



Zweiklassengesellschaft? Atypische Beschäftigung und Konsequenzen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit.

transfer 6

Impressum

Autoren

Dr. Kai Seiler und Talar Acemyan

Herausgeber

Landesinstitut für Arbeitsgestaltung
des Landes Nordrhein-Westfalen (LIA.nrw)
Ulenbergstraße 127–131
40225 Düsseldorf
Telefon 02 11/31 01-1133
Telefax 02 11/31 01-11 89

info@lia.nrw.de
www.lia.nrw.de

mit Beiträgen von:

Arndt-Zyger, S.; Bäcker, G.; Bayer, C.; Dienstbühl, I.;
Kraemer, B.; Lißner, L.; Müller, A.; Polzer, C.; Stettes, O.

Gestaltung

designlevel 2, Meerbusch

Bildnachweis

Alle Fotos: Fotolia.com
Titel: ©SAHILU11; Seite 4 + 6: ©eyetronic; Seite 8: ©Ingairis; Seite 36: ©Marco2811;
Seite 54: ©dubova; Seite 90: ©SSilver

Druck

Druckhaus Tecklenborg, Steinfurt

Das LIA.nrw ist eine Einrichtung des Landes Nordrhein-Westfalen und gehört zum Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.

Nachdruck und Vervielfältigung, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des LIA.nrw.

Düsseldorf, September 2015

Inhalt

EINFÜHRUNG

Dr. Kai Seiler und Talar Acemyan, LIA.nrw **4**

ZAHLEN, DATEN, FAKTEN

Dr. Christin Polzer, André Müller und Dr. Kai Seiler, LIA.nrw
Entwicklung atypischer Beschäftigungsverhältnisse und deren Auswirkung auf Arbeit und Gesundheit. **9**

PRAXIS

Susanne Arndt-Zygar, Bezirksregierung Detmold
Interview mit Susanne Arndt-Zygar, Bezirksregierung Detmold – ein Beitrag aus der Aufsicht. **37**

Talar Acemyan, LIA.nrw
Werkverträge: Definition und Stand der Dinge. **41**

HORIZONT

Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen
Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt: Folgen für die Sozialversicherung und auch für den Arbeitsschutz. **55**

Dr. Lothar Lißner, Kooperationsstelle Hamburg IFE
Institutionelle Probleme und Herausforderungen im Arbeitsschutz. Eine nationale und europäische Betrachtung. **77**

STANDPUNKTE

Isabel Dienstbühl, Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe **91**
 Dr. Oliver Stettes, Institut der deutschen Wirtschaft Köln **94**
 Birgit Kraemer, WSI – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut **96**
 Christel Bayer, Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen **110**



Liebe Leserinnen und Leser,

spätestens seit den 1990er Jahren wird in der Arbeitsmarktpolitik und den Gesellschaftswissenschaften intensiv darüber diskutiert, in welcher Form und mit welchen Konsequenzen der Wandel der Beschäftigungsverhältnisse auf dem deutschen Arbeitsmarkt Institutionen und Individuen beeinflusst.

Der Wandel der Beschäftigungsverhältnisse wird in Form von sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnissen sichtbar. Dabei setzt der Begriff „atypisch“ voraus, dass von einer Norm abgewichen wird. Als Beschäftigungsnorm wird in unserer Sozialen Marktwirtschaft das seit Jahrzehnten etablierte Normalarbeitsverhältnis zugrunde gelegt. Die Merkmale lassen sich im Wesentlichen auf drei reduzieren: unbefristet, sozialversicherungspflichtig und i. d. R. Vollzeit. Sofern in mindestens einem dieser genannten Merkmale abgewichen wird, wird ein Beschäftigungsverhältnis als *atypisches Beschäftigungsverhältnis* bezeichnet. Darunter fallen z. B. die geringfügige Beschäftigung (d. h. Mini- und Midi-Jobs), Arbeit in Teilzeit, befristete Beschäftigung, Arbeitnehmerüberlassung und Werkverträge. Sie dienen als Bestimmungskategorien für soziale und ökonomische

Wandlungsprozesse. Diese Flexibilisierungsmöglichkeiten im Bereich der Beschäftigung wurden in den 1990er Jahren verstärkt eingeführt, um der Konkurrenz durch den Abbau von Handelsschranken und den Wirtschaftsprinzipien von liberalen Marktwirtschaften standzuhalten. Atypische Beschäftigung kann Handlungsspielräume schaffen, sie kann sie jedoch ebenfalls einschränken.

Zu den meist beobachteten Momenten des sozialen Wandels in den letzten zwei Jahrzehnten gehören die Veränderungen in den Mustern individueller Erwerbsverläufe. Dabei bleibt nicht aus, dass sich dadurch die Ansprüche von Menschen an Arbeit zwangsläufig verändern, was eine Anpassung in den Institutionen notwendig erscheinen lässt, um das Gleichgewicht innerhalb der Sozialen Marktwirtschaft zu gewährleisten. Das geschieht jedoch nicht Hand in Hand, wie uns allen bekannt ist. Denn Institutionen sind zwar durchaus wandlungsfähig (gehen sie schließlich in Demokratien doch immer mit der Gesellschaft und ihren Individuen mit) – aufgrund ihrer Strukturen, der darin enthaltenen Gesetze, Regelungen, Verordnungen benötigen institutionelle Veränderungen allerdings mehr Zeit.

Eine wichtige Institution sind sicherlich die Arbeitsschutzgesetze und Verordnungen. Diese sind jedoch im Wesentlichen in Zeiten entstanden, in denen das industriell geprägte und mitbestimmte Arbeitsverhältnis die Orientierungsmarke dafür gebildet hat. Es ist daher an der Zeit zu überlegen, inwiefern der rechtliche Rahmen noch trägt, der Beschäftigte vor gesundheitsgefährdender Arbeit schützen soll – gerade mit Blick auf die Veränderungen in den Arbeitsverhältnissen. Mitbestimmung bzw. Interessenvertretung sind oftmals mittlerweile nicht mehr gegeben – vor allem in Bereichen, in denen atypische Beschäftigung deutlich wächst. Wie greifen dann jedoch Maßnahmen und Verfahren im Arbeitsschutz, die u. a. auf Tripartität (Staat, Sozialpartner), Beteiligungsprozesse und Kontrollaktivitäten der Interessenvertretung setzen? Und das alles in Zeiten, in denen viele Länder die Personalressourcen im Arbeitsschutz zur Überwachung der Unternehmen abgebaut haben.

Wir möchten daher mit diesem Band einen Einblick in diese Probleme und Herausforderungen geben und mit Expertinnen und Experten gemeinsam diskutieren.

Es ist uns ein besonderes Anliegen, für Sie den aktuellen Stand des Wissens um die Zusammenhänge zwischen atypischer Beschäftigung und Arbeitsschutz zusammenzutragen und den Diskurs voranzutreiben. Die in diesem Band zusammengestellten Artikel dokumentieren im Wesentlichen die Beiträge der LIA-Jahrestagung vom 1. Oktober 2015 im Kölner Maternushaus.

Dr. Christin Polzer, André Müller und Dr. Kai Seiler (LIA.nrw) stellen zunächst die aktuelle Datenlage zu atypischer Beschäftigung in NRW vor. Ausgehend von eigenen Befragungsstudien des LIA.nrw sowie weiteren Datenquellen der Arbeitsweltberichterstattung werden Entwicklungen skizziert und relevante Zusammenhänge beschrieben. Dabei werden verschiedene Problemfelder atypisch Beschäftigter mit Blick auf Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung analysiert und Handlungsbedarfe aufgezeigt.

Dr. Lothar Lißner (Kooperationsstelle Hamburg IFE) gibt einen weitreichenden Einblick in die institutionellen Probleme und Herausforderungen im Arbeitsschutz auf nationaler und europäischer Ebene. Er hat mit seiner Kooperationsstelle die letzte GDA-Periode evaluiert und zieht aus diesen Erkenntnissen sowie aus weiteren europäischen Evaluationsprojekten Schlüsse für die Zukunft eines modernen Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Dabei wird der Blick auch auf kritische Aspekte, etwa die Kooperation sowie die Vielfalt der Institutionen, gelenkt.

Im Fokus des Beitrags von Prof. Dr. Gerhard Bäcker (IAQ, Universität Duisburg) stehen die Folgen für die Sozialversicherungen und auch für den Arbeitsschutz, die mit atypischen Beschäftigungen einhergehen. Er diskutiert in diesem Zusammenhang auch die Entwicklung von Prekarität und sinkender Beschäftigungskontinuität.

Talar Acemyan (LIA.nrw) beschreibt in ihrem Beitrag das Wesen von einer bestimmten Form atypischer Beschäftigung, den Werkvertragsverhältnissen. Sie stellt im Weiteren die Herausforderungen vor, die sich für den Arbeitsschutz aus der Beschäftigungsform des *Werkvertrags* ergeben.

Ferner haben wir Vertreterinnen und Vertreter aus verschiedenen Institutionen, die sich mit dem Handlungsfeld Arbeitsschutz befassen, um Stellungnahmen zu diesem Thema gebeten. Diese erfolgen durch ein Interview mit Susanne Arndt-Zygar (Bezirksregierung Detmold), in dem eine Einschätzung aus der Praxis des Betrieblichen Arbeitsschutzes vorgenommen wird, sowie durch Statements von Christel Bayer (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales, NRW), Dr. Oliver Stettes (Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, IW Köln), Birgit Kraemer (WSI, Hans-Böckler-Stiftung) und Isabel Dienstbühl (Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe, BGN).

Das LIA.nrw berät die Landesregierung und die staatliche Arbeitsschutzverwaltung NRW in Fragen rund um Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und unterstützt diese z. B. bei der Umsetzung von landesweiten Schwerpunktaktionen und der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA). Ziel ist es, die Beschäftigungsfähigkeit und das Wohlbefinden von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch eine gesundheitsgerechte Arbeitsgestaltung zu erhalten und zu fördern. Darüber hinaus nimmt das Institut sicherheitstechnische Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung wahr. Bei allen Aktivitäten zur Diskussion und Sensibilisierung achten wir stets darauf, einen breiten Dialog zu führen und Zielgruppen sowie die relevanten Akteure einzubinden – so auch in diesem Herausgeberband.

Wir wünschen Ihnen eine interessante und erkenntnisreiche Lektüre!

Dr. Kai Seiler und Talar Acemyan





Zahlen, Daten, Fakten

Veränderungen in der Arbeitswelt: Entwicklung atypischer Beschäftigungsverhältnisse und deren Auswirkung auf Arbeit und Gesundheit.

Dr. Christin Polzer, André Müller und Dr. Kai Seiler

Atypische Beschäftigungsverhältnisse haben an Bedeutung gewonnen. Aktuelle Zahlen besagen, dass etwa 40 % der Beschäftigten atypisch arbeiten – z. B. in Teilzeit, befristet, in geringfügiger Beschäftigung (Mini-Jobs, Einkommen bis 450 Euro) oder als Solo-Selbstständige. Ihre Gründe dafür sind vielfältig: So bieten atypische Arbeitsformen einerseits mehr Flexibilität und ermöglichen eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben. Andererseits stellen sie manchmal auch die einzige Option dar, am Arbeitsleben teilzuhaben und möglicherweise darüber in ein Normalarbeitsverhältnis zu gelangen. Mit dieser Situation gehen vielfältige Belastungen einher. Dies sind u. a. Doppelbelastungen durch familiäre Verpflichtungen, finanzielle Sorgen, eine geringere Teilhabe an Weiterbildungen, Monotoniegefühl bei der Arbeit und oftmals auch ungenügende Einbindung in betriebliche Abläufe sowie unzureichende Informationen über Maßnahmen des Betrieblichen Arbeitsschutzes. Demzufolge ergeben sich für atypisch Beschäftigte durch derartige Vertragsverhältnisse sowohl Chancen als auch Risiken und für Unternehmen sowie politische Akteure zukünftige Handlungsfelder.

Einige Herausforderungen und mögliche Handlungsoptionen, die sich den Akteuren des jeweiligen Feldes darbieten, werden im Folgenden aufgezeigt. Beispielsweise erfordert der Bruch mit dem klassischen Ernährermodell und die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben. Aber auch die geringere Zeit, die z. B. Teilzeitbeschäftigte in einem Unternehmen

verbringen, wodurch sie nicht in alle Prozesse eingebunden werden können, erfordert (neue) Beteiligungskonzepte, damit auch ihre Sicherheit und Gesundheit gefestigt und verbessert werden kann.

Die schlechtere Bewertung und die häufig schlechte Information atypisch Beschäftigter hinsichtlich der Umsetzung betrieblicher Maßnahmen zum Arbeitsschutz legen den Handlungsbedarf in diesem Feld offen. Einige der Ideen, die den Arbeitsschutz von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern verbessern sollen, könnten auch auf den Schutz anderer atypischer Beschäftigungsformen übertragen werden. Dazu sollten zunächst jedoch die Arbeitgeber für den Arbeitsschutzbedarf atypisch Beschäftigter sensibilisiert werden. Bestehende Netzwerke und Instrumente könnten dazu als Austauschplattformen genutzt werden. Zudem sollten atypisch Beschäftigte insgesamt stärker in betriebliche Prozesse eingebunden werden.

Die hier vorliegende Analyse zeigt die verschiedenen Probleme atypisch Beschäftigter in NRW auf. Sie illustriert, dass atypische Beschäftigung aus ganz unterschiedlichen Gründen aufgenommen werden kann, sei es wegen der Vereinbarung von Privatleben und Arbeit oder der freien Gestaltung des Arbeitslebens z. B. durch Solo-Selbstständigkeit. Alles in allem lässt sich ein klarer Unterschied im Ein- und Auswirkungsmuster der heterogenen atypischen Arbeitswelt im Vergleich zum Normalarbeitsverhältnis erkennen. Der Kern dieser Ungleichheit basiert dabei auf dem Faktor Zeit, sprich der Anwesenheit und der Verbleibedauer der Beschäftigten im Unternehmen.

1. Beschäftigungsverhältnisse: normal, atypisch, prekär – wo ist der Unterschied?

Das Normalarbeitsverhältnis (NAV) ist gekennzeichnet durch eine Vollzeittätigkeit mit entsprechendem Einkommen, die Integration in die sozialen Sicherungssysteme, ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis, die Identität von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnis sowie die Weisungsgebundenheit des Arbeitnehmers vom Arbeitgeber (Mückenberger 1985). Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind Arbeitsverhältnisse, die in mindestens einem dieser fünf charakteristischen Ausprägungen vom NAV abweichen. Dazu zählen u. a. Teilzeitbeschäftigungen,

Befristungen, Arbeitnehmerüberlassung und geringfügige Beschäftigung, Praktika, Werkverträge sowie Solo-Selbstständigkeit. Dieser Vertragspluralismus spiegelt auch die gesellschaftliche Entwicklung, sei sie freiwillig oder unfreiwillig, zum Individualismus wider (Institut Arbeit und Qualifikation 2014).

In der öffentlichen Diskussion über atypische Beschäftigungsverhältnisse werden diese häufig mit prekärer Beschäftigung verwechselt oder gar gleichgestellt. Eine einheitliche Definition unsicherer Beschäftigungsverhältnisse ist im wissenschaftlichen Diskurs bisher nicht erarbeitet. Üblicherweise wird das NAV zugrunde gelegt und dann von prekärer Beschäftigung gesprochen, wenn ein Arbeitsplatz unsicher ist, das Beschäftigungsverhältnis durch Tarifverträge oder Gesetze gering gesichert ist, die Integration im sozialen Sicherungssystem fehlt oder ein geringer Lohn oder geringes Gehalt gezahlt wird (Rodgers 1989). Darüber hinaus kann diese Definition auch um subjektive, psychologische Komponenten der empfundenen Unsicherheit erweitert werden (vgl. z. B. Salengros et al. 1989; Brinkmann et al. 2006). Damit wird deutlich, dass sich Prekarität nicht nur in atypischen, sondern durchaus auch in Normalarbeitsverhältnissen wiederfinden lässt.

2. Entwicklung und Formen atypischer Beschäftigungsverhältnisse

Seit der ersten Hälfte der 1990er Jahre bis zum Jahr 2010 ist der Anteil atypischer Arbeitsverhältnisse in Deutschland um etwa 18 Prozentpunkte auf ca. 38 % aller Beschäftigungsverhältnisse gestiegen (vgl. Keller et al. 2012). Werden die Daten aus dem Observatorium der Gesundheitsrisiken des LIA.nrw zugrunde gelegt, indem aus verschiedenen Quellen wie z. B. der Bundesagentur für Arbeit Statistiken für die Öffentlichkeit aufbereitet und präsentiert werden, so zeichneten sich im Jahr 2013 in Nordrhein-Westfalen etwa 54 % der Beschäftigungsverhältnisse durch atypische Merkmale wie z. B. Teilzeit oder Befristung aus (nicht berücksichtigt wurden Überschneidungen, die sich z. B. durch befristete Teilzeitverträge ergeben können). In der Beschäftigtenbefragung „Gesunde Arbeit NRW 2014“ des LIA.nrw (Polzer et al. 2014) wird hingegen berichtet, dass der Anteil atypisch Beschäftigter unter den Befragten 39 % beträgt. Von ihnen ist etwa ein Zehntel ohne Ausbildung. Zwei Drittel haben eine praktische Berufsausbildung (Lehre, Berufsfachschule/Gesundheitsschule, Fachschule/Technikerschule, sonstiges wie z. B. Heilpraktikerin/Heilpraktiker) und etwa ein Fünftel sind Akademiker (Studium FH oder Uni). Der Großteil dieser Beschäftigtengruppe sind zum einen Frauen (70 %) und zum anderen Beschäftigte zwischen 30 und 49 Jahren (43 %).

Die Beschreibung dieser Verhältnisse allein verdeutlicht, dass es beim Betrachten der Entwicklung atypischer Beschäftigungsverhältnisse sinnvoll ist, die Hintergründe ihrer Entstehung zu berücksichtigen. Ein Grund für atypische Arbeit kann z. B. die bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben, insbesondere der Familie, sein. Im Folgenden wird bei der Beschreibung der einzelnen Vertragsformen auch auf weitere solcher Ursachen eingegangen, wenn es erforderlich erscheint.

Tabelle 1: Atypisch Beschäftigte in NRW 2013 nach Branche und Geschlecht (Insgesamt n = 1.707.000, Frauen n = 1.229.000, Männer n = 478.000)

Code	Branchen nach WZ 2008	insgesamt	Frauen	Männer
A	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	*)	0 %	*)
B,C	Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden, Verarbeitendes Gewerbe	13 %	9 %	24 %
D,E	Energie-, Wasserversorgung; Abwasser-, Abfallentsorgung, Beseitigung von Umweltverschmutzungen	1 %	1 %	2 %
F	Baugewerbe	4 %	2 %	8 %
G	Handel; Instandhaltung und Reparatur von KFZ	17 %	18 %	14 %
H	Verkehr und Lagerei	5 %	3 %	10 %
I	Gastgewerbe	5 %	5 %	5 %
J	Information und Kommunikation	2 %	1 %	3 %
K,L	Finanz- und Versicherungsdienstleistungen; Grundstücks- und Wohnungswesen	3 %	3 %	1 %
M	Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	3 %	4 %	3 %
N	Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	9 %	10 %	8 %
O,U	Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung; Exterritoriale Organe und Körperschaften	5 %	4 %	5 %
P	Erziehung und Unterricht	8 %	9 %	4 %
Q	Gesundheits- und Sozialwesen	18 %	22 %	8 %
R,S	Kunst, Unterhaltung und Erholung; Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	5 %	6 %	4 %
T	Private Haushalte mit Hauspersonal; Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte	*)	3 %	*)

*) Wert nicht genau ermittelbar

Quelle: IT.NRW, eigene Berechnung.

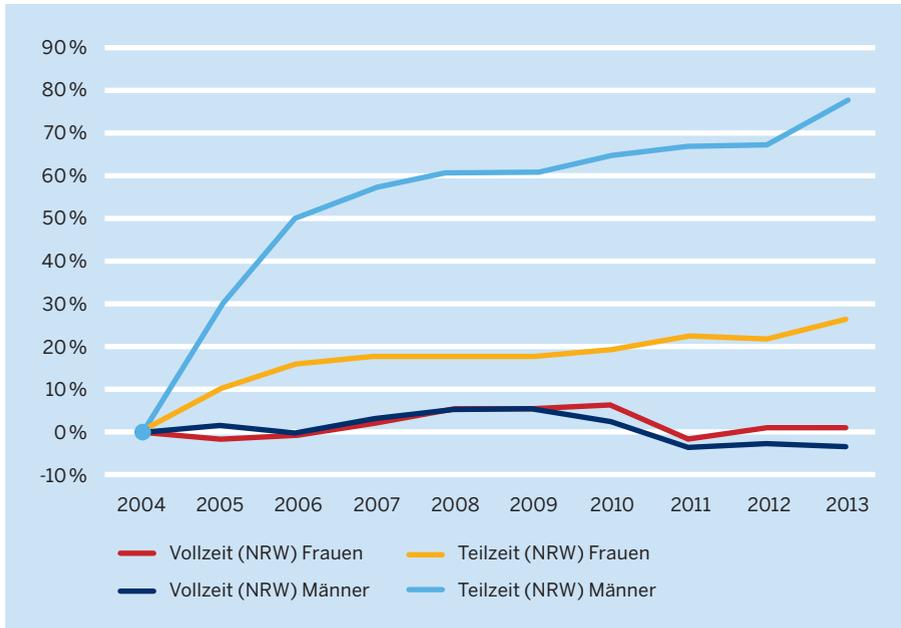
2.1 Atypische Beschäftigung nach Branchen

In NRW arbeiteten atypisch Beschäftigte im Jahr 2013 am häufigsten im Gesundheits- und Sozialwesen (18 % atypisch Beschäftigte) sowie im Handel, der Instandhaltung und Reparatur von KFZ (17 % atypisch Beschäftigte), wie Tabelle 1 auf Basis der Daten von IT.NRW veranschaulicht. Werden nur Frauen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen berücksichtigt, so wird diese Reihenfolge bestätigt. Für atypisch beschäftigte Männer ergibt sich allerdings ein anderes Bild. Von ihnen arbeiteten die meisten im Bereich „Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden, Verarbeitendes Gewerbe“, gefolgt vom Bereich „Handel, Instandhaltung und Reparatur von KFZ“. Durch die Beschäftigtenbefragung des LIA.nrw wird darüber hinaus der Eindruck verstärkt, dass atypische Beschäftigung im Bereich Gesundheitswesen, pflegerische Berufe, Sozialdienst vor allem Frauen trifft; sie stellen 88 % dieser Gruppe dar.

2.2 Teilzeitbeschäftigung

Sowohl in NRW als auch in Deutschland und Europa hat der Anteil Teilzeitbeschäftigter kontinuierlich zugenommen (vgl. Keller et al. 2012). Während Tabelle 2 die Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung in Nordrhein-Westfalen von 2004 bis 2013 in absoluten Zahlen darstellt, können die relativen Veränderungen dieser Entwicklung im Vergleich zur Vollzeitbeschäftigung Abbildung 1 entnommen werden. Die Tabelle und die Abbildung verdeutlichen, dass etwa 82 % der Teilzeitbeschäftigten in NRW Frauen sind. Ferner zeigt sich, dass insbesondere die Teilzeitbeschäftigung von Frauen gestiegen ist, während weniger Frauen vollzeitbeschäftigt sind. Männer in Teilzeitbeschäftigung sind vergleichsweise zwar eine relativ kleine Gruppe, dafür beträgt die Wachstumsrate teilzeitbeschäftigter Männer im Betrachtungszeitraum etwa 77 % und ist damit fast dreimal so hoch wie die der Frauen. Ein Grund für diese Entwicklungen kann die allmähliche Abkehr vom männlichen Alleinverdiener-Modell sein: zum einen bedingt durch die Notwendigkeit, hinzuverdienen zu müssen, um das Familienleben zu finanzieren und für das Alter vorzusorgen, zum anderen durch die immer seltenere klassische Rollenverteilung innerhalb der Familien.

Abbildung 1: Prozentuale Veränderung der Voll- und Teilzeitbeschäftigten in NRW von 2004 (Basisjahr) bis 2013



Quelle: Observatorium der Gesundheitsrisiken, LIA.nrw; Bundesagentur für Arbeit Statistik, eigene Berechnung.

Tabelle 2: Anzahl der Teilzeitbeschäftigten in NRW von 2004 bis 2013

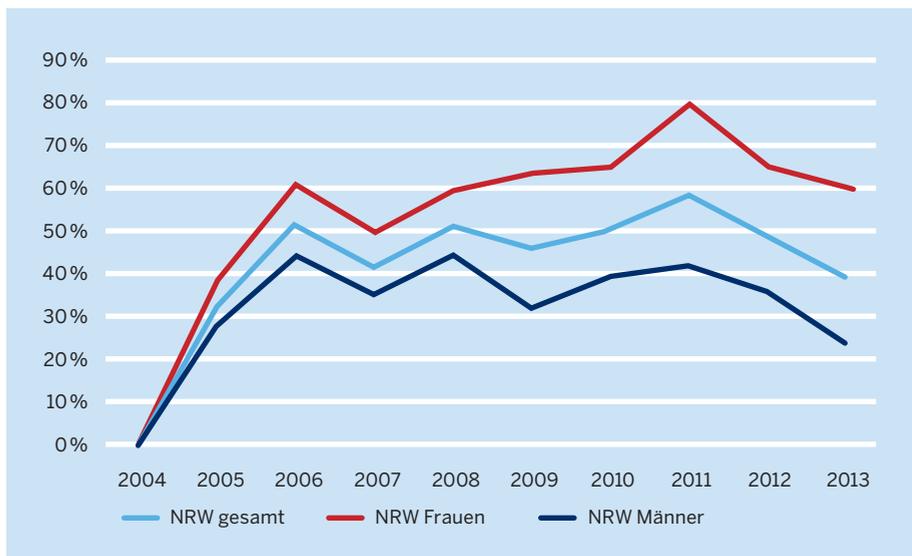
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
gesamt	1.603.800	1.808.800	1.925.100	1.968.240	1.988.250	1.988.250	2.007.000	2.058.000	2.049.000	2.132.000
Frauen	1.389.000	1.519.000	1.603.200	1.628.460	1.633.440	1.633.440	1.647.000	1.692.000	1.682.000	1.744.000
Männer	219.600	281.200	329.300	343.800	351.900	351.900	360.000	366.000	367.000	388.000

Quelle: Observatorium der Gesundheitsrisiken, LIA.nrw, Bundesagentur für Arbeit Statistik.

2.3 Befristete Beschäftigung

Im Zeitraum von 2004 bis 2013 ist die Zahl der befristet Beschäftigten in NRW gewachsen: Während im Jahr 2004 455.294 Personen befristet beschäftigt waren, waren es im Jahr 2013 schon 634.000 Personen, wenngleich die Anzahl seit dem zwischenzeitlichen Höchststand aus dem Jahr 2011 rückläufig ist (vgl. Tabelle 3 und Abbildung 2). Zudem war das Verhältnis von befristet beschäftigten Frauen und Männern 2004 noch unausgeglichen. Im Jahr 2013 betrug der jeweilige Anteil an den befristeten Beschäftigungsverhältnissen 50 %. Wie Keller et al. (2012) und die Beschäftigtenbefragung des LIA.nrw verdeutlichen, sind es vor allem junge Beschäftigte, die sich häufiger in befristeten Arbeitsverhältnissen wiederfinden.

Abbildung 2: Prozentuale Veränderung befristet Beschäftigter in NRW von 2004 (Basisjahr) bis 2013



Quelle: Observatorium der Gesundheitsrisiken, LIA.nrw; Bundesagentur für Arbeit Statistik, eigene Berechnung.

Tabelle 3: Anzahl der befristet Beschäftigten in NRW von 2004 bis 2013

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
gesamt	455.294	601.769	688.357	643.814	686.541	662.943	683.787	718.933	676.000	634.000
Frauen	198.747	274.681	319.033	297.082	316.223	324.879	327.370	355.791	328.000	318.000
Männer	256.547	327.088	369.325	346.731	370.318	338.064	356.417	363.141	348.000	317.000

Quelle: Observatorium der Gesundheitsrisiken, LIA.nrw; Bundesagentur für Arbeit Statistik.

Die Beschäftigtenbefragung des LIA.nrw zeigt weiter, dass die durchschnittliche Vertragsdauer 21 Monate beträgt. Frauen haben mit 19 Monaten eine kürzere durchschnittliche Vertragsdauer als Männer mit 22 Monaten. Beschäftigte ohne Abschluss sind durchschnittlich 19 Monate befristet tätig, Beschäftigte mit berufspraktischer Ausbildung 20 Monate und Akademiker 23 Monate.

Jede bzw. jeder fünfte befristet Beschäftigte hat angegeben, in einem Vertragsverhältnis beschäftigt zu sein, das sechs Monate oder kürzer befristet ist. Dies betrifft vor allem diejenigen, die keine Ausbildung abgeschlossen haben; von ihnen befinden sich etwa zwei Fünftel in derart kurzen, befristeten Verträgen. Etwa ein Drittel der Beschäftigten mit berufspraktischer Ausbildung und zwei Fünftel der Akademiker arbeiten in befristeter Beschäftigung, die zwischen einem halben Jahr bis zu einem Jahr beträgt. Des Weiteren fällt auf, dass rd. 40 % der Beschäftigten ohne Ausbildung zwischen 2 und 3 Jahre oder sogar mehr als 3 Jahre befristet beschäftigt sind. Dabei ist es gesetzlich nicht möglich, Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer ohne besonderen Grund mehr als zwei Jahre in einem befristeten Beschäftigungsverhältnis beim selben Arbeitgeber zu beschäftigen (vgl. BMJV 2000).

Tabelle 4: Befristet Beschäftigte nach Bildungsabschluss

	keine Ausbildung (n = 43)	praktische Bildung (n = 166)	Akademiker (n = 62)	gesamt
bis 6 Monate	42 %	21 %	13 %	22 %
7 Monate bis 1 Jahr	16 %	35 %	42 %	34 %
1 bis 2 Jahre	2 %	14 %	24 %	15 %
2 bis 3 Jahre	30 %	22 %	10 %	20 %
mehr als 3 Jahre	9 %	8 %	11 %	9 %

Quelle: Gesunde Arbeit NRW 2014.

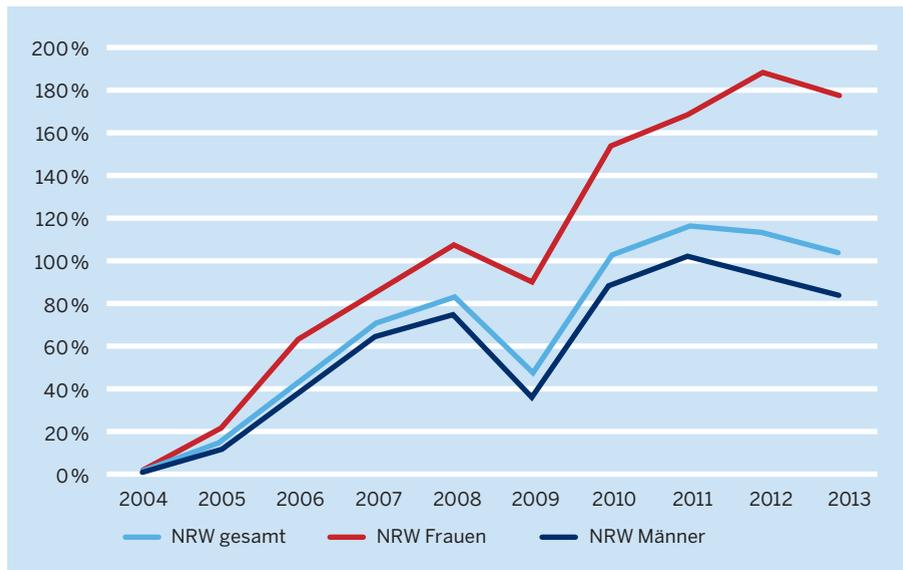
2.4 Arbeitnehmerüberlassung

Eine Arbeitnehmerüberlassung liegt dann vor, wenn ein Unternehmen einen Arbeitnehmer für eine begrenzte Zeit gegen Entgelt von einem Arbeitgeber entleiht und damit die Rechte und Pflichten des eigentlichen Arbeitgebers auf dieses Unternehmen übergehen. Sowohl auf Bundes- als auch auf NRW-Ebene ist die Arbeitnehmerüberlassung eine Männerdomäne (siehe Tabelle 5). Allerdings ist der Frauenanteil von 2004 bis 2013 fast stetig, mit Ausnahme des Krisenjahres 2009, gestiegen (177 %). Damit lag die Wachstumsrate deutlich über der der Männer (84 %), was mit der zunehmenden Öffnung der Dienstleistungsbranchen gegenüber der Arbeitnehmerüberlassung begründet werden kann (vgl. Keller et al. 2012). Dennoch sind es auch im Jahr 2013 immer noch Männer, die mit 131.229 Beschäftigten die größte Zahl an Arbeitnehmerüberlassungen darstellen.

Die Arbeitnehmerüberlassung ermöglicht Unternehmen kurzfristige Anpassungen in besonders starken Auftragszeiten, z. B. um Personalengpässe aufzufangen. Kommt es zu einer Auftragsflaute, kann das Personal allerdings ebenso schnell wieder reduziert werden. Dieser Prozess lässt sich gut an Abbildung 3 veranschaulichen: In Zeiten des gesamtwirtschaftlichen Aufschwungs, wie in den Jahren 2010 und 2011, sind wiederum schnell ansteigende Beschäftigtenzahlen festzustellen. In den Jahren mit wirtschaftlich schwierigeren Rahmenbedingungen 2009, 2012 und 2013 ist eine Abnahme der Anzahl der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter zu beobachten.

Die Rückgänge können auf die unterschiedliche Branchenverteilung von Männern (eher in Produktion und Fertigung) und Frauen (eher in Dienstleistungsbereichen) sowie auf die Krisenreaktion dieser Branchen zurückzuführen sein.

Abbildung 3: Prozentuale Veränderung der Beschäftigten in Arbeitnehmerüberlassungen in NRW von 2004 (Basisjahr) bis 2013



Quelle: Observatorium der Gesundheitsrisiken, LIA.nrw; Bundesagentur für Arbeit Statistik, eigene Berechnung.

Tabelle 5: Anzahl der Beschäftigten in Arbeitnehmerüberlassungen in NRW von 2004 bis 2013

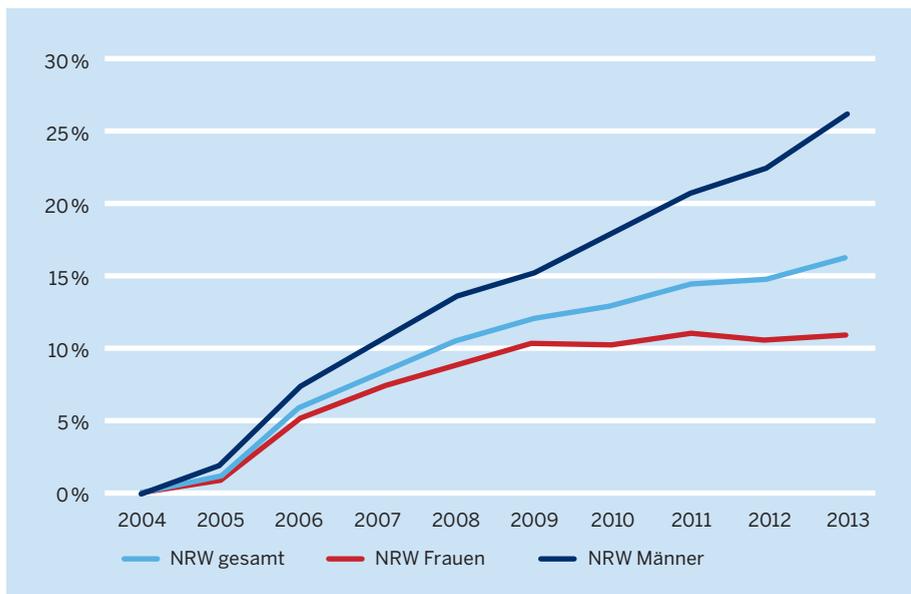
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
gesamt	90.600	103.600	130.400	154.500	165.430	133.540	183.561	195.712	192.453	184.331
Frauen	19.200	23.800	31.500	35.700	39.710	36.300	48.610	51.237	55.191	53.102
Männer	71.400	79.800	98.900	118.800	125.720	97.240	134.951	144.475	137.262	131.229

Quelle: Observatorium der Gesundheitsrisiken, LIA.nrw; Bundesagentur für Arbeit Statistik.

2.5 Geringfügige Beschäftigung

Beschäftigte in geringfügiger Beschäftigung (Mini-Jobs) verdienen in ihrer Tätigkeit bis zu 450 Euro pro Monat, wobei ihre Tätigkeit auch nur von kurzer Dauer sein kann. Dabei muss differenziert werden zwischen Mini-Jobbern und Mini-Jobberinnen, die ausschließlich geringfügig beschäftigt sind, und denen, die im Nebenjob geringfügig beschäftigt sind. Seit dem Jahr 2004 ist die Anzahl der Beschäftigten in Mini-Jobs in NRW kurzfristig stark und ab dem Jahr 2009 weiterhin kontinuierlich gestiegen (vgl. Tabelle 6 und Abbildung 4). Diese Entwicklung ist mit der Entwicklung auf Bundesebene vergleichbar, die sich nach Keller et al. (2012) zunächst durch die Hartz-Gesetze und die Erhöhung der Verdienstgrenze ergab.

Abbildung 4: Prozentuale Veränderung der Beschäftigten in geringfügiger Beschäftigung (Mini-Jobs), in NRW von 2004 (Basisjahr) bis 2013



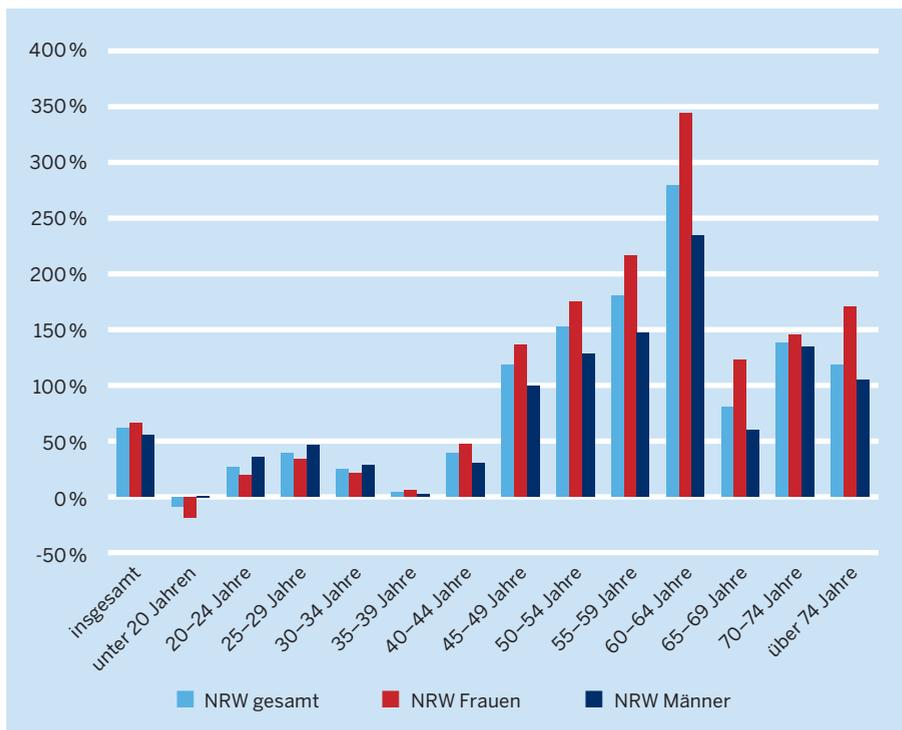
Quelle: Observatorium der Gesundheitsrisiken, LIA.nrw; Bundesagentur für Arbeit Statistik, eigene Berechnung.

Tabelle 6: Anzahl geringfügig Beschäftigter (Mini-Jobs) in NRW von 2004 bis 2013

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
gesamt	1.539.950	1.560.759	1.629.332	1.667.305	1.701.099	1.724.182	1.738.354	1.761.394	1.766.931	1.790.235
Frauen	1.002.972	1.013.853	1.053.285	1.074.795	1.091.671	1.106.042	1.105.645	1.113.467	1.109.174	1.112.920
Männer	536.978	546.906	576.047	592.510	609.428	618.140	632.709	647.927	657.757	677.315

Quelle: Observatorium der Gesundheitsrisiken, LIA.nrw; Bundesagentur für Arbeit Statistik.

Auffällig ist insbesondere die hohe Wachstumsrate der geringfügig Beschäftigten im Nebenjob in den höheren Altersklassen. Allein in der Altersklasse 60–64 Jahre ist die Zahl der geringfügig Beschäftigten 2013 im Vergleich zu 2004 um 287 % gestiegen (vgl. Abbildung 5). Ein noch deutlicherer Unterschied ist bei der getrennten Betrachtung von Beschäftigten, die ausschließlich im Nebenjob, und

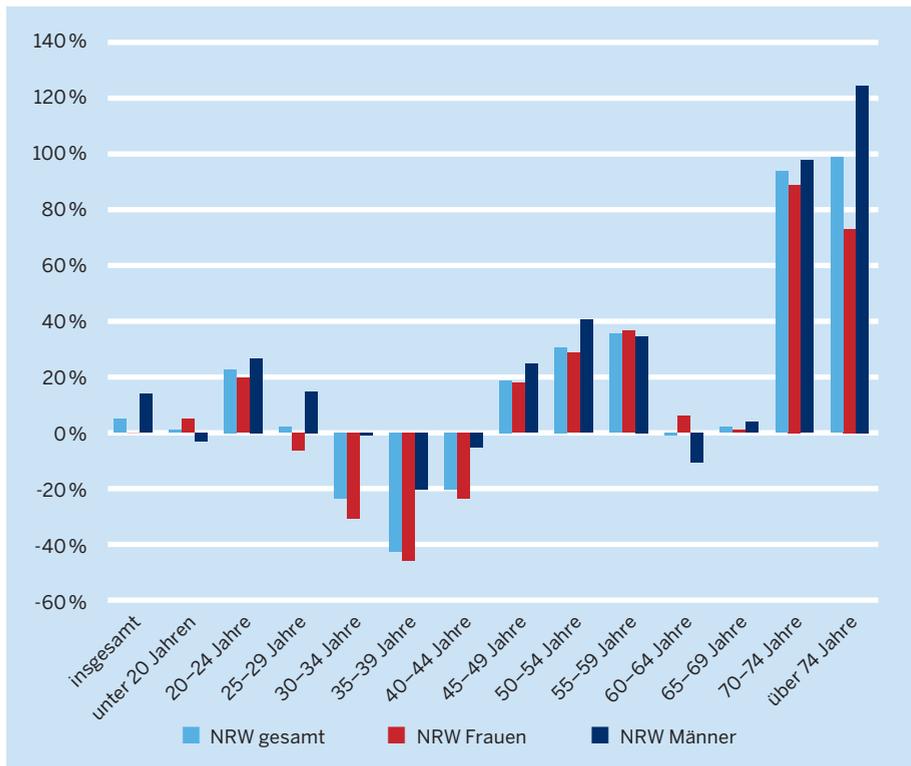
Abbildung 5: Prozentuale Veränderung im Nebenjob geringfügig Beschäftigter in NRW im Vergleich 2004 (Basisjahr) zu 2013

Quelle: Bundesagentur für Arbeit Statistik, eigene Darstellung.

Beschäftigten, die hauptberuflich geringfügig beschäftigt sind, festzustellen. Während im Jahresvergleich zwischen 2004 und 2013 bei den im Nebenjob geringfügig Beschäftigten deutlich steigende Beschäftigtenzahlen zu verzeichnen sind und dies vor allem Frauen zwischen 40 und 64 Jahren betrifft (vgl. Abbildung 5), ist es bei den hauptberuflich geringfügig Beschäftigten vor allem der Anteil der Männer dieser Altersgruppe, der in demselben Zeitraum zunimmt (vgl. Abbildung 6). Bei den hauptberuflich geringfügig Beschäftigten ist vor allem die Wachstumsrate der über 70-Jährigen auffällig (vgl. Abbildung 6).

Zu geringe Einkünfte in der Haupttätigkeit, um die aktuelle finanzielle Lage oder die Vorsorge für das Alter zu verbessern, können Beschäftigte dazu bewegen, geringfügige Nebentätigkeiten anzunehmen. Aber auch der Wiedereinstieg in die Arbeitswelt nach einer längeren Familienphase sowie eine aktuell geringe Rente und dadurch bedingte Altersarmut können zur Aufnahme von Mini-Jobs beitragen (vgl. Keller et al. 2012).

Abbildung 6: Prozentuale Veränderung im Hauptberuf geringfügig Beschäftigter in NRW im Vergleich 2004 (Basisjahr) zu 2013



Quelle: Bundesagentur für Arbeit Statistik, eigene Darstellung.

2.6 Solo-Selbstständigkeit

Seit 1991 ist die Zahl der Solo-Selbstständigen in Deutschland um 82 % auf etwa 2,5 Millionen gestiegen. Einige Gründe für diesen Zuwachs in der mittlerweile größten Gruppe unter den Selbstständigen sind nach dem Institut Arbeit und Qualifikation (2014) Veränderungen in vielen Unternehmenspolitiken, z. B. durch Outsourcing oder den Abschluss von Werkverträgen, aber ebenso die veränderte Arbeitsauffassung einiger Menschen, die heutzutage nach mehr Unabhängigkeit und Individualismus streben. Daher erstaunt es nicht, dass der Akademiker-Anteil der Solo-Selbstständigen in Deutschland 44 % beträgt und etwa 17 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU liegt. Überwiegend sind Solo-Selbstständige zwar noch in der Landwirtschaft und im Handel anzutreffen, aber wie Brenke (2013) feststellt, sind sie immer häufiger auch als selbstständige Psychologen, Heilpraktiker und Dolmetscher sowie in der Erwachsenenbildung oder in pflegerischen Berufen tätig. Die Einkommensstruktur Solo-Selbstständiger ist in der BRD sehr breit, wobei herauszuheben bleibt, dass etwa ein Drittel nur ein mit Angestellten im Niedriglohnbereich vergleichbares Einkommen erlangt.

In NRW waren im Jahr 2012 (Müller 2014) etwa 459.000 Personen selbstständig ohne Angestellte (Frauenanteil 38 %). Das waren 54 % aller Selbstständigen. Im Vergleich zum Jahr 2005 ist damit die Zahl der Solo-Selbstständigen um 11 % gestiegen. Jeder dritte Selbstständige ohne Beschäftigte hatte 2012 einen akademischen Abschluss. Im Vergleich dazu sind lediglich 17 % der abhängig Beschäftigten Akademiker. Der überwiegende Teil der Solo-Selbstständigen war im Dienstleistungssektor tätig und arbeitete mehr als 40 Stunden pro Woche (60 %). Auffallend ist aber ebenso, dass ein Viertel der Solo-Selbstständigen unter 25 Stunden pro Woche gearbeitet hat. Dies kann auch erklären, dass 12 % der Solo-Selbstständigen neben ihrem Haupterwerbseinkommen auf die Unterstützung der eigenen Familie, des Partners oder auf finanzielle Rücklagen zurückgreifen müssen, um sich selbst zu finanzieren. Daran wird ebenfalls deutlich, dass sich das Einkommen – wie für die Bundesebene berichtet – eher im niedrigeren Bereich befindet. Fast jeder fünfte Solo-Selbstständige in NRW muss trotz Vollzeitstätigkeit mit einem monatlichen Nettoeinkommen von weniger als 1.100 Euro auskommen. Daher erstaunt es bei der Betrachtung ihrer privaten Lebensumstände weniger, dass etwa 58 % der Solo-Selbstständigen in einer Partnerschaft ohne Kinder leben oder alleinstehend sind. Demgegenüber befinden sich 29 % entweder in einer Beziehung mit Kind(ern) oder sind sogar alleinerziehend, während weitere 13 % entweder selbst als Kinder im Haushalt ihrer Eltern leben oder bereits Eltern volljähriger Kinder sind.

Die Gruppe der Solo-Selbstständigen stellt damit eine kleine, aber besondere Gruppe atypisch Beschäftigter dar. Sie spiegelt einen aktuellen, teils freiwilligen Trend zum Individualismus wider und möchte frei darüber bestimmen, wann und wie sie sich ihre Arbeit einteilen kann. Solo-Selbstständige haben dazu eher die Möglichkeit als Selbstständige mit weiteren Beschäftigten, die mehr Verantwortung tragen und daher eine insgesamt höhere Wochenarbeitszeit von 40 und mehr Stunden absolvieren. Auf der anderen Seite steht jedoch ebenso die Arbeitsunsicherheit der Solo-Selbstständigen durch die große Abhängigkeit von der konjunkturellen wirtschaftlichen Lage.

3. Typische Belastungskonstellationen atypischer Beschäftigung

3.1 Vereinbarkeit von Privatleben und Arbeit: Mehrfachbelastung durch Familie und finanzielle Sorgen

Die mit Abstand größten Gruppen atypisch Beschäftigter in NRW waren 2013 die Teilzeitbeschäftigten (2.132.000 Beschäftigte) und die Mini-Jobber (1.790.235 Beschäftigte). Diese Beschäftigungsformen stellen zwei Arten von atypischen Arbeitsverhältnissen dar, die vielen Menschen die Chance bieten, Privatleben und Arbeit zu vereinbaren und auf diese Weise die finanzielle Situation zu verbessern. In der Beschäftigtenbefragung des LIA.nrw wurden diese Aspekte aufgegriffen und näher beleuchtet. Bei den Teilzeitbeschäftigten waren dabei die Anteile 30- bis 49-jähriger Beschäftigter, die sich häufiger in der Familienphase befinden, und über 50-jähriger Beschäftigter, die häufiger nach der Familienphase wieder in das Arbeitsleben einsteigen im Vergleich zu den Anteilen jüngerer Beschäftigter unter 30 Jahren höher (vgl. Tabelle 7). Darüber hinaus ist die Vereinbarkeit von Privatleben und Arbeit vor allem für Alleinerziehende wichtig. Vor diesem Hintergrund erstaunt es auch weniger, dass atypisch Beschäftigte in NRW deutlich häufiger alleinerziehend sind (17 %) als Beschäftigte im Normalarbeitsverhältnis (10 %). Von den Beschäftigten, die angegeben haben, unter einer zusätzlichen Belastung durch die Betreuung von Kindern bzw. Jugendlichen sowie der Erholungseinschränkung durch eine zusätzliche Tätigkeit zum Gelderwerb (Anm.: ein Beschäftigter im NAV, der eine Nebentätigkeit ausübt, ist nebenberuflich atypisch beschäftigt) zu leiden, fühlen sich atypisch Beschäftigte vor allem durch die Angst vor einem wirtschaftlichem Abstieg (atypisch: 77 %, NAV: 65 %) sowie durch ihre

finanzielle Lage bedroht (atypisch: 47%, NAV: 65%). Ob die Teilzeitbeschäftigten (inkl. Mini-Jobs) in Hauptbeschäftigung oder Nebentätigkeit eines einzelnen Familienmitgliedes allerdings freiwillig oder aus Zwängen heraus, z. B. aufgrund finanzieller Nöte, aufgenommen wurden, ist fallabhängig. Wie die BiBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2012 verdeutlicht, verdient jedoch etwa jeder dritte Beschäftigte, der mehr als einen Arbeitgeber hat (zwangsläufig atypisch beschäftigt), weniger als 1.500 Euro brutto im Monat. Bei Beschäftigten mit einem Arbeitgeber trifft dies hingegen nur auf jeden fünften zu (vgl. BMAS/BAuA 2013).

Tabelle 7: Anteil der Beschäftigten nach Beschäftigungsform, tatsächlicher Wochenarbeitszeit und Alter

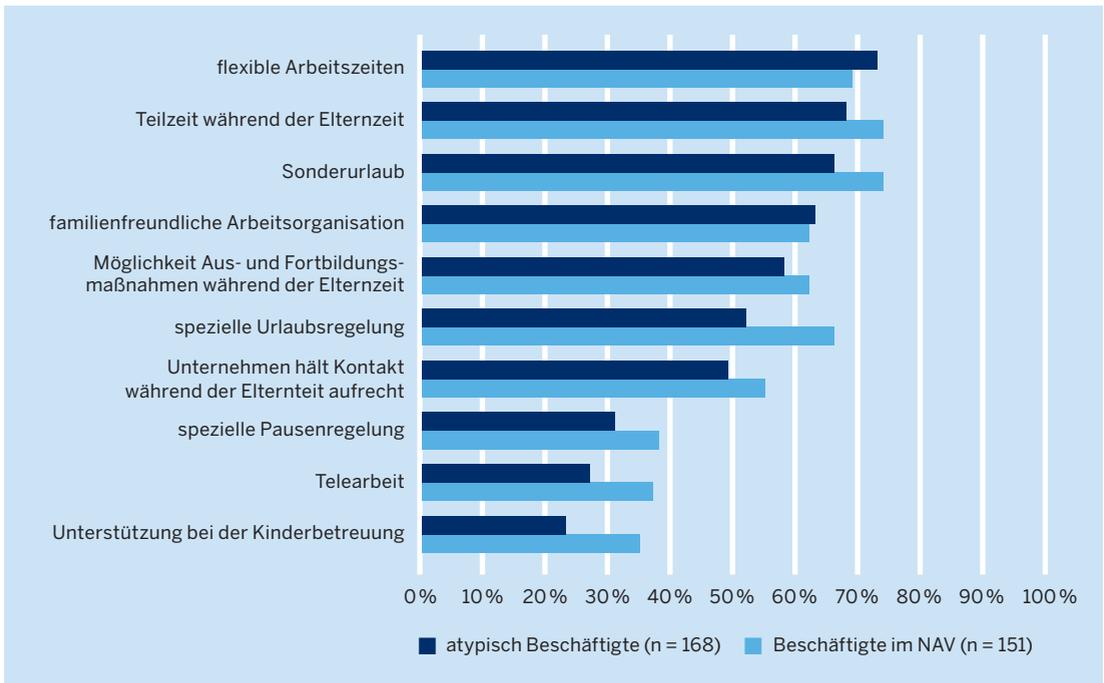
Beschäftigungsform	tatsächliche Wochenarbeitszeit	bis 29 Jahre	30 bis 49 Jahre	50 Jahre und älter	gesamt
Beschäftigte im Normalarbeitsverhältnis (N = 1.222)	35 bis 40 Std.	63%	56%	61%	59%
	über 40 Stunden	37%	44%	39%	41%
atypisch Beschäftigte (N = 793)	< 20 Std.	30%	25%	30%	28%
	20 bis 34,9 Std.	13%	59%	56%	44%
	35 bis 40 Std.	40%	10%	7%	18%
	über 40 Stunden	17%	6%	8%	10%

Quelle: Gesunde Arbeit NRW 2014.

Die Beschäftigtenbefragung des LIA.nrw hat gezeigt, dass atypisch Beschäftigte im Vergleich zu Beschäftigten in einem NAV eine deutlich schlechtere Unterstützung durch ihren Arbeitgeber hinsichtlich der Vereinbarkeit von Privatleben und Arbeit erhalten. So werden Beschäftigten im Normalarbeitsverhältnis im Fall der eigenen Kinderbetreuung deutlich häufiger Teilzeit, spezielle Pausen- und Urlaubsregelung, Sonderurlaub, Telearbeit sowie Aus- und Fortbildungsmaßnahmen während der Elternzeit angeboten. Außerdem bieten Unternehmen Beschäftigten im Normalarbeitsverhältnis deutlich häufiger als atypisch Beschäftigten an, den Kontakt während der Elternzeit aufrechtzuerhalten (vgl. Abbildung 7). Wenn jedoch Angebote von Seiten des Arbeitgebers zur besseren Vereinbarkeit von Privatleben und Arbeit vorhanden sind, werden diese in der Regel allerdings häufiger von atypisch Beschäftigten in Anspruch genommen als von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Normalarbeitsverhältnis. Zum Beispiel nutzen 57 % der

atypisch Beschäftigten das Angebot von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen in der Elternzeit, während nur 44 % der Beschäftigten im NAV davon Gebrauch machen. Ähnliche Unterschiede ergeben sich bei der Nutzung spezieller Pausenregelungen. Der Anteil der atypisch Beschäftigten, die dieses Angebot in Anspruch nehmen, ist mit 43 % deutlich höher als der Anteil der Beschäftigten im NAV mit 35 %.

Abbildung 7: Angebot betrieblicher Unterstützung zur besseren Vereinbarkeit von Privatleben und Arbeit



Quelle: Gesunde Arbeit NRW 2014.

Nicht nur diese Zahlen verdeutlichen, dass die Entwicklung atypischer Beschäftigungsverhältnisse in Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Privatleben und Arbeit und finanzieller Belastung betrachtet werden sollte. Auch Gerlach et al. (2015) berichten, dass das Privatleben von atypisch Beschäftigten stark belastet ist. Insbesondere Frauen tragen häufig aufgrund struktureller Zwänge, wie z. B. einem Mangel an Kinderbetreuung, die Hauptlast und arbeiten seltener in einem NAV. Dazu besteht ein höheres Trennungsrisiko bei Beschäftigten in Arbeitnehmerüberlassungen oder wenn beide Partner atypisch arbeiten, weil ihre Arbeitszeiten schwerer miteinander bzw. einem Familienleben zu vereinbaren sind. Vor diesem Hintergrund sollte die Gestaltung der Situation atypisch

Beschäftigter ein wesentlicher Punkt auf der Agenda der Unternehmen und der politischen Akteure sein. Zwar ist es ihnen nicht möglich, direkten Einfluss auf die finanzielle Situation einzelner Beschäftigter zu nehmen, jedoch könnten sie z. B. den Beschäftigten mit Kindern flexible Arbeitszeitmodelle zur Entlastung anbieten.

3.2 Weiterbildungsbedarf atypisch Beschäftigter

Ein Problem einiger atypisch Beschäftigter ist ihr geringes Qualifikationsniveau (vgl. Keller et al. 2012), das es ihnen erschwert, verantwortungsvollere Aufgaben zu übernehmen oder gar in ein Normalarbeitsverhältnis zu gelangen. Dies verdeutlichen auch die Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung des LIA.nrw: Der Anteil von Beschäftigten ohne Ausbildung, die sich in atypischen Beschäftigungsverhältnissen befinden, liegt bei 66 %, während 34 % in Normalarbeitsverhältnissen angestellt sind.

Atypisch Beschäftigte bekommen oftmals nicht die Chance, über ihren Arbeitgeber an Fortbildungsmaßnahmen teilzunehmen (vgl. im Folgenden Schäfer und Schmidt 2014, Galais et al. 2012). Die Ablehnung solcher Maßnahmen wird häufig durch zu hohe Kosten, aber auch in Verbindung mit der ohnehin zeitlich knappen Begrenzung, z. B. durch Arbeitnehmerüberlassung oder Befristung, begründet. Dabei kann Weiterbildung für diese Beschäftigtengruppe fast noch wichtiger sein als für Beschäftigte in einem Normalarbeitsverhältnis. Nur durch Steigerung des Humankapitals dürfte es in Zukunft für sie möglich sein, dem technischen Fortschritt standzuhalten beziehungsweise sich die Chance zu wahren, irgendwann in ein NAV zu gelangen.

Über die Teilnahme an Weiterbildungen können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter motiviert und durch Entwicklungsperspektiven langfristig an das Unternehmen gebunden werden. Auf diesem Weg wird Fachkräften nicht nur mehr Sicherheit geboten, auch das Unternehmen erhält damit mehr Kompetenz und Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Ehrenberg und Smith 2009; Galais et al. 2012).

3.3 Belastung atypisch Beschäftigter durch Infektionsgefahr und monotone Arbeit

Bei der Erfassung von subjektiven, belastenden Faktoren bei der Arbeit wird in der Beschäftigtenbefragung des LIA.nrw offengelegt, dass deutlich weniger atypisch Beschäftigte als Beschäftigte im Normalarbeitsverhältnis durch körperliche Arbeits- und Umgebungsbedingungen sowie psychische Anforderungen ziemlich oder stark belastet sind. So sind Beschäftigte im NAV in NRW eigenen Angaben

zufolge deutlich stärker betroffen von hoher Verantwortung (41%), hohem Zeitdruck (38%), davon, verschiedene Aufgaben gleichzeitig erledigen zu müssen (33%), von Vorschriften (28%), Überforderung durch Arbeitsmenge (27%), Lärm (23%) und zu geringer Wertschätzung der eigenen Arbeitsleistung (26%). Hierbei kann vermutet werden, dass die höhere subjektive Belastung infolge der längeren Expositionsdauer oder aber infolge der beruflichen Stellung auftritt, da Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im NAV häufiger mit Führungsaufgaben betraut sind, wohingegen atypisch Erwerbstätige oftmals eine „niedrigere“ berufliche Stellung innehaben.

Atypisch Beschäftigte fühlen sich dagegen deutlich stärker durch Infektionsgefahr (20%) sowie eintönige, monotone Arbeit (14%) belastet. Die relativ hohen Belastungen durch Infektionsgefahren lassen sich auf die ausgeübten Tätigkeiten zurückführen. So sind in der Beschäftigtenbefragung des LIA.nrw 21% der atypisch Beschäftigten im Gesundheitswesen, in Pflegeberufen und im Sozialdienst tätig und stellen damit die größte Gruppe innerhalb der atypischen Beschäftigungsverhältnisse dar.

3.4 Hohe psychische und körperliche Belastung der Solo-Selbstständigen

Einer besonderen Belastungssituation ist auch die kleine Gruppe der Solo-Selbstständigen ausgesetzt. Ihre Lage hat die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2013a) in ihrer Schwerpunktanalyse zu atypischer Beschäftigung und Solo-Selbstständigkeit analysiert. Knapp die Hälfte der Selbstständigen ohne Beschäftigte (49%) ist vom Arbeiten im Stehen betroffen und ein Viertel von ihnen dadurch (körperlich) belastet. Bei den äußeren Einflüssen treten etwa bei jedem Fünften klimatische Bedingungen (Kälte, Hitze etc.) auf, die wiederum 45% von ihnen belasten. Im psychischen Bereich mit Blick auf die Arbeitsintensität sind Multitasking (53%) sowie starker Termin- und Leistungsdruck (45%) besonders häufig vertreten, wobei die Belastung bei 18% durch Multitasking und bei 59% durch Termin- und Leistungsdruck weit auseinander geht. Hinsichtlich der Belastung durch Monotonie gaben zwar 41% an, ständig wiederkehrende Arbeitsvorgänge durchzuführen, 8% die Arbeitsdurchführung in allen Einzelheiten vorgeschrieben und 21% die Stückzahl, Leistung oder Zeit vorgegeben bekommen zu haben, jedoch sind nur sehr wenige von ihnen durch diese Faktoren auch belastet. Betrachtet man die Auswirkungen der Belastungen auf die Solo-Selbstständigen, so stellen BMAS/BAuA (2013a) fest, dass bei fast drei Fünftel (60%) der Beschäftigtengruppe mindestens eine Beschwerde im psychosomatischen Bereich und bei 64% mindestens eine Beschwerde im Muskel-Skelett-Bereich auftritt.

4. Ansatzpunkte für den Arbeits- und Gesundheitsschutz atypisch Beschäftigter

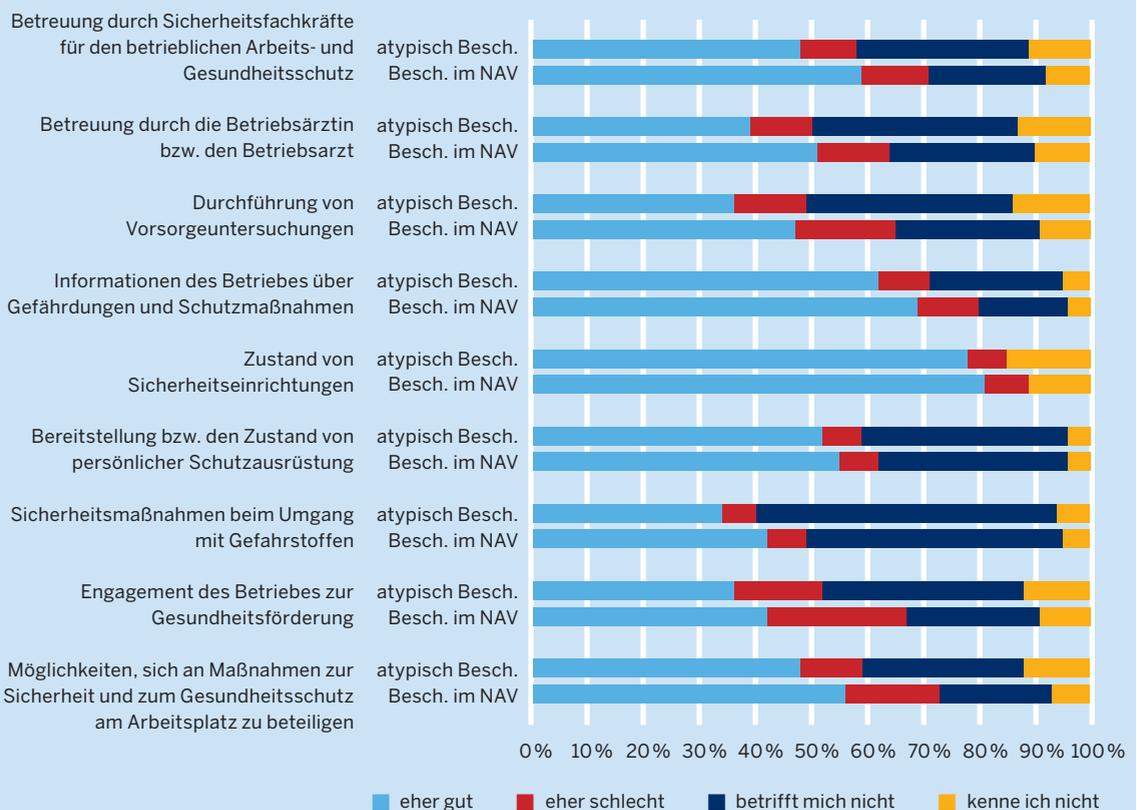
4.1 Teilhabe an Maßnahmen des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes verbessern

Ziel des Arbeitsschutzes ist es, die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten zu sichern und zu verbessern. So ist der Arbeitgeber dazu verpflichtet, Arbeitsschutzmaßnahmen umzusetzen und die Beschäftigten über diese Maßnahmen zu informieren. Allerdings wird die Vernachlässigung atypisch Beschäftigter hinsichtlich des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes bundesweit deutlich: Nach Hamacher et al. (2012) ergeben sich Probleme bei atypisch Beschäftigten im Arbeits- und Gesundheitsschutz vor allem aufgrund fehlender betrieblicher Arbeitsschutzvereinbarungen, der unklaren Beschreibung von Arbeitsplätzen sowie der mangelnden Wirksamkeit der sicherheitstechnischen und betriebsärztlichen Betreuung. Auch Becker und Engel (2015) kommen zu dem Ergebnis, dass atypisch Beschäftigte von vielen Leistungen der Arbeitssicherheit ausgeschlossen werden.

Für Nordrhein-Westfalen zeigt die Beschäftigtenbefragung des LIA.nrw ebenfalls, dass bei der Beurteilung der betrieblichen Arbeitsschutzmaßnahmen große Unterschiede zwischen Beschäftigten im Normalarbeitsverhältnis und atypisch Beschäftigten bestehen. Atypisch Beschäftigte bewerten Arbeitsschutzmaßnahmen deutlich seltener als „eher gut“ und sind auch über gesetzliche Pflichtmaßnahmen nur unzureichend informiert oder vertreten fälschlicherweise die Auffassung, dass sie diese Dinge nicht betreffen (vgl. Polzer et al. 2014). Allein die unterschiedliche Bewertung der Umsetzung der Elemente des Arbeitssicherheitsgesetzes durch atypisch Beschäftigte und Beschäftigte in NAV (vgl. Abbildung 7) verdeutlicht, dass Handlungsbedarf besteht, um auch die Sicherheit und Gesundheit der atypisch Beschäftigten zu sichern und zu verbessern. So wird die *Betreuung durch Sicherheitsfachkräfte für den betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz* von 59 % der Beschäftigten in einem NAV und nur von 48 % atypisch Beschäftigter eher gut bewertet, während weitere 21 % der normal Beschäftigten, aber 31 % der atypisch Beschäftigten angeben, dass sie davon nicht betroffen seien. Von der *gesetzlich vorgeschriebenen Betreuung durch den Betriebsarzt bzw. die Betriebsärztin* geben 37 % der atypisch Beschäftigten an, nicht betroffen zu sein, und 48 % bewerten sie als eher gut. Demgegenüber geben nur 27 % der Beschäftigten im Normalarbeitsverhältnis

an, nicht davon betroffen zu sein, während 51% die Betreuung als eher gut einschätzen. Darüber hinaus werden 39% der Beschäftigten im NAV *persönlich an der Gefährdungsbeurteilung beteiligt*, bei den atypisch Beschäftigten sind es dagegen lediglich 27%, die einbezogen werden.

Abbildung 8: Beurteilung der betrieblichen Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in NRW 2013 nach Beschäftigungsverhältnis



Quelle: Gesunde Arbeit NRW 2014.

Die aufgezeigten Unterschiede stellen Ansatzpunkte dar, um atypisch Beschäftigte für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz stärker zu sensibilisieren und in betriebliche Abläufe wie der Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen zu integrieren. Neben der Überprüfung der Einhaltung von Sicherheitsvorschriften und Arbeitszeitgesetzen geht es dabei vor allem darum, Konzepte zu entwickeln, die auch auf die spezifischen Bedürfnisse atypisch Beschäftigter abgestimmt sind. Es sollte an oberster Stelle stehen, diese Beschäftigten soweit wie möglich in den Betrieb zu integrieren und nicht durch Erkennungsmerkmale, wie z. B. Ausweispflicht oder durch das Tragen spezieller Arbeitskleidung zu separieren, was zu einer weiteren negativen Belastung führen könnte. Besonders bei Beschäftigungsformen wie der Arbeitnehmerüberlassung oder befristeter Beschäftigung, die den Beschäftigten selbst ein Gefühl der Planungsunsicherheit aufgrund der temporär begrenzten Arbeit geben, sind spezielle Konzepte zur Minimierung beeinflussbarer Belastungen gefragt.

4.2 Arbeitsschutz atypisch Beschäftigter am Beispiel der Arbeitnehmerüberlassung

Auf Bundesebene waren 2013 nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit 850.818 Personen in Arbeitnehmerüberlassungen beschäftigt, in NRW waren es 184.331 Beschäftigte mit derartigen Verträgen. Das Arbeitsunfallgeschehen in dieser eher kleinen Gruppe atypisch Beschäftigter wurde von Fertig und Hägele (vgl. im Folgenden 2008) mit dem Ziel untersucht, Ursachen und Zusammenhänge zwischen Arbeitsunfällen und Helferstellen in der Arbeitnehmerüberlassung festzustellen. Dazu wurden Personalentscheidungsträger (PET) in den Verleihbetrieben befragt und Unfalldaten analysiert. Aus den Ergebnissen resultierten Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Präventionsmaßnahmen für Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter.

Die Analyse der Unfallzahlen aus dem Jahr 2006 ergab, dass mit 34 verunfallten Beschäftigten je 1.000 Versicherte deutlich mehr Unfälle bei Leiharbeiterinnen und Leihararbeitern verzeichnet wurden als bei Beschäftigten der gewerblichen Wirtschaft. Zum einen werden Beschäftigte in Arbeitnehmerüberlassungen oftmals in Bereichen eingesetzt, die besonderes Gefährdungspotential mit sich bringen, wie z. B. auf Baustellen. Zum anderen ist oftmals auch die Passung zwischen der erlernten und nun verlangten Tätigkeit der Beschäftigten ungenügend, Zeit- und Leistungsdruck sind hoch, die Kommunikation im Entleihunternehmen sowie Arbeitsschutzunterweisungen und eine entsprechende Ausrüstung fehlen oder es bestehen Sprachdefizite bei den Beschäftigten.

Ein wichtiger Faktor für sichere Arbeitnehmerüberlassung ist die Arbeit der Personalentscheidungsträger (PET), wie Fertig und Hägele (2008) feststellen. Sind die PET in Themen der Arbeitssicherheit geschult, berücksichtigen sie diese auch eher im Verleihprozess, z. B. indem sie eine arbeitsschutzbezogene Klausel in die Arbeitsverträge aufnehmen. Darüber hinaus überwiegen für die meisten der befragten PET die positiven Aspekte des Arbeitsschutzes gegenüber den negativen, wie entstehende Kosten und aufgewendete Zeit. Speziell angesprochen auf die Wahrnehmung psychischer Belastung bei Beschäftigten in Arbeitnehmerüberlassungen, geben 75% an, dass dieses Thema eher nicht oder überhaupt nicht wichtig ist, noch in Zukunft wichtig werden wird. Als Informationsquellen für Arbeitsschutzthemen nutzen PET Gespräche mit externen Mitarbeitern oder mit Fachkräften für Arbeitssicherheit des eigenen Unternehmens sowie das Internet (80%). Darüber hinaus werden auch Gespräche mit Kollegen, der Fachkraft für Arbeitssicherheit des Kunden, Vorgesetzten sowie dem Betriebsarzt oder der Betriebsärztin des eigenen Unternehmens geführt (60%). Um Probleme der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu identifizieren, werden häufig das direkte Gespräch mit den Beschäftigten (80%) oder Fragebögen genutzt (70%).

Zur stärkeren Sensibilisierung der PET für Arbeitssicherheits- und Gesundheitsthemen empfehlen Fertig und Hägele (2008) basierend auf den Ergebnissen, die Themen bereits in der Ausbildung sowie in Fortbildungen und zertifizierten Schulungen zu verankern. Dazu könnten Verbände als Kooperationspartner einbezogen werden. Ebenso sollte über die Einführung einer durch Anreize (z. B. durch Prämien oder Auszeichnungen) gesteuerten Good-Practice-Datenbank nachgedacht werden. Als wichtig wird auch ein reger Austausch unter allen Beteiligten erachtet, der z. B. durch Fachveranstaltungen und Newsletter ausgebaut werden kann, um die Vernetzung der Akteure in diesem Feld zu unterstützen.

5. Fazit

Atypische Beschäftigungsverhältnisse haben in den vergangenen Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen; mittlerweile befinden sich etwa zwei Fünftel der Beschäftigten in einem atypischen Beschäftigungsverhältnis. Zum Teil ist die Situation atypisch Beschäftigter auch prekär, wie z. B. oftmals bei der relativ kleinen Gruppe der Solo-Selbstständigen, deren Einkommen sehr eng an konjunkturelle Einflüsse gebunden ist. Gründe für die Wahl eines atypischen Beschäftigungsverhältnisses können dabei vielfältig sein. Insbesondere bieten atypische Beschäftigungsformen eine Möglichkeit zur Vereinbarung von Arbeit und Privatleben. Dies ist vor allem für Alleinerziehende und Familien mit einem geringen Einkommen durch den Hauptverdiener oder die Hauptverdienerin wichtig, um die finanzielle Situation zu sichern. Darüber hinaus kann auch eine geringe Bildung dazu führen, dass es nicht möglich ist, andere, höherwertige Aufgaben zu erledigen und in einem Normalarbeitsverhältnis zu arbeiten. Genauso kann allerdings der Wunsch nach freier Arbeitseinteilung und Unabhängigkeit oftmals verbunden mit einem hohen Bildungsstand dahinter stehen.

Die Belastungssituation atypisch Beschäftigter gestaltet sich vielfältig. Zusätzliche Belastungen durch familiäre Verpflichtungen und finanzielle Sorgen gehören häufig zu ihrem Alltag. In ihrer Tätigkeit erleben viele dieser Beschäftigten mehr Monotonie als Beschäftigte in einem Normalarbeitsverhältnis. Allerdings erschwert teilweise auch eine geringe Qualifikation die Übernahme zusätzlicher beruflicher Verantwortung oder die Aufnahme eines Normalarbeitsverhältnisses. Häufig sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Gesundheits- und Sozialwesen atypisch beschäftigt, wo ebenfalls die arbeitsbedingte Belastung – hier durch Infektionsgefahr – höher ist.

Durch atypische Beschäftigung verbringen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer insgesamt weniger Zeit im Unternehmen. Aus diesem Grund erscheint es plausibel, dass sie oftmals nicht so umfangreich wie Beschäftigte in einem Normalarbeitsverhältnis über Arbeitsschutzmaßnahmen ihres Unternehmens informiert sind und seltener bei Gefährdungsbeurteilungen eingebunden werden. Übertragen auf die Gruppe der Solo-Selbstständigen, die nicht in einen Unternehmenskontext eingebunden und durch die Arbeit vielfältig psychisch und körperlich belastet ist, stellt sich infolgedessen allerdings die Frage, wie ihre Sicherheit und Gesundheit zukünftig gesichert und verbessert werden könnte.

Literatur

Becker, K., Engel, T. (2015): Reduziertes Schutzniveau jenseits der Normalarbeit. In: WSI-Mitteilungen 68 (3), S. 178–186.

Brenke, K. (2013): Allein tätige Selbstständige: starkes Beschäftigungswachstum, oft nur geringe Einkommen. In: DIW Wochenbericht Nr. 7, 2013. S. 3–16.

Brinkmann, U., Dörre, K., Röbenack, S. (2006): Prekäre Arbeit. Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse. Friedrich-Ebert-Stiftung: Bonn.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Zusammenarbeit mit der juris GmbH (BMJV) (2000): Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge. TzBfG, zuletzt geändert durch Art. 23 G v. 20.12.2011 I 2854 2000. Online verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/tzbf/gesamt.pdf> (Stand 24.04.2014).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BMAS/BAuA) (2013): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2012. Online verfügbar unter: <http://www.baua.de/suga> (Stand 15.06.2015).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BMAS/BAuA) (2013a): Schwerpunkt – Atypische Beschäftigung und Solo-Selbstständigkeit. Online verfügbar unter: <http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Schwerpunkt/Atypische-Beschaeftigung.html> (Stand: 16.06.2015).

Ehrenberg, R. G., Smith R. S. (2009): Modern Labor Economics. Theory and Public Policy. Pearson Education, Inc.: Boston.

Fertig, M., Hägele, H. (2008): Untersuchung des Helferunfallgeschehens in der Zeitarbeit. Endbericht. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH im Auftrag der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft. Online verfügbar unter: https://www.vbg.de/zeitarbeit/p_z/studien/08%2012%2022%20bericht%20helferunfallgeschehen_final.pdf (Stand 17.06.2015).

Galais, N., Sende, C., Hecker, D., Wolff, H.-G. (2012): Flexible und atypische Beschäftigung: Belastungen und Beanspruchung. In: B. Badura et al. (Hrsg.), Fehlzeiten-Report 2012, Gesundheit in der flexiblen Arbeitswelt: Chancen nutzen – Risiken minimieren. Zahlen, Daten, Analysen aus allen Branchen der Wirtschaft. Springer: Berlin, S. 109–121.

Gerlach, I., Ahrens, R., Laß, I., Heddendorp, H. (2015): Die Bedeutung atypischer Beschäftigung für zentrale Lebensbereiche. Online verfügbar unter: http://www.ffp.de/tl_files/dokumente/2015/20150625_Policy_Brief_Projekt%202013-633-3.pdf (Stand 26.06.2015).

Hamacher, W., Eickholt, C., Lenartz, N., Blanco, S., Wittmann, S. (2012): Sicherheits- und Gesundheitskompetenz durch informelles Lernen im Prozess der Arbeit. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin: Dortmund.

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) (2014): Selbstständige und Solo-Selbstständige 1991–2013. Online verfügbar unter: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV69.pdf (Stand: 12.06.2015).

Keller, B., Schulz, S., Seifert, H. (2012): Entwicklungen und Strukturmerkmale der atypisch Beschäftigten in Deutschland bis 2010. WSI-Diskussionspapier 182, Düsseldorf. Online verfügbar unter: http://www.boeckler.de/wsi_5351.htm?produkt=HBS-005351&chunk=1&jahr= (Stand 24.03.2014).

Mückenberger, U. (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses – hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? Zeitschrift für Sozialreform, 31 (8), 415–434, 457–475.

Müller, T. (IT.NRW) (2014): Selbstständige: Arm oder reich? Soziale Lage der Selbstständigen im Haushaltskontext. Wissenschaftliche Tagung des Fachausschusses Erwerbstätigkeit/Arbeitsmarkt am 20. und 21. Mai 2014 im Statistischen Bundesamt. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/UeberUns/Veranstaltungen/VeranstaltungenArchiv/FachausschussArbeitsmarkt2014/Selbstaendigkeit_ArmutReichtum.pdf?__blob=publicationFile (Stand 24.08.2015).

Polzer, C., Figgen, M., Seiler, K., Beerheide, E., Evers, G., Van Loocke-Scholz, A., Mayer, S., Müller, A., Roese, L. (2014): *Gesunde Arbeit NRW 2014. Belastung – Auswirkung – Gestaltung – Bewältigung. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in NRW.* transfer 5. Landesinstitut für Arbeitsgestaltung des Landes Nordrhein-Westfalen: Düsseldorf.

Rodgers, G. (1989): *Precarious work in Western Europe: The state of the debate.* In: Rodgers, G., Rodgers, J., *Precarious jobs in labour market regulation: The growth of atypical employment in Western Europe*, International Labour Organisation/International Institute for Labour Studies, Geneva, S. 1–16.

Salengros, P., van de Leemput, C., Mukibangiey, L. (1989): *Psychological and sociological perspectives on precarious employment in Belgium.* In: Rodgers, G., Rodgers, J., *Precarious jobs in labour market regulation: The growth of atypical employment in Western Europe*, International Labour Organisation/International Institute for Labour Studies, Geneva, S. 197–223.

Schäfer, H., Schmidt, J. (2014): *Einstieg in Arbeit: Die Rolle der Arbeitsmarktregulierung.* Gutachten im Auftrag der INSM, IW policy paper, No. 15/2014.



Praxis

“ Wir stellen immer wieder fest, dass das Bewusstsein für die besonderen Bedürfnisse von atypisch Beschäftigten beim Arbeitgeber und auch bei Führungskräften nicht vorhanden ist. “

Interview mit Susanne Arndt-Zygar;
Bezirksregierung Detmold – ein Beitrag aus der Aufsicht.

Atypische Beschäftigung in allen seinen Formen nimmt in der Arbeitswelt einen immer größeren Anteil ein. Wie nehmen Sie als Aufsichtsperson der Arbeitsschutzverwaltung hier Veränderungen wahr?

Wir als Arbeitsschutzverwaltung überprüfen die Arbeitsbedingungen aller Beschäftigten vor Ort in den Betrieben und Unternehmen. Hierzu gehören neben der Betriebs- und Anlagensicherheit, dem Umgang mit Bio- und Gefahrstoffen, der Arbeitsplatzgestaltung auch die Bereiche der Arbeitszeit sowie der psychischen Belastungen.

In den beiden letztgenannten Bereichen nimmt die Anzahl der Beschwerden von Beschäftigten zu. Inhalte der Beschwerden sind Überstunden, fehlende oder nicht ausreichende Pausen und Ruhezeiten, kurzfristige Bekanntgabe oder Änderung von Schichtplänen. Bei der Überprüfung der Arbeitszeiten stellen wir eine zunehmende Entgrenzung fest: Vertrauensarbeitszeit, Homeoffice, Alleinarbeit, Arbeit auf Abruf und Rufbereitschaft sind Formen, die uns immer häufiger begegnen. Die Belastungen durch diese Arbeitsformen wirken sich auch psychisch aus. So ist dies z. B. bei der Alleinarbeit insbesondere in kleinen Einzelhandelsgeschäften immer häufiger anzutreffen. Hier gibt es immer wieder Beschwerden, dass die Pausen nicht genommen werden können, weil das Geschäft nicht geschlossen werden darf.

Eine weitere immer bedeutender werdende Arbeitsform ist der Werkvertrag. Früher vielfach in der Projektarbeit üblich ist er auch im produzierenden Gewerbe angekommen. So werden in vielen Schlacht- und Zerlegebetrieben Werkvertragsfirmen tätig, die das Zerlegen von Fleisch oder das Kommissionieren und Verpacken der Verkaufsverpackungen für die Discounter übernehmen.

In welchen Branchen nehmen Sie Problematiken durch atypische Beschäftigungsformen besonders wahr? Wie drückt sich das aus?

Atypische Beschäftigung hat viele verschiedene Erscheinungsformen, die in unterschiedlichen Branchen verschiedene Schwerpunkte haben. Aber anzutreffen sind sie eigentlich in allen Bereichen.

So werden befristete Arbeitsverhältnisse genutzt zum Überbrücken von planbaren Abwesenheiten, Auftragsspitzen, Projekten u. a. m., sie sind überall üblich. Vermehrt in der Verwaltung sind Teilzeitbeschäftigungen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie etabliert, sie sind aber auch in Produktionsbereichen anzutreffen. Ebenfalls in allen Bereichen eingesetzt sind Praktikanten. Im Bereich der helfenden Tätigkeiten oder auch in Bereichen mit großer Flexibilität wie z. B. dem Einzelhandel gibt es viele 450-Euro-Jobs.

Zeitarbeit treffen wir vielfach im produzierenden Gewerbe an. Doch ist diese Beschäftigungsform auch im Gesundheitswesen zu finden, Pflegepersonal und sogar Ärzte werden inzwischen über Zeitarbeitsfirmen an Krankenhäuser vermittelt.

Dem Thema Werkverträge haben wir im Jahr 2012 einen Schwerpunkt gesetzt. Es wurden in Schlacht- und Fleischerzerlegebetrieben die Einsatzbedingungen der bei Werkvertragsfirmen Beschäftigten überprüft.

Welchen Handlungsbedarf sehen Sie?

Der formale arbeitsschutzrechtliche Rahmen ist bei den Betrieben und Unternehmen bezüglich atypischer Beschäftigungsverhältnisse auf einem gleichen Niveau wie bei anderen Beschäftigten; die Arbeitgeber machen im Allgemeinen keinen bewussten Unterschied bzgl. der Beschäftigungsformen. Doch stellen wir immer wieder fest, dass das Bewusstsein für die besonderen Bedürfnisse von atypisch Beschäftigten beim Arbeitgeber und auch bei Führungskräften nicht vorhanden ist. Exemplarisch nenne ich: Unterweisungen werden nicht so geplant,

dass alle teilnehmen können (z. B. 450-Euro-Kräfte), notwendige Qualifikationsmaßnahmen werden nicht allen zu ihren Arbeitszeiten angeboten, im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung werden die psychischen Belastungen sowie die besonderen Sorgen und Nöte dieser Personengruppe nicht betrachtet.

Wichtig ist, dass der Arbeitgeber bei der Gefährdungsbeurteilung für seinen Betrieb oder sein Unternehmen sowohl alle (technischen) Betriebszustände betrachtet als auch bei dem personenbezogenen Ansatz alle Beschäftigtengruppen einbezieht (Führungskräfte, Auszubildende, Beschäftigte in Elternzeit oder Mini-Jobber).

Ich wünsche mir in allen Betrieben und Unternehmen eine Kultur der Fürsorge und Wertschätzung für alle Beschäftigten, dann müssten wir uns um die Beschäftigten, typische und atypische, nicht mehr sorgen.

Haben Sie den Eindruck, dass Arbeitgeber mehr Unterstützung bei der Gestaltung ihrer Arbeitsorganisation brauchen?

Große Betriebe und Unternehmen haben im Allgemeinen mit der Fachkraft für Arbeitssicherheit, dem Betriebsarzt, kundigen Führungskräften und engagierten Betriebsräten eine gut funktionierende Arbeitsschutzorganisation. Durch das Engagement vieler werden alle Bereiche des Arbeits- und Gesundheitsschutzes angepasst und angemessen gestaltet, insgesamt ist ein gutes Arbeitsschutzniveau vorhanden.

Probleme haben kleinere Betriebe, die aufgrund der Personalstärke nicht auf entsprechende Beratung durch Experten zurückgreifen können – oder wollen, da es für sie verhältnismäßig teuer wird, wenn sie diese einkaufen. Der Arbeitgeber wird persönlich gefordert, den Arbeits- und Gesundheitsschutz in allen Bereichen umzusetzen. Es gibt eine enorme Vielfalt an Gesetzen, Verordnungen, Technischen Regeln für die vielen Rechtsbereiche des Arbeitsschutzes wie zur Arbeitsstättengestaltung, zum Gefahrstoffrecht, zur Betriebssicherheit, zu Biostoffen, zu besonderen Personengruppen wie Jugendlichen und werdenden bzw. stillenden Müttern u. v. m., aber auch berufsgenossenschaftliche Vorschriften, Regeln und Informationen. Die Anforderung, alle Vorschriften im Blick zu haben, führt zu einer Überforderung der Inhaber von Klein- und Kleinstbetrieben.

Seit Jahren suchen wir Lösungen für kleine und mittelständische Unternehmen. Dies ist aber aufgrund der Vielfalt und Individualität der Klein- und Kleinstunternehmen sehr schwierig. Es gibt inzwischen viele branchenbezogene Handlungs-

hilfen zur Durchführung der Gefährdungsbeurteilung. Anwenden und anpassen muss sie aber jeder Arbeitgeber an seine betrieblichen Gegebenheiten und Bedürfnisse – hier können die Experten helfen. Positiv ist immer, wenn die zuständigen Berufsgenossenschaften oder auch z. B. überbetriebliche Organisationen wie Handwerkskammern, Innungen o. a. entsprechende Konzepte für Kleinbetriebe entwickeln und die Anwendung begleiten.

Wie lauten aus Ihrer Sicht die Herausforderungen, vor die der Arbeitsschutz durch atypische Beschäftigung in Zukunft gestellt wird?

Die Herausforderungen sind schon da. Die globale Vernetzung von Firmen und Produktions- und Handelswegen, die örtliche und zeitliche Entgrenzung von Arbeit durch das Motto „Arbeiten immer und überall“, die Anforderungen an Mobilität und Flexibilität u. v. m. stellen die Arbeitswelt vor immer neue Probleme. Die ständige Erreichbarkeit aller über Handy, Tablet und Internet führt zu einer Zunahme der Beschleunigung und Arbeitsdichte. Planbare Erholungsphasen zum Erhalten der Arbeitsfähigkeit wie Zeit für Hobby und Freizeit und ein soziales Miteinander außerhalb der Arbeit nehmen immer mehr ab. Die Work-Life-Balance gerät immer mehr in Schieflage. Atypische Arbeitsverhältnisse tun das ihre dazu: Sie ermöglichen dem Arbeitgeber größte Flexibilität bei der Personalbedarfsplanung, vermindern aber eine sichere Lebensplanung für die Beschäftigten.

Wichtig ist aus meiner Sicht, dass wir auf allen gesellschaftlichen Ebenen diese Probleme wahrnehmen und ein Klima schaffen, damit menschliche Bedürfnisse auch im beruflichen Alltag einen hohen Wert haben, selbstverständlich berücksichtigt werden und nicht betriebswirtschaftlichen Bedürfnissen untergeordnet werden, ganz im Sinne unserer Landesverfassung, Artikel 24: „Im Mittelpunkt des Wirtschaftslebens steht das Wohl des Menschen. Der Schutz seiner Arbeitskraft hat den Vorrang vor dem Schutz materiellen Besitzes.“

Gesunde Arbeit für alle Beschäftigten, das ist mein Wunsch, dazu will ich beitragen.

Werkverträge:

Definition und Stand der Dinge.

Talar Acemyan, LIA.nrw

Bislang wurden nur wenige empirische Untersuchungen über die Arbeitsbedingungen von Werkvertragsbeschäftigten durchgeführt. Das mag zum einen daran liegen, dass das „Sorgenkind“ der letzten Jahre die Arbeitnehmerüberlassung war, zum anderen, weil es ein neueres Phänomen ist, dass Werkverträge zunehmend auf Dauer und nicht nur zeitlich befristet vergeben werden. Dies – so die bisher in Medien verbreitete These – sei eine Folge der Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung. Der Werkvertrag sei demnach die unregulierte Grauzone, in der die Arbeitgeber nach der erfolgreichen Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung noch die Möglichkeit besäßen, das Flexibilisierungspotential im Sinne von Reduzierung von Lohnkosten und Verlagerung von Verantwortung gegenüber Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auszuschöpfen. Aussagen dieser Art sind aktuell in den Medien sehr präsent und verallgemeinern, aber sie schaffen keine Veränderungen, die jedoch vor dem Hintergrund der Verwandlung, die *innerhalb* dieser Erwerbsform stattfindet, möglicherweise notwendig wären. Zumal es auch Probleme bei der Erfassung von Daten über Werkverträge gibt und die Forschung zunächst potentielle Zugangskanäle erschließen muss, um an aussagekräftige Daten zu gelangen und aus diesen Empfehlungen für die Politik ableiten zu können.

Diese Entwicklung stellt nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch den Arbeitsschutz vor neue Herausforderungen. Während das Hauptaugenmerk der Gewerkschaften auf den Arbeitslöhnen liegt, stehen beim Arbeitsschutz die Arbeitsbedingungen im Vordergrund.

Im Folgenden wird nach einer kurzen Definition dieser Erwerbsform auf die Frage eingegangen, inwieweit der bisherige arbeitsschutzrechtliche Rahmen diese berücksichtigt. Abschließend werden Überlegungen angeführt, wie der Arbeitsschutz innerhalb seines Rechtsrahmens agieren kann, um die von dieser Erwerbsform betroffenen Beschäftigten zu schützen.

1. Definition Werkvertrag

Werkverträge sind eindeutig von Arbeitnehmerüberlassungsverträgen abzugrenzen.

Arbeitnehmerüberlassung liegt dann vor, wenn ein Unternehmen Beschäftigte an ein anderes Unternehmen überlässt, das diese nach den eigenen betrieblichen Erfordernissen einsetzt. Die Eingliederung der Beschäftigten in die Betriebsorganisation liegt in der Verantwortung des Einsatzbetriebs, d. h., dass Leiharbeitnehmende ihre Arbeitsanweisungen vor allem vom Auftraggeber erhalten, an den sie ausgeliehen werden.

Bei einem *Werkvertrag* vergibt ein Auftraggeber einen Auftrag an eine Person oder an eine Fremdfirma. Das Merkmal eines Werkvertrags ist, dass der Auftragnehmer das vertraglich vereinbarte Arbeitsergebnis (z. B. ein Produkt) mit eigenen Arbeitskräften erstellt, für dieses haftet und selbst bestimmt, wie es erstellt wird. Abgerechnet wird beim Werkvertrag ergebnisorientiert – nicht nach Arbeitszeit. Wann ein Werkvertrag vorliegt, ist in allgemeiner Form im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelt.

Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) geht von folgender Definition aus, § 631 BGB:

- (1) Durch den Werkvertrag wird der Unternehmer zur Herstellung des versprochenen Werkes, der Besteller zur Entrichtung der vereinbarten Vergütung verpflichtet.
- (2) Gegenstand des Werkvertrags kann sowohl die Herstellung oder Veränderung einer Sache als auch ein anderer durch Arbeit oder Dienstleistung herbeizuführender Erfolg sein.

Werkverträge sind kein neues Phänomen. Mit dem BGB traten am 1. Januar 1900 gesetzliche Regelungen zum Werkvertrag in Kraft. Viele Branchen machen von ihm Gebrauch, um ein bestimmtes Produkt oder eine Dienstleistung von einer fachkundigen Person in einem bestimmten Zeitrahmen zu beziehen. Werkverträge zählen zu den atypischen Beschäftigungsformen, die als „prekär“ eingestuft werden *können*, sofern folgende Merkmale eines prekären Beschäftigungsverhältnisses zu verzeichnen sind:



Als prekär kann ein Erwerbsverhältnis bezeichnet werden, wenn die Beschäftigten aufgrund ihrer Tätigkeit deutlich unter ein Einkommens-, Schutz- und soziales Integrationsniveau sinken, das in der Gegenwartsgesellschaft als Standard definiert und mehrheitlich anerkannt wird. Und prekär ist Erwerbsarbeit auch, insofern sie subjektiv mit Sinnverlusten, Anerkennungsdefiziten und Planungsunsicherheit in einem Ausmaß verbunden ist, das gesellschaftliche Standards deutlich zuungunsten der Beschäftigten korrigiert.



Castel und Dörre (2009)

Werkverträge können zwischen verschiedenen Vertragspartnern geschlossen werden, die gesonderten arbeitsrechtlichen Bestimmungen unterliegen:

- Werkverträge zwischen Unternehmen
- Werkverträge zwischen Unternehmen und Solo-Selbstständigen
- Werkverträge zwischen Unternehmen und einem ausländischen Auftragnehmer

Allerdings muss auch berücksichtigt werden, dass für die Rechtsfolgen die tatsächlichen Umstände des Vertrags und der Vertragsausführung relevant sind und nicht die Namensgebung des Vertrags (vgl. BMAS 2012).

1.1 Rechtlicher Arbeitsschutzrahmen des Werkvertrags

Das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) gilt auch für Werkvertragsnehmende in Deutschland.

§ 8 ArbSchG konkretisiert die Zusammenarbeit mehrerer Arbeitgeber wie folgt:

- (1) Werden Beschäftigte mehrerer Arbeitgeber an einem Arbeitsplatz tätig, sind die Arbeitgeber verpflichtet, bei der Durchführung der Sicherheits- und Gesundheitsschutzbestimmungen zusammenzuarbeiten. Soweit dies für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit erforderlich ist, haben die Arbeitgeber je nach Art der Tätigkeiten insbesondere sich gegenseitig und ihre Beschäftigten über die mit den Arbeiten verbundenen Gefahren für Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten zu unterrichten und Maßnahmen zur Verhütung dieser Gefahren abzustimmen.

(2) Der Arbeitgeber muss sich je nach Art der Tätigkeit vergewissern, dass die Beschäftigten anderer Arbeitgeber, die in seinem Betrieb tätig werden, hinsichtlich der Gefahren für ihre Sicherheit und Gesundheit während ihrer Tätigkeit in seinem Betrieb angemessene Anweisungen erhalten haben.

§ 6 der DGUV-Vorschrift 1 „Grundsätze der Prävention“, die für Mitglieder der Berufsgenossenschaften verbindlich sind, hält fest:

(1) Werden Beschäftigte mehrerer Unternehmer oder selbstständige Einzelunternehmer an einem Arbeitsplatz tätig, haben die Unternehmer hinsichtlich der Maßnahmen nach § 2 Abs. 1, entsprechend § 8 Abs. 1 ArbSchG zusammenzuarbeiten. Insbesondere haben sie, soweit es zur Vermeidung einer möglichen gegenseitigen Gefährdung erforderlich ist, eine Person zu bestimmen, die die Arbeiten aufeinander abstimmt; zur Abwehr besonderer Gefahren ist sie mit entsprechender Weisungsbefugnis auszustatten.

(2) Der Unternehmer hat sich je nach Art der Tätigkeit zu vergewissern, dass Personen, die in seinem Betrieb tätig werden, hinsichtlich der Gefahren für ihre Sicherheit und Gesundheit während ihrer Tätigkeit in seinem Betrieb angemessene Anweisungen erhalten haben.

Daraus lässt sich entnehmen, dass der Arbeitgeber der Beschäftigten – dies bedeutet bei dem Einsatz von Beschäftigten in Fremdbetrieben der Auftragnehmer – hauptverantwortlich für die Arbeitssicherheit ist.

1.2 Abgrenzung zum Scheinwerkvertrag

Ein Scheinwerkvertrag liegt vor, wenn die zuvor genannten Merkmale eines Werkvertrags nur vorgetäuscht werden, tatsächlich jedoch die Überlassung von Beschäftigten stattfindet und das Weisungsrecht hinsichtlich der Ausführung der Arbeitsleistung dem Auftraggeber überlassen wird. Lassen sich Scheinwerkverträge nachweisen, so greifen die Regelungen wegen unerlaubter Arbeitnehmerüberlassung.

2. Stand der Dinge

2.1 Erste Schritte zur Gleichbehandlung – Einführung des Mindestlohns

Durch die Einführung des allgemein gesetzlichen Mindestlohns (gültig seit dem 1. Januar 2015) kann Lohndumping – insbesondere bei ausländischen Arbeitskräften – unterbunden werden. In § 1 des Mindestlohngesetzes (MiLoG) steht:

- (1) Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat Anspruch auf Zahlung eines Arbeitsentgelts mindestens in Höhe des Mindestlohns durch den Arbeitgeber.
- (2) Die Höhe des Mindestlohns beträgt ab dem 1. Januar 2015 brutto 8,50 Euro je Zeitstunde. Die Höhe des Mindestlohns kann auf Vorschlag einer ständigen Kommission der Tarifpartner (Mindestlohnkommission) durch Rechtsverordnung der Bundesregierung geändert werden.
- (3) Die Regelungen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes, des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und der auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen gehen den Regelungen dieses Gesetzes vor, soweit die Höhe der auf ihrer Grundlage festgesetzten Branchenmindestlöhne die Höhe des Mindestlohns nicht unterschreitet. Der Vorrang nach Satz 1 gilt entsprechend für einen auf der Grundlage von § 5 des Tarifvertragsgesetzes für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag im Sinne von § 4 Absatz 1 Nummer 1 sowie §§ 5 und 6 Absatz 2 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes.

Der Mindestlohn kann allerdings eine präzisere Abgrenzung von Werkvertrag und Arbeitnehmerüberlassung nicht ersetzen. Im Folgenden wird auf die Schwierigkeiten bei der statistischen Erfassung der Entwicklung von Werkverträgen eingegangen.

2.2 Problem der geringen Datenlage

Neben der grundlegenden Problematik, wie Werkverträge mit entsprechenden Erhebungsinstrumenten erfasst werden können, gibt es bislang ebenso keinen Konsens über die Notwendigkeit einer Erfassung an sich.

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages lehnte Anfang 2013 den Antrag einer statistischen Erfassung von Werkverträgen und die damit verbundene Meldepflicht mehrheitlich mit dem Argument der „Diffamierung von Werkverträgen in Gänze“ ab. Parallel zu diesem Antrag wurde eine Machbarkeitsstudie vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales veröffentlicht, in der festgestellt wurde, dass über die Nutzung von Werkverträgen für Deutschland bislang keine belastbaren Daten existieren, um aus diesen Empfehlungen für die Arbeitsmarktpolitik ableiten zu können (vgl. BMAS 2012). Die wenigen Studien, die bislang zu diesem Thema von Gewerkschaften vorgelegt wurden, sind weder von ihrem Untersuchungsdesign noch von ihrem Umfang so umfassend, dass eine „tragfähige Datenbasis zur Beurteilung des Phänomens“ angeboten werden kann (vgl. ebd.).

Dennoch sind die Ergebnisse der wenigen Studien nicht außer Acht zu lassen, denn sie verzeichnen allesamt erhebliche Benachteiligungen für Werkvertragsnehmende im Vergleich zu Stammbeschäftigten und Leiharbeitnehmenden (vgl. NGG 2012, Lorig 2012, IG Metall 2012, DGB 2011, Nienhüser/Bonnes 2009).

2.3 Erfassung im Rahmen der kleinen Möglichkeiten – Arbeitsbedingungen überprüfen

Die Machbarkeitsstudie weist neben den Schwierigkeiten einer quantitativen Erfassung bzgl. der Verbreitung von Werkverträgen mit Fremdfirmen und den Grenzen qualitativer Erfassung darauf hin, dass es – vor dem Hintergrund der einzukalkulierenden Dauer, bis erste Ergebnisse vorliegen – wirkungsvoller wäre, die Erhebung auf die Arbeitsbedingungen von Werkvertragsnehmenden zu lenken, bspw. vergleichend zu Stammbeslegschaft und Leiharbeitnehmenden. Eine solche Untersuchung könnte mit kleineren Fallzahlen arbeiten (vgl. BMAS 2012).

Wie bereits angeführt, sind für rechtliche Folgen jeweils die tatsächlichen Umstände des Vertrags und der Vertragsausführung relevant und nicht die Namensgebung des Vertrags. Für die exakte Erfassung würde dies wiederum bedeuten, dass zunächst für jede Untersuchung zur Verbreitung und zu den Problemlagen von Werkverträgen festgelegt werden müsste, welche Vertragskonstellationen berücksichtigt werden sollen (vgl. ebd.).

2.4 Arbeitsschutz – Rolle der Betriebsräte

” Viele Betriebsräte, die für gute Arbeitsschutzstandards der Stammebelegschaft kämpfen, sind unsicher, inwieweit sie sich für die Leiharbeiter verantwortlich fühlen sollen. Das beginnt bei einer Kontrolle einer ordnungsgemäßen Einweisung über die Ausstattung mit Schutzbekleidung bis hin zu den mit der Leiharbeit verbundenen psychischen Belastungen. Dieses Nicht-Zuständig-Fühlen liegt im Dreiecksverhältnis Verleiher-Leiharbeiter-Entleiher begründet. Rechtlich ist es so, dass derjenige Betriebsrat mitbestimmen kann, in dessen Bereich die Entscheidungsbefugnis des Managements liegt. Aber die Rechtslage verschwimmt in der Praxis allzu oft in einer Grauzone, statt klarer Verantwortungsübernahme entsteht dann ein Mitbestimmungsvakuum. “

Brinkmann (2012)

Häufig fehlen den Werkvertragsunternehmen Interessenvertretungen. Selbst im Falle, dass sie über einen Betriebsrat verfügen, besteht nur eine geringe Möglichkeit der Einflussnahme bzgl. der Arbeitsbedingungen beim Auftraggeber. Denn der Betriebsrat des Unternehmens, das den Auftrag vergibt, hat kein Mandat über die Interessenvertretung der Werkvertragsnehmenden (vgl. Klein-Schneider und Beutler, 2013).

” Wenn der Betriebsrat sicher ist, dass es sich um einen Scheinwerkvertrag handelt, hat er ein Vetorecht gegen den Fremdpersonaleinsatz, weil die Beschäftigung gesetzeswidrig ist. Ansonsten kann er sich bei Werkverträgen nur auf sein allgemeines Informationsrecht berufen. Er kann beispielsweise Auskunft darüber verlangen, in welchem Umfang der Arbeitgeber Werkverträge einsetzen will und ob das eventuell eine Betriebsänderung bedeutet. Es gibt aber kein Mitbestimmungsrecht beim bloßen Tätigwerden von Werkvertragsunternehmen auf dem Betriebsgelände. Hier müsste der Gesetzgeber über Korrekturen nachdenken, weil die Zusammenarbeit der Arbeitnehmer auch bei echten Werkverträgen so eng sein kann, dass ein schützenswertes Interesse der Stammebelegschaft besteht. Wie groß etwa das Risiko von Arbeitsunfällen ist, hängt auch davon ab, was für Beschäftigte ins Unternehmen kommen und wie sie qualifiziert sind. “

Schüren (2012)

2.5 Probleme für den Arbeitsschutz vor Ort

Keine andere Gewerkschaft wird mit dem Problem der „dauerhaften“ Werkverträge so konfrontiert wie die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG). Die NGG weist in ihrer Studie (2012) darauf hin, dass auf einigen Schlachthöfen inzwischen 90 % der Beschäftigten werkvertragsbeschäftigt sind und nur noch 10 % fest angestellt sind. Dabei kommen die Werkvertragsbeschäftigten meist aus osteuropäischen Ländern und arbeiten – anders als in der Baubranche, die bereits vor der Einführung des MiLoG einen tariflichen Mindestlohn einführte – unter hohem betrieblichem Druck zu niedrigen Löhnen, weit unter dem Tarifniveau. Für grenzüberschreitende Arbeitsverhältnisse gelten die Mindestbedingungen zur Arbeitssicherheit und zum Gesundheitsschutz, die im Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) stehen.

Vor diesem Hintergrund führte die Arbeitsschutzverwaltung Nordrhein-Westfalen im Jahr 2013 eine Schwerpunktaktion in Fleischereibetrieben (Zerlegebetriebe) durch. Die folgenden Ergebnisse unterstreichen die Thesen der NGG:

- In 60 % der Zerlegebetriebe und 68 % der Werkvertragsunternehmen lagen Mängel bei der durchzuführenden Gefährdungsbeurteilung vor.
- Bei 79 % der Betriebe, die Werkvertragsnehmende einsetzten, erfolgte keine Abstimmung zwischen dem Fleischereibetrieb und den Werkvertragsunternehmen zum Arbeitsschutz oder diese war unzureichend.
- Schriftliche Betriebsanweisungen in der Sprache der Beschäftigten, z. B. über die Verwendung von Gefahrstoffen oder die Bedienung von Arbeitsmitteln, lagen in 42 % der überprüften Zerlegebetriebe nicht vor.
- Der Arbeitsabstand zwischen den Beschäftigten beim Umgang mit scharfen Messern wurde in 20 % der Zerlegebetriebe nicht ausreichend eingehalten. Bei 44 % der überprüften Werkvertragsnehmer war der sichere Abstand zu anderen Beschäftigten beim Umgang mit schneidenden Werkzeugen nicht gewährleistet.
- Die notwendige arbeitsmedizinische Vorsorge wurde in 29 % der Zerlegebetriebe nicht oder nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt (vgl. MAIS NRW, 2013).

Die wesentlichen Ursachen lassen sich in Kürze wie folgt festhalten:

- Werkvertragsbeschäftigte kennen die Umgebungsgefahren beim Auftraggeber nicht.
- Werkvertragsbeschäftigte bleiben sich selbst überlassen – häufig fehlen Ansprechpersonen.

- Es herrscht Zeitdruck bei der Durchführung.
- Die Unterweisung in Hinblick auf Verhalten gegenüber Werkvertragsbeschäftigten fehlt bei den Beschäftigten des Auftraggebers.

Die Gefährdungsbeurteilung berücksichtigt nicht den Einsatz von Werkvertragsbeschäftigten. Der Arbeitgeber ist nicht verpflichtet, über Werkverträge zu informieren.

Die Sicherstellung eines gut funktionierenden Arbeitsschutzes bedeutet bei diesem Beschäftigungsverhältnis einen höheren Organisationsaufwand. Wird dieser nicht betrieben, können Missverständnisse über Zuständigkeiten entstehen, die eine unzureichende Unterweisung und Koordination aufgrund von Zeitdruck zur Folge haben können. Die Leidtragenden sind die Werkvertragsnehmenden.

Die Schwerpunktaktion der Arbeitsschutzverwaltung NRW und die genannten Studien zeigen, dass die Arbeitsschutzvorschriften bei dieser Beschäftigungsform vernachlässigt werden und dass die Anforderungen des § 8 des Arbeitsschutzgesetzes (siehe Seite 43/44) nicht vollständig umgesetzt werden.

3. Arbeitsschutz konkret

Was kann der Auftraggeber tun, um den Fremdfirmeneinsatz so sicher wie möglich zu gestalten? In den Informationsschriften der DGUV werden folgende Vorgehensweisen beim Einsatz von Werkverträgen aus Sicht von Auftraggebern empfohlen (DGUV-Information 215–830 2010):

3.1 Leistungsverzeichnis erstellen

Festlegung des Vertragsgegenstands (z. B. in Form eines Pflichtenhefts).

3.2 Fremdfirma auswählen und Arbeitsschutzbestimmungen festlegen

Die Auswahl sollte neben den Faktoren Kosten/Zeitdauer auch die Sicherheit und die Gesundheit einbeziehen. Dabei kann die Einholung von Referenzen/Zertifizierungen vom Unternehmen von Vorteil sein.

Im Vertrag sollten die „Arbeitsschutzbestimmungen für Fremdfirmen“ Vertragsbestandteil sein. Darin sind Aspekte wie Anmeldung, Unterweisung, Verhalten im Normal- und im Alarmfall, Zuständigkeiten, Weisungsbefugnisse, Untersagungen und weitere Bestimmungen geregelt. Diese sollten in mehreren Sprachen vorliegen.

Regelungen zum Personaleinsatz der Fremdfirma: Die Fremdfirma sollte nur geeignetes, ausreichend qualifiziertes und unterwiesenes Personal unter Einhaltung einschlägiger gesetzlicher, tariflicher und sonstiger Vorschriften einsetzen. Sofern die Fremdfirma Subunternehmer (Nachauftragnehmer) einsetzen will, ist der Auftraggeber über deren Einsatz vor Beginn der Arbeiten zu informieren. Ein Vetorecht des Auftraggebers für den Einsatz von Subunternehmern sollte vertraglich vereinbart werden.

Beispiel: Der Fremdunternehmer unterzeichnet die Fremdfirmenerklärung und übergibt diese mit einer Liste der Subunternehmer an den Auftraggeber. Ein Subunternehmer ist dem Auftraggeber durch häufiges Umgehen der Arbeitsschutzbestimmungen bekannt. Er legt sein Vetorecht ein. Der Fremdfirmenunternehmer muss einen neuen Subunternehmer vertraglich binden.

3.3 Auftragsverantwortlichen festlegen

Der Auftragsverantwortliche ist der Ansprechpartner für den Fremdunternehmer. Seine Aufgaben sind z. B. die Unterweisung des Verantwortlichen der Fremdfirma, ggf. die Koordination, die Überwachung und die Abnahme der Leistung.

Der Auftragsverantwortliche übernimmt Unternehmerpflichten. Die beauftragte Person muss für die Aufgabe geeignet sein.

3.4 Weitere Maßnahmen

- Verantwortlichen der Firma unterweisen
- gegenseitige Gefährdungen ermitteln und Sicherheitsmaßnahmen festlegen
- Koordinator (bei gegenseitigen Gefährdungen) in Abstimmung mit Fremdunternehmer festlegen und bekannt geben
- Aufsichtsführenden (bei besonderen Gefahren) in Abstimmung mit Fremdunternehmer festlegen und bekannt geben
- eigene Mitarbeiter unterweisen
- Maßnahmen kontrollieren
- Feedback-Gespräch führen und Fremdfirma bewerten

4. Fazit

Neben den konkreten Vorschlägen, die für eine gesetzliche Regelung zur Eindämmung von Missbrauch vorliegen (Schüren und Brors 2014) und den derzeitigen Überlegungen auf Bundesebene, diese Entwicklung statistisch zu erfassen, kann es gegenwärtig durchaus unterstützend sein, das Feld bereits präventiv von „unten“ aufzurollen, indem Arbeitsschutzakteure die Arbeitsbedingungen von Werkvertragsnehmenden in ihre beratende Arbeit miteinbeziehen und Arbeitgeber, von denen bekannt ist, dass sie von diesem Beschäftigungsverhältnis Gebrauch machen, auf die Gefahren hinweisen, die aus dieser Beschäftigungsform entstehen können.

Auch wenn die Gefährdungsbeurteilung bislang nicht den Einsatz von Werkvertragsnehmenden berücksichtigt, stellt sich die Frage, ob die Entwicklungen dieser Beschäftigungsform – sofern in den kommenden Jahren einschlägig repräsentative Daten dazu vorgelegt werden können – nicht eine Berücksichtigung in diesem Instrument erforderlich werden lassen.

Literatur

DGUV-Information 215–830 (2010): Einsatz von Fremdfirmen im Rahmen von Werkverträgen. Düsseldorf.

DGUV-Vorschrift 1 (2013): Grundsätze der Prävention. Berlin.

Brinkmann, Ulrich und Oliver Nachtwey (2012): Eine deutliche Vertretungslücke. In: Mitbestimmung. Magazin der Hans-Böckler-Stiftung. Ausgabe 12. Düsseldorf.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS (2012): Forschungsbericht Arbeitsrecht 432: Machbarkeitsstudie zur Erfassung der Verbreitung und Problemlagen der Nutzung von Werkverträgen. Mannheim.

Castel, Robert und Klaus Dörre (2009): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main, S. 17.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2011): Werkverträge – Einfallstor für schlechte Arbeit, DGB Einblick 2011 (4), S. 5.

Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten, NGG (2012): Wenig Rechte, wenig Lohn – Wie Unternehmen Werkverträge (aus)nutzen. Hamburg.

Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten, NGG (2012): Einsatz von Werkverträgen in der Ernährungsindustrie. Berlin.

IG Metall (2012): Betriebsrätebefragung der IG Metall zur Beschäftigungsentwicklung, Pressekonferenz vom 28.09.2012. Berlin.

Klein-Schneider, Hartmut; Beutler, Kai (2013): Werkvertragsunternehmen: Outsourcing auf dem Betriebsgelände. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 66, H. 2, S. 144–148.

Lorig, Philipp (2012): Werkverträge – die neue Lohndumpingstrategie?! Rosa-Luxemburg-Stiftung. Berlin.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) NRW (2013): Arbeitsschutz in Nordrhein-Westfalen. Jahresbericht. Düsseldorf.

Nienhüser, Werner und Maiken Bonnes (2009): Regulierung von Leiharbeit und Werkverträgen: Ergebnisse einer Betriebsrats-Befragung in Stahlunternehmen, Ergebnisbericht 07, Werkstatt für Organisations- und Personalforschung e. V. Berlin.

Schüren, Peter und Christiane Brors (2014): Vorschläge für eine gesetzliche Regelung zur Eindämmung von Missbräuchen beim Fremdpersonaleinsatz und zur Umsetzung der Leiharbeitsrichtlinie. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW. Düsseldorf.

Schüren, Peter (2012): Ein deftiges Risiko. In: Mitbestimmung. Magazin der Hans-Böckler-Stiftung. Ausgabe 12. Düsseldorf.



Horizont

Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt: Folgen für die Sozialversicherung und auch für den Arbeitsschutz.

Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Institut Arbeit und Qualifikation der Universität
Duisburg-Essen

1. Der deutsche Sozialstaat als Sozialversicherungsstaat

„Sozialpolitik in Deutschland setzt sich aus einer Vielzahl von Maßnahmen, Leistungen und Diensten zusammen, die durch unterschiedliche Institutionen, Einrichtungen und Akteure bereitgestellt bzw. angeboten werden. Dieser Gesamtkomplex lässt sich auch als Sozialstaat oder Wohlfahrtsstaat bezeichnen. Die Strukturelemente des Sozialstaates greifen insofern weit über die Bismarck'sche Sozialversicherung und den traditionellen Arbeitsschutz hinaus: Sie reichen von den rechtlichen Regelungen von Arbeitsmarkt, Arbeitsverhältnis und Arbeitsbedingungen bis hin zur Kinderbetreuung, der allgemeinen und beruflichen Ausbildung bis hin zur Betriebs- und Unternehmensverfassung und zum Tarifvertragswesen, vom Gesundheitswesen und der Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Diensten und Einrichtungen auf der kommunalen Ebene bis hin zur Ausgestaltung des Steuerrechts.“ (Bäcker/Naegele/Bispinck/Hofemann/Neubauer 2010, Bd. 1, 3)

Trotz dieser großen, die gesamte Bevölkerung und unterschiedlichste Lebenslagen umfassenden Spannweite des Sozialstaates sollte jedoch nicht der Eindruck erweckt werden, dass die klassischen Erwerbs- und Arbeitnehmerrisiken sich gleichsam erübrigt hätten. Das Gegenteil ist der Fall. So zeigt ein Blick auf das

Sozialbudget von 2013, dass nach wie vor gut 60 % aller Sozialausgaben auf die „lohnarbeitszentrierten“ Sozialversicherungszweige Arbeitslosenversicherung, Gesetzliche Krankenversicherung, Gesetzliche Unfallversicherung und Gesetzliche Rentenversicherung entfallen (BMAS 2014). Vor allem aber ist unübersehbar, dass die Gefahr, in existenzielle Notlagen zu geraten und von Einkommensarmut betroffen zu sein, zentral davon abhängt, ob und unter welchen Bedingungen es gelingt, den Lebensunterhalt durch eine Erwerbsbeteiligung zu sichern. Die Integration in den Arbeitsmarkt, die Qualität des Arbeitsverhältnisses und die Lohnhöhe bestimmen maßgeblich die Chancen und Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, ist und bleibt es Aufgabe der Leistungen des sozialen Sicherungssystems, für einen finanziellen Ausgleich zu sorgen. Dies gilt im besonderen Maße für jene, denen wegen Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Invalidität der Zugang zum Arbeitsmarkt – dauerhaft oder zwischenzeitlich – versperrt ist (Bäcker/Bispinck/Hofemann 2013).

Da die Sozialversicherung den deutschen Sozialstaat bestimmt, sind Aussagen über ihre Leistungsfähigkeit zugleich auch Aussagen über die Qualität der Sozialpolitik insgesamt. Allgemein lässt sich feststellen, dass die Sozialversicherung sich in ihren einzelnen Zweigen als stabil und zugleich anpassungsfähig erwiesen hat und ein zentraler Faktor ist für die hohe Akzeptanz, die das Sozialstaatsprinzip bislang in der Bevölkerung erfahren hat. Dafür ist eine Reihe von Gründen ausschlaggebend: Aus dem Versicherungsprinzip folgt, dass die Menschen ihre Ansprüche an den Sozialstaat aus ihren Beitragszahlungen ableiten können. Sie stehen dem Staat nicht als Bittsteller gegenüber, sondern als selbstbewusste Bürgerinnen und Bürger, die sich ihren Rechtsanspruch erarbeitet und verdient haben. Die Beitragszahlungen begründen eigentumsrechtlich geschützte Anwartschaften. Der versicherungsförmige Lohnersatz führt zu einer Verstetigung des Einkommens im Lebenslauf und ermöglicht eine längerfristige Lebensplanung. Wenn lediglich eine Leistung auf dem Niveau des (sozial-kulturellen) Existenzminimums gezahlt würde, hätte der Eintritt von Krankheiten, Unfällen, Arbeitslosigkeit oder Invalidität unmittelbar einen drastischen Abfall im Lebensstandard zur Folge. Einbezogen in die Sozialversicherung sind nicht nur die sog. „wirklich Bedürftigen“, sondern die breite Mittelschicht der Bevölkerung. Dies ist einerseits notwendig, um den Solidarausgleich finanzieren zu können, bedeutet andererseits aber auch, dass auch die Mittelschicht an der Stabilität und Leistungsfähigkeit des Sozialstaates interessiert ist. Durch das Prinzip von Leistung und Gegenleistung und den Verzicht auf Einkommens- und Bedürftigkeitsprüfungen kommt es auch nicht zur Diskriminierung der Leistungsempfänger: Die für vorleistungsunabhängige Transfers, insbesondere für die Sozialhilfe bzw. die Grundsicherung, typischen Debatten über Missbrauch werden weitgehend vermieden.

2. Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen der Sozialversicherung

Die Sozialversicherung ist aber auch mit mehrfachen Problemen und Herausforderungen konfrontiert, die zunehmend ihre Akzeptanz gefährden. Im Mittelpunkt stehen die andauernden Finanzierungsschwierigkeiten, die zu kontinuierlich steigenden Beitragssätzen geführt haben, aber auch mit Leistungskürzungen beantwortet worden sind. Für sinkende Leistungen muss mehr bezahlt werden. Zu einer entscheidenden Wende ist es durch die sog. Hartz-Reformen gekommen: Die Absicherung bei Arbeitslosigkeit ist weitgehend auf die neue bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz-IV) verlagert worden, da die Arbeitslosenhilfe abgeschafft und der Schutz durch die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld stark ausgedünnt worden ist. Insofern stellt sich die grundlegende Frage, ob die Geldleistungen der Sozialversicherung, und zwar in erster Linie Renten und Arbeitslosengeld, in der Lage sind, die Einkommensrisiken der Bevölkerung ausreichend abzusichern und Armut zu vermeiden. Bei der Beantwortung dieser Frage ist zu berücksichtigen, dass der Schutz durch die Sozialversicherung an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist:

- Es muss überhaupt eine Erwerbstätigkeit mit entsprechendem Erwerbseinkommen vorliegen bzw. vorgelegen haben.
- Die Erwerbstätigkeit muss der Versicherungs- und Beitragspflicht unterliegen.
- Die Erwerbstätigkeit muss kontinuierlich und von längerer Dauer sein.
- Die Höhe des Erwerbseinkommens muss deutlich oberhalb des Existenzminimums liegen.
- Der risikobedingte Einkommensausfall muss – außer im Fall von Invalidität und Alter – zeitlich begrenzt bleiben.

Diese Voraussetzungen können zu folgenden Problemen führen: Ungeschützt bleiben diejenigen Personen, die kein (versicherungspflichtiges) Beschäftigungsverhältnis (haben) aufnehmen können. Hier handelt es sich vor allem um arbeitslose Jugendliche nach Beendigung ihrer Schul- oder Hochschulausbildung und um Frauen, die aus familiären Gründen ihre Erwerbstätigkeit für längere Zeit unterbrochen oder ganz aufgegeben haben. Es besteht weder Anspruch auf Arbeitslosengeld noch werden Rentenanwartschaften aufgebaut. Aber auch Behinderte, die überhaupt nicht an einem Erwerbsleben teilnehmen können, werden durch die Sozialversicherung nicht erfasst. Ungeschützt bleiben auch diejenigen Personen, die zwar erwerbstätig sind, aber nicht der Versicherungspflicht unterliegen. Von besonderer Bedeutung sind hier die geringfügig

Beschäftigten und die wachsende Zahl der Menschen, die ihre berufliche Tätigkeit in der Grauzone zwischen „neuer“ Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung ausüben. Nicht oder nur unzureichend geschützt sind diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die kurzfristig beschäftigt sind oder deren Erwerbsbiographie Unterbrechungen aufweist: Denn Anspruchsvoraussetzungen (Wartezeit in der Renten- und Arbeitslosenversicherung), Leistungsdauer (beim Arbeitslosengeld) und Leistungshöhe (bei der Rente) sind an die Versicherungs- bzw. Beitragsdauer geknüpft. Unzureichend abgesichert sind alle Bezieherinnen und Bezieher von Niedrigeinkommen. Da die Lohnersatzleistungen das vorherige Arbeitseinkommen immer nur anteilig abdecken, geraten aus niedrigen Arbeitseinkommen abgeleitete Ansprüche auf Rente, Krankengeld oder Arbeitslosengeld sehr schnell in eine prekäre Zone. Eine Einkommenseinbuße von z. B. gut 40 % bei einem Arbeitseinkommen, das zwar niedrig, aber gerade noch auskömmlich ist, ist gleichbedeutend mit einem Absinken unter das Existenzminimum. Da die Sozialversicherung bei ihren Geldleistungen weder Bedarfskriterien berücksichtigt noch Mindestleistungen vorsieht, gibt es keinen Mechanismus, der diesen „Fall nach unten“ aufhalten kann. Betroffen sind nicht zuletzt die Teilzeitbeschäftigten, da Teilzeitarbeit als individuelle Form der Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich erfolgt, also mit proportionalen Einbußen im Bruttoeinkommen verbunden ist. Bei der Rente fallen die Anwartschaftsverluste infolge von Teilzeitarbeit umso höher aus, je größer das Gewicht der Teilzeitarbeit im gesamten Versicherungsverlauf ist und je stärker die Arbeitszeit und damit das Bruttoeinkommen gegenüber der Vollzeitnorm reduziert wird. Unzureichend abgesichert sind schließlich diejenigen, die nicht nur kurzfristig, sondern längerfristig arbeitslos oder krank sind, denn der Versicherungsschutz dünnt sich in dem Maße aus, je länger das Risiko andauert. So ist Langzeitarbeitslosigkeit, die in immer stärkerem Maße das Arbeitsmarktgeschehen prägt, gleichbedeutend mit einem Verlust des Arbeitslosengeldanspruchs und dem Verweis (bei Bedürftigkeit im Haushaltskontext) auf das existenzminimale Arbeitslosengeld II.

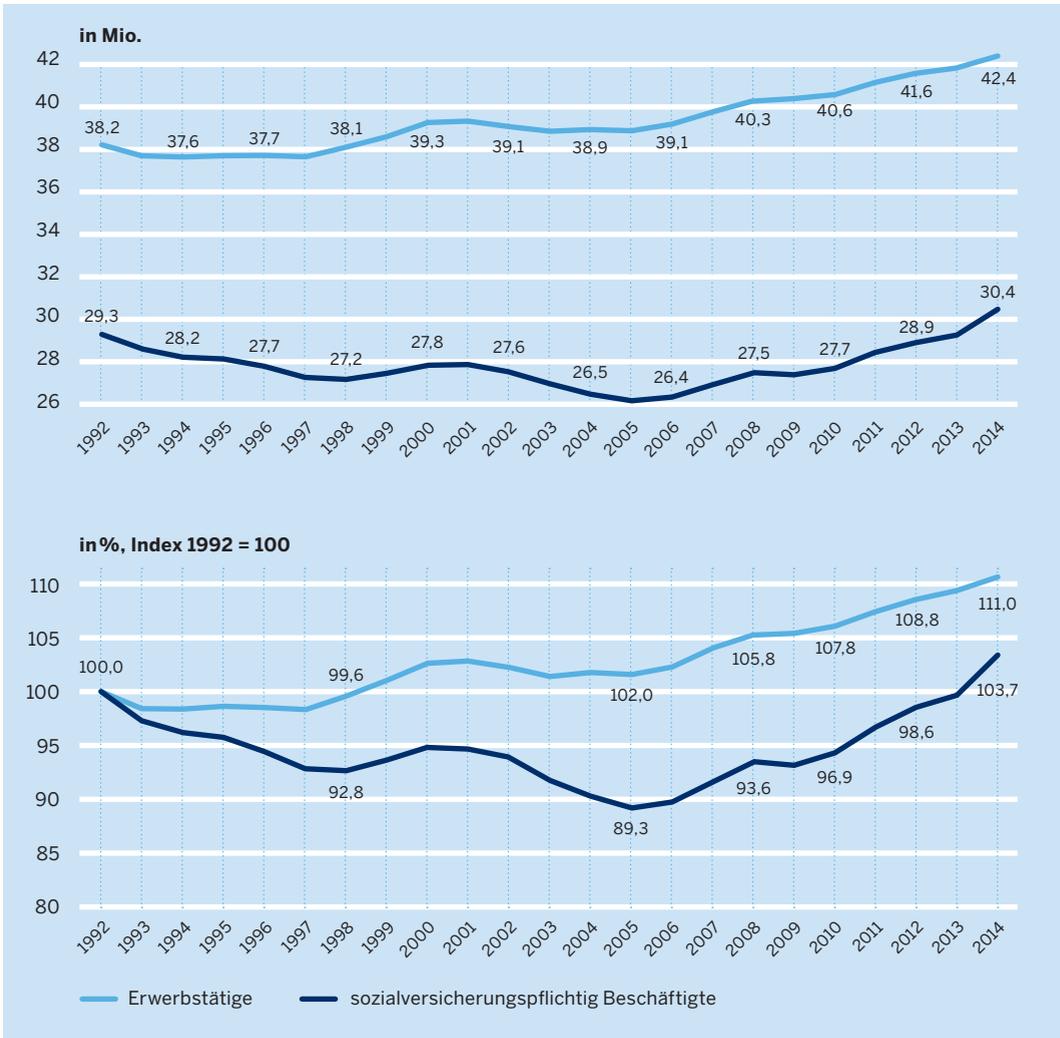
Zusammengefasst bewertet liegt diesen Voraussetzungen die Annahme zugrunde, dass alle erwerbsfähigen Menschen eine Erwerbsarbeit finden und zugleich ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis auf Vollzeitbasis eingehen können und wollen: Es müssen Vollbeschäftigung und Allgemeingültigkeit eines Normalarbeitsverhältnisses garantiert sein, wenn das erwerbsorientierte Sozialversicherungssystem allen Bürgerinnen und Bürgern einen eigenständigen und ausreichenden Schutz gewährleisten soll. Diese Allgemeingültigkeit des Normalarbeitsverhältnisses hat sich jedoch in den zurückliegenden Jahren schrittweise verflüchtigt. Die Arbeitsverhältnisse werden insgesamt instabiler und flexibler, das Muster der kontinuierlichen Beschäftigung wird durch eine Abfolge von Zei-

ten der Erwerbstätigkeit mit Zeiten von Aus- und Weiterbildung, Sabbaticals, Familienpausen und beruflichen Neuorientierungen aufgelockert. Je mehr sich aber die Schere öffnet zwischen einem Versicherungsprinzip, das für seine Wirksamkeit das Normalarbeitsverhältnis voraussetzt, und den tatsächlichen Arbeitsmarkt- und Einkommensstrukturen, die eine Aufweichung des Normalarbeitsverhältnisses bewirken, um so größer werden die Maschen im Sozialversicherungssystem und umso mehr Menschen fallen durch diese Maschen.

3. Arbeitsmarkt: Ausweitung atypischer und prekärer Beschäftigung

Die aktuelle Debatte über den Zustand und die Entwicklungstrends des Arbeitsmarktes in Deutschland wird indes durch Erfolgsmeldungen geprägt. Im Unterschied zu nahezu allen Volkswirtschaften der Europäischen Union hat sich die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2007–2008 kaum negativ auf die Erwerbstätigenzahlen ausgewirkt, und seit 2008 ist ein kontinuierlicher Anstieg zu verzeichnen (Abbildung 1). So waren im Jahr 2014 42,4 Mio. Personen erwerbstätig – so viel wie noch nie seit der deutschen Vereinigung. So gesehen geht in Deutschland die Erwerbsarbeit keineswegs aus, vielmehr steigt die Erwerbstätigenquote vor allem bei jenen Gruppen, die bislang eher abseits der Erwerbsarbeit standen, nämlich bei den Frauen und bei den Älteren. Sind die oben genannten Befürchtungen also unbegründet?

Abbildung 1: Erwerbstätige und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 1992–2014
in Mio. und in % (Index 1992 = 100)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (zuletzt 2015), Beschäftigungsstatistik. Statistisches Bundesamt (zuletzt 2015), Erwerbstätigenrechnung

Dieser Schluss wäre freilich voreilig. Denn es geht im deutschen Sozialstaatsmodell eben nicht nur um Erwerbstätigkeit, sondern um abhängige Beschäftigung und hier insbesondere um die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Bezugsgröße ist das sog. Normalarbeitsverhältnis, das als spezifische Gestaltung und Organisation von Erwerbsarbeit das Spektrum der Beschäftigungsformen dominiert. Und es fasst zugleich die lange Zeit geltende normative Vorstellung über die wünschenswerte Ausgestaltung eines regulären Arbeitsverhältnisses zusammen. Das „Normalarbeitsverhältnis“ gilt daher als „typisch“, während alle anderen Arbeitsverhältnisse oft als „atypisch“ bezeichnet werden, weil sie in einzelnen oder mehreren Merkmalen von diesem Grundtypus abweichen. Die wesentlichen Merkmale des „Normalarbeitsverhältnisses“ sind vor allem ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis in Vollzeit und ohne Befristung, ein existenzsicherndes Einkommen, der Schutz durch die Systeme der Sozialversicherung und die direkte Tätigkeit in dem Unternehmen, mit dem das Arbeitsverhältnis besteht (Keller/Seifert 2011).

Strittig ist bei der Abgrenzung der atypischen von den „normalen“ Arbeitsverhältnissen u. a., wie die Teilzeitarbeit eingeordnet werden soll. Denn eine vollzeitnahe Teilzeitarbeit (etwa von 32 Wochenstunden) ist sicherlich anders zu bewerten als eine Beschäftigung im unteren Stundensegment. Auf der anderen Seite garantiert auch eine Vollzeitarbeit noch keineswegs ein existenzsicherndes Einkommen, wie die Befunde zur Niedriglohnbeschäftigung zeigen. Strittig ist ebenfalls, unter welchen Bedingungen eine atypische Beschäftigung zu einer prekären Beschäftigung wird. Dies ist nicht zuletzt abhängig von der Dauer des Zustandes, von den Einkommensverhältnissen des Haushaltes und von den Auswirkungen auf die Absicherung beim Eintreten sozialer Risiken.

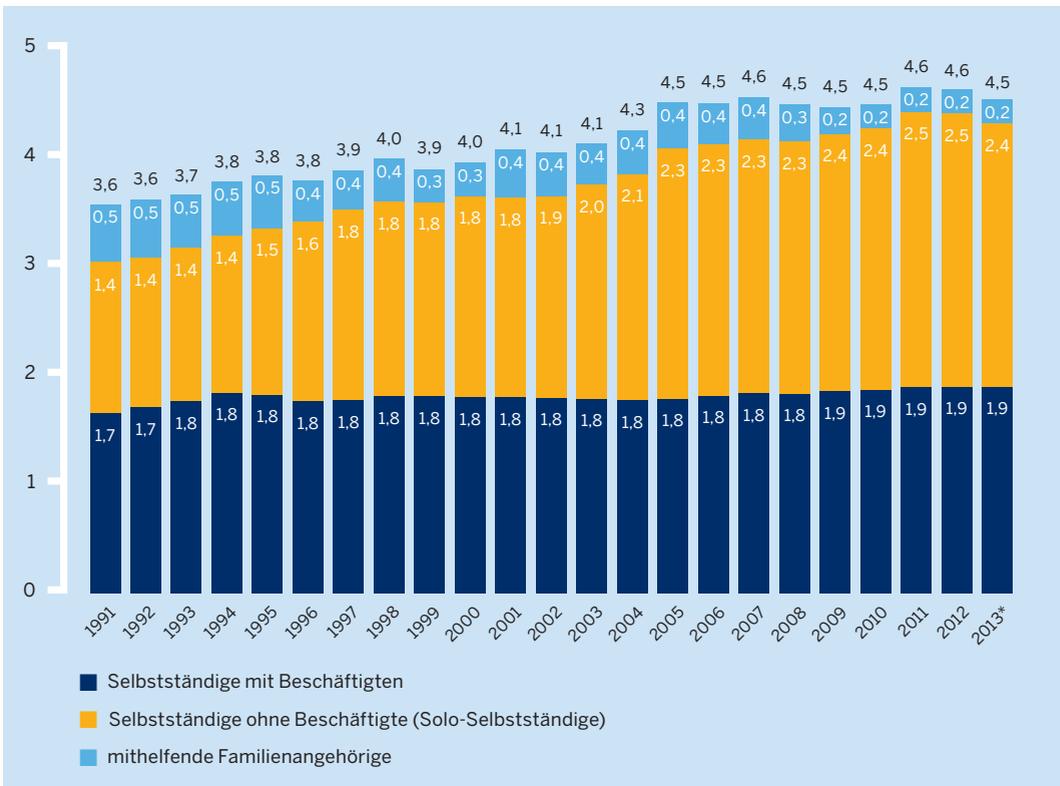
3.1 Beschäftigung außerhalb der Sozialversicherungspflicht

Die Daten (Abbildung 1) zeigen, dass die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung weit weniger positiv ist: Erst im Jahr 2014 ist der Ausgangswert von 1992 wieder erreicht und (leicht) überschritten worden. Die Spanne zwischen Erwerbstätigen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist gewachsen. Das heißt aber auch, dass immer mehr Personen aus dem Schutz der Sozialversicherung herausfallen.

Selbstständige Beschäftigung

Hier handelt es sich zum einen um die wachsende Zahl selbstständig Erwerbstätiger. Die Zahl der Selbstständigen hat sich in der vergangenen Dekade – unter anderem durch die staatliche Subventionierung von Existenzgründungen – stark erhöht. Dieser Anstieg ist insbesondere auf die Zunahme Solo-Selbstständiger zurückzuführen, also jener, die ihr Unternehmen ohne weitere Beschäftigte führen, z. B. durch Übernahme von (Schein-)Werkverträgen oder durch Gründung von GbR-Gesellschaften.

Abbildung 2: Selbstständige mit und ohne Beschäftigte und mithelfende Familienangehörige 1991–2013 in Mio.



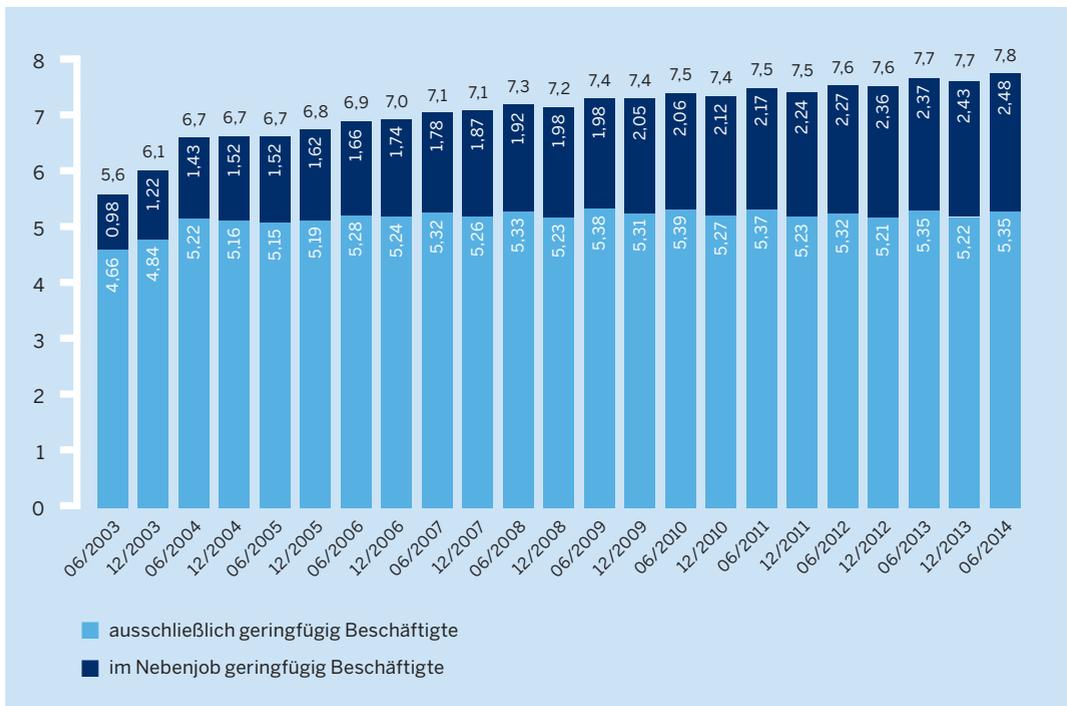
* Neuberechnung auf der Basis Zensus 2011, Vergleich mit den Vorjahren nur eingeschränkt möglich
Quelle: Statistisches Bundesamt (zuletzt 2014), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 4.1.1

Mini-Jobs

Zum anderen zeigt sich aber auch bei den abhängig Beschäftigten ein anhaltender Trend sozialversicherungsfreier Tätigkeiten. Gemeint sind hier in erster Linie die sog. geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die seit den Hartz-Gesetzen kontinuierlich an Bedeutung gewonnen haben (Abbildung 3). Die sog. Mini-Jobber machen mittlerweile einen erheblichen Anteil an allen Arbeitsverhältnissen aus. Im Juni 2014 war es etwa ein Viertel. Auf etwa 4,0 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte kam ein Mini-Jobber.

Abbildung 3: Beschäftigte in Mini-Jobs 2003–2014

Geringfügig Nebenbeschäftigte und Hauptbeschäftigte in Mio.



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2015), Beschäftigungsstatistik

3.2 Sozialversicherungspflichtig – aber prekär beschäftigt

Allerdings: Auch eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung schützt nicht automatisch vor sozialen Risiken. Denn es kommt an auf

- die Art der Beschäftigungsverhältnisse,
- die Lohnhöhe und
- die Dauer und Kontinuität der Beschäftigung.

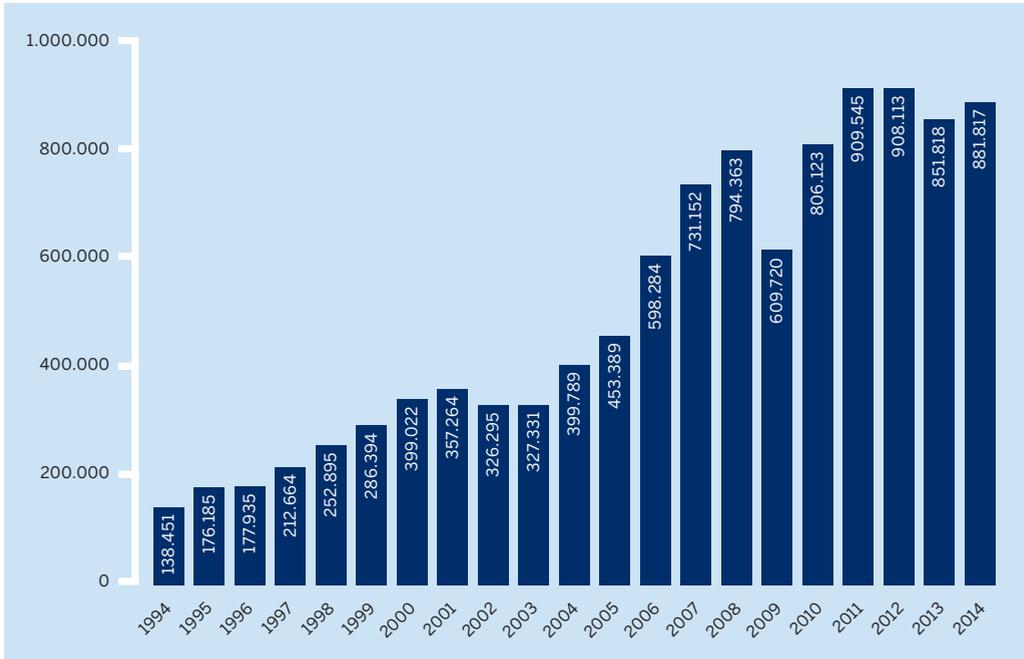
Alle drei Komponenten hängen eng miteinander zusammen.

Leiharbeit

Ein hohes Unsicherheits- und auch Diskriminierungspotential weist die Leiharbeit auf. Die Zahl der Leiharbeitnehmer hat sich seit Mitte der 1990er Jahre mehr als verfünffacht und betrug im Juni 2014 rund 890.000. Auffällig sind der steile Anstieg in den Jahren seit 2003 sowie der Einbruch im Jahr 2009. Die Expansion lässt sich auf die mit den Hartz-Gesetzen eingeleitete Deregulierung der Leiharbeit im Jahr 2004 (Novelle des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes) zurückführen. Der abrupte Rückgang im Jahr 2009 steht im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise, in deren Folge die Unternehmen ihre Produktions- und Auftragsrückgänge durch den Abbau der Leiharbeit überbrückt haben. Danach hat aber ein erneuter Anstieg eingesetzt – mit einer Höchstzahl von knapp 910.000 im Jahr 2011. Seitdem stagniert die Zahl in etwa. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Gewerkschaften bestrebt sind, Leiharbeit tarifvertraglich zu regulieren und einzudämmen.

Leiharbeit ist für die Beschäftigten mit sozialen Problemen und Risiken verbunden (vgl. Schlese 2014): Sie sind jeweils kurzfristig in Betrieben tätig, zu denen sie nicht „gehören“. Sie werden nach anderen und niedrigeren Tarifen bezahlt, und der Betriebsrat ist für sie nicht oder nur sehr begrenzt zuständig. Der Einsatz von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern wirkt zugleich negativ zurück auf die Stammbeschäftigten des Betriebes: Da der Personalumschlag in den Entleiherbetrieben selbst sehr hoch ist, kommt zu den Risiken, denen die Verleihkräfte in den Einsatzbetrieben ausgesetzt sind, noch die erhebliche Instabilität des Leiharbeitsverhältnisses selbst hinzu. Durch die geringere Entlohnung, hohe Fluktuation und häufige Befristung besteht für viele Leiharbeiter schließlich die Gefahr einer prekären sozialen Absicherung, da beim Bezug von Leistungen der Sozialversicherung die Höhe und die Bezugsdauer des Erwerbseinkommens zentral sind.

Abbildung 4: Überlassene Leiharbeiter* 1992–2014
 Absolut und in % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten



* jeweils Ende Juni

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2015), Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitnehmerüberlassung, Zeitreise und eigenen Berechnungen

Niedriglöhne

Aus den vorliegenden Verteilungsanalysen ist zu entnehmen, dass sich in Deutschland Niedriglöhne – bezogen auf Stundenlöhne – in den zurückliegenden Jahren immer mehr ausgebreitet haben. Im Jahr 2013 erzielten insgesamt 8,4 Mio. Personen, das sind über 24 Prozent aller Beschäftigten, lediglich Stundenlöhne unterhalb der Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des durchschnittlichen Medianeinkommens von 9,15 Euro (Abbildung 5). Damit wird ein bereits seit Mitte der 1990er Jahre beobachtbarer Anstieg fortgesetzt.

Hinsichtlich der Betroffenheit einzelner Gruppen von Beschäftigten zeigt sich, dass vor allem bei den atypischen Beschäftigungsformen Niedriglöhne verbreitet sind, so u. a. 71,1% der Mini-Jobber, 24,1% der versicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigten und 46,6% der befristet Beschäftigten (Kalina/Weinkopf 2014). Zu berücksichtigen ist aber auch, dass der Niedriglohnbereich weit mehr als nur Geringqualifizierte erfasst: Nur ein knappes Fünftel aller Niedriglohnbe-

Abbildung 5: Niedriglohnbeschäftigung¹ in Deutschland 1995–2012 in Mio. und in %

1 Niedriglohnschwelle: zwei Drittel des mittleren Stundenlohns (Median).

Einheitliche Niedriglohnschwelle alte und neue Bundesländer, inkl. Studierende, Rentner

Quelle: Kalina, Th., Weinkopf, C. Niedriglohnbeschäftigung 2012, IAQ-Report 02/2014. Datenbasis SOEP

schäftigten ist ohne abgeschlossene Ausbildung, etwa 80 % können eine abgeschlossene Berufsausbildung oder sogar einen akademischen Abschluss vorweisen. Für diese Entwicklung sind mehrere Faktoren verantwortlich, so vor allem die Deregulierung von Produktmärkten, die Ausweitung des durch Kleinbetriebe dominierten Dienstleistungssektors, die rückläufige Durchsetzungsmacht von Gewerkschaften und Betriebsräten und die Erosion der Tarifbindung in den alten Bundesländern und insbesondere in den neuen Bundesländern. Zudem ist die Ausweitung von Niedriglöhnen durch die sog. Hartz-Reformen verstärkt und beschleunigt worden. Vor allem zwischen 2003 und 2006 lässt sich ein besonders deutlicher Anstieg des Niedriglohnanteils feststellen. Der Druck ist gestiegen, eine Arbeit zu den auch schlechtesten Konditionen anzunehmen – vor allem im Bereich atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse (Leiharbeit, befristete Beschäftigung, Teilzeitarbeit, Mini-Jobs), in denen Niedriglöhne stark verbreitet sind.

Aufstocker

Viele Niedriglohnempfänger müssen aufstockende Leistungen der Grundsicherung (Hartz IV) in Anspruch nehmen, da das Gesamteinkommen des Haushaltes bzw. der Bedarfsgemeinschaft noch unterhalb der Regelbedarfe und der Kosten der Unterkunft liegt. Unter den Empfängern von Arbeitslosengeld II (Hartz IV) steigt der Anteil derjenigen, die zugleich erwerbstätig sind, seit Jahren kontinuierlich an. Waren es 2007 noch 23,1%, so sind es im 2014 bereits 29,4% (Abbildung 6). Zwar ist die absolute Zahl der Betroffenen mit etwa 1,3 Mio. in diesem Zeitraum weitgehend unverändert geblieben, berücksichtigt man aber, dass die Zahl der ALG-II-Empfänger insgesamt (leicht) rückläufig ist, so zeigt sich ein deutlicher Bedeutungszuwachs der Gruppe der „Aufstocker“. Unter die Aufstocker fallen auch sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, bei denen das Einkommen der Bedarfsgemeinschaft, in der sie leben, noch unter dem Hartz-IV-Niveau liegt und die ihr niedriges Einkommen (aus Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung) durch das Arbeitslosengeld II ergänzen müssen. Erwerbstätige haben

Abbildung 6: Erwerbstätige ALG-II-Empfänger 2007–2014
in Mio. und in % aller erwerbsfähigen Leistungsempfänger



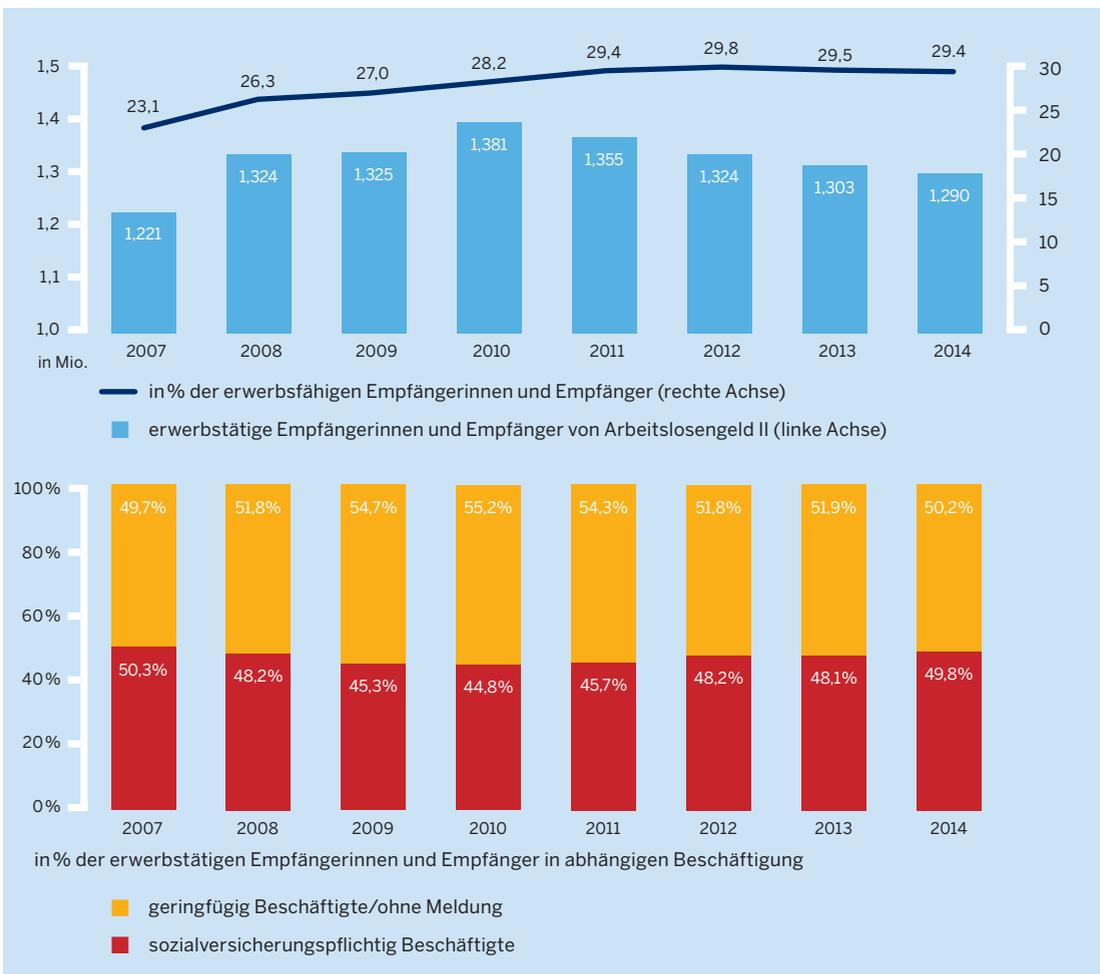
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2015): Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende

immer dann Anspruch auf aufstockendes Arbeitslosengeld II, wenn das Einkommen der Bedarfsgemeinschaft (des Haushalts) unterhalb des im SGB II definierten Existenzminimums liegt (Bäcker 2013).

Dies betrifft auch Beschäftigte, die in Vollzeit oder vollzeitnah tätig sind. So finden sich im Jahr 2014 unter den 1,3 Mio. Personen, die neben einer Erwerbstätigkeit aufstockende Leistungen nach dem SGB II erhalten, nahezu 50 % sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Abbildung 7).

Abbildung 7: Struktur der Aufstocker: Erwerbstätigkeit und ALG-II-Bezug, 2007–2014

in % aller erwerbsfähigen Empfängerinnen und Empfänger und nach Art der abhängigen Beschäftigung



* Oktober

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2015), Analytik-Report Grundsicherung für Arbeitsuchende

Mindestlohn

Der seit Anfang 2015 geltende allgemeine und flächendeckende Mindestlohn von 8,59 Euro in der Stunde ist ein entscheidender Schritt, um den Trend der Niedriglohnbeschäftigung einzudämmen. Inwieweit dies gelingt, hängt nicht nur davon ab, ob die Höhe des Mindestlohns sowie dessen zukünftige Anpassung als ausreichend angesehen werden können. Von besonderer Bedeutung ist, ob der Mindestlohn von den Betrieben auch durchgehend angewandt wird. Mit dieser Frage sind nicht die bis Ende 2016 geltenden Ausnahme- und Übergangsregelungen gemeint, sondern vielmehr die Versuche, die Regelungen durch vielfältige Modifikationen von Arbeitszeit, Lohnbestandteilen und anderen „Tricks“ zu umgehen. Dies dürfte insbesondere im Bereich der Mini-Jobs und in den spezifischen Niedriglohnbranchen der Fall sein. Insofern kommt der im Gesetz verankerten Dokumentationspflicht der Arbeitszeiten ein zentraler Stellenwert zu. Offen bleibt allerdings, was zu tun ist, wenn die Zahlung von Mindestlöhnen durch die Umwidmung von abhängiger Beschäftigung in Werkverträge umgangen wird, da ja Selbstständige nicht unter das Gesetz fallen (Bosch/Weinkopf/Jaehring 2015).

4. Arbeitszeit und Beschäftigungskontinuität

Es liegt auf der Hand, dass Niedriglöhne insbesondere dann zum Risikofaktor für den Sozialversicherungsschutz werden, wenn sie mit Arbeitszeiten einhergehen, die den Vollzeitstandard deutlich unterschreiten. Wie erwähnt sind gerade bei Teilzeitarbeit Niedriglöhne sehr verbreitet. Aber Teilzeitarbeit ist auch ein eigenständiger Risikofaktor. Denn eine Arbeitszeit im unteren Stundenbereich, so eine Halbtagsbeschäftigung mit 18 Stunden in der Woche, wird selbst bei Stundenlöhnen, die im mittleren Bereich liegen, nur zu einem geringen, unter dem Durchschnitt liegenden Monatseinkommen führen. Entsprechend der Rentenberechnungsformel resultieren daraus dann auch nur niedrige Sozialversicherungsansprüche. So fallen die aus dem verbeitragten Einkommen einer Halbtagsstelle erzielten Rentenanwartschaften um 50 % niedriger aus als die bei einer Vollzeitstelle (Bäcker 2014).

Die Teilzeitarbeit hat sich in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich ausgeweitet. Betrachtet man allein die Entwicklung zwischen 1993 und 2011, so errechnet sich ein Zuwachs der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung um 83,9% (Abbildung 8).

Abbildung 8: Erwerbstätige und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 1992–2014
in Mio. und in % (Index 1992 = 100)



* jeweils Ende Juni

** ab 2012 neues Erhebungsverfahren der BA; Zahlen mit den Vorjahren nur bedingt vergleichbar

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2014), Beschäftigungsstatistik und eigene Berechnungen

Der bekannte Tatbestand, dass Teilzeitarbeit in erster Linie von Frauen ausgeübt wird, hat sich im Zeitverlauf nicht verändert. Im Jahr 2014 waren 53 % aller abhängig beschäftigten Frauen teilzeitig tätig – gegenüber 46,7 % im Jahr 2002 (Abbildung 9). Dieser Anstieg der Teilzeitquote bei einer insgesamt deutlich gestiegenen Erwerbsbeteiligung von Frauen beruht auf einem Zuwachs der Teilzeitbeschäftigten bei einem gleichzeitigen Rückgang (!) der Vollzeitbeschäftigten.

Abbildung 9: Teilzeitquote nach Geschlecht 2002–2013

Teilzeitbeschäftigte in % aller abhängig Beschäftigten



* Ab 2013 erfolgt die Hochrechnung anhand der Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus 2011; die Ergebnisse sind nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014); Fachserie 1, Reihe 4.1.1, Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland; eigene Berechnungen

Die Orientierung von Frauen auf Teilzeitarbeit (wie auch auf versicherungsfreie Mini-Jobs) lässt sich auf ein ganzes Bündel unterschiedlicher Faktoren zurückführen. Im Mittelpunkt stehen angesichts der Defizite bei den Einrichtungen der Kinderbetreuung, insbesondere bei den Tageseinrichtungen für Kleinkinder, immer noch die Probleme der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Kindererziehung, die bei einer Vollzeittätigkeit nicht zu bewältigen sind. Aber Teilzeitarbeit von Frauen ist auch dann verbreitet, wenn die Kinder älter sind oder überhaupt keine Kinder (mehr) zu betreuen sind. Dies verweist darauf, dass Teilzeitarbeit Ausdruck eines geschlechtsspezifischen Erwerbs- und Rollenmusters ist: Die Erwerbstätigkeit der Ehefrau gilt als „Zuverdienst“; das Haushaltseinkommen wird im Wesentlichen durch das (Vollzeit-)Einkommen des Ehemannes gespeist. Die Ehe hat, wenn auch durch den Hinzuverdienst modifiziert, nach wie vor den Charakter einer Versorgungsfunktion, denn ein eigenständiger Lebensunterhalt ist auf der Basis des Teilzeiteinkommens nicht möglich und – so kann angenommen werden – vielfach auch gar nicht erwünscht. Das Sozial- und Steuerrecht

unterstützt und fördert dieses Modell auf vielfache Weise (Wippermann 2012), durch das Ehegattensteuersplitting, die Steuerklassenwahl III/V, die kostenfreie Mitversicherung der nicht erwerbstätigen Ehefrau in der Krankenversicherung, durch die Hinterbliebenenversorgung in der Rentenversicherung und durch die Regelungen der Mini- und Midi-Jobs.

Perforierte Erwerbsverläufe

Die vorliegenden empirischen Befunde weisen darauf hin, dass es in den letzten Jahren für eine wachsende Zahl von Beschäftigten schwieriger geworden ist, eine durchgängige und zugleich langandauernde versicherungspflichtige Beschäftigung zu realisieren (Trischler 2014). Dies gilt für die Phase des Berufseinstiegs, die Phase des Berufsausstiegs bzw. des Altersübergangs und auch für die mittlere Erwerbsphase. Vor allem bei den Frauen (in den alten Bundesländern) finden sich durchgängige und langjährige Erwerbs- und Versicherungsbiografien immer noch selten. Zwar hat sich die Erwerbsbeteiligung von Frauen (in den alten Bundesländern) über nahezu alle Altersgruppen hinweg kontinuierlich erhöht, aber es bleibt dabei, dass nach der Geburt von Kindern auch längere Erwerbsunterbrechungen verbreitet sind. Dies wird vor allem dann deutlich, wenn man die versicherungspflichtige Beschäftigung und die entsprechenden Beschäftigungsquoten in den mittleren Altersgruppen, etwa zwischen 25 und 40 Jahren, betrachtet; hier sind die Abweichungen gegenüber den Männern nach wie vor deutlich. Eine zentrale Rolle spielen dabei die Mini-Jobs, die in den Lebensphasen während und nach der Kindererziehung und der Angehörigenpflege verbreitet sind und nur selten als eine Brücke in eine reguläre Beschäftigung wirken. Die Grenze von 450 Euro wirkt wie eine Sperre, sie verhindert, dass das Arbeitsangebot von Frauen ausgeweitet und der eigenständige Sozialversicherungsanspruch über ein höheres Stundenvolumen und ein höheres Einkommen verbessert wird.

Erwerbsunterbrechungen und Beschäftigungsformen außerhalb der Versicherungspflicht sind aber keineswegs nur ein Problem von Frauen und Folge der immer noch gravierenden Schwierigkeiten, Familie und Beruf miteinander zu verbinden. Insgesamt – für Frauen und Männer gleichermaßen – sind die Übergänge von der Ausbildung in den Beruf wie auch vom Beruf in den Rentenbezug im zunehmenden Maße mit Risiken und Brüchen verknüpft: Arbeitslosigkeit und die Verbreitung von verlängerten Ausbildungsschleifen sowie vorzeitigen Berufsausstiegen charakterisieren die Verhältnisse. Dies gilt im Besonderen für Personen, die (womöglich mehrfach) zwischen selbstständiger und abhängiger Arbeit wechseln oder die diese beiden Erwerbsformen miteinander verknüpfen.

5. Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt und Folgen für den Arbeitsschutz

Die hier nur knapp skizzierten Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt haben massive Auswirkungen auf die Ansprüche auf die Sozialversicherung. Die Absicherungslücken werden breiter: Eine wachsende Zahl von Beschäftigten erwirbt keine Ansprüche, das betrifft neben den geringfügig Beschäftigten die sog. „neuen“ Selbstständigen, die weder durch berufsständische Versorgungswerke noch privat abgesichert sind, aber gleichwohl einen in aller Regel unsicheren Erwerbsstatus haben. Die klassische, die Bismarck'sche Entscheidung fortschreibende Orientierung der Sozialversicherung auf die Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen stößt deshalb an ihre Grenzen. Der seit langem geforderte Umbau der Zweige der Sozialversicherung zu einer Erwerbstätigen- oder gar Bürgerversicherung ist vor allem wegen des wachsenden Schutzbedürfnisses der Selbstständigen dringend geboten. Aber auch dann, wenn Ansprüche erworben werden, so sind sie bei den Gruppen, die in den Segmenten atypischer und prekärer Beschäftigung tätig sind, häufig nur niedrig. Das betrifft die Geldleistungen der Sozialversicherung, die sich in ihrer Höhe am Äquivalenzprinzip ausrichten, also bei niedrigen Einkommen, Teilzeitarbeit, kurzfristiger und unterbrochener Beschäftigung nur gering ausfallen. Das Risiko ist groß, dass es in Zukunft deswegen zu einer wachsenden Altersarmut kommt (Bäcker 2014).

Diese Zusammenhänge werden in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion seit Jahren intensiv diskutiert. Weitgehend unbeachtet hingegen bleiben die Auswirkungen auf das System des Arbeitsrechts allgemein und des Arbeits- und Gesundheitsschutzes im Besonderen. Keineswegs trivial ist aber der Hinweis, dass das Arbeitsrecht sich nur auf abhängig Beschäftigte bezieht. Obgleich gerade die „kleinen“ Selbstständigen zum Teil unter ebenfalls sehr belastenden Arbeitsbedingungen tätig sind, werden sie gleichsam außen vor gelassen. Dies gilt auch für den staatlichen und berufsgenossenschaftlichen Arbeitsschutz. Diese Ausklammerung entfacht Anreize, aus Kostengründen selbstständige Beschäftigungsformen zu kreieren, bei denen es keine Ansprüche auf Entgeltfortzahlung, Urlaub, Mindestlohn, Kündigungsschutz, Arbeitszeitregelungen usw. gibt. Ob es sich hierbei um eine tatsächliche Selbstständigkeit handelt, um eine arbeitnehmerähnliche Selbstständigkeit oder um eine Scheinselbstständigkeit, muss dabei im Einzelfall und mit rechtlichen Mühen festgestellt werden. Je mehr sich nun unter dem Einfluss der Digitalisierung der Wirtschaft selbstständige Tätigkeit ausbreiten und Wechsel zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung üblich werden, umso größer wird die Anforderung, diese systemische Begrenzung zu überwinden.

Auf einer anderen Ebene führen die Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt ebenfalls zu wachsenden Problemen hinsichtlich des arbeitsrechtlichen und gesundheitlichen Schutzes der Arbeitnehmer. Es geht um die Frage, ob und inwieweit die bestehenden Regelungen auch tatsächlich praktiziert und durchgesetzt werden – und zwar unabhängig von der Arbeitsvertrag- und Arbeitsverhältnisform. Rechtlich sind die geringfügig Beschäftigten und die Leiharbeiter – um zwei Beispiele zu nehmen – zwar den Beschäftigten im Normalarbeitsverhältnis gleichgestellt, in der Praxis jedoch nicht. Dies ist im Bereich der Mini-Jobber hinsichtlich der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, des Erholungsurlaubs, der Feiertagsvergütung, des Kündigungsschutzes, der Elternzeit und der Teilnahme an der betrieblichen Weiterbildung empirisch bestätigt worden (RWI 2013; Hohen-danner/Stegmaier 2012). Ansprüche werden aus Kostengründen bewusst vorenthalten oder sind – bei den Betrieben wie bei den Betroffenen – auch gar nicht bekannt, da Mini-Jobs als ein „nicht normales“ Arbeitsverhältnis angesehen werden (Bäcker/Neuffer 2012). Dies dürfte auch für den gesundheitlichen Arbeitsschutz und das Arbeitszeitrecht gelten. In diesem Zusammenhang ist es durchaus interessant zu beobachten, warum die Dokumentationspflicht der Arbeitszeit, die für bestimmte Branchen und für die Mini-Jobs im Rahmen des Mindestlohns durchgesetzt worden sind, auf heftige Kritik vieler Betriebe und Wirtschaftsverbände stößt. Es geht im Kern nicht um den (geringen) Aufwand der Aufzeichnung von Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit. Vielmehr wird durch diese Dokumentation nun ersichtlich, wie massiv die Überschreitungen des Arbeitszeitgesetzes (Höchstdauer der regelmäßigen Arbeitszeit, Pausen usw.) in der Praxis vorzufinden sind.

Dass Beschäftigungsform und Gesundheitsschutz eng miteinander verbunden sind, ist durch Becker, Engel (2015) empirisch belegt worden: Je größer der Abstand vom Normalarbeitsverhältnis desto geringer das Schutzniveau. Und gleichermaßen gilt: Je kleiner der Betrieb und je weniger häufig die Interessen der Beschäftigten durch Betriebsräte vertreten werden umso niedriger die Standards. Befragt nach Gefährdungsbeurteilungen und Gesundheitsförderungsmaßnahmen geben 57 % bzw. 58 % der unbefristeten Vollzeitbeschäftigten eine positive Meldung ab, bei den Teilzeit- und befristet Beschäftigten sind es nur jeweils 45 %. Und befristet Teilzeitbeschäftigte mit einem Niedrigverdienst berichten nur zu 32 % bzw. 21 % von solchen Maßnahmen.

Literatur

Bäcker, G. (2013): Welcher Lohn führt über die Hartz-IV-Schwelle?
In: Soziale Sicherheit 6.

Bäcker, G. (2014): Niedrigrenten, Arbeitsmarkt und Rentenversicherung: Erfordernis einer integrierten Ursachenanalyse und Reformstrategie. In: Kistler, E., Trischler, F. (Hrsg.): Reformen auf dem Arbeitsmarkt und in der Alterssicherung – Folgen für die Einkunftsfrage im Alter. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, edition Arbeit und Soziales.

Bäcker, G., Bispinck, R., Hofemann, K. (2013): Zur Aktualität „alter“ sozialer Risiken. In: Bäcker, Gerhard / Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Soziale Gerontologie in gesellschaftlicher Verantwortung. Wiesbaden: Springer.

Bäcker, G., Naegele, G., Bispinck, R., Hofemann, K., Neubauer, J. (2010): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung. 5. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Bäcker, G., Neuffer, St. (2012): Von der Sonderregelung zur Beschäftigungsnorm: Mini-Jobs im deutschen Sozialstaat. In: WSI-Mitteilungen 1.

Becker, K., Engel, T. (2015): Reduziertes Schutzniveau jenseits der Normalarbeit. In: WSI-Mitteilungen 3.

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (2014): Sozialbudget 2013. Bonn.

Bosch, G., Weinkopf, C., Jaehrling, K. (2015): Gesetzlicher Mindestlohn in der Praxis: Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung. In: Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Direkt 6.

Hohendanner, Ch., Stegmaier, J. (2012): Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben: Umstrittene Mini-Jobs. In: IAB-Kurzmitteilungen 24.

Kalina, T., Weinkopf, C. (2014): Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte. In: IAQ-Report 2.

Keller, B., Seifert, H. (2011): Atypische Beschäftigung und soziale Risiken – Entwicklung, Strukturen, Regulierung. In: Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO-Diskurs 10.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2012): Studie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen.

Schlese, M. (2014): Wie nachhaltig wirkt die Leiharbeit für die Betroffenen? – Eine empirische und repräsentative Untersuchung mit Hilfe des Sozioökonomischen Panels (SOEP) 2001 bis 2012. In: Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitspapier 301. Düsseldorf.

Trischler, F. (2014): Erwerbsverlauf, Altersübergang, Alterssicherung. Wiesbaden: Springer.

Wippermann, C. (2012): Frauen im Mini-Job – Motive und (Fehl-)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

Institutionelle Probleme und Herausforderungen im Arbeitsschutz.

Eine nationale und europäische Betrachtung.

Dr. Lothar Lißner, Kooperationsstelle Hamburg IFE

In diesem Beitrag ist es mein Ziel, zukünftige und sich gegenwärtig bereits andeutende institutionelle Probleme und Herausforderungen im Arbeitsschutz zu beschreiben. Geht man so an ein Thema heran, handelt es sich in der Regel weniger um ganz aktuelle Probleme oder Herausforderungen, sondern um mittel- und langfristige Herausforderungen. Für mittel- und langfristig gibt es in der Evaluationsliteratur konkrete Angaben: mittelfristig heißt drei bis fünf Jahre, langfristig heißt länger als fünf Jahre.

Was sind institutionelle Probleme und Herausforderungen? Mit Institutionen sind sowohl abstrakte gemeinschaftliche Elemente wie die Verfassung oder die gesetzliche Verpflichtung zur Berichterstattung (Statistiken, Jahresberichte) gemeint als auch die konkret-materiellen Organisationseinheiten wie Fachämter etc. Institutionen sind nicht nur öffentlich, sondern auch die formalen Strukturen, die aufgrund gesetzlicher Vorgaben entstehen. In diesem Sinne ist etwa die Fachkraft für Arbeitssicherheit eine Institution. Manchmal sind einzelne Menschen so prägend, dass man sie als Institution bezeichnet: Die Wirtin war nicht nur eine Wirtin, sie war ein Institution. Dann geht es um die verlässliche Struktur, die sie in ihrer Umgebung geschaffen haben, auch das kann eine Institution sein.

Das klassische Erklärungs- und Steuerungsmodell der Geschichts- und Politikwissenschaft – Staat steuert Gesellschaft – funktionierte für die Erklärung der meisten gesellschaftlichen Entwicklungen schon lange nicht mehr, es ist abgelöst worden durch sogenannte Politikfeldmodelle. Die Akteure wirken von unten nach oben ebenso wie von oben nach unten und kooperieren fall- und interes-

senbezogen in Netzwerken miteinander, sie handeln auf Basis unterschiedlicher Machtpositionen und verfügen über unterschiedliche Machtressourcen und unterschiedliches Fachwissen (Steuerung mit verteilter Kontrolle). Auch der Steuermann kann nichts mehr lenken, wenn die Maschinisten im Maschinenraum die Maschine herunterfahren, weil die Elektriker etwas nicht richtig verkabelt haben. Das heißt, klassische Mechanismen staatlicher, hierarchischer Steuerung werden zunehmend durch „Co-Arrangements“ oder hybride Strukturen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft abgelöst, was zur Verwischung ihrer Grenzen führt.

Meine Vorgehensweise für diesen Beitrag ist einfach, zunächst prognostisch: Ich möchte 15 Jahre nach vorn schauen, also ins Jahr 2030. Warum 15 Jahre?

Wer heute anders ausbildet, wird eine veränderte „Institution“ erst dann sichtbar erzeugen, wenn diese Ausgebildeten in mittlere leitende Funktionen kommen, also in 15 Jahren. Öffentliche Institutionen, um die es hier geht, sind keine Start-ups des Internetsektors, in denen ein steiler Aufstieg in wenigen Jahren alle Strukturen radikal verändert. Wenn eine politische Änderung oder sogar Wende sich anbahnt, dauert es, bis dies mehrheitsfähig wird. Dann kommt ein Gesetzgebungsverfahren, dann die Umsetzung, alles zusammen dauert auch oft 15 Jahre. Außerdem müssen sich Einstellung und Verhalten aller Beteiligten verändern und anpassen. Das heißt, 15 Jahre sind vielleicht noch zu wenig. Abgesehen davon, dass die Veränderungen sich als unsinnig herausstellen können und alles wieder zurückgedreht wird.

Ist es denn heute möglich, halbwegs gesicherte Aussagen dazu zu machen, ob und in welcher Form sich die Herausforderungen in 15 Jahren niederschlagen? Was wird in den institutionellen Strukturen, in der Ausbildung des Personals, in der Aufsicht, in den Unternehmen und in der Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen in Deutschland und Europa notwendig werden, um 2030 einen effektiven Arbeitsschutz zu erreichen?

Wer solche Zukunftsvorschauen wagt, der sollte wissen, wie sich andere vor ihm schon gravierend geirrt haben. Deswegen gehe ich als Einstimmung 30 Jahre zurück, also ins Jahr 1985.

Mein Hintergrund ist dabei institutionell, aber unkonventionell: Ich habe sieben Jahre bei Gewerkschaften und 22 Jahre im öffentlichen Dienst gearbeitet, jetzt bin ich seit sechs Jahren Unternehmer. So lernt man drei recht unterschiedliche Sichtweisen auf die deutsche Arbeitswelt kennen.

Was das Irren angeht, fange ich bei mir an und beginne mit einem persönlichen Beispiel: 1984 hatte ich meinen allerersten Vortrag auf der A+A. Er war schlicht, im Grunde habe ich die Quintessenz vier dänischer Verordnungen zur Reduzierung psychischer Belastungen wiedergegeben (Arbeit mit dem Risiko, Gewalt zu erleiden¹, monotone Arbeit, Stress und „Ensamarbejd“, das dänische Wort für Arbeiten oder Arbeitszeiten, in denen man ganz allein ist). Mein Irrtum war, ich dachte, das interessiert im Jahr 1984 irgendjemanden. Natürlich nicht!

Es gibt Zeiten, da können Sie ein Thema immer wieder ansprechen, nichts geht vorwärts. Es gibt Zeiten, da haben Themen einen solchen Hype, dass jeder Mucks eine kleine Lawine auslöst. Diese Entwicklung hin zu einer kurzfristigen Aufgeregtheitsöffentlichkeit hat bedauerlicherweise stark zugenommen.

Noch ein zweiter Irrtum: Die größte Aufmerksamkeit hatten wir als Kooperationsstelle Hamburg eigentlich, als ich vorgeschlagen hatte, 20 % der Lohnfortzahlung nicht den Erkrankten ausbezahlen, sondern in die gesundheitliche Prävention im Betrieb zu stecken. Nun war ich nicht so wichtig, dass es eine Chance auf Verwirklichung gehabt hätte. Nur stand das in einer Studie für eine gewerkschaftsnahe Stiftung, und 100 % Lohnfortzahlung hat dort sakralen Charakter. Denn sonst hätte man ja auch im Betrieb – jenseits von Lohnzuwachs und Arbeitszeitverkürzung – Vorschläge machen müssen, wie denn die Arbeit aussehen soll, so dass sie zufrieden macht und dass man sie bis 65 durchhält. Da hätte dann viel passieren können.

Was Sie vielleicht wissen, sind einige bekannte Arbeiten der Kooperationsstelle Hamburg: Wir haben die erste Evaluation der ersten GDA-Periode durchgeführt, die Beurteilung der Umsetzung der 24 EU-Richtlinien in Deutschland für die EU in 2014, die Evaluation der Globalen Arbeitsschutzstrategie der ILO, zuletzt die Wirksamkeit der EU-Hilfen im Arbeitsschutz in der Türkei.

Nun aber zu einem fatalen Irrtum der 80er Jahre, der auch dazu beigetragen hat, dass Arbeit lange Zeit nicht die politische und gesellschaftliche Aufmerksamkeit bekommen hat, die sie verdient. Sie erinnern sich bestimmt: Ein bekannter Freizeitforscher gab damals die Parole der „Freizeitgesellschaft“ aus. Wäre das eingetreten, wären auch alle Institutionen, die mit Arbeit zu tun haben, zwangsläufig geschrumpft.

Zukunftsforscher sagten das Ende der Arbeit, der Arbeitsgesellschaft voraus. Der damalige Kanzler warnte mit dem berühmten Satz vom Ponyhof vor dieser

1 Aktuelle Version:

<http://arbejdstilsynet.dk/da/regler/t-vejledning/v/d-4-3-vold-ifm-arbejdets-udfoerelse.aspx>

Spaß- und Freizeitgesellschaft: „Eine erfolgreiche Industrienation, ... lässt sich nicht als kollektiver Freizeitpark organisieren.“ Regierungserklärung am 21. Oktober 1993.

Hannah Arendt formulierte 1985: „Was uns bevorsteht, ist die Aussicht auf eine Arbeitsgesellschaft, der die Arbeit ausgegangen ist, also die einzige Tätigkeit, auf die sie sich noch versteht. Was könnte verhängnisvoller sein?“ („Vita activa oder Vom tätigen Leben“)

Man wartete förmlich darauf, wann auf die 35-Stunden-Woche die 30-Stunden-Woche folgen würde. In Großunternehmen wurden langjährige Mitarbeiter mit Anfang 50 in Rente geschickt, trotzdem waren viel mehr Jugendliche als heute arbeitslos.

Und heute, beim Blick auf die Arbeitswelt: Das Bild vom Ponyhof war früher, heute ist anscheinend andauernd Derbywoche. Man kann sich vor Arbeit kaum retten, insbesondere in den kommunikativen und administrativen Berufen lässt sich Freizeit und Beruf kaum noch vernünftig voneinander trennen. Und die gemütlichen Briefträger und Paketfahrer der Post sind unterbezahlt, durch die Städte und übers Land rasenden Zustelldiensten gewichen. Zwar sank die tariflich vereinbarte Wochenarbeitszeit in den letzten 25 Jahren, dafür nahm aber die Zahl der Überstunden zu. Ein „Ende der Arbeitsgesellschaft“ ist hier nicht zu sehen, ein Umbau der Arbeitsgesellschaft schon.

Die Schlussfolgerung aus dieser Betrachtungsweise ist einfach: Wer die institutionellen Herausforderungen von heute begreifen will (und egal, ob er für heute oder für die Zukunft planen möchte), muss wissen, was die Grundprobleme und die Trends in der Arbeitswelt sind.

Demzufolge besteht mein Beitrag aus zwei Teilen:

1. Wie sieht die Arbeitswelt aktuell aus, was ist schon heute ein Problem?
2. Was werden zukünftig die wichtigsten Herausforderungen für die Institutionen werden, die für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit zuständig sind?

1. Die Veränderung der Arbeitswelt

Die Arbeitswelt hat sich in den letzten 25 Jahren gravierend verändert, soweit besteht Einigkeit. Aber die Bewertung dieser Veränderungen, wo und wie sich die Arbeitswelt zum Positiven und wo zum Negativen verändert hat und was wir deshalb in Bezug auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit jetzt und in Zukunft tun sollten, geht in vielen Punkten weit auseinander. Was glauben wir, was wissen wir, was glauben wir zu wissen, was wissen wir gar nicht und vor allem welche Schlussfolgerungen ziehen wir aus den Bewertungen für die zukünftigen Aufgaben des Arbeits- und Gesundheitsschutzes?

Wenn Sie auf eine nationale, europäische oder internationale Tagung gehen, auf der das Thema „Zukunft der Arbeit“ behandelt wird, sehen Sie irgendwann diese oder eine ähnliche Prognose:

- Die Arbeit wird weiblicher (höherer Anteil).
- Die Arbeit wird älter (höherer Anteil).
- Die Arbeit wird qualifizierter (höherer Ausbildungsstand).
- Die Arbeit wird internationaler (Arbeitnehmer, Firmen, Sprache).
- Es wird mehr Wechsel geben von Arbeitsplatz und Aufgaben im Unternehmen.
- Es wird mehr Wechsel geben zwischen Unternehmen.
- Die Arbeit wird in höherem Maße projekt- und aufgabenorientiert.
- Es wird mehr systematische Aufzeichnung und Dokumentation geben.
- Gewinne und Verluste werden kleinen Arbeitsgruppen bis hinunter zu Einzelpersonen zugerechnet werden.
- Hierarchien werden flacher; dies erfordert mehr Kommunikation vor Entscheidungen, während der Arbeit und Dokumentation nach Aufgabenerledigung.
- Die Grenzen zwischen Arbeit und Freizeit verschwimmen.
- Der strikte örtliche Zusammenhang von Arbeitsplatz und Betrieb löst sich weiter auf. Weitere Arbeitsorte sind: die Wohnung, Reisen (im Hotel, im Zug, im Auto, am Flughafen), die Wohnung eines Kunden (ambulante Pflege).
- Ungewöhnliche Arbeitszeiten und Vertragsformen nehmen zu. Personaleinsatz und Arbeitsorganisation verändern sich.
- Die Unternehmenseinheiten werden kleiner.
- Der technologische Wandel beschleunigt sich.
- Es gibt eine Teilung in gut abgesicherte und informierte Belegschaften und Ränder der Arbeitsgesellschaft.

Im Grunde bildet eine solche Liste auch die meisten Herausforderungen für die Institutionen ab, die für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zuständig sind.

Mit genau diesen Veränderungen haben Sie es zu tun. Was davon sind für diese Institutionen die wichtigsten Veränderungen:

- Die Arbeitswelt wird internationaler (Arbeitnehmer, Firmen, Sprache).
- Die Grenzen zwischen Arbeit und Freizeit verschwimmen.
- Ungewöhnliche Arbeitszeiten und Vertragsformen nehmen zu.
- Der Arbeitsort ist nicht mehr nur der Betrieb.
- Der technologische Wandel beschleunigt sich.
- Es kommt zu einer Teilung in gut abgesicherte und informierte Belegschaften und Ränder der Arbeitsgesellschaft.

Sie haben hier und dort eine andere Sichtweise, möchten noch eigenes hinzufügen? Das ist sicher nötig und sinnvoll, denn Zahlen können unterschiedlich interpretiert werden.

Das hat einen Grund: Einer der mit Sicherheit dunkelsten Teile (im Sinn von verborgen oder nicht erfasst) der deutschen Statistik sind die Arbeitsbedingungen. Dafür gibt es zahllose Beispiele, lassen Sie mich einige aufzählen:

Wie viele Menschen arbeiten mittlerweile ohne Zugang zu Tageslicht? Wie viel Pflegekräfte setzen ergonomische Hilfsmittel bei ambulanten Einsätzen ein? Bei wie viel Arbeitsplätzen zuhause sind ergonomische Mindeststandards gewahrt? Wie viel Busfahrer haben auf einer langen Strecke oder am Ende ihrer Fahrt ein Klohäuschen? Oder wie viel Quarzstaub wird in der deutschen Bauindustrie täglich eingeatmet?

Niemand in diesem Land kann Ihnen darauf eine Antwort geben, die nicht auf einer Einzelstudie, sondern auf einer Statistik für Deutschland basiert.

Arbeit ist in den letzten 25 Jahren differenzierter und abwechslungsreicher geworden, obwohl viele Arbeitsplätze vermeintlich anspruchslos und klassisch belastend bleiben. Körperliche anstrengende Arbeit (z. B. Pflege, Lieferservice, Industrie und Handwerk) behält ihren Stellenwert, traditionelle Hierarchien bestimmen nach wie vor in vielen Bereichen das Bild, werden aber durch systemische Vorgaben (Kunden, Qualität, Profitabilität) abgelöst.

Ich möchte eine Frage nicht beantworten, nämlich: Ist es alles besser geworden, ist es schlechter geworden? Festhalten lässt sich, viel Arbeit ist in sich rasch wandelnden Formen zurückgekommen; die Freizeitforscher sind ruhiger geworden, die Arbeitsforscher haben übernommen.

2. Zu den Institutionen und ihren Herausforderungen

Beginnen wir mit den Stärken der deutschen Institutionen, die für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit zuständig sind. Einige davon sind eindeutig und unumstritten:

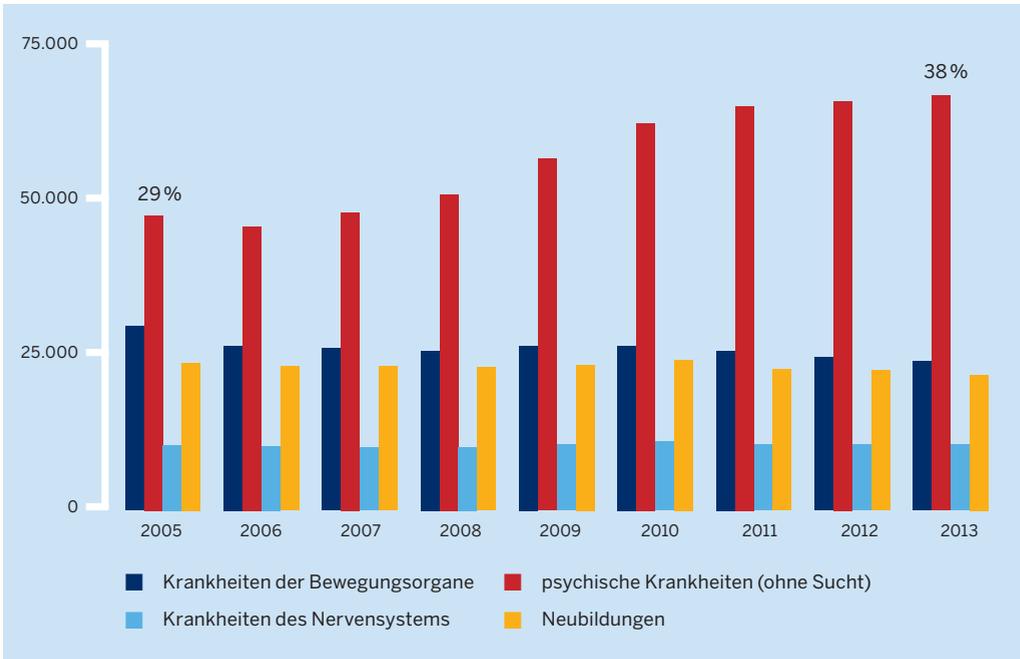
- Vieles ist gesetzlich und untergesetzlich sehr gut und detailgenau geregelt.
- Es ist – im internationalen Vergleich – viel Geld im deutschen System von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit.
- Die Ausbildung der Fachkräfte für Arbeitssicherheit und anderer haupt- und ehrenamtlicher Arbeitsschutzfachleute ist – ebenfalls im internationalen Vergleich – sicher weit vorn.

Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit hat auch in den Unternehmen an Bedeutung zugenommen, es wird in einer ganzen Reihe von Unternehmen das echte Bemühen sichtbar, Arbeitsbedingungen besser zu gestalten. In den Köpfen der Beschäftigten und Unternehmer ist in den letzten 25 Jahren viel in puncto Sicherheit und Gesundheit passiert.

Es gibt jedoch immer noch zu viele und zu frühe Frühverrentungen. Das, was wir bei den Frühverrentungen sehen, sind allerdings vor allem die Folgen der Arbeitsbedingungen der 60er, 70er und 80er Jahre. Seit den 80er Jahren und speziell in der letzten Dekade ist die Verschiebung der Diagnosen in Richtung auf die psychischen Krankheiten frappierend eindeutig.²

² Deutsche Rentenversicherung Bund: Psychische Erkrankungen in der medizinischen Rehabilitation und bei Erwerbsminderung, Weinbrenner, S. Pressefachseminar Berlin, 08.07.2014

Renten wegen Erwerbsminderung: ausgewählte Indikationen 2005 bis 2013



Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung: Rentenversicherung in Zahlen 2014, Ausgabe 4, Juni 2014, S. 62

Es ist dennoch eine positive Entwicklung der Gesamtzahl der Erwerbsminderungsrenten. Im Jahr 1960 waren mehr als 60 % aller Neuzugänge an Versichertenrenten Erwerbsminderungsrenten, im Jahr 2013 waren das noch 21,5 %. In absoluten Zahlen: 1960 waren von insgesamt 164.137 Versichertenrenten 108.401 Erwerbsminderungsrenten, also rund 66 % (Angaben für Frauen). Heute sind es 397.723 Renten und davon sind 86.616 Erwerbsminderungsrenten, als knapp 22 %. (Bei den Männern sind die Zahlen ähnlich, etwas niedrigere Anteile der Erwerbsminderungsrenten.)

Nun wissen wir aus der Forschung – und auch mittels des praktischen Menschenverstandes –, dass Institutionen in den meisten Fällen etwas träger auf Veränderungen reagieren als der Ausschnitt der Welt, für den sie zuständig sind.

Gesetzgebung und Aufsicht sind im Arbeitsschutz nach wie vor hauptsächlich auf die Vermeidung und Verhütung klassischer Gefahren ausgerichtet. Diese Gefährdungen sind erfolgreich abgebaut worden: Unfallgefährdungen durch Sicherheitstechnik, Lärmschutz, Verbote bestimmter Chemikalien, ergonomische Büroeinrichtungen – alles das ist verbessert worden.

Es ergeben sich meines Erachtens folgende Herausforderungen, jetzt und immer stärker in den nächsten 15 Jahren:

Nicht einzelne externe Faktoren, sondern die Arbeit selbst ist das Risiko.

Die Risiken sind jetzt viel stärker mit dem Charakter der Arbeitstätigkeit selbst verknüpft: Vorgangsgestaltung, Softwarebeherrschung, Kundenanforderungen etc. etc. Dieser Wandel stellt Sie – nicht in der Beratung, aber in der Aufsicht – vor ungeheure Probleme. Ihnen fehlt die Handhabe für die justitiable Beurteilung moderner Entwicklungen, die die Beschränkung/das Verbot einzelner Arbeitstätigkeiten oder einzelner Anteile von Arbeitsfähigkeiten rechtfertigen würde. Und Sie haben mehr Konflikte mit allen, die sich nicht in die Arbeitsabläufe hineinreden lassen wollen.

Master of the universe: Was Institutionen und deren Mitarbeiter alles wissen und können sollen:

Es bestehen alte und neue Technologien nebeneinander, z. B. im Energiesektor: Atom-, Kohle- und Gaskraftwerke bleiben (vorerst), Windkraft, Photovoltaik und Biogas kommen. Die Asbestproblematik ist (noch immer) nicht vorbei, da kommt schon REACH, Seveso III und, und, und ...

Es entwickeln sich immer mehr differenzierte Kenntnisse hinsichtlich der Belastungen: Psyche, Ergonomie, Auswirkungen von künstlichem Licht, überhöhte Krebsraten bei sitzenden Tätigkeiten ... Der wissenschaftliche Anteil beim Erkennen von Belastungen ist stark gestiegen, Lärm konnte jeder hören, bei Chemie hört es auf, wenn es nicht mehr stinkt; und die unterschiedlichen Wirkung von künstlichem Licht oder elektromagnetischen Feldern kann man nicht mehr erfahren, nur noch messen – und dann mit einer speziellen Ausbildung beurteilen.

Braucht man denn immer Spezialisten, z. B. wie in Norwegen eine generelle Arbeitsaufsicht und eine spezielle Arbeitsaufsicht für den Öl- und Gassektor? Für die meisten Betriebe reicht doch eine generelle Beurteilung der Grundelemente von Sicherheit und Gesundheit. Dies war schon immer eine Herausforderung, die aber zunimmt.

Für die Institutionen im Arbeitsschutz und für die Betriebe bedeuten diese Entwicklungen: Prävention in Betrieben kann erstens nicht mehr nur auf einzelne hohe Belastungen fokussiert sein, sondern soll auf ein viel breiteres Spektrum der Gesundheitsbeeinträchtigungen reagieren, die sich aus dem Arbeitsablauf selbst ergeben. Zweitens, wieweit soll die Spezialisierung in einer Institution

gehen, so dass alle Themenfelder qualifiziert bearbeitet werden können? Diese beiden Herausforderungen an Aufsicht sind sehr schwierig zu bewältigen. Bei den Betrieben führt dies m. E. zu widersprüchlichen Reaktionen, von hohem Engagement, Durchwursteln mit Minimalaufwand bis zu ablehnender Ignoranz.

Es gibt aber noch weitere Herausforderungen: Infolge der oben genannten Veränderungen der Arbeitswelt steigt der Bedarf an Definitionen wichtiger Begrifflichkeiten stark an. Beispiel: Was ist eine Entsendung? Was ist ein Arbeitsplatz usw.? Wissen Sie bspw., was ein Hub ist: ein Arbeitsplatz mit den entsprechenden Vorgaben zum Arbeitsschutz – oder ein Treffpunkt für Computerfreaks? Denken Sie allein daran, was unter REACH alles neu oder präziser definiert werden musste: Non-polymere, Intermediates, Artikel, Produkte, Abfall oder recycelte Chemikalien etc.

Es existiert ein großes, vielleicht sogar wachsendes Konglomerat schlechter, unterbezahlter, illegaler und halblegaler Arbeit, bei der oft die ungesündesten Arbeitsbedingungen herrschen (Schattenwirtschaft, prekäre Arbeitsverhältnisse; Stichwort: „Katarisierung“). Dies ist eine große Herausforderung, die vermutlich nur per Aufsicht und Regulierung zu bewerkstelligen sein wird, also im Grunde polizeilich.

Die Reaktionen der Institutionen bisher

Es gab und gibt ja schon viele institutionelle Reaktionen. Die Gesetzgeber auf europäischer und deutscher Ebene und die Arbeitsschutzbehörden der Länder und die Unfallversicherungsträger (UVT) haben reagiert. Wichtige Beispiele sind:

- Stärkere Verlagerung der Verantwortungen in die Unternehmen durch die Pflicht zur Gefährdungsbeurteilung. Das kann zu mehr Kompetenz und zu besserer Erfassung und Beurteilung der Gefährdungen führen oder – bei negativer Einstellung, Ignoranz oder fehlendem Wissen der Betriebe – zu schlechterer Erfassung und gar keiner Beurteilung. Die Tendenz zu kleiner werdenden Unternehmen konterkariert in gewissem Umfang den positiven Effekt, diese Unternehmen haben Schwierigkeiten, alle klassischen Verantwortungsbereiche qualifiziert wahrzunehmen.
- Verstärkung der Beratung und gleichzeitig keine Aufgabe der Aufsichtsfunktionen. Anleitung für die Betriebe, sich selbst mit dem Thema zu befassen.
- Modernisierung und Effektivierung (Beratung ohne Personal), z. B. GDA I (Pflege) und GDA II mit vielen interaktiven Online-Tools.

Und Europa?

Sie kennen die europäischen Institutionen: den Rat, die Kommission mit den Generaldirektoraten, das Parlament und seine Ausschüsse, das Advisory Committee on Safety and Health (ACSH), das Senior Labour Inspectors Committee (SLIC), weitere Komitees wie SCOEL und auch die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz.

Seit 1989 wurden von den Europäischen Institutionen 24 Arbeitsschutzrichtlinien und viele weitere den Arbeitsschutz betreffende Verordnungen und Richtlinien in die Mitgliedsstaaten gesandt, zudem mehrere europäische Arbeitsschutzstrategien.

Von Europa wird aktiv nicht mehr so viel bewegt wie in den 90er Jahren und bis ca. 2010. Die Rolle als Vorreiter ist weg, allerdings ist auch bereits viel geregelt. Am meisten bewegt hat vielleicht der Besuch des SLIC, der die berühmte Feststellung traf, die Arbeitsschutzkompetenz sei in Deutschland nicht das Problem, aber Zusammenarbeit und politische Planung.³

Die Initiativen kommen jetzt nicht mehr von dort, sie kommen jetzt aus den Mitgliedsstaaten. Die Funktion Europas als unabhängiger Treiber, der sozusagen aus dem weit entfernten, ganz oben stehenden Brüssel/Luxemburg die Mitgliedsstaaten vor sich hertreibt, ist vorbei. Ein Beispiel: Eurostat hat mittlerweile aufgegeben, was die harmonisierte Erfassung von „Occupational diseases“ angeht.

Nachdem selbst Deutschland erkannt hatte, dass Europa wichtig ist, geht immer weniger ohne Rücksicht auf die zahlreichen Interessen der Mitgliedsstaaten.

3 SLIC EVALUATIONSBERICHT ÜBER DAS DEUTSCHE ARBEITSAUFSICHTSSYSTEM, S. 46 (06.02.2006): „Ausnahmslos war das Team beeindruckt von der Kompetenz und dem Professionalismus der an der Evaluation teilnehmenden Aufsichtsbeamten – was sehr viel für die Maßnahmen für Schulung und berufliche Weiterbildung sagt – und bei ihrer Gründlichkeit der Vorbereitungen für Betriebsbesichtigungen und Inspektionen. Wir haben jedoch durchweg Bedenken aufgeworfen über den Mangel an Koordination und Übereinstimmung sowie eines strategischen Ansatzes in gewissen Bereichen, besonders im Hinblick auf Planung, die Anwendung von Sanktionen (Durchsetzungsbefugnissen), im Hinblick auf Besichtigungsberichte und Aufzeichnungen, sowie den Kontakt mit großen nationalen und multinationalen Betrieben und Konzernen, die in ganz Deutschland tätig sind. Unserer Meinung nach besteht die Möglichkeit, die Top-Down Lenkung durch den LASI bzw. die Länderbehörden selbst dieser und anderer Themen zu erhöhen.

Obwohl wir die konstitutionellen Einschränkungen anerkennen, sind wir jedoch der Meinung, dass Mangel an strategischer Aufsicht, zentraler Koordination (wenn nicht Direktion und Kontrolle) und Überwachung auf Bundesregierungsebene, wenn dies angesichts der Erwartungen der Kommission, den Gemeinsamen Grundsätzen und den Benchmarks für gute Praxis wie dem ILO Leitfadens, betrachtet wird, Gründe zur Besorgnis darstellen, die angepackt werden müssen.“

Der Ausblick auf 2030

Was wird aus dem System aus Unfallversicherung und staatlicher Aufsicht in 2030 werden? Wird es in dieser Form und Größe auch in 15 Jahren noch so existieren?

Ich glaube ja, aber das System wird anders aussehen und die Dualität vermutlich vor dem Ende stehen. Warum? Dafür kann es mehrere Gründe geben:

- Es wird einen Druck von der Seite der Kranken- und Rentenversicherung geben, wenn die Institutionen des Arbeitsschutzes nicht in der Lage sind, nachzuweisen, dass ihre Aktivitäten substantiell zum Abbau der großen und kostenintensiven Volkskrankheiten (Psyche, MSE) beitragen.
- Der Erfolg bei den klassischen Gefährdungen und Belastungen, z. B. die sinkenden Arbeitsunfallzahlen, führt zu weiterer politischer Entwertung des Themas. Unglücklicherweise führt Erfolg oft zu weniger Aufwand.
- Das System der bevorzugten Behandlung und Entschädigung bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten wird abgewickelt. Die kausale Betrachtungsweise hat den Zenit überschritten. Wird es noch vertretbar sein, dass Arbeitsunfälle besser entschädigt werden als andere Unfälle im Haushalt oder Verkehr etc.?
- Es wird ein zunehmendes Monitoring und die Evaluation von Wirksamkeit, Effektivität und Vermeidung von Widersprüchen und Doppelarbeit geben. Dadurch entsteht Druck auf die Institutionen, sich zu reorganisieren.

Ich kann mir drei Szenarien vorstellen:

Szenario 1 (extrem): Es bleiben nur noch Reste der Unfallversicherung und der Arbeitsschutzinstitutionen der Länder übrig.

Von Gesundheitsförderung verstehen die Krankenkassen mehr, von Rehabilitation die Rentenversicherungen. Sicherheitsfragen können Private wie TÜV/DEKRA etc. übernehmen. Die Ausbildung der Fachkräfte für Arbeitssicherheit führen mehrere halbstaatliche Bildungsträger in Kooperation mit Betrieben durch. Das System der Berufskrankheiten wird zugunsten allgemeiner Entschädigungsleistungen abgeschafft.

Szenario 2 (mittel): Es bleibt – fast – wie es ist.

UVT und Arbeitsschutzbehörden der Länder bleiben für die Sicherheit am Arbeitsplatz weitgehend verantwortlich. Der beste Schutz ihrer Institutionen ist die im Vergleich zu KV und RV geringe finanzielle Bedeutung. Sie können weiterhin spezifische klassische Gefährdungen und spezifische neu geregelte einzelne Risikobereich bearbeiten. Obwohl konventionelle Risiken sich weiter verringern, kommen neue hinzu. Die Energiewende ist das beste Beispiel für den Anstieg klassischer Risiken: Reparatur und Instandhaltung mit den typischen Unfallrisiken, Arbeit in der Höhe, Arbeit auf See. Das BK-System wird zugunsten allgemeiner Entschädigungsleistungen abgeschafft, Arbeitsunfälle werden weiterhin getrennt entschädigt.

Szenario 3 (Bedeutungszuwachs): Die Institutionen entwickeln sich.

Es wird ein nationales Gesundheitsförderungskonzept (oder Präventionskonzept) geben, das auch gravierende institutionelle Veränderungen einschließt. Das betrifft sowohl Funktion als auch Qualifikation. Harmonisierte Statistiken werden entwickelt, Arbeitsbedingungen werden transparenter.

Sie sind aktiv an der Prioritätensetzung beteiligt, indem Sie die Entwicklung der Arbeitswelt anhand von Indikatoren auf nationalem Niveau dokumentieren. Sie haben einen einmaligen Zugang zur Arbeitswelt, seinen Menschen und Daten.

Meine wichtigste Empfehlung, wie Sie den Wandel langfristig am besten in Ihre Richtung bewältigen, ist deshalb folgende: Mehr Licht ins Dunkel!

Betätigen Sie sich als Evaluator (Forscher), werten Sie die vorliegenden Gefährdungsbeurteilungen und die Daten/Meldungen der Betriebe (Asbest, krebs-erzeugende Stoffe) anonym aus. Umfragen, die auf freiwilligen Antworten basieren, sind hochgradig in eine positive Richtung verfälscht. Sie sind die einzigen – zusammen mit anderen Behörden –, die nicht ausschließlich auf Basis freiwilliger Auskünfte handeln müssen.

Sie brauchen einen Weg, der Politik und auch den anderen SV-Trägern Ihre spezifische Kompetenz und das Ausmaß der Arbeitsbedingtheit gesundheitlicher Probleme nachzuweisen. Ihr spezifischer Zugang zur Arbeitswelt ist dabei Ihr einzigartiges Alleinstellungsmerkmal und Ihr größtes Kapital für die Zukunft.



Standpunkte

” Wie lauten aus Ihrer Sicht die Herausforderungen, vor die der Arbeitsschutz durch atypische Beschäftigung in Zukunft gestellt wird? “

Isabel Dienstbühl,
Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe (BGN)

Themen der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes als Teil der Unternehmensziele in eine funktionierende Präventionskultur zu überführen, wird in den meisten Fällen damit begründet, dass die Wettbewerbssituation am Fachkräftemarkt erhöht wird und Fluktuation bei Führungskräften und Mitarbeitern abnimmt. Dies sind für viele Unternehmen gute Gründe, aus eigener Motivation die Arbeit gesund und sicher zu gestalten.

Dort, wo Beschäftigte leicht austauschbar sind, beispielsweise aufgrund geringer geforderter Qualifikation, fehlt diese Motivation. Betriebe, die werteorientiert geführt sind, kompensieren diesen Mangel an wirtschaftlichen Anreizen.

Dort, wo die Arbeitsbedingungen bei atypischer Beschäftigung offensichtlich schlecht sind und keine betrieblichen Maßnahmen ergriffen werden (auch bei entleihenden Betrieben oder bei Werkverträgen), ist die Betriebskontrolle der Unfallversicherungsträger und der Gewerbeaufsicht der Länder die einzige Möglichkeit der nachhaltigen Einflussnahme. Hierzu bedarf es einer personell gestärkten Aufsicht, die risikobasiert in die Betriebe geht, in denen mangelnder Arbeitsschutz zu beobachten ist.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, die Einbindung atypisch Beschäftigter in bestehende betriebliche Strukturen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu kontrollieren und zu fördern. Atypisch Beschäftigte sind oft außerhalb der

betrieblichen Strukturen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes tätig und damit nur eingeschränkt ansprechbar bei der Umsetzung von kollektiven Maßnahmen des Betrieblichen Gesundheitsmanagements (BGM). Hier bedarf es innovativer Ansätze, wie atypisch Beschäftigte trotzdem eingebunden und erreicht werden können (bspw. durch den Einsatz moderner Kommunikationsmittel oder mittels überbetrieblicher Angebote der Gesundheitsförderung im Rahmen von Unternehmensnetzwerken). Bei einer systematischen Behandlung des Themas „Gesundheit im Betrieb“ sollten die Belange atypisch Beschäftigter explizit berücksichtigt werden. Dies ist im Aufsichtshandeln und bei der Beratung umzusetzen. Unterstützend wäre hierbei eine stärkere Berücksichtigung des Themas bei der Zertifizierung von Arbeitsschutzmanagementsystemen.

„Wie sind die UVT (oder die BGN) aufgestellt, um das Thema atypische Beschäftigung bearbeiten zu können?“

Die Unfallversicherungsträger (UVT) haben sich gemeinsam dieses Themas angenommen im Sachgebiet „Neue Formen der Arbeit“ im Fachbereich „Gesundheit im Betrieb“. Hier werden gemeinsame Forschungsprojekte initiiert, Positionspapiere erarbeitet und ggf. politisch Einfluss genommen.

Bei der BGN haben wir eine höhere Besichtigungsfrequenz bei größeren Unternehmen, die eine hohe Anzahl an atypischen Beschäftigungsverhältnissen unterhalten. Fehlende Einbindung von Leiharbeitnehmern oder Werkvertragsbeschäftigten wird thematisiert. Verstöße, wie beispielsweise das Fehlen von Persönlicher Schutzausrüstung (PSA), werden mit sofortigem Vollzug durchgesetzt. Wir stellen den Betrieben Muster für Werkverträge zur Verfügung, die den Arbeitsschutz nach Verantwortlichkeiten spezifisch thematisieren, und prämiieren deren Anwendung im Rahmen unseres BGN-Prämienverfahrens.

Bei den Klein- und Kleinstbetrieben ist der Zugang schwieriger. Hier unterhalten wir ein Kompetenzzentren-Modell für die betriebsärztliche und sicherheitstechnische Betreuung, welche über die Solidargemeinschaft der BGN-Betriebe finanziert wird. Diese Betreuung wird von der BGN gesteuert und richtet ihr Augenmerk auf alle im Betrieb Beschäftigten, ob atypisch oder typisch.

„Wo sehen Sie Anpassungsbedarfe innerhalb unseres Rechtsrahmens, um die Sicherheit und Gesundheit für atypisch Beschäftigte gewährleisten zu können?“

Rechtlich sind Leiharbeiter, Mini-Jobber oder Werkvertragsbeschäftigte beim Arbeitsschutz den Normalarbeitnehmern weitgehend gleichgestellt. In der Praxis ergeben sich aber erhebliche Schwierigkeiten. Atypisch Beschäftigte sind aufgrund ihrer kurzen Einsatzzeiten oft von Arbeitsschutzroutinen, wie z. B. regelmäßigen Unterweisungen, ausgeschlossen. Es existieren Mängel bei der Betreuung durch Sicherheitsfachkräfte und Betriebsärzte. Oft sind Zuständigkeiten nicht geklärt, so dass niemand sich zuständig fühlt.

Die geschaffenen Rahmenbedingungen sind nur wirkungsvoll, wenn deren Anwendung durchgesetzt wird. Hierzu fehlt es bei allen zuständigen Behörden und Trägern an den nötigen personellen Ressourcen.

Für die gesetzliche Unfallversicherung steht die Erfüllbarkeit der DGUV-Vorschrift 2 zur betriebsärztlichen und sicherheitstechnischen Betreuung im Mittelpunkt der Betrachtung. Durch den Mangel an Betriebsärzten und die fehlenden Kontrollmechanismen bricht eine wichtige Säule in der betrieblichen Umsetzung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes weg. Aus diesem Grund werden derzeit Möglichkeiten der flächendeckenden Umsetzung durch automatisierte Anschlüsse sowie eine Aufnahme weiterer Professionen in die Erfüllung der Vorschrift diskutiert. Eine Stärkung dieser Beratungsleistung an den Arbeitsplätzen vor Ort hat ein großes Potential für eine gute, integrative Organisation des Arbeitsschutzes, welche eine Gleichbehandlung aller Beschäftigten ermöglicht.

” Wo sehen Sie Anpassungsbedarfe innerhalb unseres Rechtsrahmens, um die Sicherheit und Gesundheit für atypisch Beschäftigte gewährleisten zu können? “

Oliver Stettes, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die Arbeitswelt ist bunt geworden. Neben das von vielen Seiten als „normal“ titulierte unbefristete Arbeitsverhältnis in Vollzeit sind andere Formen der Beschäftigung getreten. Teilzeit, befristete Beschäftigung, Mini-Jobs und Zeitarbeit haben sich etabliert, auch wenn sich ihre Verbreitung in den vergangenen zehn Jahren unterschiedlich entwickelt hat. Flexible Beschäftigungsformen sind zum einen Ausdruck des Bedarfs der Unternehmen, die Organisation von Arbeit schnell und sachgerecht an die Anforderungen eines volatilen wirtschaftlichen Umfelds auszurichten. Sie bieten zum anderen die Möglichkeit, Wünschen und Anforderungen einer heterogenen Erwerbsbevölkerung zu entsprechen. Beides ebnet für viele erst den Weg zurück oder erstmals in die Beschäftigung. Dabei darf ein Aspekt aber nicht vergessen werden: Die Art und Weise, wie Arbeit organisiert wird, hat sich auch innerhalb der Beschäftigungsformen ausdifferenziert. Flexible Beschäftigungsformen werden von manchem als prekär eingestuft – zu unsicher, zu niedrige Verdienste, zu wenige Entwicklungsmöglichkeiten. Es ist umstritten, ob eine solche Klassifizierung gerechtfertigt ist, zu unterschiedlich sind die Merkmale der verschiedenen Beschäftigungsformen und die Bedingungen, unter denen sie zustande kommen. Daher sind auch pauschale Befürchtungen, dass flexible Beschäftigungsformen größere Risiken bezüglich des Arbeitsschutzes und der Gesundheit der Betroffenen bergen, unangebracht. Alle Beschäftigungsformen unterliegen gleichermaßen den gesetzlichen Regelungen. Weiße Flecken existieren hier keine, Handlungsbedarf für den Gesetzgeber auch nicht.

Für die Unternehmen ist das Thema Förderung der Gesundheit in den letzten Jahren ohnehin in den Fokus gerückt – nicht zuletzt vor dem Hintergrund des demografischen Wandels. Ein Engagement ist im eigenen Interesse der Betriebe: Fehlzeiten erhöhen die Kostenbelastung und gesunde Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind produktiver und engagierter. Entsprechend ist das freiwillige Engagement in Fragen der Gesundheitsförderung gestiegen. Davon profitieren auch diejenigen in flexiblen Beschäftigungsverhältnissen. Dort, wo wie zum Beispiel in der Zeitarbeit Beschäftigungsort und Sitz des Unternehmens auseinanderfallen, ist die Herausforderung für das Personalmanagement in der Tat größer, das Gesundheitsmanagement effektiv und effizient zu gestalten. Allerdings eröffnen sich gerade hier auch Chancen. Zeitarbeitsunternehmen können sich durch ihr Gesundheitsmanagement als attraktiver Arbeitgeber für die Beschäftigten empfehlen und zugleich als kompetenter Kooperations- und Ansprechpartner für die Kundenunternehmen positionieren, auch in Fragen betrieblicher Gesundheitsförderung.

” Es gibt Branchen in Deutschland, in denen die tarifpolitische Bindung eher gering ausgeprägt ist. Dabei profitieren auch diese Branchen von atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Wie erklären Sie sich, dass Erwerbspersonen aus diesen Branchen sich weniger in Form von Betriebsräten organisieren? “

Birgit Kraemer, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
in der Hans-Böckler-Stiftung

Betriebsräten kommt im deutschen Arbeitsschutzsystem eine wichtige Rolle zu. Durch das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) gehen ihre Rechte erheblich über das hinaus, was die Europäische Rahmenrichtlinie zum Arbeits- und Gesundheitsschutz (89/391/EEC) und nachfolgend das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) der Arbeitnehmerseite zubilligt. Zudem kann ein Betriebsrat bereits in einem Betrieb mit fünf Beschäftigten gegründet werden, während nach dem Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG) ein Arbeitsschutzausschuss erst in einem Betrieb mit mindestens 20 Arbeitnehmern etabliert werden kann. Auf dem Papier stellen Betriebsräte also für atypisch Beschäftigte bei Problemen der Arbeitssicherheit und Gesundheit die erste und wichtigste Adresse dar. Ob diese in der Realität jedoch auf eine betriebliche Arbeitnehmervertretung zurückgreifen können, ist von verschiedenen Faktoren abhängig.

Zunächst von der Rechtslage: Teilzeitbeschäftigte, geringfügig und befristet Beschäftigte gelten als Arbeitnehmer und fallen somit unter das BetrVG. Sie besitzen das passive und aktive Wahlrecht und können theoretisch einen Betriebsrat gründen, falls sie älter als 18 Jahre und länger als sechs Monate im Betrieb beschäftigt sind.

Leiharbeiter besitzen dieses Recht für ihr Verleihunternehmen, nicht jedoch für den Entleihbetrieb. Dort haben sie das aktive, nicht jedoch das passive Wahlrecht, können also nicht selbst gewählt werden. Betriebsräte sind mit der Zusatzaufgabe, Leiharbeiter zu vertreten, angesichts knapper Zeit- und Personalressourcen schnell überfordert. In Reaktion hierauf hat das Bundesarbeitsgericht im Jahr 2013 entschieden, dass die Zahl der im Entleihbetrieb beschäftigten Leiharbeiter mitgezählt werden muss, wenn die Zahl der Betriebsratsmitglieder festgelegt wird. Zudem hat der Betriebsrat das Recht, über die Einstellung von Leiharbeitern mitzuentcheiden und deren Zahl somit zu begrenzen.

Arbeitnehmerähnliche Personen, die in ihrer wirtschaftlichen Existenzgrundlage ganz überwiegend von den Aufträgen eines Auftraggebers abhängig sind, werden von den Gewerkschaften vertreten, die für sie Tarifverträge abschließen können. Ihr Verhältnis zum jeweiligen Arbeit- bzw. Auftraggeber ist hingegen individualrechtlich geregelt und unterliegt anders als im Fall von Arbeitnehmern nicht der Zustimmung des Betriebsrats. Im Betrieb dürfen sie sich an einer Betriebsratswahl nicht beteiligen, können jedoch nach dem BetrVG von der Arbeitnehmervertretung vertreten werden. Weitreichender, wenngleich auch sehr uneinheitlich, ist die Rechtslage im öffentlichen Dienst. Die Personalvertretungsgesetze von NRW, Hessen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg schließen arbeitnehmerähnliche Personen als wahlberechtigt ein, die der anderen Bundesländer schließen sie aus.

Von den arbeitnehmerähnlichen Personen sind die wirtschaftlich unabhängigen Solo-Selbstständigen zu unterscheiden, die über Honorarverträge, Dienstverträge oder Werkverträge beschäftigt werden. Sie sind tarifpolitisch weder durch die Gewerkschaften noch durch die Arbeitgeberverbände repräsentiert. Auch mit der betrieblichen Arbeitnehmervertretung haben sie bei der derzeitigen Rechtslage nichts zu tun. Der von NRW, Niedersachsen und einigen anderen Bundesländern eingebrachte Gesetzesentwurf zur Eindämmung von Werkverträgen setzt hier an und sieht vor, dem Betriebsrat die Zuständigkeit für diese einzuräumen. Dies würde denn auch für entsandte Beschäftigte auf dem Betriebsgelände gelten, deren Arbeitgeber im Ausland niedergelassen ist.

Soweit die juristische Seite. In der Praxis ist die statistische Wahrscheinlichkeit in einem Betrieb mit Betriebsrat zu arbeiten, für atypisch Beschäftigte in sehr unterschiedlichem Maße gegeben (Keller, Schulz, Seifert 2012; Boockmann et al. 2014). Am größten ist sie für Leiharbeiter und für hochqualifizierte befristet Beschäftigte. Denn Leiharbeiter werden mehrheitlich von der Industrie beschäftigt und zudem überwiegend von Großbetrieben. Auch hochqualifizierte befristet Beschäftigte arbeiten überdurchschnittlich häufig in Industrie- oder Dienstleis-

tungsbetrieben mit mehr als 200 Mitarbeitern. Unter den Betrieben dieser Größenordnung liegt der Anteil der Betriebe mit Betriebsrat bei rund 75 %, bei Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten sogar bei annähernd 89 % (Ellguth, Kohaut 2015).

Sehr anders sieht es hingegen für gering qualifizierte befristet sowie für geringfügig Beschäftigte aus. Diese arbeiten ganz überwiegend in Kleinbetrieben und kleineren Mittelbetrieben, in denen eine betriebliche Arbeitnehmervertretung die Ausnahme ist. Eine solche ist nur in 5 % aller Betriebe mit bis zu 50 Beschäftigten existent.

Wirtschaftsbranchen sind im Hinblick auf ihre Betriebsgrößen unterschiedlich strukturiert. Und so zeichnen sich eher großbetrieblich strukturierte durch einen hohen Anteil von Betriebsräten, kleinbetriebliche durch einen niedrigen aus. Am häufigsten finden sich Betriebe mit Arbeitnehmervertretung im montanmitbestimmten Bergbau, in Energieunternehmen, Wasser- und Abfallwirtschaftsunternehmen (39 %), in den öffentlichen und Privatbanken und Versicherungen (22 %) sowie im verarbeitenden Gewerbe (18 %). Von diesen Kernbranchen der Mitbestimmungskultur unterscheidet sich der Einzel- und Großhandel, der Transport und Verkehr sowie die Informations- und Kommunikationsbranche erheblich – hier haben jeweils rund 10 % der Betriebe eine gewählte Arbeitnehmervertretung. Noch wesentlich geringer ist mit 7 % der Anteil der Betriebe in der Branche „Wirtschaftliche, wissenschaftliche und freiberufliche Dienstleistungen“, der die Gebäudereinigung ebenso einschließt wie das Übersetzungsbüro. Nur eine Ausnahmeerscheinung sind Betriebsräte in den Betrieben des Hotel- und Gaststättengewerbes und des Bausektors (jeweils 3 %).

Warum es in diesen Branchen nicht zu Neugründungen von Betriebsräten kommt, wird unterschiedlich erklärt. Untersuchungen zum Betriebsratsgründungsverhalten gibt es nicht.

Der erste plausible Grund ist die Betriebsgröße. Dass sich in einem Kleinbetrieb fünf Mutige finden, die es trotz des Risikos, gegebenenfalls entlassen oder gemobbt zu werden wagen, einen Betriebsrat neu zu gründen, ist statistisch gesehen seltener zu erwarten als in einem größeren Betrieb (Behrens, Dribbusch 2014).

Zweitens, inhabergeführte Betriebe gleich welcher Größenklasse sind nach den Befunden des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM-Bonn) gegenüber Betriebsratsgründungen erheblich resistenter als managergeführte (Schlömer, Kay 2014). Das IfM geht davon aus, dass der Inhaber sich nicht „ins Handwerk pfuschen“ lassen will bzw. die Partizipation durch die Arbeitnehmerseite verweigert.

Das dritte Argument geht von den Präferenzen der Beschäftigten und der Erosion klassischer Vertretungsstrukturen aus. Es argumentiert, dass die qualifizierten Beschäftigten ihre Arbeitsverträge individuell regeln und die sozialen Beziehungen in Kleinunternehmen derart seien, dass Probleme direkt besprochen werden können. Das Interesse an einer kollektiven Arbeitnehmervertretung sei entsprechend gering.

Diese Argumentationslinien greifen zu kurz, da sie die Veränderungen in der Welt der Arbeit nicht hinreichend berücksichtigen. Das BetrVG wurde 2001 reformiert, um eine vereinfachte Wahl in Kleinbetrieben zu ermöglichen. Dass trotz dieser Reform der Anteil von Kleinbetrieben konstant bei 5 % blieb und es nicht zu einer größeren Zahl von Neugründungen gekommen ist, lässt sich m. E. vor allem mit der Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse erklären. In den Branchen mit geringen Betriebsratszahlen sind atypische Beschäftigungsverhältnisse weit verbreitet, im Bausektor befristete Beschäftigte, Solo-Selbstständige und entsandte Werkvertragsnehmer, im Hotel- und Gaststättengewerbe geringfügig Beschäftigte, in den Dienstleistungen Solo-Selbstständige, Befristete, Mini-Jobbende. Die Frage ist nicht, warum gründen diese keine Betriebsräte? Vielmehr tendieren diese Beschäftigungsstrukturen dazu, Betriebsratsgründungen zu verhindern.

Die Schwierigkeiten einer kollektiven Organisation liegen auf der Hand (Artus 2010). Zum einen haben wir es hier mit stark fragmentierten Belegschaften zu tun. Anders als in industriellen Großbetrieben, in denen die Beschäftigten räumlich konzentriert, gleichzeitig und langfristig zusammenarbeiten, arbeiten Beschäftigte in den Branchen mit geringer Betriebsrätedichte typischerweise in wechselnden Schichten, in hoch flexiblen Arbeitszeitmodellen, in häufig wechselnder personeller Zusammensetzung oder sogar vereinzelt. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und Befristungen erschweren die Herausbildung kollegialer Beziehungen.

Zum anderen verfügen die atypisch Beschäftigten selbst – überwiegend Frauen, Beschäftigte mit Migrationshintergrund, Studierende – über geringe Erfahrungen und Kenntnisse im Hinblick auf die kollektive Organisation von Arbeitnehmerinteressen. Sie stehen somit der Arbeitgeberseite weit unerfahrener gegenüber als die Industriearbeiterschaft. Auch wenn in den vergangenen Jahren Projekte zur Mitgliedergewinnung und Betriebsratsgründung positive Effekte gezeigt haben, wird absehbar die Situation in den weitgehend mitbestimmungsfreien Branchen schwierig bleiben.

Das heißt auch, dass von einer Kluft in der Interessenvertretung atypisch Beschäftigter auszugehen ist, die sich absehbar nicht schließen wird. Falls das BetrVG reformiert werden sollte, um eine Interessenvertretung von Werkvertragsnehmern zu ermöglichen, werden Betriebsräte auch die Arbeitssicherheits- und Gesundheitsinteressen von Leiharbeitern und Solo-Selbstständigen vertreten können. Wie geringfügig und befristet Beschäftigte, Dienst- und Werkvertragsnehmer in Betrieben besser geschützt werden können, in denen es weder einen Betriebsrat noch einen Arbeitsschutzausschuss gibt, ist angesichts der unzulänglichen personellen Ressource der Aufsicht (Kohte 2015) eine Frage, die es politisch zu debattieren gilt.

„Wo sehen Sie Anpassungsbedarfe innerhalb unseres Rechtsrahmens, um die Sicherheit und Gesundheit für atypisch Beschäftigte gewährleisten zu können?“

Wenn wir – stark überspitzt – davon ausgehen, dass sich die Arbeitsschutzgesetzgebung historisch primär auf die Gefahrenquellen in einem Industriebetrieb mit deutscher Stammebelegschaft bezog, so werden die Anpassungsbedarfe rasch deutlich. Mein Bezugspunkt ist der Arbeits- und Gesundheitsschutz als ein in der Europäischen Sozialcharta verbrieftes Arbeitnehmerrecht. Vor dem Hintergrund ist zu diskutieren, welche Erwerbstätigengruppen es für sich in Anspruch nehmen können. Zum zweiten stellt sich die Frage nach notwendigen Schutzmaßnahmen und drittens die nach der Absicherung der Einhaltung dieser Rechte. Im Hinblick auf mögliche Reformen bietet sich dabei an, zunächst einmal den europäischen Rechtsrahmen in seinen Vorgaben und Möglichkeiten zu erkunden.

Die Arbeitsschutzgesetzgebung unter dem Gesichtspunkt des Arbeitnehmerrechts zu sehen, verändert die Perspektive. Denn dann ist zu fragen, wer bedarf des Schutzes? Klärungsbedarf besteht aktuell in Bezug auf solo-selbstständige Dienst- und Werkvertragsnehmer. Hier weist die Arbeitsschutzgesetzgebung Lücken und Ungereimtheiten auf.

Das ArbSchG schließt arbeitnehmerähnliche Personen ein. Bei diesen handelt es sich um wirtschaftlich abhängige Selbstständige, die zur Sicherung ihrer Existenzgrundlage auf die Einkünfte aus Dienst- oder Werkverträgen für überwiegend einen Vertragspartner angewiesen sind. Jüngste auf dem Mikrozensus basierende Befunde des statistischen Bundesamtes zeigen allerdings, dass diese Gruppe schrumpft. Immer mehr der arbeitnehmerähnlichen Selbstständigen müssen für mehr als einen Auftraggeber arbeiten, um ihren Verdienst zu erwirtschaften.

Vom ArbSchG nicht abgedeckt sind wirtschaftlich selbstständige Solo-Selbstständige, die ihre Leistung im Rahmen eines Honorar-, Dienst- oder Werkvertrages erbringen. Erwähnung finden diese jedoch in der Biostoffverordnung sowie in der Gefahrstoffverordnung. Diese klassifizieren sie allerdings jeweils als „Unternehmer ohne Beschäftigte“ und als Arbeitgeber.

Sofern ein „Unternehmer ohne Beschäftigte“ aber seine Dienste über einen Vertrag an einen Auftraggeber verkauft, ist er vom § 618 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) abgedeckt, das die „Pflicht zu Schutzmaßnahmen“ des Auftraggebers von Dienstverträgen normiert. Es setzt fest, dass „der Dienstberechtigte Räume, Vorrichtungen oder Gerätschaften, die er zur Verrichtung der Dienste zu beschaffen hat, so einzurichten und zu unterhalten und Dienstleistungen, die unter seiner Anordnung oder seiner Leitung vorzunehmen sind, so zu regeln (hat), dass der Verpflichtete gegen Gefahr für Leben und Gesundheit soweit geschützt ist, als die Natur der Dienstleistung es gestattet“.

Anders ist die Rechtslage, wenn der „Unternehmer ohne Beschäftigte“ mit einem Auftraggeber vertraglich vereinbart, ein Werk abzuliefern. In diesem Fall tritt keine BGB-Regelung in Kraft. Der Werkvertragsnehmer ist für seine Gesundheit bei der Arbeit selbst verantwortlich.

Mit der europäischen Position hat dies alles nicht allzu viel zu tun. Vier Jahre nach der Verabschiedung der EU-Rahmenrichtlinie zum Arbeits- und Gesundheitsschutz erließ der Europäische Rat im Jahr 2003 eine ergänzende Empfehlung (2003/134/EG) zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit von Selbstständigen am Arbeitsplatz. Die Empfehlung konstatiert, dass Selbstständige in der Regel nicht unter die Gemeinschaftsrichtlinien zum Arbeitsschutz fallen, sie jedoch ähnlichen Gefahren für ihre Sicherheit und Gesundheit ausgesetzt sind wie Arbeitnehmer und zudem häufig in Branchen mit erhöhtem Gefährdungspotential arbeiten. Genannt werden Landwirtschaft, Fischerei, das Baugewerbe und der Verkehr. Die Empfehlung mahnt die Mitgliedsstaaten, dem durch Präventionsmaßnahmen Rechnung zu tragen. Sie überlässt es ihnen, geeignete Maßnahmen zu entwickeln, schlägt aber vor, Selbstständigen den Zugang zu Informationen und Schulungen sowie auf Nachfrage eine Gesundheitsüberwachung anzubieten.

Noch deutlicher wird die am 14. Januar 2014 verabschiedete Entschließung über wirksame Kontrollen am Arbeitsplatz zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Europa (P7_TA(2014)0012). Diese stellt fest, dass „alle Kategorien von abhängig

oder selbstständig Erwerbstätigen, ungeachtet ihres Status, ihres Beschäftigungsverhältnisses oder ihrer Herkunft, in die Zuständigkeit der nationalen Kontrollbehörden fallen und den gleichen Schutz genießen müssen“.

Das ECSR, das im Auftrag des Rats die Umsetzung der Europäischen Sozialcharta (§ 3.1) nachhält, mahnt die Bundesregierung seit Jahren, Informationen zum Stand des Arbeits- und Gesundheitsschutzes von Selbstständigen zu erbringen. Die Bundesregierung reagiert, indem sie auf die sozialrechtlichen Reformen verweist. Im Hinblick auf den Arbeits- und Gesundheitsschutz aber argumentiert sie, zu einer Verpflichtung der Arbeitgeber den Selbstständigen gegenüber bestünde aufgrund von deren Rechtsstatus keine Veranlassung. Es stünde diesen jedoch frei, sich an die Arbeitsschutzregeln zu halten.

Interessant ist das Missverständnis, dass das Komitee 2007 Fortschritte in der Absicherung von „self-employed workers“ durch deren Erwähnung in der Bio-stoff- sowie der Gefahrstoffverordnung sieht. Dass diese dort als Arbeitgeber klassifiziert werden, ist ihm scheinbar nicht zur Kenntnis gekommen (Committee of Social Rights 2007). Die derzeitige letzte Stellungnahme des European Social Committee vom November 2014 nimmt auf diese Verordnungen positiven Bezug, mahnt jedoch an, dass weitere Gruppen von Solo-Selbstständigen noch keine Beachtung gefunden hätten, und resümiert, dass Deutschland sich nicht entsprechend des § 3,1 der Europäischen Sozialcharta verhalte (Committee of Social Rights 2014). Dieser Paragraph verpflichtet die Mitgliedsstaaten, Sorge für Sicherheit und Gesundheit von Arbeitnehmern zu tragen. Von dieser Seite aus also ist Handeln angemahnt.

Meine zweite Bemerkung bezieht sich auf das Schutzniveau atypisch Beschäftigter.

Das ArbSchG geht von dem Gleichheitsgrundsatz aus und regelt, dass alle Erwerbstätigen gleich abgedeckt sind. Dies ist unter ethischen und sozialen Gesichtspunkten wichtig und unabdingbar. Doch wird dieser Grundsatz problematisch, wenn er sich auf die Abdeckung durch die gleichen Rechte und Pflichten, nicht aber auf das gleiche Schutzniveau bezieht. Dann nämlich bleibt unberücksichtigt, dass Beschäftigtengruppen strukturell unterschiedliche Voraussetzungen zur Erfüllung bestimmter Arbeitsaufgaben mit sich bringen und manche potentiell gefährdeter sind als andere. Strukturell unterschiedlich kann heißen, dass sie über ein geringeres arbeitsplatzbezogenes Erfahrungswissen verfügen als die Stammbeslegschaft oder auch, dass sie an gefährlicheren Arbeitsplätzen eingesetzt werden.

Von dieser Überlegung ging der Europäische Rat 1991 aus, als er zwei Jahre nach der Verabschiedung der EU-Richtlinie zum Arbeits- und Gesundheitsschutz eine ergänzende Richtlinie (91/383/EWG) zu befristet Beschäftigten und Leiharbeitern erließ. Diese nimmt an, dass diese beiden Beschäftigtengruppen in höherem Maße als die Stammebelegschaften der Gefahr von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten ausgesetzt sind, und schreibt deshalb vor, sie in der Unterrichtung und Unterweisung speziell zu berücksichtigen. Darüber hinaus räumt sie unter Artikel 5 Satz 1 den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit ein, zu untersagen, dass befristet Beschäftigte und Leiharbeiter in Arbeiten eingesetzt werden, die für sie mit besonderen Risiken verbunden oder für die nach einzelstaatlicher Rechtslage besondere ärztliche Untersuchungen vorgeschrieben sind.

Die Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht wird alle fünf Jahre überprüft. Im Jahr 2011 merkte das diesbezügliche Arbeitspapier aus dem Haus der EU-Kommission an, dass die Mehrheit aller Mitgliedsstaaten in der Implementierung der EU-Arbeitsschutzrichtlinie dem Gleichheitsgrundsatz folgt und von Artikel 5 keinen Gebrauch gemacht habe (EU Commission Staff 2011). In den vier Staaten, die die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt hätten, würde dies von den nationalen Arbeitgeberverbänden kritisiert. Diese wendeten ein, dass die nationale Datenlage zu schlecht sei, um einen entsprechenden Rechtseingriff in die unternehmerische Freiheit zu rechtfertigen. Der Europäische Rat hatte sich auf Daten von Eurostat und des European Working Condition Surveys gestützt.

Bis 2011 hatten nur Belgien, Polen, Spanien und Italien in je unterschiedlichen Fassungen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. So verbietet Belgien seit 1997 Leiharbeiter bei Abbrucharbeiten, in der Asbestentsorgung, der Entsorgung von Giftmüll sowie in Gasanlagen einzusetzen. In Polen schließt die entsprechende Verbotsliste neben bestimmten Bau- und Abbrucharbeiten auch die Arbeit in Tunneln, innerhalb von Maschinen und geschlossenen Behältnissen ein.

In Deutschland sind die beiden Europäischen Richtlinien 89/391 und 91/383 zusammen ins Arbeitsschutzgesetz transponiert worden. Von der Möglichkeit, befristet Beschäftigte und Leiharbeiter von besonders gefährlichen Arbeiten auszuschließen, bleibt unter § 18 Satz 2 ArbSchG, dass für die Bundesregierung die Möglichkeit besteht, eine Rechtsverordnung zu erlassen, die der zuständigen Behörde gestattet, besonders gefährdete Personen vom Einsatz mit für sie besonders gefährlichen Arbeitsmitteln oder -verfahren auszuschließen. Die Rede ist von Personen, nicht von einer Kategorie von Beschäftigten, für die ein strukturell erhöhtes Risiko besteht. Auch unter § 9 „Besondere Gefahren“ trifft das ArbSchG hinsichtlich der Unterrichtungs- und Unterweisungspflicht keine Unterscheidung zwischen Stammebelegschaft und Befristeten und Leiharbeitern.

Dem Arbeitgeber ist nicht aufgetragen, dem Risiko spezifischer Beschäftigten-
gruppen gesondert Rechnung zu tragen. Gestattet wird vielmehr, dass Arbeit-
nehmer, die sich einem besonderen Risiko ausgesetzt sehen, ohne Sanktionen
ihren Arbeitsplatz verlassen dürfen. Dies bleibt hinter der Intention der Europäi-
schen Richtlinie zurück. Wie der Endbericht über die Umsetzung von RL 91/383/
EG kritisch anmerkt (Labour asociados o. J.), setzt diese bei einem gleichen
Recht für alle als Mindest-, nicht als Höchststandard an. Über den Mindeststan-
dard hinaus soll ein gleicher Schutzstandard erreicht werden, indem spezielle
Regelungen für besonders gefährdete Beschäftigtengruppen für besonders
gefährvolle Arbeitsplätze getroffen werden. Im deutschen Arbeitsschutzrecht
gibt es keine derartige Verordnung.

Vielmehr kommt im Hinblick auf Leiharbeiter eine deutsche Besonderheit zur
Anwendung: Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) normiert unter § 1b
das Verbot der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung in Betrieben des Bau-
hauptgewerbes für Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern ausgeübt werden.
Nur über Tarifverträge kann hiervon abgewichen werden. Dieses Verbot hat mit
dem Arbeitsschutz nichts zu tun, sondern geht auf eine entsprechende Recht-
setzung im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1982 (!) zurück. Diese wurde sei-
nerzeit von der damaligen Industriegewerkschaft Bau Steine Erden sowie den
Arbeitgeberverbänden zur Eindämmung von Wettbewerbsverzerrungen durch
Lohndumping vorangetrieben.

Unabhängig von dieser speziellen Regelung sollte darüber nachgedacht werden,
in einzelnen Arbeitsschutzverordnungen befristet Beschäftigte, Leiharbeiter
oder – jenseits der europäischen Vorgaben – auch entsandte Beschäftigte spe-
ziell zu berücksichtigen. Es gilt einer Entwicklung vorzubeugen, dass hochriskante
Arbeiten, wie etwa die Beseitigung kontaminierter Abfälle, an Fremdfirmen ver-
geben und mit ausländischen Leiharbeitern ausgeführt werden.

Mein letzter Punkt betrifft die Absicherung der Arbeitsschutzrechte durch die
Inspektion. Die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu Kontrollen am
Arbeitsplatz (P7_TA (2014)0012) wurde am 9. März 2014 vom Europäischen Rat
als Grundlage für seine Zustimmung zum neuen Strategischen Rahmenpro-
gramm zum Arbeits- und Gesundheitsschutz angenommen. Die detaillierte Aus-
formulierung der EntschlieÙung ist als Reaktion des Parlaments darauf zu ver-
stehen, dass die staatliche Arbeitsaufsicht in etlichen Mitgliedsstaaten – wie
auch in den deutschen Bundesländern – durch Schuldenbremse und Sparpolitik

in Mitleidenschaft gezogen wird und personell ausgedünnt wurde. Die Entschlieung soll die Autorität der staatlichen Arbeitsaufsicht stärken, macht deren Notwendigkeit deutlich und beschreibt den Mehraufwand, den die Aufsicht durch die Pluralisierung der Beschäftigungsverhältnisse zu bewältigen hat.

Das Parlament fordert die Mitgliedsstaaten auf, ihre Arbeitskontrollsysteme zu stärken und betont, dass dies ein wesentlicher Bestandteil nationaler Pläne sein sollte, um auf die Wirtschaftskrise zu reagieren. Hierbei sollte die Überprüfung der bestehenden Vorschriften und der Sicherstellung einer Absicherung für besonders gefährdete Arbeitnehmer eine entscheidende Rolle spielen. Die Entschlieung weist auf die Notwendigkeit der gemeinsamen Weiterbildung für die Arbeitsinspektoren und die beteiligten Akteure hin und hebt hervor, dass Haushaltskonsolidierungsmanahmen in keinem Fall die Verfügbarkeit der Humanressourcen, die Finanzierung und die materialtechnische Infrastruktur der Kontrollmechanismen, die die Arbeitsinspektionen durchführen, gefährdet darf.

Wäre die Entschlieung bindend, würde der Text Deutschland vor eine erhebliche Herausforderung stellen. Denn zum einen erweitert die Entschlieung das Spektrum der Erwerbstatigengruppen, für die die Arbeitsaufsicht zuständig ist. Hierzu zählen Arbeitnehmer wie auch „selbstständige Erwerbstätige“; besondere Aufmerksamkeit soll aufgrund erhöheten Risikos Leiharbeitern, befristet Beschäftigten, Wanderarbeitern, entsandten Beschäftigten und Saisonarbeitern (insbesondere in der Landwirtschaft) zukommen. Des Weiteren weist sie auf die besondere Situation der Heimarbeiter und der Telearbeiter hin, die „bei der Heimarbeit oder der Arbeit außerhalb des regulären Arbeitsortes durch das Recht auf Arbeits- und Gesundheitsschutz durch Nichterfüllung der arbeitsrechtlichen Vorschriften seitens der Arbeitgeber auch Opfer von Missbrauch werden können“. Sie betont, dass besonderes Augenmerk auf den Verkehrssektor zu legen ist, und mahnt die Mitgliedsstaaten, die Konvention der International Labour Organisation (ILO) zu Hausangestellten zu unterzeichnen und in den nationalen Gesetzen entsprechende Kontrollverfahren für die Überprüfung von Privathaushalten zu entwickeln.

Der breitfacherige Auftrag hat das Ziel, angesichts grenzüberschreitender Saisonarbeit, Arbeitnehmerüberlassung und Entsendung die Umsetzung des Rechts auf Arbeits- und Gesundheitsschutz zu stärken. Demgegenüber versteht die Entschlieung die Verfolgung und Unterbindung von Schwarzarbeit hiervon getrennt als eigenständige Aufgabe, deren Funktion es ist, die EU-seitig gesetzten Beschäftigungs- und Wachstumsziele zu erreichen.

Damit fordert die Position des Parlaments die sich in Deutschland abzeichnende Entwicklung in der Inspektion deutlich heraus. Denn hier konzentriert sich im Rücken der finanziell und personell ausgedünnten Arbeitsaufsicht der Länder (Kohte 2015) beim Bundesfinanzministerium und seiner Zollbehörde die Kontrolle der Einhaltung des Entsendegesetzes (AentG), des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) und des Mindestlohngesetzes (MiLoG). Parallel zu dem über das MiLoG geregelten Personalaufbau deutet sich an, dass die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) perspektivisch noch an Bedeutung gewinnen könnte, wenn ihr weitere Kontrollaufgaben (Hausangestellte? Sanktionsrichtlinie?) zugeschrieben werden.

Aus der Perspektive des Arbeits- und Gesundheitsschutzes als Arbeitnehmerrecht ist diese Entwicklung und Arbeitsaufteilung zwischen Bund und Ländern problematisch. Sie nimmt entsandte Beschäftigte und grenzüberschreitend beschäftigte Leiharbeiter primär als Opfer irregulärer Beschäftigungspraktiken oder als Scheinselbstständige wahr, statt sie angemessen unter die Arbeitsschutzaufsicht zu stellen.

Zudem wird sich die Fragmentierung der Kontrolle von Mindestentgelt, Beschäftigungsverhältnissen und Sozialversicherungsabgaben auf der einen, Arbeitszeiten, Arbeitssicherheit und Arbeitsbelastungen auf der anderen Seite den Anforderungen der Gewährleistung der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz nicht gerecht. Wie bekannt, ist die Gesundheit atypischer Beschäftigter nicht allein durch die mangelnde Arbeitssicherheit, sondern gegebenenfalls auch durch die Beschäftigungsform gefährdet. Die European Agency for Fundamental Rights resümiert in ihrem europäischen Bericht zur extremen Arbeitsausbeutung (FRA 2015), dass die Aufteilung der Kompetenzen in Deutschland (wie auch in Österreich und Kroatien) zum systematischen Fehlen eines Monitorings von Arbeitsausbeutung führe.

Die Problematik wird bereits mit der Durchsetzungsrichtlinie der Entsenderichtlinie deutlich werden, die bis zum Sommer kommenden Jahres umgesetzt sein sollte. Das AEntG formuliert unter § 5,2, dass „die in Rechts- und Verwaltungsvorschriften enthaltenen Regelungen über die Sicherheit, den Gesundheitsschutz und die Hygiene am Arbeitsplatz auch auf Arbeitsverhältnisse zwischen einem im Ausland ansässigen Arbeitgeber und seinen im Inland beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zwingend Anwendung (zu finden haben)“. Die Durchsetzungsrichtlinie geht darüber hinaus, indem sie die Behörden des Aufnahmemitgliedsstaates in die Pflicht (§ 7) nimmt, die einzuhaltenden Arbeits-

und Beschäftigungsbedingungen zu überprüfen und gegebenenfalls mit den Behörden des Mitgliedsstaates, in dem das entsandte Unternehmen niedergelassen ist, zu kooperieren. Sie schreibt darüber hinaus vor, dass die Mitgliedsstaaten die entsandten Beschäftigten umfangreich bezüglich ihrer Rechte zu informieren und zu unterrichten haben und diesbezügliche Initiativen der Sozialpartner unterstützen sollen. Hierbei handelt es sich offensichtlich um Verpflichtungen, die von Seiten der Arbeitsaufsicht und nicht von der Bundesfinanzdirektion zu übernehmen sein werden.

Wie perspektivisch eine andere, aus Arbeitnehmersicht bessere Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern erfolgen – und finanziert (!) – werden kann, wird zu diskutieren sein. Das Europäische Parlament schlägt vor, zur finanziellen Unterstützung der Arbeitsaufsicht Europäische Strukturfondsmittel einzusetzen. Dies allein wird kaum ausreichen, die Aufsicht der 16 Bundesländer so auszustatten, dass sie den Anforderungen gerecht wird.

Literatur

Artus, I. (2010): Interessenhandeln jenseits der Norm: Ein deutsch-französischer Vergleich betrieblicher Interessenvertretung in peripheren und prekären Wirtschaftssegmenten. In: Industrielle Beziehungen 17, 4, S. 317–344.

Artus, I. (2014): Mitbestimmung und Leiharbeit. In: Industrielle Beziehungen (20) H. 2, S. 113–121.

Becker, K., Engel, T. (2015): Reduziertes Schutzniveau jenseits der Normalarbeit. In: WSI-Mitteilungen 3, S. 178–186.

Behrens, M., Dribbusch, H. (2014): Arbeitgebermaßnahmen gegen Betriebsräte. Angriffe auf die betriebliche Mitbestimmung. In: WSI-Mitteilungen 2, S. 140–148

Belin, A. et al. (2011): Occupational health and safety risks for the most vulnerable workers, veröffentl. v. Generaldirektorat Internal Policies, Europäisches Parlament. (<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/con/201108/20110829ATT25418/20110829ATT25>)

Boockmann, B. et al. (2014): Nutzung atypischer Beschäftigungsformen in Baden-Württemberg. Bericht i. A. des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren, Tübingen.

Brinkmann, U., Nachtwey, O. (2014): Prekäre Demokratie? Zu den Auswirkungen atypischer Beschäftigung auf die betriebliche Mitbestimmung. In: Industrielle Beziehungen (21) H. 1, S. 78–98.

Ellguth, P., Kohaut, S. (2015): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2014. In: WSI-Mitteilungen 4, S. 290–297.

EU Agency for Fundamental Rights (FRA) (2015): Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights, Luxemburg (http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-severe-labour-exploitation_en.pdf).

EU Commission Staff (2011): Implementation by the Member States of Council Directive 91/383 /EEC of 25 June 1991 supplementing the measures to encourage improvements in the safety and health at work of workers with a fixed-duration employment relationship or a temporary employment relationship (Working paper), Brüssel.

EU Committee of Social Rights (ECSR) (2007): European Social Charter, Conclusions XVIII-2, Germany (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/GermanyXVIII2_en.pdf).

EU Committee of Social Rights (ECSR) (2014): European Social Charter. Conclusions XX-2 (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/GermanyXX2_en.pdf).

Eurofound (2010): Flexible forms of work: Very 'atypical' contractual arrangements (<http://www.old.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0812019s/tn0812019s.htm>).

Keller, B., Schulz, S., Seifert, H. (2012): Entwicklungen und Strukturmerkmale der atypisch Beschäftigten in Deutschland bis 2010; WSI-Diskussionspapier 182, Düsseldorf (http://www.boeckler.de/wsi_5351.htm?produkt=HBS-005351&chunk=1&jahr=).

Kothe, W. (2015): Aufsicht im Arbeitsschutz – internationale Anforderungen und Impulse. In: WSI-Mitteilungen 3, 170–177.

Labour asociados (o. J.): Study to analyse and assess the practical implementation of national legislation on safety and health at work. Council Directive 91/383/EEC of 25 June 1991.

Rissing, M. (2001): Das Verbot der Leiharbeit im Bauhauptgewerbe, Diss. Univ. Leipzig.

Schlömer-Laufen, N., Kay, R., Holz, M. (2014): Works councils in Family Businesses in Germany – why are there so few? IfM-Bonn working paper 03/14, Bonn (http://www.ifm-bonn.org/uploads/tx_ifmstudies/workingpaper_03_14.pdf).

” Wie lauten aus Ihrer Sicht die Herausforderungen, vor die der Arbeitsschutz durch atypische Beschäftigung in Zukunft gestellt wird? “

Christel Bayer

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Begriff der atypischen Beschäftigung zeigt bereits die Herausforderung, vor die auch der Arbeitsschutz in Zukunft gestellt wird. „Atypische Beschäftigung“ meint in seiner gängigen Definition als Gegensatz zum „Normalarbeitsverhältnis“ solche Beschäftigungsverhältnisse, die befristet sind, keine Vollzeitstätigkeit darstellen, nicht sozialversicherungspflichtig sind und/oder wo es keine vollständige Einbindung in den Betrieb gibt. Dazu gehören v. a. Teilzeitbeschäftigung, befristete Arbeitsverhältnisse oder Mini-Jobs, aber auch ausgelagerte Tätigkeiten, etwa im Rahmen von Leiharbeit und Werkvertragsarbeit.

In den letzten Jahrzehnten haben die atypischen Jobs stark zugenommen. Nach der LIA-Beschäftigtenbefragung 2014 waren 61% der Befragten in einem Normalarbeitsverhältnis tätig, 39% waren dagegen atypisch beschäftigt (12% befristet, 21% in Teilzeit, 6% sonstige). Es gibt Branchen, in denen schon heute – aus unterschiedlichen Gründen – mehr als die Hälfte der Arbeitsverhältnisse atypisch sind. Das heißt, das atypische Arbeitsverhältnis wird immer mehr zum Normalfall.

Auch der Arbeitsschutz muss sich also stärker mit der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz dieser Beschäftigten bei der Arbeit auseinandersetzen. Zwar gilt das Arbeitsschutzrecht im Wesentlichen für alle Beschäftigten, aber tatsächlich sind Beschäftigte in atypischen Arbeitsformen oftmals nicht ebenso gut in die betriebliche (Arbeitsschutz-)Organisation und die betrieblichen Routinen eingebunden wie andere Beschäftigte. Das kann zur Folge haben, dass wichtige Informationen und Schutzmaßnahmen sie nicht erreichen, sie nicht genügend

beteiligt werden etc. Das wiederum kann nicht nur negative Folgen für die physische Gesundheit haben, sondern es kann schon für sich genommen eine psychische Belastung darstellen. Umso mehr Aufmerksamkeit muss dem Gesundheitsschutz dieser Beschäftigten durch den Arbeitgeber gewidmet werden und um so mehr muss auch der Arbeitsschutz die Arbeitsbedingungen speziell dieser Beschäftigten in den Blick nehmen.

Ein Weiteres kommt hinzu: Die zunehmende Digitalisierung und Entwicklungen wie Cloudworking oder Crowdsourcing führen voraussichtlich zu einer Zunahme von Solo-Selbstständigen und von Beschäftigten, die nicht mehr an einem festen Arbeitsplatz arbeiten. Diese Art zu arbeiten macht die Arbeit selbst ständig komplexer und anspruchsvoller und stellt entsprechend auch neue Herausforderungen an die Kontrolle von Arbeitsbedingungen.

„Wie ist die Arbeitsschutzverwaltung aufgestellt, um das Thema atypische Beschäftigung bearbeiten zu können?“

Im Rahmen des geltenden Rechts und seiner Instrumente – nur daran kann die Arbeitsschutzverwaltung ihr Handeln ausrichten – ist sie grundsätzlich gut aufgestellt. Die Ausbildung in der Arbeitsschutzverwaltung in Nordrhein-Westfalen ist breit gefächert und umfangreich, für Herausforderungen wie die zunehmenden psychischen Belastungen werden zusätzlich besondere Fortbildungen konzipiert und angeboten.

Immer wichtiger wird die Zusammenarbeit von Arbeitsschutzverwaltung und anderen Behörden und Einrichtungen mit ähnlichen Aufgaben und weiteren Instrumenten.

Dazu gehören u. a. die Unfallversicherungsträger. Hier werden in der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie Programme etwa zu den psychischen Belastungen aufgelegt und dabei die Vorgehensweisen koordiniert. Dies muss weiter ausgebaut werden, so dass auch durch eine gegenseitige Ergänzung der Partner Synergieeffekte genutzt werden können. So haben die Unfallversicherungsträger – ebenso wie die Kranken- und Rentenversicherungsträger – z. B. auch die Möglichkeit der Beratung der Betriebe im Hinblick auf Betriebliches Gesundheitsmanagement.

Zu den Kooperationspartnern der Arbeitsschutzverwaltung gehören aber auch die Zollbehörden. Angesichts des deutlichen Zusammenhangs zwischen Arbeitszeit, Schwarzarbeit, der missbräuchlichen Nutzung von Werkverträgen, aber

auch der Frage der Einhaltung von Mindestlohn wird die Zusammenarbeit auch insoweit verstärkt.

„Wo sehen Sie Anpassungsbedarfe innerhalb unseres Rechtsrahmens, um die Sicherheit und Gesundheit für atypisch Beschäftigte gewährleisten zu können?“

Im Einklang mit der Vorstellung vom „Normalarbeitsverhältnis“ geht auch das Arbeitsschutzrecht in seiner heutigen Fassung ganz überwiegend von dem Grundsatz „ein Arbeitgeber, ein abhängig Beschäftigter, ein Betrieb, ein (fester) Arbeitsplatz“ aus. Ebenso wird als Selbstständiger stets der verstanden, der selbstbestimmt und weisungsunabhängig seine Arbeitsleistung anbietet und erbringt und ebenso unbeeinflusst entscheiden kann, was gesundheitlich für ihn noch zuträglich ist und was nicht – weswegen er vom Arbeitsschutzrecht nicht erfasst wird.

In dem Maß, wie atypische Beschäftigung zum Normalarbeitsverhältnis wird, wird man über die Anpassung des Rechtsrahmens und der Begrifflichkeiten nachdenken müssen. Entspricht etwa der heutige Begriff des Betriebs und des Arbeitsplatzes noch der Realität, wenn aufgrund der örtlichen und zeitlichen Flexibilisierung die Arbeit an beliebigen Orten erbracht werden kann? Sind für solche Arbeitsplätze Mindeststandards durch die Arbeitsstättenverordnung erforderlich? Bildet das Arbeitszeitgesetz noch die tatsächlichen Arbeitsbedingungen ab, wenn es von einem Arbeitsverhältnis pro Arbeitnehmer ausgeht? Müssen die Handlungsmöglichkeiten der Arbeitsschutzverwaltung ausgedehnt werden, damit eine effektive Kontrolle der Arbeitsbedingungen auch bei mehreren Jobs oder der Arbeit an verschiedenen Orten möglich bleibt? Auch steht immer noch der Verordnungsentwurf zum Schutz vor psychischen Belastungen bei der Arbeit im Raum. Und wo Auftragnehmer ständig nur für einen Auftraggeber arbeiten und von diesem so unter Druck gesetzt werden, dass eine tatsächliche Selbstbestimmtheit von Arbeitsleistung und Arbeitszeiten nicht mehr besteht, besteht eine Grauzone zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit. Hier muss die Frage gestellt werden, ob das Arbeitsschutzrecht nicht für solche Fälle auch Selbstständige erfassen sollte.

Die politische Kunst besteht hier in der Abwägung, was geregelt und kontrolliert werden muss, um die Gesundheit der Erwerbstätigen zu schützen, an der ein individuelles wie auch ein gesellschaftliches Interesse besteht, und was der Privatautonomie überlassen bleiben kann und sollte.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie u. a. hier:

Observatorium der Gesundheitsrisiken (www.lia.nrw.de/observatorium)

Zielgerichtetes Handeln im Arbeitsschutz erfordert eine aktuelle und umfassende Informationsbasis. Zu deren Aktualisierung werden vom Landesinstitut für Arbeitsgestaltung Nordrhein-Westfalen regelmäßig Daten aus internen und externen Quellen beschafft, aufbereitet und in das Observatorium der Gesundheitsrisiken integriert. Die Zusammenstellung basiert auf Spezialberichten zum Themenbereich „Arbeit und Gesundheit“, die erstmalig im Jahr 1995 vom Arbeitsministerium NRW herausgegeben wurden.

Das Observatorium der Gesundheitsrisiken ist als Beobachtungs- und Erkennungsinstrument im Arbeitsschutz konzipiert und stützt sich auf eine breit gefächerte Datenbasis und einen Indikatorensatz. Diese sind auf Nordrhein-Westfalen und das Bundesgebiet ausgerichtet. Zu den Schwerpunkten gehören Informationen über strukturelle Rahmenbedingungen zur Arbeitswelt. Einen weiteren Kernbereich bilden die arbeitsbedingten Einwirkungen auf die Beschäftigten, die überwiegend im Rahmen von periodisch durchgeführten Befragungsstudien erfasst werden. Ein dritter Schwerpunkt bezieht sich auf arbeitsbedingte Auswirkungen auf die Gesundheit. Neben dem Abruf von Daten und Indikatoren nach Berichtsjahren werden grafische Darstellungen zu den Entwicklungen im Zeitverlauf angeboten.

KomNet – Das Wissensnetzwerk. Beratungsservice rund um das Thema „Gesunde Arbeit“ (www.komnet.nrw.de)

Darf ich als Schwangere nachts zur Rufbereitschaft verpflichtet werden? Muss das Büro in meiner Werkstatt ein Fenster haben? Hat der Betriebsrat bei der Gefährdungsbeurteilung ein Mitbestimmungsrecht?

Ob als Arbeitgeberin bzw. Arbeitgeber, als Führungskraft, als Mitglied des Betriebsrates, als Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer oder als Privatperson – bei KomNet können Sie Fragen rund um das Thema „Gesunde Arbeit“ stellen.

Dazu gehören die Bereiche:

- Arbeitsschutz und Arbeitsgestaltung
- demografischer Wandel
- Berufsrückkehr
- Mobbing

Im KomNet-Netzwerk wirken mehr als 230 Expertinnen und Experten aus Wirtschaft, Behörden, Universitäten und Beratungsorganisationen mit. Sie beantworten Ihre Fragen kostenlos und in der Regel innerhalb von drei Tagen. Mit Hilfe des vernetzten Wissens zahlreicher Expertinnen und Experten beantwortet KomNet Fragen aus ausgewählten Fachgebieten und stellt erarbeitete Frage-Antwort-Dialoge zur allgemeinen Recherche ins Netz. So entsteht eine stetig wachsende Wissensdatenbank.

Dieser Tagungsband entstand mit freundlicher Unterstützung von:

Bezirksregierung Arnsberg

Seibertzstraße 1
59821 Arnsberg
www.bezreg-arnsberg.nrw.de

Institut Arbeit und Qualifikation

Universität Duisburg-Essen
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
47048 Duisburg
www.iaq.uni-due.de

Kooperationsstelle Hamburg IFE GmbH

Humboldtstraße 67 a
D-22083 Hamburg
www.kooperationsstelle-hh.de

Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe

Dynamostraße 7–11
68165 Mannheim
www.bgn.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Konrad-Adenauer-Ufer 21
50668 Köln
www.iwkoeln.de

WSI – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
www.boeckler.de/index_wsi.htm

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales

des Landes Nordrhein-Westfalen
Fürstenwall 25
40225 Düsseldorf
www.mais.nrw.de

Gedruckt auf FSC-Papier.

Print  kompensiert
Id-Nr. 1549782
www.bvdm-online.de

Landesinstitut für Arbeitsgestaltung
des Landes Nordrhein-Westfalen (LIA.nrw)
Ulenbergstraße 127–131
40225 Düsseldorf
Telefon 02 11/31 01-0

poststelle@lia.nrw.de
www.lia.nrw.de

ISBN 978-3-00-045509-4