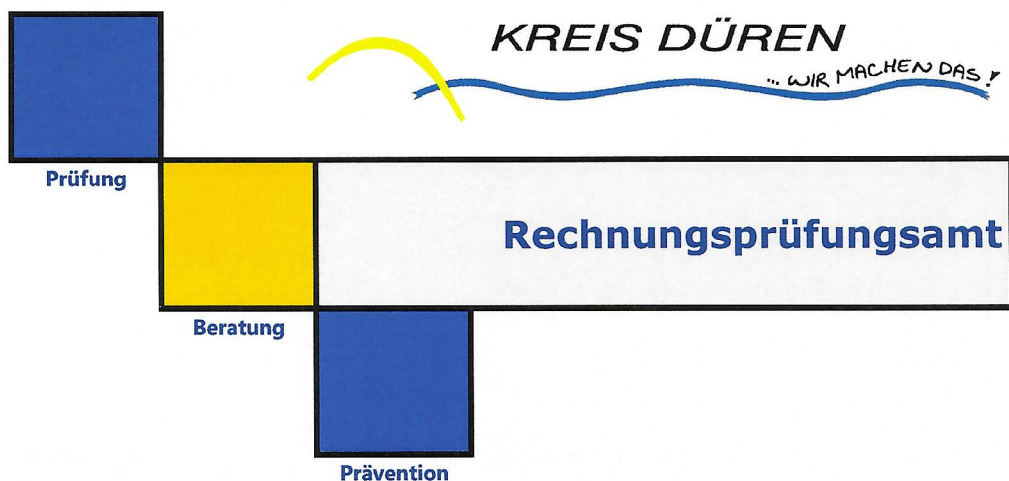




zu Drs. Nr. 306/15

**Zur
Veröffentlichung
freigegebener Prüfbericht**

Der Kreistag des Kreises Düren hat mit Beschluss vom 24.06.2015 (Drs. Nr. 241/15, TOP 29) festgelegt, dass die Einzelprüfberichte des Rechnungsprüfungsamtes *nach* ihrer Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss der Öffentlichkeit (unter Wahrung personen- oder unternehmensbezogener Daten) zugänglich gemacht werden können.

Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss des Kreises Düren: 08.03.2016

Nachdruck oder Verwendung dieses Prüfberichts oder einzelner Teile hieraus
nur mit Genehmigung des Kreises Düren.

Allgemeine Verwaltungsprüfung
Prüfbericht

Arbeitsschutz

Allgemeine Verwaltungsprüfung
Prüfbericht

Arbeitsschutz

Kreis Düren
Rechnungsprüfungsamt

Bismarckstraße 16
52351 Düren

Haus A, Zimmer 192

Tel. 02421 – 22 2260
Fax. 02421 – 22 182258

www.kreis-dueren.de
E-Mail: amt14@kreis-dueren.de

Einleitung

Im föderalen System der Bundesrepublik ist es Aufgabe der Länder, die Einhaltung der bundesstaatlichen Vorschriften zu überwachen (Arbeitsschutzverwaltung). Das Land Nordrhein-Westfalen hat dem Arbeitsschutz als staatlicher Kernaufgabe Verfassungsrang eingeräumt. In Art. 24 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen heißt es:

Im Mittelpunkt des Wirtschaftslebens steht das Wohl des Menschen. Der Schutz seiner Arbeitskraft hat Vorrang vor dem Schutz materiellen Besitzes.

Die grundsätzliche Verantwortung für die Umsetzung und Durchführung des betrieblichen Arbeitsschutzes liegt beim Arbeitgeber (Organisationsverantwortung)¹ und ist im **Arbeitsschutzgesetz** enthalten. Das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) ist ein deutsches Gesetz zur Umsetzung von EU-Richtlinien zum Arbeitsschutz².

Ziel des Gesetzes ist gemäß § 1 ArbSchG die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit durch Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu *sichern* und zu *verbessern*.

Maßnahmen des Arbeitsschutzes im Sinne des Gesetzes sind nach § 2 ArbSchG Maßnahmen zur Verhütung von Unfällen bei der Arbeit und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren einschließlich der menschengerechten Gestaltung der Arbeit.

Adressat von staatlichen Arbeitsschutzvorschriften oder Unfallverhütungsvorschriften der Unfallversicherungsträger ist der Unternehmer mit der Folge, dass er die dort genannten Aufgaben erfüllen oder andernfalls mit rechtlichen Konsequenzen rechnen muss.

In § 2 Abs. 2 ArbSchG wird erläutert, dass für den Bereich des öffentlichen Dienstes die Dienststellen als Betriebe gelten, so dass der Kreis Düren ebenfalls Adressat des Gesetzes ist.

Die §§ 18 und 19 des Arbeitsschutzgesetzes bilden die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von **Rechtsverordnungen** auf dem Gebiet Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. Es wurden u.a. die Arbeitsstättenverordnung und die Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge erlassen.

¹ www.arbeitsschutz.nrw

² EG Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz (Richtlinie des Rates 89/391/EWG)

Der Kreis Düren hat nach dem **Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG)**³ Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit (Sifas) schriftlich zu bestellen und ihnen die im Gesetz genannten Aufgaben gem. § 3 und § 6 ASiG zu übertragen. Seit dem **01.01.2011** gilt die Unfallverhütungsvorschrift "Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit" (DGUV Vorschrift 2) und konkretisiert das ASiG. Am **01.10.2014** ist zudem die Unfallverhütungsvorschrift "Grundsätze der Prävention" (DGUV Vorschrift 1) in Kraft getreten.

Das gesetzlich vorgeschriebene Instrument und somit Kern des Arbeitsschutzes ist gem. § 5 ArbSchG die Gefährdungsbeurteilung, welche seit 1997 erstellt und regelmäßig aktualisiert werden muss.

Schwerpunkte der Prüfung bilden die **Arbeitsschutzorganisation** sowie die **Gefährdungsbeurteilung**. Die Prüfung wurde durchgeführt von Verwaltungsprüferin

Rechte und Pflichten

Dem **Arbeitgeber** obliegen nach dem **Arbeitsschutzgesetz** folgende wesentliche **Pflichten**:

- Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten (§ 3)
- Bereitstellung einer geeigneten Organisation und finanzieller Mittel (§ 3 Abs. 2)
- Beachtung durch die betrieblichen Führungsstrukturen und Mitwirkungspflicht der Beschäftigten (§ 3 Abs. 2 Nr.2)
- Ermittlung und Beurteilung der Gefährdung (§ 5 Abs. 1)
- Dokumentationspflicht bei der Gefährdungsmitteilung (§ 6)
- Erfassung von Unfällen im Betrieb (§ 6 Abs. 2)
- Ergreifen von Maßnahmen bei besonders gefährdeten Bereichen (§ 9)
- Ergreifen von Maßnahmen bezgl. Erster Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung (§ 10)

Hinzu kommt die Verpflichtung des Arbeitgebers nach dem **Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG)** Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestellen (§ 1 ASiG) und ihnen die in § 3 ASiG genannten Aufgaben zu übertragen.

³ in Kraft seit dem 01.12.1974

Die **Beschäftigten** haben nach §§ 15 ff. **ArbSchG** folgende Rechte und Pflichten:

- Pflicht für ihre Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit Sorge zu tragen (§ 15)
- Bestimmungsgemäße Verwendung von Schutzausrüstung (§ 15 Abs. 2)
- unverzügliche Meldung von Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit an Arbeitgeber (§ 16 Abs. 2)
- Unterstützung des Arbeitgebers gemeinsam mit dem Betriebsarzt und der Fachkraft für Arbeitssicherheit (§ 16 Abs. 2)
- Recht, Vorschläge zu Fragen und Sicherheit des Gesundheitsschutzes zu unterbreiten (§ 17 Abs. 1)

Folgen der Verletzung der Fürsorgepflicht und von Schutzbestimmungen

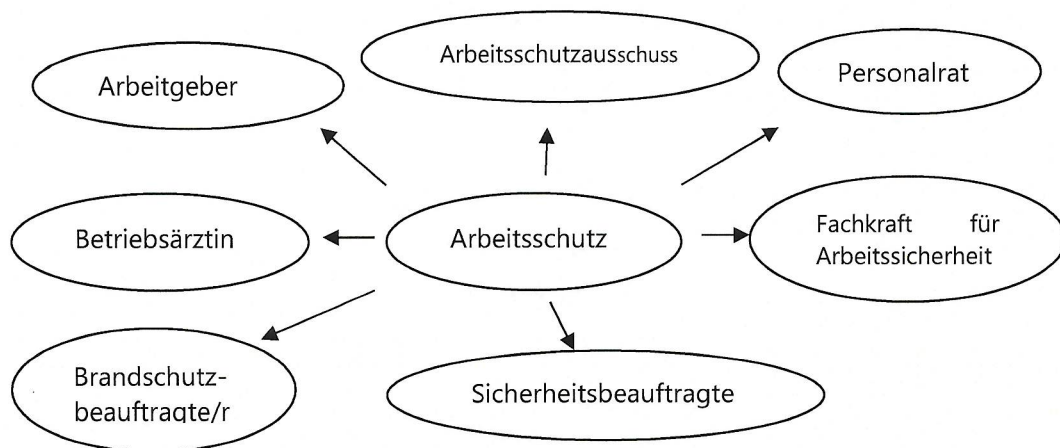
Bei Eintritt eines Unfalls ist die Unternehmerhaftung für Personenschäden durch die gesetzliche Unfallversicherung abgelöst. Im Falle eines grob fahrlässig oder vorsätzlich herbeigeführten Unfalls oder einer Berufskrankheit kann der Unfallversicherungsträger Regress nehmen. Handelt der Unternehmer vorsätzlich oder fahrlässig bestimmten Rechtsverordnungen, bußgeldbewährten Unfallverhütungsvorschriften oder einer vollziehbaren Anordnung zuwider, kann er mit nicht unerheblichen Geldbußen belegt werden. Wird ein Verstoß gegen eine Rechtsvorschrift beharrlich wiederholt, ist eine Freiheitsstrafe möglich. Im öffentlichen Bereich greift auch das Disziplinarrecht. Trifft den Unternehmer ein Organisationsverschulden, hat er das Personal falsch ausgewählt oder vernachlässigt er seine Aufsichtspflichten, haftet er strafrechtlich. Bei Personenschäden reicht einfache Fahrlässigkeit zu einer strafrechtlichen Verfolgung aus. Es greift auch das Ordnungswidrigkeitengesetz⁴.

Die Einhaltung des Arbeitsschutzes ist nicht nur aus öffentlich-rechtlichen Vorschriften geboten (ArbSchG), sondern ist auch Nebenpflicht der Parteien aus dem Arbeitsvertrag.

Der Arbeitgeber haftet ggf. für alle Schäden und Folgeschäden, die ihre Ursache in der Verletzung von Arbeitsschutzvorschriften haben.

⁴ Aufgaben, Pflichten, Verantwortung und Haftung im innerbetrieblichen Arbeitsschutz, Herausgeber: gesetzliche Unfallversicherung

Akteure im Arbeitsschutz



Einsatzzeiten, Bestellungen und Berichtswesen der Betriebsärztin und der Fachkraft für Arbeitssicherheit

Für die Betriebsärztin (BÄ) und die Fachkraft für Arbeitssicherheit (Fa-Si) müssen nach Maßgabe des Arbeitssicherheitsgesetzes und der Unfallverhütungsvorschriften **Einsatzzeiten** festgelegt werden. Anlage 2 zu § 2 Abs. 3 DGUV Vorschrift 2 konkretisiert die Unfallverhütungsvorschriften für die betriebsärztliche und sicherheitstechnische Regelbetreuung in Betrieben mit mehr als 10 Beschäftigten.

Danach **hat** der Unternehmer die **Aufgaben** der Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit entsprechend den betrieblichen Erfordernissen unter Mitwirkung der betrieblichen Interessenvertretung sowie unter Verweis auf § 9 Abs. 3 ASiG zu ermitteln, aufzuteilen und **schriftlich zu vereinbaren**. Gem. Punkt 3 der Anlage 2 zu § 2 Abs. 3 (betriebsspezifischer Teil der Betreuung) **hat** der Arbeitgeber auf der Grundlage des ermittelten Personalaufwandes die **Betreuungsleistung** mit Betriebsarzt und Fachkraft für Arbeitssicherheit **festzulegen** und **schriftlich zu vereinbaren**.

Seit dem 01.01.2011 (**Einführung der DGUV Vorschrift 2**) besteht die betriebsärztliche und die sicherheitstechnische Betreuung aus zwei Komponenten:

Grundbetreuung + betriebsspezifischer Betreuungsteil = Gesamtbetreuung.

Die **Gesamtbetreuung** (Einsatzzeit) besteht aus der **Grundbetreuung** nach Maßgabe der *Beschäftigtenzahl* und *Kategorie der Einrichtung* (Verwaltung) und der sogenannten **betriebsspezifischen Be-**

betreuung, die anhand eines vorgeschriebenen *Leistungskatalogs individuell* ermittelt werden. Bei der Grundbetreuung kann z.B. im technischen Bereich aufgrund höherer Gefährdung im Vergleich zur Verwaltung ein höherer Anteil für die betriebsspezifische Betreuung angesetzt werden. Den betriebsspezifischen Anteil ermitteln die Betriebsärztin und die Fachkraft für Arbeitssicherheit.

Die Auswertung der Unterlagen zu den Einsatzzeiten offenbarte Defizite. Bei den wenigsten seitens der Rechnungsprüfung ermittelten Einsatzzeiten war ersichtlich, ob diese auch für beide Personen schriftlich fixiert wurden.

Weiterhin hat der Arbeitgeber die o.g. bestellten Kräfte zu verpflichten, über die Erfüllung der übertragenen Aufgaben regelmäßig schriftlich zu **berichten** (§ 5 DGUV Vorschrift 2).

Die Berichte für die Jahre 2012, 2013 und 2014 wurden der Rechnungsprüfung durch die Betriebsärztin vorgelegt. Die Fachkraft für Arbeitssicherheit händigte die Berichte für 2012 und 2013 aus. Der Bericht für das Jahr 2014 sei noch nicht erstellt.

Im Sinne von Anlage 2 zu § 2 Abs. 3 der DGUV Vorschrift 2 sind **Maßnahmen** und Ergebnisse der Leistungserbringung im Rahmen der regelmäßigen Berichte von Betriebsarzt und Fachkraft für Arbeitssicherheit nach § 5 zu **dokumentieren**.

Im Jahresbericht 2012 weist die Betriebsärztin bspw. darauf hin, dass es neuerdings Regeln für die arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchung (AMR) gibt und in AMR 3.1 vorgeschrieben wird, dass zu jeder untersuchenden Person eine entsprechende Gefährdungsermittlung vorliegen muss. Dieser Hinweis erfolgt im Jahresbericht 2013 erneut. Offensichtlich ist die vorgeschlagene Maßnahme nicht umgesetzt worden.

Darüber hinaus sind die Beschäftigten über die Art der praktizierten betriebsärztlichen und sicherheitstechnischen Betreuung zu **informieren** und darüber in Kenntnis zu setzen, welcher Betriebsarzt und welche Fachkraft für Arbeitssicherheit anzusprechen ist.

Nach § 5 Abs. 2 DGUV Vorschrift 2 hat der Arbeitgeber dafür zu sorgen, dass die von ihm bestellten Fachkräfte ihre Aufgaben erfüllen. Er hat sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen; insbesondere ist er verpflichtet, ihnen **Hilfspersonal** sowie Räume, Einrichtungen, Geräte und Mittel zur Verfügung zu stellen.

Mit Bestellung der Betriebsärztin vom 08.12.1994 teilte das Personalamt mit, dass die Schreib- und Hilfsarbeiten von einer Mitarbeiterin des Gesundheitsamtes wahrgenommen werden. In einer Mail des Hauptamtes vom 23.06.2015 wird erläutert, dass es keine schriftliche Mitteilung zur **Unterstützung** der Betriebsärztin im Sekretariatsbereich gibt (?). Es werde jedoch seit vielen Jahren gelebt, dass die Betriebsärztin die erforderliche Unterstützung aus dem Assistenzpool des Amtes 53 erhält. Die Angaben der Betriebsärztin waren anderslautend.

Vorgaben der Kreisverwaltung Düren

Laut Stellungnahme der Verwaltung liegen folgende Dienstanweisungen bzw. Informationen (im Intranet hinterlegt) vor:

- Dienstanweisung für den Gesundheits- und Arbeitsschutz vom 15.12.2011⁵
- Grundsatzerklärung des Landrates zur Arbeitssicherheit und zum Gesundheitsschutz vom Dezember 2008
- Leitfaden für das Verhalten bei Unfall oder akuter Erkrankung
- Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge
- Erstattungsrahmen Bildschirmarbeitsplatzbrille NRW
- Handlungsanweisung bei Kontakt zu Abwasser und Körperflüssigkeiten
- Handlungsanweisung im Umgang mit Leitern und Tritten
- Brandschutzordnung
- Sicherheitskonzept (seit 2012 in Bearbeitung)

Übertragung von Aufgaben an die Führungskräfte

Gemäß § 13 Abs. 2 ArbSchG kann der Arbeitgeber zuverlässige und fachkundige Personen schriftlich damit beauftragen, ihm obliegende Aufgaben nach diesem Gesetz in eigener Verantwortung wahrzunehmen. Der Kreis Düren trifft in der o.g. Dienstanweisung Regelungen zu den Verantwortlichkeiten für Arbeits- und Gesundheitsschutz und zur Zuständigkeit für Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes und für die Gefährdungsermittlung und –beurteilung. Die Dienstanweisung gilt für alle Organisationseinheiten der Kreisverwaltung (Punkt 2 der DA).

⁵ Die Dienstanweisung vom 01.01.2010 wurde aufgehoben.

Die *jährliche* Bewertung der Maßnahmen zu Sicherheit und Gesundheit (Punkt 4 der Dienstanweisung) obliegt der Verwaltungsleitung und ist letztmalig 2011 erfolgt.

Der Landrat hat seine Pflichten hinsichtlich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes per Dienstanweisung (Punkt 4) auf die Dezernenten und Amtsleiter/innen sowie Stabsstellenleiter/innen für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich übertragen.

Für einzelne besondere Gefährdungsbereiche kann der Landrat eine Delegation auf weitere Mitarbeiter/innen durch Einzelverpflichtung vornehmen (Punkt 4 der DA). Unter Punkt 5 der Dienstanweisung werden die Aufgaben aufgelistet, welche die nach Punkt 4 Verantwortlichen durchzuführen haben.

Die **Führungskräfte** haben im Sinne der Dienstordnung folgende **Aufgaben**:

- Aufbau einer geeigneten Arbeitsschutzorganisation innerhalb ihres Organisationsbereiches
- Vermeidung von Gefährdungen bei der Gestaltung der Arbeit
- Überprüfung der Wirksamkeit
- Durchführung und Fortschreibung der Gefährdungsbeurteilung
- Unterweisung einmal jährlich einschl. Dokumentation
- Sicherstellung Erste Hilfe
- Gefährdungsermittlung und Dokumentation
- Berücksichtigung des Mutterschutzes
- Schaffung von Einrichtungen, die dem Unfallschutz und der Unfallverhütung dienen
- Veranlassung von arbeitsmedizinischen Untersuchungen von Dienstkräften nach Abstimmung mit dem Amt f. zentrale Verwaltungsaufgaben etc.

Den Vorwurf der Pflichtverletzung, z.B. nach einem Arbeitsunfall, kann eine Führungskraft nur dann wirksam entkräften, wenn sie ihre Gefährdungsbeurteilungen, die daraus abgeleiteten Anweisungen und Unterweisungen sowie die Kontrollen systematisch durchführen und schriftlich nachweisen kann.

Folgende **Informationen** wurden **an die Führungskräfte** weitergegeben:

- Präsentation Amtsleiter-Klausurtagung 23. und 24.03.2006, Inhalte: Arbeitsschutz: Organisation, Führungsaufgabe und –verantwortung, Gefährdungsbeurteilung
- Schreiben des Amtes für zentrale Verwaltungsaufgaben an die Führungskräfte vom 14.10.2008 (Anlage Dienstanweisung)
- Inhouseseminar „Verantwortung im Arbeits- und Gesundheitsschutz“ der Unfallkasse Nordrhein-Westfalen zur Übertragung der Gefährdungsermittlung auf Führungskräfte am 28.10.2008
- Auszug aus dem Ergebnisprotokoll, Besprechung der Dezenten, AL und Stabsstellenleiter/innen am 09.09.2009, Pflichten des Arbeitgebers sollen auf Führungskräfte übertragen werden

Organisation des Arbeitsschutzes des Kreises Düren

Der Arbeitsschutz in der Kreisverwaltung Düren ist beim Hauptamt, Sachgebiet 10/5 Zentrale Servicedienste, angesiedelt. Die Aufgabe wird von der Sachgebietsleitung mit 30 % einer Vollzeitstelle wahrgenommen. Die Ansiedlung bei 10/5 resultiert aus der Zeit vor Bildung des Zentralen Gebäudemanagements.

Neben den üblichen Akteuren des Arbeitsschutzes (s. S. 5) sind die Personalentwicklung (10/1, Umsetzung von Maßnahmen durch Fortbildungen, Bestellungen der o.g. Beauftragten), die Personalverwaltung (SG 10/3, Erfassen der Dienstunfälle, Krankheitsstatistik), die soziale Ansprechpartnerin (Amt 53, z.B. bei psychischen Problemen, die auf das Arbeitsumfeld zurückzuführen sind), das Zentrale Gebäudemanagement (Amt 18, Umsetzung von Maßnahmen, Beseitigung von Mängeln, die bspw. im Rahmen der Begehungen festgestellt werden) sowie die Führungskräfte der Kreisverwaltung eingebunden.

Ein Arbeitsschutzorganigramm gibt es trotz der Vielzahl der Akteure im Arbeitsschutz offenbar nicht.

In organisatorischer Hinsicht besteht sowohl eine Zuständigkeit des Hauptamtes (zentral) als auch der Fachämter (s.o. Allgemeine Dienstanweisung). Abläufe sind z.T. der Dienstanweisung zu übernehmen. Welche Aufgaben von der zentralen Stelle wahrgenommen werden, sind teilweise der Dienstanweisung zu entnehmen:

- Zentrale Budgetverantwortung mangels konkreter Erfahrungswerte
- Gewährleistung der Vollständigkeit hinsichtlich der Arbeitsplätze und Tätigkeiten im Bereich des Arbeitsschutzes

- Verbleib der Ausfertigungen der Gefährdungsermittlung/Dokumentation
- Beseitigung festgestellter Sicherheitsmängel und/oder die Einleitung entsprechender Maßnahmen in Abstimmung mit dem Zentralen Gebäudemanagement
- Unterstützung in Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes

Arbeitsschutzausschuss

Laut § 11 ASiG hat der Arbeitgeber in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten einen Arbeitsausschuss (ASA) zu bilden. Dieser Ausschuss setzt sich zusammen aus:

- dem Arbeitgeber oder einem von ihm Beauftragten
- zwei vom Betriebsrat bestimmten Betriebsratsmitgliedern,
- Betriebsärzten,
- Fachkräften der Arbeitssicherheit und
- Sicherheitsbeauftragten nach § 22 SGB VII.

Der Arbeitsschutzausschuss hat die Aufgabe, Anliegen des Arbeitsschutzes und der Unfallverhütung unter Berücksichtigung der betrieblichen Gegebenheiten zu beraten. Der Arbeitsschutzausschuss des Kreises Düren hat sich eine **Geschäftsordnung** gegeben, welche am 01.12.2012 in Kraft getreten ist (Änderung zum 22.06.2015) und die Organisation des Arbeitsschutzausschusses regeln soll. Des Weiteren gibt es nun noch den Arbeitskreis "Begehungen".

Nach § 11 ASiG tritt der Arbeitsschutzausschuss mindestens viermal jährlich zusammen.

Aus den vorgelegten Protokollen des Arbeitsschutzausschusses für den Prüfzeitraum ist ersichtlich, dass im Jahr 2012 2 Sitzungen, im Jahr 2013 eine Sitzung und im Jahr 2014 eine Sitzung stattgefunden haben. Seitens der Rechnungsprüfung ist anzumerken, dass trotz der Verringerung der Anzahl der Sitzungen die Sitzungen im Jahr 2013 und 2014 laut Protokoll lediglich 45 Minuten bzw. 25 Minuten (!) gedauert haben. Ferner war den Protokollen zu entnehmen, dass das Gremium nicht immer vollständig besetzt war.

Gefährdungsbeurteilungen beim Kreis Düren

Ein wesentliches Instrument des Arbeitsschutzes ist die Gefährdungsbeurteilung. Das Arbeitsschutzgesetz verlangt vom Arbeitgeber, die

mit der Arbeit verbundenen Gefährdungen zu ermitteln, sie zu beurteilen und entsprechende Maßnahmen festzulegen⁶. **Wie** der Arbeitgeber die Beurteilung vorzunehmen hat, regelt das Gesetz nicht.

Spezifischere Aussagen zur Gefährdungsbeurteilung sind in Verordnungen enthalten, wie z.B. in § 3 Arbeitsstättenverordnung oder § 3 Betriebssicherheitsverordnung.

Gemäß Stellungnahme des Hauptamtes vom 28.04.2015 werden die Gefährdungsbeurteilungen alle drei Jahre schriftlich von den Ämtern angefordert und durch die jeweiligen Amts- bzw. Stabsstellenleitung durchgeführt. Anschließend werden sie durch 10/5, in Einzelfällen auch durch die Betriebsärztin und durch die FaSi ausgewertet. Sollten Maßnahmen erforderlich sein, werden diese beispielsweise an Amt 18 mit der Bitte um weitere Veranlassung weitergeleitet und bis zur Durchführung auf Wiedervorlage gehalten. Der generelle **Ablauf der Gefährdungsbeurteilung** ist der Präsentation auf einer Amtsleiterklausurtagung zu entnehmen, die laut Präsentation auch Inhalt der Dienstanweisung werden sollte:

1. Vorbereitung der Gefährdungsbeurteilung
2. Ermitteln der Gefahren
3. Beurteilung der Gefährdung
4. Festlegung konkreter Arbeitsschutzmaßnahmen
5. Durchführen der Maßnahmen
6. Überprüfung der Durchführung und Wirksamkeit der Maßnahmen

Der Ablauf ist um die Fortschreibung der Maßnahmen zu ergänzen.

Laut Handlungsleitfaden der Arbeitsschutzverwaltung NRW⁷ und § 6 ArbSchG müssen Arbeitgeber über eine schriftliche Dokumentation verfügen, aus der die Ergebnisse der o.g. Prozessschritte hervorgehen.

Die Führungskräfte bzw. nach Punkt 4 der Dienstanweisung für Arbeitsschutz Verantwortlichen haben u.a. die Aufgabe, die Gefährdungsbeurteilung nach dem Arbeitsschutzgesetz unter Beteiligung der betroffenen Beschäftigten durchzuführen und fortzuschreiben. Die Ermittlung der Gefährdungen sind zu dokumentieren (§ 6 ArbSchG).

⁶ Gefährdungsbeurteilung am Arbeitsplatz. Ein Handlungsleitfaden der Arbeitsschutzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, April 2014, 11. aktualisierte Auflage

⁷ s.o., S.6

Die Fortschreibung erfolgt durch Erinnerungsschreiben des Hauptamtes. Das Hauptamt bittet die Gefährdungsbeurteilung durchzuführen (Vordruck Checkliste Gefährdungsfaktoren, Vordruck Dokumentation) bzw. fortzuschreiben. Eine Ausfertigung bzw. Gefährdungsbeurteilung ist dem Hauptamt zur Verfügung zu stellen (Punkt 5 DA).

Beim Hauptamt wurde in die **Gefährdungsbeurteilungen für den Prüfzeitraum 2012-2014** Einsicht genommen. Dabei wurde Folgendes festgestellt:

Die **Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung** war unzureichend. Häufig war nicht ersichtlich, wann bzw. ob überhaupt eine Maßnahme durchgeführt wurde. Die Dokumentation der Wirksamkeit fehlte.

Bei **Gefährdungsbeurteilungen nach dem Mutterschutzgesetz/Mutterschutzrichtlinien-Verordnung** fehlte das Datum. Die Angaben zum Verbleib der Gefährdungsbeurteilungen waren unterschiedlich. Aus der Gefährdungsbeurteilung einer Schwangeren ging hervor, dass kein normaler ergonomischer Arbeitsstuhl vorhanden ist. Es wurden keine Maßnahmen ergriffen.

Teilweise waren die Checklisten der Gefährdungsfaktoren bzw. die Gefährdungsbeurteilung von den Führungskräften **unterzeichnet**, tlw. nicht.

Der **Vordruck** der Dokumentation wurde trotz angegebener Gefährdungsfaktoren nicht genutzt. Oftmals wurden nicht alle Vordrucke ausgefüllt (Checklisten Gefährdungsfaktoren fehlten, Dokumentationen fehlten, es liegt nur die Gefährdungsbeurteilung für die Bildschirmarbeitsplätze vor).

In einigen Fällen war der **zeitliche Ablauf der Gefährdungsermittlung** und –beurteilung nicht akzeptabel. Nach einem Sturz einer Mitarbeiterin musste erneut an die Beseitigung von "Kabelsalat" und somit an die Durchführung von Maßnahmen erinnert werden.

In einem Aufgabenbereich hat der **TÜV Rheinland** die Gefährdungsbeurteilung vorgenommen und zahlreiche **Mängel** festgestellt: es lagen weder Betriebsanweisungen (z.B. für Bohrmaschine) sowie Dokumentationen vor noch wurde eine regelmäßige Unterweisung über die verwendeten Betriebsmittel durchgeführt. Ferner wurden arbeitsmedizinische Untersuchungen nach G 25 Fahr- und Steuertätigkeit nicht vorgenommen. Die Beleuchtung am Arbeitsplatz war nicht

ausreichend. Darüber hinaus mangelte es an der Betriebsanweisung nach § 14 GefStoffV und an der Ausbildung von Ersthelfern. Anhand der Unterlagen war nicht ersichtlich, ob aufgrund der Prüfungsergebnisse, entsprechende Maßnahmen bzw. Optimierungen durchgeführt wurden.

Aus einer Checkliste der Gefährdungsfaktoren ging eine Gefährdung durch Ertrinken hervor. Diesem Aspekt wurde nach den hier vorliegenden Unterlagen aber nicht nachgegangen.

Nur zwei Ämter reichten eine Dokumentation zur **Unterweisung** ein.

Die Unfallkasse Nordrhein-Westfalen vergibt über ein **Prämiensystem** jährlich Prämien für einen gut funktionierenden Arbeitsschutz. Die Teilnahme am Prämiensystem ist freiwillig. Das Anreizsystem soll dazu beitragen, die Organisation von Sicherheit und Gesundheit in den Unternehmen zu optimieren. Um die Prämie zu erhalten, muss man sich bewerben. Im Jahr 2009 profitierte der Kreis Düren vom Prämiensystem und erhielt eine Prämie von 10.000 €. Den vorgelegten Unterlagen war zu entnehmen, dass im Jahr 2011 wiederum eine Zahlung von 10.000 € hätte erreicht werden können. Dies scheiterte aber an fehlenden Gefährdungsbeurteilungen⁸, die seitens einer Vielzahl von Führungskräften nicht vorgelegt wurde. In den Folgejahren erhöhten sich zudem die Anforderungen an die Bewerber. Wie hoch die entgangenen Prämien der Folgejahre waren, kann nicht beziffert werden.

Es wird darauf hingewiesen, dass gem. 1.1 der Allgemeinen Dienstordnung⁹ (ADO) die Dienstanweisungen eine ergänzende Regelung der ADO darstellt. Eine Nichtbeachtung stellt nach 1.2. ADO eine Dienstpflichtverletzung dar. Mögliche haftungsrechtliche oder disziplinarrechtliche Folgen werden prüfseitig nicht weiter verfolgt.

Zahlen Daten Fakten

Der Arbeitsschutz ist im **Produkt 01 111 07** "Sonstige Servicedienste" enthalten. Erträge werden nicht vereinnahmt (Ausnahme Prämie s. Ausführungen oben). Aufwendungen fallen für Fachliteratur und Ar-

⁸ Schreiben Amt f. zentrale Verwaltungsaufgaben, EAP, vom 25.05.2012

⁹ Fassung vom 01.05.2014

beitsschutzmaßnahmen (z.B. Anschaffung von Erste-Hilfe-Kästen, Auffüllung, Nachrüstung, Anschaffung von ergonomischen Arbeitsmitteln) an. Laut Fachamt belaufen sich die Aufwendungen für den Prüfzeitraum auf folgende Beträge:

Haushaltsjahr 2012	Haushaltsjahr 2013	Haushaltsjahr 2014
2.574,00 €	1.775,58 €	4.016,99 €

Nach der Dienstvereinbarung über die Gestellung von Dienst- und Schutzkleidung werden bestimmte Kleidungsstücke und Ausrüstungsgegenstände zur Verfügung gestellt. Die erforderliche Schutz- bzw. Dienstkleidung wird durch das jeweilige Amt aus Mitteln der *dezentralen* Ressourcenverwaltung beschafft. Die Dienstanweisung zum Arbeitsschutz besagt, dass eine Ausstattung der Ämter/Stabsstellen mit einem eigenen Budget für den Arbeitsschutz in Zukunft erforderlich werden könnte. Zunächst soll es jedoch mangels konkreter Erfahrungswerte bei der *zentralen* Budgetverantwortung bleiben.

Prüfungsergebnisse

Die Prüfungsfeststellungen haben Handlungsbedarf hinsichtlich folgender Aspekte offenbart:

1. Die **Dokumentation der Einsatzzeiten** der Betriebsärztin und Fachkraft für Arbeitssicherheit sollte lückenlos nachvollziehbar sein und Anpassungen aufgrund von Gesetzesänderungen und gestiegener Mitarbeiterzahl erfolgen.
2. Die Aufgaben der Betriebsärztin und der Fachkraft für Arbeitssicherheit sind kraft Gesetzes **schriftlich** zu fixieren. Die Dienstanweisung ist in diesem Zusammenhang ggf. nochmals zu überarbeiten.
3. Das **Berichtswesen** sollte hinsichtlich der Aufsichtsfunktion und der Optimierung von Maßnahmen auf den Prüfstand gestellt werden.
4. Die **Informationen für die Beschäftigten** im Sinne der Anlage 2 zu § 2 Abs. 3 der DGUV Vorschrift 2 sind optimierungsfähig. Beispielsweise war der Leitfaden für das Verhalten bei Unfall oder akuter Erkrankung zu Beginn der Prüfung veraltet, zahlreiche Ansprechpartner nicht mehr aktuell.

5. Hinsichtlich der Unterstützung der Betriebsärztin durch **Hilfspersonal** und der **Vorgehensweise für die Untersuchungen** nach G 25 und H 9 besteht nach Einschätzung des Rechnungsprüfungsamtes ein Abstimmungsbedürfnis zwischen den beteiligten Akteuren.
6. Das **Sicherheitskonzept** befindet sich seit 2012 in Bearbeitung und wurde aufgrund von Übergriffen in Job-Centern thematisiert. Es sollte zeitnah in Kraft treten, zumal die Betriebsärztin bereits auf das sog. "Aachener Modell" zur Gewaltprävention für öffentliche Verwaltungen hingewiesen hat.
7. Im Hinblick auf die hohe Verantwortlichkeit der **Führungskräfte**, ist der **Informationsfluss** im Arbeitsschutz nicht ausreichend. Nach Erkenntnissen der Rechnungsprüfung sind seit 2009 keine Fortbildungsveranstaltungen zum Arbeitsschutz etc. seitens des Arbeitgebers angeboten worden bzw. allgemeine Informationen weitergegeben worden. Der Arbeitgeber kann bestimmte Aufgaben auf andere Personen übertragen, bleibt jedoch in der Pflicht, die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung dieser Personen zu überwachen. Seiner Organisationsverantwortung kann der Arbeitgeber sich nicht entledigen. Die Rechnungsprüfung regt an, regelmäßige Veranstaltungen in Sachen Arbeitsschutz für die Führungskräfte anzubieten sowie Gesetzesentwicklungen zuzuleiten (z.B. psychische Erkrankungen in der Gefährdungsbeurteilung sowie Einführung der DGUV Vorschriften 2 zum 01.01.2011 und DGUV Vorschrift 1 zum 01.10.2014).
8. Die **Abwicklung des Arbeitsschutzausschusses** genügt weder den gesetzlichen Anforderungen nach § 11 ASiG noch arbeitsschutzorganisatorischen Erwägungen. Durch den Arbeitsschutzausschuss soll eine Zusammenarbeit der im Betrieb befassten Stellen organisiert und institutionalisiert werden¹⁰. Unter Berücksichtigung der vielen Akteure im Arbeitsschutz dient das Gremium zugleich der Vernetzung innerhalb der Kreisverwaltung. Der Arbeitsschutzausschuss ist eine gute Kontrollmöglichkeit, ob durchgeführte Maßnahmen greifen, auch wenn die Beschlussfassungen des ASA nur empfehlenden, nicht zwingenden Charakter haben.

¹⁰ S. 2 der Analyse der Arbeit im Arbeitsschutzausschuss, Projektabschlussbericht, erstellt im Auftrag des Fachausschusses "Organisation des Arbeitsschutzes", Mainz 2007

9. Die **Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung** ist insgesamt unzureichend. Die Dokumentation der Wirksamkeit fehlt völlig. Laut Hauptamt¹¹ wird die **Wirksamkeit** aufgrund von Rückmeldungen aus der Belegschaft überprüft. Rückmeldungen aus der Belegschaft stellen hingegen keine angemessene Wirksamkeitskontrolle im Sinne des Arbeitsschutzgesetzes (§ 6 ArbSchG) dar. Die Betriebsärztin sowie die Fachkraft für Arbeitssicherheit erhalten die Checklisten der **Gefährdungsbeurteilung** sowie die Dokumentation nur im Bedarfsfall. Sie zählen aber zu den Hauptakteuren im Arbeitsschutz und sollten grundsätzlich eine Ausfertigung erhalten. Insgesamt ist dafür Sorge zu tragen, dass die Organisationseinheiten, die zeitlichen Abläufe einhalten und einheitliche Vordrucke nutzen.
10. Gem. § 12 ArbSchG hat der Arbeitgeber die Beschäftigten über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit zu unterweisen. Nach § 4 DGUV Vorschrift 1 muss die **Unterweisung** mindestens aber einmal jährlich erfolgen und dokumentiert werden. Die Aufgabe der Unterweisung wurde zwar auf die Führungskräfte übertragen, eine ausreichende Kontrolle durch den Arbeitgeber erfolgt aber nicht.

Am 11.02.2015 überprüfte die **Unfallkasse NRW** einen der gefährdeten Bereiche, die Straßenmeisterei des Kreises Düren, und hielt die Ergebnisse in Ihrem **Bericht vom 30.03.2015** fest, welchen die Rechnungsprüfung von der Betriebsärztin erhielt:

Die Überwachung der Einhaltung der übertragenen Aufgaben auf die Führungskräfte sowie die **Kontrolle** der Aufgabenerledigung durch den Dienstherrn ist erforderlich. Laut Unfallkasse wurde die **schriftliche Übertragung der Unternehmerverantwortung** nachweislich nicht vorgenommen.

1. Die **Einsatzzeiten** der Betriebsärztin und der Fachkraft für Arbeitssicherheit entsprechen nicht den Anforderungen der Vorschrift 2.
2. Die **Arbeitsschutzausschusssitzungen** finden nicht oft genug statt.
3. Die vorhandenen Gefährdungskataloge sind zu bearbeiten und als **Gefährdungsbeurteilungen** mit entsprechenden Umsetzungen von Schutzmaßnahmen und Wirkungskontrollen unverzüglich zu dokumentieren und zu erstellen.

¹¹ Schreiben vom 28.04.2015

4. Es ist eine geeignete **arbeitsmedizinische Vorsorge** nach der ArbMedVV umzusetzen.
5. Es muss einmal jährlich eine **Unterweisung** durchgeführt werden, die schriftlich dokumentiert werden muss (nur eine arbeitsplatzbezogene Unterweisung im Jahr 2014)
6. Es liegt keine **Übersicht der prüfpflichtigen Arbeitsmittel** nach § 3 Abs. 3 BetriebssicherheitsVO vor.
7. Es ist eine ausreichende Anzahl von **Brandschutzhelfern** auszubilden. (§ 10 Abs. 2 ArbSchG, § 22 Abs. 2 Vorschrift 1 "Notfallmaßnahmen", ASR A2.2 "Maßnahmen gegen Brände" Abschnitt 6.2 "Brandschutzhelfer").

Prüfbemerkung B 1

Die Rechnungsprüfung hat Organisation, Umsetzung und Maßnahmen im Bereich des *Arbeitsschutzes in der Kreisverwaltung Düren* prüfungsseitig betrachtet. Die für die *gesamte* Verwaltung gewonnenen Prüfungsergebnisse und –feststellungen decken sich hierbei zum größten Teil mit den Feststellungen der Unfallkasse NRW (für den Bereich der *Straßenmeisterei*).

Auf Grundlage der nunmehr prüfungsseitig erlangten Erkenntnisse als auch der Mängelfeststellung durch die Unfallkasse NRW sollte zeitnah eine grundlegende **Evaluierung des Arbeitsschutzes** hinsichtlich der organisatorischen und zeitlichen Abläufe des Arbeitsschutzes, der Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Akteuren sowie hinsichtlich des Umgangs mit den Gefährdungsbeurteilungen erfolgen. Ferner sollte ein dokumentiertes Kontrollsystem der ausgeführten Maßnahmen sowie der Überwachung des Arbeitsschutzes umgesetzt werden, Regelungen für den Einsatz von Fremdfirmen mit eingeschlossen (§ 8 Abs. 2 ArbSchG). Die Erfüllung von Dokumentationspflichten dient der Rechtssicherheit der verantwortlichen Personen. Im Schadensfall kann anhand der Dokumentation nachgewiesen werden, dass man den Arbeitsschutzpflichten, insbesondere der Pflicht zur Gefährdungsbeurteilung nachgekommen ist.

Der Behördenleitung wird beigespflichtet¹², dass der Schutz und die Gesundheit der Mitarbeiter/innen bei der Kreisverwaltung Düren einen herausragenden Stellenwert sowie die nachhaltige Optimierung des Arbeitsschutzes oberste Priorität haben sollte. Eine Neubewertung des Arbeitsschutzes ist erforderlich, damit diese Ziele erreicht werden können.

Aufgrund der auf fast 1100 Mitarbeiter/-innen angewachsenen Belegschaft sollte die für den Arbeitsschutz angesetzte geringe **Finanz-**sowie **Personalausstattung** ebenfalls auf den Prüfstand gestellt bzw. angepasst werden. Hinsichtlich des Personals könnte eine Zusam-

¹² s. Grundsatzerklärung zur Arbeitssicherheit und zum Gesundheitsschutz vom Dezember 2008

menführung des Arbeitsschutzes mit der Personalentwicklung Synergieeffekte erzeugen. Bei Nachweis eines bestehenden Arbeitsschutz-Management-Systems könnte evtl. eine erneute Teilnahme am Prämiensystem erfolgen.

Zu dem Prüfberichtsentwurf vom 20.08.2015 nahm die Verwaltung mit Schreiben vom 16.09.2015 wie folgt Stellung:

Die von der Rechnungsprüfung angeregte grundlegende Evaluierung des Arbeitsschutzes ist auch verwaltungsseitig angedacht.

Zur Zeit laufen bereits Überlegungen in organisatorischer Hinsicht, den Arbeitsschutz neu zu strukturieren, da die Anforderungen in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht zugenommen haben. Dazu gehört auch die Neubewertung der personellen und finanziellen Ausstattung.

Die Verwaltung dankt der Rechnungsprüfung für die zahlreichen Hinweise und wird diese in die anstehende Evaluation einbeziehen.

Abschließende Bewertung durch die Rechnungsprüfung

Seitens der Rechnungsprüfung wird begrüßt, dass auch die Verwaltung die Handlungsnotwendigkeiten im Hinblick auf die Organisation, Finanz- und Personalausstattung sowie die zeitlichen und organisatorischen Abläufe erkannt hat. Die Rechnungsprüfung empfiehlt, die für eine Optimierung des Arbeitsschutzes erforderlichen Maßnahmen nun zu konkretisieren und zeitnah umzusetzen.