

Aufsicht vor Ort während der Corona-Pandemie

Veränderungen der Besichtigungstätigkeit seit 2010



baua: Bericht kompakt

Die Arbeitsschutzaufsicht stand während der Corona-Pandemie vor besonderen Herausforderungen, die den Trend langfristig rückläufiger Besichtigungszahlen im Arbeitsschutz verstärken. Die gemeldeten Daten der Länder und Unfallversicherungsträger (UVT) sowie Betriebsbefragungen zeigen einen weiteren Rückgang, der sich in allen Größenklassen von Betrieben erkennen lässt. Aus der Sicht der Betriebe zeigen die Befragungen jedoch, dass zwar ein weiterer Rückgang der Besichtigungen wahrgenommen wurde, aber eher als Fortsetzung eines Trends, nicht als Trendverschärfung.

Arbeitsschutz in der Pandemie – vor dem Hintergrund sich stetig ändernder Aufsichtstätigkeit

Mit dem SARS-CoV-2-Arbeitsschutzstandard¹ (April 2020), der SARS-CoV-2-Arbeitsschutzregel (August 2020)² und der SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung³ (Juni 2021) wurde seitens der Politik in kurzer Zeit ein umfangreiches Maßnahmenpaket zum Schutz der Beschäftigten in Pan-

demiezeiten beschlossen. Bisherige Studien haben gezeigt, dass Betriebe im Umgang mit Covid-19 eine Vielzahl an empfohlenen Maßnahmen ergriffen haben (Robelski et al. 2020; Meyer et al. 2021; Michels & Sommer 2021). Aufgrund dieser schnellebigen und gravierenden Veränderungen im Rahmen des betrieblichen Arbeitsschutzes wird in dieser Publikation der Frage nachgegangen, in-

Methodenkasten

Die hier präsentierten Ergebnisse basieren auf den Betriebsbefragungen im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) der Jahre 2011 und 2016, der 16. Welle der Studie „Betriebe in der Covid-19 Krise“ (BeCovid Betriebsbefragung) aus dem Jahr 2021 (Backhaus et al. 2021), dem European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER-Betriebsbefragungen) von 2009, 2014 und 2019, den Berichten zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (SuGA) von 2011 bis 2021, den veröffentlichten Jahresberichten der Länder und den statistischen Berichten der DGUV. Die verschiedenen Datenquellen erlauben es, die Entwicklung des Aufsichtshandelns aus vielfältigen Perspektiven zu beleuchten. Die erste Perspektive ist die der *Berichtslegung durch die Behörden*. Die zweite Perspektive bieten die *Betriebsbefragungen*, die die Wahrnehmung bzw. Einschätzung der Befragten widerspiegeln, ob ihr Betrieb von Arbeitsschutzbehörden besichtigt wurde oder nicht. Da die verschiedenen Erhebungen Abweichungen

bezüglich ihrer Grundgesamtheit, ihrer Frageformulierung und den Betrachtungszeiträumen aufweisen, wurden alle Befragungsdaten gewichtet, jeweils ein Wert für 12 Monate berechnet (12 durchschnittliche Monate) und nur Betriebe im privaten Sektor betrachtet. Im Gegensatz zu den Betriebsbefragungen beziehen die Statistiken der Unfallversicherungsträger (UVT) bzw. Länderbehörden auch den öffentlichen Sektor mit ein, da in den Quellen die Sektoren öffentlich/privat nicht immer getrennt werden können.⁴ Die „besichtigten Unternehmen“ der UVT beziehen sich – anders als die der staatlichen „aufgesuchten Betriebsstätten“ – nur auf eigeninitiierte, also durch die Aufsicht initiierte Besichtigungen (Nöthen-Garunja et al. 2021), betreffen aber z. B. auch versicherte Selbständige. Da sich die Zahlen der Länderbehörden hier auf den SUGA beziehen, wird wie dort von „aufgesuchten Betrieben“ gesprochen, obwohl die Zahlen sich laut der Jahresberichte der Länder auf aufgesuchte Betriebsstätten beziehen.

¹ <https://www.bmas.de/DE/Corona/arbeitsschutz-massnahmen.html> (27.10.2021).

² <https://www.baua.de/DE/Angebote/Rechtstexte-und-Technische-Regeln/Regelwerk/AR-CoV-2/pdf/AR-CoV-2.pdf> (29.11.2021).

³ <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/sars-cov-2-arbeitsschutzverordnung.html> (27.10.2021).

⁴ Ob ein Betrieb zum öffentlichen Dienst gehört, richtet sich hier danach, wie die entsprechende Frage beantwortet wurde, z. B. „Gehört dieser Betrieb beziehungsweise diese Dienststelle zum öffentlichen Dienst?“ (GDA-Betriebsbefragung)

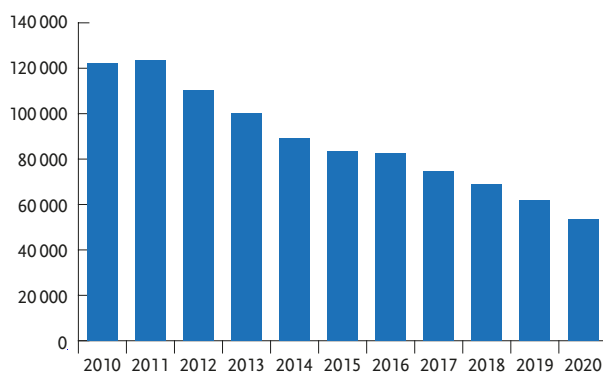
wiefern die Pandemie das Aufsichtshandeln beeinflusst hat. Verstärkt sich der seit Jahren zu beobachtende Rückgang in der Besichtigungstätigkeit durch die Pandemie? Erste Berichte der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) und veröffentlichte Daten einiger Bundesländer enthalten Hinweise darauf. Die DGUV konstatiert z. B. einen Rückgang der Besichtigungen um 55 % und einen Einbruch der Beratungen vor Ort in der ersten Pandemiephase 2020, der auch darin begründet war, die Aufsichtspersonen vor Infektionen zu schützen (Appt 2021). Teilweise gelang auch eine sehr schnelle Anpassung an die Situation. Das Amt für Arbeitsschutz in Hamburg zum Beispiel führte im April 2020 insgesamt nur 15 Besichtigungen in Betrieben durch und – nach einer Umstellung des Aufsichtshandelns auf Pandemie-Bedingungen – im Mai 2020 über 600, deutlich mehr als im Durchschnitt der Monate der Vorjahre (Bürger-schaft 2021).

Im vorliegenden Bericht werden verschiedene Datenquellen betrachtet und ausgewertet, um eine weiterführende Antwort auf die gestellte Frage zu geben (ESENER, GDA, Bericht SuGA, BeCovid – vgl. Methodenkasten).

Dazu werden zunächst die Zahlen von gemeldeten Besichtigungen vor und während der Pandemie betrachtet. In einem zweiten Schritt wird der Blick genauer auf Betriebe verschiedener Größenklassen gerichtet. Und schließlich werden gemeldete und in Umfragen angegebene Besichtigungszahlen vergleichend gegenübergestellt.

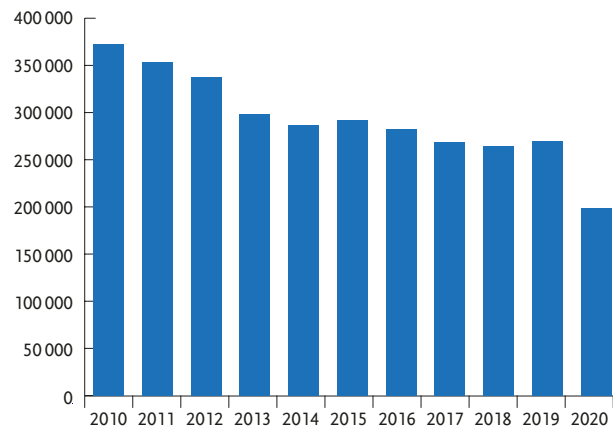
Einfluss der Pandemie auf die Besuchs- und Besichtigungstätigkeit

Der Rückgang der Besichtigungstätigkeit folgt einem lang-jährigen Trend, wie die behördlichen Meldezahlen zeigen (vgl. Abb. 1).



Quelle: SuGA 2010–2020 Tabelle TG1

Abb. 1 Aufgesuchte Betriebe (staatliche Aufsicht), 2010–2020



Quelle: SuGA 2010–2020 Tabelle TH3

Abb. 2 Besichtigte Unternehmen (Unfallversicherungsträger), 2010–2020

So ist von 2010 bis 2019 – also vor der Pandemie – die Zahl der pro Jahr durch Länderbehörden aufgesuchten Betriebe um die Hälfte gesunken, von 121 990 auf 61 864. Der Rückgang bei den Länderbehörden verläuft dabei nahezu linear, vor allem in den letzten Jahren.

Die Unfallversicherungsträger melden auf einem höheren Niveau seit 2010 ebenfalls sinkende Zahlen (Abb. 2), von 372 832 besichtigten Unternehmen im Jahr 2010 auf 269 792 im Jahr 2019, wobei seit 2017 eine Stabilisierung zu beobachten war.

Für das Pandemiejahr 2020 wird deutlich, dass die Zahl der aufgesuchten Betriebe und der besichtigten Unternehmen durch die staatliche Arbeitsschutzaufsicht und durch UVT erneut zurückgegangen ist. Der Abwärtstrend der staatlichen Aufsicht um 13,5 % ist dabei vergleichbar mit den Rückgängen der Vorjahre. Die Zahl der besichtigten Unternehmen durch UVT ist hingegen um 26,4 % gesunken, also prozentual stärker als die der staatlichen Aufsicht sowie auch stärker, als die eigentlich stabile Trendlinie erwarten lässt – dies mag auf einen „Corona-Effekt“ hindeuten.

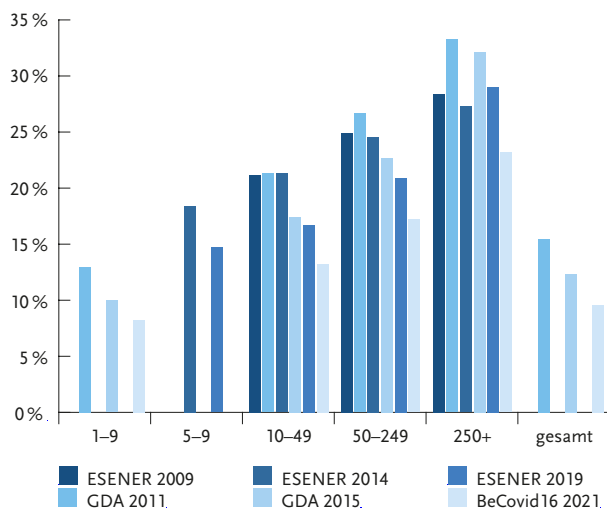
Besichtigung und Beratung in der Wahrnehmung der Betriebe

Im Kontrast dazu weisen die Befragungen in Betrieben auf eine etwas andere Wahrnehmung hin. Die damit gemessene Kontrolldichte bezieht sich darauf, wie die beantwortenden Personen in den Betrieben sich an einen Besuch der Aufsicht erinnern und diesen als Besichtigung oder Kontrolle einschätzen.

Die verschiedenen Betriebsbefragungen seit 2011 zeigen zunächst ebenfalls einen stetigen Rückgang der wahrgenommenen Aufsichtstätigkeit (Abb. 3).⁵ So sank der An

⁵ Es werden nur Betriebe der Privatwirtschaft betrachtet. Ein Vergleich der Daten zeigt aber, dass die Unterschiede in der Gesamtkontrolldichte des öffentlichen Diensts und der privaten Betriebe gering sind: In der GDA-Befragung 2015 gaben inkl. des öffentlichen Diensts 12,56 % der Betriebe an, besucht worden zu sein (auf 12 Monate gerechnet), ohne den öffentlichen Dienst beträgt dieser Anteil 12,35 %.

teil der Betriebe, die in der GDA-Betriebsbefragung von einem Besuch durch die Arbeitsschutzaufsicht der UVT oder der Länder berichten, von rund 15 % (2011) auf 12 % (2015)⁶. Auch die ESENER-Befragung zeigt einen ähnlichen Rückgang bis 2019, mit Unterschieden in den verschiedenen Größenklassen der Betriebe. Der Rückgang der wahrgenommenen Aufsichtstätigkeit fand bis 2019 vor allem bei kleinen und mittleren Betrieben statt, ergibt aber in der Summe aller Betriebe einen fast linearen Trend, der zunächst den allgemeinen Trend der Berichte der Aufsichtsbehörden spiegelt.



Lesanleitung: In jeder Größenklasse sind von links nach rechts chronologisch die Befragungsergebnisse abgetragen. So bleibt der Anteil der Betriebe, die von einem Besuch berichten, in der Größenklasse 10–49 Mitarbeitende von 2009 bis 2014 konstant, um dann 2015 und 2019, und wiederum 2020, zu sinken. In der ESENER-Befragung fehlen die Kleinstbetriebe mit weniger als fünf (2009: zehn) Mitarbeitenden, so dass die ESENER-Daten insgesamt die wahrgenommene Kontrolldichte etwas überschätzen und daher kein Gesamtwert angegeben wird, sondern nur Werte für die einzelnen Größenklassen. Quelle: ESENER 2009–2019 (nur deutsche Betriebe), GDA-Betriebsbefragung 2011/2015, BeCovid-Befragung Welle 16. $1\,215 \leq N_{\text{ungewichtet}} \leq 5\,456$. Daten gewichtet, auf einen 12-Monatszeitraums berechnet, ohne Betriebe des öffentlichen Diensts.

Abb. 3 Besuche in Betrieben, 2009–2021

Die BeCovid-Ergebnisse aus dem Jahr 2021 zeigen einen weiteren Rückgang der wahrgenommenen Aufsichtstätigkeit seit Beginn der Pandemie. Knapp 10 % der Betriebe (auf 12 Monate gerechnet) geben an, von der Aufsicht kontrolliert⁷ worden zu sein. Das wäre zwar ein weiterer Rückgang, aber weniger sprunghaft als bei den gemeldeten Besichtigungen vor allem der UVT. Ein deutlicher Einbruch

ist hier nur bei den Betrieben ab 250 Mitarbeitenden zu verzeichnen, vor allem, da diese Größenklasse sich bis 2019 durch eine recht stabile wahrgenommene Besichtigungstätigkeit hervorgehoben hat.

Die Betriebsbefragungen weisen in der Summe nicht auf einen steilen Einbruch durch die Corona-Pandemie hin, sondern lassen auf eine relative Trendfortsetzung schließen. Damit deutet sich eine Divergenz zu den Meldedaten der Länder und der UVT an. Beide Datenzugänge zeigen zwar einen klaren Rückgang an Besichtigungen – die wahrgenommene Kontrolldichte der Betriebe im Pandemiejahr ist jedoch etwas weniger gesunken, als die gemeldete Aufsichts- und Beratungstätigkeit der staatlichen Behörden und UVT erwarten lässt.

Dennoch sollte auch festgehalten werden, dass die Ergebnisse der Betriebsbefragungen den Meldedaten der Länder und der UVT im Allgemeinen nicht widersprechen, sondern diese vor allem mit Blick auf den längerfristigen Trend recht gut spiegeln. Zusätzlich erlauben sie es, auf der Ebene der Betriebsgrößenklassen und mit Hilfe anderer Variablen weitere Analysen durchzuführen.

Fazit: Wissensbasis verbessern – Aufsichtshandeln stärken

In der Pandemie ist die Besichtigungstätigkeit sowohl der staatlichen Arbeitsschutzbehörden als auch der UVT zurückgegangen. Bei der staatlichen Aufsicht wurde damit ein Trend fortgesetzt, bei den UVT folgt der Rückgang auf eine relative Stabilität seit 2017. Der Rückgang der Aufsichtstätigkeit zeigt sich sowohl in den Meldedaten der Aufsichtsakteure als auch in der Wahrnehmung durch die Betriebe, wenngleich der Rückgang in der Wahrnehmung der Betriebe geringer ausfällt.

Für die Unterschiede in gemeldeter und gefühlter Besichtigungstätigkeit kann es verschiedene Erklärungsansätze geben. Betriebe könnten Kontrollen in der Pandemie verstärkt wahrgenommen oder Kontrollen anderer Institutionen als Arbeitsschutzkontrollen gewertet haben. Die abweichende Wahrnehmung sollte Anlass für weitere Forschung sein.

Aus Arbeitsschutzperspektive ist effektive Aufsicht unerlässlich für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz. Um Gestaltungsoptionen und Transferprozesse zu beurteilen, ist das notwendige Wissen oft noch zu generieren. Neben der Analyse von Befragungsdaten sind systematische Auswertungen von Besichtigungsdaten hierfür ein wichtiger Beitrag.⁸

⁶ Die GDA-Befragung fragt nach Besuchen zu „Kontroll- oder Beratungszwecken“, weshalb hier streng genommen nicht von „Besichtigungen“ gesprochen werden sollte.

⁷ Die Formulierung der Frage weicht etwas von den anderen Erhebungen ab.

⁸ <https://www.baua.de/DE/Die-BAuA/Organisation/Fachbereich-1/Gruppe-1-6.html>.

Literatur

Appt, J. (2021): Überwachung und Beratung in der SARS-CoV-2-Epidemie. In: DGVU forum 3/2021, S. 3–7. Zugriff unter <https://forum.dguv.de/ausgabe/3-2021>

Backhaus, N.; Bellmann, L.; Gleiser, P.; Hensgen, S.; Kagerl, C.; Koch, T. et al. (2021): Panel „Betriebe in der Covid-19 Krise“ – 20/21 Eine Längsschnittstudie in deutschen Betrieben – Welle 1–14, IAB-FDZ-Datenreport 13|2021, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2021): Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Richard Seelmaecker (CDU) vom 29.01.21 und Antwort des Senats. Drucksache 22/3059. Zugriff unter https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/74326/kontrollen_durch_das_amt_fuer_arbeitsschutz.pdf

Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung [DGUV] (2021): DGUV-Statistiken für die Praxis 2020. Aktuelle Zahlen und Zeitreihen aus der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung. Zugriff unter <https://publikationen.dguv.de/zahlen-fakten/ueberblick/4290/dguv-statistiken-fuer-die-praxis-2020?c=8>

Meyer, S.-C.; Robelski, S.; Tisch, A.; Sommer, S.; Schröder, C. (2021): Gut geschützt im Betrieb? Arbeitsschutz in der Corona-Pandemie aus Sicht der Beschäftigten. 1. Auflage. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. baua: Bericht kompakt.

Michels, L.; Sommer, S. (2021): Betriebe nehmen die Herausforderungen durch Corona an! Information fördert betriebliche Regelungen. In: Arbeitsschutz in Recht und Praxis, Volume 2/3, S. 94–97.

Nöthen-Garunja, I.; Gravemeyer, S.; Portuné, R.; Appt, J. (2021) Die Betriebsbesichtigung der Berufsgenossenschaften und Unfallkassen. In: DGVU forum, 13/9 (2021) Wiesbaden: Universum, S. 39–44. Zugriff unter <https://forum.dguv.de/ausgabe/9-2021/artikel/die-betriebsbesichtigung-der-berufsgenossenschaften-und-unfallkassen>

Robelski, S.; Steidelmüller, C.; Pohlan, L. (2020): Betrieblicher Arbeitsschutz in der Corona-Krise. 1. Auflage. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. baua: Bericht kompakt.

Tisch, A.; Meyer, S.; Sommer, S.; Michels, L.; Robelski, S.; Pohlan, L.; Stegmaier, J. (2021): Lehren aus der Pandemie: Zukünftige Entwicklungen des Arbeitsschutzes aus Sicht der Betriebe. 1. Auflage. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. baua: Bericht kompakt.

Zitiervorschlag

Best, Ulrich; Biniok, Peter, 2022. Aufsicht vor Ort während der Corona-Pandemie: Veränderungen der Besichtigungstätigkeit seit 2010. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. baua: Bericht kompakt.