

Das Arbeitsinspektorat aus Sicht
des betrieblichen ArbeitnehmerInnenschutzes

(Forschungsprojekt Praxis des
ArbeitnehmerInnenschutzes Teil A)

ISW-Forschungsbericht Nr.73

Matthias Specht-Prebanda / Laura Keplinger



Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40, A-4020 Linz / Austria, Tel. 0043/732/669273

Fax 0043/732/669273-2889, E-mail: office_isw@isw-linz.at, Internet: www.isw-linz.at

FORSCHUNGSBERICHT Nr. 73

AUTOREN: Matthias Specht-Prebanda / Laura Kepplinger

AUFTRAGGEBER: Arbeiterkammer Oberösterreich, Abteilung
Arbeitsbedingungen

LAYOUT: Gabriela Merk

**MEDIENINHABER UND
HERAUSGEBER:** Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften
4020 Linz, Volksgartenstraße 40

ABSCHLUSS DER ARBEITEN: Dezember 2017

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| 1. Einleitung und Forschungsfragen | 1 |
| 2. Themenstellung und Forschungsfragen der Studie | 2 |
| 3. Untersuchungsmethoden und Struktur der Samples | 3 |
| 3.1. Untersuchungsmethoden..... | 3 |
| 3.1.1. Fokusgruppen..... | 4 |
| 3.1.2. Befragungen | 4 |
| 3.2. Struktur der Samples..... | 5 |
| 4. Ergebnisse | 6 |
| 4.1. Die Sichtweisen von Arbeitsinspektorat und AUVA..... | 6 |
| 4.2. Das Arbeitsinspektorat aus der Sicht von Betriebsräten und Sicherheitsvertrauenspersonen | 7 |
| 4.2.1. Häufigkeit und Art der Kontrollen | 7 |
| 4.2.2. Faktische Art der Kontrolle..... | 10 |
| 4.2.3. Effektivität der Kontrollen | 12 |
| 4.2.4. Themenfeld Zusammenarbeit | 21 |
| 5. Resümee | 26 |
| 6. Quellenverzeichnis | 28 |
| 7. Anhänge | 29 |

1. Einleitung und Forschungsfragen

Die Arbeitsinspektion als Institution des überbetrieblichen ArbeitnehmerInnenschutzes hat die Aufgabe, die Einhaltung der gesetzlichen Schutzbestimmungen für Arbeitnehmer/-innen zu kontrollieren und darüber hinaus Unternehmen wie Beschäftigte beim Thema ArbeitnehmerInnenschutz zu beraten (Heider/Schneeberger 2013). Das Arbeitsinspektorat ist auch berechtigt Strafen auszusprechen, tut dies allerdings nur bei schwerwiegenden Verstößen bzw. bei unmittelbar drohender Unfallgefahr. In der Regel werden zunächst Mängel schriftlich beanstandet, die das Unternehmen innerhalb einer gewissen Frist beheben sollte. Erst wenn sich im Zuge einer Nachkontrolle herausstellen sollte, dass die Mängel nicht behoben wurden, werden Strafen verhängt. Die Gefahr einer Überforderung der Betriebe durch den Arbeitnehmerschutz, ist aus arbeitsrechtlicher Sicht stark zu relativieren, da *„die Arbeitnehmerschutzbestimmungen in vielen Bereichen einen entsprechenden Spielraum für die betriebliche Umsetzung bieten, wobei häufig mehrere Möglichkeiten zur Verfügung stehen“* (Heider/Schneeberger 2013, S. 98)

Inhaltlich gliedert sich der ArbeitnehmerInnenschutz auf technischen ArbeitnehmerInnenschutz, Arbeitszeitschutz und Verwendungsschutz. Nicht geprüft werden von der Arbeitsinspektion die Korrektheit der Entlohnung und andere arbeitsvertragrechtliche Aspekte. Der traditionell technisch ausgerichtete ArbeitnehmerInnenschutz bekam mit der gesetzlichen Verpflichtung zur Evaluierung der psychischen Belastungen eine neue Facette.

Die Arbeitsinspektion stand in den letzten Jahren stark in der Kritik der medialen Öffentlichkeit und auch Teile der Politik forderten unter dem Slogan „Beraten statt Strafen“ eine Veränderung der Ausrichtung der Institution.¹ Der Diskurs zeichnet sich durch zwei Elemente aus: Einerseits wurde dem Arbeitsinspektorat vorgeworfen, zu häufig Strafen zu verhängen, andererseits stellte man die beanstandeten Sachverhalte als kleinlich und für die Gesundheit der Arbeitnehmer/-innen nicht relevant dar.

Die verfügbaren statistischen Daten bestätigten diesen Diskurs nicht: Dem Tätigkeitsbericht der Arbeitsinspektion ist zu entnehmen, dass zwar einerseits die Zahl der Kontrollen, festgestellten Übertretungen und schriftlichen Aufforderungen zur Veränderung zwischen 2011 und 2015 deutlich zugenommen hat, die Zahl der Strafanzeigen jedoch merkbar zurückgegangen ist (Tätigkeitsbericht 2015, S. 10). Das Arbeitsinspektorat betrachtet in seiner Selbstbeschreibung Sicherheitsvertrauenspersonen und Betriebsräte/-innen als

¹ „Arbeitsinspektor soll eher beraten als strafen“. „Die Presse“, 26.08.16; „Wenn auf Strafen noch mehr strafen folgen“, derstandard.at, 5.09.2016

Partner bei der Unfallprävention und der Wahrung der Gesundheit der Arbeitnehmer/-innen.² Vor diesem Hintergrund erscheint es interessant zu erfragen, wie die betrieblichen Akteure die Zusammenarbeit mit dem AI beurteilen, wobei natürlich diese Beurteilung nicht völlig objektiv, sondern von einem bestimmten subjektiven Standpunkt aus erfolgt. Zum Verständnis der Problematik rund um das Thema Zusammenarbeit ist zudem die Kenntnis einer speziellen gesetzlichen Bestimmung notwendig: Das Arbeitsinspektorat sieht den Arbeitgeber als ersten Ansprechpartner, der Arbeitgeber ist allerdings gesetzlich dazu verpflichtet, bei angekündigten oder unmittelbar anstehenden Kontrollen Betriebsrat und Sicherheitsvertrauenspersonen darüber in Kenntnis zu setzen beziehungsweise diese beizuziehen.³

2. Themenstellung und Forschungsfragen der Studie

Vor diesem Hintergrund soll in dem Forschungsprojekt die Themenstellung bearbeitet werden, wie die Kontrollen des Arbeitsinspektorats auf betrieblicher Ebene wahrgenommen werden, inwiefern dessen Vorgehen als nachvollziehbar, verhältnismäßig und effektiv wahrgenommen wird. Untersuchungsgruppen sind die Betriebsratsvorsitzenden und die Sicherheitsvertrauenspersonen, die beide wesentliche Akteure im betrieblichen ArbeitnehmerInnenschutz sind (siehe Kasten).

Für die Einhaltung des ArbeitnehmerInnenschutzes ist grundsätzlich der Arbeitgeber verantwortlich. Dem **Betriebsrat** kommt laut Arbeitsverfassungsgesetz allerdings die Aufgabe zu, die Einhaltung der gesetzlichen Schutzbestimmungen in den Betrieben zu kontrollieren und er hat die Pflicht, den Arbeitgeber auf Missstände hinzuweisen. Der Betriebsrat hat zudem das Recht, im Zweifelsfall eine Kontrolle durch das Arbeitsinspektorat zu verlangen.

Den **Sicherheitsvertrauenspersonen** sind „Arbeitnehmervertreter mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und beim Gesundheitsschutz“ (Heider/Schneeberger 2013, S. 120). Die Sicherheitsvertrauenspersonen werden vom Arbeitgeber bestellt, bedürfen aber der Zustimmung des Betriebsrats. In Betrieben ohne Betriebsrat können die Sicherheitsvertrauenspersonen mit den Stimmen von einem Drittel der Beschäftigten abgesetzt werden.

² Sozialministerium 2015: Arbeitsinspektion. Organisation, Rechte und Pflichten, https://www.arbeitsinspektion.gv.at/inspektorat/Kontakt_Service/Publikationen/ DL Dezember 2017

³ Arbeitsinspektionsgesetz 1993 § 4 Abs. 8

Über die Erfahrungen mit dem Arbeitsinspektorat aus betriebsrätlicher Sicht und aus der Sichtweise der Sicherheitsvertrauenspersonen liegen bislang nur wenige Studien vor. Folgende Fragen sollen durch das Forschungsprojekt beantwortet werden:

- Wie nehmen die BRV und SVP die Aktivitäten der Arbeitsinspektion im eigenen Betrieb wahr (positiv/negativ/indifferent) und wie begründen sie ihre Wahrnehmungen?
 - Teilen die BRV und SVP die Sichtweisen des AI hinsichtlich der aufgeworfenen Probleme des ArbeitnehmerInnenschutzes?
 - Wie wird die Vorgehensweise des AI nach der Feststellung von Problemen beim ArbeitnehmerInnenschutz bewertet?
- Welche Interaktionsprozesse zwischen BRV/SVP und AI können beobachtet werden?
 - Inwieweit erachten sich die BRV/SVP in die Aktivitäten der Arbeitsinspektion eingebunden und gehört?
 - Werden die Aktivitäten des AI von den BRV/SVP eher als unterstützend oder eher als unerwünschte Einmischung von außen verstanden?
 - Inwiefern nehmen die BRV/SVP von sich aus Kontakt mit dem AI auf? Inwiefern kann das AI Teil einer betriebspolitischen Strategie von BRV/SVP sein?
- Welchen Standpunkt nehmen die BRV und SVP gegenüber dem Slogan der Wirtschaft „Beraten statt strafen“ ein?
- Fühlen sich BRV/SVP beim Thema Evaluierung psychischer Belastungen durch das Arbeitsinspektorat unterstützt?⁴

3. Untersuchungsmethoden und Struktur der Samples

3.1. Untersuchungsmethoden

Das Forschungsprojekt kombiniert qualitative und quantitative Forschungsmethoden. Im qualitativen Teil wurden neben Experteninterviews mit Vertretern von Arbeitsinspektion und AUVA zwei Fokusgruppen, eine mit Betriebsratsvorsitzenden und die zweite mit Sicherheitsvertrauenspersonen, durchgeführt. Im quantitativen Teil wurden zwei Befragungen durchgeführt. Die grundlegende Herangehensweise bestand darin, Betriebsräte/-innen und Sicherheitsvertrauenspersonen mit gleichen oder gleichlautenden Fragestellungen zu

⁴ Diese Frage wird im zweiten Teilbericht der Studie, der sich dem Thema Evaluierung psychischer Belastungen widmet, behandelt.

konfrontieren und dabei auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Einschätzungen der beiden Befragtengruppen zu achten.

3.1.1. Fokusgruppen

Die Fokusgruppe mit den Betriebsratsvorsitzenden fand Anfang April 2017, jene mit den Sicherheitsvertrauenspersonen Anfang Mai 2017 jeweils in der Arbeiterkammer in Linz statt. Bei der Rekrutierung der Fokusgruppenteilnehmer wurde wie folgt vorgegangen: Zunächst wurden auf Basis der entsprechenden Dateien der AK jeweils 100 zufällig ausgewählte SVP bzw. BRV aus den Bezirken Linz und Linz-Land postalisch angeschrieben und über das Anliegen vorinformiert. Danach wurden in alphabetischer Reihenfolge angerufen und um die Teilnahme an der Fokusgruppe gebeten. Auf diese Weise konnten für die BRV-Fokusgruppe acht Teilnehmer/-innen und für die SVP-Fokusgruppe fünf Teilnehmer gewonnen werden.

Die Fokusgruppen wurden mithilfe eines vorgefertigten Leitfadens moderiert. Die Fokusgruppen wurden zur Gänze transkribiert und mithilfe von MAXQDA ausgewertet. Die Kategorienbildung bei der Auswertung erfolgte zunächst deduktiv und orientierte sich an den Themen des Leitfadens, in einem zweiten Schritt wurden induktiv Subkategorien gebildet (vgl. Kelle/Kluge 2010). Neben einer thematischen Aufbereitung und Analyse der Transkripte wurde explizit auch auf Interaktionen bzw. Diskussionssequenzen unter den Teilnehmenden geachtet (vgl. Krueger 1998).

3.1.2. Befragungen

Das Fragenprogramm für den Themenbereich Arbeitsinspektion umfasste etwa 20 Fragen. Die Fragen wurden für BRV und SVP weitgehend wortgleich formuliert, um einen direkten Vergleich der Antworten zu ermöglichen. Bei einigen wenigen Fragen musste die Formulierung etwas verändert werden, damit sie auch den SVP sinnvoll gestellt werden konnte. Die BRV wurden im Rahmen der ISW-Betriebsrätebefragung 2017, einer Kombination aus Online- und Papierbefragung befragt. Die SVP-Befragung wurde –aus Ressourcengründen- ausschließlich als Onlineerhebung durchgeführt. Der Befragungszeitraum lag für beide Befragungen von Ende Juni 2017 bis Anfang August 2017. Bei den BRV wurde die vollständige Adressliste⁵ herangezogen: Von 1599 BR-Vorsitzenden in Oberösterreich (Stand Mai 2017) haben sich 559 an der Befragung beteiligt, was eine Rücklaufquote von 35 % ergibt. Bei den SVP wurde ausgehend von einer Grundgesamtheit von 8543 Personen (Stand Mai 2017) jener Teil

⁵ Die Adressdaten wurden von der Arbeiterkammer Oberösterreich zur Verfügung gestellt und mit Abschluss des Forschungsprojekts wieder gelöscht.

herangezogen, von dem eine E-Mail-Adresse verfügbar war (6419 Personen). Von diesem haben sich 1326 Personen beteiligt, was eine Rücklaufquote von 21 % ergibt.

3.2. Struktur der Samples

Tabelle 1: Wesentliche Strukturmerkmale der beiden Stichproben

| | BRV (n=559) | SVP (n=1326) |
|-------------------------------|-----------------------|------------------------|
| Geschlecht | | |
| Mann | 78% | 79% |
| Frau | 22% | 21% |
| Betriebsgröße | | |
| bis 49 Beschäftigte | 11% | 26% |
| 50 bis 249 Beschäftigte | 53% | 29% |
| 250 und mehr Beschäftigte | 36% | 45% |
| Art des Betriebsrats | | |
| Arbeiterbetriebsrat | 30% | ----- |
| Angestelltenbetriebsrat | 41% | ----- |
| Gemeinsamer Betriebsrat | 28% | ----- |
| Vorgesetztenfunktion | | |
| Ja | ----- | 47% |
| Nein | ----- | 53% |
| Betriebsrat vorhanden? | | |
| Ja | ----- | 69% |
| Nein | ----- | 31% |
| Teil des Betriebsrats? | | |
| Ja | ----- | 12%/19% ⁶ |
| Nein | ----- | 81% |

⁶ Die 12 % beziehen sich auf alle Betriebe, die 19 % nur auf jene mit Betriebsrat.

Beide Befragtengruppen sind stark männlich dominiert. Die befragten Betriebsratsvorsitzenden kommen in der überwiegenden Mehrheit aus Mittel- und Großbetrieben, während bei den SVP auch ein höherer Anteil von Personen aus Kleinbetrieben geantwortet hat. Annähernd die Hälfte der SVP übt eine Vorgesetztenfunktion aus. Mehr als zwei Drittel der befragten SVP arbeiten in Betrieben mit BR. Von diesen übt immerhin annähernd ein Fünftel ein Betriebsratsmandat aus.

4. Ergebnisse

4.1. Die Sichtweisen von Arbeitsinspektorat und AUVA

Zum besseren Verständnis der Antworten der betrieblichen Akteure wurde im Vorfeld der Studie auch die Perspektive der Arbeitsinspektion auf die Thematik eingeholt. Herr Franz Feichtinger, Amtsleiter der Arbeitsinspektion Linz stellte sich dankenswerter Weise für ein Experteninterview zur Verfügung.⁷ Folgende Themen erscheinen aus der Sicht der Arbeitsinspektion als besonders relevant.

- Die konkrete Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe erfolgt nach einem System von Prioritätspunkten, in welches u.a. Unfallrate, Zeitpunkt der letzten Überprüfung, sowie festgestellte Mängel eingehen. Grundsätzlich werden jene Betriebe ausgewählt, welche die höchsten Punktezahlen erreichen, daneben werden zur Kontrolle des Systems auch Betriebe mit niedrigen Punktezahlen stichprobenartig ausgewählt. Die generelle Steuerung der Kontrollen erfolgt über zentral vorgegebene Jahresarbeitspläne und über inhaltliche Schwerpunkte, z.B. die Kontrolle der Arbeitszeit in einer bestimmten Branche.
- Im Normalfall erfolgen Kontrollen unangekündigt, insbesondere bei unmittelbar drohender Unfallgefahr beziehungsweise bei anonymen Hinweisen auf Missstände. Es kann aber auch sinnvoll sein, Kontrollen voranzukündigen, beispielsweise wenn es darum geht, alle relevanten betrieblichen Akteure an einem Tisch zu versammeln.
- Die Kontrollen dauern im Durchschnitt etwa zwei Stunden, es handelt sich dabei um überblicksmäßige Kontrollen und kein vollständiges Audit über die Arbeitssicherheit. Die Kontrollen können nur Anstöße liefern, entscheidend ist aber die nachhaltige Verankerung des Themas ArbeitnehmerInnenschutz auf der betrieblichen Ebene.
- Entscheidend ist eine systemische Herangehensweise an das Thema, Arbeitsunfälle entstehen meist aus einer Aufsummierung von Fehlern. Ein wichtiger Indikator, ob im Betrieb ein systemischer Zugang zum Thema besteht, ist das Vorhandensein von Organisationsbausteinen. Beispiele für Organisationsbausteine sind ein Sicherheits- und Gesundheitsschutzdokument, Richtlinie Unterweisung/Schulung von Mitarbeiter/-

⁷ Das Interview wurde am 27.2.2017 geführt.

innen, eine Sicherheitsviertelstunde (auf Bereichsebene), ein Arbeitsschutzausschuss usw.

- Bei erstmaligem Feststellen von Übertretungen wird nur dann gestraft, wenn es sich um gravierende Mängel handelt beziehungsweise diese unfallkausal waren. Bei nicht schwerwiegenden Mängeln wird das Unternehmen schriftlich aufgefordert, diese innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu beheben. Es gibt dabei auch die Möglichkeit der Fristerstreckung. Antwortet ein Betrieb nicht und werden bei einer Nachkontrolle Mängel festgestellt, folgt eine Strafanzeige.

Aus Sichtweise von Erik Lenz⁸, Experte der AUVA, bringen manche Bereiche des ArbeitnehmerInnenschutzes auch wirtschaftliche Vorteile für das Unternehmen mit sich, andere hingegen nicht. Wegen letzteren ist ein gesetzlicher Schutz notwendig. Im Bereich des technischen ArbeitnehmerInnenschutzes wurden aus seiner Sicht in den letzten beiden Jahrzehnten große Fortschritte gemacht, Problemstelle sei dagegen der organisatorische ArbeitnehmerInnenschutz, worunter auch die psychischen Arbeitsbelastungen fallen. Aus der Sicht von Herrn Lenz ist zudem der Begriff ArbeitnehmerInnenschutz veraltet und negativ konnotiert, es wäre besser in Zukunft von Gesundheit am Arbeitsplatz zu sprechen.

4.2. Das Arbeitsinspektorat aus der Sicht von Betriebsräten und Sicherheitsvertrauenspersonen

4.2.1. Häufigkeit und Art der Kontrollen

Immerhin mehr als ein Zehntel der Betriebsratsvorsitzenden und annähernd ein Fünftel der Sicherheitsvertrauenspersonen konnte nicht sagen, ob in den letzten drei Jahren im Betrieb eine Kontrolle durch das Arbeitsinspektorat stattfand. Jeweils etwa ein Zehntel aus beiden Befragengruppen ist sich sicher, dass keine Kontrolle erfolgte. Demgegenüber berichteten etwa drei Viertel der BRV⁹ beziehungsweise zwei Drittel der SVP, dass in den letzten drei Jahren zumindest eine Kontrolle durchgeführt wurde.

⁸ Interview geführt am 27.3.2017

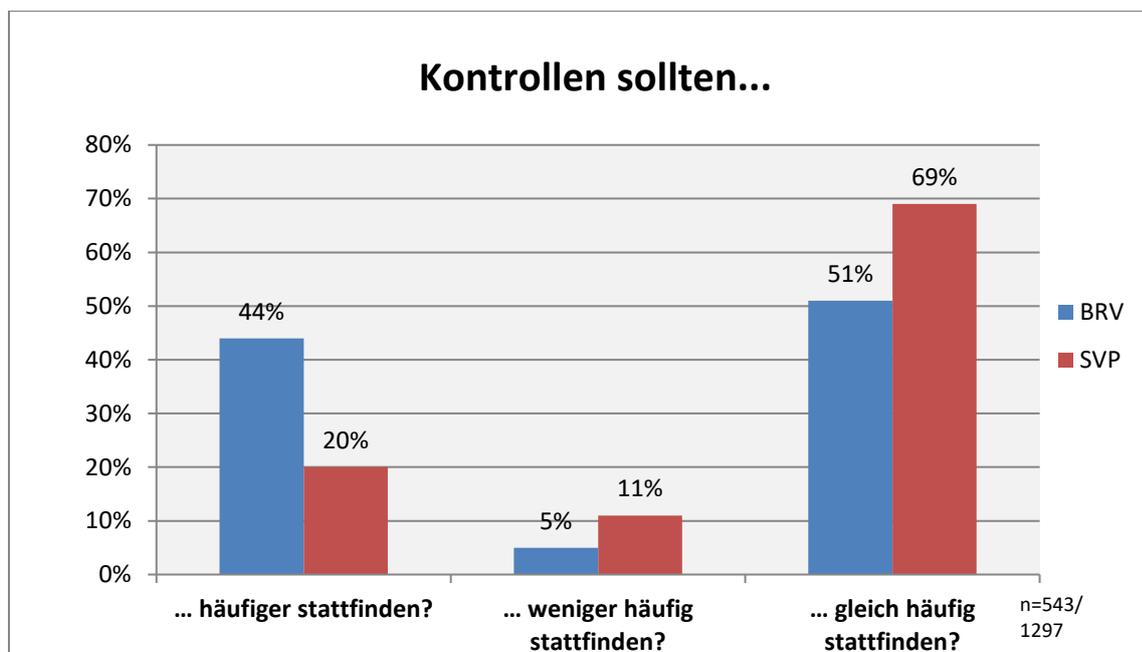
⁹ Ab hier werden im Text die Betriebsratsvorsitzenden mit BRV und die Sicherheitsvertrauenspersonen mit SVP abgekürzt.

Tabelle 2: Anzahl der Kontrollen des Arbeitsinspektorats in den letzten 3 Jahren¹⁰
 (Angaben in %, n=548 [BRV] bzw. 1326 [SVP], Gesamt- und betriebsgrößenspezifische Häufigkeiten)

| | BRV Insges. | Bis 49 AN*** | 50- 249 AN | 250plus AN | SVP insges. | Bis 49 AN*** | 50- 249 AN | | 250plus AN |
|----------------------|------------------------|--------------------|------------------|---------------|------------------------|-----------------|------------------|--|---------------|
| Kann ich nicht sagen | 14 | 16 | 15 | 12 | 23 | 6 | 17 | | 32 |
| Null mal | 10 | 20 | 11 | 6 | 11 | 19 | 10 | | 7 |
| Einmal | 25 | 27 | 27 | 22 | 24 | 35 | 27 | | 16 |
| Zwei bis dreimal | 36 | 36 | 36 | 36 | 30 | 35 | 34 | | 25 |
| Mehr als dreimal | 15 | 2 | 12 | 23 | 13 | 5 | 12 | | 20 |

Bei der genaueren Betrachtung nach Betriebsgrößenklassen zeigt sich, dass die Befragten aus Kleinbetrieben (BRV und SVP antworteten hier ähnlich) von weniger häufigen Kontrollen berichteten. Ein Ergebnis, dass zwar wenig überraschend, aber deswegen nicht weniger problematisch ist. Auffällig ist zudem, dass unter den SVP in Großbetrieben der Anteil jener, die keine Angabe zu dieser Frage machen konnten, besonders hoch ist.

Grafik 1 Zufriedenheit und Häufigkeit der Kontrollen



10

Die betrieblichen Akteure des ArbeitnehmerInnenschutzes, BRV und SVP, sind tendenziell mit der Häufigkeit der Kontrollen zufrieden, nur unter den Betriebsräten und -rätinnen wünscht sich ein wesentlicher Anteil, nämlich 44 %, häufigere Kontrollen. Der Anteil jener, der sich weniger Kontrollen wünscht, ist in beiden Befragtengruppen global betrachtet gering, bemerkenswert ist allerdings doch, dass er unter den SVP doppelt so hoch ist wie unter den BRV. Aber auch unter ersteren ist der Anteil, der mehr Kontrollen wünscht wiederum etwa doppelt so hoch, wie jener welcher weniger Kontrollen wünscht. Aus diesen Befund wird bereits zum ersten Mal ersichtlich, dass das medial kolportierte Bild des Arbeitsinspektorats kaum der Sichtweise der betrieblichen Praktiker/-innen des ArbeitnehmerInnenschutzes entspricht.

Tabelle 3: Zufriedenheit mit der Häufigkeit der Kontrollen nach Betriebsgrößen
(Angaben in %, n=543[BRV] bzw. 1297[SVP] Gesamt- und betriebsgrößenspezifische Häufigkeiten)

| Kontrollen sollten... | BRV insges. | Bis 49 AN | 50- 249 AN | 250plus AN | SVP insges. | Bis 49 AN *** | 50-249 AN | 250plus AN |
|----------------------------------|------------------------|-----------------|------------------|---------------|------------------------|------------------------|--------------|---------------|
| häufiger stattfinden | 44 | 27 | 47 | 46 | 20 | 10 | 22 | 24 |
| weniger häufig stattfinden | 6 | 11 | 6 | 5 | 11 | 20 | 13 | 6 |
| gleich häufig stattfinden | 51 | 62 | 48 | 49 | 69 | 70 | 65 | 71 |

Ein Blick auf die Betriebsgrößen zeigt markante Unterschiede zwischen Kleinbetrieben auf der einen und Mittel- und Großbetrieben auf der anderen Seite (Tabelle 3). Bezogen auf die SVP ist in Kleinbetrieben der Anteil, der weniger Kontrollen wünscht, doppelt so hoch wie jener, der mehr Kontrollen wünscht. In Großbetrieben dreht sich dieses Verhältnis völlig um. Bei den BRV zeigt sich ein ähnliches Muster, auch wenn die Unterschiede dort (knapp) nicht statistisch signifikant sind.

Gemeinsam mit den Daten zur faktischen Häufigkeit der Kontrollen ergibt sich ein vordergründig paradoxes Bild: In Großbetrieben wird tendenziell häufiger kontrolliert und die betrieblichen Akteure wünschen sich aber noch häufigere Kontrollen, in Kleinbetrieben wird faktisch weniger häufig kontrolliert und es werden tendenziell noch weniger Kontrollen gewünscht.

4.2.2. Faktische Art der Kontrolle

Die Frage, ob die Kontrollen mit oder ohne Ankündigung erfolgen, wird vom Arbeitsinspektorat mit einer gewissen Flexibilität gehandhabt: Grundsätzlich erfolgen Kontrollen ohne Ankündigung, aber in gewissen Fällen kann es aus Sicht des AI sinnvoll sein, sich voranzukündigen (vgl. oben S. 6). Die vorliegenden Befragungsergebnisse bestätigen diesen Zugang: In der Praxis gibt es beide Varianten (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Art der Kontrollen faktisch

(Angaben in %, n=547 [BRV] bzw. 1313[SVP], Gesamt- und betriebsgrößenspezifische Häufigkeiten)

| Kontrollen sind... | BRV insges. | Bis 49 AN* | 50- 249 AN | 250plus AN | SVP insges. | Bis 49 AN*** | 50-249 AN | 250plus AN |
|----------------------|------------------------|------------------|------------------|---------------|------------------------|--------------------|--------------|---------------|
| unangekündigt | 18 | 18 | 17 | 21 | 20 | 33 | 23 | 14 |
| angekündigt | 36 | 32 | 37 | 36 | 27 | 28 | 31 | 27 |
| teils/teils | 19 | 9 | 18 | 23 | 17 | 14 | 18 | 28 |
| kann ich nicht sagen | 27 | 41 | 29 | 20 | 35 | 26 | 28 | 42 |

Bemerkenswert ist, dass wesentliche Teile der Befragten (27 % bei den BRV, 35 % bei den SVP) gar nicht sagen konnten, ob die Kontrollen angekündigt oder unangekündigt stattfanden. Dies kann als weiterer Hinweis auf eine unzureichende Einbindung der Akteure gedeutet werden, wobei sich auch hier eine interessante betriebsgrößenspezifische Dimension zeigt: Bei den SVP scheint es so zu sein, dass vor allem jene in Großbetrieben häufig nicht eingebunden werden, während bei den BRV dies vor allem in Kleinbetrieben der Fall ist. Bei Letzteren zeigten sich die SVP als besser informiert.

In der Frage, welcher Art von Kontrolle der Vorzug zu geben ist, zeigte sich eine gewisse Differenz zwischen BRV und SVP. Während bei den BRV insgesamt betrachtet der Wunsch nach unangekündigten Kontrollen deutlich ausgeprägt ist, besteht unter den SVP tendenziell eine Präferenz für eine situationsabhängige, flexible Herangehensweise.

Tabelle 5: Art der Kontrollen - Wunsch

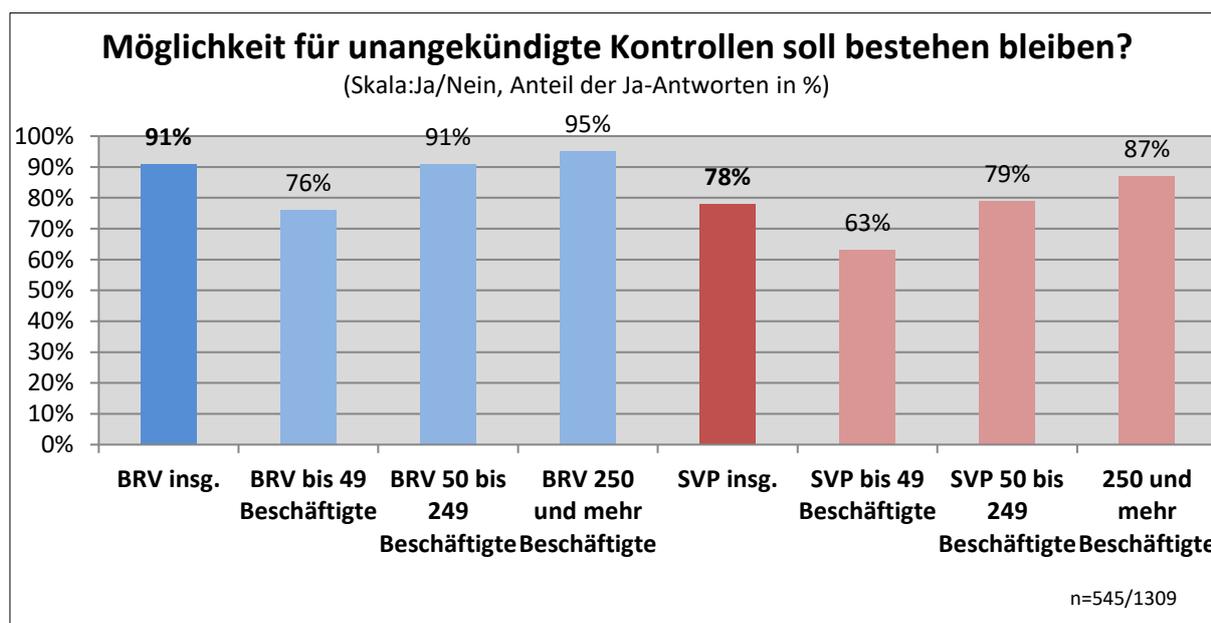
(Angaben in %, n= 543 bzw. 1320, Gesamt- und betriebsgrößenspezifische Häufigkeiten)

| Kontrollen <u>sollten</u> ... | BRV insges. | Bis 49 AN* | 50- 249 AN | 250plus AN | SVP insges. | Bis 49 AN*** | 50-249 AN | 250plus AN |
|-------------------------------|------------------------|------------------|------------------|---------------|------------------------|--------------------|--------------|---------------|
| unangekündigt stattfinden | 45 | 29 | 46 | 47 | 27 | 19 | 28 | 32 |
| angekündigt stattfinden | 15 | 25 | 15 | 12 | 27 | 42 | 31 | 17 |
| teils/teils | 41 | 46 | 39 | 41 | 46 | 39 | 42 | 52 |

Bei Betrachtung nach Betriebsgrößen zeigt sich sowohl bei den SVP als auch (in abgeschwächter Form) bei den BRV der bekannte Zusammenhang: Befragte aus Großbetrieben befürworteten tendenziell ein unangekündigtes Vorgehen, jene aus Kleinbetrieben präferierten eher Kontrollen mit Vorankündigung.

Für die prinzipielle Beibehaltung der Möglichkeit für das Arbeitsinspektorat, Kontrollen unangekündigt durchzuführen, sprach sich die überwiegende Mehrheit aus beiden Befragtengruppen aus. Selbst von den BRV und SVP aus Kleinbetrieben wurde diese Möglichkeit mehrheitlich verteidigt.

Grafik 2: Meinungsbild zur Möglichkeit unangekündigter Kontrollen durch das AI



Damit wird der Vorschlag des damaligen Wirtschaftsministers, das Arbeitsinspektorat bis auf wenige Ausnahmen nur noch mit Vorankündigung kontrollieren zu lassen¹¹, von den betrieblichen Akteuren des ArbeitnehmerInnenschutzes eindeutig abgelehnt.

Die Haltung der Betriebsratsvorsitzenden zu dieser Frage wird in der folgenden Passage aus der Fokusgruppe deutlich:

Moderation: Der Wirtschaftsminister hat die Forderung aufgestellt, dass der Arbeitsinspektor in Zukunft nur mehr mit Ankündigung kontrollieren darf. Wie steht ihr dazu?

Josef: Super Idee...für die Wirtschaft

Harald: Für die Wirtschaft.

Josef: Ja, weil wie ich gesagt habe, wenn ich weiß, dass der Arbeitsinspektor kommt, dann mache ich auf „Schöner Wohnen“. Dann räume ich etwas zusammen, decke die Leichen, die ich im Keller hab zu und die Geschichte ist erledigt.

Albert: Die Frage ist halt, bei wem kündigt er sich an? Beim Unternehmen oder beim Betriebsrat? [...] wenn es beim Betriebsrat wäre, wäre es ja super. Dann wäre die Forderung ja nicht schlecht. (Fokusgruppe Betriebsratsvorsitzende, Abs. 98-104)

Die Forderung nach verpflichtender Vorankündigung wird von den Diskussionsteilnehmern nicht als sinnvoll angesehen und tendenziöse Forderung der Wirtschaft eingestuft. Gleichzeitig nimmt ein Teilnehmer den Diskussionsanstoß auf und lenkt die Diskussion auf das Thema der Zusammenarbeit von Arbeitsinspektorat und Betriebsrat (siehe Abschnitt 4.2.4).

4.2.3. Effektivität der Kontrollen

Die Kontrollen sind aus dem Blickwinkel der überwiegenden Mehrheit der BRV und SVP durchaus effektiv. So waren jeweils etwa drei Viertel aus beiden Befragtengruppen der Ansicht, dass durch die Kontrollen das Sicherheitsbewusstsein im Betrieb steigt. Jeweils vier Fünftel meinten, dass die Kontrollen zur Einhaltung der gesetzlichen Arbeitszeitbestimmungen beitragen. Die Meinung, dass die Kontrollen des Arbeitsinspektorats überzogen sind, wird nur von einer anteilmäßig kleinen Gruppe geteilt, unter den SVP ist dieser allerdings deutlich höher als unter den BRV.

¹¹ Vgl. „Waxing-Gipfel: Wenn der Arbeitsinspektor nur alle drei Jahre klingelt“. www.derstandard.at, 24.3.2017 DL Dezember 2017

Tabelle 6: Effektivität der Kontrollen des Arbeitsinspektorats

(Skala: Ja/Nein, Anteil der Ja-Antworten in %, BRV und SVP Befragung, n=507-517 bzw. 1162-1176, gesamt- und betriebsgrößenspezifische Häufigkeiten)

| | BRV insges. | Bis 49 AN | 50- 249 AN | 250plus AN | SVP insges. | Bis 49 AN | 50- 249 AN | 250plus AN |
|--|------------------------|-----------------|------------------|---------------|------------------------|-----------------|------------------|---------------|
| Kontrollen stärken Sicherheitsbewusstsein | 77% | 69* | 75 | 84 | 74% | 62*** | 73 | 80 |
| Kontrollen tragen zur Einhaltung der Arbeitszeitregeln bei | 83% | 77** | 81 | 89 | 77% | 68*** | 72 | 84 |
| Kontrollen sind überzogen | 7% | 15* | 12 | 4 | 17% | 24*** | 18 | 12 |

Es zeigt sich zudem das bekannte Muster, dass unabhängig ob BRV oder SVP die Arbeit des AI in Kleinbetrieben etwas kritischer gesehen wird als in Mittel- und Großbetrieben. Vor allem in Kleinbetrieben scheint es in gewissem Ausmaß ein Akzeptanzproblem des Arbeitsinspektorates zu geben. So konnten etwa nur mehr etwa 60 % der SVP aus Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten der Aussage zustimmen, dass die Kontrollen des Arbeitsinspektorats das Sicherheitsbewusstsein stärken. Insgesamt betrachtet wird den Kontrollen des Arbeitsinspektorats aber entgegen medialer Darstellungen ein hohes Maß an Akzeptanz entgegengebracht.

Interessant ist, dass es bei den SVP für die Beurteilung dieser Fragen kaum einen Unterschied macht, ob eine Vorgesetztenfunktion eingenommen wird oder nicht (Tabelle 7).

Tabelle 7: Beurteilung der Effektivität des AI in Abhängigkeit von der Vorgesetztenfunktion - generell und unter Berücksichtigung der Betriebsgröße

(Skala: Ja/Nein, Anteil der Ja-Antworten in %, n=1216-1234)

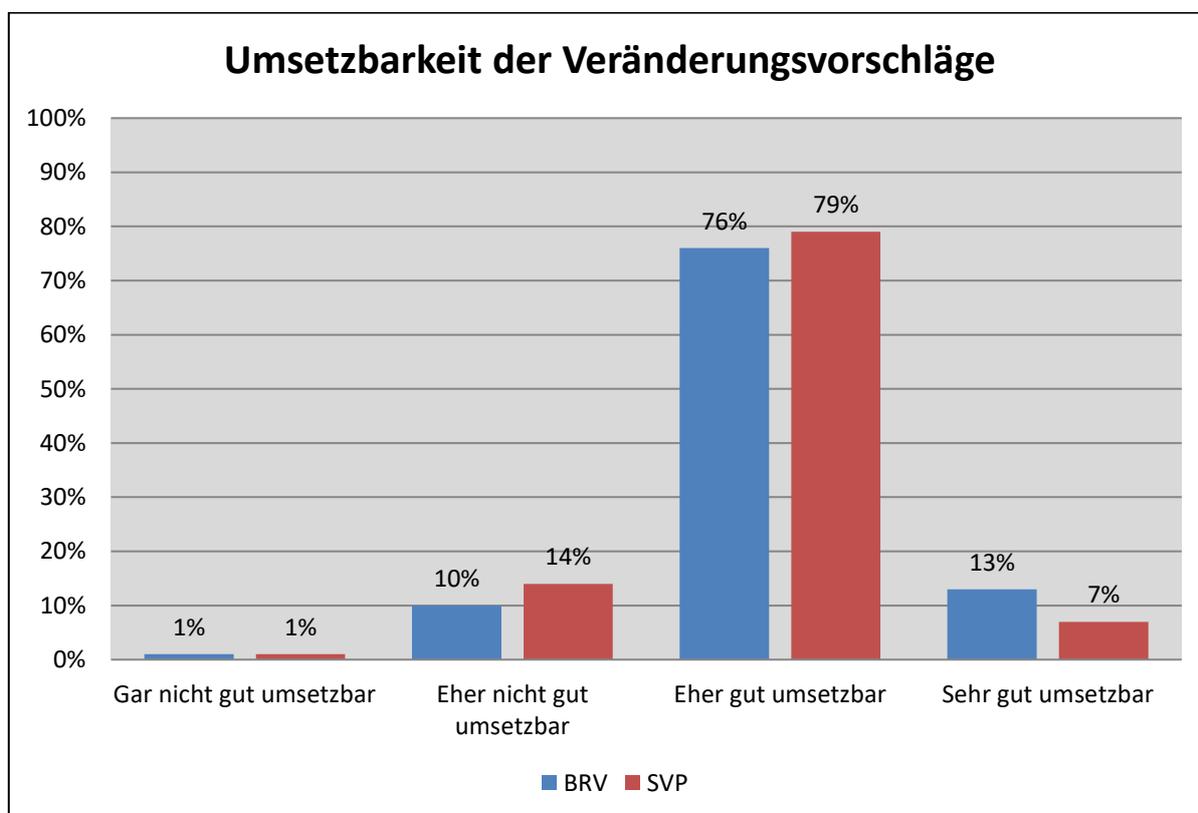
| | SVP insges. | SVP mit Vorgesetztenfunktion | SVP ohne Vorgesetztenfunktion |
|--|------------------------|---|--|
| <i>Alle Befragten</i> | | | |
| Kontrollen stärken Sicherheitsbewusstsein | 74% | 73% | 74% |
| Kontrollen tragen zur Einhaltung der Arbeitszeitregeln bei | 77% | 77% | 77% |
| Kontrollen sind überzogen | 17% | 20% | 13% |
| <i>bis 49 Beschäftigte (n=303)</i> | | | |
| Kontrollen stärken Sicherheitsbewusstsein | 61% | 62% | 61% |
| Kontrollen tragen zur Einhaltung der Arbeitszeitregeln bei | 68% | 69% | 67% |
| Kontrollen sind überzogen | 24% | 31%* | 20% |
| <i>50 bis 249 Beschäftigte (n=345)</i> | | | |
| Kontrollen stärken Sicherheitsbewusstsein | 73% | 74% | 73% |
| Kontrollen tragen zur Einhaltung der Arbeitszeitregeln bei | 72% | 72% | 72% |
| Kontrollen sind überzogen | 18% | 21% | 15% |
| <i>250 und mehr Beschäftigte (n=537)</i> | | | |
| Kontrollen stärken Sicherheitsbewusstsein | 80% | 78% | 82% |
| Kontrollen tragen zur Einhaltung der Arbeitszeitregeln bei | 84% | 83% | 85% |
| Kontrollen sind überzogen | 12% | 15%* | 9% |

Der entscheidende Einfluss ist die Betriebsgröße: Innerhalb von Betriebsgrößeklassen antworten SVP mit und ohne Vorgesetztenfunktion sehr ähnlich. Eine kleine Ausnahme bildet die Frage, ob die Kontrollen überzogen sind. Hier wird der Betriebsgrößeneffekt durch die Frage, ob eine Vorgesetztenfunktion vorliegt verstärkt bzw. abgemildert. So waren etwa 30 % der SVP mit Vorgesetztenfunktion aus Kleinbetrieben der Ansicht, dass die Kontrollen überzogen sind. Bei jenen ohne Vorgesetztenfunktion lag dieser Anteil bei 20 %.

42 % der BRV konnten nicht sagen, ob das AI konkrete Veränderungsvorschläge macht. Bei den SVP liegt dieser Anteil sogar bei 58 %. Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, dass BRV und insbesondere SVP häufig wenig in die Kontrollen des AI eingebunden sind. 42 % der BRV und 33 % der SVP sprachen davon, dass konkrete Vorschläge gemacht wurden, 11 bzw. 9 % verneinten dies.

Grafik 3: Bewertung der praktischen Umsetzbarkeit der Veränderungsvorschläge des AI

(Basis jener Teil der Befragten, die von Veränderungsvorschlägen des AI wussten; bei den BRV waren dies 42%, bei den SVP 33% der Stichprobe)



Wurde jedoch von Veränderungsvorschlägen Notiz genommen, dann wurden diese überwiegend positiv bewertet (Grafik 3). Diese breit gestreute Wahrnehmung aus der betrieblichen Praxis relativiert die Bedeutung medial skandalisierter Einzelfälle deutlich. Nicht nur werden die Kontrollen von der überwiegenden Mehrheit der Befragten positiv gesehen, auch die konkreten Vorschläge werden mehrheitlich durchaus als praxisbezogen eingestuft.

Die weitgehend negativ geprägte mediale Berichterstattung des Jahres 2017¹² über das Arbeitsinspektorat stieß in den Fokusgruppen sowohl bei den Betriebsratsvorsitzenden als auch bei den Sicherheitsvertrauenspersonen kaum auf Resonanz; im Gegenteil; die Kontrollen wurden aufgrund eigener Erfahrungen gegenüber negativen Zuschreibungen verteidigt, wie die folgende Passage aus der Betriebsratsfokusgruppe zeigt:

Moderator: In den letzten Wochen hat es einige Medienberichte gegeben, in denen das Arbeitsinspektorat stark kritisiert wurde. So in die Richtung, dass die Beanstandungen kleinlich und schwer umsetzbar sind und dass zu viel gestraft wird. Da gab es das Beispiel des Schönheitssalons in Wien und vielleicht andere. Mich würde eure Einschätzung dazu interessieren.

*Thomas: „[...] Bei uns kommt er immer unangekündigt. Man wird da angerufen, dass der Arbeitsinspektor da ist und jetzt gehen wir durch. War wirklich so, dass wir von Dachboden bis Keller alles angeschaut haben. **Also extrem genau auch alles protokolliert. Aber alles sehr auf eine vernünftige faire Art.** [...] Das Problem, dass sie zu wenig Leute sind, das glaub ich, das merkt man auch wirklich, dass sie zu wenige sind.“*

*Harald: Also ich glaub auch, dass sie zu wenig Leute sind und vor allem, dass man sie so quasi abstellen möchte. **Weil wenn die wegfallen würden, dann verlierst du einfach eine sehr starke Position, dass du gewisse Dinge aufzeigen kannst.** [...]*

*Josef: „Wir hatten zwei schwere Arbeitsunfälle, wo jeweils der Arbeitsinspektor da war und die Situation geprüft hat. [...] Ich kann nur sagen, die Prüfung ist sehr objektiv und fair abgelaufen [...] Und man hat natürlich Maßnahmen in den Raum gestellt, damit so etwas nicht mehr passiert. Also das war für mich eine total korrekte Abarbeitung des Themas und da ist es wirklich nicht darum gegangen, wie kann ich jemanden strafen, sondern wie kann ich den Schutz des Mitarbeiters wiederherstellen oder dauerhaft herstellen. **Die Erfahrung könnte ich nicht bestätigen, wie man hier gesehen hat, dass die Arbeitsinspektoren nur dazu da sind, die Firmen unter Druck zu setzen, Strafen aussprechen etc. Denn wenn sie Strafen aussprechen, dann gibt es einen Grund dafür.** [...]“*

*Gerhard: Ich kann den Josef nur bestätigen. **Ich habe den auch dagehabt, war auch eine sehr faire Geschichte, hat uns auch geholfen, grundsätzlich bei den paar Sachen, die wirklich zu beanstanden waren.** Er hat aber nicht gestraft, sondern hat gesagt, wie wir es besser machen können und dann schauen wir uns es noch einmal an. [...] **Aber ist es natürlich eine subjektive Empfindung, ob jetzt eine Kleinigkeit, es wird sicher auch Leute geben, die sich wegen Kleinigkeiten wichtigmachen und da sollte man auch differenzieren, geht es um etwas, wird jemand verletzt, hat jemand dadurch psychische Probleme oder nicht? Oder es geht um Peanuts, die in Wirklichkeit keine Berechtigung haben, dass man sie überhaupt anspricht, weil z.B. ein um drei Watt zu niedriges Lamperl drinnen ist oder sonst ein Blödsinn.** Also da kann man sagen man, tut ein anderes Lamperl rein, aber das wars dann schon.“ (Betriebsratsfokusgruppe, Abs. 87-91)*

¹² Vgl. etwa „Schutz oder Schikane?“ Trend vom 24. März 2017

Die obige Passage aus der Betriebsratsfokusgruppe ist in mehrfacher Hinsicht interessant. Zum einen kann festgehalten werden, dass die Betroffenen von den Kontrollen des Arbeitsinspektorats ein positives Bild haben und diese als vernünftig und objektiv wahrnehmen. Die Institution wird aufgrund eigener Erfahrungen gegen die öffentlichen Angriffe verteidigt und es wird auf deren Wichtigkeit hingewiesen und auch auf den Wert für die eigene Arbeit hingewiesen. Lediglich bei einem Fokusgruppenteilnehmer ist eine gewisse Zwiespältigkeit zu erkennen: Zum einen wird die persönliche Erfahrung mit dem Arbeitsinspektorat positiv geschildert, zum anderen ist er der Ansicht, dass Subjektivität und Unverhältnismäßigkeit in der Arbeit des AI ein Problem darstelle. Diese Ansicht soll hier nicht bewertet werden, es kann aber festgehalten werden, dass sie gerade nicht auf persönlicher Erfahrung, sondern auf Informationen aus zweiter Hand beruht. Interessant ist auch die Ausdrucksweise: Mit „Peanuts“ wird einem Problem die Wichtigkeit abgesprochen, was noch einmal dadurch verstärkt wird, dass solche Fragen nicht einmal thematisiert werden dürften.¹³

Auch in der SVP-Fokusgruppe wurden die Kontrollen des Arbeitsinspektorats als sinnvoll und notwendig angesehen und gegenüber der medialen Kritik verteidigt:

Moderator: In den letzten Wochen gab es ja einige Medienberichte, in denen die Kontrollen des Arbeitsinspektorats stark kritisiert worden sind. Sie sind kleinlich und nicht durchführbar. Von Seiten des Wirtschaftsministers kommt zunehmend die Forderung nach mehr Beratung und weniger Strafen. Wie ist da Ihre Meinung zu dem Thema?

*Michael: Ja, in gewisser Weise, wenn man jetzt auf diese Zeitungsberichte geht, dann mit diesen Waxing Studios [...] wenn man da wieder ein Fenster einbauen muss, dann frag ich mich wirklich; oder ob man irgendwo eine Decke um 10cm niedriger ist oder da ist wo eine Programmiererin eingestellt worden und da hätte sie dann als weibliche Person ein eigenes Klo gebraucht und so [...] **Aber grundsätzlich bin ich froh oder es schadet nicht, wenn es solche Kontrollen gibt.***

[...]

Moderator: Gibt es da noch andere Meinungen zu den Medienberichten, dass das Arbeitsinspektorat kleinlich oder ...?

*Helmut: **Ich finde gut, dass sie draußen sind.** Dann wird weniger Schindluder betrieben, weil jeder, sie kontrollieren mit welcher Leiter soll man hinaufklettern. Es gibt Dinge die sind schon wagemutig [...] weil wenn der runterfällt, der hat dann so richtig schwere Verletzungen. Immerhin gibt es noch solche, die steigen da raus und klettern dann noch hinauf und glauben sie sind mutig, aber das ist Dummheit für mich. Und da finde ich sie schon auch gut, dass die draußen sind, denn dann kommen sie erst gar nicht auf diese Gedanken, dass sie das machen. Und er straft dich ja nicht gleich, zuerst belehren sie dich. Sie sagen, warum das geschehen ist, warum du es nicht machen sollst und dann erst, wenn er zum zweiten Mal kommt und du hast es wieder gemacht, nach circa fünf Stunden, wenn*

¹³Zu erinnern ist zudem daran, dass „Peanuts“ 1994 Unwort des Jahres in Deutschland war und von einem Manager der Deutschen Bank geprägt wurde, der damit offene Forderungen von Handwerksbetrieben gegenüber derselben abtat. Vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Peanuts> DL November 2017

*er wieder vorbeischaute, dann gibt es mal eine Strafe für die Mitarbeiter. **So ist es nicht, die belehren in erster Linie und es kommt ihnen auf deine Gesundheit an. Das ist für mich, die sind nicht kleinlich.***

*Thomas: **Kleinlich finde ich sie überhaupt nicht, ich glaube, dass es auch ein Problem der Sensibilisierung ist, das unterschiedliche Empfinden. Eine Firma, die nie ein Sicherheitsbewusstsein gehabt hat, die kann das durchaus als kleinlich empfinden, wenn die sagen, du musst dich da jetzt anhängen. Wenn du jetzt auf dieses Gerüst musst. Bei uns zum Beispiel sehen wir, welche heißen Diskussionen wir mit Kontraktoren haben, wenn Fremdfirmen reinkommen, wenn Bautätigkeiten gewünscht sind. Die müssen natürlich auch unsere Standards erfüllen. [...] Es gibt immer wieder Leute, die sich darüber hinwegsetzen, einfach und überhaupt kein Sicherheitsbewusstsein haben und sofort sagen, das haben wir sowieso noch nie gebraucht, da hab´ ich keine Zeit dafür. Da gibt es dann das Prozedere, wenn ihr das gar nicht wollts´, dann tauschen wir euch aus, dann gibt es einen anderen Kontraktor.***

[...]

*Walter: **Also, ich bin auch der Meinung, dass das nicht überzogen ist [...] Und man sieht es auch, wenn es heißt der Arbeitsinspektor geht durch, jeder schaut trotzdem, ob alles passt und ob es sauber ist in der Abteilung und ist eh alles angeschrieben so wie es sein sollte. Der Arbeitsinspektor sieht es dann trotzdem etwas anders als Außenstehender als wie einer der tagtäglich damit konfrontiert ist.***

(Fokusgruppe Sicherheitsvertrauenspersonen, Abs. 59-68)

In vergleichbarer Weise zur Fokusgruppe mit den Betriebsratsvorsitzenden gab es auch hier einen Teilnehmer mit einer ambivalenten Haltung gegenüber dem Arbeitsinspektorat (aber auch dieser stellte die prinzipielle Notwendigkeit von Kontrollen nicht in Frage¹⁴), die anderen wiesen die mediale Kritik aufgrund eigener Erfahrungen zurück. Das Arbeitsinspektorat wird als wesentlicher Teil der Unfallprävention angesehen. Zudem wird von einem Teilnehmer der Deutungsrahmen „kleinlich/überzogen“ durch den Deutungsrahmen „Sicherheitskultur“ ersetzt. Personen und Unternehmen mit wenig ausgebildeter Arbeitssicherheitskultur würden Fragen der Arbeitssicherheit wenig Verständnis entgegenbringen. Deutlich gemacht wird dies am Beispiel der im Betrieb tätigen Fremdfirmen, welche die Sicherheitsstandards des beauftragenden Betriebs häufig unterschreiten würden. In Form der Fremdfirmen treffen kleinbetriebliche und großbetriebliche Wirklichkeiten aufeinander. Dieser Aspekt aus der Fokusgruppe könnte eine Erklärung dafür sein, weshalb global betrachtet in den beiden Befragungen die Befragten aus Kleinbetrieben dem AI weniger Verständnis

¹⁴ Interessant an diesem Fall ist zudem, dass er an früherer Stelle der Diskussion angab, gemeinsam mit dem Arbeitsinspektorat einen Erfolg punkto Arbeitssicherheit erzielt zu haben

entgegenbrachten. Nicht das AI „schikaniert“ Kleinbetriebe, sondern in Kleinbetrieben muss häufiger erst ein Bewusstsein für Arbeitssicherheit geschaffen werden.

Von den Betriebsratsvorsitzenden wurde allerdings schon Kritik geübt, die allerdings in eine zur medialen Berichterstattung entgegengesetzte Richtung geht. Aus der quantitativen Befragung ging ja bereits hervor, dass sich ein Teil der Betriebsratsvorsitzenden ein strengeres Vorgehen des AI wünscht; hier beispielhaft dafür zwei Zitate aus der Fokusgruppe:

Albert: „Ja, ich finde ihn ziemlich zahlos den Arbeitsinspektor. Denn wir haben manche Fälle gehabt, bei denen es um Arbeitszeitüberschreitungen gegangen ist, wir haben ihn daraufhingewiesen eigentlich, wo er nachschauen muss. Er hat zwar nachgeschaut, aber es ist nichts passiert, dass die Firma verwarnet worden wäre oder eine Strafe bekommen hätte, gleich null.“ (Betriebsratsfokusgruppe, Abs. 71)

*Josef: [...] manchmal denke ich mir schon es wäre oft nicht schlecht, wenn etwas öfter gestraft werden würde. Natürlich ist es so, wenn ich keine Strafen zu erwarten habe oder mir relativ sicher bin, dass eh´ nicht gestraft wird, weil sie eh´ so fair sind. Dann kann ich ja den Graubereich der mir zusteht, auch schön ausreizen.“
[Fokusgruppe Betriebsratsvorsitzende Abs. 93]*

Hinsichtlich des Zeitpunkts, ab wann Strafen ausgesprochen werden sollen und der richtigen Höhe der Strafen zeigten sich BRV und SVP in ihren Urteilen zurückhaltend.

Tabelle 8: Meinungen zu Zeitpunkt und Höhe der Strafen

(Anteil der Ja-Antworten in %, BRV und SVP Befragung, n =519-521 bzw. 1179-1181, gesamt- und betriebsgrößenspezifische Häufigkeiten)

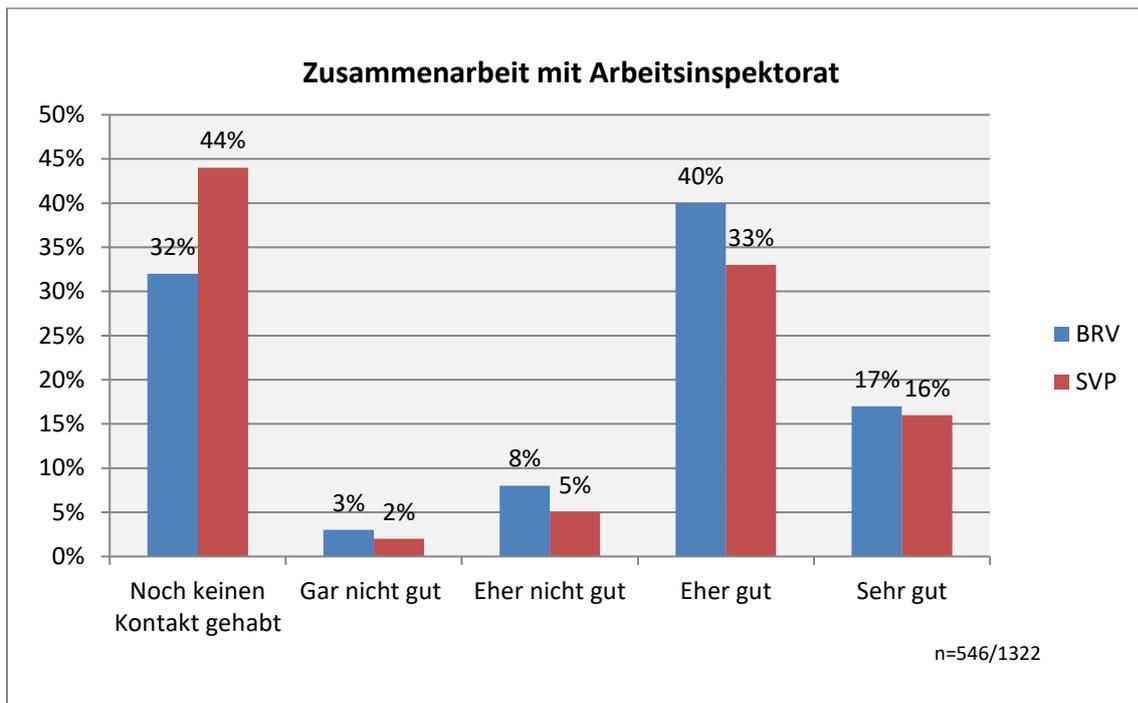
| | BRV insges. | Bis 49 AN*** | 50- 249 AN | 250plus AN | SVP insges. | Bis 49 AN*** | 50- 249 AN | 250plus AN |
|--|------------------------|--------------------|------------------|---------------|------------------------|--------------------|------------------|---------------|
| Zeitpunkt, ab dem Strafen ausgesprochen werden sollen | | | | | | | | |
| derzeitige Praxis okay | 36 | 30 | 31 | 43 | 36 | 37 | 34 | 39 |
| früher | 25 | 11 | 28 | 24 | 8 | 4 | 9 | 10 |
| später | 5 | 4 | 6 | 4 | 9 | 11 | 11 | 7 |
| kann ich nicht sagen | 35 | 55 | 35 | 29 | 46 | 48 | 46 | 45 |
| Strafhöhe | | | | | | | | |
| derzeitige Höhe okay | 25 | 11 | 26 | 29 | 21 | 19 | 20 | 24 |
| sollten höher ausfallen | 28 | 16 | 27 | 34 | 8 | 4 | 9 | 11 |
| sollten niedriger ausfallen | 2 | 0 | 2 | 3 | 7 | 12 | 8 | 4 |
| kann ich nicht sagen | 45 | 73 | 46 | 34 | 63 | 64 | 63 | 61 |

Mehrheitlich wurde dazu keine Aussage gemacht oder die gegenwärtige Vorgehensweise wurde als in Ordnung empfunden. Lediglich unter den BRV gibt es einen größeren Anteil, der frühere bzw. höhere Strafen fordert. Jener Anteil, der weniger und niedrigere Strafen fordert, ist bei beiden Befragtengruppen sehr gering. Auch bei dieser Frage gibt es die bekannte Differenzierung nach Betriebsgrößen (Akteure in Kleinbetrieben wünschen sich ein milderes, jene in Mittel- und Großbetrieben ein schärferes Vorgehen), aber die Unterschiede sind nicht sehr stark ausgeprägt. Der vor allem von Interessenvertreter/-innen der Wirtschaft propagierte Slogan „Beraten statt strafen“ findet in den Antworten der betrieblichen Akteure jedenfalls kaum Rückhalt. Strafen werden von der überwiegenden Mehrheit der Befragten als notwendiger Teil des Kontrollgeschehens angesehen.

4.2.4. Themenfeld Zusammenarbeit

Bei der Frage nach der Qualität der Zusammenarbeit mit dem Arbeitsinspektorat fällt auf, dass wesentliche Teile der Befragtengruppen diese gar nicht beantworten konnten: So gaben 32 % der BRV und 44 % der SVP an, noch keinen Kontakt mit dem Arbeitsinspektorat gehabt zu haben.

Grafik 4: Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem Arbeitsinspektorat



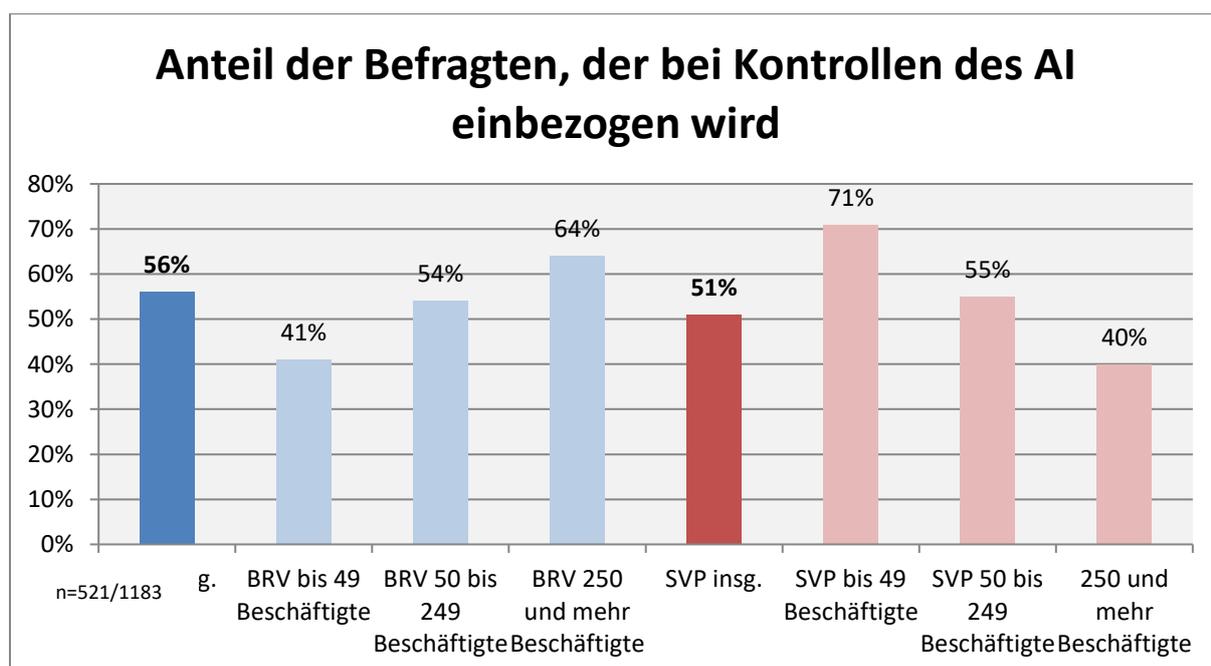
Aus Grafik 4 kann jedoch abgelesen werden, dass, wenn einmal ein Kontakt hergestellt wurde, die Zusammenarbeit sowohl von BRV als von SVP überwiegend positiv beurteilt wurde.

Tabelle 9: Beurteilung der Zusammenarbeit mit AI nach Betriebsgrößen (BRV und SVP Befragung, n =520 bzw. 1183)

| | BRV insges. | Bis 49 AN*** | 50- 249 AN | 250plus AN | SVP insges. | Bis 49 AN*** | 50- 249 AN | 250plus AN |
|--|----------------|--------------------|------------------|---------------|----------------|--------------------|------------------|---------------|
| Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen BR/SVP und Arbeitsinspektorat | | | | | | | | |
| noch keinen Kontakt gehabt | 32% | 55% | 36% | 17% | 44% | 32% | 36% | 52% |
| gar nicht gut | 3% | 2% | 5% | 2% | 2% | 1% | 2% | 3% |
| eher nicht gut | 8% | 7% | 9% | 7% | 5% | 4% | 8% | 5% |
| eher gut | 40% | 29% | 36% | 50% | 33% | 41% | 36% | 28% |
| sehr gut | 17% | 7% | 16% | 25% | 16% | 21% | 18% | 12% |

Bei der Betrachtung nach Betriebsgrößen zeigt sich wieder das bekannte, gegenläufige Muster: Von den BRV berichteten jene aus Großbetrieben tendenziell von einer besseren Zusammenarbeit, als jene aus Kleinbetrieben, bei SVP verhält es sich umgekehrt.

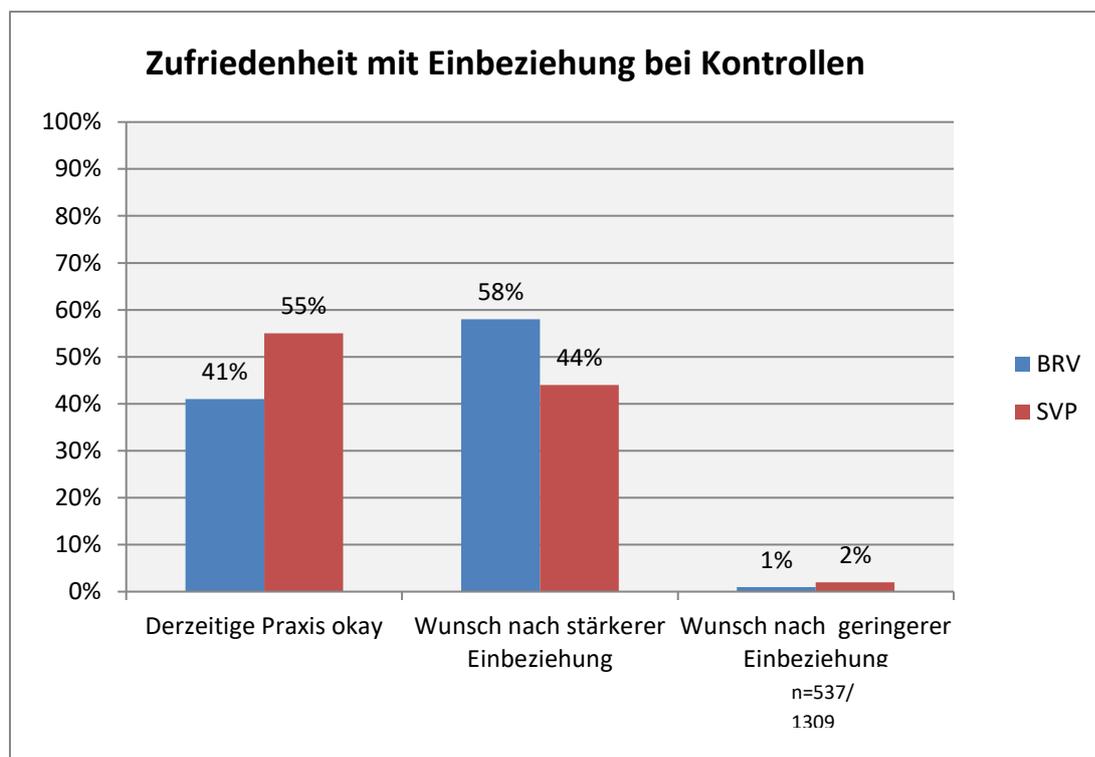
Grafik 5: Anteile der Befragten, die bei Kontrollen des AI im Betrieb einbezogen werden (Skala: Ja/Nein, Ja-Anteile in %, BRV- und SVP-Befragung, globale und betriebsgrößenspezifische Häufigkeiten)



Dies ist ein weiterer Hinweis, dass in Kleinbetrieben bei den Kontrollen die SVP eine wichtige Rolle einnehmen, während die BRV tendenziell weniger eingebunden werden. In den Großbetrieben verhält es sich umgekehrt, hier werden die Sicherheitsvertrauenspersonen vergleichsweise seltener eingebunden (Grafik 5).

Den vergleichsweise hohen Anteilen an Befragten, die in Kontrollen nicht eingebunden wurden entsprechend, gaben 19 % der BRV und 17 % der SVP an, häufig erst im Nachhinein von Kontrollen des AI zu erfahren, bei weiteren 25 bzw. 24 Prozent war dies manchmal der Fall. Wenn allerdings eine Einbeziehung stattfindet, dann scheint auch die Interaktionsqualität zu stimmen: So berichteten 76 % jener BRV und 84 % jener SVP, dass während des Kontrollbesuchs ein Vieraugengespräch mit dem Arbeitsinspektor/der Arbeitsinspektorin möglich ist.

Grafik 6: Zufriedenheit mit dem Ausmaß der Einbeziehung in Kontrollen des AI (BRV- und SVP-Befragung)



Vor diesem Hintergrund erscheint nur zu gut verständlich, dass ein wesentlicher Teil der BRV und der SVP eine stärkere Einbindung in die Kontrollen des Arbeitsinspektorats wünschen würde. So würden sich etwa sechs von zehn Betriebsratsvorsitzenden und etwa vier von zehn Sicherheitsvertrauenspersonen eine bessere Einbeziehung wünschen.

Für 23 % der BRV ist das Arbeitsinspektorat sehr wichtig für die Betriebsratsarbeit, für weitere 46 % ist es eher wichtig. 24 % sprachen davon, dass diese Institution eher nicht wichtig für ihre praktische Arbeit ist, für 8 % war sie gar nicht wichtig.

Für 15 % der SVP ist das Arbeitsinspektorat sehr wichtig für ihre Tätigkeit und für weitere 43 % ist diese Institution eher wichtig. 33 % der SVP sprachen davon, dass das Arbeitsinspektorat für ihre Tätigkeit eher nicht wichtig ist, für 9 % hatte sie gar keine Wichtigkeit für die SVP-Tätigkeit.

15 % der BRV gaben an, aufgrund von Missständen im Betrieb bereits einmal das Arbeitsinspektorat eingeschaltet zu haben, bei den SVP lag dieser Anteil bei 3 %. Für eine Mehrheit aus beiden Befragten Gruppen hat das Arbeitsinspektorat also auch eine erhebliche praktische Bedeutung.

Die Problematik, dass Betriebsräte/-innen häufig zu Kontrollen nicht beigezogen werden, einfach deswegen, weil sie nicht informiert werden, dass gerade eine Kontrolle stattfindet beziehungsweise eine solche ins Haus steht, wurde in der Fokusgruppe an mehreren Stellen thematisiert.

So meint ein Teilnehmer, angesprochen auf die Erfahrungen mit dem Arbeitsinspektorat:

Josef: „Also ich bin jetzt seit fünf Jahren Vorsitzender und habe den Arbeitsinspektor einmal gesehen und dies nur aus dem Grund, weil wir bei ihm im Büro waren [...] Aber diese Information, dass der Arbeitsinspektor ins Haus kommt, wird sehr spärlich weitergegeben [...]“ (Fokusgruppe Betriebsratsvorsitzende Abs. 68)

Die Problematik kommt auch in einem Diskussionsabschnitt zum Thema Evaluierung psychischer Belastungen gut zum Ausdruck:

Harald: Also ich kann mich da anschließen, was du gesagt hast. Also man macht die Evaluierung und legt sie in Ordnern ab. Es ist aber so, dass ich gerade letzte Woche einem Arbeitsinspektor definitiv die Anweisung gegeben hab, wenn er bei uns in den Betrieb kommt, dass er des in Zukunft anschaut [...]

Gerhard: Schon, aber ich denke mir, wie wenn es ausgemacht gewesen wäre. Er war dreimal da und dreimal war ich nicht da.

Harald: Da muss man aber dazu sagen, dass das der Betrieb macht. Weil der Betrieb ist verantwortlich, dich als Betriebsrat in Kenntnis zu setzen und das machen sie gezielt, dass sie nicht informieren. Aber dann drehe ich den Spieß um und rufe selbst an und sage, dass ich beim letzten Mal nicht dabei war. Kommen Sie wieder. Dann kommt er wieder wegen dem Gleichen. (Fokusgruppe Betriebsratsvorsitzende, Abs. 32 bis 34)

In der Diskussion wird von Teilnehmer Harald darauf hingewiesen, dass es die Verantwortung des Betriebes ist, den Betriebsrat über Kontrollen zu informieren. Über die Wahrnehmung, dass von Seiten des Betriebes bewusste Informationszurückhaltung betrieben wird hinaus, kommt in den Abschnitt gut die aktive Haltung gegenüber dem

Arbeitsinspektorat zum Ausdruck. Die Einbeziehung in die Kontrollen des Arbeitsinspektorats scheint also auch davon abzuhängen, inwiefern das Arbeitsinspektorat als legitimes Mittel der Betriebsratsarbeit betrachtet wird oder nicht. Dies wird in der folgenden Passage deutlich:

Harald: „Also ich möcht auch noch etwas dazu sagen, grundsätzlich, man muss ihnen das ein bisschen aufbereiten und man muss ihnen die Themen schon sagen. Aber dann ist es so, dass das schon Wirkung hat. [...] Also sie haben ja doch Bammel vorm Arbeitsinspektor, trotzdem. Aber man muss einfach schauen, dass man mit ihm auf einen Punkt kommt. Und wo halt nichts geht mit dem Betrieb, dort hat dann der Arbeitsinspektor den bösen Mann zu spielen.“

Gerhard: Man muss jetzt grundsätzlich einmal sagen, ich als Betriebsrat, muss ich auch dazu sagen, bin ja mehr Mediator als wie Betriebsrat. Weil wenn ich meinen Chef in einer Tour „anzünde“, dann tut er nichts mehr Anderes. Also ich kann ihm nicht bei jeder Gelegenheit anzünden, ich kann ihn natürlich schon auf gewisse Sachen hinweisen. Aber wenn ich ihn jetzt extern anzünde, dann weiß ich, dass ich beim nächsten Mal nichts mehr bekomme. Und das ist halt leider Gottes oder Gott sei Dank ein Geben und Nehmen. [...]

[...]

Josef: Ich kann dazu nur eins sagen und Gerhard du hast es gerade schon gesagt, es gibt halt gewisse Dinge, die man als Betriebsrat nicht fordern kann, sondern auf Good-Will angewiesen ist, speziell, wenn man für die Mitarbeiter, für die Situation insgesamt und für das Gemeinschaftsleben ein bisschen was tun möchte. Immer wenn du solche Situationen hast, wo du mit dem Arbeitsinspektor drohst oder mit dem Arbeitsinspektor kommst. Oder auch in den Streit mit der Firmenleitung gehst, dann wirst du feststellen "Ja, jetzt habe ich zwar die wenigen rechtlichen Punkte, die mir möglich sind durchgesetzt. Dafür habe ich viele andere Dinge verloren oder ich kann nichts mehr erreichen, was den Mitarbeitern vielleicht das Leben erleichtert [...]"

[...]

Albert: Ich will anknüpfen was der Josef gesagt hat, ganz bin ich nicht deiner Meinung. Für das mache ich den Job, dass ich etwas aufzeige und dass ich ihnen auch drohe, wenn es notwendig ist, ob ich das jetzt bekomme oder nicht ist mir eigentlich dann relativ egal. Aber eines ist auch klar, sie brauchen immer wieder was von dir. Es wird immer ein Geben und Nehmen sein, ja, weil ohne dich geht es auch nicht. Das ist einfach so. Und ich habe auch schon zum Beispiel die Firma schon zweimal „angezeigt“ und trotzdem bekomme ich Sachen. (Betriebsratsfokusgruppe, Abs. 76-85)

Es gab in der Fokusgruppe Teilnehmer, die einer Einbeziehung des Arbeitsinspektorats mit Rücksicht auf die innerbetriebliche Sozialpartnerschaft eher distanziert gegenüberstanden. Andere Teilnehmer sehen keinen Widerspruch zwischen einem Betriebsratsrollenverständnis, das auch Kompromisse zulässt und einer aktiven Einbeziehung des Arbeitsinspektorats, darauf bauend, dass auch das Unternehmen auf den Betriebsrat angewiesen ist.

5. Resümee

Die Kontrollen des Arbeitsinspektorats wurden von der überwiegenden Mehrheit der Befragten, und zwar sowohl von den Betriebsratsvorsitzenden als auch von den Sicherheitsvertrauenspersonen als maßvoll und notwendig wahrgenommen. Der in den letzten Jahren und verstärkt im abgelaufenen Jahr geführte negative mediale Diskurs über das Arbeitsinspektorat konnte durch die Studie dekonstruiert beziehungsweise stark relativiert werden. Die positive Beurteilung bezieht sich sowohl auf die Häufigkeit der Kontrollen (man ist mit der Häufigkeit zufrieden und ist gegen eine Reduzierung der Kontrollfrequenz) als auch auf deren Effekte (es werden positive Auswirkungen auf das Sicherheitsbewusstsein und auf die Einhaltung der Arbeitszeitregeln gesehen). Auch die vom Arbeitsinspektorat vorgeschlagenen Gegenmaßnahmen werden mehrheitlich als sinnvoll beurteilt. Festzuhalten ist also, dass eine Rücknahme der Kontrolltätigkeit oder eine Umwandlung hin zu einer überwiegend unverbindlich-beratenden Institution bei den betrieblichen Akteuren keine Zustimmung finden würde.

Hervorzuheben ist, dass auch die Sicherheitsvertrauenspersonen, die ja vom Arbeitgeber eingesetzt werden und häufig – in etwa der Hälfte der Fälle – eine Vorgesetztenfunktion ausüben die Tätigkeit des Arbeitsinspektorats für gut empfinden. Zwischen Sicherheitsvertrauenspersonen mit und ohne Vorgesetztenfunktion gab es im Antwortverhalten kaum Unterschiede. Dies wurde auch in der Fokusgruppe deutlich, in welcher die teilnehmenden Sicherheitsvertrauenspersonen die Kontrollen als wichtigen Bestandteil der betrieblichen Sicherheitskultur ansahen. Hinzuzufügen ist, dass das Arbeitsinspektorat, wenn überhaupt eher aus einer zum medialen Kurs gegenteiligen Perspektive kritisiert wird: Ein wesentlicher Anteil der Betriebsratsvorsitzenden befürwortet mehr und rigorosere Kontrollen.

Trotz des positiven Gesamtbildes ergeben sich aus der Studie zwei kritische Aspekte, die bei der Verbesserung der Kontrollpraxis berücksichtigt werden könnten. Erstens könnte die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsinspektorat und betrieblichen Akteuren des ArbeitnehmerInnenschutzes verbessert werden. Es passiert immer wieder, dass Betriebsratsvorsitzende und Sicherheitsvertrauenspersonen erst im Nachhinein von stattgefundenen Kontrollen erfahren und sich in die Tätigkeit des Arbeitsinspektorats als nur wenig eingebunden erachten. Auch wenn die diesbezügliche Gesetzeslage den Arbeitgeber verpflichtet, bei anstehenden Kontrollen Betriebsrat beziehungsweise Sicherheitsvertrauenspersonen beizuziehen, wäre eine aktive Herangehensweise des Arbeitsinspektorats an diese Frage sinnvoll. Gleiches gilt natürlich für den Betriebsrat: Er hat das Recht, eine Prüfung durch das Arbeitsinspektorat zu verlangen und darüber hinaus ist bei anonymen Hinweisen das Arbeitsinspektorat gesetzlich verpflichtet, die Quelle nicht

preiszugeben. Der zweite kritische Punkt betrifft die unterschiedliche Wahrnehmung des Arbeitsinspektorats in Mittel- und Großbetrieben auf der einen, und Kleinbetrieben auf der anderen Seite. Es ist ein durchgängiger Befund der Studie, dass die Antworten von Befragten aus Kleinbetrieben- unabhängig ob Sicherheitsvertrauensperson oder Betriebsrat –etwas kritischer ausfielen als von jenen aus Mittel- und Großbetrieben. In den Fokusgruppen, die allerdings auch überwiegend mit Vertreter/-innen von Mittel- und Großbetrieben besetzt waren, wurde das Problem des fehlenden Sicherheitsbewusstseins vieler in ihren Betrieb tätigen Fremdfirmen (Baufirmen, Leiharbeitsfirmen etc.) kritisiert. Das Verständnis für den ArbeitnehmerInnenschutz in Kleinbetrieben zu stärken, bleibt also eine wichtige zu lösende Aufgabe, bei der möglicherweise die Sicherheitsvertrauenspersonen (Betriebsräte fehlen ja leider häufig) eine wichtige Rolle spielen können. Denn auch die Mehrheit der Sicherheitsvertrauenspersonen (und soweit vorhanden auch der Betriebsratsvorsitzenden) in Kleinbetrieben schätzt die Tätigkeit des Arbeitsinspektorats.

Die Studie ergab das Bild eines in weiten Bereichen funktionierenden System des ArbeitnehmerInnenschutzes, in welchem das Arbeitsinspektorat von den betrieblichen Akteuren als seriös arbeitende und wichtige Institution wahrgenommen wird.

6. Quellenverzeichnis

- Heider, Alexander; Schneeberger, Karl (2013): ArbeitnehmerInnenschutzgesetz. Wien: ÖGB-Verlag. 6 Aufl.
- Kelle, Udo; Kluge, Susann (2010): Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 2. überarbeitete. Auflage
- Krueger, Richard A. (1998): Analyzing & Reporting Focus Group Results. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage
- Dokumente der Arbeitsinspektion
 - o Sozialministerium 2015: Die Tätigkeit der Arbeitsinspektion 2015 http://www.arbeitsinspektion.gv.at/inspektorat/Kontakt_Service/Berichte_Schwerpunkte/Taetigkeitsberichte, DL Dez. 2017
 - o Sozialministerium 2015: Arbeitsinspektion. Organisation, Rechte und Pflichten, https://www.arbeitsinspektion.gv.at/inspektorat/Kontakt_Service/Publikationen/ DL Dezember 2017
- Print-/Onlinemedien
 - o www.derstandard.at
 - o „Die Presse“
 - o „Trend“

7. Anhänge

Grafikverzeichnis

| | |
|---|----|
| Grafik 1 Zufriedenheit und Häufigkeit der Kontrollen | 8 |
| Grafik 2: Meinungsbild zur Möglichkeit unangekündigter Kontrollen durch das AI | 11 |
| Grafik 3: Bewertung der praktischen Umsetzbarkeit der Veränderungsvorschläge des AI | 15 |
| Grafik 4: Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem Arbeitsinspektorat | 21 |
| Grafik 5: Anteile der Befragten, die bei Kontrollen des AI im Betrieb einbezogen werden | 22 |
| Grafik 6: Zufriedenheit mit dem Ausmaß der Einbeziehung in Kontrollen des AI | 23 |

Tabellenverzeichnis:

| | |
|--|----|
| Tabelle 1: Wesentliche Strukturmerkmale der beiden Stichproben..... | 5 |
| Tabelle 2: Anzahl der Kontrollen des Arbeitsinspektorats in den letzten 3 Jahren | 8 |
| Tabelle 3: Zufriedenheit mit der Häufigkeit der Kontrollen nach Betriebsgrößen | 9 |
| Tabelle 4: Art der Kontrollen faktisch..... | 10 |
| Tabelle 5: Art der Kontrollen - Wunsch..... | 11 |
| Tabelle 6: Effektivität der Kontrollen des Arbeitsinspektorats | 13 |
| Tabelle 7: Beurteilung der Effektivität des AI in Abhängigkeit von der Vorgesetztenfunktion - generell und unter Berücksichtigung der Betriebsgröße | 14 |
| Tabelle 8: Meinungen zu Zeitpunkt und Höhe der Strafen | 20 |
| Tabelle 9: Beurteilung der Zusammenarbeit mit AI nach Betriebsgrößen..... | 22 |