

Udo Rosowski

---

*Die Bergrechtsreformen Mitte des  
19. Jahrhunderts in Preußen und der  
Paradigmenwechsel im staatlichen  
Arbeitsschutz von Nordrhein-  
Westfalen nach 1994 im Kontext von  
Staats- und  
Verwaltungsmodernisierung*

---

Reihe Fachbuch Wissenschaft

literate

# Udo Rosowski

Die Bergrechtsreformen Mitte des  
19. Jahrhunderts in Preußen und der  
Paradigmenwechsel im staatlichen  
Arbeitsschutz von Nordrhein-  
Westfalen nach 1994 im Kontext von  
Staats- und Verwaltungsmodernisierung

l  
i  
t  
e  
r  
a  
t  
e  
s

Bibliografische Informationen der Deutschen Bibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über [dnb.d-nb.de](http://dnb.d-nb.de) abrufbar.

Copyright © literates-Verlag Brüggen 2018

Verlag: literates Verlag Brüggen, [www.literates-verlag.de](http://www.literates-verlag.de)

Herausgeber: Udo Rosowski

Originalausgabe

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung, des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung durch Rundfunk, Fernsehen oder andere Medien, auch von einzelnen Teilen oder Auszügen. Kein Teil des Werks darf in irgendeiner Form durch Fotografie, Scannen, Mikrofilm oder auf andere Weise ohne schriftliche Genehmigung des Verlags reproduziert werden oder unter Verwendung mechanischer oder elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Satz und Umschlaggestaltung: Udo Rosowski

Gedruckt in Deutschland

ISBN 978-3-943360-51-6

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	5
2. Ziel der Arbeit .....	10
3. Aktueller Stand der Modernisierungsdiskussion (insbesondere in NRW).....	12
4. Die Bergrechtsreformen in der Mitte des 19. Jahrhunderts.....	27
4.1 Auswirkungen.....	47
4.1.1 Organisation und Zuständigkeit der Bergbehörden.....	49
4.1.2 Lohnentwicklung .....	57
4.1.3 Lebenshaltungskosten.....	63
4.1.4 Produktivität.....	66
4.1.5 Entwicklung des Arbeitsschutzes .....	68
4.1.6 Senkung der Knappschaftsversorgung .....	78
4.2 Zusammenfassung.....	80

5. Der Paradigmenwechsel im NRW-Arbeitsschutz nach 1990.....	84
5.1 Auswirkungen.....	93
5.1.1 Organisatorische Veränderungen .....	93
5.1.2 Entwicklung des Unfallgeschehens .....	100
5.2 Zusammenfassung.....	104
6. Gesamtfazit.....	110
7. Literatur- und Quellenverzeichnis.....	123
Internet.....	130
8. Verzeichnis der Fußnoten.....	132
9. Über den Verfasser.....	142

## 1. Einleitung

Die öffentliche Verwaltung ist schon immer einem Wandel unterzogen gewesen. So wie Gesellschaft und Anforderungen sich im Laufe der Jahrzehnte und Jahrhunderte wandelten, musste sich auch die Verwaltung den neuen Anforderungen anpassen. Meistens geschah dies eher inkrementell und zur Anpassung an neue gesetzliche Regelungen aus der Behördenorganisation selbst heraus. In Anlehnung an Impulse aus der niederländischen Stadt Tilburg<sup>1</sup> entwickelte sich Anfang der 1990er Jahre zunächst auf kommunal-

---

<sup>1</sup> Vgl.: KGSt-Arbeitsergebnisse: Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg (B 19/1992)

ler Ebene<sup>2</sup> eine Behördenkritik, die an den Grundfesten des bisherigen Behördenaufbaus und Selbstverständnisses von Verwaltung mehr als rüttelte.

Schlagworte und weitgehend unbelegte und teilweise unbewiesene Vorwürfe oder Forderungen wie die von der ‚organisierten Unverantwortlichkeit‘, ‚Neuer Steuerung‘, ‚Überforderung der Haushalte‘ und der Forderung ‚von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen‘<sup>3</sup> oder ‚vom Rathaus zum Bürgerhaus‘, verbunden mit dem Postulat der ökonomischen, also wirtschaft-

---

<sup>2</sup> Vgl.: Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.): Das Neue Steuerungsmodell - Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht Nr. 5/1993, Köln 1993.

<sup>3</sup> Gerhard Banner: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, in: VOP 1/1991 S. 6-11, und : VOP 1/ 1991, Gerhard Banner: Neue Trends im kommunalen Management, in: VOP 1/1994, S. 5-12

lich handelnden, Ausrichtung der Verwaltung, fachten die Diskussion an und führten in der Folge zu immer neuen sich abwechselnden und ergänzenden Konzepten, bei denen man sich in der Nachbetrachtung die Frage stellen muss, inwieweit diese tatsächlich zu einem besseren ‚Output‘ auf allen Verwaltungsebenen oder aber erst recht zu einer bereits früher so genannten ‚Onanie der Verwaltung‘ geführt haben. Für die Beratungsunternehmungen waren die neuen Herausforderungen an die Verwaltung zumindest mehr als ein gelungenes Konjunkturprogramm<sup>4</sup>. Wie fachlich versiert und mit welcher Verwaltungserfahrung diese Unternehmen dabei handeln, zeigt nur ein Beispiel aus der eigenen beruflichen Pra-

---

<sup>4</sup> Zum Beispiel:

<http://www.cassini.de/aktuelles/news/article/cassini-verdoppelt-umsatz-im-bereich-oeffentliche-verwaltung.html> (Stand 22.10.2017)



xis des Verfassers: So hatte eine Beratungsfirma den schnellstmöglichen Wegfall von 20.000 Stellen und damit auch die zeitnahe Entlassung oder Zurruesetzung dieser Beschäftigten in der Landesverwaltung von NRW vorgeschlagen. Damit könnten 50 Milliarden Euro gespart werden. Als der Verfasser später selbst als Stabsstelle Controlling des zuständigen Landesamtes saß, kam er bei einer Planrechnung auf gerade einmal 500 Millionen auf einen Zeitraum von 30 Jahren gerechnet. Die Berater hatten schlicht vergessen, dass die meisten beschäftigten Beamte waren, die nach ihrer Zurruesetzung die Pension natürlich weiterhin vom Land beziehen, anders als die Tarifbeschäftigten, die die Rentenkasse belasten. Außerdem hatten sie nicht erkannt, dass sich diese Beamten nur auf das vorzeitige Ausscheiden einließen, wenn sie nicht eine zusätzliche Kürzung gerade wegen des vorzeitigen Ausschei-

dens in Kauf nehmen mussten. Wegen dieser unangenehmen Wahrheit fiel der Verfasser natürlich bei dem Behördenleiter und dem Finanzminister in Ungnade. Ob das Beraterhonorar wegen Schlechtleistung zurückgefordert wurde, ist nicht bekannt.

Nach einem kurzen Blick auf aktuelle Diskussionen zur Verwaltungsmodernisierung soll ein Blick zurück unternommen werden, der zeigen kann, dass manche aktuellen Postulate nicht unbedingt eine Erfindung der Neuzeit sind und der Vergleich zweier zeitlich weit auseinander liegender Beispiele zu ähnlichen Problemen als Handlungsfolgen für die Entscheidung des Staates zu einem bestimmten Handeln bzw. Nichthandeln führt.

## 2. Ziel der Arbeit

Es soll nicht Inhalt dieser Arbeit sein, die seit dem Beginn der Modernisierungsdebatte Anfang der 1990er Jahre entwickelten bzw. aus dem angelsächsischen Raum (mit einer sehr abweichenden Rechtsgeschichte, Verwaltungsstruktur und anderem Behördenaufbau) übernommenen Konzepte für eine ‚Neue Verwaltung‘ aufzuführen und grundsätzlich zu diskutieren. Hier ist ausreichend Literatur auf dem Markt vorhanden. Aktuelle Trends, insbesondere aus NRW, sollen nur kurz erwähnt und erläutert werden.

Vielmehr werden exemplarisch zwei Rechtsänderungen der jüngeren und älteren Verwal-

tungsgeschichte vorgestellt und in ihren Auswirkungen behandelt.

Anhand der **Bergrechtsreformen in Preußen** zur Mitte des 19. Jahrhunderts sowie dem **Paradigmenwechsel im Arbeitsschutz** des Landes NRW ab den 1990er Jahren soll dargestellt werden, dass manche aktuellen Konzepte vielleicht gar nicht so neu waren. Vor allem soll dargestellt werden, welche Auswirkungen die Anwendung dieser Konzepte auf die jeweils beteiligten Gruppen hatten. Insoweit ist die Frage zu klären, ob die Auswirkungen der genannten Maßnahmen als positiv bezeichnet werden können und die Folgen diese Verhaltensänderung erfolgreich erscheinen zu lassen.

### 3. Aktueller Stand der Modernisierungsdiskussion (insbesondere in NRW)

In Nordrhein-Westfalen war und ist seit rund zwanzig Jahren die Ablösung der kameralen Finanzwirtschaft durch eine kaufmännische Buchführung, neben verschiedenen anderen parallelen Konzepten (z.B. auch Einführung von eGovernment), ein zentraler Punkt der Verwaltungsmodernisierung. Anfang der 2000er Jahre wurde im Kabinett das Landesprojekt KLR beschlossen, das zum Ziel hatte, durch ein neues Rechnungswesen eine bessere Verwaltungssteuerung zu realisieren. Für die bereits neuorganisierte Arbeitsschutzverwaltung NRW wurde bei der damaligen Landesanstalt für Arbeits-

schutz daraufhin ein sogenanntes Leuchtturmprojekt zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung mit dem Produkt M1 der Firma Mach, Lübeck, gestartet. Neben der Umstellung auf die Doppik wurden auch Kostenstellen definiert und eine interne Leistungsverrechnung implementiert. Etwa zeitgleich wurde auch im Polizeibereich damit begonnen, Kostenarten und Produkte zu definieren, Kostenstellen und Kontenpläne zu bilden, ein Berichtswesen zu entwickeln und vor allem erhebliche Datenschutzanforderungen zu bewältigen.<sup>5</sup> Von anfangs über 200 Produkten, auf die die Polizeibeamten und Verwaltungsbeschäftigten jeweils ihre tägliche Arbeitszeit buchen mussten, blieb schließlich nur

---

<sup>5</sup>Verfahrensbeschreibung und Betriebskonzept für den Einsatz von M1 bei der Polizei NRW, Stand: März 2002, Innenministerium des Landes Nordrhein – Westfalen, Referat 47 / AG KLR – 8484/29 unveröffentlicht

ein Produkt ‚Öffentliche Sicherheit und Ordnung‘ übrig. Die Umstellung von der kameralistischen Haushaltsführung hin zur doppelten Buchführung mit Anlagenbuchhaltung, Kostenrechnung und interner Leistungsverrechnung ist inzwischen zur Daueraufgabe geworden. Das beim Finanzministerium NRW angesiedelte Projekt EPOS<sup>6</sup> ist bis heute nicht abgeschlossen und bisher sind erst gut 2/3 der Landesdienststellen auf das neue Rechnungswesen umgestellt. Für den kommunalen Bereich war die Umstellung aus Landessicht gesehen einfacher. Mit Verabschiedung des NKF-Gesetzes<sup>7</sup> gab man den Kommu-

---

<sup>6</sup> <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/eposnrw>  
(Stand:22.10.2017)

<sup>7</sup> Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW - NKFG NRW) Vom 16. November 2004, (GV NRW 2004, S. 644)

nen auf, spätestens im Jahre 2009 eine Eröffnungsbilanz zu erstellen und fortan ‚kaufmännisch‘ zu buchen. Dies ist inzwischen in allen NRW-Kommunen umgesetzt. Die Doppik sollte hierbei nicht Selbstzweck sein, sondern eine bessere Steuerung der Kommune ermöglichen. Durch die Einführung von Produktbudgets sollte die Politik (der Rat) veranlasst werden, sich aus dem Tagesgeschäft der Verwaltung herauszuhalten. Außerdem sollten durch Kostentransparenz und periodisierten Ressourcenverbrauch (Abschreibungen) auch Einsparungen möglich werden und die Verschuldungen abgebaut werden können. Tatsache ist, dass die Kommunen bis auf wenige Ausnahmen bis heute von einem ausgeglichenen Haushalt immer noch weit entfernt sind und vielfach vor einem Haushaltssicherungskonzept stehen. Auch verschiedene Autoren können nicht unbedingt erkennen, dass die



großen Anstrengungen der Kommunen einen Erfolg zeigen und die mit der Einführung verknüpften Ziele erreicht werden konnten<sup>8</sup>, auch wenn sich die Evaluierung des Deutschen Städtetages und der Unternehmensberatung PWC bemüht, positive Ansätze zu erkennen.<sup>9</sup> So weist

---

<sup>8</sup> Vgl.: Jörg Bogumil/Lars Holtkamp: Doppik in der Praxis: Bisher vor allem intransparent und ineffizient!, *Verwaltung & Management* 3/2012: 113-117, Jörg Bogumil, *Empirische Befunde zur Einführung des NKF, 2014* ([http://www.ifu.rub.de/mam/content/pdf/fohlen/vortrag\\_bogumil.pdf](http://www.ifu.rub.de/mam/content/pdf/fohlen/vortrag_bogumil.pdf), Stand 22.10.2017)

s.a.: Rolf Brandel/Sybille Stöbe: *Das Neue Steuerungsmodell zwischen effizienter Verwaltung und bürgernaher Politik*, (<http://www.iatge.de/aktuell/veroeff/ds/brandel98a.pdf>, Stand 22.10.2017)

<sup>9</sup> *Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens - Ergebnisse eines Kooperationsprojekts des Deutschen Städtetages mit der PricewaterhouseCoo-*

Buschhoff darauf hin, dass nicht nur die betriebswirtschaftlichen Instrumente für eine Verwaltung nicht passen, sondern sieht zudem eine Ressourcenverschwendung, wenn diese Instrumente dennoch weiter angewendet werden.<sup>10</sup>

Im Laufe der Zeit haben sich eine Reihe verschiedener Reformansätze herausgebildet, die von eher verwaltungsinternen, strukturellen Reformen oder steuerungsrelevanten Ansätzen bis hin zu Reformen in der Interaktion mit dem Bürger und anderen Akteuren reichten. Zu den aktuelle-

---

pers AG, 2011,  
([http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/evaluierung\\_doppik.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/evaluierung_doppik.pdf), Stand 22.10.2017)

<sup>10</sup> Christian Buschhoff: Evaluation von Verwaltungsmodernisierung, Empirische Erkenntnisse auf Grundlage der Binnenmodernisierung einer Landesverwaltung, Frankfurt/M, 2009, insbes. S. 88/89

ren Ansätzen zählen das New Public Management (NPM), Public Governance und Joined-up-Government.

Beim NPM sollen wie bei der Umstellung der Finanzwirtschaft die Anwendung privatwirtschaftlicher Managementtechniken in der Verwaltung das Heil bringen. NPM fußt auf der Annahme, dass Verwaltung sich quasi aus sich heraus selbst vermehren würde. Jede Organisationseinheit würde versuchen, das von ihr verwaltete Budget zu erweitern und zusätzliches Personal zu fordern, weil bestimmte höhere Positionen von der Zahl der Mitarbeiter und Hierarchieebenen abhinge. [Was der Verfasser nach 35 Dienstjahren in der Landesverwaltung bestreitet.] Zudem müsse der Staat nicht alles selbst machen, sondern können Leistungen des Staates auch von privaten Dritten ausüben lassen. Die

Leitung und Organisation der Behörden und Einrichtungen solle sich zudem nach den aus dem Privatsektor bekannten Ansätzen wie strategische Unternehmensführung, Lean Management, Konzernstrukturen, Controlling und Wettbewerb richten. Damit wird unterstellt, dass bisher eine zielorientierte Gestaltung und Lenkung der öffentlichen Verwaltung und seiner organisatorischen Gliederungen nicht stattgefunden habe. Für einen Beweis dieser Behauptung konnte bislang keine überzeugende Quelle gefunden werden.<sup>11</sup>

Mit federführend für einen neuen Trend wurde das 2005 gegründete Institut für den öffentlichen

---

<sup>11</sup> Vgl.: Lothar Zechlin: New Public Management an Hochschulen: wissenschaftsadäquat? In: Bundeszentrale für politische Bildung, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 18–19/2015)

Sektor e.V., welches durch die Unternehmensberatung KPMG als Förderer ins Leben gerufen wurde. Aus der Erkenntnis, dass mit NPM vermeintliche Probleme „bisher noch nicht überzeugend gelöst wurde(n)“<sup>12</sup> und eines festgestellten allgemeinen Gesellschaftsversagens, wurde nun mit Public Governance eine neue Generation der Reformstrategien entwickelt. Auch hier werden Konzepte aus der Privatwirtschaft (aus dem Corporate-Governance-Konzept) auf die Steuerung und Kontrolle der öffentlichen Verwaltung übertragen. Nach wie vor gilt also die unbewiesene Vermutung, dass Private Unternehmen besser ‚managen‘ als der Staat. Tatsächlich wurden Privatisierungen wie bei der Bundesdruckerei

---

<sup>12</sup> Klenk/Nullmeier: Public Governance als Reformstrategie, edition der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2004, S. 7

nach kurzer Zeit wieder rückgängig gemacht<sup>13</sup>. „Das Verhältnis von Politik und Verwaltung (wird) in Analogie zu dem Verhältnis von Aufsichtsrat und Vorstand in Aktiengesellschaften gedacht, um aus diesem Vergleich Kriterien für ein transparentes und effizientes strategisches Management abzuleiten. Andere Public Governance-Konzepte entwickeln bestehende Qualitätsmanagement-Modelle weiter und passen sie an die spezifischen Bedingungen des öffentlichen Sektors an. Durch die Integration der Dienstleistungs- und Wettbewerbsorientierung in das Qualitätsmanagement-Modell wird in die Verwaltungsabläufe eine Perspektive von außen

---

<sup>13</sup> Vgl. Rosowski, Udo: Einsatz von Schulverwaltungsassistentinnen und Schulverwaltungsassistenten an Schulen in Nordrhein-Westfalen - Kompetenzentwicklung, Aufgaben, Zufriedenheit und Rolle der Beschäftigten im Spannungsfeld von Verwaltungsmodernisierung, Stellenabbau und Qualitätssteigerung, Grin Verlag, 2008, S. 41

nach innen eingebracht, die die Konzentration auf die Binnenmodernisierung aufbrechen soll.<sup>14</sup> Thesen vom ›Ende der Hierarchie‹, ebenso wie die Vermarktlichungsthese oder die Behauptung eines Trends zum Netzwerk stellen die Legitimationsgrundlagen<sup>15</sup> des bisherigen Handels in Frage, lassen sie sogar als ungültig erscheinen. Letztlich ist aber eine Neubestimmung des Verhältnisses Staat – Markt – Zivilgesellschaft nicht Aufgabe einer Behörde, die nach New-Governance-Kriterien arbeiten soll, oder gar der Beraterfirmen sondern zentrale Aufgabe der politischen Entscheidungsträger, sprich den Parlamenten.

---

<sup>14</sup> Klenk/Nullmeier, S. 12

<sup>15</sup> Aufgaben und Organisationsstruktur basieren letztlich auf gesetzlichen Grundlagen.

Ein weiterer allerdings nicht sehr neuer Ansatz wird als Joined-up Government (JuG) bezeichnet. JuG geht zurück auf das Konzept des britischen Premierministers Blair, dass alle Behörden auf horizontaler und vertikaler Ebene besser zusammenarbeiten sollten (coordination, Vernetzung).<sup>16</sup> Der sogenannte Leistungserstellungsprozess könne nach dieser Überlegung in Phasen aufgeteilt werden, die jeweils von hierzu besonders befähigten Produzenten, intern wie extern, öffentlich wie privat, erstellt und zu einem Gesamtprodukt zusammengefügt und dann vertrieben werden. Sogar der Empfänger dieser Pro-

---

<sup>16</sup> Dabei muss immer darauf hingewiesen werden, dass sich der Behördenaufbau, Struktur und Zugehörigkeiten zum öff. Dienst in Deutschland und Großbritannien fundamental unterscheiden. Auf diesen Unterschied hat schon die sogenannte Bull-Kommission hingewiesen: Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft, Anlagenband zum Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission, Innenministerium des Landes Nordrhein Westfalen, 2003, S. 7 - 30



dukte solle in den Prozess mit einbezogen werden. Nicht nur, dass originäre Aufgabe (Zuständigkeit) und Selbstverständnis einer Behörde gegenüber der bisherigen Praxis völlig atomisiert würde, auch der Koordinations- und Integrationsaufwand (Performancemanagement) wäre erheblich, denn selbstverständlich müssten interne Kosten für die Leistungserstellung im Netzwerk in irgendeiner Weise verrechnet werden<sup>17</sup>.

Better Regulation ist dagegen ein Ansatz, der nicht mehr versucht, das sich aus Gesetzen ergebende Verwaltungshandeln zu ‚verbessern‘, son-

---

<sup>17</sup> Vgl. Martin Brüggemeier/Manfred Röber: Neue Modelle der Leistungserstellung durch E-Government – Perspektiven für das Public Management. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 4. Jg., Heft 2/2011, S. 374

dern bei der Gesetzgebung selbst ansetzt. Doch was bedeutet ‚Bessere Rechtsetzung‘ tatsächlich, was meint denn eigentlich ‚besser‘? Und für wen? Im Sinne der EU-Kommission bedeutet dies, das im Laufe der Jahre auf 80 000 Seiten angewachsene Europäische Sekundärrecht lesbarer und umsetzungsfreundlicher zu gestalten.<sup>18</sup> Im Sinne der Lissabon-Strategie<sup>19</sup> bedeutet dies aber auch, dass „Bessere Rechtsetzung“ im Sinne einer Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen für Unternehmen in Europa zu lesen ist. Im Rahmen von „Better Regulation“ sol-

---

<sup>18</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how\\_de](http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_de) (Stand 22.10.2017)

<sup>19</sup> KOM(2005): Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates: „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“, 24. Februar 2005

len überflüssige bürokratische Verpflichtungen, die sich aus der EU Gesetzgebung ergeben und besonders für Kleine- und Mittlere Unternehmen Gewinneinbußen darstellen können, um 25% reduziert werden. Tatsächlich wird nicht nur auf europäischer Ebene sondern auch national auf eine Überbürokratisierung hingewiesen, die offensichtlich bei allen Reformbestrebungen bisher nicht gestoppt werden konnte. Dieser Ansatz ist immerhin insoweit innovativ, als er nicht an den Symptomen und Auswüchsen ansetzt, sondern an den Ursachen, den gesetzlichen Regelungen und der sich hieraus ergebenden Umsetzung. Es geht nicht vordringlich um Deregulierung sondern um eine Qualitätssteigerung<sup>20</sup> von Regulierungen.

---

<sup>20</sup> Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Better Regulation?

## 4. Die Bergrechtsreformen in der Mitte des 19. Jahrhunderts

Zu Beginn des 19. Jh. galten in Preußen noch die mittelalterlichen Bergordnungen, die das Bergwerksregal, also das Königsrecht an allen Bodenschätzen und die Gewinnung derselben unter eine starke staatliche Aufsicht stellten. Als Ausfluss dieses Direktionsprinzips übten die staatlichen Bergämter nicht nur die Betriebsführung auf den Zechen aus und überwachten mit den staatlichen Steigern und Obersteigern die Gewinnung der Bodenschätze sondern sie übten auch die Personalhoheit über die Bergleute aus

---

Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich: 2009, S. 12

und setzten deren Lohn und Arbeitszeit fest. Ohne Zustimmung der Bergbehörden durften Bergleute die Zeche aber nicht verlassen, im Gegensatz dazu konnten sie von den Bergbehörden anderen Zechen zur Arbeit zugewiesen werden.

In Frankreich dagegen wurden nach der Revolution im Jahre 1789 alle absolutistischen Bestimmungen aufgehoben. Insoweit war es nur konsequent, dass auch alle sogenannten Königsrechte an den Bodenschätzen (Bergwerksregal) aufgehoben wurden. Das französische Berggesetz vom 28. Juli 1791 erklärte die Bergwerksminerale zum „Eigentum der Nation“. Das Französische Berggesetz vom 25. April 1810 hielt diese Bestimmung des Verfügungsrechtes über die Bergwerksminerale aufrecht: „Niemand, auch nicht der Grundeigentümer, darf ohne staatliche Verleihung (Konzession) Bergwerke betreiben... Die

Erteilung der Konzession hängt lediglich von dem Ermessen der Behörde ab; weder der Grundeigentümer noch der Finder haben Anspruch darauf. Die Verleihung schaffte allerdings ein neues, volles Sacheigentum und nicht nur ein Ausbeutungsrecht.<sup>21</sup> Den Interessen der Grundeigentümer wird insoweit Rechnung getragen, als in der Verleihungsurkunde dem Bergbauberechtigten zugleich gewisse Leistungen an diese auferlegt werden. „Zur Vornahme von Schürfarbeiten auf fremdem Grund und Boden bedarf man einer schriftlichen Erlaubnis des Staates, die zugleich die Entschädigung an die Grundeigentümer festsetzt.“<sup>22</sup> (Arndt) Im Übrigen kümmerte

---

<sup>21</sup> Heinrich von Achenbach: Das französische Bergrecht und die Fortbildung desselben durch das preußische Allgemeine Berggesetz, Bonn, 1869, S. 253

<sup>22</sup> Adolf Arndt: Bergbau und Bergbaupolitik, Leipzig, 1894, S. 31

sich die Staatsbehörde nach französischem Recht nicht mehr um die Unternehmungen. Die Unternehmer bekamen volle Selbstverwaltung; sie konnten ihren Betrieb nach Belieben einrichten. Am 3. Januar 1813 wurden nur noch einige unbedeutende polizeiliche Vorschriften im Interesse des Arbeiterschutzes erlassen. Das Gesetz von 1810 galt auch in Belgien, Holland, Luxemburg und blieb auch in den nach Napoleons I. Sturz preußisch gewordenen linksrheinischen Gebieten in Kraft.

Nachdem auf dem Wiener Kongress u.a. das Rheinland und Westfalen an Preußen gefallen war standen sich nun in Preußen zwei unterschiedliche Rechtssysteme, wenn man unterstellt, dass die regionalen Bergordnungen in Preußen ein im Wesentlichen einheitliches Recht darstellten, gegenüber. Deshalb begannen die

privatkapitalistischen Bergwerksbetreiber in den preußischen Provinzen, in denen nach wie vor die alten Bergordnungen galten, schon bald den systematischen Kampf gegen das alte sogenannte Bevormundungssystem. Wegen dieses langjährigen weitgehend erfolglosen Kampfes standen darum in den Revolutionsjahren 1848/49 auch manche Vertreter der nach voller Bergbaufreiheit rufenden Gewerke unter den Befürwortern einer radikalen Umgestaltung des vormärzlichen Regierungssystems<sup>23</sup>. Als allerdings die Revolution scheiterte, suchten viele von ihnen wieder das bürgerliche Lager und die Nähe von Thron und Altar.<sup>24</sup> Die von den Landtagen in der

---

<sup>23</sup> Vgl. Otto Hue; Die Bergarbeiter, Teil II, Bochum, 1923, S. 9/10

<sup>24</sup> Vgl. Protokoll über die Verhandlungen des Parteitags der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1893, S. 100, Archiv der Friedrich-Ebert-Stiftung



Revolutionszeit nicht erledigten Gesuche zur Änderung des Bergrechts wurden in den reaktionären Landtagen erneut eingebracht.

Nicht in Preußen, sondern in Sachsen trat mit dem „Gesetz über den Regalbergbau im Königreich Sachsen vom 22. Mai 1851“, das erste größere Berggesetz für einen der bedeutendsten deutschen Bundesstaaten in Kraft, das mit dem Direktionsprinzip gründlich aufzuräumen begann. Begründet wurde das Gesetz mit neuerer Rechtsauffassung und der Entwicklung der Bergbautechnik. Es sollte „der Privatindustrie ein erweitertes Feld der Tätigkeit“ eröffnen, indem es dem Bergbauunternehmer gestatte, „sich ein Eigentum von beliebigem Umfang als Gegen-

---

(<http://library.fes.de/parteitage/pdf/pt-jahr/pt-1893.pdf>, Stand 22.10.2017)

stand seiner Erwerbstätigkeit zu verschaffen,... ihm die möglichst unbeschränkte Benutzung derselben überlässt und ... eine intensive Nutzung der zur Verfügung stehenden technischen Hilfsmittel wie auch der menschlichen Arbeitskräfte gefördert werden solle.“<sup>25</sup> Zwar bezog sich das Gesetz nicht auf den Kohlebergbau, setzte aber den Keim für nachfolgende Reformen.

Richtunggebend für die montanindustrielle Gesetzgebung in den weitaus meisten deutschen Bundesstaaten ist die preußische Berggesetzgebung seit 1851 geworden. Das Gesetz vom 12. Mai 1851<sup>26</sup> hob auf einen Schlag 24 Bergwerks-

---

<sup>25</sup> Vgl. Otto Hue, Die Bergarbeiter II, a.a.O., S. 46

<sup>26</sup> Gesetz über die Besteuerung der Bergwerke für den ganzen Umfang der Monarchie mit Ausnahme der auf dem linken Rheinufer belegenen Landestheile vom 12. Mai 1851 (GS S. 261)

abgaben auf und ermäßigte dort, wo noch der Zehnte in Geld oder in Natura erhoben wurde, diese Abgabe auf den zwanzigsten Teil. Auch dieser Zwanzigste sollte in Jahresabständen weiter verringert werden.

Diese Entlastung war den Zechenunternehmern nicht ausreichend genug, denn schon finanziell war ihre frühere Forderung in den Anträgen an den konstituierenden Landtag 1848 viel weitergehender. Damals forderten sie eine Steuer von nur noch 5 % auf den Reinertrag, was zu einem Einnahmeausfall für die Staatskasse in Höhe von mehr als ½ Million Taler bedeutet hätte.<sup>27</sup> Was aber noch viel wichtiger war: Sie wollten endlich die Herren auf ihren Zechen sein. Die Einführung

---

<sup>27</sup> Bericht der Landtagskommission in der Sitzung vom 11. August 1848, in: Otto Hue, Die Bergarbeiter II, a.a.O., S. 17/18

des Dreiklassenwahlrechts am 30. Mai 1849 verschaffte den trotz der immensen Abgabenlast immer wohlhabender werdenden Zechunternehmern dazu auch den notwendigen Einfluss im preußischen Landtag. So war ein weiteres Gesetz ebenfalls vom 12. Mai 1851<sup>28</sup> für die Werksunternehmer weitaus bedeutsamer. Nach § 18 des Gesetzes vom 12. Mai 1851 wurde ihnen zugestanden:

„1. Die Wahl der Grubenbeamten, die Regulierung ihrer Geschäfte, ihres Lohnes, ihrer Dienstkaution sowie die Aufnahme von Dienstverträgen mit denselben. 2. Die Kontrolle der gesamten Dienst- und Geschäftsführung der Grubenbeamten, die Ausübung allgemein bestehender oder durch Dienstvertrag besonders festgestellter Kündigungsrechte gegen dieselben und die Stellung von Anträgen auf Untersu-

---

<sup>28</sup> Gesetz über die Verhältnisse der Miteigenthümer eines Bergwerks für den ganzen Umfang der Monarchie, mit Ausnahme der auf dem linken Rheinufer belegenen Landestheile vom 12. Mai 1851 (GS. S. 265)

chung und unfreiwillige Dienstentlassung. 3. Die Annahme und Entlassung der Arbeiter, insoweit diese nicht durch die Bergbehörde erfolgt, die Teilnahme an der Normierung des Normallohns der Arbeiter, auch die Anweisung außerordentlicher Krankenzulagen und besonderer Unterstützung aus der Grubenkasse."

Zwar blieben für die sogenannten ‚eingeschriebenen‘ Mitglieder<sup>29</sup> der Knappschaftskassen weiter die Bergbehörden zuständig. Auch die Schichtzeiten und Normallöhne wurden weiterhin von der Bergbehörde, nun unter Beteiligung der Unternehmer, festgelegt. Aber da die Unternehmer nun zwar die Bergbeamten (Steiger) selbst anstellen konnten, mussten sie diesen den Lohn auch selbst bezahlen. Viele kleinere Zechenunternehmen weigerten sich daher zunächst sogar, dem Gesetz vollständig nachzu-

---

<sup>29</sup> Nach den jeweiligen Knappschafts-Reglements z.B. mehr als drei Jahre Bergmann, guter Gesundheitszustand.

kommen. Diese zusätzlichen Kosten wollten sie natürlich nicht tragen. Außerdem ist durch dieses Gesetz eine neue Ungleichbehandlung entstanden. Die älteren, ständigen' Bergleute wurden nach wie vor von der Bergbehörde angelegt (eingestellt) und von dieser auch wieder abgelegt (entlassen), was aber nur selten der Fall war. Ein eigenes Kündigungsrecht besaßen sie nicht. Dagegen konnten nun die unständigen, jüngeren Bergleute von der Zeche selbst angestellt und entlassen werden. Aber sie hatten eben auch das Recht, selbst die Zeche zu verlassen und sich eine neue Anstellung zu suchen. Dies führte aber in Zeiten der Konjunktur dazu, dass die ständigen Bergleute gegenüber den unständigen benachteiligt wurden. Die Unständigen nutzten nun das ihnen von alters her zustehende Freizügigkeitsrecht, um sich Arbeit zu höheren Löhnen zu suchen. Dies führte dazu, dass sich die Argumenta-

tion für ein liberales Bergrecht nun darauf konzentrierte, dass es geradezu im Sinne der Bergarbeiter sein müsse, endlich vom Joch der Bergbehörden befreit zu werden. Das wurde 1860 dann auch umgesetzt. Mit dem sog. Freizügigkeitsgesetz<sup>30</sup>, wird der Bergbau zugunsten der Bergwerkseigentümer von der Bevormundung und der Aufsicht durch die staatliche Bergbehörde befreit und alle preußischen Knappschaftsmitglieder werden endgültig aus dem staatlichen Dienstverhältnis entlassen. An dessen Stelle treten das Recht auf Freizügigkeit und der freie Arbeitsvertrag. Das Koalitions- und Streikverbot, das bei einem Verstoß zur unmittelbaren Entlas-

---

<sup>30</sup> Gesetz, die Aufsicht der Bergbehörden über den Bergbau und das Verhältniß der Berg- und Hüttenarbeiter betreffend vom 21. Mai 1860 (GS. S. 201)

sung führte, wird noch einmal ausdrücklich bestätigt.

Der Vorteil der Freizügigkeit aller Bergarbeiter-Klassen wurde auch in der Gesetzesbegründung hervorgehoben: „Ausserdem erfreuten sich diese (freizügigen) Arbeiter des Vorzugs, eine wegen zu großer Entfernung von ihrem Wohnort, wegen unangenehmen Verhältnisses zu den Grubenbeamten oder wegen beschwerlicher Arbeit, böser Wetter, nasser Schächte, schlechter Fahrten usw. ihnen lästige Grube zu verlassen und mit einer ihnen besser konvenierenden (zusagenden) wechseln zu können, wozu sich bei dem Mangel an Arbeitern leicht Gelegenheit fand.“

Eine Eingabe des ‚Vereins für die bergbaulichen Interessen im Oberbergamtsbezirk Dortmund‘ an das Oberbergamt Dortmund<sup>31</sup> verdeutlicht seitens der Zechenunternehmen den eigentlichen Grund. Die Eingabe fasst einen Beschluss der

---

<sup>31</sup> Vgl. Otto Hue, aaO., S. 61



Generalversammlung des Vereins vom 25. Juni  
1859 zusammen:

„Es liege nicht in der Macht der Gewerkschaften (Gesellschaft der Kuxenbesitzer), vorzugsweise diejenigen Arbeiter zu beschäftigen, welche durch Fleiß und Tätigkeit imstande sein würden, trotz niedriger Löhne sich einen ausreichenden Lebensunterhalt zu erwerben; es sei vielmehr der Fall nicht selten, dass gerade die leistungsfähigsten Bergleute zugunsten älterer, aber weniger brauchbarer Knappschaftsmitglieder abgelegt werden müssten.“

Das bedeutet nichts anderes, als dass die Zechenunternehmer die Auswahl unter den Arbeitern treffen wollten, „ältere, aber weniger brauchbare“, das heißt bei der täglichen Arbeit vor Ort abgenutzten Knappen abschieben zu dürfen, um Platz für noch unverbrauchte „Hände“ bei geringerem Lohn zu machen. Das war sicherlich nicht das, was sich die Arbeiter selbst von der Freizügigkeit versprochen hatten. Die wichtigste Regelung fand sich im § 2 des Gesetzes:

„Die Abschließung der Verträge zwischen dem Bergwerkseigentümer und den Betriebsführern, den übrigen Grubenbeamten und Bergleuten ist nach näherer Bestimmung dieses Gesetzes lediglich dem freien Übereinkommen derselben überlassen; eine Mitwirkung der Bergbehörde bei der Annahme und Entlassung der genannten Personen sowie bei der Festsetzung und Zahlung des Schicht- und Gedingelohns findet ferner nicht statt.“

Sämtliche bergordnungsmäßigen Privilegien und sonst wie landesgesetzlich oder gewohnheitsrechtlich bestehenden Vorrechte der Bergarbeiter wurden aufgehoben! Das Gesetz bewirkt den völligen Ausschluss einer Einwirkung der Bergbehörden und des Gesetzgebers auf die Gestaltung des Arbeitsvertrags!

Die Bergarbeiter durften nun also in freier Übereinkunft mit dem Zechenunternehmer frei ihren Arbeitsvertrag aushandeln. Allein, auf welcher

Augenhöhe traten sich hier Bergarbeiter und Unternehmer gegenüber? Welche Möglichkeit einer individuellen Ausgestaltung hatten die Knappen. Der § 3 des Gesetzes von 1860 macht es deutlich. Ziemlich lapidar heißt es dort nur: „Die Bergbehörde bestätigt die von den Bergwerkseigenthümern für ihre Werke zu erlassenen Arbeitsordnungen.“ In diese Arbeitsordnungen schrieben die Zechenherren aber dezi- diert alle Umstände des Arbeitsverhältnisses von Lohn über Arbeitszeit bis hin zu Verfehlungen und deren Sanktionierung durch Disziplinar- oder Konventionalstrafen. Gründe, wonach ein Berg- arbeiter sofort entlassen werden konnte, waren bereits im Gesetz (§ 5) enthalten. Diese Arbeits- ordnungen mussten die Bergleute bei Arbeitsan- tritt unterzeichnen und damit waren sie diesen Bestimmungen automatisch unterworfen. Diese Unterzeichnung hatte aber wohl auch nur dekla-

ratorische Bedeutung. Das sogenannte ‚Freie Übereinkommen‘ beim Vertragsschluss dokumentiert Arndt noch 1897<sup>32</sup>: „Der Inhalt der Arbeitsordnung gilt als Vertragswille. ... Perfekt ist der (Arbeits-) Vertrag nicht durch Unterzeichnung, sondern durch den Aushang der Arbeitsordnung.“

Von freier Übereinkunft und einem Aushandeln der Vertragsbedingungen konnte daher keine Rede sein.

Noch 150 Jahre später, in heutiger Zeit, wird in der Diskussion hinsichtlich der Privatautonomie ernüchtert festgestellt:

„Das schöne Bild des individuellen Arbeitsvertrages, in dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer ihre jeweiligen Interessen auf gleicher Augenhöhe abschließend zu

---

<sup>32</sup> Adolf Arndt, Bergbau und Bergbaupolitik, Leipzig 1894, S. 101/102

einem Ausgleich bringen, trübt sich freilich sofort ein, wenn man sich die tatsächlichen Rahmenbedingungen vor Augen hält, die auf dem Arbeitsmarkt, sowie innerhalb des Arbeitsverhältnisses bzw. des Betriebes herrschen.“<sup>33</sup>

Wie also sollte um 1860 ein Bergarbeiter gleichberechtigt seinem Werksbesitzer gegenüber treten?

Durch weitere Gesetze in den Jahren 1861 und 1862 wurden die Bergwerksabgaben bis auf schließlich zwei Prozent des Wertes der abgesetzten Produkte herabgesetzt. Zudem werden die Bergämter als mittlere staatliche Bergbehörden

---

<sup>33</sup> Rüdiger Krause: Individualautonomie und Kollektivautonomie- Vertragliche Regulierung von Arbeitsbedingungen im Mehrebenensystem, Vortrag am 5. März 2010 im Rahmen des 2. Deutsch-Ungarischen Kolloquiums an der Georg-August-Universität Göttingen

de zwischen den Revierbeamten und dem Oberbergamt aufgelöst.

Mit dem Allgemeinen Berggesetz für die preußischen Staaten<sup>34</sup> wurde 1864 schließlich der Bergbau im Grunde gänzlich freigegeben. Die Unternehmer bekommen mit dem Gesetz das fast uneingeschränkte Recht, in beinahe beliebiger Größe und Menge mineralhaltige Felder zum Abbau verliehen zu bekommen. Sie sehen sich aber nicht nur als Abbauberechtigte der riesigen Grubenfelder sondern lassen immer wieder juristisch untermauern, dass mit der Verleihung auch das volle Eigentumsrecht an den Bodenschätzen auf sie übergegangen sein.<sup>35</sup> So oder so räumt

---

<sup>34</sup> Allgemeines Berggesetz für die preußischen Staaten vom 24. Juni 1865 (GS S. 330)

<sup>35</sup> Vgl. Otto Hue, aaO., S. 65

den Zechenunternehmen das Gesetz die vollständige Selbstverwaltung der Bergwerke ein. Das staatliche Aufsichtsrecht wurde auf die bergpolizeiliche Überwachung des Bergwerksbetriebs beschränkt<sup>36</sup>. Jede Rechnungslegung der Bergwerkseigentümer an den Staat fiel weg. Die von den Unternehmen aufzustellenden Arbeitsordnungen<sup>37</sup> mussten nun der Behörde lediglich zur Kenntnis gegeben werden, zuvor musste diese sie zumindest bestätigen. Alle eventuell noch angewendete alte Bergordnungsvorschriften wurden vollständig aufgehoben. Das Vereini-

---

<sup>36</sup> § 196: Sicherheit der Baue, Sicherheit des Lebens und der Gesundheit, Schutz der Oberfläche, Schutz gegen gemeinschädigende Auswirkungen des Bergbaus.

<sup>37</sup> Oberbergat Dr. Klostermann definierte die Arbeitsordnungen wie folgt: „Die Arbeitsordnungen enthalten eine allgemeine Vertragsofferte, durch welche der Werksbesitzer die Bedingungen feststellt, unter welchen er Arbeiter auf seiner Grube beschäftigen will.“ S.a. Arndt: a.a.O., S. 97

gungsverbot der Arbeiter wurde ausdrücklich bestätigt (§ 244). Die Werksbesitzer dagegen besaßen schon lange einflussreiche Interessenvertretungen, die zwar nach § 16 des Gesetzes von 1860 ‚eigentlich‘ ebenfalls verboten waren. Entsprechende Verbände hatten sich schon lange vor 1860 gegründet, und die Bergbehörden bzw. der Staat ließ sie gewähren. Nach dem Krieg von 1866 galt das Allgemeine Berggesetz bald für das gesamte Gebiet des Norddeutschen Bundes und später auch in weiteren deutschen Staaten.

#### 4.1 Auswirkungen

Die vorgenannten Reformen brachten tiefgreifende Veränderungen mit sich. Dies betraf sowohl die Aufgaben, Zuständigkeit und Organisa-



tion der Bergbehörden als auch die Rechte und Arbeitsumstände der Werksbesitzer und Bergarbeiter.

Wie oben dargestellt, durften sich die Bergarbeiter seit 1860 ‚frei‘ den Arbeitsordnungen der Zechen unterwerfen – oder bekamen keine Arbeit. Von einer freien Übereinkunft auf Augenhöhe konnte also keine Rede sein. Dies alleine muss nicht unbedingt bedeuten, dass sich die Bergbauunternehmer nicht verantwortungsvoll um ihre Arbeitskräfte gekümmert hätten. Dies soll nachstehend näher beleuchtet werden.

### 4.1.1 Organisation und Zuständigkeit der Bergbehörden

Die staatliche Aufsicht über den Bergbau hat eine lange Tradition, war aber auch immer schon dem Wandel unterworfen. Auch wenn einige kodifizierte Bergordnungen weit ins Mittelalter zurückreichen wie das Trienter Bergrecht des 12. Jahrhunderts oder die Zeiringer Bergordnung von 1336<sup>38</sup>, entstanden in Mitteleuropa die verfassten Bergordnungen aus dem bestehenden Gewohnheitsrecht im 16. Jh. So wurde der älteste westfälische Bergbau in der Grafschaft Mark

---

<sup>38</sup> Vgl.: Gerd Hofmann / Wolfgang Tschan; „Bergordnungen“ – eine exemplarische Quellenbeschreibung anhand der historischen Bergbauregion Tirol. in: Josef Pauser, Martin Scheutz und Thomas Winkelbauer: Quellenkunde der Habsburgermonarchie (16.–18. Jahrhundert) Ein exemplarisches Handbuch, München 2004, S. 258

durch die Bergordnung von 1541<sup>39</sup> geregelt. Wesentlich in allen Bergordnungen war die Festsetzung des Bergregals, dem Recht des Landesherrn am Eigentum und zum Aufsuchen und Gewinnen von Bodenschätzen unabhängig von Grundeigentum. Dieses Recht wurde teilweise von Landesherrn bzw. Staat selbst ausgeübt oder konnte an Dritte verliehen werden. Unabhängig von der Gewinnung der Bodenschätze durch Dritte blieb der Landesherr aber immer Eigentümer derselben. Hieraus leitete sich die Aufsicht des Staates, das sogenannte Direktionsrecht, über den Berg-

---

<sup>39</sup> sog. Cleve-Märkische Berg-Ordnung, vgl.: C. Kersten: Die revidierte Bergordnung für das Herzogtum K leve, Fürstentum Meurs und für die Grafschaft Mark vom 29. April 1766, Dortmund, 1856, S. 1

bau ab. Hierzu wurden im 18 Jh. Bergämter<sup>40</sup> eingerichtet, die im Rahmen des Direktionsrechts sämtliche Belange des Bergbaus regelten. Vor Ort sorgten die Berggeschworenen/ Revierbeamten für die Ausführung der Bergordnung. Diese dreistufige Organisation wurde durch Freiherr vom Stein, der 1784 Direktor des Märkischen Bergamtes wurde, geändert. Er empfahl zur Kosteneinsparung eine Organisationsreform, die 1792 das bisherige Märkische Bergamt Wetter zum Oberbergamt machte, welches damit den anderen Bergämtern übergeordnet wurde. Leiter des neuen Oberbergamtes wurde Freiherr von Stein.<sup>41</sup> Somit war eine vierstufige Organisations-

---

<sup>40</sup> Gründung des ersten ‚Märkischen Bergamtes‘ 1738 in Bochum, (<http://www.digitalis.uni-koeln.de/Achenbach/achenbachg25-32.pdf>, 22.10.2017)

<sup>41</sup> Vgl.: [https://www.lwl.org/westfalen-regional-download/PDF/S158\\_Bergaufsicht.pdf](https://www.lwl.org/westfalen-regional-download/PDF/S158_Bergaufsicht.pdf), Stand 22.10.2017

form geschaffen worden. Die oberste Bergbehörde wechselte zwischen dem Innen-, Finanz- und dem Handelsministerium. Inwieweit damit eine Kosteneinsparung erfolgte, konnte nicht ermittelt werden. Nach mehreren Ortswechseln aufgrund der Gebietsveränderungen Preußens nach de Wiener Kongress wurde 1815 Dortmund Sitz des Oberbergamtes. 1816 wurde in Bonn ein weiteres Oberbergamt errichtet.

Als 1794 das Allgemeine Preußische Landrecht in Preußen eingeführt wurde, beinhaltete dies auch Regelungen zum Bergbau. Es änderte aber nichts am Bergregal und dem Direktionsprinzip. Zudem war es subsidiär anzuwenden, wodurch die bisherigen regionalen Bergordnungen im inzwi-

schen gewachsenen preußischen Staat ihre Geltung behielten.<sup>42</sup>

Nachdem vorher schon einige Zuständigkeiten von den Bergämtern auf die Gewerken übergegangen waren, erfolgte 1865 mit dem Allgemeinen Berggesetz die völlige Neuausrichtung der Bergbehörden. Das Bergregal wurde aufgehoben und die Aufsicht der Bergbehörden beschränkte sich auf die sogenannten polizeilichen Belange sowie auf die Hoheitsverwaltung, d.h. die Annahme und Instruktion von Mutungen und die Verleihung, Veränderung oder Aufhebung des Bergwerkseigentums an die Zechenunternehmen. Das Direktionsprinzip wurde durch das Inspektionsprinzip abgelöst, welches durch die

---

<sup>42</sup> Vgl.: Raimund Willecke/ Georg Turner: Grundriß des Bergrechts, Berlin 1970, S. 17

Revierbeamten wahrgenommen wurde. Die Bergämter als mittlere Verwaltungsebene wurden aufgelöst. Die Inspektionen umfassten die Sicherheit der Baue, die Sicherheit des Lebens und Gesundheit der Arbeiter, den Schutz der Oberfläche und den Schutz gegen gemeinschädliche Auswirkungen des Bergbaus. Die frühere allumfassende Sorge für alle Gegebenheiten des Bergbaues und seiner Beteiligten war nur die abstrakte Sicherung von Leben und Gesundheit in Bezug auf die Bergleute übrig geblieben.

Die Bergämter nahmen nach der Clever Bergordnung auch die Aufgaben des Berggerichts wahr, denn Mitglieder des Bergamts-Kollegiums waren auch Bergrichter. Mit der sukzessiven Trennung von Justiz und Verwaltung nach 1849<sup>43</sup> werden

---

<sup>43</sup> Fabian Wittrek: Die Verwaltung der Dritten Gewalt, Tübingen, 2006, S. 48

diese Zuständigkeiten auf die ordentlichen Gerichte übergegangen sein, denn die Oberbergämter besaßen diese Kompetenz nicht mehr.<sup>44</sup> Diese Justizbeamten scheinen demnach zumindest teilweise an die Gerichte gewechselt zu haben.

Es liegen bisher keine Informationen darüber vor, welche neuen oder anderen Aufgaben die anderen Bediensteten der aufgelösten Bergämter übernommen haben. Teilweise scheint es so, als wenn diese sich als technische Betriebsbeamte bei den Zechen verdingt hätten.

Unterste Verwaltungseben blieben die Revierbeamten, die nun der Aufsicht des Oberbergamtes unterstanden. Da allerdings durch das Gesetz viele Aufgaben an das Oberbergamt verlagert

---

<sup>44</sup> Vgl. Arndt, aaO., S. 187



wurden, besaßen die Revierbeamten keine ‚zwingende amtliche Gewalt‘<sup>45</sup> mehr. Bei ihren Inspektionen galten ihre Hinweise (die man demzufolge nicht Anordnungen nennen kann) eher als ‚gute Ratschläge eines tüchtigen Fachmannes‘<sup>46</sup>. „Die preußischen Bergrevierbeamten haben trotz der Vorbildung eines höheren Beamten nicht entfernt die gesetzliche Macht des geringsten Exekutivbeamten.“<sup>47</sup> Nach dem Selbstverständnis als Vertreter einer preußischen Behörde erscheint es als großer Autoritätsverlust, wenn Maßregeln zum Abstellen von Missständen vom guten Willen der Bergwerksbesitzer abhängig sind.

---

<sup>45</sup> Ebenda, S. 191

<sup>46</sup> Ebenda, S. 191

<sup>47</sup> Ebenda, S. 192

### 4.1.2 Lohnentwicklung

Bislang konnten nur wenige belastbare Lohnziffern aus den Jahren vor 1865 recherchiert werden. In Gewerken- (Unternehmerverbands-) Zeitungen wurden entsprechende Angaben zwar veröffentlicht, stehen aber für die Recherche bisher nicht zur Verfügung. Hue<sup>48</sup> hat für spätere Jahre verschiedene Quellen nach amtlichen Nachweisen ausgewertet.

So betragen die Durchschnittsverdienste pro Schicht der eigentlichen Grubenarbeiter im fiskalischen (staatlichen) Saarbergbau:

---

<sup>48</sup> Otto Hue: aaO., S. 180 - 184

1869	2,59 Mark
1870	2,64 Mark
1871	2,83 Mark
1872	3,19 Mark
1873	3,50 Mark
1875	3,32 Mark
1880	3,10 Mark

Im Ruhrgebiet betragen die Durchschnittlichen Schichtlöhne der Hauer:

1870	2,75 Mark	(Schlepper 2,40 Mark)
1873	5,00 Mark	
1875	3,80 Mark	
1880	2,70 Mark	(Schlepper 2,09 Mark)

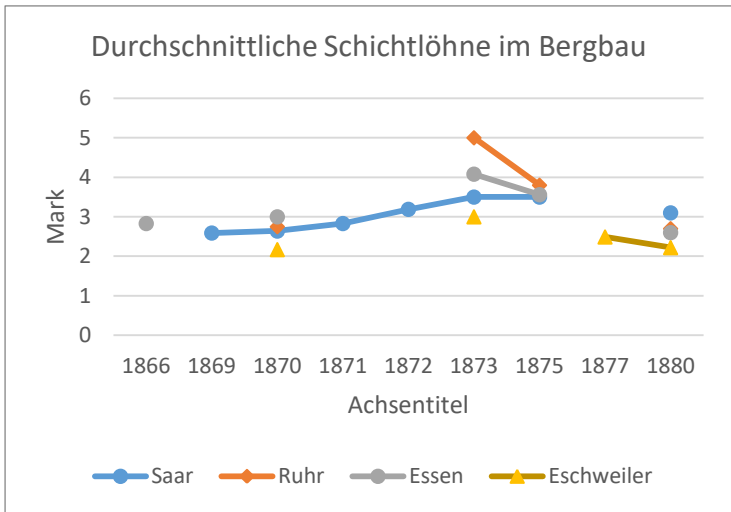
Die Durchschnittsverdienste der Gesamtbelegschaft auf der Zeche Sälzer und Neuak bei Essen betragen:

1866	2,83 Mark
1870	3,00 Mark
1873	4,08 Mark
1875	3,56 Mark
1880	2,60 Mark

Im linksrheinischen Eschweiler Revier betragen die durchschnittlichen Schichtlöhne:

1870	2,16 Mark
1873	3,00 Mark
1876	2,49 Mark
1880	2,22 Mark.

Graphisch stellt sich die Lohnentwicklung wie in der nachstehenden Grafik dar. Die Höhe der Schichtlöhne kann nur annähernd verglichen werden, da teilweise unterschiedliche Bezugsgrößen verwendet wurden. So wurde in Ruhrbergbau nur der Schichtlohn der Hauer erfasst.



Durchschnittliche Löhne im Bergbau 1866 bis 1880; Grafik: eigene Darstellung und Berechnung

Hauer hatten aber gegenüber den anderen Arbeitern unter Tage den höchsten Lohn. Zumindest ein Trend wird aus dieser isolierten Betrachtung deutlich: Die Löhne steigen in der Hochkonjunktur um 1873 an, um danach wieder auf das Niveau der 1860er Jahre zu fallen.

Im Jahre 1875, als die Löhne bereits wieder im Sinken begriffen waren, forderte Finanzminister Camphausen in einer Rede im Reichstag, dass die Anforderungen an die Arbeiter noch gesteigert werden und die Löhne sinken müssten.<sup>49</sup>

Bei der Lohnhöhe muss auch berücksichtigt werden, dass die Bergleute nach den alten Bergordnungen eine 8-Stunden-Schicht hatten. In zahlreichen Beschwerden beklagen sie nach dem Wegfall der bergamtlichen Aufsicht eine 10 bis zwölfstündige Schichtdauer, so auch in der im nächsten Abschnitt aufgeführten Eingabe an den König. Von den Unternehmen wird die lange Schichtdauer regelmäßig bestritten. In der Antwort des Handelsministers auf die Eingabe bestä-

---

<sup>49</sup> Provinzial-Correspondenz Berlin vom 27.01.1875, Nr. 4, S.4

tigt dieser aber die Anwesenheit von bis zu 11 Stunden unter Tage. Nach seinen Ausführungen wären aber die Bergleute mit der langen Schichtdauer einverstanden und würden freiwillig länger arbeiten.<sup>50</sup> In diesem Zusammenhang wäre zu fragen, auf welche Schichtzeiten sich die o.g. Durchschnittslöhne beziehen. Wenn ein höherer Schichtlohn sich auf eine um 2 bis 3 Stunden verlängerte Arbeitszeit bezieht, wäre dies evtl. keine Lohnsteigerung sondern ggf. sogar eine Lohnkürzung. Leider lässt sich dies an den Zahlen nicht festmachen.

---

<sup>50</sup> Vgl. Otto Hue: aaO., S. 173

### 4.1.3 Lebenshaltungskosten

Die isolierte Lohnbetrachtung führt alleine zu keinem aussagekräftigen Ergebnis. So ist von maßgebender Bedeutung, welche Kaufkraft die Löhne in der jeweiligen Zeit hatten. In einer mehrseitigen Eingabe von Bergleuten aus dem Kreis Essen an den preußischen König vom 29. Juni 1867<sup>51</sup> rechnen sie vor, dass eine vierköpfige Familie<sup>52</sup> im Monat 20 Taler 25 Silbergroschen für Miete und Lebensmittel aufwenden muss. Licht, Heizung, Kleidung, Hausgerät, Schulgeld und Steuern in Höhe von 15 Talern p.a. wären

---

<sup>51</sup> Abgedruckt in: Tenfelde/Trischler: Bis vor die Stufen des Throns, München 1986, S. 187-191

<sup>52</sup> Aus eigener Kenntnis waren die Familien eher größer als die geschilderten vier Köpfe.



hier noch nicht mitgerechnet. Dagegen würde ein Arbeiter monatlich nicht mehr als 15 bis 16 Taler verdienen. Nur die Arbeiter mit den ertragreichsten Gedingen<sup>53</sup> würden es auf bis zu 30 Taler bringen. Selbst bei größtem Fleiß bei einer elfstündigen Schicht käme ein Arbeiter nur auf 17 bis 18 Taler im Monat, die geringeren Arbeiter nur auf 9 bis 10 Taler<sup>54</sup>. Dagegen war nach Hue<sup>55</sup> der Roggenpreis von 1859 bis 1867 von 18 auf 25,50 Mark gestiegen, der Kartoffelpreis von 6,51 auf 7,44 Mark, der Rindfleischpreis von 92 Pfennig auf 1 Mark/kg gestiegen. Da in dieser Zeit wie oben dargestellt, noch keine signifikante

---

<sup>53</sup> Ein Gedinge ist die zwischen einer Kameradschaft vor Ort und dem Steiger vereinbarte Förderleistung zu einem festen Lohn.

<sup>54</sup> Tenfelde/Tritschler: aaO., S. 189-190

<sup>55</sup> Hue, aaO.: S. 173-174

Lohnerhöhung stattgefunden hatte, war die Kaufkraft real gesunken. Der Index<sup>56</sup> der Kosten für Lebensmittel betrug in den Jahren:

<b>Jahr</b>	<b>Index</b>
1871 <sup>57</sup>	114
1872	121
1873	132
1874	135
1877	117
1878	112
1879	112
1880	116
1881	113

---

<sup>56</sup> Gerhard Bry, Übersicht: Lebenshaltungskosten – Statistiken 1871 bis 1913: ZA 8585 Preise, Gestat/histat: historische Statistik, (1960 [2014])  
(<http://www.gesis.org/histat/de/table/details/B59CCD547195CED3D9B04FD6A46789B2#tabelle> , Stand 22.10.2017)

<sup>57</sup> 1871-1874 Deutsches Reich, 1875-1881 Ruhrgebiet, 1900 = 100

Die Lebenshaltungskosten lagen in allen angegebenen Jahren deutlich über dem als Vergleichsgrundlage herangezogenen Index des Jahres 1900. Zur Hochkonjunktur um 1873/1874 gab es einen signifikanten Anstieg der Lebenshaltungskosten. Dies lässt vermuten, dass auch während dieser Zeit die Bergarbeiter selbst bei in dieser Zeit eventuell höherem Lohn keine wirtschaftliche Verbesserung erfuhren.

#### 4.1.4 Produktivität

Der Lohnentwicklung muss zur sachgerechten Bewertung auch die Entwicklung der Produktivität gegenüber gestellt werden. In allen Kohlenrevieren stiegen die Fördermengen pro Kopf erheblich.

## Oberschlesien

1851	180,00 Tonnen
1860	249,13 Tonnen
1870	242,34 Tonnen
1875	255,59 Tonnen
1880	310,98 Tonnen

### **Ruhrgebiet**

### **Saargebiet**

1860	160 Tonnen	160,3 Tonnen
1865	217 Tonnen	179,9 Tonnen
1870	229 Tonnen	174,5 Tonnen
1871	200 Tonnen	187,5 Tonnen
1872	213 Tonnen	203,7 Tonnen
1873	204 Tonnen	199,4 Tonnen
1874	188 Tonnen	190,1 Tonnen
1875	204 Tonnen	195,7 Tonnen
1880	286 Tonnen	227,3 Tonnen

Besonders auffallend ist der erhebliche Fördermengenwuchs in den Jahren 1851 bis 1865. Die späteren Schwankungen sind auch konjunkturbedingt, verdeutlichen aber, auf welchem konstant hohen Leistungsniveau in den Jahren nach den Bergrechtsreformen Kohle gefördert wurde und den höheren Löhnen demnach eine entsprechende Produktivitätssteigerung gegenüber stand.

#### 4.1.5 Entwicklung des Arbeitsschutzes

Zur Beurteilung der sozialen Lage der Bergarbeiter nach den Bergrechtsreformen ist nicht nur die Kenntnis der wirtschaftlichen Situation erfor-

derlich. Von ebenso großer Bedeutung ist die Situation des Arbeitsschutzes, der nach den alten Bergordnungen unter dem Direktionsprinzip durch die Bergämter sichergestellt werden musste.

Sicher muss konstatiert werden, dass sich Arbeitsunfälle nicht gänzlich vermeiden lassen. Das trifft für die heutige Zeit zu, vielmehr sicherlich für die damalige Zeit unter Berücksichtigung des technischen Wissens und Könnens. Eine der größten Gefahren ging damals von sogenannten ‚schlagenden Wettern‘<sup>58</sup> aus. Der Umgang mit offenem Feuer in den Grubenlampen aber auch die Sprengung von Gebirge oder in kohlefüh-

---

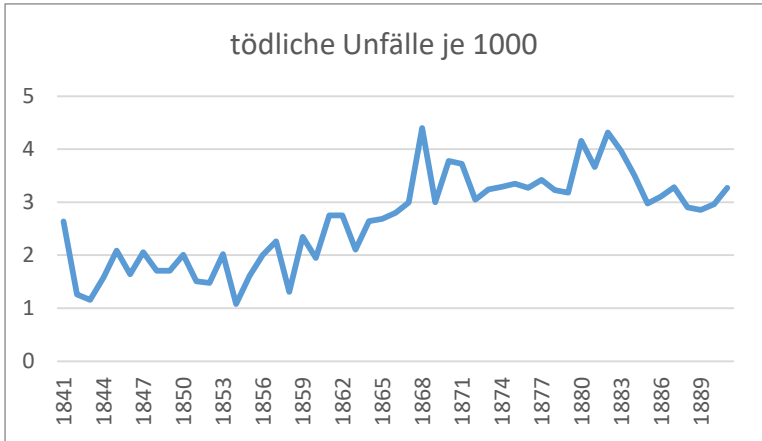
<sup>58</sup> Damit ist der Austritt von (Methan-)Gas aus dem offengelegten Kohlengestein gemeint, der in bestimmten Konzentrationen in Reaktion mit dem Sauerstoff entweder zu gewaltigen Explosionen oder zum Erstickungstod führen konnte.

den Schichten war daher äußerst gefährlich. Ein Hilfsmittel war die ‚Sicherheitslampe‘, die aber nur bei sorgfältiger Beobachtung des Lichts auf eine Wetteransammlung hindeutete, keinesfalls aber für eine sichere Verwendung trotz vorhandener ‚Wetter‘ gedacht war. Eine ausreichende Bewetterung (Luftzufuhr, Zirkulation) war daher unbedingt erforderlich. Allerdings sind ‚schlagende Wetter‘ mit den oft erheblichen Opferzahlen auch nur ein Teil der Ursachen für Unfälle im Bergbau.

Die nachstehende Tabelle<sup>59</sup> verdeutlicht die Entwicklung der tödlichen Unfälle je 1000 Beschäftigte im Ruhrbergbau:

---

<sup>59</sup> Nach Tenfelde: a.a.O., S. 225/226



Tödliche Unfälle 1841 bis 1890, Grafik: eigene Darstellung und Berechnung

Die teilweise erheblichen Ausschläge werden sich auch in früheren Zeiten auf Massenglücke zurückführen lassen. Bis zur Mitte der fünfziger Jahre ließe sich eine relativ konstante Trendlinie bei einem Mittelwert um 1,7 konstruieren. Der Mittelwert für die folgenden Jahre liegt über 3,0 und hat steigende Tendenz. Dies ist umso mehr



auffällig, als in späteren Jahren die Zahl der Obertagearbeiter mit vergleichsweise geringerem Unfallrisiko überproportional zu den Untertagearbeitern anstieg<sup>60</sup>.

Besonders erschreckend ist der Vergleich mit Todesraten aus Belgien und England, wo der Bergbau für seinen früher geringen Arbeitsschutz bekannt war. Hier sanken zwischen 1851 und 1890 die Raten von 3,10 bzw. 4,301 auf 1,99 bzw. 1,181 Todesfälle je 1000 Beschäftigten im Gesamtbergbau.

Aber nicht nur die tödlichen Unfälle sondern auch die allgemeinen Krankheitsfälle müssen für eine Einschätzung des Umfangs der Unfallverhütung und des Arbeitsschutzes herangezogen

---

<sup>60</sup> Lorenz Pieper: Die Lage der Bergarbeiter im Ruhrrevier, Stuttgart und Berlin, 1903, S. 131

werden. Leider existierte vor Inkrafttreten des Unfallversicherungsgesetzes 1885 keine allgemeine Zählung des Krankheits- und Unfallgeschehens. So konnte Hue auch nur Einzelangaben aus bestimmten Revieren oder Knappschaftskassen auswerten<sup>61</sup>. Es entfielen in Westfalen 1861/63 auf je 1000 Bergleute gut 154 Betriebsunfälle und 957 sonstige Krankheitsfälle, zusammen also über 957 je Tausend! Diese Zahl muss gegenüber Vorjahren enorm gewesen sein, denn selbst die Gewerkezeitung<sup>62</sup> „Glückauf“ schrieb: „Wir gestehen, dass wir hierfür keine Erklärung finden.“ Für das Eschweiler Revier existiert eine Zeitreihe.

---

<sup>61</sup> Otto Hue: a.a.O., S. 201-206

<sup>62</sup> Zeitschrift der Bergwerksunternehmen

Danach erkrankten von 100 Knappschaftsmitgliedern:

1840	22,91
1860	47,01
1868/78	76,00

Eine Auswertung der Krankheitsfälle (je 1000) mit Krankengeldbezug zeigt in den preußischen Knappschaftsvereinen folgendes Bild:

Jahr	Fälle je 1000
1865/67	657
1868	663
1874	531
1876	574
1878	690
1880	570
1882	567
1884	539
1886	557
1888	517
1890	547

Das Krankheitsgeschehen scheint hier auf den ersten Blick mit einigen Ausreißern relativ stabil zu sein. Hier müssen aber mehrere Faktoren berücksichtigt werden. Durch die Änderung der Knappschaftsstatuten werden ab 1865 für die ersten drei Tage der Krankheit kein Krankengeld mehr gezahlt. Die tatsächlichen Krankheitstage sind somit in Abhängigkeit von den tatsächlichen Krankheitsfällen entsprechend höher. Bei den Zahlen ist weiter zu berücksichtigen, dass im Laufe der Zeit eine Vermehrung der Obertagsbelegschaften stattgefunden hat. Ein Vergleich der Krankheitsfälle von Untertags- und Obertagsarbeitern der Jahre 1908 bis 1910 zeigt deutlich, dass bei Untertagsarbeitern deutlich mehr Krankheitsfälle auftreten als bei Obertagsarbeitern.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der Bergarbeiter in den Jahren von 1868 bis 1888 von 81.395 auf 201.088 stieg. Dabei waren die zugezogenen Arbeitskräfte aus den östlichen Provinzen Preußens vorwiegend jünger als die bisherige Belegschaft. Das Durchschnittsalter sank und gleichzeitig sank die Zahl der Beschäftigten über 56 Jahren von 3,2 auf 2,9 %. Wie schnell auch diese jüngeren und kräftigeren Arbeitskräfte ihre Kräfte lassen mussten, zeigt die Altersentwicklung bei den Invaliden (Neuzugänge):

1861: 55 Jahre

1862: 52 J.

1863: 52,3 J.

1864: 53,5 J.

1865: 54,25 J.

1873: 49,8 J.

1874: 48,8 J.

1875: 48,8 J.

1876: 48,4 J.

1877: 47,4 J.

1885: 48,6 J.

1886: 48,2 J.

1887: 49,0 J.

1888: 48,8 J.

1889: 47,7 J.

Zwischen 1861 und 1889 sank das Durchschnittsalter der neu in die Invalidität gefallenen Bergarbeiter um 7,3 Jahre. Zudem vermehrte sich der Invaliditätsstand um über 50 Prozent stärker gegenüber der Vermehrung der Beschäftigten.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Otto Hue: a.a.O., S. 205/206

#### 4.1.6 Senkung der Knappschaftsversorgung

Wie oben geschildert, wurde 1854 das Knappschaftsrecht geändert, was kurz darauf zu einer Änderung der Knappschaftsstatuten und einer Verminderung der Leistungen und zu höheren Beiträgen führte. So erhielten die Bergleute im Krankheitsfalle nur noch den halben Lohn, gegenüber dem früher vollen Lohn. Zudem waren früher die Werksbesitzer für die Kosten der Unfallkranken allein verantwortlich, nun mussten auch die Bergarbeiter die Kosten zur Hälfte aufbringen. Die bisherige Selbstverwaltung der Knappschaftskassen wurde nun zu einer paritätischen Verwaltung durch Bergarbeiter und Werksbesitzer. Bei den Wahlen der Vorstände setzten sich aber schon bald die Vertreter der Zechenunternehmen durch und bestimmten so-

mit die Kassenführung und die Statuten über die Kassenleistungen. Diese Verschärfung der Knappschaftsregelungen führte in der Folge zu erheblichen Beschwerden der Bergleute an die Bergbehörden.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Abgedruckt in: Tenfelde/Trischler: Bis vor die Stufen des Throns, München 1986, S. 128-150



## 4.2 Zusammenfassung

Über alle Stufen der Bergrechtsreformen hatte sich die Bergverwaltung und Bergaufsicht immer mehr zurückgenommen. Von einer beinahe Allzuständigkeit für sämtliche Belange des Bergwesens von der Betriebsführung bis hin zum persönlichen und technischem Arbeitsschutz war zuletzt nur noch eine formale Prüfung der Arbeitsordnungen geblieben sowie die Anordnung von technischen Maßnahmen nach Grubenunfällen, bei denen die Grubenbesitzer es nicht schafften, die Ursachen in persönlichem Fehlverhalten der Bergleute zu finden. Von dem früher dreistufigen Verwaltungsaufbau der Bergaufsicht (Revierbeamte, Bergämter und Oberbergämter) wurde die mittlere Ebene der Bergämter völlig gestrichen. Innerhalb der Bergverwaltung war

damit ein inhaltlicher und organisatorischer Umbruch verbunden, der, verbunden mit ministeriellen Weisungen, die wohl oft zugunsten der Bergbauunternehmen erfolgten, zu einer gewissen Frustration der Bergbeamten führte. Inwieweit dies stattgefunden hat, müsste ein intensives Studium der Berg- und Werksakten belegen können.

Es kann nicht ausgeblendet werden, dass es den Bergleuten je nach Revier vor dem Beginn der Reformen nicht wesentlich besser gegangen ist. Beschwerden über Arbeitszustände und zu geringen Lohn hat es auch zu Beginn des 19. Jahrhunderts gegeben.<sup>65</sup> Bis zu den Reformen in den 1850er Jahren war die Bergbehörde aber von dem Grundsatz der Bedürfnissicherung für die

---

<sup>65</sup> Vgl. Tenfelde/Trischler: a.a.O., S. 70, 75, 85

Bergleute geleitet.<sup>66</sup> Dies fiel mit Einführung des freien Arbeitsvertrages völlig weg. Überhaupt konnte der Arbeitsvertrag nicht frei verhandelt und vereinbart werden, sondern die Werksbesitzer setzen ihre Arbeitsbedingungen in den Arbeitsordnungen einseitig fest.

Die vorstehenden Zahlen dokumentieren, dass sich die Zustände auf der Arbeiterseite zunehmend auf allen Gebieten verschlechter haben. Der Zunahme der Produktion hielt der Lohnanstieg in keiner Weise stand. Teilweise sank der Lohn trotz größerer Produktivität.

Die Arbeitsbedingungen verschlechterten sich, was sich durch steigende Unfallziffern und die Zunahme der tödlichen Arbeitsunfälle belegen

---

<sup>66</sup> Vgl. Tenfelde: aaO., S. 102

lässt. Gleichzeitig verschlechterten sich die Leistungen bei Krankheit und Invalidität.

Somit kann festgehalten werden, dass die Bergrechtsreformen bis 1865 langfristig und anhaltend zu einer spürbaren Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Bergleute geführt hat.

## 5. Der Paradigmenwechsel im NRW-Arbeitsschutz nach 1990

Der staatlich geregelte Arbeitsschutz hat sich historisch aus den sich zur Zeit der Industrialisierung seit Mitte des 19. Jahrhunderts stark wandelnden Lebens- und Arbeitsbedingungen entwickelt.

Der Arbeitsschutz bezog sich damals auf die Gesamtheit der Sozialpolitik, die als soziale Bewegung das Ziel hatte, bei den asymmetrischen Lebens- und Beschäftigungsverhältnissen der industriellen Arbeiterschaft (ausgenommen davon die Bergarbeiter) einen Schutz vor übermäßiger Verwertung ihrer Arbeitskraft zu bieten. Ihre gesetzliche Grundlage fanden die Vorschriften

zum Arbeitsschutz vor allem in der Gewerbeordnung mit dem so genannten Arbeiterschutzgesetz vom 1. Juni 1891 (RGBl., 261), der gesetzlichen Unfallversicherung vom 6.7.1884 (RGBl., 69) und zivilrechtlichen Regelungen des BGB vom 18.8.1896 (RGBl., 195). Später waren Vorschriften zum Arbeitsschutz in der Reichversicherungsordnung (RVO) zusammen gefasst<sup>67</sup>, die als Grundnorm des Sozialstaats galt. Auch heute noch enthalten die Paragraphen 617 - 619 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB), abgesehen von den Vorschriften über arbeitsvertragliche Regelungen in den Paragraphen 611 ff. BGB und den sich hieraus zum Teil ableitenden Sonderge-

---

<sup>67</sup> Reichsversicherungsordnung vom 19. Juni 1911 (RGBl. I S. 509)

setzen<sup>68</sup>, Vorschriften zum technischen Arbeitsschutz.

Die fortschreitende Entwicklung von Technik aber auch von Organisation, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft haben für einen ständigen Wandel der Arbeitsbedingungen gesorgt. Dieser Wandel hat sich in den letzten Jahren sogar noch vervielfacht. Vor dem Hintergrund zunehmender Komplexität betrieblicher und gesellschaftlicher Problemlagen entsteht eine hochgradige Veränderungsdynamik. Die Veränderungsprozesse werden immer schneller und überschreiten teilweise das menschliche Maß an Wahrnehmungs-, Umsetzungs- und Verände-

---

<sup>68</sup> Vgl. z.B.: Kündigungsschutzgesetz, Entgeltfortzahlungsgesetz, Bundesurlaubsgesetz, Mutterschutzgesetz

rungsfähigkeit.<sup>69,70</sup> Zeitgleich wird eine Zunahme instabil-komplexer Situationen beobachtet.

Insoweit waren auch die Anforderungen an den Arbeitsschutz seit jeher einem regelmäßigen Wandel unterworfen und werden es wohl auch bleiben.

Der Begriff ‚Arbeitsschutz‘ war allerdings nur ein Teilbereich einer viel komplexeren Aufgabenstellung der früher so genannten ‚Gewerbeaufsicht‘, die nach der Einrichtung der Polizei als staatliche Landespolizei<sup>71</sup> als Sonderordnungsbehörde auf

---

<sup>69</sup> Jay Cross/Lance Dublin: Implementing e-learning, ASTD, 2002

<sup>70</sup> Nach Auffassung von Jay Cross wird die Menschheit im 21. Jahrhundert nicht die Erfahrung von 100 Jahren sondern die äquivalente Erfahrung von 20.000 Jahren machen.

<sup>71</sup> „Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei“ vom 11. August 1953



kommunaler und Landesebene aus der ‚Sonderpolizei‘ (Gewerbepolizei) hervorgegangen war.

Im Zuge des „Zusammenwachsens“ von Europa ist der Arbeitsschutz zunehmend auch zu einem Kernbereich des heutigen EG-Rechts geworden.

In den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts wurde u.a. auch wegen der zunehmenden verbindlichen europäischen Rechtssetzung, die zu einem erheblichen Bedeutungsverlust der nationalen Unfallverhütungsvorschriften<sup>72</sup> geführt hatten, das bisherige Arbeitsschutzsystem aus wissenschaftlicher Sicht<sup>73</sup> in Deutschland zunehmend als unbefriedigend angesehen.

---

<sup>72</sup> <http://regelwerk.unfallkassen.de/regelwerk/index.jsp>  
(zuletzt aufgerufen 20.02.2017)

<sup>73</sup> Vgl.: Ulrich Pröll: Arbeitsschutz und neue Technologien, Springer, 1991

Auf europäischer Ebene wurden mit der Richtlinie 89/391/EWG<sup>74</sup> die Mindestanforderungen für einen modernen Arbeitsschutz beschlossen.

Mit dem heute geltenden Arbeitsschutzgesetz vom 07.08.1996 (BGBl I, 1246) i.g.F. wurde schließlich die Richtlinie 89/391/EWG 1:1 umgesetzt. Zeitgleich erfolgte auch die Einführung des SGB VII<sup>75</sup>, das den Arbeitsschutz in Deutschland im dualen System zur Grundlage hat. Hiernach besteht neben dem staatlichen Arbeitsschutz als zweite Säule der autonome selbstverwaltete Arbeitsschutz durch die Berufsgenossenschaften als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung.

---

<sup>74</sup> Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12.06.1989–EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz–AblEG Nr. L 183, 1

<sup>75</sup> Sozialgesetzbuch Siebtes Buch vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1254) i.g.F

Mit diesen Rechtsänderungen war im Verbund mit weiteren Gesetzesänderungen wie dem ASiG<sup>76</sup> ein Paradigmenwechsel verbunden. Bis dahin war das ‚Arbeitsschutzsystem‘ von regelmäßiger staatlicher Überwachung durch die Gewerbeaufsicht (hierarchisch-hoheitlich) geprägt. Das dem Muster des preußischen Polizeirechts folgende Revisions-Prinzip ging von einer unmittelbaren Kontrollierbarkeit betrieblicher Gefahrenzustände, aus. Leitideen der zugehörigen Vorstellung von derartiger staatlicher Aufsicht sind Kontrolle, Durchsetzung und Gesetzesvollzug.

---

<sup>76</sup> Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit – Arbeitssicherheitsgesetz -ASiG-vom 12.12.1973 (BGBl. I, 1885) iGF., Aktuell:  
<http://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/arbeitschutzgesetz.html> Stand 22.10.2017

Die Gewerbeaufsicht war eine staatliche Eingriffsverwaltung.

Im Gegensatz dazu sollte es im neuen Arbeitsschutzrecht entgegen der bisherigen Praxis um die Motivation der Unternehmen zu einer systematischen und konsequenten Prävention durch die Unternehmen gehen, die der Sicherheit und der Gesundheit der Beschäftigten dienen sollte. Schon sprachlich sollte die Aufgabe des Staates nicht mehr die Aufsicht über die Gewerbetreibenden und deren Betriebe sein, sondern Aufgabe war die Sicherstellung des Arbeitsschutzes. Die Eigenverantwortung des Unternehmers sollte vor staatlicher Reglementierung stehen. Dabei sollten die Maßnahmen sogar auf den privaten

Bereich und Familienangehörige der Beschäftigten ausstrahlen.<sup>77</sup>

Die neue Sichtweise im Verbund mit weiteren Arbeitsschutz- und Unfallverhütungsvorschriften hat in den folgenden Jahren in den Betrieben in vielen Bereichen zu erheblichen Aktivitäten von der Erstellung von Gefährdungsbeurteilungen bis hin zur Gestellung von Persönlicher Schutzausrüstung (PSA) geführt.

---

<sup>77</sup> Richtlinie 89/391/EWG, Erwägungsgrund 8, Satz 2

## 5.1 Auswirkungen

Bei bereits ausgeführt, hat die neue Sichtweise des Arbeitsschutzes auf der organisatorischen Ebene zu Veränderungen geführt. Neben diesen Veränderungen und den eventuell festzustellenden Problemen soll ein Blick auf die Entwicklung des Unfallgeschehens die Folgen für die unmittelbar betroffenen deutlich machen.

### 5.1.1 Organisatorische Veränderungen

Bei den Auswirkungen ist zunächst grob zwischen den verwaltungsinternen und den betrieblichen Auswirkungen zu trennen.

Verwaltungsorganisatorisch wurden ab 1996 die bisherigen Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter

und Staatlichen Gewerbeärzte als unterste staatliche Aufsichtsbehörden aufgelöst. Anstelle der der Gewerbeaufsichtsämter wurden Staatliche Ämter für Arbeitsschutz und Staatliche Ämter für Immissionsschutz (später wieder aufgelöst) gegründet und die Aufgaben der Staatlichen Gewerbeärzte sowie Einzelaufgaben der Gewerbeaufsichtsämter sowie der Strahlenschutz wurden einer neu gegründeten Landesanstalt für Arbeitsschutz übertragen. Bei den Regierungspräsidien wurden die Dezernate ‚Gewerbeaufsicht‘<sup>78</sup> zu Dezernaten ‚Arbeitsschutz‘ umgebildet. Dazu gehörte auch, dass sie organisatorisch nicht mehr zur Abteilung ‚Ordnungsrecht‘ sondern zur Abteilung ‚Wirtschaft‘, die inzwischen in ‚Um-

---

<sup>78</sup> Im Dienstleistungsportal der Landesverwaltung NRW ist heute unter ‚Gewerbeaufsicht‘ kein Eintrag mehr zu finden. (<http://www.service.nrw.de/az/index.php?wort=Gewerbeaufsicht>) (Stand 22.10.2017)

welt, Arbeitsschutz' umbenannt wurde, zugeordnet wurde. Schon organisatorisch zählte die Arbeitsschutzverwaltung damit nicht mehr zur Ordnungs- und Eingriffsverwaltung sondern eher in den Bereich (Dienst-)Leistungsverwaltung. Dieser frühere Charakter als Eingriffsverwaltung hatte auch Auswirkungen hinsichtlich des besonderen Zusammenwirkens zwischen Polizei und Gewerbeaufsicht (Vollzugs- oder Amtshilfe)<sup>79</sup>. Die Beschäftigten selbst waren Beamte einer Sonderlaufbahn mit eigener Ausbildungs- und

---

<sup>79</sup> Lydia Buck-Heilig: Die Gewerbeaufsicht: Entstehung und Entwicklung, Opladen, 1989, S. 241/242, [https://books.google.de/books?id=cUHMBgAAQBAJ&pg=PA226&lpg=PA226&dq=Ausbildung+Gewerbeaufsichtsbeamte+nrw&source=bl&ots=-W4K\\_YGLS8&sig=03eGau2U4GZGW1YSHgviO39f8IU&hl=de&sa=X&ved=0ahUKEwiUmvSdhczRAhUEECwKHfeQBmoQ6AEIPzAG#v=onepage&q=Ausbildung%20Gewerbeaufsichtsbeamte%20nrw&f=false](https://books.google.de/books?id=cUHMBgAAQBAJ&pg=PA226&lpg=PA226&dq=Ausbildung+Gewerbeaufsichtsbeamte+nrw&source=bl&ots=-W4K_YGLS8&sig=03eGau2U4GZGW1YSHgviO39f8IU&hl=de&sa=X&ved=0ahUKEwiUmvSdhczRAhUEECwKHfeQBmoQ6AEIPzAG#v=onepage&q=Ausbildung%20Gewerbeaufsichtsbeamte%20nrw&f=false) (Stand 22.10.2017)



Prüfungsordnung<sup>80</sup>. Die praktische Handlungs-  
routine der Gewerbeaufsichtsbeamten bestand  
in einem klassischen Leitbild von technischer  
Gefahrenabwehr und einem dazugehörigen poli-  
zeirechtlichen und deterministischen Konzept  
von „Überwachung“. Sie selbst waren und fühl-  
ten sich durch die regelmäßigen Revisionen ver-  
antwortlich und in der Pflicht, den Unternehmen  
Maßnahmen vorzugeben, wie Unfälle und Gefah-  
ren im Betrieb verhindert werden müssen. Nöti-  
genfalls auch durch Zwangsmittel.

Diese Handlungsroutine war nun obsolet gewor-  
den. Sie durften nun nicht mehr anweisen, son-  
dern sollten den Unternehmer ‚beraten‘, wie er  
seiner Pflicht zur Gewährleistung einer ‚guten

---

<sup>80</sup> Ausbildungs- und Prüfungsordnungen für den mittleren,  
gehobenen und höheren Dienst der Gewerbeaufsicht NRW

Arbeit' nachkommt, waren nun ‚Initiator‘ und ‚Kordinator‘. Hierfür waren sie aber nicht ausgebildet worden. Die Änderung weiterer innerorganisatorischer Rahmenbedingungen wie ‚Lean Management‘ mit der Streichung von Zwischenhierarchien und informellen Hierarchien sowie die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung führten aus eigenem Erleben zum Zusammenbruch des Weltbildes nicht unerheblicher Teile der Belegschaft.

Auf Ebene der Unternehmen hatte der Paradigmenwechsel ebenfalls erhebliche Auswirkungen. Hatten sich die Unternehmen bisher darauf verlassen, dass ihnen die Gewerbebeamten bei den regelmäßigen Revisionen die erforderlichen Maßnahmen vorschreiben würden, wurde von ihnen nun gefordert, aus eigenem Antrieb präventiv und vorausschauend gesundheitliche Ge-

fahren bei der Arbeit festzustellen und abzustellen. Die Arbeitsschutzverwaltung fungiert zukünftig als eine Art Qualitätssicherung als Kerngehalt der Sozialstaatsgarantie in betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz<sup>81</sup>. In eigener Zuständigkeit mussten nun die Betriebe Gefährdungsbeurteilungen für jeden Arbeitsplatz erarbeiten, dies unter Einbeziehung der Beschäftigten und Betriebsräte, was sich inhaltlich, zeitlich und organisatorisch als sehr aufwändig gestaltete. Die Gefährdungsbeurteilungen wiederum waren Grundlage für Arbeitsschutzkonzepte, um sich evtl. aufzeigende Gefährdungen begegnen zu können. Erstellungsaufwand und daraus resultierende Maßnahmen waren mit einem erhebli-

---

<sup>81</sup> Prüll, Von der Gewerbepolizei zum Vorsorgemanagement, Jahrbuch für kritische Medizin, Band 20, Hamburg, 1993, S. 150

chen Kostenaufwand verbunden, dem die Unternehmen keinen direkten betriebswirtschaftlichen Nutzen gegenüberstellen konnten<sup>82</sup>.

Der Kostenfaktor ist für die Betriebe ein wichtiges Argument. So gaben bei der Untersuchung des BIT / Universität Bielefeld fast 78% der Unternehmen die Kostenreduktion als vordringlichstes Ziel der Zukunft an.<sup>83</sup> Tatsächlich fallen neben den Sachkosten für z.B. neue ergonomische Maschinen auch die Kosten für das gesamte Arbeitsschutzmanagement an. Dazu gehören

---

<sup>82</sup> Udo Rosowski: Möglichkeiten zur Ausgestaltung eines Arbeitsschutzcontrollings für den staatlichen Arbeitsschutz, Hamburg/München, 2011, S. 12

<sup>83</sup> BIT e.V./Universität Bielefeld Fakultät für Gesundheitswissenschaften, 2003; Repräsentative Befragung im Rahmen des Projekts ‚Betriebliches Gesundheitsmanagement‘, [www.bit-bochum.de/infos/GMBefragung.html](http://www.bit-bochum.de/infos/GMBefragung.html) (Stand 22.10.2017)

Sicherheitsfachkräfte oder Betriebsärzte, soweit diese fest im Betrieb angestellt sind. Andernfalls haben sich Unternehmen diese fachliche Unterstützung vertraglich bei Werksarztzentren u.ä. gesichert. Die regelmäßigen Sitzungen des Arbeitsschutzausschusses mit Betriebsleitung, Sicherheitsbeauftragten, Fachkräften für Arbeitssicherheit und Betriebsräten beanspruchen Zeit und verursachen damit ebenfalls Kosten.

### 5.1.2 Entwicklung des Unfallgeschehens

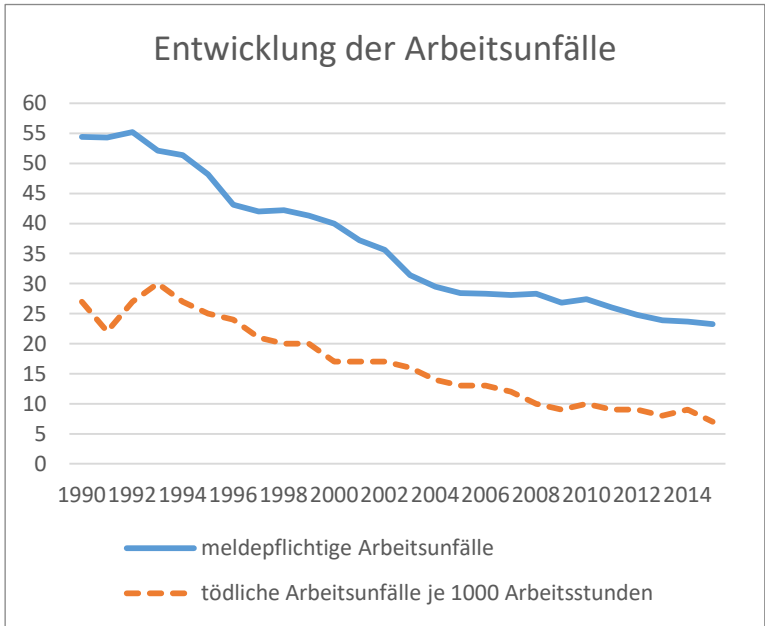
Das Zusammenwirken verschiedener Akteure des Arbeitsschutzes und eine größere Selbstverantwortung der Betriebe sollten zu einer Verbesse-

rung der gesundheitlichen Lage der Beschäftigten führen. Aufschluss hierüber geben die statistischen Erhebungen der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA). Die Entwicklung des Unfallgeschehens und die Entwicklung der tödlichen Arbeitsunfälle sind in der nebenstehenden Grafik dargestellt.<sup>84</sup>

Die Daten der BAuA beziehen sich leider auf das Unfallgeschehen in Gesamtdeutschland. Eine regionale Auswertung wird bis heute nicht angeboten.

---

<sup>84</sup> Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin  
Dortmund: Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2015  
– Unfallverhütungsbericht Arbeit., Dortmund, 2016



Entwicklung der Arbeitsunfälle; Grafik: eigene Darstellung

Das heutige und in den letzten Jahren mehrfach umgebildete und umbenannte Landesinstitut für Arbeitsgestaltung NRW (nach der Auflösung der

Gewerbeaufsicht zunächst Landesanstalt für Arbeitsschutz NRW, dann Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit NRW) erstellte anfänglich noch jährliche Statusanalysen (bis 1999), später Berichte zur Arbeitswelt (2000 und 2004), dann einen Bericht „LIGA. Praxis-Gesunde Arbeit NRW“ (nach einer Repräsentativbefragung 2009) sowie den Bericht „Gesunde Arbeit NRW 2014“ mit Ergebnissen einer erneuten Repräsentativbefragung. Obwohl der Verfasser selbst am Aufbau eines „Observatoriums der Gesundheitsrisiken“ in dieser Landeseinrichtung beteiligt war, sind Zeitreihen über das Unfallgeschehen, die der Statistik der BAuA vergleichbar wären, öffentlich nicht verfügbar sondern werden nur im Intranet der Arbeitsschutzverwaltung zum internen Gebrauch bereitgestellt. Somit bleibt vereinfachend nur der Rückgriff auf das bundesweite Unfallgeschehen.



Tatsächlich ist hier festzustellen, dass sowohl die Arbeitsunfälle als auch die tödlichen Arbeitsunfälle eine stark rückläufige Tendenz aufweisen. Bei isolierter Betrachtung scheint die andere Fokussierung auf konkrete Arbeitsschutzmaßnahmen in Verantwortung der Betriebe erfolgreich gewesen zu sein.

## 5.2 Zusammenfassung

Aus eigener Kenntnis hat der Wandel von der Gewerbeaufsicht zur Arbeitsschutzverwaltung viel Unruhe in die Verwaltung gebracht. Dabei haben sich der Aufgabenwandel und die organisatorischen Veränderungen gegenseitig negativ befeuert. Nach der Auflösung der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter, der Staatlichen Gewerbeärzte und der Strahlenmessstelle NRW, aus

der bei teilweise erheblicher Aufgabenverlagerung zunächst die Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz, die Staatlichen Ämter für Umweltschutz und die Landesanstalt für Arbeitsschutz NRW hervorgegangen sind folgte innerhalb der Landesanstalt im Zuge eines Lean Management eine erhebliche Verringerung von formellen und informellen Hierarchieebenen. Dabei wurden Standorte aufgelöst, was mit zeitlicher Verzögerung erhebliche Versetzungen z.B. von Bochum nach Düsseldorf zur Folge hatte. Fachlich wandelte sich die Aufgabenstellung von Überwachung zu Projektarbeit und Think-Tanks, in denen theoretische Gefährdungen betrachtet und Lösungsansätze entwickelt wurden. Zusätzlich wurde in der Arbeitsschutzverwaltung die Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt, was über mehrere Jahre nicht nur für viele betroffene Mitarbeiter zu einer zusätzlichen Arbeitsbelastung

führte sondern ebenfalls einen massiven Bruch mit allen haushaltsrechtlichen Grundsätzen bedeutete, die man jahrzehntelang angewendet und verinnerlicht hatte. Das wurde bereits 2005 auch von Arbeitsminister Schartau so gesehen: „Für die Beschäftigten waren mit der Veränderung der seit vielen Jahren erfolgreich praktizierten Arbeitsweise und der gewohnten Aufbauorganisation tiefgreifende Einschnitte verbunden ...“<sup>85</sup> Entgegen der vom Minister ebenfalls erwarteten baldigen positiven Aufnahme der Weiterentwicklung von der Arbeitsschutz- zur Arbeitsgestaltungspolitik und der Dienstleistungsorientierung der Arbeitsschutzverwaltung durch die Beschäftigten dauerte dies viele Jahre.

---

<sup>85</sup> Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie NRW: *initiativ in NRW. Wandel gestalten – gesünder arbeiten. Konzept für einen zukunftsorientierten Arbeitsschutz in NRW*, Düsseldorf, 2001, S. 3

Auf Ebene der Betriebe stellte der Paradigmenwechsel ebenfalls eine große Umstellung dar. Konnten sie sich bisher darauf verlassen, dass die Gewerbebeamten bei ihren regelmäßigen Revisionen auf Fehler hinwiesen und entsprechende Maßnahmen zur Beseitigung anordneten, waren sie jetzt selbst für den Arbeitsschutz verantwortlich. Dazu musste eine völlig neue Betriebsorganisation mit Betriebsärzten, Fachkräften für Arbeitssicherheit und Arbeitsschutzausschüssen entwickelt werden. Für jeden Arbeitsplatz mussten Gefährdungsbeurteilungen erstellt und die dort festgestellten Gefährdungen und Einwirkungen abgestellt werden. Die hier entstehenden Kosten konnten nicht unmittelbar einem Erfolg gegenübergestellt werden, was der Einsichtigkeit nicht immer förderlich war.

Für alle Akteure des Arbeitsschutzes (Betriebe, Arbeitsschutzverwaltung, Krankenkassen, Unfallversicherungsträger) stieg der Koordinationsaufwand wegen der Durchführung gemeinsamer Projekte im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie<sup>86</sup>.

Auf Ebene der Beschäftigten haben die Maßnahmen augenscheinlich Erfolg gehabt. Die Unfälle sind seit Jahren rückläufig und belegen damit, dass die Arbeitsschutzmaßnahmen wirken. Für den Arbeitgeber hat die niedrigere Unfallrate durch weniger Krankheitstage mit Lohnfortzahlung auch finanzielle Vorteile. Unbetrachtet soll hier bleiben, dass die Krankheitstage aus anderen Gründen (psychische Belastungen, Burn-out)

---

<sup>86</sup> Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie-GDA:  
<http://www.gda-portal.de/de/Startseite.html> (22.02.2017)

in den letzten Jahren steigen (auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung) und sich das Krankheitsgeschehen insgesamt verschiebt.

## 6. Gesamtfazit

Externe Auslöser der Reformen in Bergwesen des 19. Jahrhunderts waren sowohl die erforderlichen Rechtsangleichungen in Preußen nach dem Gebietszuwachs vor allem nach dem Wiener Kongress und der sich während der industriellen Evolution entwickelnde Wettbewerb, die ausländische Konkurrenz und die Überregulierung in der Aufgabenwahrnehmung durch die Bergbehörden. Intern hatte in Preußen bereits nach dem Tilsiter Frieden eine breit angelegte Heeres- und Verwaltungsstrukturreform begonnen, da die alten Strukturen dem stark verkleinerten preußischen Staat angepasst werden mussten. Der mit den Reformen zunächst betraute Freiherr vom Stein hatte bereits ab den 1790er Jahren wie oben geschildert die Behördenstruktur der Bergbehörden in Preußen mehrfach verän-

dert und war auch hierdurch zum Leiter des gesamten Bergbaus der westlichen Provinzen (und später zum Finanzminister) aufgestiegen. Zu den vorgenannten Gründen kam hinzu, dass das Bergregal, auf dem das staatliche Direktionsprinzip des Bergbaus in Preußen gründete, zunehmend in Frage gestellt wurde und sich eine Legitimationslücke für das Handeln des Staates öffnete. Insoweit waren die Reformen auch Folgen der Aufgabenkritik, die letztlich zu einer völligen Privatisierung bisher öffentlicher Tätigkeiten führten. Die Gewährleistung des Staates bezog sich danach allerdings nur noch auf die äußersten Grundbedingungen der Grubensicherheit und damit indirekt der Sicherung von Leben und Gesundheit der Beschäftigten. Augenscheinlich erfolgte aber auch dies nur reaktiv nach Massenfällen und auch hier wurden nach Intervention der Zechenherren beim Ministerium die Ursa-



chen oft im Selbstverschulden der Bergarbeiter gefunden. Eine Gewährleistung des Staates für ausreichende Lebensgrundlagen der bergarbeitenden Bevölkerung und Sicherung des Arbeitsschutzes fand konkret nicht mehr statt. Die Elemente eines schlanken Staates und Gewährleistungsstaates nach den Reformtheorien des späten 20. Jahrhunderts wurden schrankenlos angewandt und wurden seitens der Bergwerksunternehmen skrupellos zur eigenen Nutzenmaximierung ausgenutzt.

Der Paradigmenwechsel im Arbeitsschutz des Landes NRW erfolgte aufgrund einer wissenschaftlichen Grundlagendiskussion<sup>87</sup> und Vor-

---

<sup>87</sup> Vor allem Pröll diskutierte schon seit Mitte der 1980er Jahre eine Neuausrichtung des staatlichen Arbeitsschutzes: Ulrich Pröll: Problemverschiebungen im Arbeitsschutz und Handlungsbedingungen der staatlichen Gewerbeaufsicht.

gaben des Europarechts in Zeiten, als in NRW die eingedeutschte Variante des New Public Management, das ‚Neue Steuerungsmodell‘, mit dem Schlagwort ‚Schlanke Verwaltung‘ richtig Fahrt aufgenommen hatte<sup>88</sup>. Neben neuen Formen des Rechnungswesen bis hin zur doppelten Buchführung und Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung bis hin zu Reorganisationsmaßnahmen, die zum Abbau von Hierarchieebenen und informellen Leitungsfunktionen führte setzte nun

---

In: Gerd Peter (Hg.): Arbeitsschutz, Gesundheit und neue Technologien, S. 112-122, Opladen, 1988.

<sup>88</sup> Hier wird eine Vermischung verschiedener Reformansätze deutlich. Dies wird auch im Gutachten für den Sonderausschuss des brandenburgischen Landtags zur Überprüfung von Normen und Standards deutlich (Brandenburg war nach der Deutschen Einheit Partnerland von NRW weist in den 90er Jahren deutliche Parallelen auf.) Vgl.: Jann/Wegrich/Bach/Janz: Nachhaltigkeit bei Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung in Brandenburg - Gutachten für den Sonderausschuss des brandenburgischen Landtags zur Überprüfung von Normen und Standards, Universität Potsdam, 2007, S. 11

auch eine starke inhaltliche Aufgabenkritik ein. Diese Diskussion über öffentliche Aufgabenerfüllung und Verantwortungsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft ist heute eher dem Public Governance zuzuordnen. Dabei muss konstatiert werden, dass diese Prozesse zu dieser Zeit durch ein Change Management noch nicht begleitet wurden. Durch die Vielzahl der äußeren Einflüsse, organisatorischen Veränderungen, statusrechtlichen Einschränkungen und einem Bruch mit dem bisherigen Selbstbild eines Gewerbeaufsichtsbeamten waren die Beschäftigten vielfach überfordert. Teilweise wurden diese bisher unbekannt Formen im Verwaltungsablauf und Arbeitsgestaltung schlicht abgelehnt. Anstelle einer wie früher fachlichen Fortbildung wurde nun Projektarbeit gelehrt, Teamarbeit gefördert und Kommunikationstechniken vermittelt. Durch Stellenabbau wurden zudem Beförde-

rungsmöglichkeiten eingeschränkt und durch Umsetzungen und Versetzungen Unsicherheit verstärkt. Was ca. 150 Jahre früher bei den Beschäftigten der Bergverwaltung nur vermutet werden konnte, verfestigte sich nun vielfach in Frust und innerer Kündigung. Auf Seiten der Unternehmen führte der Rückzug des Staates ebenfalls zunächst zu einer großen Verunsicherung. Sie waren nun in erster Linie für die Sicherstellung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes verantwortlich. Auf betrieblicher Seite entstanden zur Durchführung aller gesetzlich vorgeschriebenen Maßnahmen erhebliche Kosten, denen kein direkter Ertrag gegenübergestellt werden konnte. Es entstand ein hoher Zeit und Koordinationsaufwand zur Teilnahme und Durchführung von Gesundheitszirkeln, Arbeitsschutzbesprechungen und ähnlichem. Anders als die Zechenherren hatten sich die Unternehmen diese Selbst-

ständigkeit, die mit der Übernahme von Verantwortung verbunden war, nicht gewünscht. Aber anders als vor 150 Jahren wurden die Unternehmen dieser Aufgabe gerecht. Der Staat nahm seine Gewährleistungspflicht des Arbeitsschutzes ernst und führte selbst oder über zahlreiche Kooperationspartner Schulungen, Besprechungen und Arbeitskreise mit den Unternehmen durch. In den Betrieben achteten die Betriebsräte und Gewerkschaftsvertreter darauf, dass Gefährdungsbeurteilungen erstellt wurden und die Beschäftigten ggf. die erforderliche persönliche Schutzausrüstung erhielten. In den betrieblichen Arbeitsschutzausschüssen waren sie neben Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit ebenfalls vertreten. Die Aktivierung dieser Kräfte war formal gesetzlich in den Arbeitsschutzvorschriften verankert. Für die Beschäftig-

ten wurde damit ein tatsächlicher präventiver Arbeitsschutz geschaffen.

In kritischer Würdigung der beiden Reformvorhaben muss folgendes festgehalten werden:

- Die Bergrechtsreformen mit dem völligen Rückzug des Staates führten zu einem enthemmten agieren der Zechenunternehmen.
- Die Bergrechtsreformen führten zu einem beinahe völligen Wegfall der staatlichen Aufsicht über einen funktionierenden Arbeitsschutz.
- Die Bergrechtsreformen führten zu einem Verlust der Durchsetzungsfähigkeit staatlicher Anweisungen.
- Die Bergrechtsreformen lieferten die Bergarbeiter uneingeschränkt den Arbeitgebern aus, da Regulative wie Ge-

werkschaften oder Betriebsräte nicht existierten und verstärkte die Verelendung der Bergarbeiter in finanzieller und gesundheitlicher und sozialer Sicht.

- Die Arbeitsschutzreformen überforderten durch zeitgleiche andere Maßnahmen der Verwaltungsreform die Beschäftigten.
- Arbeitsschutzreformen im Zusammenwirken mit weiteren organisatorischen und strukturellen Reformen führten auf breiter Basis zu einer inneren Kündigung bei zahlreichen Beschäftigten.
- Die Arbeitsschutzreformen führten auf Seiten aller Akteure des Arbeitsschutzes zu einem erhöhten Koordinationsaufwand und höheren Kosten.
- Für die aus den Arbeitsschutzreformen resultierenden Maßnahmen konnte ein

Arbeitsschutzcontrolling bis heute nicht entwickelt werden. Ein betriebswirtschaftlich messbarer Erfolg konnte nicht belegt werden.<sup>89</sup>

- Die Entwicklung des Unfallgeschehens spricht zunächst dafür, dass die Arbeitsschutzreformen erfolgreich waren.
- Allerdings geben neuere Untersuchungen Anlass zu Bedenken: Bei 80 Prozent der 329 während einer Sonderaktion „Woche des Arbeitsmittels“ überprüften Betrie-

---

<sup>89</sup> Vgl. Udo Rosowski: Indikatoren für die Humanressourcenbewertung - Handlungsansätze zur Förderung von AuG-Maßnahmen durch den staatlichen Arbeits- und Gesundheitsschutz? Diskussion der HUMIND-Forschungsergebnisse zu Humanressourcen und Humankapital im Kontext zu staatlichem Arbeitsschutzhandeln. München, 2009



ben in NRW waren offensichtliche technische Mängel ermittelt worden. Allein in einem Drittel der Firmen mussten Gabelstapler, Kräne und sonstige Geräte stillgelegt werden, weil durch sie die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten akut gefährdet wurde.

Die Gewerkschaft Technik und Naturwissenschaft im öffentlichen Dienst kritisiert das so: Der über Jahrzehnte andauernde bundesweite Personalabbau in den Arbeitsschutzverwaltungen der Länder von teilweise mehr als 30 Prozent, flankiert von strukturellen und organisatorischen Veränderungen, ist der echte Skandal hinter dem erschreckenden Ergebnis der Sonderaktion in NRW“, so Vorsitzender Jan Seidel in dbb aktuell, Nr. 41 vom 7. Dezember 2017. „Es gibt technisch sinnvolle Vorgaben für mehr Si-

cherheit und besseren Gesundheitsschutz, die kaum einer kennt und beachtet. Heutzutage werden technische Vorgaben für die Arbeit mit einer gefährlichen Maschine oder Vorschriften für den Umgang mit einem krebserzeugenden Stoff als überflüssige Bürokratie bezeichnet, dies sind leichtsinnige Äußerungen.“

Offenbar hat die nicht vorhandene ‚Aufsicht‘ dazu geführt, dass die Betriebe inzwischen den Arbeitsschutz nicht mehr so wie nötig beachten. Die Selbstverantwortung der Betriebe hat wohl unter dem Kostendiktat arg gelitten.

Muss ein neuer Paradigmenwechsel her?



## 7. Literatur- und Quellenverzeichnis

Achenbach, Heinrich von: Das französische Bergrecht und die Fortbildung desselben durch das preußische Allgemeine Berggesetz, Bonn, 1869

Allgemeines Berggesetz für die preußischen Staaten vom 24. Juni 1865 (GS S.

Archiv der Friedrich-Ebert-Stiftung: Protokoll über die Verhandlungen des Parteitags der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1893, S. 100,

Arndt, Adolf: Bergbau und Bergbaupolitik, Leipzig 1894

Ausbildungs- und Prüfungsordnungen für den mittleren, gehobenen und höheren Dienst der Gewerbeaufsicht NRW (aufgehoben)

Banner, Gerhard: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, in: VOP 1/1991 und VOP 1/ 1991, Banner, Gerhard: Neue Trends im kommunalen Management, in: VOP 1/1994

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich: 2009

BIT e.V./Universität Bielefeld Fakultät für Gesundheitswissenschaften: Repräsentative Befragung im Rahmen des Projekts ‚Betriebliches Gesundheitsmanagement‘, 2003

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars: Doppik in der Praxis: Bisher vor allem intransparent und ineffizient!, Verwaltung & Management 3/2012

Bogumil, Jörg: Empirische Befunde zur Einführung des NKF, 2014

Brandel, Rolf/ Stöbe, Sybille: Das Neue Steuerungsmodell zwischen effizienter Verwaltung und bürgernahe Politik. In: Institut Arbeit und Technik: Jahrbuch 1997/98. Gelsenkirchen, S. 148-161

Brüggemeier, Martin/Röber, Manfred: Neue Modelle der Leistungserstellung durch E-Government – Perspektiven für das Public Management. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 4. Jg., Heft 2/2011, S. 374

Bry, Gerhard: Übersicht: Lebenshaltungskosten – Statistiken 1871 bis 1913: ZA 8585 Preise, Gestat/histat: historische Statistik, (1960 [2014])

Buck-Heilig, Lydia: Die Gewerbeaufsicht: Entstehung und Entwicklung, Opladen, 1989

Bull-Kommission: Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft, Anlagenband zum Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission, Innenministerium des Landes Nordrhein Westfalen, 2003

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin  
Dortmund: Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit  
2015 -Unfallverhütungsbericht Arbeit., Dortmund,  
2016

Buschhoff, Christian: Evaluation von Verwaltungsmodernisierung, Empirische Erkenntnisse auf Grundlage der Binnenmodernisierung einer Landesverwaltung, Frankfurt/M, 2009

Cross, Jay/Dublin, Lance: Implementing e-learning, ASTD, 2002

Gesetz, die Aufsicht der Bergbehörden über den Bergbau und das Verhältniß der Berg- und Hüttenarbeiter betreffend vom 21. Mai 1860 (GS. S. 201)

Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit – Arbeitssicherheitsgesetz -ASiG-vom 12.12.1973 BGBl. I, 1885

Gesetz über die Besteuerung der Bergwerke für den ganzen Umfang der Monarchie mit Ausnahme der auf dem linken Rheinufer belegenen Landestheile vom 12. Mai 1851 (GS S. 261)

Gesetz über die Verhältnisse der Miteigenthümer eines Bergwerks für den ganzen Umfang der Monarchie, mit Ausnahme der auf dem linken Rheinufer belegenen Landestheile vom 12. Mai 1851 (GS. S. 265)

Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei vom 11. August 1953 (GV NW S. 330)

Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW - NKFG NRW) Vom 16. November 2004, (GV NRW 2004, S. 644)

Hofmann, Gerd /Tschan, Wolfgang: „Bergordnungen“ – eine exemplarische Quellenbeschreibung anhand der historischen Bergbauregion Tirol. In: Josef Pauser, Martin Scheutz und Thomas Winkelbauer: Quellenkunde der Habsburgermonarchie (16.–18. Jahrhundert) Ein exemplarisches Handbuch , München 2004, S. 258

Hue, Otto: Die Bergarbeiter, Teil II, Bochum, 1923

Jann/Wegrich/Bach/Janz: Nachhaltigkeit bei Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung in Brandenburg - Gutachten für den Sonderausschuss des brandenburgischen Landtags zur Überprüfung von Normen und Standards, Universität Potsdam, 2007

Kersten, C.: Die revidierte Bergordnung für das Herzogtum Kleve, Fürstentum Meurs und für die Grafschaft Mark vom 29. April 1766, Dortmund, 1856

Klenk/Nullmeier: Public Governance als Reformstrategie, edition der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2004

KOM(2005): Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates: „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“, 24. Februar 2005

Kommunale Gemeinschaftsstelle: KGSt-Arbeitsergebnisse: Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg (B 19/1992)

Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.): Das Neue Steuerungsmodell - Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht Nr. 5/1993, Köln 1993.

Krause, Rüdiger: Individualautonomie und Kollektivautonomie- Vertragliche Regulierung von Arbeitsbedingungen im Mehrebenensystem. Vortrag am 5. März 2010 im Rahmen des 2. Deutsch-Ungarischen Kolloquiums an der Georg-August-Universität Göttingen

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie NRW: initiativ in NRW. Wandel gestalten – gesünder arbeiten. Konzept für einen zukunftsorientierten Arbeitsschutz in NRW, Düsseldorf, 2001

Pieper, Lorenz: Die Lage der Bergarbeiter im Ruhrrevier, Stuttgart und Berlin, 1903

Provinzial-Correspondenz Berlin vom 27.01.1875, Nr. 4

Pröll, Ulrich: Arbeitsschutz und neue Technologien, Springer, 1991



Pröll, Ulrich: Problemverschiebungen im Arbeitsschutz und Handlungsbedingungen der staatlichen Gewerbeaufsicht. In: Gerd Peter (Hg.): Arbeitsschutz, Gesundheit und neue Technologien, S. 112-122, Opladen, 1988

Pröll, Ulrich: Von der Gewerbepolizei zum Vorsorge-  
management, Jahrbuch für kritische Medizin, Band  
20, Hamburg, 1993

Reichsversicherungsordnung vom 19. Juni 1911  
(RGBl. I S. 509)

Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12.06.1989 –  
EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz–Ableg Nr. L 183,  
1

Rosowski, Udo: Einsatz von Schulverwaltungsassis-  
tentinnen und Schulverwaltungsassistenten an Schu-  
len in Nordrhein-Westfalen - Kompetenzentwicklung,  
Aufgaben, Zufriedenheit und Rolle der Beschäftigten  
im Spannungsfeld von Verwaltungsmodernisierung,  
Stellenabbau und Qualitätssteigerung. München,  
2008

Rosowski, Udo: Indikatoren für die Humanressourcen-  
bewertung - Handlungsansätze zur Förderung von  
AuG-Maßnahmen durch den staatlichen Arbeits- und  
Gesundheitsschutz? Diskussion der HUMIND-  
Forschungsergebnisse zu Humanressourcen und  
Humankapital im Kontext zu staatlichem Arbeits-  
schutzhandeln. München, 2009

Rosowski Udo: Möglichkeiten zur Ausgestaltung eines Arbeitsschutzcontrollings für den staatlichen Arbeitsschutz, München, 2011

Sozialgesetzbuch Siebtes Buch vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1254) i.g.F

Städtetag NRW: Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens - Ergebnisse eines Kooperationsprojekts des Deutschen Städtetages mit der PricewaterhouseCoopers AG, 2011

Tenfelde/Trischler: Bis vor die Stufen des Throns, München, 1986

Verfahrensbeschreibung und Betriebskonzept für den Einsatz von M1 bei der Polizei NRW, Stand: März 2002, Innenministerium des Landes Nordrhein –Westfalen, Referat 47 / AG KLR – 8484/29 unveröffentlicht

Willecke, Raimund/ Turner, Georg: Grundriß des Bergrechts, Berlin 1970

Wittrek, Fabian: Die Verwaltung der Dritten Gewalt, Tübingen, 2006

Zechlin, Lothar: New Public Management an Hochschulen: wissenschaftsadäquat? In: Bundeszentrale für politische Bildung, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 18–19/2015)

## Internet

<http://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/arbeitsschutzgesetz.html>

<http://www.cassini.de/aktuelles/news/article/cassini-verdoppelt-umsatz-im-bereich-oeffentliche-verwaltung.html>

<http://www.gesis.org/histat/de/table/details/B59CCD547195CED3D9B04FD6A46789B2#tabelle>

<http://regelwerk.unfallkassen.de/regelwerk/index.jsp>

<http://www.digitalis.uni-koeln.de/Achenbachg/achenbachg25-32.pdf>

[https://www.lwl.org/westfalen-regional-download/PDF/S158\\_Bergaufsicht.pdf](https://www.lwl.org/westfalen-regional-download/PDF/S158_Bergaufsicht.pdf),

<http://www.gda-portal.de/de/Startseite.html>

<http://library.fes.de/parteitage/pdf/pt-jahr/pt-1893.pdf>

[http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how\\_de](http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_de)

<https://www.finanzverwaltung.nrw.de/eposnrw>

[http://www.ifu.rub.de/mam/content/pdf/folien/vortrag\\_bogumil.pdf](http://www.ifu.rub.de/mam/content/pdf/folien/vortrag_bogumil.pdf)

<http://www.iatge.de/aktuell/veroeff/ds/brandel98a.pdf>

[http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/evaluation\\_doppik.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/evaluation_doppik.pdf)

[www.bit-bochum.de/infos/GMBefragung.html](http://www.bit-bochum.de/infos/GMBefragung.html)

<http://www.bpb.de/apuz/205214/new-public-management-an-hochschulen-wissenschaftsadaequat?p=all>

## 8. Verzeichnis der Fußnoten

<sup>1</sup> KGSt-Arbeitsergebnisse: Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg (B 19/1992)

<sup>2</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (Hrsg.): Das Neue Steuerungsmodell - Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht Nr. 5/1993, Köln 1993.

<sup>3</sup> Gerhard Banner: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, in: VOP 1/1991 S. 6-11, und : VOP 1/ 1991, Gerhard Banner: Neue Trends im kommunalen Management, in: VOP 1/1994, S. 5-12

<sup>4</sup> <http://www.cassini.de/aktuelles/news/article/cassini-verdoppelt-umsatz-im-bereich-oeffentliche-verwaltung.html>

<sup>5</sup> Verfahrensbeschreibung und Betriebskonzept für den Einsatz von M1 bei der Polizei NRW, Stand: März 2002, Innenministerium des Landes Nordrhein – Westfalen, Referat 47 / AG KLR – 8484/29 unveröffentlicht

<sup>6</sup> <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/eposnrw>

<sup>7</sup> Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW - NKFG NRW) Vom 16. November 2004, (GV NRW 2004, S. 644)

<sup>8</sup> Jörg Bogumil/Lars Holtkamp: Doppik in der Praxis: Bisher vor allem intransparent und ineffizient!, Verwaltung & Management 3/2012: 113-117, Jörg Bogumil, Empirische Befunde zur Einführung des NKF, 2014

[http://www.ifu.rub.de/mam/content/pdf/fohlen/vortrag\\_bo gumil.pdf](http://www.ifu.rub.de/mam/content/pdf/fohlen/vortrag_bo gumil.pdf)

s.a.: Rolf Brandel/Sybille Stöbe: Das Neue Steuerungsmodell zwischen effizienter Verwaltung und bürgernaher Politik, <http://www.iatge.de/aktuell/veroeff/ds/brandel98a.pdf>

<sup>9</sup> Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens - Ergebnisse eines Kooperationsprojekts des Deutschen Städtetages mit der PricewaterhouseCoopers PricewaterhouseCoopers AG, 2011, [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/evaluierung\\_doppik.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/evaluierung_doppik.pdf)

<sup>10</sup> Christian Buschhoff: Evaluation von Verwaltungsmodernisierung, Empirische Erkenntnisse auf Grundlage der Binnenmodernisierung einer Landesverwaltung, Frankfurt/M, 2009, insbes. S. 88/89

<sup>11</sup> Lothar Zechlin: New Public Management an Hochschulen: wissenschaftsadäquat? In: Bundeszentrale für politische Bildung, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 18–19/2015)

<sup>12</sup> Klenk/Nullmeier: Public Governance als Reformstrategie, edition der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2004, S. 7

<sup>13</sup> Rosowski, Udo: Einsatz von Schulverwaltungsassistentinnen und Schulverwaltungsassistenten an Schulen in Nordrhein-Westfalen - Kompetenzentwicklung, Aufgaben, Zufriedenheit und Rolle der Beschäftigten im Spannungsfeld von Verwaltungsmodernisierung, Stellenabbau und Qualitätssteigerung, Grin Verlag, 2008, S. 41

<sup>14</sup> Klenk/Nullmeier, S. 12

<sup>15</sup> Aufgaben und Organisationsstruktur basieren letztlich auf gesetzlichen Grundlagen.

<sup>16</sup> Dabei muss immer darauf hingewiesen werden, dass sich der Behördenaufbau, Struktur und Zugehörigkeiten zum öff. Dienst in Deutschland und Großbritannien fundamental unterscheiden. Auf diesen Unterschied hat schon die sogenannte Bull-Kommission hingewiesen: Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft, Anlagenband zum Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission, Innenministerium des Landes Nordrhein Westfalen, 2003, S. 7 – 30

<sup>17</sup> Martin Brüggemeier/Manfred Röber: Neue Modelle der Leistungserstellung durch E-Government – Perspektiven für das Public Management. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 4. Jg., Heft 2/2011, S. 374

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how\\_de](http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_de)

<sup>19</sup> KOM(2005): Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates: „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“, 24. Februar 2005

<sup>20</sup> Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich: 2009, S. 12

<sup>21</sup> Heinrich von Achenbach: Das französische Bergrecht und die Fortbildung desselben durch das preußische Allgemeine Berggesetz, Bonn, 1869, S. 253

<sup>22</sup> Adolf Arndt: Bergbau und Bergbaupolitik, Leipzig, 1894, S. 31

<sup>23</sup> Otto Hue; Die Bergarbeiter, Teil II, Bochum, 1923, S. 9/10

<sup>24</sup> Protokoll über die Verhandlungen des Parteitags der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1893, S. 100, Archiv der Friedrich-Ebert-Stiftung

<http://library.fes.de/parteitage/pdf/pt-jahr/pt-1893.pdf>

<sup>25</sup> Otto Hue, Die Bergarbeiter II, a.a.O., S. 46

<sup>26</sup> Gesetz über die Besteuerung der Bergwerke für den ganzen Umfang der Monarchie mit Ausnahme der auf dem linken Rheinufer belegenen Landestheile vom 12. Mai 1851 (GS S. 261)

<sup>27</sup> Bericht der Landtagskommission in der Sitzung vom 11. August 1848, in: Otto Hue, Die Bergarbeiter II, a.a.O., S. 17/18

<sup>28</sup> Gesetz über die Verhältnisse der Miteigenthümer eines Bergwerks für den ganzen Umfang der Monarchie, mit Ausnahme der auf dem linken Rheinufer belegenen Landestheile vom 12. Mai 1851 (GS. S. 265)

<sup>29</sup> Nach den jeweiligen Knappschafts-Reglements z.B. mehr als drei Jahre Bergmann, guter Gesundheitszustand.

<sup>30</sup> Gesetz, die Aufsicht der Bergbehörden über den Bergbau und das Verhältniß der Berg- und Hüttenarbeiter betreffend vom 21. Mai 1860 (GS. S. 201)

<sup>31</sup> Otto Hue, aaO., S. 61

<sup>32</sup> Adolf Arndt, Bergbau und Bergbaupolitik, Leipzig 1894, S. 101/102

<sup>33</sup> Rüdiger Krause: Individualautonomie und Kollektivautonomie- Vertragliche Regulierung von Arbeitsbedingungen im Mehrebenensystem, Vortrag am 5. März 2010 im Rahmen



des 2. Deutsch-Ungarischen Kolloquiums an der Georg-August-Universität Göttingen

<sup>34</sup> Allgemeines Berggesetz für die preußischen Staaten vom 24. Juni 1865 (GS S. 330)

<sup>35</sup> Otto Hue, aaO., S. 65

<sup>36</sup> § 196: Sicherheit der Baue, Sicherheit des Lebens und der Gesundheit, Schutz der Oberfläche, Schutz gegen gemeinschädigende Auswirkungen des Bergbaus.

<sup>37</sup> Oberbergrat Dr. Klostermann definierte die Arbeitsordnungen wie folgt: „Die Arbeitsordnungen enthalten eine allgemeine Vertragsofferte, durch welche der Werksbesitzer die Bedingungen feststellt, unter welchen er Arbeiter auf seiner Grube beschäftigen will.“ S.a. Arndt: a.a.O., S. 97

<sup>38</sup> Vgl.: Gerd Hofmann / Wolfgang Tschan; „Bergordnungen“ – eine exemplarische Quellenbeschreibung anhand der historischen Bergbauregion Tirol. in: Josef Pauser, Martin Scheutz und Thomas Winkelbauer: Quellenkunde der Habsburgermonarchie (16.–18. Jahrhundert) Ein exemplarisches Handbuch, München 2004, S. 258

<sup>39</sup> Cleve-Märkische Berg-Ordnung, vgl.: C. Kersten: Die revidierte Bergordnung für das Herzogtum Kleve, Fürstentum Meurs und für die Grafschaft Mark vom 29. April 1766, Dortmund, 1856, S. 1

<sup>40</sup> Gründung des ersten ‚Märkischen Bergamtes‘ 1738 in Bochum, <http://www.digitalis.uni-koeln.de/Achenbachg/achenbachg25-32.pdf>

<sup>41</sup> [https://www.lwl.org/westfalen-regional-download/PDF/S158\\_Bergaufsicht.pdf](https://www.lwl.org/westfalen-regional-download/PDF/S158_Bergaufsicht.pdf)

- <sup>42</sup> Raimund Willecke/ Georg Turner: Grundriß des Bergrechts, Berlin 1970, S. 17
- <sup>43</sup> Fabian Wittrek: Die Verwaltung der Dritten Gewalt, Tübingen, 2006, S. 48
- <sup>44</sup> Vgl. Arndt, aaO., S. 187
- <sup>45</sup> Ebenda, S. 191
- <sup>46</sup> Ebenda, S. 191
- <sup>47</sup> Ebenda, S. 192
- <sup>48</sup> Otto Hue: aaO., S. 180 – 184
- <sup>49</sup> Provinzial-Correspondenz Berlin vom 27.01.1875, Nr. 4, S.4
- <sup>50</sup> Otto Hue: aaO., S. 173
- <sup>51</sup> Tenfelde/Trischler: Bis vor die Stufen des Throns, München 1986, S. 187-191
- <sup>52</sup> Aus eigener Kenntnis waren die Familien eher größer als die geschilderten vier Köpfe.
- <sup>53</sup> Ein Gedinge ist die zwischen einer Kameradschaft vor Ort und dem Steiger vereinbarte Förderleistung zu einem festen Lohn.
- <sup>54</sup> Tenfelde/Trischler: aaO., S. 189-190
- <sup>55</sup> Hue, aaO.: S. 173-174
- <sup>56</sup> Gerhard Bry, Übersicht: Lebenshaltungskosten – Statistiken 1871 bis 1913: ZA 8585 Preise, Gestat/histat: historische Statistik, (1960 [2014])  
<http://www.gesis.org/histat/de/table/details/B59CCD547195CED3D9B04FD6A46789B2#tabelle>

<sup>57</sup> 1871-1874 Deutsches Reich, 1875-1881 Ruhrgebiet, 1900 = 100

<sup>58</sup> Damit ist der Austritt von (Methan-)Gas aus dem offengelegten Kohlegestein gemeint, der in bestimmten Konzentrationen in Reaktion mit dem Sauerstoff entweder zu gewaltigen Explosionen oder zum Erstickungstod führen konnte.

<sup>59</sup> Nach Tenfelde: a.a.O., S. 225/226

<sup>60</sup> Lorenz Pieper: Die Lage der Bergarbeiter im Ruhrrevier, Stuttgart und Berlin, 1903, S. 131

<sup>61</sup> Otto Hue: a.a.O., S. 201-206

<sup>62</sup> Zeitschrift der Bergwerksunternehmen

<sup>63</sup> Otto Hue: a.a.O., S. 205/206

<sup>64</sup> Tenfelde/Trischler: Bis vor die Stufen des Throns, München 1986, S. 128-150

<sup>65</sup> Tenfelde/Trischler: a.a.O., S. 70, 75, 85

<sup>66</sup> Vgl. Tenfelde: aaO., S. 102

<sup>67</sup> Reichsversicherungsordnung vom 19. Juni 1911 (RGBl. I S. 509)

<sup>68</sup> Kündigungsschutzgesetz, Entgeltfortzahlungsgesetz, Bundesurlaubsgesetz, Mutterschutzgesetz

<sup>69</sup> Jay Cross/Lance Dublin: Implementing e-learning, ASTD, 2002

<sup>70</sup> Nach Auffassung von Jay Cross wird die Menschheit im 21. Jahrhundert nicht die Erfahrung von 100 Jahren sondern die äquivalente Erfahrung von 20.000 Jahren machen.

<sup>71</sup> „Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei“ vom 11. August 1953

<sup>72</sup> <http://regelwerk.unfallkassen.de/regelwerk/index.jsp>  
(zuletzt aufgerufen 20.02.2017)

<sup>73</sup> Ulrich Pröll: Arbeitsschutz und neue Technologien, Springer, 1991

<sup>74</sup> Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12.06.1989–EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz–AblEG Nr. L 183, 1

<sup>75</sup> Sozialgesetzbuch Siebtes Buch vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1254) i.g.F

<sup>76</sup> Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit – Arbeitssicherheitsgesetz -ASiG-vom 12.12.1973 BGBl. I, 1885) igF., Aktuell: <http://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/arbeitsschutzgesetz.html>

<sup>77</sup> Richtlinie 89/391/EWG, Erwägungsgrund 8, Satz 2

<sup>78</sup> Im Dienstleistungsportal der Landesverwaltung NRW ist heute unter ‚Gewerbeaufsicht‘ kein Eintrag mehr zu finden. <http://www.service.nrw.de/az/index.php?wort=Gewerbeaufsicht>

<sup>79</sup> Lydia Buck-Heilig: Die Gewerbeaufsicht: Entstehung und Entwicklung, Opladen, 1989, S. 241/242, [https://books.google.de/books?id=cUHMBgAAQBAJ&pg=PA226&lpg=PA226&dq=Ausbildung+Gewerbeaufsichtsbeamte+nrw&source=bl&ots=W4K\\_YGLS8&sig=03eGau2U4GZGW1YSHgvIO39f8IU&hl=de&sa=X&ved=0ahUKEwiUmvSdhczRAhUEECwKHfeQBmoQ6AE](https://books.google.de/books?id=cUHMBgAAQBAJ&pg=PA226&lpg=PA226&dq=Ausbildung+Gewerbeaufsichtsbeamte+nrw&source=bl&ots=W4K_YGLS8&sig=03eGau2U4GZGW1YSHgvIO39f8IU&hl=de&sa=X&ved=0ahUKEwiUmvSdhczRAhUEECwKHfeQBmoQ6AE)

IPzAG#v=onepage&q=Ausbildung%20Gewerbeaufsichtsbeamte%20nrw&f=false

<sup>80</sup> Ausbildungs- und Prüfungsordnungen für den mittleren, gehobenen und höheren Dienst der Gewerbeaufsicht NRW

<sup>81</sup> Prüll, Von der Gewerbepolizei zum Vorsorgemanagement, Jahrbuch für kritische Medizin, Band 20, Hamburg, 1993, S. 150

<sup>82</sup> Udo Rosowski: Möglichkeiten zur Ausgestaltung eines Arbeitsschutzcontrollings für den staatlichen Arbeitsschutz, Hamburg/München, 2011, S. 12

<sup>83</sup> BIT e.V./Universität Bielefeld Fakultät für Gesundheitswissenschaften, 2003; Repräsentative Befragung im Rahmen des Projekts ‚Betriebliches Gesundheitsmanagement‘, [www.bit-bochum.de/infos/GMBefragung.html](http://www.bit-bochum.de/infos/GMBefragung.html)

<sup>84</sup> Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin Dortmund: Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2015 – Unfallverhütungsbericht Arbeit., Dortmund, 2016

<sup>85</sup> Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie NRW: initiativ in NRW. Wandel gestalten – gesünder arbeiten. Konzept für einen zukunftsorientierten Arbeitsschutz in NRW, Düsseldorf, 2001, S. 3

<sup>86</sup> Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie-GDA: <http://www.gda-portal.de/de/Startseite.html> 22.02.2017

<sup>87</sup> Vor allem Pröll diskutierte schon seit Mitte der 1980er Jahre eine Neuausrichtung des staatlichen Arbeitsschutzes: Ulrich Pröll: Problemverschiebungen im Arbeitsschutz und Handlungsbedingungen der staatlichen Gewerbeaufsicht. In:

Gerd Peter (Hg.): Arbeitsschutz, Gesundheit und neue Technologien, S. 112-122, Opladen, 1988.

<sup>88</sup> Hier wird eine Vermischung verschiedener Reformansätze deutlich. Dies wird auch im Gutachten für den Sonderausschuss des brandenburgischen Landtags zur Überprüfung von Normen und Standards deutlich (Brandenburg war nach der Deutschen Einheit Partnerland von NRW weist in den 90er Jahren deutliche Parallelen auf.)  
Jann/Wegrich/Bach/Janz: Nachhaltigkeit bei Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung in Brandenburg - Gutachten für den Sonderausschuss des brandenburgischen Landtags zur Überprüfung von Normen und Standards, Universität Potsdam, 2007, S. 11

<sup>89</sup> Udo Rosowski: Indikatoren für die Humanressourcenbewertung - Handlungsansätze zur Förderung von AuG-Maßnahmen durch den staatlichen Arbeits- und Gesundheitsschutz? Diskussion der HUMIND-Forschungsergebnisse zu Humanressourcen und Humankapital im Kontext zu staatlichem Arbeitsschutzhandeln. München, 2009

## 9. Über den Verfasser

Der Verfasser trat 1974 in den Dienst des Landes NRW ein. Jeweils nebenberuflich machte er Abschlüsse als Diplom-Verwaltungswirt, Diplom-Betriebswirt und M.A. in Arbeitswissenschaft. Zusätzlich absolvierte er ein Zweitstudium der Rechtswissenschaft bis zur bestandenen Zwischenprüfung ‚Staatsrecht‘. Der dienstliche Einsatz erfolgte in den Bereichen Allgemeine Verwaltung, Polizei, Veterinärwesen, Arbeitsschutz, Strahlenschutz und Umweltschutz. Dabei war er unter anderem Dienststellenleiter und Mitglied des Führungsstabes der Polizei Düsseldorf und Leiter der Abteilung Verwaltung und Beauftragter des Haushalts des Veterinäruntersuchungsamtes Krefeld und nebenamtlicher Lehrbeauftragter für Berufskunde der Lehranstalt für veterinärmedizinisch-technische Assistenten. Zuletzt war er Projektleiter für die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in der Arbeitsschutzverwaltung des Landes NRW, Mitglied im Auf-

baustab eines Personaleinsatzmanagements im Finanzministerium NRW, Projektmanager zur Einleitung des Verwaltungsverfahrens zur Zwischenlagerung des Kernreaktors im früheren Kernforschungszentrum Jülich mit dazugehöriger Umweltverträglichkeitsprüfung sowie bis zu seinem Ausscheiden im Jahre 2010 Projektmanager für die Einführung eines IT-gestützten Beihilfebearbeitungsverfahrens und der Reorganisation einer Abteilung einer Landesoberbehörde im Bereich des Finanzministeriums NRW.

Seitdem ist er als Autor und Herausgeber verschiedener Fach- und Sachbücher tätig und promoviert aktuell an der Universität Passau und der Andrassy Universität Budapest.



