

Ingo Zakrzewski

Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie - GDA
Anwenderfreundlichkeit und Rechtssicherheit

Die Ziele der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie zum Vorschriften- und Regelwerk im Arbeitsschutz

Vorspann

Durch Verstand sind wir imstande zu erlernende (Regeln zu erfassen), durch Urteilskraft vom Erlernen Gebrauch zu machen (Regeln in concreto anzuwenden), durch Vernunft zu erfinden, Prinzipien für mannigfaltige Regeln auszudenken.

Dieses, von Immanuel Kant stammende, Zitat könnte der Leitsatz für die im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) verfolgten Ziele zum Vorschriften- und Regelwerk im Arbeitsschutz sein. Seit über 100 Jahren ist das deutsche Arbeitsschutzrecht durch das „duale System“, also das Nebeneinander von Unfallverhütungsvorschriften und staatlichen Arbeitsschutzvorschriften geprägt. Ergänzend kommt eine Vielzahl an unverbindlichen technischen Regeln hinzu. Ebenso geben die Unfallversicherungsträger im Rahmen ihres gesetzlichen Präventionsauftrages verschiedenste unverbindliche Regeln für Sicherheit und Gesundheit, Informationen, Leitfäden, Handlungshilfen und anderen Schriften heraus, die an der betrieblichen Praxis orientierte Empfehlungen und Erläuterungen zur Sicherstellung von Sicherheit und Gesundheit im Betrieb geben. Sie alle dienen dazu, für die Beschäftigten einen hohen Arbeitsschutzstandard zu gewährleisten und dem Unternehmer hinreichend Rechtssicherheit zu geben.

Paradigmenwechsel und seine Folgen

Dieses gewachsene Vorschriften- und Regelwerk zum Arbeitsschutz unterliegt einem Weiterentwicklungsprozess, dessen Wurzeln bis ins Jahr 1996 zurückreichen. Mit der Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben durch das Arbeitsschutzgesetz rückte die Eigenverantwortlichkeit des Arbeitgebers und die Formulierung von Schutzzielen zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in den Mittelpunkt. Dieser Ansatz traf auf ein durch konkrete Detailvorgaben geprägtes nationales Arbeitsschutzverständnis, was mit dem Streben nach mehr Eigenverantwortung und Flexibilität beim betrieblichen Arbeitsschutz nicht im Einklang stand. Die Folge waren Kompatibilitätsprobleme, Doppelregelungen und Widersprüche innerhalb des Vorschriften- und Regelwerkes zum Arbeitsschutz.

Diese Entwicklung führte 1999 zu den ersten Ansätzen einer Neuordnung des Arbeitsschutzrechts, einem Prozess, in dem Bund, Ländern und die Unfallversiche-

Trägern die „Grundsätze zur Neuordnung des Arbeitsschutzrechts“ vereinbart, die im Jahr 2003 durch die „Leitlinien zur künftigen Gestaltung des Vorschriften- und Regelwerkes im Arbeitsschutz“¹ ergänzt wurden. Gemeinsam mit dem Beschluss der 81. Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) zur Deregulierung des Arbeitsschutzrechts (2004) und der in der Unfallverhütungsvorschrift „Grundsätze der Prävention“ geregelten Inbezugnahme staatlichen Arbeitsschutzrechts bilden sie die Grundlage für ein transparentes und anwenderfreundliches Regelwerk. Mit der 2006 von der Arbeits- und Sozialministerkonferenz beschlossenen Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) wird der Aufbau eines transparenten, überschaubaren und von Doppelregelungen freien Vorschriften- und Regelwerkes politisch verankert. Er ist damit eingebettet in ein übergeordnetes, an gemeinsamen Grundsätzen und Programmen orientiertes, strategisches Handeln von Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern.

Das neue Rahmenkonzept

In Umsetzung dieses politischen Auftrages wurde von Bund, Ländern und den Unfallversicherungsträgern ein „Rahmenkonzept für ein systematisches und transparentes Vorschriften- und Regelwerk im Arbeitsschutzrecht“ (im Folgenden nur Rahmenkonzept genannt) ausgearbeitet. Es enthält die wesentlichen Eckpunkte zu einem gemeinsamen, aufeinander abgestimmten Vorschriften- und Regelwerk im Arbeitsschutz und beschreibt die Rahmenbedingungen für das zukünftige Verhältnis zwischen den staatlichen Vorschriften und den Vorschriften- und Regelwerken der Unfallversicherungsträger. Dabei geht die Rahmenkonzeption im Grundsatz von den Ebenen Rechtsvorschriften(technischen) Regeln und Informationen aus.

Zentrales Anliegen ist, Doppelregelungen von staatlichem Arbeitsschutzrecht und Unfallverhütungsvorschriften weiter abzubauen und künftig zu vermeiden. Dieser Deregulierungsprozess wurde bei den Unfallversicherungsträgern bereits 1999 eingeleitet und insbesondere im Zusammenhang mit dem Erlass der Unfallverhütungsvorschrift „Grundsätze der Prävention“ in weiten Teilen umgesetzt. Die politischen Forderungen nach Bürokratieabbau und nach mehr Eigenverantwortung verlangen jedoch, dass diese Entwicklung noch konsequenter fortgesetzt wird. Auf Grund der Europäisierung des Arbeitsschutzes sind zwischenzeitlich weite Bereiche durch staatliche Arbeitsschutzvorschriften geregelt. Die hierdurch entstehenden Überschneidungen mit den Regelungsbereichen der Unfallverhütungsvorschriften sind mit dem Ziel eines schlanken Vorschriftenwerkes nicht vereinbar. Deshalb wird der Erlass von Unfallverhütungsvorschriften nach der zwischen Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern im Rahmen der GDA abgestimmten Rahmenkonzeption nur noch zur Ergänzung oder Konkretisierung des staatlichen Rechtes für erforderlich gehalten.

Anpassungen der Rechtsetzungskompetenz

Diese bereits bisher im Rahmen des Vorgehensverfahrens geübte Praxis soll gesetzlich verankert werden. Entsprechend der politischen Forderung nach einer Beschränkung der Rechtsetzungskompetenz auf Fälle, in denen eine Ergänzung oder Konkretisierung staatlichen Rechtes „zwingend erforderlich“ ist, sind die Rechtset-

¹ BArBl. 6/2003, S. 48 ff.

zungskompetenz der Unfallversicherungsträger nach § 15 SGB VII betreffende Änderungen vorgesehen. Zum einen soll im Gesetz der Grundsatz festgelegt werden, dass Unfallverhütungsvorschriften nur noch erlassen werden dürfen, soweit die staatlichen Arbeitsschutzvorschriften über die mit der Unfallverhütungsvorschrift in Aussicht genommenen Maßnahmen keine Regelungen treffen. Zum anderen sollen Genehmigungsvoraussetzungen für Unfallverhütungsvorschriften gesetzlich fixiert werden. So wird zukünftig im Genehmigungsantrag angegeben werden müssen, dass für die in der Unfallverhütungsvorschrift festgelegten Arbeitsschutzpflichten eine Regelung in staatlichen Arbeitsschutzbestimmungen nicht zweckmäßig ist. Ferner muss dargelegt werden, dass das Präventionsziel nicht durch (unverbindliche) Regeln erreicht werden kann, die von den staatlichen technischen Ausschüssen ermittelt worden sind. Schließlich ist es zukünftig erforderlich, im Genehmigungsantrag darauf hinzuweisen, dass die vorgenannten Feststellungen in einem besonderen Verfahren unter Beteiligung der Arbeitsschutzbehörden des Bundes und der Länder getroffen worden sind. Die Genehmigung von Unfallverhütungsvorschriften wird damit zwar formeller aber auch bürokratischer.

Schutzziele und Rechtssicherheit

Kennzeichnend für das deutsche Arbeitsschutzsystems sind die Schutzzielformulierungen und Mindestanforderungen. Zusammen mit den allgemeinen Grundsätzen zum Arbeitsschutz (§ 4 Arbeitsschutzgesetz) umschreiben sie in allgemeiner und abstrakter Form die Arbeitsschutzpflichten. Dieses System ist einerseits sehr flexibel und gibt Raum für betriebsbezogene, d.h. den konkreten betrieblichen Verhältnissen angepasste, Arbeitsschutzmaßnahmen. Der Unternehmer muss die in seinem Betrieb erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes auf Grundlage einer Gefährdungsbeurteilung selbst ermitteln und entscheiden, welches die richtigen sind. Die praktische Umsetzung ist allerdings problematisch. Wegen des hohen Abstraktionsniveaus und der vielfältigen wirtschaftlichen, sicherheitstechnischen, arbeitsmedizinischen und rechtlichen Zusammenhänge ist es für die Verantwortlichen ohne fremde Hilfe kaum möglich, die erforderlichen und damit die „richtigen“ Arbeitsschutzmaßnahmen festzulegen.

Empfehlende Regeln zum Arbeitsschutz

Hier gewinnen die von den staatlichen Ausschüssen ermittelten technischen Regeln, wie etwa die Regeln für Betriebssicherheit (TRBS) oder die technischen Regeln für Gefahrstoffe (TRGS), sowie die von den Unfallversicherungsträgern herausgegebenen Regeln für Sicherheit und Gesundheit Bedeutung. Sie enthalten die (unverbindlichen) Empfehlungen, die in der Praxis für die Konkretisierung und praktische Umsetzung der Schutzziele benötigt werden. Die Rahmenkonzeption bestätigt die verschiedenen Arten der Regeln, sieht aber im Sinne eines anwenderfreundlichen und vor allem widerspruchsfreien Regelwerkes klarstellende und ordnende Elemente vor. Danach enthalten die von den staatlichen Ausschüssen ermittelten Technische Regeln Detailregelungen, wie die in den Rechtsverordnungen (z.B. Arbeitsstättenverordnung, Betriebssicherheitsverordnung) zum Arbeitsschutz gestellten Anforderungen erfüllt werden können. Ihre Besonderheit ist darin begründet, dass der Unternehmer Kraft ausdrücklicher Anordnung in der Rechtsverordnung bei Umsetzung der hierzu ermittelten technischen Regel davon ausgehen kann, dass das entspre-

chende Schutzziel erreicht ist (so genannte verordnungsrechtliche Vermutungswirkung). Allerdings hat bisherige Praxis gezeigt, dass hinsichtlich des Detaillierungsgrades der technischen Regeln große Unterschiede bestehen. Deshalb sollen Struktur und Detaillierungsgrad der staatlichen technischen Regeln den Bedürfnissen der Praxis entsprechend so weit wie möglich angeglichen werden.

Demgegenüber werden die Regeln für Sicherheit und Gesundheit von den Unfallversicherungsträger nach der Rahmenkonzeption zur Verfügung gestellt, damit die Unternehmer an der Praxis orientierte, wirtschaftlich vertretbare Arbeitsschutzmaßnahmen ergreifen können, die den rechtlichen verbindlichen Anforderungen genügen. Diese Regeln werden in einem qualitätsgesicherten Verfahren unter Beteiligung der betroffenen Kreise, insbesondere der Selbstverwaltung, von den Fachausschüssen und Fachgruppen als Empfehlungen ausgearbeitet. Aufgrund ihres besonderen Entstehungsverfahrens und ihrer Branchen- und Betriebsartenorientierung haben die Regeln für Sicherheit und Gesundheit einen hohen praktischen Erkenntniswert. Bei ihrer Anwendung kann der Unternehmer im Regelfall darauf vertrauen, die Anforderungen der Unfallversicherungsträger für den jeweils geltenden Anwendungsbereich erfüllt zu haben.

Um Doppelregelungen und fachliche Widersprüche zu vermeiden, ist nach dem oben genannten Rahmenkonzept vorgesehen, dass die Regeln in einem festgelegten Verfahren ausgearbeitet werden, in dem auch der Bedarf einschließlich der zugrunde gelegten Kriterien nachvollziehbar anhand einer Projektbeschreibung dargelegt wird. Die Projektbeschreibung soll künftig dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und den Ländern frühzeitig zu Stellungnahme zugänglich gemacht werden. Die Verfahrensregelungen der Unfallversicherungsträger zur Ausarbeitung von Regeln sollen dafür entsprechend angepasst werden. Damit wird die Ausarbeitung einer Regel zukünftig frühzeitig zwischen Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern abgestimmt.

Weiterentwicklung des Kooperationsmodells

Nach dem Leitlinienpapier sind die von den staatlichen Ausschüssen ermittelten Technischen Regeln das vorrangige Mittel zur Konkretisierung staatlicher Arbeitsschutzvorschriften. Durch die Anwendung des so genannten Kooperationsmodells sollen Doppelregelungen zur Ausfüllung des staatlichen Arbeitsschutzrechts vermieden werden. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass eine Präzisierung und Fortschreibung des Leitlinienpapiers notwendig ist. Insbesondere sind Maßnahmen zur Verbesserung der wechselseitigen Information und Abstimmung von Regeln erforderlich. Wird eine Regel der Unfallversicherungsträger 1:1 in eine Technische Regel übernommen, soll zukünftig die Regel der Unfallversicherungsträger zurückgezogen und nur noch deren Urheberschaft genannt werden. Ferner sieht die Rahmenkonzeption vor, dass für die Ausarbeitung einer Regel durch die Unfallversicherungsträger eine bedarfsorientierte besondere Begründung erforderlich ist, wenn der staatliche Ausschuss keinen Bedarf für eine Regel festgestellt hat. Die erforderliche Fortschreibung des Leitlinienpapiers soll durch Einberufung des Koordinierungskreises Neuordnung des Arbeitsschutzrechtes beim BMAS, bestehend aus Vertretern der Länder, der Spitzenverbände der gesetzlichen Unfallversicherung, der Sozialpartner sowie der Industrie und des Handwerkes, erfolgen.

Informationsschriften

Ergänzend zu den Vorschriften und Regeln sieht die Rahmenkonzeption die Ebene der Informationsschriften vor. Sie sollen – ohne Rechtsverbindlichkeit und ohne Vermutungswirkung - für die Praxis präventions- und arbeitsschutzbezogene Themenstellungen aufarbeiten, Vorschriften und Regeln erläutern und als Hilfestellung vor allem für klein- und mittelständische Betriebe konkrete, an der Praxis orientierte, Arbeitsschutzmaßnahmen vorstellen. Sie werden - wie bisher - von den Unfallversicherungs-trägern („Berufsgenossenschaftliche Informationen“/„GUV-Informationen“) und den Ländern ausgearbeitet, wobei sich die LASI-Leitfäden der Länder in erster Linie intern an die Überwachungsbehörden richten, mit dem Ziel, gemeinsame Überwachungs- und Beratungsstandards in den Bundesländern zu erreichen.

Wegen ihrer großen praktischen Bedeutung sind die Informationsschriften zukünftig mit den Partnern der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie abzustimmen. Darüber hinaus sieht die Rahmenkonzeption vor, dass von den die Herausgeber jeweils verfahrensleitende Standards zur Qualitätssicherung entwickelt werden. Diese müssen zum einen Regelungen für klar abgrenzbare Wirkungsfelder enthalten um Überschneidungen mit anderen Informationsquellen zu vermeiden. Zum anderen sollen sie Aussagen zur Einbeziehung anderer Arbeitsschutzakteure sowie zur Sicherstellung der rechtlichen und fachlichen Widerspruchsfreiheit treffen. Zukünftig soll sich damit auch die Ausarbeitung von Informationsschriften an einheitlichen Verfahrensregelungen orientieren.

Insgesamt bilden die im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie entwickelten Grundsätze eine gute Grundlage zur Weiterentwicklung des Vorschriften- und Regelwerkes zum Arbeitsschutz. Jetzt gilt es, diese Eckpunkte mit Leben auszufüllen. Nach dem langen politischen Prozess sollte dabei die betriebliche Praxis wieder mehr in den Vordergrund rücken. Sie braucht einen klaren Rechtsrahmen und verlässliche, konkrete Hilfen zur Erfüllung der Arbeitsschutzpflichten.

Ingo Zakrzewski
Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung – DGUV
E-Mail: ingo.zakrzewski@dguv.de