

Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie

Fachkonzept und Arbeitsschutzziele 2008 – 2012

Stand: 12. Dezember 2007

Kapitel 1: Einleitung

Kapitel 2: Arbeitsschutzziele, Handlungsfelder und Evaluation

- 2.1 Übergeordnete Ziele
- 2.2 Arbeitsschutzziele
 - 2.2.1 Vorgehensweise bei der Ableitung von Arbeitsschutzzielen
 - 2.2.2 Kriterien zur Bewertung und Priorisierung von Arbeitsschutzzielen
 - 2.2.3 Erkenntnisquellen und deren Auswertung nach möglichen Arbeitsschutzzielen
 - 2.2.4 Begründung und Festlegung der gemeinsamen Arbeitsschutzziele
 - 2.2.5 Indikatoren
 - 2.2.6 Evaluation
- 2.3 Gemeinsame Handlungsfelder
- 2.4 Arbeitsprogramme

Kapitel 3: Träger und Gremien der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie

- 3.1 Träger der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie
- 3.2 Nationale Arbeitsschutzkonferenz
- 3.3 Arbeitsschutzforum
- 3.4 Gesetzliche Festlegungen

Kapitel 4: Optimierung des dualen Arbeitsschutzsystems

- 4.1 Zielstellung für die Akteure des dualen Arbeitsschutzsystems
- 4.2 Arbeitsschutzbehörden der Länder
- 4.3 Unfallversicherungsträger
- 4.4 Kooperation
- 4.5 Gesetzliche Festlegungen

Kapitel 5: Vorschriften und Regeln im Arbeitsschutz

- 5.1 Entwicklungen und Optimierungsansätze im Arbeitsschutzrecht
- 5.2 Unfallverhütungsvorschriften
- 5.3 Konzept „Regeln“
 - 5.3.1 Technische Regeln
 - 5.3.2 Regeln der Unfallversicherungsträger (UVT-Regeln)
 - 5.3.3 Verhältnis von UVT-Regeln zu Technischen Regeln
- 5.4 Konzept Informationsschriften und Handlungsanleitungen

1 Einleitung

Ein modernes und auf Prävention ausgerichtetes Arbeitsschutzsystem ist eine unerlässliche Voraussetzung für den Erhalt und die Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit sowie der Beschäftigungsfähigkeit. Es liefert zugleich wichtige Beiträge zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, zur nachhaltigen Entwicklung der Volkswirtschaft und zur Stabilität der sozialen Sicherungssysteme.

All dies kann das Arbeitsschutzsystem nur leisten, wenn es auf die grundlegenden Veränderungen reagiert, denen Wirtschaft und Gesellschaft unterworfen sind; dazu gehören neben technologischen Veränderungen insbesondere der Wandel in der Arbeitswelt mit neuen Berufsbildern und Arbeitsformen sowie veränderten Belastungsarten, die mit einer Alterung der Erwerbsbevölkerung einhergehende demografische Entwicklung und die Globalisierung der Wirtschaft.

Die Gewährleistung sicherer, gesunder und menschengerechter Arbeitsbedingungen ist eine gesetzlich verankerte Aufgabe unseres Sozialstaates. Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern kommt dabei eine besondere Verantwortung zu. Um dieser Verantwortung angesichts einer sich strukturell tiefgreifend wandelnden Arbeitswelt gerecht zu werden, verpflichten sich Bund, Länder und Unfallversicherungsträger erstmals auf eine Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA).

Damit berücksichtigt Deutschland auch europäische und internationale Entwicklungen. Anknüpfend an die erste Gemeinschaftsstrategie für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2002-2006 hat die EU-Kommission eine Folgestrategie für den Zeitraum 2007-2012 vorgelegt, die auch die allgemeine und berufliche Bildung einbezieht. In seiner hierzu unter der Überschrift „Gute Arbeit“ verabschiedeten Entschließung vom 30. Mai 2007 stellt der Rat der Europäischen Union fest, dass durch Arbeitsschutz nicht nur das Leben und die Gesundheit der Beschäftigten geschützt werden und deren Motivation erhöht wird, sondern dass Arbeitsschutz zugleich eine herausragende Rolle für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Produktivität der Unternehmen und für die Nachhaltigkeit der Sozialschutzsysteme spielt. Zugleich ruft der Rat die Mitgliedstaaten auf, in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern schlüssige nationale Strategien für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die auf die nationalen Voraussetzungen zugeschnitten sind, zu entwickeln und umzusetzen; dabei sollen gegebenenfalls messbare Ziele für eine weitere Verringerung der Arbeitsunfälle und der Inzidenz von arbeitsbedingten Erkrankungen insbesondere in den Bereichen, in denen die Quoten über dem Durchschnitt liegen, festgelegt werden.

Dementsprechend wird als ein Kernelement der GDA von Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern unter der Beteiligung der Sozialpartner und weiterer für den Arbeitsschutz relevanter Fachkreise gemeinsame Arbeitsschutzziele und Handlungsfelder vereinbart. Dies erfolgt anhand anerkannter Kriterien und unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Relevanz.

In den gemeinsamen Handlungsfeldern werden Umsetzungsmaßnahmen, insbesondere in Form von Arbeitsprogrammen, durchgeführt. Die Ergebnisse und die Wirksamkeit der Programme werden mittels geeigneter Indikatoren evaluiert. Auf dieser Grundlage ist die Arbeitsschutzstrategie veränderten Bedingungen anzupassen und fortzuschreiben.

Entscheidungsorgan für Planung, Koordinierung und Evaluation der zur Umsetzung der GDA vorgesehenen Maßnahmen ist die „Nationale Arbeitsschutzkonferenz“. Dem strukturierten Dialog mit allen relevanten Akteuren im Arbeitsschutz dient das „Arbeitsschutzforum“.

Ein weiteres Kernelement einer GDA ist die Verbesserung des Zusammenwirkens der staatlichen Arbeitsschutzbehörden und der Unfallversicherungsträger, insbesondere in Bezug auf eine abgestimmte, arbeitsteilige Überwachungs- und Beratungstätigkeit einschließlich einer gleichwertigen Umsetzung von Arbeitsschutzvorschriften. Dies setzt eine strategische und handlungsorientierte Koordinierung der Tätigkeiten im jeweiligen eigenen Zuständigkeitsbereich voraus.

Nicht zuletzt ist es Ziel der GDA, ein transparentes, kohärentes und damit anwenderfreundliches Vorschriften- und Regelwerk gemeinsam zu gestalten.

Um die Verständigung auf ein gemeinsames strategisches Vorgehen zu fördern, müssen die genannten Kernelemente einer Strategie, einschließlich des Rahmens für die auf den verschiedenen Zielebenen notwendigen Vereinbarungen sowie der für eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie notwendigen Steuerungsinstrumente und Organisationsstrukturen, gesetzlich verankert werden.

2 Arbeitsschutzziele, Handlungsfelder und Evaluation

2.1 Übergeordnete Ziele

Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten sind durch einen präventiven und systemorientierten betrieblichen Arbeitsschutz ergänzt durch Maßnahmen einer betrieblichen Gesundheitsförderung zu erhalten, zu verbessern und zu fördern. Das Sicherheits- und Gesundheitsbewusstsein der Arbeitgeber wie der Beschäftigten ist zu stärken. Durch die Reduzierung von Arbeitsunfällen und arbeitsbedingten Erkrankungen werden die Betriebe und die Volkswirtschaft von Kosten entlastet. Arbeitsschutz soll Innovationen fördern, nicht hemmen.

Die GDA erbringt damit wesentliche Beiträge zur

- Erhaltung und Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit, einschließlich der Förderung des lebenslangen Lernens
- Unterstützung allgemeiner Gesundheitsziele

- Entlastung der Sozialversicherungssysteme
- Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen

2.2 Arbeitsschutzziele

Die GDA unterstützt die Träger Bund, Länder und Unfallversicherungsträger (siehe Abs. 3.1), ihre spezifischen Schwerpunkte und Stärken optimal einzubringen und erzeugt Synergien im Zusammenwirken. Die gemeinsamen Arbeitsschutzziele werden nachvollziehbar auf einer transparenten Entscheidungsgrundlage abgeleitet und von allen getragen. Zur Zielerreichung werden die Aktivitäten von den Trägern entsprechend ihren gesetzlichen Aufgaben und Möglichkeiten durchgeführt. Sie arbeiten dazu mit den Sozialpartnern sowie Akteuren der Gesundheitspolitik, insbesondere den Krankenkassen zusammen.

Bei der Bestimmung der Ziele sind die Bedarfe der Gesellschaft (einschließlich der Entlastung der Sozialsysteme), der Betriebe (einschließlich des betrieblichen Nutzens) sowie der Beschäftigten und Versicherten (einschließlich sozialer Aspekte) ebenso wie Praxisnähe, Umsetzbarkeit und Realisierbarkeit zu berücksichtigen.

Arbeitsschutzziele betreffen die Felder technische Sicherheit, Unfallverhütung, Gesundheitsschutz, betriebliche Gesundheitsförderung und menschengerechte Gestaltung der Arbeit. Hierbei sind Aspekte der Arbeitsaufgabe, Arbeitsplatz- und Arbeitsumgebungsgestaltung, Arbeitsorganisation und Personalentwicklung eingeschlossen.

Arbeitsschutzziele werden jeweils für einen Zeitraum von ca. 3 – 5 Jahren festgelegt, in dem alle Träger und weitere Akteure durch konzertierte Aktionen und gemeinsame Maßnahmen zur Zielerreichung beitragen. Die ersten Festlegungen betreffen einen Zeitrahmen bis 2012.

Die für eine gemeinsame Arbeitsschutzstrategie maßgeblichen Gestaltungs- und Zielfelder betreffen:

Sicherheits- und Gesundheitsziele

z.B. Verhütung von Muskel-Skelett-Gesundheitsstörungen,
Verbesserung der Geräte-, Produkt- und Anlagensicherheit

Struktur- und Prozessziele

überbetrieblich: z.B. Optimierung des Arbeitsschutzsystems, Systemkontrolle,
Systemberatung

betrieblich: z.B. Verbesserung der betriebsärztlichen Betreuung, Integration von
Sicherheit und Gesundheit in die betrieblichen Prozesse, Arbeitsschutzmanagement

Sicherheits- und Gesundheitsziele sind solche, die unmittelbar auf eine Reduzierung von betrieblichen Unfall- oder Erkrankungsrisiken abzielen oder Gefährdungen vermindern. Struktur- und Prozessziele gestalten den Arbeitsschutz auf der betrieblichen Ebene. Diese Ziele tragen dazu bei, das Umfeld (hinsichtlich der Struktur oder des Prozesses) für Sicherheit und Gesundheitsschutz zu verbessern und damit, zumindest indirekt, auch Sicherheit und Gesundheit auf betrieblicher Ebene positiv zu beeinflussen.

Die Verbesserung der betrieblichen und überbetrieblichen Ausbildung sowie die Wissensverbreitung über Sicherheit und Gesundheit im Betrieb sind integraler Bestandteil aller Gestaltungs- und Zielfelder.

2.2.1 Vorgehensweise bei der Ableitung von Arbeitsschutzzielen

Die Ableitung von Arbeitsschutzzielen muss einerseits auf nachvollziehbaren wissenschaftlich-empirischen Daten fußen, andererseits die praktischen Erfahrungen und Erkenntnisse der Träger der GDA einbeziehen. Im Prozess des Zusammentragens möglicher Ziele wie auch bei den Erörterungen und Abwägungen bis hin zur Festlegung der GDA-Arbeitsschutzziele müssen zusätzliche pragmatische und partizipative Elemente den notwendigen Spielraum schaffen, um zu Ergebnissen zu gelangen, die von allen Beteiligten getragen werden.

Das Identifizieren möglicher Arbeitsschutzziele und das Festlegen der endgültigen Arbeitsschutzziele erfolgt in mehreren Schritten. Zwischen diesen Schritten bestehen häufig auch Wechselbeziehungen, so dass sich teilweise auch iterative Prozesse bei der Zusammenstellung und Festlegung von Arbeitsschutzzielen ergeben können. Alle Schritte werden von der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz - NAK (siehe Abs. 3.2) gesteuert:

- Festlegen von Kriterien, die für die Bewertung und Priorisierung von möglichen Arbeitsschutzzielen heran gezogen werden sollen.
- Identifizieren von geeigneten Datenquellen und deren Auswertung.
- Systematische Zusammenstellung der möglichen Arbeitsschutzziele aus Sicht der Träger der GDA
- Beratung der Arbeitsschutzziele mit den Sozialpartnern auf der Basis dieser Zusammenstellung
- Bewerten der möglichen Arbeitsschutzziele anhand der Kriterien und Festlegen der Prioritäten.
- Beratung der Arbeitsschutzziele mit dem Arbeitsschutzforum
- Festlegung der verbindlichen Arbeitsschutzziele, gemeinsamen Handlungsfelder und Eckpunkte für Arbeitsprogramme durch die Nationale Arbeitsschutzkonferenz (NAK).

Die Akteure im Aufgabenfeld Sicherheit und Gesundheitsschutz, insbesondere aber die Sozialpartner, sind aufgerufen, im Rahmen des Zielfindungsprozesses Themenvorschläge zu den Gestaltungs- und Zielfeldern (Technische Sicherheit, Unfallverhütung, Gesundheitsschutz, menschengerechte Gestaltung, betriebliche Gesundheitsförderung) und den Handlungsfeldern einzubringen.

Ein bewährtes Verfahren zur Ableitung von Arbeitsschutzziele ist das von den Spitzenverbänden der Unfall- und Krankenversicherung entwickelte IGA-Rangordnungsverfahren. Immer wenn Daten aus der Vergangenheit zu Unfällen und Erkrankungen vorliegen, kann es angewendet werden. Objektive Kriterien, wie beispielsweise Zahl der Schadensfälle, Arbeitsunfähigkeit, Kosten, Präventionsmöglichkeiten, Latenzzeiten etc., fließen in das Zielfindungsverfahren ein und erlauben eine deutliche Priorisierung auf wissenschaftlicher Grundlage.

Für die Aufstellung von Präventionszielen in den Gestaltungsfeldern Arbeitsunfälle und Wegeunfälle, Berufskrankheiten und Erkrankungen ist das Verfahren bereits mit Erfolg angewandt worden. Weitere Details und die Ergebnisse des IGA-Verfahrens sind in **Anlage 1** dargestellt.

2.2.2 Kriterien zur Bewertung und Priorisierung von Arbeitsschutzziele

Nicht jedes Arbeitsschutzziel eignet sich als Arbeitsschutzziel im Rahmen der GDA. Möglicherweise in Frage kommende Arbeitsschutzziele müssen deshalb anhand zweckdienlicher Kriterien auf ihre Eignung hin beurteilt werden. Auch für eine Priorisierung konkurrierender Arbeitsschutzziele sind die Kriterien hilfreich. In **Anlage 2** sind die anzuwendenden Kriterien ausführlich beschrieben und zur besseren Übersicht und Handhabung zu Kriterienbereichen zusammengefasst.

2.2.3 Erkenntnisquellen und deren Auswertung nach möglichen Arbeitsschutzziele

Im Rahmen der Arbeitsschutzstrategie muss der Fokus auf aussagefähige Erkenntnisquellen gerichtet werden. Im Sinne einer vorausschauenden Prävention und eines prospektiven Handelns sind aktuelle Entwicklungen in die Festlegung von Zielen und in die Ableitung entsprechender Handlungsfelder einzubinden.

Gesicherte und möglichst repräsentative Datenquellen dienen nicht nur als Grundlage für die Bestimmung von Zielen, sondern gleichermaßen als Referenzwerte im Rahmen der Evaluation (siehe auch Abs. 2.2.6). Um belastbare Indikatoren zu erhalten sind Routinedaten, Prozessdaten der Sozialversicherungsträger sowie Befragungsdaten zusammenzuführen und zusammenzufassen. Die Quellen für Daten können beispielsweise betreffen:

- **Änderung des Gesundheitszustandes:** „Bericht zu Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit“ der Bundesregierung mit Daten zum Arbeits-, Wegeunfall- und BK-Geschehen sowie AU-Daten, Gesundheitsberichterstattung des Bundes und der Länder
- **Arbeitsbedingungen:** Erkenntnisse aus sicherheitstechnischen, arbeitswissenschaftlichen und arbeitsmedizinischen Daten, Gefährdungsermittlung und –beurteilung einschließlich der Erkenntnisse über Belastungssituationen (Expositionen), Daten der Marktüberwachung, branchenbezogene Evaluationsstudien, Entwicklung von Arbeitsgestaltung und Arbeitsorganisation, einschließlich Erkenntnisse über Innovationshemmnisse, gesicherte Prognosen über zukünftige Gefährdungen (z.B. der Risikobeobachtungsstelle der EU-Agentur¹ oder der Ermittlung der Prioritäten der Arbeitsschutzforschung²), Survey-Daten BIBB/IAB, Reports (ESWC) der Dublin Foundation
- **Volkswirtschaftliche Eckdaten:** Erkenntnisquellen zu ökonomischen Aspekten (z.B. Frühverrentung, Entschädigungsleistungen), Daten zum Wirtschaftsstandort Deutschland

Nicht nur Daten und Erkenntnisse aus zurückliegenden Zeiträumen sollen bei der Festlegung von Arbeitsschutzzielen berücksichtigt werden, sondern auch Prognosen über zukünftige Risiken. Diese Prognosen basieren in der Regel auf Befragungen von Experten, die ihre Einschätzungen zu zukünftigen Entwicklungen und Trends bei Risiken abgeben. Die Expertenbefragungen benötigen wiederum geeignete Strategien (z.B. die Delphi-Methode), um die Ergebnisse zu verdichten und zu Prioritäten zu kommen.

Welche Quellen und Daten bei der Identifikation der Arbeitsschutzziele für 2008-2012 konkret einbezogen wurden und welche möglichen Arbeitsschutzthemen (später für die Festlegung der Ziele) identifiziert wurden, kann **Anlage 3** entnommen werden.

Einen zusammenfassenden Überblick zu den in den Quellen vorrangig genannten Arbeitsschutzthemen, die sich zu möglichen Arbeitsschutzzielen umformulieren lassen, gibt **Anlage 4**. Jede der Zeilen 1-10 steht für eine der ausgewerteten Quellen. In Zeile 11 sind mögliche weitere Themen aufgeführt, die darüber hinausgehend von Trägern der GDA genannt wurden. Da die ausgewerteten Quellen mit sehr unterschiedlichem Blickwinkel und verschiedenartigen Fragestellungen Aspekte von Sicherheit und Gesundheit betrachten, weichen die verwendeten Terminologien zum Teil voneinander ab. Dies muss bei der Darstellung der Ergebnisse in den Anlagen 3 und 4 und ihrer Interpretation berücksichtigt werden.

Ziele bzw. Themen, die sich aus einer ersten Meinungsbildung ergaben, der ein Abstimmungsprozess bei den Ländern und eine Abfrage bei den UVT zugrunde lagen, sind in Tabelle 4 fett gedruckt.

¹ European Agency for Safety and Health at Work. Expert forecast on emerging risks related to occupational safety and health. Luxembourg. Part 1: Physical risks; Part 2: Organisational, social and human risks; Part 3: Biological risks; Part 4: Chemical risks 2005, 2006

² European Agency for Safety and Health at Work: Priorities for occupational safety and health research in the EU-25. Luxembourg 2005

Viele mögliche Arbeitsschutzziele implizieren die Möglichkeit (oder Notwendigkeit), andere Zielebenen gleichzeitig mit zu betrachten oder zumindest in den unterlegten Handlungsfeldern zu berücksichtigen. Ein Beispiel: Das Ziel „Verringerung von Muskel-Skelett-Belastungen und Erkrankungen - MSE“. Hier spielen psychische Belastungen, die MSE begünstigen können, eine Rolle. Diese müssen in Präventionsüberlegungen einbezogen werden, ebenso wie Bewegungsarmut oder schweres Arbeiten ggf. auch in der Kombination mit anderen Belastungen, wie z.B. Vibrationen. Als geeignete Handlungsfelder können bestimmte Personengruppen (Junge/Ältere oder besonders Belastete) in Frage kommen, aber auch spezielle Branchen (Baugewerbe) oder Tätigkeiten/Berufe (Berufskraftfahrer). Die Zielebenen sind also untereinander keinesfalls scharf abgegrenzt, sondern überlappen und durchdringen sich.

2.2.4 Begründung und Festlegung der gemeinsamen Arbeitsschutzziele

Im vorausgegangenen Abschnitt wurde erläutert, wie aus relevanten Datenquellen mögliche Arbeitsschutzziele abgeleitet wurden. Für die wichtigsten dieser möglichen Arbeitsschutzziele (und einige wenige andere) sind in **Anlage 5** fachliche Kurzbelegungen zusammengestellt sowie Handlungsfelder und mögliche Indikatoren/Kennzahlen aufgezeigt. Bei der Erstellung der Kurzbelegungen wurde wie folgt vorgegangen:

- Beschreibung, welche qualitativen und quantitativen Kernaussagen sich aus den ausgewerteten Quellen ergeben.
- Herstellung möglicher Zusammenhänge mit anderen Arbeitsschutzziele und Fragestellungen des Arbeitsschutzes.
- Darlegung weiterer Aspekte und Argumente, die für das Arbeitsschutzziel sprechen.

Es zeigt sich, dass teilweise zwischen den möglichen Arbeitsschutzziele enge Verbindungen bestehen, so dass eine Zusammenfassung zu einem gemeinsamen, übergreifendem Ziel sinnvoll ist. Die beschriebenen Handlungsfelder und Indikatoren/Kennzahlen verstehen sich als beispielhafte Aufzählung, die es deutlich zu konkretisieren gilt, wenn das entsprechende Arbeitsschutzziel als GDA-geeignet identifiziert wird.

Nach erfolgter Abstimmung zwischen den Trägern und mit den Sozialpartnern sind für eine Auswahl priorisierter Arbeitsschutzziele anhand der aufgestellten Kriterien ausführliche Begründungen vorgenommen worden (**Anlage 6**). Auf dieser Grundlage sind nach weiterer Abstimmung mit den Sozialpartnern und erfolgter Erörterung im Arbeitsschutzforum die gemeinsamen Arbeitsschutzziele und gemeinsamer Handlungsfelder (siehe Abs. 2.3) endgültig festgelegt worden (Beschreibung nebst Kurzbelegungen - **Anlage 7**).

2.2.5 Indikatoren

Zur Beschreibung von Arbeitsschutzziele, zur Prioritätensetzung und zur späteren Evaluation ist es notwendig, geeignete Kriterien bzw. Indikatoren auszuwählen.

Wo immer möglich, sollten mittelbare oder unmittelbare Wirkungsindikatoren betrachtet werden, da sie am besten die Auswirkungen von Interventionen auf die Zielgrößen Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit beschreiben.

Die Entwicklung und Auswahl derartiger Indikatoren ist allerdings komplex. Unmittelbare Wirkungsindikatoren sind solche, die die Wirkung einer Maßnahme direkt erkennbar machen. Sie sind dort geeignet, wo sich Auswirkungen auf die Zielgröße schnell zeigen, z.B. bei Arbeitsunfällen. Mittelbare Wirkungsindikatoren geben Auskunft über Größen, von denen man weiß, dass sie Frühindikatoren für die Entwicklung der eigentlichen Zielgrößen sind. Sie werden vorzugsweise verwendet, wenn sich wegen langer Latenzzeiten die unmittelbare Auswirkung von Interventionen (z.B. Rückgang von Krebserkrankungen) nicht oder nur mit großem zeitlichen Verzug beobachten lassen und der kausale Zusammenhang von Intervention und Entwicklung der Zielgrößen relativ einfach ist. Expositionsdaten sind ein Beispiel für mittelbare Wirkungsindikatoren.

Gut geeignet sind auch Indikatoren, die bereits in anderen einschlägigen Studien und Veröffentlichungen, z.B. die Indikatorenliste der Gesundheitsberichterstattung oder europäischen Statistiken, z.B. short list der work-health-Indikatoren, verwendet wurden. Vergleiche und bei Bedarf Benchmarks sollen damit ermöglicht werden.

Bei Struktur- und Prozesszielen wird man häufig Handlungsindikatoren verwenden. Zum einen liegt das daran, dass die zeitlichen Auswirkungen der Intervention oft weit in der Zukunft liegen und zum anderen die Zusammenhänge zwischen der eigentlichen Handlung und den Zielgrößen sehr komplex sind.

2.2.6 Evaluation

Die Erreichung der Ziele der GDA wird qualitätsgesichert und evaluiert. Dazu ist ein Evaluationskonzept zu erstellen. Dies gilt sowohl für Aktionen, Kampagnen und Projekte als auch für die den Zielen zugeordneten Routineverfahren sowie den Kooperationen im Arbeitsschutz. Dabei sind die nach dem Stand der Wissenschaft anerkannten Kriterien und Verfahren zu verwenden (Nützlichkeit der Evaluation, Durchführbarkeit, Fairness, Genauigkeit, siehe z. B. Standards für Evaluation der deutschen Gesellschaft für Evaluation“).

Wegen der in Abschnitt 2.2.5 beschriebenen Probleme bei der Entwicklung und Auswahl von Indikatoren für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz erscheint es zweckmäßig, vorrangig einzelne Arbeitsprogramme durch eine Pre-Post-Evaluation zu überprüfen.

2.3 Gemeinsame Handlungsfelder

Die Arbeitsschutzziele sind auf der Ebene von gemeinsamen Handlungsfeldern zu konkretisieren. Dabei sind besonders diejenigen Bereiche zu berücksichtigen, in denen sich aufgrund der Entwicklungen der Arbeitswelt spezifische Sicherheits- und Gesundheitsrisiken für die Beschäftigten und ökonomische Belastungen für die Betriebe und die Sozialversicherungen ergeben.

Die Festlegung von gemeinsamen Handlungsfeldern setzt eine Abstimmung und Steuerung in der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz voraus. Hierbei sind insbesondere zu berücksichtigen:

- Risiko-, Branchen-, Personen- und Systembezug unter Berücksichtigung besonderer Innovationshemmnisse auf der betrieblichen Ebene
- Wahl der Arbeitsschutzinstrumente
Überwachung, Beratung, Qualifizierung, Vorschriften und Regeln/Normen, Medien, Forschung, Kampagnen auf der Ebene der Arbeitsschutzinstitutionen

Grundsätzlich können gemeinsame Handlungsfelder alle Bereiche umfassen, in denen sich die Kompetenzen der Träger ergänzen und alle Träger Beiträge erbringen können. Die Arbeitsprogramme zur Ausfüllung der gemeinsamen Handlungsfelder können demnach gemeinsam, in abgestimmter Arbeitsteilung durchgeführt werden oder sich im Sinne komplementärer Aktionen ergänzen.

Gemeinsame Handlungsfelder werden mit einer abgestimmten Methodik durchgeführt und evaluiert. Sie sollen durch alle Träger bearbeitet werden und möglichst viele Akteure einbinden. Hierbei handelt es sich um eine Auswahl aus einer Vielzahl möglicher Handlungsfelder. Aktivitäten in diesen ausgewählten Handlungsfeldern müssen in besonderer Weise geeignet sein zur Erreichung der spezifischen Arbeitsschutzziele beizutragen.

Wichtige Beiträge zur Erreichung der Arbeitsschutzziele werden zudem in weiteren Handlungsfeldern geleistet, die entweder nicht als gemeinsame Handlungsfelder priorisiert wurden oder die aufgrund ihrer Spezifik bzw. des Fehlens rechtlicher Grundlagen für ein Tätigwerden nur durch einzelne Träger der GDA umgesetzt werden können. Solche weiteren Handlungsfelder werden ebenfalls unter dem Dach der GDA für die Erreichung eines Arbeitsschutzziels aufgeführt und unterstützt.

2.4 Arbeitsprogramme

In Arbeitsprogrammen werden die in den gemeinsamen Handlungsfeldern ausgewählten Schwerpunktthemen mit ihren jeweiligen Zielsetzungen thematisiert. In den Programmen werden spezifische Arbeitsschutzziele und Indikatoren festgelegt, die es erlauben, Ergebnisse und Wirksamkeit der Maßnahmen zu bewerten. Die Nationale Arbeitsschutzkonferenz legt die Eckpunkte für Arbeitsprogramme fest.

Zur Umsetzung der Arbeitsschutzziele in den gemeinsamen Handlungsfeldern werden die Arbeitsprogramme zwischen den für Arbeitsschutz zuständigen obersten Landesbehörden und den gemeinsamen landesbezogenen Stellen der UVT verbindlich vereinbart. Auch eine bundesweit einheitliche Umsetzung kann vereinbart werden.

Ergänzend können gemeinsame Schwerpunktaktionen und -programme länderbezogen vereinbart werden.

3 Träger und Gremien der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie

3.1 Träger der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie

Die Träger der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie sind Bund, Länder und die Spitzenverbände der gesetzlichen Unfallversicherung. Sie wirken bei der Erreichung der Ziele der GDA synergetisch zusammen.

Die Aufgaben des Bundes liegen insbesondere im Bereich der Gesetzgebung, der Arbeitsschutzforschung und der gemeinsamen Berichterstattung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. Der Bund fördert zugleich die Anliegen des Arbeitsschutzes auf Bundesebene, nimmt Koordinierungsaufgaben wahr und vertritt den deutschen Arbeitsschutz nach außen, insbesondere in europäischen und internationalen Arbeitsschutzgremien.

Der Kern des staatlichen Handelns der Länder besteht darin Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit umfassend zu sichern. Die Länder tragen die Verantwortung für den Vollzug des Arbeitsschutzrechts. Dazu gestalten sie Rahmenbedingungen und überprüfen, inwieweit das betriebliche Arbeitsschutzsystem funktioniert, und ob die Beteiligten ihrer jeweiligen Verantwortung im System gerecht werden.

Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nutzen die Arbeitsschutzbehörden der Länder alle Handlungsmöglichkeiten. Hierzu zählen Information, Motivation und Beratung sowie Kontrolle und Sanktion. Betriebliche und überbetriebliche Kooperationen werden gefördert.

Jedes Unternehmen ist im Rahmen der gesetzlichen Unfallversicherung Mitglied eines Unfallversicherungsträgers.

Die gesetzlichen Unfallversicherungsträger lösen die Unternehmerhaftpflicht ab. Ihre vorrangige Aufgabe ist die Prävention. Sie wirken mit allen geeigneten Mitteln auf die Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren sowie auf eine wirksame Erste Hilfe hin. Ihre Aufgabe erfüllen die Unfallversicherungsträger in den Betrieben durch Überwachung, Beratung, Information und Fortbildung. Sie entschädigen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten und erbringen zudem Wiedereingliederungs- und Rehabilitationsleistungen.

3.2 Nationale Arbeitsschutzkonferenz

Als zentrales Entscheidungsgremium für die Planung, Koordinierung und Evaluation der zur Umsetzung der GDA vorgesehenen Maßnahmen wird die "Nationale Arbeitsschutzkonferenz" eingerichtet. Mitglieder sind der Bund, die Länder und die Spitzenverbände der gesetzlichen Unfallversicherung.

Sie soll konkrete gemeinsame Arbeitsschutzziele entwickeln und daraus in Abstimmung mit den Beteiligten gemeinsame Handlungsfelder und Eckpunkte für Arbeits- und Aktionsprogramme ableiten. Die Programme werden jeweils für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren festgelegt.

Zu jedem Arbeitsprogramm wird ein Evaluationsbericht vorgelegt, in dem dargestellt wird, welche Ziele geplant waren und welche Ziele erreicht wurden. Er dient der Überprüfung der Wirksamkeit der Programme. Arbeitsschutzziele und Handlungsfelder sind unter Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse fortzuschreiben.

Darüber hinaus entwickelt die Nationale Arbeitsschutzkonferenz ein nationales Arbeitsschutzcontrolling, mit dem die Wirksamkeit und die Nachhaltigkeit des deutschen Arbeitsschutzsystems gemessen und Fortschritte im Feld von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit ermittelt werden können.

Das Spitzengespräch zwischen Vertretern der Länder, der Unfallversicherungsträger und des Bundes geht mit seinen bisherigen Aufgaben, wie der Koordinierung der Aufsichtsdienste, in der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz auf.

Alle Träger entsenden drei stimmberechtigte Mitglieder in die Nationale Arbeitsschutzkonferenz. Die Mitglieder können sich vertreten lassen. Die Vertreter haben Teilnahme- und Rederecht. Für das Aufgabenfeld „Arbeitsschutzziele, Handlungsfelder, Eckpunkte für Arbeitsprogramme und Evaluation“ besteht für je drei Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein Teilnahme-, Vorschlags- und Rederecht im Rahmen einer beratenden Mitgliedschaft. Hiermit wird dem am 15. Juni 2006 beschlossenen neuen Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz³ entsprochen, das eine Beratungsaufgabe der Sozialpartner enthält.

Der Vorsitz der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz wechselt jährlich im Turnus zwischen Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern. Zur Unterstützung der Arbeit der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz richtet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin eine Geschäftsstelle ein. Die Träger der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz haben das Recht Mitarbeiter an die Geschäftsstelle abzuordnen.

³ Broschüre des Internationalen Arbeitsamtes Genf, Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung 2006, Bericht IV (2B) "Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz", Erste Auflage 2006; ISBN 92-2-716610-6

3.3 Arbeitsschutzforum

Um den Erfahrungsaustausch mit den an Sicherheit und Gesundheitsschutz sowie Gesundheitsförderung und -forschung beteiligten Kreisen und Experten sicherzustellen, wird jährlich ein „Arbeitsschutzforum“ durchgeführt. Aufgabe des Arbeitsschutzforums ist es, die Nationale Arbeitsschutzkonferenz bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beraten. Auf diese Weise können alle relevanten Gruppen der Arbeitsschutzakteure ihre Vorstellungen in den Entscheidungsprozess der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz einbringen. Darüber hinaus bietet das Arbeitsschutzforum eine Plattform für den regelmäßigen Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Akteursgruppen im Arbeitsschutzsystem.

Dem Arbeitsschutzforum gehören die Sozialpartner, weitere Sozialversicherungsträger, Forschungseinrichtungen und Fachverbände an.

Die Nationale Arbeitsschutzkonferenz lädt zum Arbeitsschutzforum ein. Der Vorsitz des Arbeitsschutzforums folgt dem Vorsitz der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz.

3.4 Gesetzliche Festlegungen

Die Einrichtung der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz sowie der Geschäftsstelle bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin und des Arbeitsschutzforums, ihre Aufgaben und grundsätzlichen Arbeitsweisen werden im Arbeitsschutzgesetz und Sozialgesetzbuch VII gesetzlich festgeschrieben.

Einzelheiten der Organisation von Nationaler Arbeitsschutzkonferenz und Arbeitsschutzforum sind in einer Geschäftsordnung zu festzulegen.

4. Optimierung des dualen Arbeitsschutzsystems

4.1 Zielstellung für die Akteure des dualen Arbeitsschutzsystems

Die staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder überwachen auf gesetzlicher Grundlage die Einhaltung der staatlichen Arbeitsschutzvorschriften in den Betrieben und beraten den Arbeitgeber bei der Erfüllung der sich aus den Rechtsvorschriften ergebenden Pflichten. Gemäß ihres sozialversicherungsrechtlichen Präventionsauftrages nach dem Sozialgesetzbuch VII überwachen die Unfallversicherungsträger die Durchführung der Maßnahmen zur Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten sowie arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren. Sie beraten die Unternehmer und Versicherten und sorgen für eine wirksame Erste Hilfe.

In einer Zeit, die von grundlegenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Änderungen geprägt ist, erfordert die Umsetzung der Ziele der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie von den staatlichen Arbeitsschutzbehörden sowie von den Unfallversicherungsträgern eine Neuorientierung hinsichtlich einer gemeinsamen und arbeitsteiligen Vorgehensweise.

Die Optimierung des dualen Arbeitsschutzsystems ist somit ein Kernelement der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie.

4.2 Arbeitsschutzbehörden der Länder

Zur Optimierung des dualen Systems im Arbeitsschutz ist eine strategische und handlungsorientierte Koordinierung der Tätigkeit der Länderbehörden erforderlich. Die Ministerpräsidentenkonferenz hat im Dezember 2004 die länderübergreifende Qualitätssicherung von Verwaltungsmaßnahmen sowie Leistungs- und Qualitätsvergleiche als wesentliche Aufgabe der Länderkoordinierung festgelegt. Als Instrumente sind gemeinsame Mindeststandards, Rahmenfestlegungen, Zielvereinbarungen und deren Kontrolle genannt. Als Fachgremium der Arbeits- und Sozialministerkonferenz ist der Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik mit diesen Aufgaben betraut.

4.3 Unfallversicherungsträger

Zur Optimierung des dualen Systems im Arbeitsschutz ist eine strategische und handlungsorientierte Koordinierung der Tätigkeit der Unfallversicherungsträger erforderlich. Die Unfallversicherungsträger werden ein Instrumentarium im Rahmen einer trägerübergreifenden Qualitätssicherung entwickeln und anwenden. Zu den Instrumenten zählen insbesondere Rahmenvereinbarungen und Leitlinien zur Gestaltung der Beratungs- und Überwachungstätigkeiten. Aus den Ergebnissen der Forschungsprojekte "Qualität in der Prävention" sowie „Produktbildung und -beschreibung“ werden weitere, alle Präventionsaufgaben betreffende Instrumente abgeleitet, die die Effizienz und Effektivität des Präventionshandelns der Unfallversicherungsträger nachhaltig optimieren werden.

4.4 Kooperation

Der Ausbau und die Intensivierung der Kooperation zwischen den staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder und den Unfallversicherungsträgern sind wesentliche Voraussetzungen für eine erhöhte Effektivität und Effizienz des Handelns in den Betrieben. Durch verbindliche Absprachen und einen systematischen datengestützten Informationsaustausch können die durch die Überwachung entstehenden Aufwände für die Betriebe verringert und zugleich die Wirksamkeit des Handelns erhöht werden.

Die aufgeführten Zielstellungen werden durch den Abschluss einer Rahmenvereinbarung zwischen Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern operationalisiert. Diese Rahmenvereinbarung enthält Festlegungen zur Zusammenarbeit sowohl auf der Bundes- und Landesebene als auch auf der betrieblichen Ebene.

Wesentliche Bestandteile der Rahmenvereinbarung sind:

- Verpflichtungen zur gemeinsamen Umsetzung der in der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz festgelegten Ziele und prioritären Handlungsfelder mit hieraus abgeleiteten Arbeitsprogrammen auf der Landesebene
- Verpflichtung zur gemeinsamen Evaluierung der Arbeits- und Aktionsprogramme mit den von der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz bestimmten Indikatoren
- Abstimmung von Grundsätzen und Leitlinien zur Durchführung der Beratungs- und Überwachungstätigkeit zur Umsetzung der gemeinsamen Beratungs- und Überwachungsstrategie
- Gewährleistung einer arbeitsteiligen und aufeinander abgestimmten Aufgabenumsetzung, so dass inhaltliche oder zeitliche Überschneidungen von Aktivitäten in den Betrieben ausgeschlossen werden
- Einrichtung einer gemeinsamen landesbezogenen Daten- und Informationsbasis für die Koordinierung der Beratungs- und Überwachungstätigkeit
- Steuerung der Aufgabenumsetzung auf der Landesebene durch die für den Arbeitsschutz zuständigen obersten Landesbehörden und die von den Unfallversicherungsträgern für jedes Land einzurichtenden gemeinsamen landesbezogenen Stellen
- Organisation regelmäßiger Erfahrungsaustausche

Mit der Rahmenvereinbarung werden die gleich lautenden gesetzlichen Aufträge zum engen Zusammenwirken zwischen den staatlichen Arbeitsschutzbehörden und den Unfallversicherungsträgern bei der Überwachung der Betriebe und zur Förderung des Erfahrungsaustausches konkretisiert. Damit wird die Voraussetzung für ein vertrauensvolles, aufeinander abgestimmtes und arbeitsteiliges Handeln zwischen den Aufsichtsdiensten geschaffen, das den Prinzipien eines modernen, bürgernahen und effizienten Verwaltungshandelns Rechnung trägt.

In Ergänzung der Umsetzung der von der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz beschlossenen Eckpunkte für Arbeitsprogramme können Länder und Unfallversicherungsträger gemeinsame landesbezogene Arbeitsschutzaktivitäten planen, durchführen und evaluieren.

4.5 Gesetzliche Festlegungen

Im Arbeitsschutzgesetz und Sozialgesetzbuch VII wird festgelegt, dass die bestehende Verpflichtung zum Zusammenwirken zwischen den Länderbehörden und den Unfallversicherungsträgern, insbesondere bei der Überwachung und Beratung der Betriebe, durch eine Rahmenvereinbarung konkretisiert wird.

Die Aufgabenstellung der gemeinsamen landesbezogenen Stellen in § 20 Abs. 2 Sozialgesetzbuch VII muss im Rahmen der gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie angepasst werden. Insbesondere muss die Erarbeitung und Vereinbarung von regionalen Arbeitsprogrammen als Aufgabe der gemeinsamen landesbezogenen Stellen in das Sozialgesetzbuch VII aufgenommen werden. Ferner ist zu regeln, dass die Unfallversicherungsträger einen Vertretungsberechtigten bestimmen, der die Befugnis erhält, nach Abstimmung mit den von ihm vertretenen Unfallversicherungsträger diese bindende Vereinbarungen über Maßnahmen zur Umsetzung der gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie mit den Ländern abzuschließen. Im Arbeitsschutzgesetz soll ein Verweis auf die Zusammenarbeit mit den gemeinsamen landesbezogenen Stellen erfolgen.

5 Vorschriften und Regeln im Arbeitsschutz

Wesentlicher Bestandteil einer Arbeitsschutzstrategie sind das Vorhandensein und die Optimierung von Arbeitsschutzvorschriften. Dieser Ansatz ist durch europäisches und internationales Recht vorgegeben. Rechtsvorschriften sind eine Grundlage für das Ergreifen und die Bewertung von Arbeitsschutzmaßnahmen. Dies schafft Rechtssicherheit für Unternehmen und Beschäftigte. Hierzu müssen Arbeitsschutzvorschriften klar und verständlich beschreiben, was von ihren Adressaten gefordert wird.

5.1 Entwicklungen und Optimierungsansätze im Arbeitsschutzrecht

Das Arbeitsschutzgesetz und die auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen setzen auf Art. 137 EG-Vertrag gestützte EU-Arbeitsschutzrichtlinien inhaltsgleich in nationales Recht um. Es handelt sich um schutzzielorientierte Grundvorschriften. Der Detaillierungsgrad ist dabei zurückgeführt worden.

Dies entspricht auch den allgemeinen politischen Forderungen nach Deregulierung von Rechtsvorschriften. Weitere Deregulierungsmaßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene dürfen nur nach sorgfältiger Evaluation der bestehenden Vorschriften durchgeführt werden, um das erreichte Schutzniveau und die Vorteile sinnvoller Arbeitsschutzmaßnahmen im Interesse von Beschäftigten und Unternehmen zu erhalten. Entsprechend dem Ergebnis der Evaluation sind ggf. partielle Anpassungen im staatlichen Arbeitsschutzrecht vorzunehmen.

Des Weiteren bedarf insbesondere das Zusammenspiel zwischen staatlichem Arbeitsschutzrecht und Unfallverhütungsrecht einer weiteren Überprüfung.

Da Arbeitsschutzvorschriften zunehmend schutzzielorientiert im Sinne eines Verzichts auf Detailregelungen gestaltet werden, benötigen die betriebliche Praxis zur Anwendung solcher Vorschriften und die Aufsichtsdienste von Ländern und Unfallversicherungsträgern zur Wahrnehmung ihrer Beratungs- und Überwachungsaufgaben verstärkt Hilfestellungen unterhalb der Ebene von Rechtsvorschriften. Erforderlich ist somit ein ineinander greifendes System von staatlichen Arbeitsschutzvorschriften, Unfallverhütungsvorschriften der Unfallversicherungsträger und von nicht verbindlichen Regeln und Informationen. Dieses System muss die genannten rechtlichen, fachlichen und politischen Anforderungen erfüllen.

5.2 Unfallverhütungsvorschriften

Bereits im Thesenpapier „Grundsätze zur Neuordnung des Arbeitsschutzrechts“⁴ und im Leitlinienpapier⁵ haben sich alle Beteiligten im Arbeitsschutz, das BMAS, die Länder, die Sozialpartner, die Unfallversicherungsträger und führende Wirtschaftsverbände darauf verständigt, dass EU-Richtlinien im Arbeitsschutz grundsätzlich durch staatliches Recht umgesetzt werden. Unfallverhütungsvorschriften werden nur erlassen, soweit dies zur Konkretisierung oder Ergänzung staatlicher Arbeitsschutzvorschriften unbedingt erforderlich ist. Im Anwendungsbereich von Rechtsverordnungen, in denen staatliche Ausschüsse Regeln ermitteln, besteht im Regelfall kein Bedarf für ergänzendes oder konkretisierendes UV-Recht. Ausdruck dieser Zielsetzung ist die BGV A1/GUV-V A1 „Grundsätze der Prävention“. Das dort entwickelte Modell der Bezugnahme auf staatliches Arbeitsschutzrecht entfaltet Pilotwirkung für die nach dem Leitlinienpapier vorzunehmende Bedarfsprüfung und macht eine weitere Rückführung des Unfallversicherungsrechts möglich.

Auch die 81. ASMK verlangt eine Bedarfsprüfung, indem sie eine Festlegung der Rechtsetzungskompetenz der Unfallversicherungsträger auf die „zwingend erforderliche“ Ergänzung oder Konkretisierung staatlichen Arbeitsschutzrechts fordert. Die Kriterien der Bedarfsprüfung sind im Sozialgesetzbuch VII zu verankern. Diese Punkte sind im Rahmen der Ermächtigung des § 15 Sozialgesetzbuch VII zu regeln.

Als Genehmigungsvoraussetzungen kommen insbesondere in Betracht:

- Ergänzung oder Konkretisierung staatlichen Rechts ist zwingend erforderlich (Entwicklung von „Ausschlusskriterien“ notwendig)
- UVV ist ein geeignetes und erforderliches Mittel der Prävention
- Die Erforderlichkeit sollte in einem besonderen Verfahren geprüft werden (Instrument der Bedarfsprüfung kann die Projektbeschreibung sein; hierzu sollen der BGG 900 und die GUV-G 9101 im Lichte des Leitlinienpapiers überarbeitet

⁴ BArbBl.10/1999, S. 46,47

⁵ BArbBl. 6/2003, S. 48-50

werden). Eine frühzeitige Beteiligung von Ländern und Bundesministerium für Arbeit und Soziales soll vorgesehen werden.

In einen Arbeitsentwurf für ein Reformgesetz zur gesetzlichen Unfallversicherung sind derzeit folgende Regelungen aufgenommen:

"Die Unfallversicherungsträger können als autonomes Recht Unfallverhütungsvorschriften über Maßnahmen zur Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren oder für eine wirksame Erste Hilfe erlassen, soweit dies zum Zweck der Prävention geeignet und erforderlich ist und staatliche Arbeitsschutzvorschriften hierüber keine Regelungen treffen".

Ferner sollen die bisher im Genehmigungsverfahren im Einzelnen nicht festgelegten Genehmigungsvoraussetzungen für Unfallverhütungsvorschriften als solche im Gesetz festgeschrieben werden. Danach haben die Unfallversicherungsträger im Genehmigungsantrag insbesondere anzugeben, "dass

1. eine Regelung der in den Vorschriften vorgesehenen Maßnahmen in staatlichen Arbeitsschutzvorschriften nicht zweckmäßig ist
2. das mit den Vorschriften angestrebte Präventionsziel ausnahmsweise nicht durch Regeln, die von einem auf der Grundlage des Arbeitsschutzgesetzes eingerichteten Ausschuss ermittelt werden, erreicht wird und
3. die (dazu) erforderlichen Feststellungen in einem besonderen Verfahren unter Beteiligung von Arbeitsschutzbehörden des Bundes und der Länder getroffen worden sind".

Die weitere Diskussion dieses Themenbereichs im Rahmen der AG GDA sollte maßgeblich von diesen Vorschlägen ausgehen.

5.3 Konzept "Regeln"

5.3.1 Technische Regeln

Technische Regeln im Sinne dieses Kapitels sind Regeln, die von in Rechtsverordnungen vorgesehenen Ausschüssen verabschiedet werden. Sie sind damit Empfehlungen pluralistisch besetzter und rechtlich verankerter Fachgremien im Arbeitsschutz mit der Aufgabe, Hinweise zum Stand der Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene und zu sonstigen arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen zu geben und zu ermitteln, wie die in Arbeitsschutzvorschriften gestellten Anforderungen erfüllt werden können.

Die betreffenden Arbeitsschutzvorschriften bestimmen, dass der Arbeitgeber bei Anwendung der ermittelten Regeln von der Erfüllung der Anforderungen der Vorschriften ausgehen kann („verordnungsrechtliche Vermutungswirkung“).

- Das Entstehen der Vermutungswirkung setzt eine Formulierung der Technischen Regeln voraus, die es dem Arbeitgeber ermöglicht, eine konkrete Arbeitsschutzmaßnahme zu treffen. Insoweit sollten, wo sinnvoll möglich, konkrete Beispiele für solche Schutzmaßnahmen in die Technischen Regeln aufgenommen werden.
- Die Arbeitsweise aller "staatlichen Ausschüsse" und die Struktur sowie der Detaillierungsgrad der von ihnen ermittelten Technischen Regeln sollen den Bedürfnissen der Praxis entsprechend soweit wie möglich angeglichen werden.

5.3.2 Regeln der Unfallversicherungsträger (UVT-Regeln)

UVT-Regeln werden unter Beteiligung der betroffenen Kreise und der Selbstverwaltungen der UVT von Fachausschüssen/Fachgruppen erarbeitet. Diese Regeln stellen bereichs-, arbeitsverfahren- oder arbeitsplatzbezogenen Inhalte aus staatlichen Arbeitsschutzvorschriften und/oder Unfallverhütungsvorschriften und/oder technischen Spezifikationen und/oder Erfahrungswissen aus der Präventionsarbeit der Unfallversicherungsträger zusammen. UVT-Regeln erläutern, mit welchen konkreten Präventionsmaßnahmen Pflichten aus Unfallverhütungsvorschriften erfüllt werden können. Im Rahmen der Anwendung der BGV A1/GUV A1 und soweit Technische Regeln nicht vorrangig zu beachten sind, können UVT-Regeln auch Erläuterungen zu staatlichen Arbeitsschutzvorschriften geben. Dort, wo es keine Arbeitsschutz- und Unfallverhütungsvorschriften gibt, zeigen UVT-Regeln Wege auf, wie Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren vermieden werden können. Aufgrund ihrer wichtige Gütekriterien bereits berücksichtigenden Entstehungsverfahren und ihrer inhaltlichen Ausrichtung auf konkrete betriebliche Abläufe oder Einsatzbereiche (Branchenorientierung) handelt es sich um fachliche Empfehlungen mit einem hohen Praxisbezug und Erkenntniswert.

Unternehmer, Versicherte, Aufsichtspersonen und andere Rechtsanwender können im Regelfall davon ausgehen, dass die UVT-Regeln Maßnahmen zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit wiedergeben, die von der Mehrheit der Fachwelt für erforderlich gehalten werden und deshalb als geeignete Richtschnur auch für das betriebliche Präventionshandeln herangezogen werden können.

Wegen der Beteiligung der Selbstverwaltung der UVT und der der betroffenen Kreise bei der Entstehung der UVT-Regeln bilden diese einen beachtlichen Meinungsquerschnitt ab und haben deshalb eine herausgehobene Stellung gegenüber Informationsschriften der Unfallversicherungsträger („Berufsgenossenschaftliche Informationen“/„GUV-Informationen“).

UVT-Regeln werden auf der Grundlage einer Projektbeschreibung in einem von den Unfallversicherungsträgern festgelegten Verfahren (Ausgangspunkt BGG 900/ GUV-G 9101) ausgearbeitet. In der Projektbeschreibung soll insbesondere der Bedarf für UVT-Regeln nachvollziehbar dargelegt werden. Hierfür sind geeignete Kriterien zu entwickeln. Die Projektbeschreibung soll frühzeitig den Ländern und dem BMAS zur Stellungnahme zugänglich gemacht werden.

5.3.3 Verhältnis von UVT-Regeln zu Technischen Regeln

- Das Verhältnis von UVT-Regeln und Technischen Regeln bestimmt das Leitlinienpapier 2003. Danach sind die von den staatlichen Ausschüssen ermittelten technischen Regeln das vorrangige Mittel zur Konkretisierung staatlicher Arbeitsschutzvorschriften.
- Zentrale Zielsetzung ist die Vermeidung von Doppelregelungen, insbesondere durch Einsatz des Kooperationsmodells. Um dieses Ziel zu erreichen, ist wechselseitig Information und ggf. weitergehende Abstimmung bei der Erstellung von Regeln erforderlich.
- Die praktischen Erfahrungen haben gezeigt, dass eine Präzisierung der Anwendungsfälle des Kooperationsmodells erforderlich ist:
 - typischer Anwendungsfall: inhaltliche 1:1-Übernahme einer von einem UVT-Fachausschuss/ einer Fachgruppe erarbeiteten UVT-Regel (Nennung der Urheberschaft); Konsequenz: Zurückziehung der UVT-Regel.
 - inhaltliche Modifizierung eines in einem UVT-Fachausschuss/Fachgruppe erstellten Regelentwurfs durch den staatlichen Ausschuss in Zusammenarbeit mit den Unfallversicherungsträgern ist auch durch das Kooperationsmodell abgedeckt. Auf Vorarbeiten des Fachausschusses wird hingewiesen.
 - auch bei Initiativen und Vorschlägen der Unfallversicherungsträger für die Aufnahme oder Fortschreibung einer bestimmten Regelerarbeitung im staatlichen Ausschuss bleibt die Sach- und Verfahrensherrschaft beim staatlichen Ausschuss. Stellt der staatliche Ausschuss keinen Bedarf für eine Technische Regel fest, ist für die Erstellung einer entsprechenden UVT-Regel eine besondere Begründung bei der in Abschnitt 5.3.2 genannten Bedarfprüfung erforderlich.

Kommt es bei der Abstimmung, ob und ggf. in welchem Gremium eine Regel erstellt werden soll, zu nicht lösbaren Meinungsverschiedenheiten, soll eine Stellungnahme der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz eingeholt werden. Die entsprechende Fortschreibung des Leitlinienpapiers soll durch eine Einberufung des „Koordinierungskreises Neuordnung des Arbeitsschutzrechts“ beim BMAS aus Vertretern der Länder, der Spitzenverbände der gesetzlichen Unfallversicherung, der Sozialpartner sowie der Industrie und des Handwerks erfolgen.

5.4 Konzept Informationsschriften und Handlungsanleitungen

Informationsschriften sollen für die Praxis (Betriebe, Aufsichtsdienste) präventions- und arbeitsschutzbezogene Themenstellungen aufarbeiten sowie Vorschriften und Regeln erläutern und konkrete praxisgeeignete Arbeitsschutzmaßnahmen vorstellen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind nicht rechtsverbindlich und nicht mit "Vermutungswirkung" ausgestattet.

Informationsschriften in diesem Sinne werden vor allem von den Unfallversicherungsträgern (z.B. "Berufsgenossenschaftliche Informationen"/"GUV-Informationen") und den Ländern (z.B. LASI-Leitfäden) erstellt. LASI-Leitfäden sind in erster Linie intern an die Überwachungsbehörden gerichtet mit dem Ziel, gemeinsame Überwachungs- und Beratungsstandards in den Ländern zu erreichen, dienen aber auch als Erkenntnisquelle für alle Arbeitsschutzakteure.

Wegen ihrer großen faktischen Bedeutung müssen der LASI und die Spitzenorganisationen der Unfallversicherungsträger jeweils einheitliche verfahrensleitende Standards für die Erstellung von Informationsschriften entwickeln; dazu gehört insbesondere die Abstimmung über die gegenseitige Beteiligung. Im Einzelfall können sich gemeinsame Handlungsanleitungen von Unfallversicherungsträgern und Ländern als sinnvolles Instrument erweisen. Außerdem müssen die Informationsschriften klar abgrenzbare Wirkungsfelder haben, um Überschneidungen mit anderen Informationsquellen zu vermeiden, und Aussagen zur Einbeziehung anderer Arbeitsschutzakteure sowie zur Sicherstellung der rechtlichen und fachlichen Widerspruchsfreiheit (Qualitätssicherung) treffen. Die Unfallversicherungsträger sollten die Sach- und Verfahrensherrschaft für die Erstellung ihrer Informationsschriften vermehrt den Fachausschüssen/Fachgruppen zuweisen und damit die Informationen aufwerten.