

Manfred Rentrop

Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie – GDA
Modernisierung des deutschen dualen Arbeitsschutzsystems

Vorspann

Die Arbeits- und Sozialminister der Länder haben unter der Überschrift GDA Eckpunkte für eine Strategie für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und für die Optimierung des dualen deutschen Arbeitsschutzsystems auf den Weg gebracht. Der Bund wurde gebeten, die Verpflichtungen der Länder und der Unfallversicherungsträger zur Erarbeitung und Durchführung der GDA und zur Zusammenarbeit im Arbeitsschutzgesetz und im SGB VII zu konkretisieren. Die nachfolgende Artikelserie zeigt die Entwicklung auf und stellt die wesentlichen Elemente der GDA vor.

Entbürokratisierung und Deregulierung

Es gibt sicherlich mehrere Entwicklungslinien, die zum heutigen Stand der GDA und zum Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz – UVMG (Entwurf 2007) geführt haben. Eine Entwicklungslinie, die insbesondere für die Prävention der Unfallversicherung bedeutsam war, hat ihren Ursprung in Bayern, und zwar in der Arbeit der **Deregulierungskommission** unter Leitung von Professor Henzler im Jahr 2003, der eine Online-Befragung von ca. 3000 bayerischen Unternehmern über die bürokratischsten Hemmnisse für mittelständische Unternehmen durchführte. Erstmals rückte bei den Antworten die Prävention der Unfallversicherung, der Arbeitsschutz insgesamt, in das Visier von Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit, **Doppelbesichtigungen, Doppelregelungen, Vorschriftenflut** und eine überzogene betriebsärztliche Betreuung kleiner Betriebe wurden angeprangert. Diese Kritik war in Umfang und Ausprägung neu für die Unfallversicherung; als vermeintlicher „Rentenquetscher“ wurde die UV schon häufiger bezeichnet und öffentlich kritisiert, die Prävention war aber bis dahin immer der Vorzeigebereich der Unfallversicherung. Die Vorwürfe gingen realiter ins Leere, dennoch wurden sie gebraucht, um nicht zuletzt den „**gefühlten**“ **Reformbedarf** auf diesem Feld zu erklären. Dem Arbeitsschutz wurde in jenen Tagen das Etikett des bürokratischen Hemmnisses angeheftet, und es wurden Beispiele kolportiert, die den Eindruck einer flächendeckenden, bürokratischen Belastung der Betriebe stützen sollten.

Berüchtigt wurde das Beispiel der Wurstschneidemaschine in einer Metzgerei, die nach Erzählungen eines betroffenen Unternehmers nacheinander, in kurzen Abständen von Gewerbeaufsicht, danach vom Aufsichtsbeamten der Fleischerei-BG und auch noch von der Lebensmittelhygiene überprüft worden sei. Als Reaktion auf die behaupteten bürokratischen Hemmnisse durch die Arbeitsschutzforderungen legte Bayern dem Bundesrat für ein überarbeitetes SGB VII vor. Inhaltlich sollte die Prävention der Unfallversicherung auf die Beratung – **ohne Überwachungskompetenz** – zurückgestutzt werden und der Handlungsrahmen „mit allen geeigneten Mitteln“ entfallen. Spätestens jetzt war allen Beteiligten der Ernst der Lage bewusst.

Zunächst stand das Thema **Deregulierung** auf der Agenda und mündete schnell in den Ruf der Politik und Aufsichtsbehörden nach Rechtsvereinfachung und Rechtsbereinigung, um dem Vorwurf von Doppelregelungen und Vorschriftenflut zu begegnen. Die Ergebnisse der Deregulierungsmaßnahmen sind bekannt. Die Entwicklung ist allerdings noch nicht abgeschlossen. Unfallverhütungsvorschriften sind nach dem geplanten § 15 SGB VII im Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz (Entwurf 2007) nur noch in ganz wenigen Ausnahmefällen möglich, Regeln und Informationschriften sollen nur noch nach dem „**Leitlinienpapier** zur künftigen Gestaltung des Vorschriften und Regelwerkes im Arbeitsschutz“ vom 01.04.2003 entwickelt werden können. Politisch gewollt ist ein kohärentes Vorschriften- und Regelwerk im Arbeitsschutz, das die Handschrift des Staates trägt. Der Gestaltungsfreiraum der Selbstverwaltung der Unfallversicherung wurde und wird gegen den erklärten Willen deutlich zurückgedrängt. Der GDA-Artikel „Anwenderfreundlichkeit und Rechtssicherheit“ befasst sich ausführlich mit diesem Themenfeld.

Dualismusdebatte

Von größter Bedeutung für die Berufsgenossenschaften war die Diskussion zur Verbesserung des deutschen dualen Arbeitsschutzsystems in Hinblick auf ihre Wirksamkeit und Realisierbarkeit. Die Stichworte **§ 21 (3), § 21 (4) oder Niedersachsenmodell** standen lange im Mittelpunkt zahlloser, oft quälender Auseinandersetzungen zwischen Bund, Ländern, Unfallversicherung und Sozialpartnern. Zur Lösung der anstehenden Fragen wurden im Wesentlichen drei Möglichkeiten erörtert sowie politisch und fachlich geprüft:

- a) Übertragung von staatlichen Aufgaben im betrieblichen Arbeitsschutz auf Träger der gesetzlichen Unfallversicherung,
- b) Verstärkte Abstimmung und Kooperation zwischen staatlichen Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträgern,
- c) Überwachung wird den staatlichen Behörden zugewiesen, der Aufgabenbereich der UVT wird auf die versicherungsrechtlichen Aufgaben beschränkt.

Der 82. Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) wurde im November 2005 das Ergebnis aller Erörterungen und Prüfungen vorgelegt, das diese 16:0:0 beschloss. Der Beschluss beinhaltet die Überzeugung, dass das Kooperationsmodell nach **§ 21 Abs. 3 ArbSchG** zu einer wirksamen Verbesserung des dualen deutschen Arbeitsschutzsystems führen und zur Entlastung der Betriebe, Einheitlichkeit und Transparenz im Vollzug, Entbürokratisierung durch eine Optimierung des dualen deutschen Arbeitsschutzsystems sowie zur Erhöhung der Effektivität und Effizienz bei Aufsicht und Beratung kurzfristig beitragen kann, ohne dass dies zu einer Verringerung des Arbeitsschutzniveaus in Deutschland führt.

Der Bund wurde gebeten, diese Lösung im ArbSchG und im SGB VII zu verankern.

Der Dualismus im deutschen Arbeitsschutz bleibt damit erhalten, die Kooperation nach § 21 Abs. 3 ArbSchG soll jedoch ausgebaut und intensiviert werden. Im GDA-Artikel „Kooperationsbeziehungen“ wird herauf näher eingegangen.

Entwicklungen in Europa

Parallel zur überwiegend politisch geführten Diskussion in Deutschland um den besten Weg, den deutschen Dualismus im Arbeitsschutz mit seinen Strukturen und Handlungskonzepten zu optimieren, fand in Europa eine inhaltlich geprägte Neuausrichtung des Politikfeldes Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit statt. Die europäische Kommission hatte 2002 eine neue **Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz** erarbeitet, die die europäische Politik von der „Anpassung an den Wandel von Arbeitswelt und Gesellschaft“ als eines der Ziele der Europäischen Sozialagenda unterstützen sollte. Zur Erinnerung: In jenen Tagen stand die Umsetzung der sozialpolitischen Agenda im Mittelpunkt, nicht nur europäischer sondern auch deutscher Politik. Höchste Priorität der sozialpolitischen Agenda hatte das Ziel der Vollbeschäftigung. Der Lissabonner Strategie zufolge sollte und soll die Beschäftigungsquote bis 2010 möglichst nahe an die Schwelle von 70 % herangeführt werden. Die Politikfelder von Wirtschaft und Arbeit rückten näher zusammen. In Deutschland wurde der Arbeitsschutz im BMWA geführt, dem Wirtschafts- und Arbeitsministerium.

Das globale Ziel des Europäischen Rates von Lissabon „**Mehr und bessere Arbeitsplätze**“ wurde zum Maßstab der Gemeinschaftsstrategie von 2002 bis 2006. Mit der neuen Gemeinschaftsstrategie sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass Gesundheitsschutz und Sicherheit wesentliche Voraussetzungen für die Qualität der Arbeit sind und zu den wichtigsten Aspekten der europäischen Sozialpolitik der EU gehören und eine bedeutsame wirtschaftliche Dimension haben. Angesichts dieser Zielsetzung im Arbeitsschutz konnte in Deutschland der alleinige Focus nicht mehr nur auf der Optimierung des dualen deutschen Arbeitsschutzsystems gerichtet sein, sondern die politisch Verantwortlichen mussten auch über eine deutsche Strategie für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit nachdenken.

Unter dem Titel „Die Arbeitsplatzqualität verbessern und die Arbeitsproduktivität steigern: Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007 bis 2012“ hat die EU-Kommission Anfang 2007 eine neue Arbeitsschutzstrategie veröffentlicht. Während der Laufzeit der Gemeinschaftsstrategie 2002 bis 2006 wurde ein erheblicher Rückgang der Zahl der Arbeitsunfälle festgestellt. Die neue Strategie für 2007 bis 2012 hat sich ein noch ehrgeizigeres Ziel gesetzt, nämlich bis 2012 in der EU der 27 die Gesamtinzidenz der Arbeitsunfälle durch Verbesserung des Schutzes der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer um 25 % zu verringern und auf diese Weise einen wesentlichen Beitrag vom Erfolg der Strategie für Wachstum und Beschäftigung zu leisten.

Um die Gemeinschaftsziele zu verwirklichen, schlägt die EU-Kommission u.a. folgende Maßnahmen vor:

Verbesserung des Vollzuges der Arbeitsschutzvorschriften, Austausch von Good Practice, Sensibilisierungskampagnen, Unterstützung von KMU, Koordinierung der Arbeitsschutzpolitik mit anderen Politikfeldern (z.B. öffentliche Gesundheit), Berücksichtigung gesundheitsförderlicher Ansätze und **Förderung nationaler Arbeitsschutzstrategien**.

Der Erfolg der EU-Gemeinschaftsstrategie wird nach Auffassung der Kommission davon abhängen, inwieweit es den Mitgliedsstaaten gelingt, **kohärente nationale Strategien** zu entwickeln, in denen quantitative Zielvorgaben für die Verringerung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten festgelegt sind und die auf diejenigen Branchen mit den schlechtesten Ergebnissen, auf die häufigsten Risiken und die am stärksten gefährdeten Arbeitnehmer zugeschnitten sind. Die Festlegung dieser Strategien sollte eine Anhörung und aktive Beteiligung aller interessierten Kreise, insbesondere der Sozialpartner einschließen.

Die neue Gemeinschaftsstrategie liegt hinsichtlich ihrer Ziele und Ansätze auf einer Linie mit den parallel aufgelegten strategischen Initiativen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO (Promotional Framework for Occupational Safety and Health, 2006) und der Weltgesundheitsorganisation WHO (Workers' Health: Global Action Plan, Entwurf 2007).

Auch die Ergebnisse der Untersuchung des deutschen Arbeitsschutzsystems durch eine **Kommission des Ausschusses Hoher Aufsichtsbeamter (SLIC)** hat die Vorschläge für eine Optimierung des deutschen dualen Systems und der Festlegung von Eckpunkten für eine Arbeitsschutzstrategie beeinflusst.

Die Kritik der SLIC-Evaluierung beinhaltete, dass

- dem deutschen Arbeitsschutzsystem eine strategische Ausrichtung fehle
- der Bezug zu europäischen Gemeinschaftsstrategie noch herzustellen sei
- eine unklare Rollen- und Aufgabenverteilung von UVT und Staat vorliege und
- kein Informationsaustausch zur Vermeidung von Regelungs- oder Handlungsdefiziten eingerichtet sei.

Bei der Entwicklung der GDA wurden diese internationalen, insbesondere europäischen Ansätze aufgenommen und für die nationale Strategie aufbereitet. Die Entwicklung und Festlegung der nationalen Arbeitsschutzziele in Deutschland sind maßgeblich von der europäischen Gemeinschaftsstrategie geprägt. Der GDA-Artikel „Entwicklung von gemeinsamen Arbeitsschutzzielen und Handlungsfeldern“ befasst sich ausführlich mit diesem Thema.

Die Geburtsstunde der GDA

Die 82. Konferenz der Arbeits- und Sozialminister hat im November 2005 mit Unterstützung des Bundes nicht nur den Knoten hinsichtlich der Zukunft des Dualismus im deutschen Arbeitsschutz gelöst, sondern gleichzeitig vor dem Hintergrund der internationalen und europäischen Entwicklungen im Arbeitsschutz und kritischer Anmerkungen des SLIC eine nationale Arbeitsschutzstrategie entworfen, die die Besonderheiten des deutschen Föderalismus einerseits und des Dualismus andererseits angemessen berücksichtigt. Der neue, geplante Handlungsrahmen wurde ausführlich in einem Fachkonzept beschrieben. Somit liefen im November 2005 beide Entwicklungslinien zusammen. Die ASMK sprach sich dafür aus, dass „das Kooperationsmodell nach § 21 Abs. 3 ArbSchG **nur** auf der Grundlage einer **gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie** möglich ist, die nachstehende Grundsätze erfüllt:

- gemeinsame verbindliche Zielsetzung

- Bestimmung des Handlungsbedarfs bei Sicherheit und Gesundheit
- Festlegung eines gemeinsamen Handlungsrahmens
- arbeitsteiliges Vorgehen
- Vereinheitlichung der Informationsgrundlagen
- abgestimmte Aufsichts- und Beratungsstrategien
sowie
- Entwicklung von Indikatoren und Methoden der Evaluierung.

Auch wenn es in den aktuellen Diskussionen etwas in den Hintergrund getreten ist, die GDA ist mehr als die Festlegung von Zielen und Handlungsfeldern. Die von der ASMK beschlossenen Eckpunkte beschreiben einen New Approach im deutschen Arbeitsschutz und beinhalten starke **Aspekte von Kohärenz und Konvergenz**.

Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz – UVMG (Entwurf 2007)

Im Arbeitsschutzgesetz soll ein neuer fünfter Abschnitt eingeführt werden: Gemeinsame deutsche Arbeitsschutzstrategie. In diesem neuen Abschnitt werden in allgemeiner Form die wesentlichen Grundsätze festgelegt, die bei der Ausarbeitung und Durchführung der GDA zu beachten sind.

Die GDA soll nach UVMG (Entwurf 2007) umfassen:

1. die Entwicklung gemeinsamer Arbeitsschutzziele,
2. die Festlegung vorrangiger Handlungsfelder und von Eckpunkten für Arbeitsprogramme sowie deren Ausführung nach einheitlichen Grundsätzen,
3. die Evaluierung der Arbeitsschutzziele, Handlungsfelder und Arbeitsprogramme mit geeigneten Kennziffern,
4. die Festlegung eines abgestimmten Vorgehens der für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden und der Unfallversicherungsträger bei der Beratung und Überwachung der Betriebe,
5. die Herstellung eines verständlichen, überschaubaren und abgestimmten Vorschriften- und Regelwerkes.

Der Gesetzgeber beabsichtigt mit diesen Festlegungen, den gleichgerichteten Präventionsauftrag der staatlichen Arbeitsschutzbehörden und der Unfallversicherungsträger fortzuentwickeln und nach eigenem Bekunden (Begründung zum UVMG) auf eine moderne rechtliche Grundlage zu stellen. Zugleich sollen die entsprechenden Beschlüsse der ASMK umgesetzt werden. Bund, Länder und Unfallversicherungsträger sollen durch die Neuregelung verpflichtet werden, ihre Aufgabenwahrnehmung strategisch neu auszurichten. Ziel des Gesetzgebers ist es, ein **abgestimmtes einheitliches Handeln** des Bundes, der Länder und der Unfallversicherungsträger in Verfolgung gemeinsamer Ziele und in vereinbarten Handlungsfeldern, nach gemeinsamen Grundsätzen und in abgestimmten Programmen zu erreichen. Mit den neuen Vorschriften soll auch ein Beitrag dazu geleistet werden, das Aufsichtshandeln von Länderbehörden und Unfallversicherungsträgern besser abzustimmen und dadurch die Aufsichtsdienste insgesamt **effektiv und effizient** einzusetzen. In der Gesetzesbegründung heißt es weiter, dass die zuständigen Akteure gewährleisten sollen, dass in befriedigender Weise vor allem im Aufsichtshandeln eine effiziente und anwenderorientierte Beratung und Betreuung der Betriebe erfolgt. Bund, Länder und Unfallversicherungsträger haben deshalb ihren jeweiligen Wirkungskreis verfahrens-

mäßig und fachlich so auszurichten und aufeinander abzustimmen, dass sie diese Aufgabe wirksam erfüllen können.

Im Gesetzesentwurf werden keine Vorgaben hinsichtlich des personellen oder finanziellen Einsatzes der Träger der GDA gemacht, die Personal- und Finanzhoheit soll bei den Trägern in vollem Umfang gewahrt bleiben. Diese Festlegung sichert sicherlich eine breite Zustimmung bei der Gesetzesberatung, es bleibt aber fraglich, ob oder wie die notwendigen Ressourcen für eine flächendeckende und einheitliche Umsetzung der Strategie praktisch bereitgestellt werden sollen. Hier kommt auf die Gemeinsamen Landesbezogenen Stellen (GLS) unter Koordination der DGUV eine bedeutsame Aufgabe zu. Die GLS hat Vereinbarungen über die zur Umsetzung der gemeinsamen Beratungs- und Überwachungsstrategie notwendigen Maßnahmen und über die gemeinsamen Arbeitsprogramme auszuhandeln und abzuschließen (§ 20 Abs. 2 SGB VII Entwurf).

Gleichlautend in § 20 Abs. 1 SGB VII (Entwurf) und in § 21 Abs. 3 ArbSchG (Entwurf) werden die UVT und die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden aufgefordert, bei Beratung und Überwachung der Unternehmen auf der Grundlage einer gemeinsamen Beratungs- und Überwachungsstrategie zusammenzuwirken. Hierauf wird im GDA-Artikel „Koordinationsbeziehungen“ näher eingegangen. Zugleich soll die Zusammenarbeit durch Ausbau eines wechselseitigen **Daten- und Informationsaustausches** verbessert werden.

Ausblick

Die nationale Arbeitsschutzstrategie war angesichts der europäischen Entwicklung überfällig. Den Initiatoren ist zu danken, dass sie ein Konzept entworfen haben, das die deutschen Besonderheiten des Föderalismus und des Dualismus weitgehend berücksichtigt. Die Unfallversicherung ist bereit und überzeugt, einen wirksamen Beitrag hierzu leisten zu können.

Die Mitgliederversammlung der DGUV hat sich einstimmig hierzu bekannt. Es liegt jetzt an der überzeugenden, tatkräftigen Umsetzung der GDA bei den Ländern und bei jedem einzelnen UVT. Der Verband wird sich koordinierend und aktiv einsetzen.

Die langwierige Erörterung um § 21 Abs. 3, § 21 Abs. 4 oder Niedersachsenmodell ist beendet. Ein optimiertes Kooperationsmodell ist als Lösung von der Politik und den Sozialpartnern akzeptiert. Die Prävention der Unfallversicherung wird nicht mehr in Frage gestellt. Also alles bestens? Weitermachen wie bisher? Mitnichten, die GDA fordert alle Akteure auf, sich dem New Approach nicht nur zu stellen, sondern die GDA im Rahmen der jeweiligen Rollen, Zuständigkeiten und Traditionen zu fördern. Der Erfolg der GDA wird sich nicht zuletzt an diesem Punkt entscheiden. Werden die Träger der GDA bereit sein (können), ihre jeweilige Selbstständigkeit ein Stück weit in einen gemeinsamen Kontext einzubringen oder wird der Staat der Versuchung erliegen, die notwendige „gleiche Augenhöhe“ der drei Träger zu umgehen? Gibt der geplante § 14 Abs. 4 SGB VII im UVMG (Entwurf 2007) – Fachaufsicht über die Prävention des Verbandes – bereits eine erste, aus UVT-Sicht inakzeptable Antwort?

Die Unfallversicherungsträger und ihr Verband haben sich mit ihrer **Potsdamer und Bonner Erklärung** zur Prävention programmatisch positioniert und die Beratung und Unterstützung ihrer Betriebe und Versicherten in den Vordergrund gestellt. Diese Position der Selbstverwaltung zur Prävention der Unfallversicherung muss grundsätzlich erhalten bleiben. Es sollte eine Stärke deutscher Arbeitsschutzpolitik sein, die branchenbezogene Prävention der Unfallversicherung als gleichberechtigten Partner in der GDA zu akzeptieren.

Manfred Rentrop
Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung – DGUV
E-Mail: manfred.rentrop@dguv.de