

Manfred Rentrop

Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie - GDA Kooperationsbeziehungen

Vorspann

Die Verbesserung der Kooperationsbeziehungen zwischen den Akteuren im dualen Arbeitsschutzsystem ist eine wichtige Voraussetzung für die Verbesserung der Effektivität und Effizienz des Arbeitsschutzes in Deutschland und ein Kernelement der gemeinsamen deutschen Arbeitsschutzstrategie. Welche Bausteine der neuen Beziehung sind vorgesehen?

Die Optimierung des dualen deutschen Arbeitsschutzsystems ist auf der Basis des Kooperationsmodells nach § 21 Abs. 3 ArbSchG allseits beschlossene Absicht (s. Leitartikel). Die Bundesregierung wurde von der ASMK im Oktober 2006 gebeten, die für die Umsetzung der GDA erforderlichen Rechtsgrundlagen im ArbSchG und im SGB VII zu schaffen, insbesondere soll festgelegt werden, dass die Aufsichtsdienste der Arbeitsschutzbehörden der Länder und der Unfallversicherungsträger zur abgestimmten arbeitsteiligen und kooperativen Vorgehensweise im Rahmen der GDA verpflichtet werden.

Bausteine der Kooperationsbeziehungen

Die gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) beinhaltet nach dem Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz - UVMG (Entwurf 2007) die Festlegung eines abgestimmten Vorgehens der für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden und der Unfallversicherungsträger bei der Beratung und Überwachung der Betriebe. Diese gesetzlich vorgesehene Abstimmung soll auf der Grundlage einer **gemeinsamen Beratungs- und Überwachungsstrategie** geschehen. Der Gesetzgeber verfolgt damit das Ziel, die bisher noch weitgehend parallel wahrgenommenen Aufgaben der Aufsichtsdienste der Länder und Unfallversicherungsträger bei der Beratung und Überwachung der Betriebe stärker miteinander zu verzahnen und an einer gemeinsamen Strategie auszurichten. Die zur Umsetzung der gemeinsamen Beratungs- und Überwachungsstrategie notwendigen Maßnahmen sowie gemeinsame Arbeitsprogramme sollen durch die gemeinsamen landesbezogenen Stellen (GLS) (für die dort vertretenen UVT) auf der einen Seite und durch die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden auf der anderen Seite verbindlich vereinbart werden. Derartig abzuschließende Vereinbarungen sollen einer von den Trägern der GDA entwickelten **Rahmenvereinbarung** (Entwurf 3/2007) entsprechen. Bestehende Vereinbarungen sind an die Bestimmungen der Rahmenvereinbarung anzupassen. Erst wenn nicht für jedes Land eine Vereinbarung im Sinne der GDA abgeschlossen worden ist, soll nach UVMG (Entwurf 2007) eine diesbezügliche Verwaltungsvorschrift des Bundes, die allerdings der Zustimmung des Bundesrates bedarf, erlassen werden.

Das praktische Vorgehen der Aufsichtsdienste im Betrieb soll nach den Vorstellungen des Gesetzgebers durch allgemeine Grundsätze zur methodischen Vorgehensweise besser aufeinander abgestimmt werden, und die Neuregelung soll zu einer stärkeren Arbeitsteilung in der Überwachung führen. Diese Verpflichtung bezieht sich insbesondere auf eine intensivere Orientierung der Aktivitäten an bestimmten Beratungs- und Überwachungsschwerpunkten. Nicht zuletzt sollen gemeinsame Grundsätze und Leitlinien zur Durchführung der Beratungs- und Überwachungstätigkeiten entwickelt werden.

Um Aufsicht und Beratung im dualen System effizient zu gestalten, soll als weiterer Baustein ein Daten- und Informationsaustausch fest vereinbart werden, insbesondere hinsichtlich durchgeführter Betriebsbesichtigungen und deren wesentliche Ergebnisse.

Die neuen **Bausteine der Kooperation** können kurz zusammengefasst werden:

- Abgestimmtes Vorgehen bei Beratung und Überwachung
- Gemeinsame Beratungs- und Überwachungsstrategie
- Allgemeine Grundsätze zur methodischen Vorgehensweise
- Gemeinsame Grundsätze und Leitlinien für die Beratungs- und Überwachungstätigkeiten
- Arbeitsteilung nach fachlichen Kompetenzen
- Daten- und Informationsaustausch

Die Kooperationselemente beziehen sich im Bereich der Unfallversicherung ausschließlich auf die Beratung und Überwachung der Unternehmen nach § 17 SGB VII. Die anderen Präventionsprodukte der Unfallversicherung, insbesondere Schulung, Forschung oder Prüfung und Zertifizierung bleiben von der neuen Kooperationsbeziehung unberührt. Zum Kooperationsmodell im Bereich Vorschriften- und Regeln im Arbeitsschutz siehe Artikel „Anwenderfreundlichkeit und Rechtssicherheit“.

Grenzen der Kooperationsbeziehung

Unverändert geblieben ist die Zuständigkeitsfrage. Die Überwachung des Arbeitsschutzes, so steht es im ArbSchG, ist staatliche Aufgabe (§ 21 Abs. 1 ArbSchG). Die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden haben die Einhaltung des ArbSchG und der diesbezüglichen Rechtsverordnungen zu überwachen und die Arbeitgeber bei der Erfüllung ihrer Pflichten zu beraten. Die Aufgaben und Befugnisse der UVT richten sich nach dem SGB VII. Sie werden in der Prävention ausschließlich im Rahmen ihrer autonomen Befugnisse tätig (z.B. BGV A1, BGV A2). Damit wird klar, dass sich auch die neue Kooperationsbeziehung bei der Überwachung und Beratung nur auf die Schnittmenge gemeinsamer, gesetzlich festgelegter Aufgaben und Zuständigkeiten beziehen kann. Themen wie z.B. Verkehrssicherheit oder Marktaufsicht fallen ebenso aus der Schnittmenge heraus wie bestimmte Gruppen, z.B. Schüler, Studierende oder Inverkehrbringer von Arbeitsmitteln. Eine Übersicht wäre hilfreich, die eine Aufgaben- und Arbeitsteilung erleichtern könnte. Grenzen der Kooperationsbeziehung werden auch durch die Rollenverteilung im Arbeitsschutz getragen. Durch die Potsdamer Erklärung und Bonner Erklärung der Selbstverwaltung zur Prävention hat die Unfallversicherung hier bereits deutlich Position bezogen.

Rahmenvereinbarung über das Zusammenwirken

Die gesetzlich fixierten Bausteine für die neue Kooperationsbeziehung bei der Beratung und Überwachung sind benannt. Sie skizzieren einen Bauplan, der allerdings noch ausführlich beschrieben werden muss. Derzeit liegen noch sehr viele offene Fragen vor. Einige konkrete Antworten könnten im Entwurf der „Rahmenvereinbarung über das Zusammenwirken des Bundes, der staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder und der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung im Rahmen der GDA“ (Entwurf 2007) benannt sein.

Die Rahmenvereinbarung (Entwurf 2007) enthält Festlegungen zur Zusammenarbeit sowohl auf der Bundes- und Landesebene, als auch auf der betrieblichen Ebene. Hinsichtlich der Zusammenarbeit auf Betriebsebene soll eine arbeitsteilige und aufeinander abgestimmte Aufgabenumsetzung gewährleistet werden, so dass inhaltliche oder zeitliche Überschneidungen von Tätigkeiten in den Betrieben ausgeschlossen werden. Die staatlichen Arbeitsschutzbehörden und die Unfallversicherungsträger verpflichten sich insbesondere zum Austausch der hierfür wesentlichen Daten und Informationen. Zu diesem Zweck soll eine von beiden Seiten zu nutzende internetgestützte Daten- und Informationsbasis gemeinsam entwickelt, bereitgestellt und unterhalten werden.

Hinsichtlich der Zusammenarbeit auf Landesebene wird die Steuerung des Zusammenwirkens der GLS der UVT auf der einen Seite und der für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörde auf der anderen Seite übertragen. Die derzeitigen Formulierungen weisen der GLS alle konkreten Aufgaben zu, die sich aus der Zusammenarbeit ergeben, insbesondere Abschluss von Vereinbarungen, Steuerung der Umsetzung der Arbeitsprogramme einschließlich der Evaluierung, Abstimmung der arbeitsteiligen Planung und Durchführung der Aufsichtstätigkeiten sowie Sicherstellung des gemeinsamen Daten- und Informationsaustausches. Auf Bundesebene erfolgt die Zusammenarbeit in der nationalen Arbeitsschutzkonferenz (NAK) gemäß § 20 b ArbSchG. Sie soll die Aufgabe der Entwicklung, Steuerung und Fortschreibung der GDA wahrnehmen. Die NAK soll das LASI/UVT/BMAS-Spitzengespräch ersetzen, das bis zur Einrichtung der NAK alle Fragen der Zusammenarbeit behandelt hat. Die NAK wird durch ein Arbeitsschutzforum unterstützt. Das Forum, das einmal jährlich stattfinden soll, stellt eine Plattform aller Einrichtungen dar, die mit Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit befasst sind.

Zurzeit ist nicht klar, welche Rolle die Rahmenvereinbarung (Entwurf 2007) spielen kann oder wird. Bisher konnte man davon ausgehen, dass mit der Rahmenvereinbarung die gleichlautenden gesetzlichen Aufträge zum engen Zusammenwirken zwischen den staatlichen Arbeitsschutzbehörden und den Unfallversicherungsträgern bei der Beratung und Überwachung der Betriebe und zur Förderung des Erfahrungsaustausches konkretisiert werden. Nach Durchsicht des UVMG (Entwurf 2007) müssen aber Zweifel angemeldet werden. Weder in Artikel 1 „Änderung SGB VII“ noch in Artikel 5 „Änderung des ArbSchG“ des UVMG wird die Rahmenvereinbarung erwähnt, auch in den Begründungen taucht kein diesbezüglicher Hinweis auf. Das Fehlen einer Verpflichtung aber, sich bei den landesbezogenen Vereinbarungen nach § 20 Abs. 2 SGB VII an der Rahmenvereinbarung zumindest zu orientieren, würde die Gefahr tragen, dass landauf landab unterschiedliche Auffassungen zu Vereinbarungsinhalten entstünden. Dies wäre für die UVT nicht akzeptabel und würde auch

der GDA zuwiderlaufen. Eine verbindliche Rahmenvereinbarung sollte zum Zusammenwirken ein notwendiger Baustein der GDA sein.

Ausblick

Die Optimierung des dualen Arbeitsschutzsystems in Deutschland hat eine politische Vorgeschichte (s. Leitartikel). Die nunmehr vereinbarte Optimierung beinhaltet den Ausbau und die Intensivierung der Kooperationsbeziehung zwischen den staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder und den Unfallversicherungsträgern. Inhaltliche oder zeitliche Überschneidungen von Aktivitäten beider Aufsichtsdienste in den Betrieben sollen vermieden werden. Die politische Zielrichtung einer stärkeren Verzahnung und Arbeitsteilung ist vom Gesetzgeber in groben Zügen im UVMG (Entwurf 2007) umgesetzt worden. Offene Fragen bleiben. Wie weit kann und darf eine Arbeitsteilung gehen? Rechtfertigt die gemeinsame Schnittmenge der Aktivitäten einen aufwändigen Daten- und Informationsaustausch? Werden sich alle Länder an einer bundesweiten Rahmenvereinbarung orientieren (können)? Weitere Fragen ließen sich anschließen.

Hinsichtlich der Ausfüllung der gemeinsamen Beratungs- und Überwachungsstrategie liegt noch sehr viel inhaltliche Abstimmungsarbeit vor den Trägern der GDA. Diese Strategie ist unter Berücksichtigung der Grenzen einer Kooperationsbeziehung, z.B. den Länderinteressen oder der Position der Selbstverwaltung der Unfallversicherung zur Prävention, zügig auszuhandeln und mit Inhalten zu füllen.

Vielversprechende Ansätze sind gemacht, z.B. die gemeinsame Entwicklung einer Leitlinie für die Aufsichtsdienste zur Gefährdungsbeurteilung. Ein Gesamtkonzept ist noch zu entwickeln, das insbesondere eine klare allseits abgestimmte Rollen- und Aufgabenverteilung beinhaltet.

Das Vertrauensverhältnis der handelnden Personen hat sich in den letzten Jahren deutlich verbessert, das Verständnis für die jeweils andere Einrichtung ist stetig gewachsen; beide Entwicklungen geben Anlass zu der Überzeugung, dass man gemeinsam auf dem richtigen Weg ist.

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