

Eine gemeinsame Strategie für mehr Arbeitsschutz in Deutschland

November 2008

Dr. Sven Timm

Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV), Stabsbereich Prävention

E-Mail: sven.timm@dguv.de

Im internationalen Vergleich verfügt Deutschland über ein unbestritten hohes Niveau im Arbeitsschutz. Gleichwohl bleibt der Schutz von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit trotz hoher Standards ein wichtiges Thema, denn noch immer ereignen sich in Deutschland pro Tag durchschnittlich rund 2.600 Arbeitsunfälle, zwei davon mit tödlichem Ausgang. Zwar sinken die Unfallquoten seit mehr als 40 Jahren stetig, doch gerade in Zeiten guter Konjunktur, wo Beschäftigung und Arbeitsintensität schnell zunehmen, steigt demzufolge leider auch die absolute Zahl der Unfälle. Der Bund mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), die obersten Arbeitsschutzbehörden der Bundesländer, vertreten durch den Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) und die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung in Deutschland zusammen mit ihrem Spitzenverband Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV) haben sich daher mit den Sozialpartnern auf eine „Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie“ (GDA) verständigt. Diese Neuerung in der dualen deutschen Arbeitsschutzlandschaft ist mit dem Inkrafttreten des Unfallversicherungsmodernisierungsgesetzes (UVMG) im Oktober 2008 nunmehr gesetzlich verankert. Ziel der GDA ist es, die Prävention in Deutschland durch die Bündelung der Kräfte und Ressourcen auf gemeinsame Ziele und Handlungsfelder wirkungsvoller und effizienter zu gestalten. Im Rahmen eines ersten GDA-Programmzeitraumes von 2008 bis 2012 haben die GDA-Träger zu diesem Zweck

1. gemeinsame Ziele für den Arbeitsschutz (ASZ) entwickelt,
2. vorrangige Handlungsfelder (HF) und Eckpunkte für Arbeitsprogramme (EAP) festgelegt mit der Absicht, diese nach einheitlichen Grundsätzen auszuführen,
3. in Planung, die ausgewählten und bearbeiteten Arbeitsschutzziele, Handlungsfelder und Arbeitsprogramme zu evaluieren,
4. Verfahren festzulegen, wie die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden und die Unfallversicherungsträger sich bei der Beratung und Überwachung der Betriebe abstimmen sollen und

5. die Absicht, in naher Zukunft ein verständliches, überschaubares und abgestimmtes Vorschriften- und Regelwerk zu schaffen.

Die Verständigung der Träger auf eine gemeinsame Arbeitsschutzstrategie – und die Festschreibung der wesentlichsten Anforderungen dieser und der strukturellen Voraussetzungen im UVMG - stellt für den Arbeitsschutz in Deutschland einen grundlegend neuen Ansatz dar. Diese Aktivitäten stehen in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Aufforderung der Kommission der Europäischen Union an die Mitgliedstaaten, nationale Strategien für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zu entwickeln, umzusetzen und zu evaluieren (EU-Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit 2007 - 2012).

Entwicklung der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie GDA

Die Arbeiten zur Entwicklung eines entsprechenden GDA-Fachkonzeptes wurden bereits 2006 in verschiedenen gemeinsamen Arbeitsgruppen der drei GDA-Träger begonnen und Ende 2007 abgeschlossen. Für die Koordinierung der GDA-Entwicklung wurde aus den Mitgliedern des so genannten „Spitzengespräch LASI/UVT/BMAS“, in dem sich die Unfallversicherungsträger, Länderarbeitsschutzbehörden und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales seit langem bereits regelmäßig in grundsätzlichen Fragen abstimmen, eine Arbeitsgruppe (AG GDA, „Hauptgruppe“) eingerichtet, die sich für verschiedene Detailaufgaben zahlreicher Unterarbeitsgruppen (UAGen) mit Fachexperten u. A. aus den Bereichen Arbeitsunfälle, Muskel-Skelett-Belastungen- und Erkrankungen, Hautbelastungen und -erkrankungen sowie Evaluation bediente.

Gemeinsame Arbeitsschutzziele und Handlungsfelder

Auf die Ziele der GDA haben sich die Unfallversicherungsträger und im November 2007 die Arbeits- und Sozialminister der Länder mit der Bestätigung des GDA-Fachkonzeptes verständigt. Arbeitsschutzziel Nr. 1 ist die „Verringerung von Häufigkeit und Schwere von Arbeitsunfällen“ (ASZ AU). Als vorrangige gemeinsame Handlungsfelder zur Zielerreichung wurden dabei festgelegt: Bau- und Montagearbeiten, die Wirtschaftsbereiche Logistik, Transport und Verkehr sowie die erfahrungsgemäß besonders unfallträchtige Zielgruppe der „Neulinge“ im Betrieb. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen auch adäquate Maßnahmen einbezogen werden, um psychische

Fehlbelastungen zu verringern und die systematische Wahrnehmung des Arbeitsschutzes in Unternehmen zu fördern.

Beim Arbeitsschutzziel Nr. 2 – der „Verringerung von Muskel-Skelett-Belastungen und Erkrankungen“ (ASZ MSE) – geht es vorrangig um die gemeinsamen Handlungsfelder „Gesundheitsdienst“ und „einseitig belastende oder bewegungsarme Tätigkeiten“. Hier sollen Berufsgenossenschaften, Unfallkassen und staatliche Arbeitsschutzbehörden vor allem Know-how zur systematischen Prävention verbreiten. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) werden dabei im Mittelpunkt stehen. Auch die ergonomische und altersgerechte Gestaltung der Arbeit, psychische Fehlbelastungen sowie die Förderung der systematischen Wahrnehmung des Arbeitsschutzes in Unternehmen sollen entsprechend berücksichtigt werden.

Bei Arbeitsschutzziel Nr. 3 – der „Verringerung der Häufigkeit und Schwere von Hauterkrankungen“ (ASZ HAUT) – liegt der Fokus auf der „Arbeit mit beziehungsweise im feuchten Milieu“ (Feuchtarbeit) und dem Kontakt mit hautschädigenden Stoffen wie Kühlschmierstoffen, Motorölen, organischen Lösungsmitteln und Reinigungsmitteln. Dabei soll auch die Substitution von Stoffen besonders berücksichtigt werden.

Festlegung von Eckpunkten für GDA-Arbeitsprogramme

Insgesamt wurden von den Trägern in enger Abstimmung mit den Sozialpartnern sechs bundesweit nach einheitlichen Kriterien vorrangig umzusetzende Arbeitsprogramme, so genannte „Leuchtturmprojekte“ oder „Kategorie I“-Projekte skizziert:

1. Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Bau- und Montagearbeiten
2. Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Zeitarbeit
3. Sicher fahren und transportieren (innerbetrieblich und öffentlich)
4. Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Pflege
5. Gesund und erfolgreich arbeiten im Büro
6. Gesundheitsschutz bei Feuchtarbeit und Tätigkeiten mit hautschädigenden Stoffen

Diese Projekte der Kategorie I sollen von allen GDA-Trägern grundsätzlich verbindlich und bundesweit einheitlich durchgeführt werden. Die Bundesländer haben im LASI im Hinblick auf die Durchführung der priorisierten Kategorie-I-Projekte beschlossen, dass

sich zwar alle Länder an allen bundesweit verbindlich nach einheitlichen Kriterien umzusetzenden Arbeitsprogrammen beteiligen werden, dies jedoch nur zeitlich gestaffelt durchführen wollen. Dieser Länderbeschluss bedeutet in der Konsequenz, dass nur ein Arbeitsprogramm der Kategorie I pro Arbeitsschutzziel innerhalb eines bestimmten Zeitfensters gemeinsam von Ländern und Unfallversicherungsträgern durchgeführt werden wird. Für die bundesweit tätigen Berufsgenossenschaften bleibt die Möglichkeit bestehen, die Programme wie bspw. „Bau- und Montagearbeiten“ außerhalb des entsprechenden Leuchtturmprojektes über den gesamten GDA-Zeitraum fortzuführen und so nachhaltig zum Erfolg der GDA in diesem Bereich beizutragen.

Über die Kategorie I-Projekte hinaus wurden im letzten Spitzengespräch am 10. Oktober d.J. fünf weitere von den drei Trägern umzusetzende GDA-Arbeitsprogramme („Kategorie II-Projekte“) beschlossen, für die ebenfalls Eckpunkte abgefasst wurden und eine Vorgabe von Indikatoren und Kennziffern angestrebt wird. Die Durchführungsverpflichtung für alle Träger ist hier jedoch „offen“, dass heißt unter Anderem, dass die Beteiligung fakultativ erfolgen kann. Beim ASZ „Arbeitsunfälle“ wurde als weiteres Arbeitsprogramm die

- „Sensibilisierung zum Thema Sicherheit und Gesundheitsschutz in Schulen“

vereinbart. Das ebenfalls vorgesehene weitere Projekt der Kategorie II „Auswertung von Beinaheunfällen“ wurde vom Spitzengespräch 3/2008 im Oktober des Jahres zunächst zurückgestellt. Beschlossen wurde darüber hinaus noch die Durchführung von vier weiteren Arbeitsprogrammen zur Förderung von Sicherheit und Gesundheitsschutz bei einseitig belastenden und bewegungsarmen Tätigkeiten im ASZ „Muskel-Skelett-Belastungen und Erkrankungen“

- an Produktionsarbeitsplätzen in der Ernährungsindustrie,
- an Produktionsarbeitsplätzen im Bereich feinmechanischer Montierertätigkeiten,
- in der Gastronomie und Hotellerie

und

- bei der Personenbeförderung im ÖPNV.

Zukünftige Zusammenarbeit von staatlichen Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträgern (UVT)

Früher legte im deutschen dualen Arbeitsschutzsystem jeder Träger in der Prävention eigene Ziele und Schwerpunkte fest. Diese waren von UVT zu UVT, in der Industrie, im öffentlichen Dienst, der Landwirtschaft, von Land zu Land und von UVT zu Land sehr unterschiedlich. Jeder Träger wählte Handlungsfelder (auch Methoden und Instrumente) zur Erreichung seiner eigenen Ziele, und dies weitgehend unabgestimmt. Kooperationen der Träger waren möglich und teilweise auch üblich, aber immer fallweise und immer auf freiwilliger Basis. Auf nationaler und internationaler Ebene war dieser „Flickenteppich“ der Ziele und Handlungsfelder in Deutschland nicht vernünftig darstellbar, was auch zu der besonders in diesem Bereich negativen Einschätzung des deutschen Arbeitsschutzsystems im so genannten „SLIC-Report“ von 2004 führte. Jedoch soll nicht unerwähnt bleiben, dass ein Teil der geäußerten Teilkritiken in diesem Bericht auch darauf beruhte, dass in den Untersuchungen ausschließlich das staatliche Arbeitsschutzsystem betrachtet wurde.

Mit der GDA verständigen sich jetzt alle drei Träger auf gemeinsame Ziele. Alle Träger wählen – im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Kompetenzen – abgestimmte Handlungsfelder aus, die die gemeinsamen Ziele wirksam unterstützen. Kooperationen der Träger zur Zielerreichung sind verpflichtend für alle. Auf nationaler und internationaler Ebene sind die gemeinsamen deutschen Ziele und Handlungsfelder damit auch gut zu vermitteln und darzustellen.

Trotz GDA wird bei allen Trägern weiterhin breiter Raum für eigenständige Aktivitäten bleiben; dies ergibt sich u. A. zwangsläufig aus den unterschiedlichen Aufgabenspektren und Zielgruppenzuständigkeiten. Eine Übersicht über die Kategorien von Präventionsprojekten im Zeitalter der GDA gibt die Abbildung 1.

Kategorien von Präventionsprojekten im Zeitalter der GDA

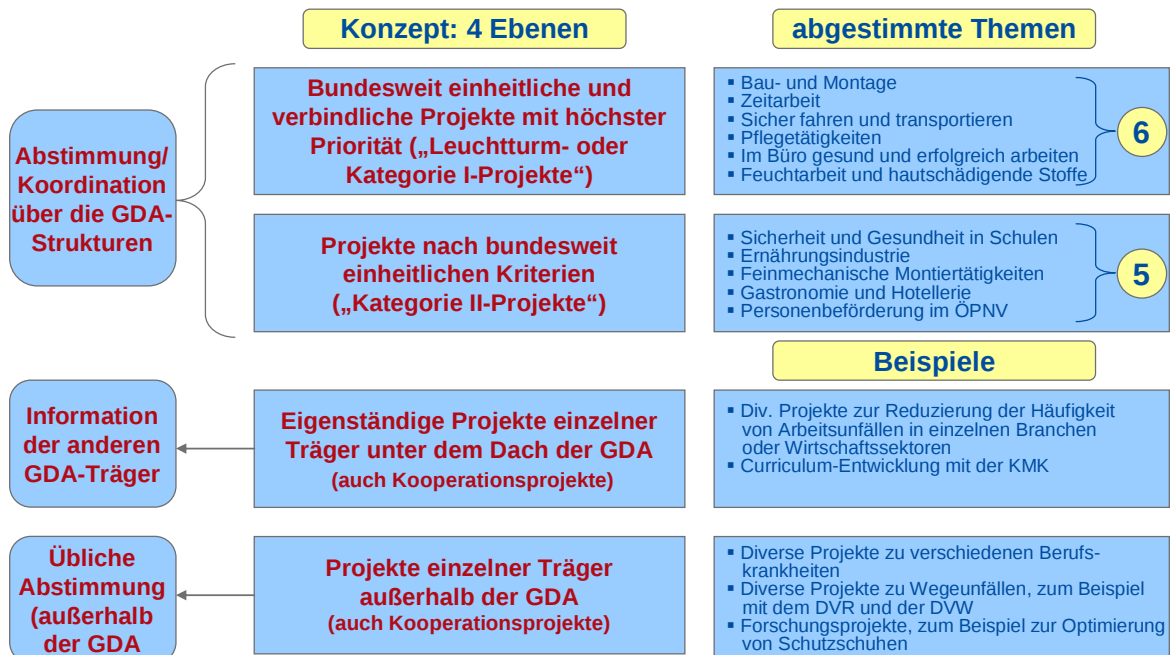


Abb.1: Kategorien von Präventionsprojekten im Zeitalter der GDA

Arbeitsschutzstrategie wird institutionalisiert: NAK und NAF

Um die GDA-Prozesse zu steuern, werden sich ihre Träger – Bund, Länder und Unfallversicherungsträger – regelmäßig in einer „Nationalen Arbeitsschutzkonferenz“ (NAK) abstimmen. Die NAK ist die Folgeinstitution des bisherigen Spitzengesprächs von Ländervertretung (LASI), Vertretung der Unfallversicherungsträger (DGUV) und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Diese neue Institution ist über das UVMG im Arbeitsschutzgesetz gesetzlich verankert. Die Sozialpartner sind nach der jetzigen Gesetzeslage lediglich mit beratender Funktion in die NAK eingebunden. Zur Unterstützung der NAK wurde bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) eine NAK-Geschäftsstelle eingerichtet, die auf der Basis einer gemeinschaftlich entwickelten Geschäftsordnung am 1. September 2008 ihren Dienst in Berlin aufgenommen hat. Länder und UVT haben die Möglichkeit, Mitarbeiter in die NAK-Geschäftsstelle zu entsenden.

Um bei der GDA auch alle anderen vom Arbeits- und Gesundheitsschutz tangierten Gruppen in die Entwicklung und Fortschreibung von Arbeitsschutzziele und

Handlungsfeldern einzubeziehen, wurde bereits 2006 ein Nationales Arbeitsschutzforum (NAF) eingerichtet, das mindestens ein Mal jährlich zusammen kommen soll, auch im UVMG verankert ist und die NAK unterstützen soll. Im Arbeitsschutzforum sollen „sachverständige Vertreter der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, der Berufs- und Wirtschaftsverbände, der Wissenschaft, der Kranken- und Rentenversicherungsträger, von Einrichtungen im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sowie von Einrichtungen, die der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit dienen“ teilnehmen. Das Arbeitsschutzforum hat die Aufgabe, eine frühzeitige und aktive Teilhabe der sachverständigen Fachöffentlichkeit an der Entwicklung und Fortschreibung der gemeinsamen deutschen Arbeitsschutzstrategie sicherzustellen und die NAK entsprechend zu beraten.

Umfassende Beteiligung sichert Qualität der Ziele

Die Konstruktion der GDA mit ihren inneren Strukturen der NAK und NAF ermöglicht es, ein breites Spektrum von Gruppen an der Entwicklung der Arbeitsschutzziele und der Auswahl der Handlungsfelder zu beteiligen. Neben den Sozialpartnern – Arbeitgeber (BDA und andere Arbeitgeberorganisationen) und Arbeitnehmervertreter (Gewerkschaften) – sind dies im Wesentlichen Krankenkassen, Berufsverbände, Arbeits- und Gesundheitsschutznetzwerke und die Wissenschaft. Diese umfassende Beteiligung wurde bereits bei der Entwicklung der ersten Arbeitsschutzziele und Handlungsfelder verwirklicht. Sie erfolgte in einem mehrstufigen Verfahren: Zunächst wurden auf wissenschaftlicher Grundlage mögliche Arbeitsschutzziele ermittelt, begleitet von einer intensiven Diskussion der GDA-Träger und der Sozialpartner. Ziel war es, aus den verschiedenen Alternativen konsensfähige Prioritäten auszuwählen. Dieser Zielfindungs- und Entscheidungsprozess erfolgte im Wesentlichen im Verlauf des Jahres 2007: Belastbare, allgemein anerkannte Daten und Quellen, die Hinweise auf mögliche Arbeitsschutzziele und Handlungsfelder liefern können, wurden ausgewertet. Anschließend wurden die in Frage kommenden Arbeitsschutzziele und Handlungsfelder nach Prioritäten geordnet und dann den Vertretern der Träger der GDA und der Sozialpartner zur Auswahl gestellt. Alle Ergebnisse wurden beim 2. Arbeitsschutzforum im September 2007 und auf dem Kongress Arbeitsschutz & Arbeitsmedizin 2007 in Düsseldorf vorgestellt und diskutiert. Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder bestätigte die ausgewählten Arbeitsschutzziele und gemeinsamen Handlungsfelder für den ersten GDA-Zeitraum 2008-2012 in ihrer 84. Sitzung.

Bessere Prävention durch abgestimmte Beratung

Wie werden sich gemeinsame Ziele und eine gemeinsame Strategie auf das duale Arbeitsschutzsystem in Deutschland auswirken? Bisher entwickelten die zuständigen Landesbehörden und die Unfallversicherungsträger ihre Ziele und Präventionsstrategien nicht nur unabhängig voneinander; ihre Berater und Aufsichtsbeamten besuchten die Betriebe auch unabhängig voneinander, um diese in Fragen des Arbeitsschutzes zu beraten und die Einhaltung der Vorschriften zu beaufsichtigen. Die GDA soll dies optimieren. Zukünftig werden Behörden und Unfallversicherung bei der gemeinsamen Beratung und Überwachung der Betriebe Schwerpunkte auf die genannten Arbeitsschutzziele und Handlungsfelder legen. Diese Neuregelung soll zu einer stärkeren Arbeitsteilung führen und letztendlich auch zu noch besseren Ergebnissen in der Prävention führen.

Um die Betriebsbesichtigungen und -beratungen im dualen System effizient zu gestalten, wird als weiterer Baustein ein Daten- und Informationsaustausch vereinbart werden. Unfallversicherungsträger und Landesbehörden sollen sich auf diesem Wege insbesondere über durchgeführte Betriebsbesichtigungen und vor allem deren wesentliche Ergebnisse informieren. Dem in der betrieblichen Praxis zwar kaum nachweisbaren, in der politischen Diskussion jedoch beharrlich manifesten Phantom der Doppelbesichtigung von Betrieben durch beide Träger des dualen Arbeitsschutzes sollte damit endlich die Diskussionsgrundlage entzogen sein. Als Instrument für den Datenaustausch wird eine gemeinsame internetverfügbare Datenbank angestrebt. Im Bereich der Unfallversicherung konzentrieren sich Abstimmung und Zusammenarbeit auf die Beratung und Überwachung der Unternehmen nach § 17 SGB VII. Andere Präventionsprodukte der Unfallversicherung – insbesondere Schulung, Forschung oder Prüfung und Zertifizierung – bleiben von der neuen Kooperationsbeziehung GDA unberührt.

Erweitertes Aufgabenspektrum für die Gemeinsamen Landesbezogenen Stellen (GLS) der Unfallversicherungsträger

Um die Kooperation im Rahmen der GDA mit Leben zu füllen, werden auf der Seite der Unfallversicherungsträger durch die Änderungen des UVMG im SGB VII und ArbSchG die Aufgaben und Zuständigkeiten der gemeinsamen landesbezogenen Stellen (GLS) deutlich erweitert. Die obersten Arbeitsschutzbehörden der Länder werden verpflichtet,

sich mit den GLS eng abzustimmen. So können auch regionale Unterschiede und Besonderheiten, z.B. in der Wirtschaftsstruktur eines Bundeslandes, berücksichtigt werden. Die Formulierungen des GDA-Fachkonzeptes im UVMG weisen den GLS viele Koordinierungsaufgaben zu, die sich aus der Zusammenarbeit der GDA-Träger ergeben. Neu ist insbesondere, dass die GLS die Vollmacht erhalten haben, für die Unfallversicherungsträger verbindliche Vereinbarungen mit den Arbeitsschutzbehörden eines Landes zu treffen. Diese Vereinbarungen orientieren sich an einer Rahmenvereinbarung, die die Träger der GDA entwickelt haben (Entwurf 3/2007, zur Zeit noch in Überarbeitung). Die in vielen Ländern bereits bestehenden Vereinbarungen zwischen Länderarbeitsschutzbehörden und im jeweiligen Bundesland tätigen Unfallversicherungsträgern sollen dementsprechend an die Verabredungen und Regelungsinhalte dieser Rahmenvereinbarung angepasst werden. Für den Fall, dass nicht für jedes Land eine Vereinbarung im Sinne der GDA abgeschlossen werden sollte, hat der Gesetzgeber im UVMG verfügt, dass der Bund zur Durchsetzung der Anpassungen eine entsprechende Verwaltungsvorschrift erlassen kann. Diese bedarf dann allerdings der Zustimmung des Bundesrates. Über die GLS, im Benehmen mit der obersten für das jeweilige Bundesland zuständigen Arbeitsschutzlandesbehörde, soll die GLS außerdem die Umsetzung der GDA-Arbeitsprogramme steuern und an der Ergebnisbewertung mitwirken. Auch soll die GLS die Unfallversicherungsträger bei der Aufsicht und Betreuung der Betriebe in Abstimmung mit den Länderarbeitsschutzbehörden koordinieren und die Entwicklung einer gemeinsamen, internetverfügbaren Besichtigungsdatenbank fördern.

Neustrukturierung der GLS-Arbeit

Sowohl auf Grund der Neuausrichtung der DGUV und ihrer regionalen Gliederungen nach der Fusion des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften (HVBG) und des Bundesverbandes der Unfallkassen (BUK) zur DGUV als auch wegen des im Oktober 2008 in Kraft getretenen UVMG stehen die Landesverbände der DGUV in ihrer Aufgabe als Träger der Gemeinsamen Landesbezogenen Stellen vor zahlreichen neuen Aufgaben in der Prävention. Auf diesem Feld sind sie insbesondere für die Koordination des Arbeitsschutzes und die Kooperation mit den Arbeitsschutzbehörden der Länder zuständig. Unter anderem verleiht das von der Selbstverwaltung beschlossene Statut der regionalen Gliederungen der DGUV den Landesverbänden im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) die Befugnis, mit den Arbeitsschutzbehörden der Länder Vorgehensweisen bei

der Aufsicht und Beratung der Unternehmen festzulegen, die für die Präventionsdienste aller DGUV-Mitglieder in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich verbindlich sind. Die Aufgaben der Landesverbände als regionale Gliederungen in der Prävention, insbesondere die Umsetzung der GDA über die GLS, werden durch den Stabsbereich Prävention der DGUV zentral koordiniert. Die regionalen Aufgaben sollen – wie auch bisher schon ganz überwiegend – durch Beauftragte der DGUV wahrgenommen werden, die in ihrem Hauptamt im Präventionsdienst eines Unfallversicherungsträgers tätig sind. Dies ermöglicht es auch wie bisher, je nach Thema mehrere Personen aus verschiedenen Unfallversicherungsträgern einzubeziehen.

Das UVMG schafft für diese neue Präventionsstruktur in den regionalen Gliederungen der DGUV die rechtliche Grundlage; es legt durch eine Neufassung von § 20 Abs. 2 SGB VII die Ordnung und Aufgabenstellung der GLS neu fest. In seiner Begründung zum UVMG empfiehlt der Gesetzgeber, im Interesse der beabsichtigten regionalen Ausrichtung von der Möglichkeit, GLS für mehrere Länder zugleich vorzusehen, zurückhaltend Gebrauch zu machen. Demnach lässt es die Neufassung ausdrücklich zu, zur Vermeidung neuer Verwaltungsstrukturen die organisatorische Anbindung der GLS als Zusammenschluss der jeweils zuständigen Unfallversicherungsträger (weiterhin) bei den Landesverbänden der DGUV zu belassen. Mit dem neu aufgenommenen Koordinierungsauftrag in § 20 SGB VII soll die in der Praxis bisher schon von den Spitzenverbänden der Unfallversicherungsträger wahrgenommene Steuerungsfunktion für die Organisation und Arbeitsweise der Gemeinsamen Landesbezogenen Stellen auf die neue Spitzenorganisation übertragen und rechtlich abgesichert werden.

Zwischenzeitlich haben die Landesverbände zusammen mit dem Stabsbereich Prävention der DGUV ein Konzept entwickelt, bei dem die Struktur und Organisation der Präventionsarbeit der Landesverbände durch Einrichtung von Lenkungsausschüssen und Geschäftsstellen organisiert werden soll.

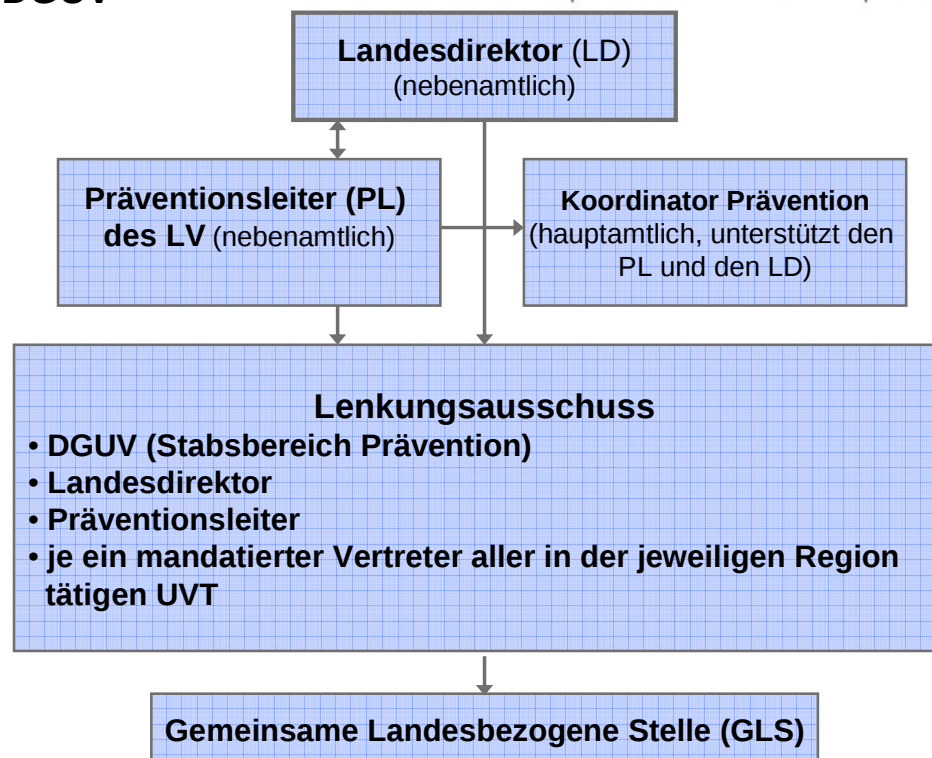


Abb. 2: Strukturen der Präventionsarbeit in den Landesverbänden

Jeder Landesverband wird einen so genannten „Lenkungsausschuss“ einrichten, in dem jeweils alle im Einzugsbereich eines Landesverbandes tätigen UVT einen mandatierten Vertreter entsenden sollen, wobei die Bündelung der Präventionskompetenz sichergestellt wird. Weitere Mitglieder dieser Lenkungsausschüsse werden die Leiter der Landesverbände (Landesdirektoren), die Präventionsleiter der Landesverbände und ein Vertreter des Stabsbereiches Prävention der DGUV sein. Die GLS für die verschiedenen Länder eines Landesverbandes sollen mit Vertretern aus diesen Lenkungsausschüssen besetzt werden. Darüber hinaus wird in jedem der sechs DGUV-Landesverbände (Nordwest, Nordost, West, Mitte, Südwest und Südost) demnächst eine „Geschäftsstelle Prävention“ eingerichtet, die von einem präventionserfahrenen, hauptamtlichen DGUV- oder UVT-Mitarbeiter mit Handlungskompetenz („Koordinator Prävention“) geleitet wird. Die Koordinatoren werden die Präventionsleiter der Landesverbände in organisatorischer und koordinativer Hinsicht bei deren Aufgaben unterstützen. Diese inhaltlichen und strukturellen Rahmenbedingungen sollen in den Landesverbänden bis Anfang 2009 umgesetzt werden.

Einheitliche Methoden bei der Beratung garantieren

Was den personellen oder finanziellen Einsatz der Träger der GDA betrifft, ist im UVMG mit seinen Einzelregelungen im Arbeitsschutzgesetz und im SGB VII keine Regelung getroffen. Die Folge: Die Personal- und Finanzhoheit der Träger der GDA bleibt in vollem Umfang gewahrt. Bewusst wurde auf eine starre Vorgabe darüber verzichtet, in welchem Umfang die notwendigen Ressourcen für eine flächendeckende und einheitliche Umsetzung der Strategie und der Programme praktisch bereitgestellt werden sollen. Die Länder haben jedoch über einen Beschluss im LASI festgehalten, 10% ihrer Personalkapazitäten für die Umsetzung der GDA-Arbeitsprogramme bereitzustellen. Die Präventionsleiter der UVT haben sich in ihrer Sitzung 3/2008 am 26./27. August 2008 in Dresden ihrerseits darauf verständigt, die Ziele und Handlungsfelder der GDA in den Schwerpunkt der UVT-Präventionsarbeit zu rücken, dies jedoch nicht mit einer dem LASI-Beschluss entsprechenden Quantifizierung zu verbinden.

Je mehr die Arbeitsteilung zwischen Unfallversicherung und Arbeitsschutzbehörden zunimmt, desto wichtiger ist es, dass sie sich über Methoden bei der Beratung und Überwachung abstimmen. Ein einheitliches Vorgehen spielt zum einen für die Akzeptanz in den Unternehmen eine Rolle, Stichwort Gleichbehandlung, zum anderen ist es eine entscheidende Voraussetzung für die spätere Evaluation der Maßnahmen. Um ein einheitliches Vorgehen der Aufsichts- und Präventionsmitarbeiter in den Betrieben sicherzustellen, sollen nach den Vorstellungen des Gesetzgebers allgemeine Grundsätze und Leitlinien abgestimmt und entwickelt werden, beispielsweise zur Gefährdungsbeurteilung und für ein gemeinsames Grundverständnis zur betrieblichen Arbeitsschutzorganisation. Die erste dieser Leitlinien „Gefährdungsbeurteilung“ wurde im Juni des Jahres durch das Spitzengespräch verabschiedet und veröffentlicht. In den kommenden Jahren werden auch andere Instrumente eingesetzt werden, die die Ziele der GDA wirksam unterstützen: Kampagnen, spezielle Anreizsysteme und Aufklärung offener Fragen durch Ermittlungen und Forschung.

Die Zukunft von Vorschriften und Regeln

Auch das Arbeitsschutzrecht soll im Zuge der GDA generalüberholt werden. Bisher war dieser Rechtsbereich - zumindest teilweise - von einem Nebeneinander der Gesetze und des Satzungsrechts der Unfallversicherungsträger geprägt. Daraus in einigen

Fällen resultierende Doppelregelungen und inhaltliche Überschneidungen hatten in der betrieblichen Praxis jedoch manchmal zu Schwierigkeiten geführt. Im UVMG ist auch die Abgrenzung zwischen Unfallverhütungsvorschriften und Regeln der Unfallkassen und Berufsgenossenschaften einerseits und dem staatlichen Vorschriften- und Regelwerk andererseits präzisiert worden. Danach werden Unfallverhütungsvorschriften vom genehmigenden Ministerium BMAS im Benehmen mit den Ländern zukünftig nur akzeptiert werden, wenn sie notwendig sind, um staatliches Recht zu ergänzen oder zu konkretisieren. Die Unfallversicherungsträger dürfen Unfallverhütungsvorschriften nur noch für Fälle erlassen, für die staatliche Arbeitsschutzvorschriften keine Regelungen treffen. Die Genehmigungsvoraussetzungen für Unfallverhütungsvorschriften sind gesetzlich fixiert. Nach dem zwischen Bundesarbeitsministerium, Ländern und Unfallversicherungsträgern 2003 vereinbarten so genannten „Leitlinienpapier“ konkretisieren die von den staatlichen Ausschüssen ermittelten Technischen Regeln die staatlichen Arbeitsschutzvorschriften. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass eine Präzisierung und Fortschreibung des Leitlinienpapiers notwendig ist. Insbesondere ist es erforderlich, die Abstimmungsprozesse zu verbessern, wenn neue Regelungen entwickelt werden. Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Unfallversicherung und Staat soll hier Doppelregelungen vermeiden. Hierfür hat das BMAS bereits den „Koordinierungskreis Neuordnung des Arbeitsschutzrechts“, der seinerzeit das Leitlinienpapier entwickelt hat, erneut einberufen. Dieser Koordinierungsausschuss setzt sich aus Vertretern der Länder, der Spitzenverbände der gesetzlichen Unfallversicherung, der Sozialpartner sowie der Industrie und des Handwerkes zusammen.

Bessere Beratung durch ständige Evaluation

Ob die Träger der GDA ihre selbst gesetzten Ziele im Arbeitsschutz erreichen, soll regelmäßig geprüft werden. Ein sowohl prozessbegleitendes als auch nachgehendes Evaluationsverfahren ist elementarer Bestandteil der GDA. Nur so ist es möglich, Fehlentwicklungen zu identifizieren und die Wirkung der Strategie zu verbessern. Um eine verlässliche Basis für diese Evaluation zu erhalten, ist es nötig, abgestimmte und einheitliche Instrumente und Vorgehensweisen zu identifizieren, gegebenenfalls zu entwickeln und natürlich zu verwenden. Die Ergebnisse werden dann mit Hilfe eines einheitlichen Bewertungsschemas wissenschaftlich geprüft. Die Indikatoren werden zur Zeit festgelegt und sollen ohne größeren Forschungsbedarf ermittelbar und in ihrer Anzahl begrenzt sein. Insbesondere im Bereich der berufsbedingten Erkrankungen

(insbesondere z.B. bei Muskel-Skelett-Erkrankungen) stellt es sich als ausgesprochen schwierig dar, geeignete Indikatoren zu ermitteln bzw. festzulegen.

Die Voraussetzungen für die in den Ländern angestrebte Evaluation von GDA-Projekten auf regionaler Ebene müssen noch geschaffen werden.

Die Rolle von Sozialpartnern und Ehrenamt der Unfallversicherungsträger

Aufgrund der gesetzlich festgelegten Beschränkung bei den stimmberechtigten Vertretern in der NAK auf die für Arbeitsschutz zuständigen Institutionen BMAS, Länderarbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträger stellt sich die Frage, wie und in welchem Umfang die Sozialpartner und die Selbstverwaltung der Unfallversicherungsträger („Ehrenamt“) Einfluss auf die GDA nehmen können. In der NAK sind die Sozialpartner aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nur als beratende Mitglieder ohne Stimmrecht zugelassen. Die trotz der beschriebenen GDA-Konstruktion erheblichen Einflussnahmemöglichkeiten der Sozialpartner und des Ehrenamtes der UVT auf die GDA-Entwicklung sind in der Abbildung 3 veranschaulicht.

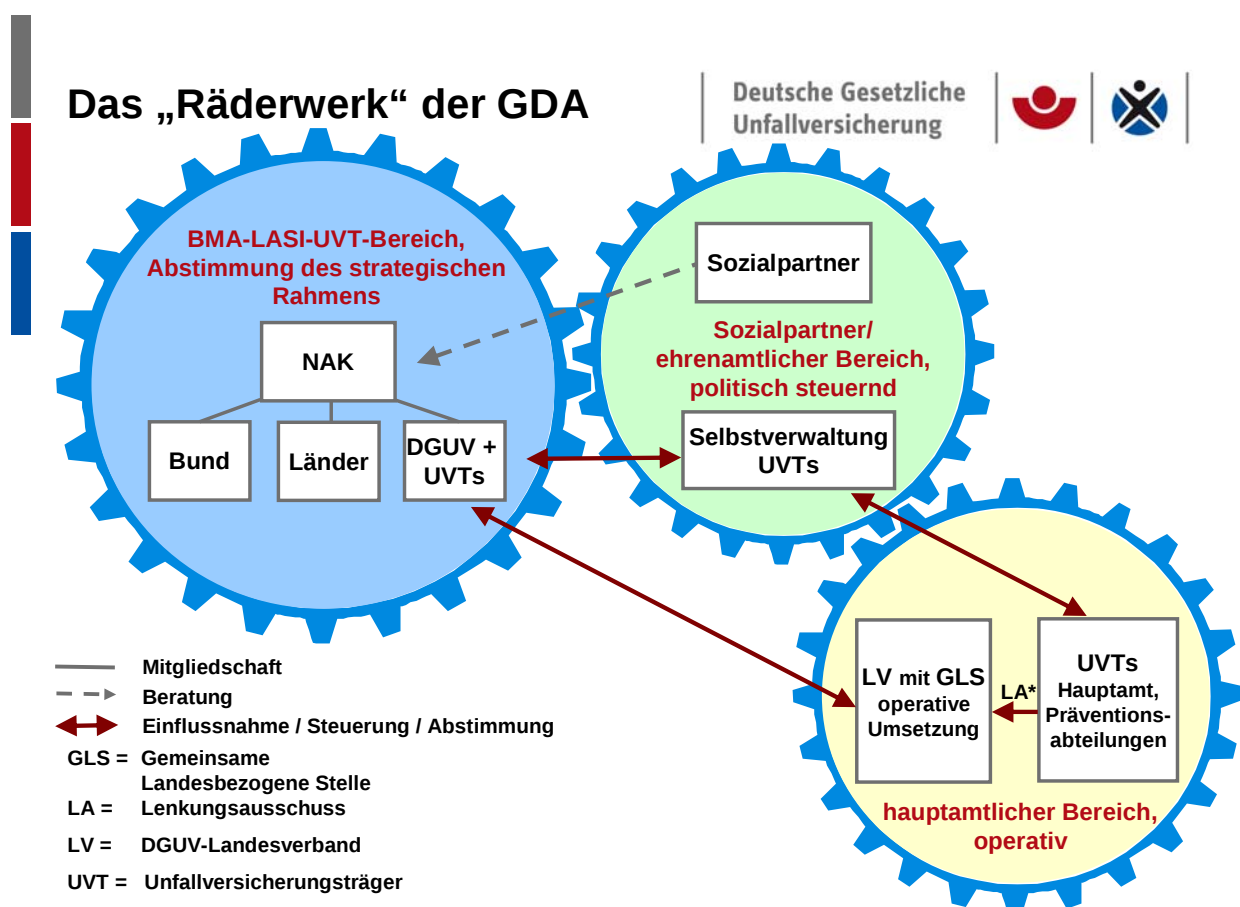


Abb. 3: Das „Räderwerk“ der GDA

Einerseits sind die Steuerungs- und Einflussnahmemöglichkeiten durch die Selbstverwaltungsorgane und -gremien der UVT und der DGUV auf die GDA nur indirekt. Doch sollte man andererseits, insbesondere vor dem Hintergrund des relativ engen Branchenbezuges mehrerer GDA-Arbeitsprogramme, die Mitgestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten nicht unterschätzen. Denn besonders an diesen Schnittstellen fließt der besondere praxisorientierte Sachverstand und das Erfahrungspotenzial des Ehrenamtes aus den Branchen und Wirtschaftsbereichen über die UVT in die GDA mit ein.

Die Mitgliederversammlung 2/2008 der DGUV, in der Vertreter der Selbstverwaltungen aller Unfallversicherungsträger repräsentiert sind, wird voraussichtlich am 28.11.2008 im Rahmen der Verabschiedung des Positionspapiers „Prävention lohnt sich: Die Position der Selbstverwaltung der gesetzlichen Unfallversicherung zur Prävention - Leitlinien und Umsetzung -“ die aktive Unterstützung der GDA durch die Selbstverwaltung zugesagen: „Im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie arbeitet die gesetzliche Unfallversicherung gleichberechtigt mit Bund und Ländern zusammen und kooperiert mit den übrigen Trägern der Sozialen Sicherheit und allen für das Schul- und Arbeitsleben relevanten Institutionen. Deshalb werden wir darauf hinwirken, dass die Ziele und Handlungsfelder der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie die Schwerpunkte unserer Präventionsarbeit abbilden.“.

Gemeinsame Ziele sinnvoll ergänzen

Die ambitioniert gesteckten Arbeitsschutzziele aus der GDA können nicht erreicht werden, wenn sich die Beteiligten nur auf die ausgewählten gemeinsamen Handlungsfelder beschränken. Diese decken nur einen – allerdings sehr wichtigen – Teil der möglichen, sinnvollen und notwendigen Handlungsfelder ab. Ein Beispiel: Für das Arbeitsschutzziel „Reduzierung von Muskel-Skelett-Belastungen“ wurden die gemeinsamen Handlungsfelder „Gesundheitsdienst“ und „Einseitig belastende oder bewegungsarme Tätigkeiten“ ausgewählt. Wo aber bleiben die in diesem Belastungs- und Krankheitsfeld sicherlich bedeutenden körperlich schweren Arbeiten als präventives Handlungsfeld? Will man das genannte Arbeitsschutzziel erreichen, muss man auch andere als die gemeinsamen Handlungsfelder betrachten. Dies soll auch erfolgen. Die Träger der GDA, aber auch Dritte wie beispielsweise die Krankenkassen, sind

aufgefordert, sich diesen Handlungsfeldern ebenfalls zu widmen und entsprechend zu agieren sowie zu kooperieren.

Gemeinsame Präventionskampagnen

Wie bereits bei der gemeinsam von gesetzlicher Unfallversicherung (DGUV und Landwirtschaftliche Sozialversicherung LSV) und Krankenkassen (AOK BV, BKK-BV) durchgeführten „Präventionskampagne Haut“ in den Jahren 2007 und 2008 praktiziert, bietet sich für die GDA-Träger auch im Rahmen der GDA an, erfolgreiche Wege konzentrierter Schwerpunktaktivitäten wie Präventionskampagnen durchzuführen. Eine bereits 2007 für den Zeitraum 2010 bis 2011 von der Selbstverwaltung der Unfallversicherungsträger beschlossene Präventionskampagne „Sicher Fahren und Transportieren“ (Arbeitstitel) wird in das GDA-Konzept einbezogen werden. Das prioritäre gleichnamige GDA-Arbeitsprogramm bietet hier die ideale Grundlage. Zu klären bleibt, in welchem Umfang und mit welchen Maßnahmen sich die Länder und der Bund in die Kampagne einbringen werden.

Fazit

Das UVMG mit der GDA wird nach derzeitiger Einschätzung auf Jahrzehnte die nationale Präventionspolitik prägen. Die GDA bedeutet einen Paradigmenwechsel in der deutschen Arbeitsschutzlandschaft. Gleichwohl deckt die GDA nur einen Teil der Präventionsaktivitäten von Staat und Unfallversicherung ab und lässt damit weiten Spielraum für trägerspezifische Präventionsaktivitäten.

In der Umsetzung der GDA sollen nicht viele unterschiedliche Aktivitäten unkoordiniert unter dem GDA-Dach vereint, sondern das gemeinsame Dach GDA soll die verschiedenen Aktivitäten vereinen und bündeln, damit diese in die gleiche Richtung zur Erreichung der von den Trägern gemeinsam gesteckten Ziele wirken. Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie ist im Übrigen auch ein bedeutender Teil der im Wesentlichen selbstverwaltungsgesteuerten Unfallversicherungsreform. Dabei sind die Aufgaben der DGUV im Bereich Prävention koordinierend und steuernd. Die Landesverbände als regionale Gliederungen der DGUV und die Aufgaben der Gemeinsamen Landesbezogenen Stellen - GLS sind dementsprechend ausgerichtet.

Auch andere als die GDA-Ziele und -Handlungsfelder werden im Brennpunkt der Präventionsarbeit von Staat und Unfallversicherung bleiben, so beispielsweise die

Verbesserung der Situation im sozialen Arbeitsschutz und bei der Marktüberwachung im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der staatlichen Arbeitsschutzbehörden oder die Entwicklung und Durchführung von branchen- und zielgruppenspezifischen Präventionskonzepten und -programmen im Bereich der Unfallversicherungsträger . Die Forderungen der Sozialpartner nach stärkerer - auch institutionalisierter - Einbindung in die GDA und der Wunsch nach Stimmberechtigung in der NAK bestehen nach wie vor. Die bisherigen Erfahrungen bei der Entwicklung der GDA und des Informationstransfers an Betroffene und Angesprochene außerhalb des Kreises der GDA-Träger zeigen jetzt bereits, dass Abstimmungsprozesse bei der Weiterentwicklung und insbesondere bei der operativen Umsetzung der GDA zwischen den GDA-Trägern, Sozialpartnern und einzubindenden Dritten wie z.B. den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung noch deutlich vereinfacht werden müssen. Weitere Hinweise auf Optimierungsbedarf und -möglichkeiten sind auch aus der jetzt beginnenden operationellen Phase der GDA zu erwarten. Diese werden zusammen mit den Evaluationsergebnissen helfen, den nächsten GDA-Zeitraum nach 2012 erfolgreich zu gestalten.

Weiterführende Informationen:

1. Informationen der DGUV zur GDA:

http://www.dguv.de/inhalt/praevention/gemein_strat/index.jsp

2. GDA-Fachkonzept, Stand 12/2007:

http://www.dguv.de/inhalt/praevention/gemein_strat/GDA-Fachkonzept_Dezember2007_Endfassung.pdf

3. NAK-Geschäftsstelle bei der BAuA: <http://www.baua.de/gda>

Dokumentation des 3. Arbeitsschutzforums: <http://www.baua.de/de/Ueber-die-BAuA/GDA/Veranstaltungen.html?nnn=true&nnn=true>

4. Informationen des LASI zur GDA:

<http://lasi.osha.de/de/gfx/topics/ee52dfc9e2e46cab8acffdbec21e99d.php>

5. Leitlinie Gefährdungsbeurteilung:

http://www.dguv.de/inhalt/praevention/gemein_strat/GB-Leitlinie_Endfassung-11_06_08_2.pdf

6. Europäische Arbeitsschutzstrategie 2007-2012:

http://www.dguv.de/inhalt/praevention/gemein_strat/Anlage_1_commstrat_2007_2012_de.pdf