

Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie

Arbeitsentwurf (Stand: 23. August 2006)

1 Auftrag	1
2 Kernelemente der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie	1
3 Rahmenbedingungen	2
3.1 Internationale und europäischen Entwicklungen	2
3.2 Veränderungen in der Arbeitswelt	2
4 Ziele	3
4.1 Betriebliche Prävention für Gesundheit und wirtschaftlichen Erfolg	3
4.2 Arbeitsschutzziele, Handlungsfelder, Arbeitsprogramme	4
4.3 Indikatoren, Evaluation	5
4.4 Gebündelte Ressourcen, Kooperation, Abstimmung	6
4.5 Anwenderfreundliches Vorschriften- und Regelwerk	6
5 Nationale Arbeitsschutzkonferenz	7
5.1 Zusammensetzung und Aufgaben	7
5.2 Geschäftsführung	8
5.3 Partizipative Abstimmung (Arbeitsschutzforum)	8
6 Gesetzliche Grundlagen	9

1 Auftrag

Die 82. ASMK hat den Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Bundesregierung und den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung eine gemeinsame Arbeitsschutzstrategie auch mit dem Ziel einer Optimierung des dualen Systems auszuarbeiten und der 83. ASMK zur Beschlussfassung vorzulegen. Bisher fehlt dem deutschen Arbeitsschutz eine solche Strategie, d.h. ein abgestimmtes einheitliches Handeln des Bundes, der Unfallversicherungsträger und der Länder in vereinbarten Handlungsfeldern, nach gemeinsamen Grundsätzen und in gemeinsamen Programmen.

Ein strategisches Herangehen an die Wahrnehmung von Arbeitsschutzaufgaben entspricht auch europäischen und internationalen Vorgaben und Vorbildern.

2 Kernelemente der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie

Kernelemente dieser Strategie sind:

- die Entwicklung gemeinsamer Arbeitsschutzziele
- die Ableitung von Handlungsfeldern und Arbeitsprogrammen und deren Ausführung nach einheitlichen Grundsätzen
- die Evaluierung der Ziele, Handlungsfelder und Arbeitsprogramme
- die Festlegung eines abgestimmten, arbeitsteiligen Vorgehens von staatlichen Arbeitsschutzbehörden und Unfallversicherungsträgern
- die Herstellung eines transparenten, überschaubaren und von Doppelregelungen freien Vorschriften- und Regelwerks

In der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie werden Bund, Länder und Unfallversicherungsträger diese Kernelemente ausfüllen und über Ländergrenzen hinweg und branchenübergreifend den Arbeitsschutz in Deutschland aus einem Guss gestalten. Strukturen und Abläufe werden schlank und unbürokratisch organisiert.

3 Rahmenbedingungen

Eine gemeinsame Strategie muss sich an den internationalen und nationalen Rahmenbedingungen, die die Entwicklungen der Arbeitswelt prägen, orientieren und auf weitere Änderungen flexibel reagieren.

3.1 Internationale und europäischen Entwicklungen

Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie greift die internationalen und europäischen Entwicklungen auf. Der Lissabon-Prozesses der EU, die EU-Sozialagenda, die Beschäftigungspolitischen Leitlinien sowie die darauf fußende Europäische Strategie für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit haben das Ziel, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Bereits in seiner EntschlieÙung vom 3. Juni 2002 fordert der Rat der Europäischen Union die Mitgliedstaaten auf, „koordinierte, kohärente und den nationalen Gegebenheiten angepasste Präventionsstrategien zu entwickeln und umzusetzen...“. Wirtschaftliche Entwicklungen werden nur dann nachhaltig sein, wenn sie sozial flankiert werden. Dies entspricht auch dem ILO-Ansatz „decent work“. Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit spielen in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle; sie stellen wichtige Indikatoren zur Beurteilung und Qualität der Arbeit sowie der Leistungsfähigkeit und Nachhaltigkeit wirtschaftlichen Handelns auf betrieblicher wie auf gesellschaftlicher Ebene dar.

Die Erstellung einer gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie begegnet auch der zentralen Kritik des europäischen Senior Labour Inspectors Committee (SLIC), die dieses bei seiner Evaluation des deutschen Arbeitsschutzsystems im Jahr 2004 geäußert hatte.

Schließlich fordert das im Juni dieses Jahres beschlossene ILO-Übereinkommen über einen „Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz“¹, dass die ILO-Mitgliedstaaten über eine nationale Arbeitsschutzstrategie verfügen müssen.

3.2 Veränderungen in der Arbeitswelt

Wirtschaft, Gesellschaft und damit verbunden auch die Arbeitswelt unterliegen einem grundlegenden Wandel. Traditionelle Arbeitsformen lösen sich zunehmend auf, neue Arbeitsformen, neue Berufsbilder entstehen. In fast jedem Berufszweig, in nahezu jeder Tätigkeit hat die Informationstechnologie Einzug gehalten.

¹ 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

Die Wirtschaft hat auf zunehmenden Konkurrenzdruck, ausgelöst von globalisierten Märkten, zu reagieren. Die Folgen dieser Veränderungen für die Beschäftigten sind vielfältig: Einerseits verlieren physische Beanspruchungen bedingt durch den technologischen Wandel an Bedeutung, andererseits führen erhöhter Zeit- und Verantwortungsdruck, Über- und Unterforderung oder auch die Angst um den Arbeitsplatz zunehmend zu psychischen Fehlbelastungen. Zudem verändert sich der Charakter der arbeitsbedingten Belastungen durch den beschleunigten Innovationsdruck und damit verbundene schnelle Technologiewechsel. Diese Entwicklung erhöht insgesamt den Stellenwert der Prävention arbeitsbedingter Gesundheitsgefährdungen.

Ein weiterer zentraler Aspekt ist der demographische Wandel: Die Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung ändert sich rasch und führt zu älteren Belegschaften. Es ist auch heute schon absehbar, dass die Menschen künftig länger als bisher im Arbeitsleben stehen müssen.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Gesunderhaltung der Beschäftigten in allen Altersgruppen durch präventive Maßnahmen am Arbeitsplatz eine gesundheitspolitisch, volks- und betriebswirtschaftlich herausragende Bedeutung.

4 Ziele

4.1 Betriebliche Prävention für Gesundheit und wirtschaftlichen Erfolg

Übergeordnetes Ziel der gemeinsamen Strategie ist es, die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten durch einen präventiv ausgerichteten und systematisch wahrgenommenen Arbeitsschutz, ergänzt durch Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung, zu erhalten, zu verbessern und zu fördern. Gesunde, qualifizierte und motivierte Mitarbeiter sind eine wesentliche Voraussetzung für die Bewältigung der großen Umwälzungen in der Arbeitswelt; sie treiben Innovation voran, sichern damit die Wettbewerbsfähigkeit und letztlich den wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen. Das Sicherheits- und Gesundheitsbewusstsein bei Arbeitgebern wie auch bei den Beschäftigten ist zu stärken.

Ein moderner Arbeitsschutzansatz erfordert zwingend die aktive Einbeziehung der Beschäftigten und der Akteure des betrieblichen Arbeitsschutzes sowie die Stärkung der innerbetrieblichen Arbeitsschutzstrukturen.

Mit der in der gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie enthaltenen Schnittstelle zu Maßnahmen der Gesundheitsförderung durch die Unternehmen und die Krankenkassen entsteht eine enge Verbindung zu dem auf die gesamte Bevölkerung bezogenen Präventionsansatz: Arbeitsschutz ist so integraler Bestandteil einer auf die Prävention ausgerichteten Gesundheitspolitik.

Somit können längere Lebensarbeitszeiten ermöglicht, die sozialen Sicherungssysteme entlastet und die volkswirtschaftlichen Folgekosten durch Unfälle bei der Arbeit sowie arbeitsbedingte Erkrankungen reduziert werden.

4.2 Arbeitsschutzziele, Handlungsfelder, Arbeitsprogramme

Der Bund, die Länder und die Unfallversicherungsträger als Träger der gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie, die Sozialpartner sowie alle weiteren im Arbeitsschutz relevanten Kreise sind aufgerufen, ihren Sachverstand einzubringen und Vorschläge für Arbeitsschutzziele und prioritäre Handlungsfelder zu unterbreiten. Entsprechende Strukturen hierfür werden im Zusammenhang mit der Arbeitsschutzstrategie geschaffen (s. Abschnitt 5).

Die gemeinsamen Arbeitsschutzziele werden in einem Stufenverfahren festgelegt. In die Entscheidung müssen qualitative Kriterien wie „präventive Beeinflussbarkeit“, „Arbeitsbedingtheit“ und „Umsetzbarkeit“ einbezogen werden. Dort, wo vorhanden, werden wissenschaftlich oder empirisch gewonnene Daten und Fakten für die Prioritätensetzung herangezogen. Die Entscheidungen über zu verfolgende gemeinsame Arbeitsschutzziele werden in einem partizipativ angelegten Verfahren vorbereitet. Gemeinsame Arbeitsschutzziele sind im Konsens zwischen den Trägern der gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie nach Erörterung mit den Sozialpartnern zu bestimmen.

Gemeinsame Arbeitsschutzziele betreffen die Felder technische Sicherheit, Unfallverhütung, Gesundheitsschutz, betriebliche Gesundheitsförderung und menschengerechte Gestaltung der Arbeit. Hierbei sind Aspekte der Arbeitsaufgabe, Arbeitsplatz- und Arbeitsumgebungsgestaltung, Arbeitsorganisation einschließlich Arbeitszeitgestaltung und Personalentwicklung eingeschlossen. Die gemeinsamen Arbeitsschutzziele sollen mittelfristig, d.h. in der Regel für Zeiträume von ca. 3 – 5 Jahre festgelegt werden. In dieser Zeitspanne tragen die Träger durch konzertierte Aktionen und gemeinsame Maßnahmen zur Zielerreichung bei.

Gemeinsame Arbeitsschutzziele können sein:

- Sicherheits- und Gesundheitsziele, z.B. Reduktion von Fehlbelastungen, die zur Entstehung von Erkrankungen des Muskel-Skelett-Systems beitragen
- Prozessziele, z.B. Integration des Arbeitsschutzes in das betriebliche Management, Optimierung von Überwachung und Beratung
- Strukturziele, z.B. Steigerung der Effizienz und Effektivität der sicherheitstechnischen und betriebsärztlichen Betreuung

Die gemeinsamen Arbeitsschutzziele werden auf der Ebene von Handlungsfeldern konkretisiert. Dabei sind insbesondere zu berücksichtigen:

- Risiko-, Branchen-, Personen- und Systembezug
- Wahl der Arbeitsschutzinstrumente, z.B. Überwachung, Beratung, Qualifizierung, Medien, Forschung sowie Kampagnen auf der Ebene der Arbeitsschutzinstitutionen

In den prioritären Handlungsfeldern werden die gemeinsamen Arbeitsschutzziele in Arbeitsprogrammen auf Länderebene umgesetzt. Die Ausführung der von den Arbeitsschutzbehörden der Länder und den Unfallversicherungsträger gemeinsam zu gestaltenden Arbeitsprogramme wird auf der Grundlage vorgegebener Eckpunkte in den landesbezogenen Stellen abgestimmt. Hierbei werden regionale Gesichtspunkte, Branchenspezifika sowie die Art der einzusetzenden Arbeitsschutzinstrumente (Kontrolle, Beratung, Qualifizierung etc.) berücksichtigt.

Soweit Rechtsvorschriften auf bestimmten Handlungsfeldern alleinige Zuständigkeiten für die Länder (z.B. Marktaufsicht nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz) oder die Unfallversicherungsträger (z.B. Aus- und Fortbildung von Fachkräften für Arbeitssicherheit) begründen, werden Arbeitsprogramme allein von den Ländern oder den Unfallversicherungsträgern umgesetzt. In diesen Fällen werden die anderen Träger der gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie über das Vorhaben mit dem Ziel in Kenntnis gesetzt, mögliche Unterstützungsleistungen zu prüfen.

4.3 Indikatoren, Evaluation

Zur Beschreibung von Arbeitsschutzzielen, zur Prioritätensetzung und zur späteren Evaluation ist es notwendig, geeignete Kriterien bzw. Indikatoren auszuwählen. Wo dies trotz langer Latenzzeiten möglich ist, sollten unmittelbare oder mittelbare Wirkungsindikatoren betrachtet werden, da sie am besten die Auswirkungen von Interventionen auf die Zielgrößen Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit beschreiben.

Die Erreichung der Ziele der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie wird qualitätsgesichert und evaluiert. Dazu werden Evaluationskonzepte erstellt, die den anerkannten Kriterien und Verfahren genügen.

4.4 Gebündelte Ressourcen, Kooperation, Abstimmung

Die gemeinsame Strategie trägt dem Ziel der Optimierung des dualen Arbeitsschutzsystems Rechnung. Sie bündelt die Ressourcen von Unfallversicherungsträgern und Länderbehörden durch eine abgestimmte und arbeitsteilige Arbeitsweise, steigert die Effizienz und Effektivität des betrieblichen Arbeitsschutzes und verringert den durch behördliche Maßnahmen entstehenden Aufwand der Unternehmen. Die Arbeitsteilung erfolgt vorrangig nach den spezifischen Kompetenzen. Jeder Träger handelt im Rahmen seiner Aufgabenstellung und Zuständigkeit.

Zur Gewährleistung der engen Kooperation und Abstimmung sind in Fortschreibung der gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie

- Verpflichtungen zur gemeinsamen Umsetzung der in der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz festgelegten Ziele und Handlungsfelder,
- Festlegungen über gemeinsame Grundsätze zur Durchführung von Handlungsprogrammen sowie Überwachungs- und Beratungstätigkeiten in den Betrieben,
- der Ausschluss inhaltlicher oder zeitlicher Überschneidungen von Aktivitäten in den Betrieben durch arbeitsteilig organisiertes und aufeinander abgestimmtes Vorgehen sowie
- die Verpflichtung zum Austausch hierfür wesentlicher Daten

zwischen den Trägern der gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie in geeigneter Form zu vereinbaren.

4.5 Anwenderfreundliches Vorschriften- und Regelwerk

Ziel der gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie ist nicht zuletzt auch ein transparentes, überschaubares und damit anwenderfreundliches Vorschriften- und Regelwerk. Dies schafft Rechtssicherheit für Arbeitgeber und Beschäftigte.

Das staatliche Arbeitsschutzrecht besteht heute weitgehend aus inhaltsgleich umgesetzten europäischen Arbeitsschutz-Richtlinien. Im Zuge dieser Entwicklung wie auch der allgemeinen Deregulierungsbestrebungen ist der Detaillierungsgrad der Vorschriften zurückgeführt worden. Um das Arbeitsschutzniveau zu erhalten, setzen weitere Deregulierungsmaßnahmen eine sorgfältige Evaluierung der Vorschriften voraus, bei der auch die wirtschaftlich und gesellschaftlich vorteilhaften Auswirkungen sinnvoller Arbeitsschutzmaßnahmen zu berücksichtigen sind.

Mit dem „Leitlinienpapier“², der Bezugnahme auf staatliches Arbeitsschutzrecht in der Unfallverhütungsvorschrift „Grundsätze der Prävention“ und dem Beschluss der 81. ASMK zur „Deregulierung des Arbeitsschutzrechts“ liegen bereits richtungweisende Grundsätze zum Verhältnis zwischen Unfallverhütungsvorschriften (autonomes Satzungsrecht der Unfallversicherungsträger) und staatlichem Arbeitsschutzrecht vor. Diese sind im Lichte der praktischen Erfahrungen zu konkretisieren und fortzuschreiben. Wegen des Verzichts auf Detailregelungen benötigt die Praxis verstärkt Handlungshilfen unterhalb der Ebene von Rechtsvorschriften. Erforderlich ist somit ein abgestimmtes System von staatlichen Arbeitsschutzvorschriften, Unfallverhütungsvorschriften und erklärenden nicht verbindlichen Regeln und Informationen. Ein Konzept für ein solches System wird im Rahmen der Fortschreibung der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie entwickelt.

5 Nationale Arbeitsschutzkonferenz

5.1 Zusammensetzung und Aufgaben

Um die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie vorzubereiten, über sie zu entscheiden und sie durchzuführen, bedarf es effizienter Strukturen. Hierzu reicht es im Wesentlichen aus, die Nutzung vorhandener Gremien und Verfahren zu optimieren.

Als zentrales Gremium für die Planung, Koordinierung, Evaluierung und Entscheidung im Rahmen der gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie wird die „Nationale Arbeitsschutzkonferenz (NAK)“ eingerichtet. Mitglieder sind der Bund, die Länder und die Unfallversicherungsträger. Jedes Mitglied entsendet jeweils 3 Vertretungen in die NAK. Teilnahme-, rede-, aber nicht stimmberechtigt sind die jeweiligen Stellvertretungen der Mitglieder. Der Vorsitz der NAK wechselt jährlich zwischen Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern. Das bisherige Spitzengespräch zwischen Vertretern der Länder, der Unfallversicherungsträger und des Bundes geht mit seinen bisherigen Aufgaben in die NAK über.

In die Entwicklung konkreter Arbeitsschutzziele werden die Sozialpartner von der NAK einbezogen und vor der Festlegung der gemeinsamen Arbeitsschutzziele, der prioritären Handlungsfelder und der Eckpunkte für die Umsetzung in Arbeitsprogrammen angehört.

² BArbBl. 6/2003, S. 48-50

Die NAK hat insbesondere folgende Aufgaben:

- Entwicklung konkreter Arbeitsschutzziele unter Einbeziehung der Vorschläge relevanter Kreise sowie Festlegung der gemeinsamen Arbeitsschutzziele, der prioritären Handlungsfelder und der Eckpunkte für die Umsetzung in Arbeitsprogrammen nach Anhörung der Sozialpartner
- Erstellung von Evaluationskonzepten und -berichten; Entwicklung eines nationalen Arbeitsschutzcontrolling zur Ermittlung von Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des deutschen Arbeitsschutzsystems
- Koordination der abgestimmten Information, Beratung und Überwachung der Betriebe

5.2 Geschäftsführung

Die Geschäftsstelle der NAK wird unabhängig vom Vorsitz ständig bei der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) eingerichtet.

Die BAuA hat damit insbesondere folgende Aufgaben:

- Vorbereitung, Organisation, Protokollierung der Sitzungen der NAK
- Aufbereitung von Vorschlägen für Arbeitsschutzziele und Handlungsfelder; Herstellung einer Fakten- und Datengrundlage; Verdichtung und Vorbewertung sowie Erstellung von Eckpunkten für Arbeitsprogramme nach den Vorgaben der NAK
- Auswertung der Ergebnisse von Arbeitsprogrammen; Erhebung von Daten und Fakten zur Evaluierung

Alle Träger der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie haben das Recht, Mitarbeiter/innen an die Geschäftsstelle bei der BAuA abzuordnen.

5.3 Partizipative Abstimmung (Arbeitsschutzforum)

Der systematische Dialog der Träger der gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie mit den Sozialpartnern und allen weiteren für den Arbeitsschutz relevanten Kreisen erfolgt im Arbeitsschutzforum. Aufgabe des Arbeitsschutzforums ist es, die Nationale Arbeitsschutzkonferenz zu beraten, wesentliche Impulse für die Auswahl und Festlegung von Arbeitsschutzzielen und prioritären Handlungsfeldern zu geben und eine Beteiligung im partizipativ ausgerichteten Abstimmungsprozess zu sichern. Dadurch können alle relevanten Gruppen der Arbeitsschutzakteure und der Wissenschaft ihre Vorstellungen für die Entwicklung gemeinsamer Arbeitsschutzziele und prioritärer Handlungsfelder einbringen.

Am Arbeitsschutzforum nehmen insbesondere teil:

- Die Sozialpartner
- Berufs- und Wirtschaftsverbände
- Krankenkassen- und Rentenversicherungsträger
- Nationale Netzwerke im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit
- Vertreter der Wissenschaft

Das Arbeitsschutzforum wird in der Regel einmal jährlich in der Form eines Workshops durchgeführt. Ausrichter ist der jeweils den Vorsitz in der NAK führende Träger der gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie.

6 Gesetzliche Grundlagen

In das Arbeitsschutzgesetz und in das Sozialgesetzbuch VII wird eine Zielbestimmung aufgenommen, die Bund, Länder und Unfallversicherungsträger zu einer gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie verpflichtet. Ihre Elemente und die Vorgehensweise werden gesetzlich festgeschrieben. Bund, Länder und Unfallversicherungsträger werden gesetzlich verpflichtet, sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben an den Zielvorgaben auszurichten. In die genannten Gesetze wird aufgenommen, dass auf der Grundlage der in der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz einvernehmlich abgestimmten Arbeitsschutzziele, Handlungsfelder und Eckpunkte für Arbeitsprogramme die Länder mit den Unfallversicherungsträgern in den gemeinsamen landesbezogenen Stellen verbindliche Arbeitsprogramme zu deren Umsetzung auf Länderebene vereinbaren.

Die Einrichtung der NAK und ihrer Geschäftsstelle sowie des Arbeitsschutzforums, deren Aufgaben und grundsätzliche Arbeitsweisen werden im Arbeitsschutzgesetz und Sozialgesetzbuch VII festgeschrieben.

Einzelheiten der Organisation von NAK und Arbeitsschutzforum sind in einer Geschäftsordnung festzulegen. Diese schreibt u.a. vor, dass Beschlüsse zur Festlegung gemeinsamer Arbeitsschutzziele in der NAK nur im Konsens von Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern getroffen und Beschlussempfehlungen der NAK vor der Beschlussfassung mit den Sozialpartnern erörtert werden.