

Stand: 13.10.2005

Eckpunkte für eine Strategie für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und für die Optimierung des dualen deutschen Arbeitsschutzsystems

MODERNISIERUNG DES DUALEN DEUTSCHEN ARBEITSSCHUTZSYSTEMS

1. Die ASMK sieht in einem modernen, präventiven Arbeitsschutzsystem die unerlässliche Voraussetzung für die Gewährleistung der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten, die Rentabilität der Unternehmen, die nachhaltige Entwicklung der Volkswirtschaft und die Stabilität der sozialen Sicherungssysteme. In ihren Grundlagenbeschlüssen zur „Entlastung der sozialen Sicherungssysteme durch präventiven Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ (73. ASMK), zur „Neuordnung des Arbeitsschutzrechts“ und zur „Systemkontrolle im Arbeitsschutz auf der Grundlage von Management- und Auditsystemen für Arbeitsschutz und Anlagensicherheit“ (74. ASMK) sowie zu „Gesundheit bei der Arbeit“ (77. und 78. ASMK) hat sie die wesentlichen Elemente einer Reform des Arbeitsschutzes in Deutschland beschrieben. Sie bilden die Grundlage für die Erarbeitung einer Strategie für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit einschließlich der menschengerechten Gestaltung der Arbeit und für die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern (UVT) zur Verbesserung des Arbeitsschutzes.

2. Eine gemeinsame Arbeitsschutzstrategie in Deutschland muss die Entwicklungen in Europa berücksichtigen:

Das überragende Ziel des Lissabon-Prozesses der EU, der EU-Sozialagenda, der Beschäftigungspolitischen Leitlinien sowie der darauf fußenden Europäischen Strategie für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit ist die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen. Angesichts der weit reichenden Änderungen in Wirtschaft und Arbeitswelt gilt es, eine neue Balance zwischen wirtschaftlichem Wachstum, Flexibilität und Qualität der Arbeit zu schaffen. Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit spielen in diesem Prozess eine zentrale Rolle; sie stellen wichtige Indikatoren dar zur Beurteilung der Qualität der Arbeit sowie der Leistungsfähigkeit und Nachhaltigkeit wirtschaftlichen Handelns auf betrieblicher wie auf gesellschaftlicher Ebene. Neben der Erfüllung des ethischen Ziels, Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten zu gewährleisten, leistet der Arbeitsschutz einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit in Wirtschaft und Unternehmen; er ist somit ein wesentlicher Faktor zur Ausgestaltung des europäischen Sozialmodells.

3. Zur Optimierung des dualen Systems im Arbeitsschutz ist sowohl eine Verbesserung der Zusammenarbeit der staatlichen Arbeitsschutzbehörden mit den UVT, als auch eine strategische und handlungsorientierte Koordinierung der Tätigkeit der zuständigen Länderbehörden erforderlich. Die MPK hat im Dezember 2004 die länderübergreifende Qualitätssicherung von Verwaltungsmaßnahmen sowie Leistungs- und Qualitätsvergleiche als wesentliche Aufgabe der Länderkoordinierung festgelegt. Als Instrumente sind gemeinsame Mindeststandards, Rahmen- bzw. Bandbreitenfestlegungen, Zielvereinbarungen und deren Kontrolle genannt.

ARBEITSSCHUTZSTRATEGIE: ZIELE, HANDLUNGSFELDER, EVALUIERUNG

4. Bund und Ländern kommt auf der Grundlage ihres verfassungsmäßigen Auftrages, Sicherheit und Gesundheit der Bürger zu gewährleisten, bei der Gestaltung des Arbeitsschutzes eine besondere Verantwortung zu. Die erfolgreiche Wahrnehmung dieser Verantwortung erfordert zukünftig national abgestimmte Ziele, Strategien und Arbeitsprogramme sowie deren regelmäßige Evaluierung und Fortschreibung.
5. Die Arbeitsschutzstrategie der Länder basiert auf dem von der ASMK beschlossenen methodischen Konzept der Länder für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. Dieses verfolgt insbesondere die Ziele, die Gesundheit der Beschäftigten durch einen präventiven und systemorientierten Arbeitsschutz zu verbessern, die Betriebe und die Volkswirtschaft von den Kosten arbeitsbedingter Erkrankungen zu entlasten und damit einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu leisten (78. ASMK).
6. Diese Ziele sind auf der Ebene von prioritären Handlungsfeldern zu konkretisieren. Dabei sind besonders die Bereiche zu berücksichtigen, in denen sich aufgrund der Entwicklungen der Arbeitswelt spezifische Sicherheits- und Gesundheitsrisiken für die Beschäftigten und ökonomische Belastungen für die Betriebe bzw. die Sozialversicherungssysteme ergeben. Die Anhaltspunkte für die Identifikation übergreifender Handlungsfelder ergeben sich insbesondere aus dem Zusammenhang von spezifischen Belastungen und Erkrankungen, die sich aus Daten über arbeitsbedingte Erkrankungen, beispielsweise mittels der Analyse von Arbeitsunfähigkeitsuntersuchungen, bestimmen lassen, aus arbeitswissenschaftlichen und arbeitsmedizinischen Erkenntnissen sowie aus dem Arbeitsunfall- und Berufskrankheitengeschehen. Bei der Auswahl prioritärer Handlungsfelder sind auch die Entwicklungen der Arbeitsgestaltung und der Arbeitsorganisation zu berücksichtigen, die sich aus der zunehmenden Globalisierung der Unternehmen, der Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen, dem Altersaufbau der Erwerbsbevölkerung sowie neuen Arbeitsformen ergeben.
7. Der Kern staatlichen Handelns im Bereich Sicherheit und Gesundheit lässt sich als Sicherung der Qualität des betrieblichen Arbeitsschutzes beschreiben. Bei der Gestaltung des hierfür erforderlichen Rechtsrahmens und der Aufsichtstätigkeit sowie bei der Bearbeitung der prioritären Handlungsfelder lassen sich die staatlichen Institutionen von den Prinzipien der Problemangemessenheit, der Nachhaltigkeit, der System- und Zielgruppenorientierung sowie der Beteiligung der Mitarbeiter der betroffenen Betriebe leiten. Bei der Wahrnehmung ihrer Überwachungsaufgaben und Programmarbeit nutzen die Arbeitsschutzbehörden der Länder alle Handlungsmöglichkeiten, wie Information und Motivation, Beratung und betriebsbezogene Hilfestellung, betriebliche und überbetriebliche Kooperation sowie Kontrolle und Sanktion.
8. Gemeinsame Arbeitsschutzziele und –strategien und die einheitliche Umsetzung der Arbeitsschutzvorschriften erfordern eine gleichwertige Vollzugspraxis der Arbeitsschutzbehörden der Länder. Zur Qualitätssicherung dieses Aufsichtshandelns und um Transparenz für die Normadressaten beim Vollzug der Rechtsvor-

schriften zu schaffen, entwickeln die Länder gemeinsame Handlungsgrundsätze für die Aufsichtstätigkeit. Die vorliegenden Beispiele des LASI (z. B. die Grundlagen zur Ermittlung psychischer Belastungen, die Grundsätze der Systemkontrolle) sowie in den Ländern vorhandene Handlungsanleitungen können hierfür genutzt und weiterentwickelt werden.

Neben gemeinsamen Handlungsgrundsätzen werden die Länder weitere Schritte zur Qualitätssicherung in der Aufsicht einleiten, beispielsweise gegenseitige Leistungs- und Qualitätsvergleiche anhand einheitlicher Bewertungskriterien auf der Grundlage der vom SLIC entwickelten „Common Principles“.

9. Eine systematische Evaluierung des Arbeitsschutzes in Deutschland findet bisher nicht statt. Bund und Länder werden gemeinsam ein Programm zur Erfassung und Bewertung des „Arbeitsschutzprofils in Deutschland“ entwickeln, anhand dessen die strategischen Ziele und die Zielerreichung überprüft sowie Verbesserungspotenziale festgestellt werden können. In anderen EU-Mitgliedstaaten erprobte Instrumente, z.B. das skandinavische „Arbeitsschutz-Scoreboard“, kann hierzu genutzt und weiterentwickelt werden.

ARBEITSPROGRAMME, ARBEITSTEILUNG UND ABSTIMMUNGSVERFAHREN

10. In Arbeits- bzw. Aktionsprogrammen werden die in den Handlungsfeldern ausgewählten Schwerpunktthemen mit ihren jeweiligen Branchen-, Personengruppen-, Risiko- oder Arbeitssystembezügen thematisiert. Beispielsweise können Arbeitsprogramme mit

- Risikobezug die Themen Lärm, Muskel- und Skeletterkrankungen oder psychische Belastungen beinhalten;
- Branchenbezug die Verbesserung der Gesundheit und der Sicherheit beim Bauen umfassen;
- Personenbezug Fragestellungen der alternsgerechten Arbeitsgestaltung oder der prekären Arbeitsverhältnisse im Zusammenhang mit Arbeitsmigranten bearbeiten;
- Systembezug die sicherheits- und gesundheitsgerechte Arbeits- und Betriebsorganisation und die Einführung von Arbeitsschutzmanagementsystemen fördern.

In den Arbeitsprogrammen werden spezifische Präventionsziele und Indikatoren festgelegt, die es erlauben, Ergebnisse und Wirksamkeit der Maßnahmen zu bewerten.

11. Bund, Länder und Unfallversicherungsträger verpflichten sich in einer Kooperationsvereinbarung zu einer gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie. Darin werden die gemeinsamen Arbeitsschutzziele formuliert, die gemeinsamen prioritären Handlungsfelder bestimmt und die Verfahren zur Erstellung von Arbeits- und Aktionsprogrammen festgelegt. Darüber hinaus enthält die Vereinbarung die Verpflichtung zur Evaluierung und Fortschreibung der gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie nach Ablauf von drei Jahren.

Als Entscheidungsorgan für die Planung, Koordinierung und Evaluierung der zur Umsetzung der gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie vorgesehenen Maßnahmen wird die „Nationale Arbeitsschutzkonferenz“ eingerichtet. Mitglieder sind der Bund (BMWA), die Länder (LASI) und die Unfallversicherungsträger (HVBG, BUK, BLB); sie tritt an Stelle des bisherigen Spitzengesprächs von LASI/UVT/BMWA. Die „Nationale Arbeitsschutzkonferenz“ vereinbart zwischen den Partnern einvernehmlich die aus den Handlungsfeldern abgeleiteten Arbeits- und Aktionsprogramme, die für einen Zeitraum bis zu drei Jahren festgelegt werden können, sowie die Bewertung der Ergebnisse der vereinbarten Maßnahmen einschließlich der Einzelheiten der Evaluation (Inhalt, Abläufe und Vergabe); soweit hierbei Kosten entstehen, sind diese im Umlageverfahren der Partner zu tragen.

12. Um die Nachhaltigkeit und die Akzeptanz der Arbeitsschutzstrategie und der hierauf beruhenden Maßnahmen zu gewährleisten, sind grundsätzlich alle im Bereich Sicherheit und Gesundheit Beteiligten in den Diskussionsprozess und den Erfahrungsaustausch einzubeziehen. Neben Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern sind dies in besonderem Maße die Organisationen der Arbeitgeber, die Gewerkschaften, weitere Sozialversicherungsträger und Forschungseinrichtungen; sie sind als bundesweites „Arbeitsschutzforum“ an der Willensbildung der „Nationalen Arbeitsschutzkonferenz“ zu beteiligen.
13. Aufgrund ihrer rechtlichen und politischen Verantwortung für Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten und für den Vollzug der Arbeitsschutzvorschriften kommt den Ländern eine besondere Verantwortung zu. Auf der Grundlage der Kooperationsvereinbarung zwischen Bund, Ländern und UVT werden zwischen den zuständigen obersten Landesbehörden und den landesbezogenen Stellen der UVT verbindliche Absprachen über regionale Arbeitsprogramme getroffen, in denen die jeweiligen Maßnahmen, ihre arbeitsteilige Durchführung, die Indikatoren zur Feststellung der Wirksamkeit der Maßnahmen sowie der Informations- und Erfahrungsaustausch festgelegt werden.
14. Für die Vertragsfähigkeit im Sinne einer für die Umsetzung der Vereinbarung notwendigen Entscheidungs- und Handlungskompetenz sind bei den Partnern die jeweiligen Voraussetzungen zu schaffen. Für den Bereich der Länder ist diese Kompetenz von der ASMK (Aktivlegitimation für die Vertragspartnerschaft durch Länderbeschluss) zu regeln, die Entscheidungskompetenzen auf der operativen Ebene (Nationale Arbeitsschutzkonferenz) sind dem LASI zu übertragen. Die Unfallversicherungsträger regeln diese Kompetenzen im Sinne der Übertragung von Entscheidungs- und Handlungsvollmachten auf ihre Dachorganisationen (HVBG, BUK, BLB).
15. Der Bund wird gebeten, die Verpflichtungen der Länder und der Unfallversicherungsträger zur Erarbeitung und Durchführung einer gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie und zur Zusammenarbeit im Arbeitsschutzgesetz und im SGB VII zu konkretisieren:

Durch Gesetz soll insbesondere festgelegt werden, dass

- Bund, Länder und Unfallversicherungsträger sich in einer Kooperationsvereinbarung zu einer gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie verpflichten,

- die Kooperationsvereinbarung die gemeinsamen Arbeitsschutzziele formuliert, die gemeinsamen prioritären Handlungsfelder bestimmt, die Verfahren zur Erstellung von Arbeits- und Aktionsprogrammen festlegt sowie zur regelmäßigen Evaluierung und Fortschreibung der gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie verpflichtet,
- die Aufgabenstellung der gemeinsamen landesbezogenen Stellen der UVT den Abschluss verbindlicher Absprachen über regionale Arbeitsprogramme und deren arbeitsteilige Durchführung ermöglicht und
- als Entscheidungsgremium über die nach der Kooperationsvereinbarung zu treffenden Maßnahmen eine „Nationale Arbeitsschutzkonferenz“ eingerichtet wird.

INFORMATIONSS- UND DATENAUSTAUSCH

16. In einer Verwaltungsvorschrift wird die Verpflichtung der Arbeitsschutzbehörden der Länder und der UVT festgelegt, Informationen über wesentliche Ergebnisse von Betriebsbesichtigungen der Partner in ein elektronisches Datenaustauschsystem einzubinden. Ziel ist es, den Partnern wechselseitige Informationen zum „Arbeitsschutz-Status“ von Betrieben oder Ergebnisse von Schwerpunktaktionen zu geben. Diese sollten retrospektiv (wesentliche Erkenntnisse aus erfolgten Besichtigungen oder Schwerpunktaktionen) wie prospektiv (geplante Besichtigungen, zukünftige Schwerpunktaktionen) nutzbar sein, um die Aufsicht und Beratung der Betriebe im dualen System effizient zu gestalten. Das Informationssystem sollte mindestens folgende Informationen zur Verfügung stellen:

- Ø Ansprechpartner der beiden Aufsichtsdienste (mit den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen)
- Ø Adressen, Telefonnummern u.ä.
- Ø Hinweis auf bereits durchgeführte bzw. beabsichtigte Betriebsbesichtigungen (Ampelmodell)
- Ø Arbeitsprogramme
- Ø Ablaufschemata

Bei der Ausgestaltung des Informationssystems ist zu prüfen, inwieweit vorhandene Datenbanken für den Informationsaustausch geeignet und von den Partnern gemeinschaftlich genutzt werden können (z.B. IFAS, Betriebsstättendateien der Bundesagentur)*. Es ist darauf zu achten, dass der Nutzen und Aufwand in einem für die praktischen Erfordernisse der Aufsichtsbehörden angemessenen Verhältnis stehen. Aus Datenschutzgründen sind diese Informationen nur von den gesetzlich legitimierten, für den Arbeitsschutz zuständigen Aufsichtsorganen zu nutzen.

* Hier sind v.a. die Ergebnisse eines Dateienaustauschprojektes in NRW zu berücksichtigen.