

Es gilt das gesprochene Wort!

Entwicklung der GDA aus Sicht der Arbeitgeber

Rede von
Eugen Müller

Sehr geehrte Frau Rothe,
sehr geehrter Herr Koll,

meine Damen und Herren,

seit gut 2 ½ Jahren laufen bereits die (Vor-)Arbeiten zur GDA und der Prozess ist immer noch nicht abgeschlossen. Immerhin: Die gesetzlichen Grundlagen für die GDA sind jetzt vom Bundestag beschlossen und sollen mit dem UVMG zum 1. Oktober 2008 in Kraft treten. Bund, Länder und UVT erhalten den gesetzlichen Auftrag zur Festlegung einer Arbeitsschutzstrategie sowie zu deren Umsetzung und Evaluierung. Gesetzlicher Auftrag, das bedeutet vor allem, dass es sich bei GDA nicht um eine Eintagsfliege handelt, sondern um eine auf Dauer angelegte Aufgabe zur weiteren Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit.

Insofern war und ist es sicherlich gut, diesen neuen gemeinsamen Ansatz im Arbeitsschutz gründlich vorzubereiten. Es geht um Abstimmungsprozesse zwischen den Beteiligten, um eine neue Struktur der Meinungsbildung und der Umsetzung von Maßnahmen. Das sind sehr grundlegende Fragen, die geklärt werden müssen und über die Einvernehmen bestehen muss, bevor man ans Werk geht. Geordnete Bahnen zu schaffen, hat deshalb Vorrang vor Schnelligkeit. Deshalb will ich den langen Vorbereitungszeitraum auch gar nicht kritisieren.

Lassen Sie mich, meine Damen und Herren, zunächst zwei Bemerkungen zum UVMG im

Hinblick auf die GDA machen.

Zwei Bemerkungen, die einerseits Licht und andererseits aber auch Schatten auf die Ergebnisse des Verfahrens werfen.

1. Zum Licht: Träger der GDA sind nach dem Gesetz der Bund, die Bundesländer und die UVT und zwar als gleichberechtigte Partner, die laut Geschäftsordnung einstimmig Beschlüsse fassen. Von daher ist eine Änderung gegenüber dem Regierungsentwurf des UVMG von besonderer Bedeutung: der Wegfall der Fachaufsicht durch das BMAS über die DGUV. Was wäre das für eine Partnerschaft, in der ein Träger die Aufsicht über das fachliche Handeln des anderen hätte?

Deshalb begrüßen die Arbeitgeber ganz besonders die Einsicht des Gesetzgebers, der sich die Argumente der UVT, ihrer Selbstverwaltung und der Sozialpartner zu Eigen gemacht hat, dass eine Fachaufsicht über die DGUV fehl am Platze gewesen wäre.

2. Zum Schatten: Mit dem UVMG werden auch die gesetzlichen Grundlagen für die Gremien der GDA gelegt. Vorgesehen sind die NAK und das Arbeitsschutzforum.

Aufgabe der NAK ist die Entwicklung, Steuerung und Fortschreibung der GDA. Damit ist sie das wichtigste Gremium der GDA. Und über dieses Gremium bzw. seine Zusammensetzung hat es wie Sie wissen, meine Damen und Herren, lange und kontroverse Diskussionen gegeben.

Als vollwertige Mitglieder der NAK waren und sind auch weiterhin nur Bund, Länder und UVT

vorgesehen. Der Gesetzentwurf sieht jetzt zwar vor, dass die Sozialpartner mit bis zu drei Vertretern Mitglied der Arbeitsschutzkonferenz werden. Ihnen wird jedoch nur eine beratende Mitgliedschaft ohne Stimmrecht zugebilligt. BDA und DGB haben sich frühzeitig und nachdrücklich an die Politik gewandt und diese Zusammensetzung bemängelt und eine vollwertige Mitgliedschaft der Sozialpartner in der NAK gefordert. Trotz der Fortschritte in Richtung der Sozialpartnerposition bedauern wir es nach wie vor, dass unserem Anliegen einer Mitgliedschaft mit Stimmrecht nicht entsprochen worden ist. Wir würdigen positiv, dass die Sozialpartner jetzt auch in den Prozess des Vorschriften- und Regelwerks einbezogen werden.

Arbeitsschutz findet in den Betrieben statt, wo denn sonst? Wenn also betriebsübergreifend Strategien entwickelt werden sollen, wenn Ziele, Handlungsfelder und Aktionsprogramme ausgearbeitet und über gemeinsames, zumindest aber abgestimmtes Handeln beschlossen werden soll, dann kann Wirkung nur erzielt werden, wenn Unternehmen und Beschäftigte in den Prozess einbezogen sind. Die Begründung des UVMG sagt ja zu Recht, „Arbeitgeber und Beschäftigte sind die wichtigsten Adressaten und zugleich Nutznießer“ der GDA. Und: „Eine maßgebliche und aktive Mitwirkung der Sozialpartner ist deshalb unerlässlich.“

Arbeitsschutzbehörden und UVT haben gesetzliche Aufträge und Aufgaben zu erfüllen, ja. Und dazu heißt es in der Gesetzesbegründung auch

ausdrücklich: „Diese Verpflichtung (erg.: nach der GDA) lässt die Zuständigkeiten und gesetzlichen Aufgaben von Bund, Ländern und UVT unberührt.“ Wir haben vor diesem Hintergrund von Anfang an die Auffassung vertreten – entgegen der Gesetzesbegründung –, dass die GDA eben mehr ist als die Fortsetzung der Spitzengespräche zwischen BMAS, Bundesländern und UVT.

Arbeitsschutz durchführen und umsetzen, das ist die Aufgabe, die sich in den Betrieben stellt. Die betrieblichen Akteure werden aber nur dann mit Überzeugung in die Prozesse der GDA eingebunden, wenn auch echte und wirksame Mitwirkung stattfindet. Alles andere wäre unseres Erachtens paradox!

Ich möchte an dieser Stelle erwähnen, dass sich die Sozialpartner nicht für eine Vetoposition einer der beiden ausgesprochen hatten. Wir hatten vielmehr vorgeschlagen, dass dann, wenn beide übereinstimmend eine abweichende Position vertreten hätten, dass dann zumindest eine erneute Beratung unter Berücksichtigung der Argumente der Sozialpartner erfolgen sollte.

Neben der NAK ist im UVMG das Arbeitsschutzforum vorgesehen. Das Forum tagt heute bereits zum 3. Mal. Die Arbeitsweise ist also in gewisser Weise schon vorgesetzlich etabliert. Nach dem Gesetz dient das Arbeitsschutzforum der Unterstützung und Beratung der NAK durch Arbeitsschutzexperten, Wissenschaft und beteiligte Fachkreise.

Verlässlichkeit, Gemeinsamkeit und zugleich Nachhaltigkeit werden wir nur erreichen, wenn die Anliegen aller Beteiligten angemessen berücksichtigt werden. Nichts wäre misslicher für das gemeinsame Tun und das gemeinsame Ziel, wenn wir zwar eine GDA nach politischem Willen hätten – quasi oktroyiert bekämen – und maßgebliche Gruppen damit nicht konform gehen könnten oder wollten. Deshalb sage ich aus Arbeitgebersicht:

Wenn die Sache GDA Hand und Fuß haben soll, dann bedarf es der angemessenen Einbeziehung aller Argumente und der Abwägung des jeweiligen Für und Wider.

Die GDA hat Wurzeln auf EU- und ILO-Ebene und nicht zuletzt auf der nationalen Ebene. Aus Europa wird das Fehlen einer nationalen Strategie in Deutschland bemängelt. ILO und EU fordern nationale Arbeitsprogramme und Evaluation.

Das sind Anstöße, die wir nicht negieren. Gleichwohl sollten wir uns auch nicht den Eindruck aufdrängen lassen, dass wir am Anfang des Arbeitsschutzes in Deutschland stünden. Wir haben zweifellos ein beachtenswert hohes Niveau. Dennoch gilt auch hier die Lebensweisheit, dass das Bessere der Feind des Guten ist.

Vieles an Kritik von außen beruht auch auf dem mangelnden Verständnis oder der fehlenden Kenntnis der nationalen Besonderheiten. Es gibt nun einmal nicht das einzige System weltweit.

Und viele Vergleiche hinken schon deshalb weil sie auf unterschiedlichen Statistiken beruhen. Es macht z.B. einen gravierenden Unterschied, ob ich - wie in Deutschland - ein gesondertes System der Unfallversicherung habe mit besseren Leistungen gegenüber der übrigen Sozialversicherung. Das setzt nämlich die exakte Meldung und Erfassung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten zwingend voraus. Anders ist es, wenn alles aus einem einzigen Topf der Sozialversicherung fließt. Es macht auch einen Unterschied, ob ich es mit einem zentralistisch organisierten Staatswesen zu tun habe oder - wie bei uns - mit einem föderal strukturierten.

Ein weiterer, nationaler Anstoß für die GDA kommt letztendlich aus der Dualismuskussion, die uns seit drei Jahrzehnten sozialpolitisch begleitet und auch viel Schweiß der Edlen gekostet hat.

Bei der Dualismuskussion geht es zweifellos um einen wichtigen Bestandteil unseres Arbeitsschutzsystems: Wie werden Rechte, Kompetenzen und Aufgaben in diesem System verteilt zwischen den Institutionen außerhalb der Betriebe, das heißt also vor allem zwischen den staatlichen Arbeitsschutzbehörden und den Unfallversicherungsträgern? Für den Arbeitgeber und die Betriebe ist das eine wichtige Frage; denn beide Institutionen wirken unmittelbar in die Betriebe hinein. Letztlich kulminierte die Dualismusdebatte in der Frage oder Kurzformel: Will man nach § 21 Abs. 3 (enges

Zusammenwirken der zuständigen Landesbehörden und der UVT bei der Überwachung der Betriebe) oder nach § 21 Abs. 4 (Übertragung von Überwachungsaufgaben auf die UVT) des Arbeitsschutzgesetzes verfahren?

Die Arbeitgeber haben seinerzeit für die Übertragung von Aufgaben auf die Berufsgenossenschaften plädiert. Wir sind damit, trotz Übereinstimmung mit dem damaligen Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit nicht durchgedrungen. Es ist politisch anders entschieden worden, auch wenn man heute bei einem Blick auf die Bundesländer konstatieren muss und hier zitiere ich wieder den Gesetzentwurf: „dass es vor allem bei den Ländern zunehmend schwierig wird, genügend Personal für die Arbeitsschutzaufsicht bereitzustellen.“ Ob und inwieweit sich die Zusammenarbeit der zuständigen Landesbehörden und der UVT durch die GDA verbessern wird, ist ein ganz wichtiger Punkt. Der Erfolg der GDA wird sich auch an der Erreichung dieses Ziels messen lassen müssen.

Nun zu dem konkreten inhaltlichen Arbeitsergebnissen der GDA:

Unter Beteiligung der Sozialpartner sind in Spitzengesprächen LASI/UVT/BMAS die drei Ziele der GDA und am 11. Juni 2008 erste Arbeitsprogramme bzw. Handlungsfelder hierzu ausgewählt worden. Das erste Ziel ist quasi aus Europa vorgeben und steht im engen

Zusammenhang mit dem ehrgeizigen EU-Ziel der Reduktion der Arbeitsunfälle um 25 % von der Basis der Werte aus dem Jahr 2007. Angesichts der sehr unterschiedlichen Ausgangssituationen im Arbeitsschutz der Mitgliedstaaten sind auch hohe Varianzen in den nationalen Erfolgsmeldungen und damit bei den Anteilen der Staaten zum Gesamtziel zu erwarten. Deutschland wird, von seinem im europäischen Vergleich sehr hohen Arbeitsschutzniveau ausgehend, einen qualitativ hochwertigen Beitrag leisten, der aber sicher nicht die 25 % erreicht. Von der Qualität und dem Wert des erwarteten Beitrags zur Verminderung der Unfallhäufigkeit sind wir angesichts der Auswahl der Handlungsfelder Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz in der Zeitarbeit, bei Bau- und Montagearbeiten und im innerbetrieblichen Transport überzeugt. Besonders zu diesem Ziel ist die Auswahl der Themen nicht leicht gefallen. Die beteiligten Experten haben sich im Sinne der übergreifenden Bedeutung daran orientiert, einerseits auffällige Unfallschwerpunkte wie den Baubereich mit zu erfassen, um eine entsprechende Wirkung erzielen zu können. Andererseits wird eine breite Beteiligung der Präventionsverantwortlichen verschiedener Branchen über die beiden anderen Querschnittsthemen ermöglicht.

Die erwartete Fallhäufigkeit und damit das Ausschöpfen eines möglichst großen Präventionspotentials hat auch die Auswahl der Handlungsfelder Gesundheitsdienst und einseitig belastende oder bewegungsarme Tätigkeiten zur

Verringerung von Schwere und Häufigkeit von Muskel- und Skeletterkrankungen geleitet. Gerade dieses Thema ist mit den klassischen Ansätzen des Arbeitsschutzes nicht zu bewältigen. Die Systematik Gefährdungen über Ursache/Dosis/Wirkung einzuschätzen und darauf die gezielte Prävention aufzubauen, ist nicht einmal bei stark körperlich belasteten Arbeitnehmern einzuhalten. Dies wird durch die aktuelle Deutsche Wirbelsäulenstudie bestätigt. Wie sollen dann die Rückenprobleme der Büroangestellten erklärt werden? Die Verschiedenartigkeit der Erkrankungen gepaart mit der Multikausalität von Beschwerden des Bewegungsapparates erfordern neue Präventions-Konzepte besonders dann, wenn die körperliche Beanspruchung als Folge einer Überlastung als Begründung für Beschwerden ausfällt. Hinweisen, dass psychische Belastungen beim Auftreten von Rückenschmerzen eine Rolle spielen, gilt es in praktischen Präventionsansätzen nachzugehen. Es sollte im Rahmen der GDA versucht werden, über die Evaluation entsprechender Projekte einen Beitrag zur Aufklärung einer Ursachen/Wirkungsbeziehung zu leisten. Mehr Klarheit bei der Beurteilung der verschiedenen Risiken und deren Wechselwirkungen untereinander, die zu Rückenschmerzen besonders bei älteren Mitarbeitern führen, ist dringend erforderlich.

Wir begrüßen es, dass bereits in den Ansätzen der Unterarbeitsgruppe die Bedeutung der Verhaltensprävention und das Erfordernis der

Stärkung der individuellen Gesundheitskompetenz betont wird, was sich in den ausgewählten Projekten widerspiegelt. Neben dem Gesundheitsdienst mit seinem spezifischen Belastungsprofil und seiner wachsenden Bedeutung und der Bürotätigkeit steht eine eventuelle Erweiterung der Themenpalette noch aus. Ansatzpunkte gibt es natürlich auch im produzierenden Gewerbe. Die spezifischen Bedingungen in der Ernährungswirtschaft mit verschiedensten Risikofaktoren für Muskel- und Gelenkerkrankungen würden das Arbeitsschutzziel um ein relevantes Handlungsfeld ergänzen. Dafür spricht auch, dass auf Grund der spezifischen Beschäftigtenstruktur in diesem Bereich, die Wirksamkeit zugeschnittener Kommunikationsmittel auch für geringer Qualifizierte mit dem Ziel der Verbesserung der Gesundheitskompetenz erprobt werden kann. Dabei gesammelte Erfahrungen könnten auf andere Branchen übertragen werden.

Das dritte Ziel der GDA die Verringerung der Häufigkeit und Schwere von Hauterkrankungen steht nicht zuletzt im Fokus der Präventionsbemühungen, weil beruflich bedingte Hauterkrankungen in der BK-Statistik an der Spitze zu finden sind. Die mögliche Substitution potenziell hautschädigender Stoffe ist sicher der erste Präventionsansatz, der die Ursache an ihrer Wurzel angeht. Betrachtet man jedoch die Risiken von Feuchtarbeitsplätzen und den großen Bereich der medizinischen und pflegerischen Berufe, ist Prävention auf Wissensvermittlung, Bildung von

Risikobewusstsein und die Verbesserung der Gesundheitskompetenz im Umgang mit der eigenen Haut und Arbeitsmitteln wie Handschuhen angewiesen. Hierbei gilt es die richtige Sprache zu finden und Verhaltensänderungen durch Überzeugung herbeizuführen.

Meine Damen und Herren, die Abstimmungsprozesse zur GDA haben bislang viel Kraft erfordert und Zeit gebunden. Zu danken ist all denen, die sich mit Engagement in diese Arbeit eingebracht haben. Jetzt kommt es darauf an, über Ergebnisse der praktischen Arbeit, für die die Weichen gestellt sind, die Leistungsfähigkeit der GDA unter Beweis zu stellen. Nur dann ist, letztendlich auch ein hoher Aufwand zu rechtfertigen. Wir wünschen diesem Arbeitsschutzforum und der GDA insgesamt Erfolg und ertragreiche Ergebnisse im Interesse gesunder, sicherer und wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze.