

## Infoblatt: Optimierung des dualen Systems

### Hintergrund

Seit mehr als 100 Jahren haben wir in Deutschland das „Duale Arbeitsschutzsystem“, in dem die staatlichen Arbeitsschutzverwaltungen der Länder und die Unfallversicherungsträger für Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit tätig werden.

Diese Form der Aufgabenwahrnehmung hat sich in der Vergangenheit als erfolgreich erwiesen – Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten konnten stetig reduziert werden. Gleichwohl wurden bei näherer Betrachtung auch Schwachstellen offenbar, zum Beispiel im Bereich der Koordination der Überwachungstätigkeit der staatlichen Arbeitsschutzverwaltungen und der Präventionsdienste der Berufsgenossenschaften und Unfallkassen.

Offenkundig wurde die Kritik am dualen System insbesondere über die Arbeit der bayerischen Deregulierungskommission unter Leitung von Professor Henzler. Im Rahmen einer 2003 durchgeführten Online-Befragung von ca. 3000 bayerischen Unternehmern über die bürokratischsten Hemmnisse für mittelständische Unternehmen wurden insbesondere Doppelbesichtigungen und Doppelregelungen im Arbeitsschutz genannt.

### Auftrag der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie

Um die Zusammenarbeit der Aufsichtsdienste der Länder und der Unfallversicherungsträger zu fördern und zu verbessern, wurde mit der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) die Festlegung eines abgestimmten Vorgehens bei der Beratung und Überwachung der Betriebe gesetzlich verankert. Koordination, Einheitlichkeit und Transparenz in der Beratung und Überwachung, auf die sich die Betriebe verlassen können, sind das Ziel.

### Ergebnisse

Bei der Optimierung der Zusammenarbeit der Aufsichtsdienste setzen die GDA-Träger im Wesentlichen auf drei zentrale Instrumente:

- **Rahmenvereinbarungen zwischen Ländern und den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung**

Die Rahmenvereinbarungen enthalten Festlegungen zur Zusammenarbeit sowohl auf der Landesebene als auch auf der betrieblichen Ebene und gewährleisten so eine arbeitsteilige und aufeinander abgestimmte Aufgabenwahrnehmung der jeweiligen Aufsichtsdienste in den Betrieben. Diese Rahmenvereinbarungen wurden bereits im Jahre 2009 in allen 16 Bundesländern zwischen den jeweils zuständigen Ministerien bzw. Stellen bei den Ländern und den Unfallversicherungsträgern abgeschlossen.

- **Gemeinsame Grundsätze für die Beratungs- und Überwachungstätigkeiten**

Die gemeinsamen Grundsätze beschreiben das Grundverständnis der GDA-Träger zu zentralen Themen der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. Sie setzen den Rahmen für das Vorgehen bei der Beratung und Überwachung von Betrieben. Neben Angaben zu Anlässen und Umfang von Beratungs- und Überwachungstätigkeiten enthalten die Grundsätze auch Kriterien und Maßstäbe für die Bewertung der im Betrieb vorgefundenen Situation.

Als ein erster gemeinsamer Grundsatz wurde 2008 die „Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation“ verabschiedet; diese Leitlinie wurde im Mai 2015 aktualisiert. Im Dezember 2011 wurde als weiterer gemeinsamer Grundsatz die „Leitlinie Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes“ eingeführt. Beide Leitlinien werden momentan redaktionell überarbeitet.

Im Jahre 2012 wurde die „Leitlinie Beratung und Überwachung bei psychischer Belastung am Arbeitsplatz“ erstellt, die bereits im November 2015 überarbeitet und aktualisiert worden ist.

Die „Leitlinie Planung und Ausführung von Bauvorhaben“ wurde im Juni 2013 veröffentlicht.

Damit liegen vier Leitlinien vor. Diese haben das Ziel, im Rahmen eines gemeinsamen Grundverständnisses bei zentralen Themen für ein abgestimmtes Vorgehen der für den Arbeitsschutz zuständigen Behörden und der Unfallversicherungsträger bei der Beratung und Überwachung der Betriebe zu sorgen.

Die Leitlinien sind in erster Linie nach „innen“, d. h. an das Aufsichtspersonal der Länder und Unfallversicherungsträger gerichtet. Sie sind öffentlich verfügbar, z. B. auf dem GDA-Portal [www.gda-portal.de/Betreuung](http://www.gda-portal.de/Betreuung) und können so von den Arbeitgebern, den Fachkräften für Arbeitssicherheit und anderen für Sicherheit und Gesundheitsschutz in den Betrieben Verantwortlichen als Orientierung für erforderliche Maßnahmen zur Umsetzung entsprechender Arbeitsschutzvorschriften genutzt werden.

#### - **Schaffung eines IT-unterstützten Daten- und Informationsaustausches**

Ziel ist es, über die Nutzung moderner Kommunikationsstrukturen Betriebsbesichtigungen, insbesondere auch deren Vorbereitung, effizient zu gestalten und Doppelbesichtigungen zu vermeiden.

### **Dachevaluation der Strategieperiode 2008 bis 2012**

Erste Erfolge der GDA bei der Steigerung von Effizienz und Effektivität des Aufsichtshandelns der Länder und Unfallversicherungsträger lassen sich aus den Ergebnissen einer im Auftrag der GDA durchgeführten repräsentativen Betriebs- und Beschäftigtenbefragung ablesen, die von Mitte Mai bis Ende August 2011 durchgeführt wurde. Das beauftragte Sozialforschungsinstitut TNS Infratest befragte insgesamt 6.500 Betriebe und rund 5.500 Beschäftigte zur Situation des Arbeitsschutzes im eigenen Unternehmen.

Der Abschlussbericht der Evaluation wurde Mitte 2014 veröffentlicht und kann unter [www.gda-portal.de/Evaluation2008-12](http://www.gda-portal.de/Evaluation2008-12) abgerufen werden.

Die Autoren des Berichts ziehen eine positive Bilanz der ersten Strategieperiode: Die GDA hat das duale Arbeitsschutzsystem in Deutschland modernisiert und effizienter gestaltet. Die zentralen Akteure im Arbeitsschutz - Bund, Länder und gesetzliche Unfallversicherung - arbeiten unter dem Dach der GDA intensiver zusammen.

Die Arbeit der Aufsichtsdienste wird von den Betrieben insgesamt recht gut beurteilt, wobei die Aufsichtsdienste bei denjenigen Betrieben noch etwas besser abschneiden, die seit dem Beginn der GDA Anfang 2009 im Rahmen einer Betriebsbesichtigung aufgesucht wurden:

- 72% der Betriebe (91% der seit 2009 besuchten) konstatieren nur eine geringe Störung ihrer Arbeitsabläufe durch die Betriebsbesichtigungen der Aufsichtsdienste
- 68% der Betriebe (87% der seit 2009 besuchten) fühlen sich von den Aufsichtsdiensten in Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes kompetent beraten und ebenfalls 68% der Betriebe (83% der seit 2009 besuchten) können gut überblicken, welcher Aufsichtsdienst (Land oder UVT) in Sachen Arbeitsschutz für sie zuständig ist.

Der Bericht setzt sich aber auch kritisch mit den Schwierigkeiten der GDA in ihrer Startphase auseinander. So war die Heterogenität der Akteure eine Herausforderung für das Gelingen der GDA. Der Einstieg in die gemeinsame Strategie erforderte eine Selbstfindung und Neupositionierung aller Beteiligten. Sie mussten jeweils für sich die Strategie annehmen, interpretieren und den Nutzen für sich definieren.

### **Dachevaluation der Strategieperiode 2013 bis 2018**

Die GDA wird auch in der zweiten Strategieperiode evaluiert. Im Zeitraum von Juni bis September 2015 wurde im gleichen Umfang wie 2011 eine Betriebs- und Beschäftigtenbefragung durchgeführt. Ergebnisse dieser Befragung und vergleichende Auswertungen zu der Befragung aus 2011 sowie die daraus resultierenden ersten Befunde und Botschaften werden z. Zt. in den Gremien der GDA diskutiert. Der Zwischenbericht zur Betriebs- und Beschäftigtenbefragung wird Anfang 2017 erwartet.

Die Online-Befragung des Aufsichtspersonals ist Anfang November 2016 angelaufen, die qualitativen Befragungen von Kooperationspartnern, Sozialpartnern und Entscheidungsträgern aus den Reihen der GDA-Träger starten ebenfalls Ende 2016.

Die Grundausswertungen der Betriebs- und Beschäftigtenbefragungen sind auf dem GDA-Portal unter [www.gda-portal.de/Evaluation2013-18](http://www.gda-portal.de/Evaluation2013-18) veröffentlicht.

Stand: Dezember 2016