

Zum 15-jährigen Jubiläum der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie

Michael Koll, Ministerialdirigent a.D.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

“ Im Rückblick auf 15 Jahre GDA erscheinen mir mehrere Faktoren von Bedeutung, die die GDA zu einem Erfolgsmodell im Arbeitsschutz gemacht haben. Diese Faktoren klingen schon im Namen der GDA an.

Das beginnt zunächst mit der Betonung des “Gemeinsamen”. Auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes waren stets mehrere Akteure tätig, Länder, Unfallversicherungsträger und der Bund, und das auch noch jeweils in den Handlungsbereichen der Recht- und Regelsetzung und der Überwachung. Kein Wunder, dass unter dem Schlachtruf “Deregulierung” schon 2003 gefordert wurde, Zuständigkeiten und Regulierungen im “dualen Arbeitsschutzsystem” abzubauen. Der Weg von dort bis zur Verankerung der GDA im Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) dauerte fünf Jahre, glich einer inhaltlichen Metamorphose und “verbraachte” mehrere Arbeitsgruppen, Koordinierungskreise, Berichte, Thesenpapiere, ein Eckpunktepapier und mehrere Sitzungen der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK). Am Ende siegte die gemeinsame Überzeugung aller Akteure, auch im Bundesrat und Bundestag, dass Arbeitsschutz nicht “nur” der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten dient, sondern auch für die Unternehmen einen wichtigen Baustein für ihren wirtschaftlichen Erfolg darstellt, sofern die Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sinnvoll geplant sowie systematisch, konzentriert und koordiniert durchgeführt werden.

Der Aspekt der Gemeinsamkeit spiegelt sich auch in der Einrichtung der “Nationalen Arbeitsschutzkonferenz” (NAK) und des “Arbeitsschutzforums”. Dadurch wurde der Kreis derjenigen, die im Arbeitsschutz eine Rolle spielen, über die staatlichen Arbeitsschutzinstitutionen hinaus auch auf die Sozialpartner, andere Sozialversicherungsträger, Berufs- und Wirtschaftsverbände und die Wissenschaft ausgedehnt und zwar gesetzlich sichtbar in § 20b ArbSchG. Nicht zuletzt dürfte die Mitwirkung der Sozialpartner in der NAK für mehr Praxisnähe von Arbeitsschutzmaßnahmen und damit auch für mehr Akzeptanz der GDA insgesamt gesorgt haben.

Die GDA ist in ihrer speziellen Ausformung zwar eine “deutsche” Strategie. Wie schon beim Arbeitsschutzgesetz, das die europäische Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz in deutsches Recht umsetzte, waren europäische und vor allem internationale Vorgaben neben dem nationalen Deregulierungsanliegen und den ASMK-Beschlüssen wichtige Treiber für die GDA. So enthielt das neue Übereinkommen Nr. 187 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) von 2006 grundlegende Elemente für ein systematisches Arbeitsschutzsystem. Damit Deutschland dieses

Übereinkommen ratifizieren konnte, waren entsprechende gesetzliche Bestimmungen im deutschen Arbeitsschutzrecht erforderlich. Ich war daher froh, im Gesetzgebungsverfahren für die Verankerung der GDA in den §§ 20a und 20b ArbSchG dieses wichtige Argument anführen zu können.

Die GDA ist eine “Strategie”. Dies beinhaltet planvolles, zielgerichtetes und systematisches Handeln im Arbeitsschutz. Die Elemente dieser Strategie beschreibt §20a Absatz 2 ArbSchG umfassend: Ziel- und Programmentwicklung, deren Evaluation, abgestimmte Beratung und Überwachung der Betriebe sowie abgestimmtes Vorschriften- und Regelwerk.

Was die Ziel- und Programmentwicklung angeht, erscheint mir besonders gelungen, dass damit ein “atmendes” und lernendes System gesetzlich festgeschrieben wurde und sich dies auch in der Praxis so entwickelt hat. Ausdrücklich nennen § 20a Absatz 1 und § 20b ArbSchG die “Fortschreibung” der GDA als Aufgabe der Arbeitsschutzakteure und insbesondere der NAK. So war die GDA beispielsweise auch gewappnet, um sich den Bedürfnissen der arbeitenden Menschen und der Unternehmen gegenüber den Herausforderungen der Digitalisierung der Arbeitswelt oder der Bekämpfung von Gesundheitsgefährdungen für die Beschäftigten in einer pandemischen Lage widmen zu können.

Besonders schwierig war es, das gesetzlich geforderte Strategieelement eines abgestimmten Vorgehens bei der Beratung und Überwachung der Betriebe in die Praxis umzusetzen. Das ergab sich insbesondere daraus, dass nicht nur zwischen den Überwachungsbehörden der Länder und den Aufsichtsdiensten der Unfallversicherungsträger unterschiedliche Beratungs- und Überwachungsmethoden bestanden, sondern auch jeweils innerhalb der Länderbehörden und der UVT-Aufsichtsdienste. Die neu gefassten § 21 Absatz 3 ArbSchG und § 20 Absatz 1 des Siebten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VII) verlangen dementsprechend als Lösungselemente, allgemeine Grundsätze zum methodischen Vorgehen bei der Beratung und Überwachung, inhaltliche Beratungs- und Überwachungsschwerpunkte, gemeinsame Schwerpunktaktionen und Arbeitsprogramme zu entwickeln sowie Daten- und Informationsaustausch, insbesondere über Betriebsbesichtigungen, zu fördern. Bei dem letztgenannten Punkt waren neben juristischen auch technische Probleme zu lösen. Dass dies alles aus meiner Sicht nach der Verabschiedung der GDA-Vorschriften im Arbeitsschutzgesetz und im SGB VII letztlich gelungen ist, liegt wohl an dem gemeinsamen Interesse von Ländern und Unfallversicherungsträgern, durch abgestimmtes Zusammenwirken Personalknappheiten zu mildern, Betriebe einerseits nicht übermäßig durch Überwachung zu belasten und andererseits ihnen bedarfsgerechte Beratungsangebote machen zu können. Aber: Ohne das Engagement der vor Ort in den Betrieben tätigen Aufsichtspersonen wie auch der in den Gremien auf Landes- und Bundesebene und in den “gemeinsamen landesbezogenen Stellen” bei den Unfallversicherungsträgern unermüdlich wirkenden “GDA-Kolleginnen und Kollegen” wäre das erfolgreiche Erreichen dieser Zielstellungen nicht möglich gewesen.

Als ehemaliger NAK-Vertreter des Bundes, der die staatliche Rechtsetzung im Arbeitsschutz verantwortet, sei es mir erlaubt, einen besonderen Blick auf das GDA-Element “verständliches, überschaubares und abgestimmtes Vorschriften- und Regelwerk” zu werfen. Dieses Themenfeld hat die längste Vorgeschichte. Wenn man so will, kann man Reformbestrebungen zum Vorschriften- und Regelwerk schon im Jahr 1993 beginnen lassen, als die Mitgliederversammlung des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften ein “Thesenpapier Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit: Berufsgenossenschaftliches Präventionskonzept” beschloss, in dem u.a. das Ziel der “Erstellung eines anwendungsorientierten Vorschriften- und Regelwerks” enthalten war. Dieses Papier wurde 1996 durch ein “Thesenpapier zur Neuordnung des berufsgenossenschaftlichen Vorschriften- und Regelwerks” weiterentwickelt. Das damalige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) veröffentlichte 1999 im Bundesarbeitsblatt quasi aus dem staatlichen Blickwinkel “Thesen zur Neuordnung des Arbeitsrechts”, die in Zusammenarbeit mit den Unfallversicherungsträgern (UVT), Ländern und Sozialpartnern seit 1997 erarbeitet worden waren. Zur Ausfüllung des in diesem Thesenpapier enthaltenen Punktes “Vermeidung von Doppelregelungen im Vorschriften- und Regelwerk von Staat und Unfallversicherungsträgern” entwickelte ein “Koordinierungskreis Neuordnung des Arbeitsschutzrechts” beim BMA “Leitlinien zur künftigen Gestaltung des Vorschriften- und Regelwerks im Arbeitsschutz”, das als “Leitlinienpapier”

2003 im Bundesarbeitsblatt veröffentlicht wurde. Die GDA legte dann 2008 in § 20a Absatz 2 Nr. 5 ArbSchG als Daueraufgabe fest, ein verständliches, überschaubares und abgestimmtes Vorschriften- und Regelwerk herzustellen. Gleichzeitig waren in § 15 Absatz 1 und 4 SGB VII Genehmigungsvoraussetzungen für Unfallverhütungsvorschriften neu gefasst worden. Es galt nun, das Leitlinienpapier von 2003 an diese neuen gesetzlichen Vorgaben anzupassen. Diesen Auftrag übernahm wiederum der Koordinierungskreis beim BMAS. Dies war keine leichte Aufgabe; denn es mussten vielgestaltige Fragen mit widerstreitenden Interessen gelöst werden; dazu gehörten zum Beispiel das Verfahren zur "Bedarfsprüfung" von Unfallverhütungsvorschriften sowie das Verhältnis von Regeln der "staatlichen" Ausschüsse zu Regeln der Unfallversicherungsträger. Mir fallen hier ganz viele Sprüche ein: "Der Teufel steckt im Detail", "Wer schreibt, der bleibt" und "Gut Ding will Weile haben". Aber im Ernst: Oft ging es hier an das "Eingemachte", was insbesondere die Aussagen des Papiers zu den einschränkenden Voraussetzungen für den Erlass von Unfallverhütungsvorschriften und Regeln der UVT betraf. Dass die UVT dies letztlich mittragen, nötigt mir auch im Rückblick großen Respekt ab. 2011 hatte der Koordinierungskreis es dann geschafft, und das neu gefasste Leitlinienpapier wurde im August 2011 von den GDA-Trägern unterzeichnet. Nach langen Jahren war damit eine grundsätzliche Struktur zum Aufbau eines abgestimmten Vorschriften- und Regelwerks aus staatlichem Arbeitsschutzrecht und Unfallverhütungsrecht geschaffen worden; auf dieser Basis konnten dann bei Bedarf spezielle Regelungen im "GDA-Verfahren" entwickelt werden. Als "I-Tüpfelchen" erarbeitete nach 2011 ein Arbeitskreis beim BMA unter Beteiligung des Deutschen Instituts für Normung (DIN) noch Aussagen zur Erarbeitung von DIN-Normen mit Bedeutung für den Arbeitsschutz und deren Einbeziehung in staatliche Arbeitsschutzregeln und Regeln der UVT.

Einen Beitrag für den Erfolg der GDA darf und muss ich noch erwähnen, nämlich, dass die Geschäfte der NAK und des Arbeitsschutzforums von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) geführt werden (§ 20b Absatz 5 ArbSchG). Seit 15 Jahren sorgt die Geschäftsstelle bei der BAuA mit Konstanz dafür, dass organisatorische und verfahrensleitende Angelegenheiten der beiden Einrichtungen sorgfältig und verlässlich ausgeführt werden. Man könnte auch sagen, die Geschäftsstelle hält das "GDA-Haus" zusammen. Auch sehe ich es als Vorteil an, dass die BAuA als forschende "Wissenschaftsbehörde" fachliche Grundlagen für Entscheidungen der NAK bereit stellen kann. Im Gesetzgebungsverfahren war zwar hier und da die Befürchtung geäußert worden, die BAuA würde als eine dem BMA unmittelbar nachgeordnete Bundesoberbehörde bei der Durchführung ihrer GDA-Aufgabe zu sehr auf die Wünsche und Weisungen des GDA-Trägers Bund hören. Ohne rot zu werden, kann ich feststellen, dass ich das in meiner aktiven Dienstzeit als Vertreter des Bundes in der NAK nicht erlebt habe. Aus meiner Sicht war die Geschäftsstelle immer bemüht, die Belange aller GDA-Träger gleichmäßig zu berücksichtigen, zumal alle GDA-Träger Bedienstete in die Geschäftsstelle entsenden.

Der für mich bleibende Eindruck zur GDA ist das große Engagement, das die Vertreter der GDA-Träger in zahlreiche Arbeitskreise und Gremien der GDA in kollegialer Weise eingebracht haben und weiter einbringen. Hierbei wurde von allen Beteiligten Kompromissfähigkeit bis an die Grenzen des von ihrer politischen "Herkunft" gerade noch Vertretbaren bewiesen. Über allem stand dabei das Bestreben, Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten ständig zu verbessern, dabei den Wandel der Arbeitswelt im Blick zu haben und den Betrieben zu ermöglichen, die Anforderungen des Arbeitsschutzes praxisgerecht und wirtschaftlich umzusetzen. Das möge auch in den nächsten 15 Jahren so bleiben, und dazu wünsche ich der NAK eine glückliche Hand für ein erfolgreiches Steuern der GDA!