

Zum 15-jährigen Jubiläum der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie



Ernst-Friedrich Pernack

Land Brandenburg, NAK-Vorsitz 1. GDA-Periode



Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

in diesem Jahr besteht die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (kurz GDA) nun schon 15 Jahre. Ein guter Anlass, um einen Rückblick auf Entstehung und Entwicklung zu wagen und zugleich Wünsche und Empfehlungen für die Zukunft auszusprechen.

Mein Name ist Ernst-Friedrich Pernack, ich bin seit mehr als drei Jahrzehnten im Bereich des staatlichen Arbeitsschutzes für die Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten tätig. Im Zeitraum von 2006 bis 2010 war ich Vorsitzender des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI). Ich habe in dieser Zeit, zusammen mit vielen engagierten Mitstreiterinnen und Mitstreitern, intensiv an der „Geburt“ der GDA mitgewirkt und deren erste Schritte mitgestaltet.

Der Weg dahin war steinig. Ausgangspunkt war die heftige Kritik am dualen Arbeitsschutzsystem zu Beginn des neuen Jahrtausends. Beklagt wurden u.a. ein unübersichtliches Vorschriften- und Regelwerk sowie ein unabgestimmtes Handeln der staatlichen Arbeitsschutzbehörden und der Unfallversicherungsträger. Dies würde u. a. zu Doppelbesichtigungen führen, die die Betriebe unnötig belasten. Aus Europa gab es zudem Kritik, dass es dem Arbeitsschutzsystem in Deutschland an einer strategischen Zielsetzung fehlen würde.

Darauf musste auf hoher politischer Ebene reagiert werden. Die Konferenz der für Arbeit und Soziales zuständigen Ministerinnen und Minister (kurz ASMK) stellte 2004 fest, dass wirksame Verbesserungen des dualen deutschen Arbeitsschutzsystems bei der Beratung und Überwachung der Betriebe unverzichtbar sind. Eine Arbeitsgruppe auf Staatssekretärs- bzw. Amtschefebene wurde beauftragt, verschiedene Alternativen zur Optimierung des dualen Systems zu prüfen.

Die Runde der Staatssekretäre ist auf fachlicher Ebene von einer Arbeitsgruppe des LASI unterstützt worden. Somit war ich in dieser Zeit aktiv an der Lösungssuche beteiligt. Im Frühjahr 2005 wurde im Arbeitszimmer von Dr. Helmut Deden, dem seinerzeitigen Vorsitzenden des LASI, mit Blick auf den Rhein ein intern als „Compositum Mixtum“ bezeichneter Ansatz kreiert. Zusammengefasst: Eine Optimierung des dualen Systems wird durch konkrete Vereinbarungen zwischen Unfallversicherungsträgern und Ländern zur Kooperation und Arbeitsteilung auf der Grundlage von § 21 Abs. 3 ArbSchG erreicht. Als Dach für dieses Vorgehen entwickeln Bund, Länder und Unfallversicherungsträger eine gemeinsame Arbeitsschutzstrategie und setzen diese um.

Die Überlegungen wurden in „Eckpunkten für eine Strategie für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und für die Optimierung des dualen deutschen Arbeitsschutzsystems“ zusammengefasst. Diese wurden von der 82. ASMK im Herbst 2005 beschlossen.

Intensive Beratungen mit dem Bund (mit Herrn Michael Koll an der Spitze) und den Unfallversicherungsträgern (mit Herrn Dr. Walter Eichendorf an der Spitze) wurden in einem neunseitigen Papier mit der Überschrift „Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie“ zusammengefasst. Darin waren Rahmenbedingungen, Ziele, Kernelemente, Gremien und rechtliche Untersetzung der Strategie dargelegt. Explizit sollten alle Akteure im Arbeitsschutz, insbesondere aber die Sozialpartner, darin eingebunden werden. Das Papier fand 2006 die Zustimmung der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister. In deren Auftrag waren nunmehr innerhalb von nur neun Monaten begründete Vorschläge für mögliche Arbeitsschutzziele und Handlungsfelder zu erarbeiten.

Wie man sich vorstellen kann war das kein einfacher Prozess. Am Ende gelang es aber, drei Arbeitsschutzziele mit insgesamt sieben Handlungsfeldern für die erste GDA-Periode 2009 bis 2013 festzulegen.

Mit dem Unfallversicherungsmodernisierungsgesetz waren am 5. November 2008 dann alle Voraussetzungen für den Start der GDA geschaffen. Dies betraf auch die Ausgestaltung der Gremien gemäß der GDA- Fachkonzeption. Die konstituierende Sitzung der NAK wurde am 15. Dezember 2008 in Berlin unter Leitung des BMAS durchgeführt.

Wichtig für die Optimierung der Abstimmung in der Besichtigungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder und der Unfallversicherungsträger war die Unterzeichnung der „Rahmenvereinbarung über das Zusammenwirken der staatlichen Arbeitsschutzbehörden der Länder und der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA)“. Ich bin noch heute ein wenig stolz darauf, dass die erste Unterzeichnung am 11. Juni 2009 in Brandenburg stattfand.

Ich selbst gehörte der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz noch bis zum Jahr 2018 an. Somit war ich an allen Entwicklungen zur Umsetzung und zum Abschluss der ersten GDA-Periode von 2009 bis 2013 und der zweiten GDA-Periode 2014 bis 2018 direkt beteiligt.

Der reflektierte Zeitraum zwischen 2002 und 2018 war aus meiner Sicht für das außerbetriebliche Arbeitsschutzsystem in Deutschland sehr bedeutsam und enthielt wichtige Weichenstellungen.

Insbesondere wurden mit der GDA die Signale von einer Konfrontation innerhalb des dualen Systems auf Kooperation und Zusammenarbeit umgestellt. In meinem Rückblick war es eine höchst intensive, aber auch lohnenswerte Arbeit, an der sich viele mit hohem Engagement beteiligt haben.

Die GDA hat inzwischen sehr deutlich zu einer neuen Qualität der Zusammenarbeit geführt. Diese ist gekennzeichnet durch Vertrauen und mit dem Ziel verbunden, gemeinsam mehr Prävention in der Arbeitswelt zu erreichen.

Die Glückwünsche zu dem mit und durch die GDA Erreichten verbinde ich nun noch mit guten Wünschen für deren Zukunft.

Festzuhalten bleibt: Mit der GDA wurde bereits viel erreicht. Dies betrifft die Arbeitsschutzziele in gleicher Weise wie das Vorschriften- und Regelwerk und das Zusammenwirken der Aufsichtsdienste. Zu dem letzten Punkt verweise ich insbesondere auf die GDA-Leitlinien für Überwachung und Beratung, den gemeinsamen Betriebserfassungsbogen, die damit mögliche einheitliche Bewertung der bei Besichtigungen vorgefundenen Qualität von Arbeitsschutzorganisation und Gefährdungsbeurteilung sowie auf den nun verbindlichen Datenaustausch über die Ergebnisse der Besichtigungen.

Chancen für eine Effektivierung und verbesserte Prävention sehe ich aber auch:

So z. B. in der Einrichtung einer zentralen Datenbank der Betriebsstätten, in der die Daten aktuell vorgehalten werden.

Auch würden die Chancen zur verbesserten Prävention in der Arbeitswelt noch größer sein, wenn der GDA-immanente arbeitsteilige Ansatz nicht überwiegend nur als gleichwertige quantitative Aufteilung, z. B. von Betriebsbesichtigungen, verstanden werden würde.

Vielmehr sollte es zukünftig darum gehen, die unterschiedlichen Stärken der Beteiligten so einzusetzen, dass im Ergebnis ein Mehrwert für die Prävention entsteht. Diese Stärken liegen beim Bund in der Rechtsetzung und ggf. Förderung von Initiativen, bei den Unfallversicherungsträgern im gleichwertigen Einsatz aller zehn definierten Präventionsleistungen und für die Länder in der konsequenten Überwachung. Hier bestehen aus meiner Sicht noch Entwicklungspotenziale.

Abschließend wünsche ich der GDA eine weiterhin gedeihliche Entwicklung zum Wohle der Beschäftigten in Deutschland.