

# Gemeinsame Arbeitsschutzstrategie

Franz Müntefering

**Die Gestaltung sicherer, gesunder und menschengerechter Arbeit ist eine im Grundgesetz verankerte Aufgabe unseres Sozialstaates. Es ist eine deutsche Besonderheit, dass diese Aufgabe in einem „dualen System“ erfüllt wird. Neben dem staatlichen Arbeitsschutz mit seiner Rechtsetzung und Überwachung kümmern sich die selbstverwalteten Träger der gesetzlichen Unfallversicherung um den Schutz der Beschäftigten vor Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Sie erlassen Unfallverhütungsvorschriften und überwachen deren Einhaltung in den Unternehmen mit eigenen Aufsichtsdiensten.**

Dieses „duale Arbeitsschutzsystem“ hat unbestreitbare Verdienste. Dennoch offenbart das System einige Schwachstellen. Die inhaltlich weitgehend deckungsgleichen Präventionsaufträge führen in der Praxis zu Überschneidungen und lassen mögliche Synergieeffekte ungenutzt. Im Bereich der Rechtsetzung erschweren Doppelregelungen in staatlichen Arbeitsschutzvorschriften und berufsgenossenschaftlichen Unfallverhütungsvorschriften die Rechtsanwendung und belasten die Betriebe. Im Bereich des Vollzuges werden die Beratungs- und Überwachungsaufgaben von Länderbehörden und Unfallversicherungsträgern sehr unterschiedlich wahrgenommen. Es fehlt an aufeinander abgestimmten Beratungs- und Überwachungsschwerpunkten.

Auf diese Schwächen ist auch der Ausschuss Hoher Aufsichtsbeamter der EU-Mitgliedstaaten (SLIC) im Rahmen seiner Deutschland-Evaluierung gestoßen. Nach Auffassung des SLIC muss die „strategische Übersicht und zentrale Koordinierung“ im deutschen Arbeitsschutz deutlich verbessert werden. Das Fehlen einer Arbeitsschutzstrategie hat der SLIC als Mangel des dualen Systems in Deutschland wahrgenommen.

Deutschland muss diese Kritik aufgreifen. Wie andere EU-Mitgliedstaaten muss es auf nationaler Ebene ein strategisches Konzept im Arbeitsschutz entwickeln. Wir müssen unsere Kräfte bündeln und unsere Ressourcen so effektiv wie möglich einsetzen. Die Verbesserung der Zusammenarbeit von Ländern und Unfallversicherungsträgern, ein arbeitsteiliges Vorgehen, muss genutzt werden, um vorhan-

## Zur Person



**Franz Müntefering, MdB und Bundesminister für Arbeit und Soziales**

Der 1940 geborene Sauerländer ist gelernter Industriekaufmann. Seit 40 Jahren bekleidet er zahlreiche Ämter auf der kommunal-, landes- und bundespolitischen Ebene. So war Müntefering von 1992 bis 1995 Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, seit 22.11.2005 ist er der Bundesminister für Arbeit und Soziales. Sein Ministerium ist innerhalb der Bundesregierung für die zukünftige Entwicklung des Arbeitsschutzes auf nationaler und internationaler Ebene zuständig.

[www.bmas.bund.de](http://www.bmas.bund.de)

dene Effizienzreserven auszuschöpfen und die Betriebe zu entlasten. Dies sind wir den Beschäftigten und den Unternehmen schuldig.

Die Verpflichtung für eine nationale Strategie ergibt sich über den SLIC-Bericht hinaus auch aus unseren internationalen und europäischen Verpflichtungen. Wir haben im Frühsommer 2006 dem ILO-Übereinkommen „Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz“ zugestimmt, das die ILO-Mitgliedstaaten zu einer nationalen Strategie verpflichtet.

Die Europäische Kommission legt Ende des Jahres ihren Vorschlag zur „Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007 bis 2011“ vor. Nach diesem Zeitplan wird unter deutscher Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 eine Resolution des Rates zur Strategie vorbereitet. Wir sollten mit gutem Beispiel vorangehen und die EU-Vorgaben, die unter unserer Ratspräsidentschaft ausgearbeitet werden, zügig umsetzen.

Einige Themen der europäischen Gemeinschaftsstrategie 2007 bis 2011 zeichnen sich bereits ab. Die Stichwörter lauten: Qualität der Arbeit, bessere Rechtsetzung, Beratung und Überwachung. Weiterhin sollen die Fortschritte auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes in den Mitgliedstaaten messbar gemacht werden.

Die europäische Arbeitsschutzstrategie wird einen direkten Beitrag zum erneuerten Lissabon-Prozess leisten, der zwei zentrale Ziele verfolgt: verstärktes, dauerhaftes Wachstum sowie mehr und bessere Arbeitsplätze. Daraus wird deutlich, dass auf europäischer Ebene dem Arbeitsschutz inzwischen eine doppelte Rolle zugeordnet wird. Er soll sowohl die gesundheitlichen Belastungen der Beschäftigten senken, als auch ökonomisch förderlich wirken.

Im Arbeitsschutz schlummert großes wirtschaftliches Potenzial: Experten beziffern den volkswirtschaftlichen Schaden durch arbeitsbedingte Erkrankungen in Deutschland pro Jahr auf fast 30 Mrd. Euro. Eine beachtliche Summe, die durch einen präventiven und leistungsfähigeren Arbeitsschutz deutlich gesenkt werden kann. Jede Verbesserung der Gesundheit und Sicherheit im Betrieb stärkt die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft und hilft den Beschäftigten.

In den EU-Mitgliedstaaten gibt es ein weitgehend einheitliches und ausdifferenziertes Vorschriftenwerk im Arbeitsschutz. Wie aber steht es mit der Wirksamkeit dieser Vorschriften in den Betrieben? Bei der Beantwortung dieser Frage ist die Situation in den kleinen und mittelständischen Unternehmen von besonderem Interesse, weil sie das Rückgrat der europäischen Wirtschaft bilden. Vor allem für diese Unternehmen müssen die Vorschriften gut umsetzbar sein. Ein aktuelles Beispiel für die Optimierung von Vorschriften für Klein- und Kleinstbetriebe in Deutschland ist die reformierte Unfallverhütungsvorschrift BGV A2. Für Kleinstbetriebe unpraktikable Einsatzzeiten wurden abgeschafft. Die Verpflichtung zur Bestellung von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit orientiert sich nun an der tatsächlichen Gefährdung im Betrieb. Wahlweise kann sich ein Unternehmer mit bis zu 50 Beschäftigten auch zum Vor-Ort-Experten schulen lassen (sog. Unternehmermodell) und benötigt externe Unterstützung dann nur noch in besonderen Fällen.

Ein weiterer Schwerpunkt der EU-Strategie wird die wirksame Durchsetzung der existierenden Standards im Arbeitsschutz sein. Diese Maßnahme dient dem Schutz der Beschäftigten und dem fairen Wettbewerb. Die EU plant, den Erfahrungsaustausch unter den nationalen Aufsichtsbehörden zu fördern. Auch die Sozialpartner sollen bei der Durchsetzung der Arbeitsschutzstandards aktiver werden. Als wirksames Instrument nennt die EU hier freiwillige Sozialpartnereinbarungen, z. B. zu den Themen „Stress“ und „Muskel-Skelett-Erkrankungen“. Daneben soll auch die Beratung der Unternehmen, z. B. durch anwenderfreundliche Leitfäden und Gute-Praxis-Beispiele verstärkt werden.

Die künftige EU-Strategie geht zutreffend davon aus, dass ihre Maßnahmen nur wirksam sind, wenn sie messbare Fortschritte in den Mitgliedstaaten erzielen. Was noch fehlt, ist jedoch ein brauchbares Messverfahren. In der aktuellen Diskussion favorisieren die skandinavischen Staaten das von ihnen entwickelte „Nordic scoreboard“. Auf dieser „Nordischen Ergebnistafel“ wird für einzelne Staaten vermerkt, ob und wie sie die wichtigen Ziele der EU-Strategie umsetzen und wie erfolgreich sie dabei sind.

Das Scoreboard wird inzwischen von Großbritannien, Irland und den Niederlanden unterstützt. Damit könnte dieses Messinstrument in der EU durchaus mehrheitsfähig werden. Auch für Deutschland bräuchte eine Bewertung auf der Grundlage eines solchen Instruments Vorteile.

Um es noch einmal deutlich zu sagen: Deutschland ist durch den EU-Vertrag verpflichtet, die Maßnahmen der EU-Organe aktiv zu unterstützen und insbesondere die Verbesserung der Arbeitsumwelt zu fördern. Darunter fällt selbstverständlich auch die „Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-2011“. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, dass bereits die 82. Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) im vergangenen Jahr Eckpunkte beschlossen hat, wie das duale Arbeitsschutzsystem in Deutschland strategisch verbessert werden kann.

Die ASMK hatte den Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik beauftragt, zusammen mit Bund und Unfallversicherungsträgern auf der Grundlage der Eckpunkte eine „Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie“ (GDA) zu erstellen. Nach dem bisherigen Entwurf könnten die wesentlichen Inhalte und Strukturen in Zukunft so aussehen:

**In einer „Nationalen Arbeitsschutzkonferenz“ legen Bund, Länder und Unfallversicherungsträger gemeinsame Arbeitsschutzziele und prioritäre Handlungsfelder fest.**

Die vereinbarten Handlungsfelder werden durch konkrete Arbeits- und Aktionsprogramme von Ländern und Berufsgenossenschaften umgesetzt. Erstmals wird auch ein nationales Arbeitsschutzcontrolling entwickelt, mit dem die Wirksamkeit der Arbeitsschutzmaßnahmen und deren Fortschritte gemessen werden können. Die Arbeitsschutzkonferenz wird von einem „Arbeitsschutzforum“ beraten. Darin sind Sozialpartner, Verbände, Krankenkassen und Rentenversicherungsträger sowie weitere Gruppen aus dem Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit vertreten. So können vor allem Arbeitnehmer und Arbeitgeber, aber auch alle anderen relevanten Akteure ihr Expertenwissen einbringen.

Die Erwartungen an den Arbeitsschutz sind groß. Betrachten wir nur den demografischen Wandel: In Deutschland und in vielen unserer Nachbarländer fehlt der Nachwuchs. Infolge dieses demografischen Umbruchs werden sich die Betriebe mit älteren Beschäftigten dem globalen Wettbewerb stellen. Für die Beschäftigten heißt das, dass sie mit einer längeren Lebensarbeitszeit planen müssen. Aus diesem Grund ist die Arbeitsplatzqualität für Ältere ein möglicher Schwerpunkt der gemeinsamen Arbeitsschutzstrategie. Präventiv müssen die dazu erforderlichen Maßnahmen schon bei Jugendlichen ansetzen. Denn eines ist sicher: Die heute Jungen werden nur länger arbeiten können, wenn die Aspekte des Arbeitsschutzes die Berufseinsteiger von Anfang an begleitet. Dazu brauchen Sie die Unterstützung aller. Neben der Politik und den Unfallversicherungsträgern sind hier auch Unternehmen, Krankenkassen und Sozialpartner gefordert.

Bei all unseren Bemühungen um eine gemeinsame Arbeitsschutzstrategie sind die Bedürfnisse von Unternehmen und Beschäftigten handlungsleitend. Deshalb ist auch die Handhabbarkeit und die Transparenz des Arbeitsschutzrechts Gegenstand der GDA. Dabei steht die weitere Bereinigung der Unfallverhütungsvorschriften gegenüber dem vorrangigen staatlichen Arbeitsschutzrecht im Vordergrund. Auf dem Feld der Beratung und Überwachung soll die GDA ein arbeitsteiliges System schaffen, das mit neuen Abstimmungsinstrumenten und einheitlichen Überwachungsgrundsätzen den Länderbehörden und den Unfallversicherungsträgern eine effektive Aufsichtstätigkeit zum Nutzen der Betriebe ermöglicht.

Anfang September 2006 tagte zum ersten Mal das Arbeitsschutzforum. Auch wenn über einzelne Punkte noch im Detail verhandelt werden muss, hat die Veranstaltung doch eines deutlich gemacht: Der eingeschlagene Weg und die Verständigung auf eine gemeinsame nationale Arbeitsschutzstrategie sind ohne Alternative. Denn nur wenn Länder, Unfallversicherungsträger und der Bund gemeinsam ihre Kompetenzen einbringen und zusätzlich weitere Akteure des Gesundheitsschutzes beteiligen, werden wir die neuen Herausforderungen meistern. Ich hoffe sehr, dass die 83. ASMK im November 2006 die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie unterstützen wird und hilft, sie mit auf den Weg zu bringen.