

Ratifizierung des ILO-Abkommens Nr. 187 „Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz“ – Anmerkungen zu einem neuen Gesetz

Mit dem „Gesetz zu dem Übereinkommen Nr. 187 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 15. Juni 2006 über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz“ vom 26. Mai 2010 (BGBl II, Nr. 13/2010, S. 378) hat sich die Bundesrepublik eine weitergehende gesetzliche Rahmenregelung hinsichtlich der Gestaltung und (Weiter-) Entwicklung eines umfassenden und präventions-orientierten nationalen Arbeitsschutzsystems und der Umsetzung einer entsprechenden Arbeitsschutzpolitik gegeben. Das ILO-Übereinkommen sieht die Entwicklung und Umsetzung einer innerstaatlichen Politik, eines innerstaatlichen Systems und eines innerstaatlichen Programms zur ständigen Verbesserung des Arbeitsschutzes vor (Artikel 2).

Die Herausforderungen dieses neuen Arbeitsschutzgesetzes für den Arbeitsschutz in Deutschland liegen somit weniger in den einzelnen Anforderungen, die das ILO-Übereinkommen enthält – diese sind insbesondere durch das Arbeitsschutzgesetz (mit seiner Ergänzung durch die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie GDA im Jahre 2008), das Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit ASiG sowie das Siebte Buch Sozialgesetzbuch SGB VII weitestgehend erfüllt. Die durch den „Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz“ gestellte Aufgabe ist vor allem darin zu sehen, die vorhandenen Einzelelemente des deutschen Arbeitsschutzes zu einem in sich schlüssigen Gesamtsystem weiter zu entwickeln.

Artikel 3 verpflichtet zur Ausarbeitung einer Politik, die eine sichere und gesunde Arbeitsumwelt fördert und dabei auch die Rechte der Beschäftigten auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen fördert und weiterentwickelt.

Artikel 4 beschreibt die Kernelemente eines präventionsorientierten Arbeitsschutzsystems, das neben den erforderlichen Rechtsvorschriften, Informations- und Beratungsstellen und Gremien ebenso Mechanismen zur effektiven Sicherstellung der Einhaltung der Rechtsvorschriften durch Inspektionssysteme vorsieht. Der Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, sicherheitstechnischen und arbeitsmedizinischen Beratungsdiensten, der Arbeitsschutzforschung sowie der weitergehenden Kooperation mit Sozialversicherungssystemen kommt dabei eine herausragende Stellung innerhalb des Arbeitsschutzsystems zu.

Artikel 5 beschreibt die Anforderungen an ein innerstaatliches Arbeitsschutzprogramm zur Entwicklung und Förderung einer präventiven Arbeitsschutzkultur. Das Programm ist auf der Grundlage einer Analyse der konkreten Situation von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit einschließlich einer Analyse des Arbeitsschutzsystems und seiner Institutionen auszuarbeiten und zu überprüfen. Für die Umsetzung und die Evaluierung sind konkrete Ziele, Zielvorgaben und Fortschrittsindikatoren festzulegen.

Das Übereinkommen wird ergänzt durch Empfehlungen hinsichtlich derjenigen Maßnahmen, die die ILO als besonders hilfreich bei der Einrichtung, Pflege und Weiterentwicklung des Arbeitsschutzsystems wertet. Berücksichtigungswert ist der Vorschlag, ein nationales Profil zu erstellen und regelmäßig zu aktualisieren, „das die jeweilige Situation im Bereich des Arbeitsschutzes und die bei der Verwirklichung einer sicheren und gesunden Arbeitsumwelt erzielten Fortschritte zusammenfasst.“ Auf dieser Grundlage können Arbeitsschutzstrategien und -programme ausgearbeitet und überprüft wer-

den. Inhalte eines solchen Profils sollen alle Elemente des jeweiligen Arbeitsschutzsystems sein, d.h. Rechtsvorschriften, Institutionen und Gremien, Aufsichtssysteme, Forschung und Kooperationsbeziehungen mit verwandten Fachgebieten und deren Institutionen sowie die im Arbeitsschutzsystem verfügbaren Ressourcen (Personal, Sach- und Finanzmittel).

Folgt man den Ausführungen der Bundesregierung in der Begründung zum Ratifizierungsgesetz, so entsteht durch das Übereinkommen Nr. 187 kein weiterer Handlungsbedarf für den Arbeitsschutz in Deutschland. Die einzelnen Anforderungen des Übereinkommens werden durch die bestehende Rechtslage mit Arbeitsschutzgesetz einschließlich GDA, Nationaler Arbeitsschutzkonferenz und Arbeitsschutzforum, dem Arbeitssicherheitsgesetz, den spezifischen Rechtsverordnungen mit ihren beratenden Ausschüssen sowie den übrigen Schutznormen des Arbeitnehmerschutzes hinreichend erfüllt. Diese Feststellung ist – soweit sie sich auf die einzelnen Anforderungen bezieht – ohne Frage zutreffen. Allerdings gilt hier auch: aus der Summe der Einzelteile ergibt sich nicht zwangsläufig ein sinnvolles Ganzes. Die Kritik, die immer wieder geäußert wird – sei es von „außen“ (SLIC-Evaluierung) oder von „innen“ (z.B. Doppelregelungen, Doppelarbeit, Doppelrevision, komplizierte und bürokratische Arbeitsschutzvorschriften) ist ein deutlicher Hinweis, dass es dem Arbeitsschutzsystem in Deutschland an einer Zielorientierung, an Transparenz und an Nachvollziehbarkeit, letztlich an Überzeugungskraft mangelt. An genau dieser Stelle setzt der gesetzliche Auftrag des ILO-Übereinkommens Nr. 187 „Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz“ an, indem die Entwicklung und Förderung eines systematischen und in sich schlüssigen Konzepts verlangt wird, das auf dem Dreiklang von

- gemeinsamer Arbeitsschutzpolitik (d.h. mittel- und langfristige Zielsetzung wohin sich der Arbeitsschutz entwickeln soll),
- transparentem und kohärentem Arbeitsschutzsystem (hinsichtlich der Rechtsvorschriften, der Institutionen und der Ressourcen) und
- gemeinsamer Arbeitsschutzstrategie und abgestimmter Arbeitsschutzprogramme (insbesondere hinsichtlich Aufsicht, Beratung, Förderung, Forschung und Ausbildung).

beruht.

Aus der Zielsetzung des ILO-Übereinkommens lassen sich für die aktuelle Situation drei Handlungsschwerpunkte herausarbeiten:

1. Es bedarf einer weiterentwickelten, gemeinsamen Arbeitsschutzpolitik in der Bundesrepublik, die die Perspektiven für das Handeln der Arbeitsschutzakteure und der Arbeitsschutzinstitutionen in den nächsten Jahren aufzeigt: Was heißt „Gute Arbeit“? Welchen Beitrag kann der Arbeitsschutz zum alten (aber nach wie vor aktuellen) EU-Lissabon-Ziel „Mehr und Bessere Arbeitsplätze schaffen“ leisten? Welche Rolle spielen die Arbeitsschutzinstitutionen, wie sind sie weiterzuentwickeln? Wie soll sich das Arbeitsschutzrecht weiterentwickeln?
2. In der Empfehlung zum Übereinkommen wird im Abschnitt IV vorgeschlagen, „ein innerstaatliches Profil (zu) erstellen und regelmäßig (zu) aktualisieren, das die jeweilige Situation im Bereich des Arbeitsschutzes und die bei der Verwirklichung einer sicheren und gesunden Arbeitsumwelt erzielten Fortschritte zusammenfasst.“ Der jährliche Bericht der Bundesregierung zum Stand von „Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit“ enthält zwar eine Fülle von statistischen Daten und Informationen, die Funktion eines Fortschrittsberichts, der diese Daten interpretiert, in den Kontext der Arbeitsschutzpolitik und Arbeitsschutzstrategie stellt und Handlungserfordernisse herausarbeitet, erfüllt der Bericht jedoch nicht. Mit der Weiterentwicklung des Berichts „Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit“ im Sinne eines Arbeitsschutzprofils und Fortschrittsberichts würde ein hervorragendes Instrument geschaffen, um die öffentliche Debatte über die Ziele, Aufgaben und Ergebnisse des Arbeitsschutzes zu führen, und sollte mit erster Priorität in Angriff genommen werden.

3. Als dritter Handlungsschwerpunkt ist die Weiterentwicklung der GDA und die Planung der nächsten GDA-Periode zu sehen. Soll die GDA dem Anspruch ihres Namens gerecht werden, muss sie sich in ihren Zielen und Handlungsfeldern öffnen und alle Akteure im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit aktiv einbeziehen. Die GDA darf nicht dahingehend missverstanden werden, lediglich der Koordinierung von Arbeitsprogrammen der Unfallversicherungsträger und der staatlichen Arbeitsschutzbehörden zu dienen; vielmehr muss die GDA Schritt für Schritt breiter aufgestellt werden, damit alle relevanten Zielgruppen und alle entscheidenden Handlungsfelder Eingang in die Zielbestimmung finden und in geeigneter Form bearbeitet werden können. Die GDA ist ein zentrales Instrument des Arbeitsschutzgesetzes; die skizzierte Weiterentwicklung ist essenziell, damit sie ihren Beitrag zur Erfüllung der Zielsetzung des Arbeitsschutzgesetzes leisten kann: Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit durch Maßnahmen des Arbeitsschutzes - das sind Maßnahmen zur Verhütung von Unfällen bei der Arbeit und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren einschließlich Maßnahmen der menschengerechten Gestaltung der Arbeit - zu sichern und zu verbessern.

Dr. Bernhard Brückner

Hessisches Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit