

Gelebte Kohärenz – von der Theorie zur Praxis

Key Facts

- In den Fachbereichen und Sachgebieten der DGUV werden die Schriften nach den Grundsätzen für ein kohärentes Vorschriften- und Regelwerk erarbeitet
- Das „Leitlinienpapier zur Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks im Arbeitsschutz“ sowie das „Grundsatzpapier zur Rolle der Normung im betrieblichen Arbeitsschutz“ bilden den Rahmen
- Die Sozialpartner legen ihre Sicht auf das Vorschriften- und Regelwerk dar

Autorin

➔ Vera Rahmen

Wird vom Vorschriften- und Regelwerk im Arbeitsschutz gesprochen, fällt in diesem Zusammenhang auch immer die Frage nach dessen Kohärenz. In diesem Beitrag soll ein Überblick gegeben werden, was genau unter einem kohärenten Vorschriften- und Regelwerk zu verstehen ist, wie die Kohärenz sichergestellt wird und insbesondere in der Praxis gelebt wird.

Das Vorschriften- und Regelwerk im Bereich des Arbeitsschutzes umfasst neben den staatlichen Gesetzen, Verordnungen und Technischen Regeln auch das Vorschriften- und Regelwerk der Unfallversicherungsträger. Die Berechtigung der Unfallversicherungsträger, ein autonomes Satzungsrecht (DGUV Vorschriften) zu erlassen, ergibt sich aus § 15 Abs. 1 des Siebten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB VII). Entsprechend § 14 Abs. 1 SGB VII können zudem weitere Schriften in einem Regelwerk (DGUV Regeln, DGUV Informationen, DGUV Grundsätze) erarbeitet werden, um dem Präventionsauftrag gerecht zu werden.

Sowohl der Staat als auch die gesetzliche Unfallversicherung haben dabei den Auftrag, ein kohärentes Vorschriften- und Regelwerk zu bilden. „Kohärent“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass das Vorschriften- und Regelwerk insgesamt aufeinander abgestimmt, in sich logisch, zusammenhängend und nachvollziehbar sein muss. Insbesondere müssen Doppelregelungen vermieden werden. So soll ein für die Anwenderinnen und Anwender konsistentes, leicht handhabbares und aus sich

heraus verständliches Vorschriften- und Regelwerk geschaffen werden.

Grundsätze innerhalb der DGUV

Die Vermeidung von Doppelregelungen findet sich nicht nur im § 15 Abs. 1 SGB VII wieder, sondern auch im autonomen Satzungsrecht der Unfallversicherungsträger, indem dort der Vorrang des staatlichen Rechts berücksichtigt wird. Der DGUV Grundsatz 300-001 „Fachbereiche und Sachgebiete der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) – Organisation und Aufgaben“ beschreibt den formalen Ablauf der Erarbeitung von DGUV Vorschriften und DGUV Regeln. Der formale Ablauf berücksichtigt den Vorrang des staatlichen Rechts und den Grundsatz eines kohärenten Vorschriften- und Regelwerks. Zudem wird durch die DGUV Vorschrift 1 „Grundsätze der Prävention“ sichergestellt, dass das staatliche Recht einbezogen wird.

Leitlinienpapier

Das „Leitlinienpapier zur Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks im Arbeits-

schutz“, das von den Partnern der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) ausgehandelt wurde, regelt das Verhältnis des autonomen Satzungsrechts der Unfallversicherungsträger zum staatlichen Arbeitsschutzrecht und zeigt ein Verfahren zur Sicherstellung der Kohärenz auf. Dieses Verfahren arbeitet mit zwei Kohärenzinstrumenten, dem Kooperationsmodell und dem Kombinationsmodell.

Das Kooperationsmodell findet im Bereich der sonstigen DGUV Regeln Anwendung, die weder eine DGUV Vorschrift konkretisieren noch als Branchenregel einzuordnen sind. Finden sich in DGUV Regeln Inhalte wieder, die in das Aufgabengebiet eines staatlichen Ausschusses fallen, kann der Ausschuss diese in Gänze oder in Teilen in eine Technische Regel aufnehmen. In diesem Fall wird die DGUV Regel in Gänze oder in Teilen zurückgezogen. So werden Doppelregelungen vermieden.

Das Kombinationsmodell findet im Bereich der DGUV Regeln „Branche“ (Branchenregeln) Anwendung. Branchenregeln bereiten alle Anforderungen für die Betriebe einer bestimmten Unternehmensparte



Branchenregeln stellen im Sinne des Kombinationsmodells keine Doppelregelungen dar und korrespondieren mit den Technischen Regeln.“

als Gesamtkompendium auf. Daher stellen Branchenregeln im Sinne des Kombinationsmodells keine Doppelregelungen dar und korrespondieren mit den Technischen Regeln.

Der Artikel „Ein stimmiges Gesamtgefüge: das Regelwerk des Staates, der Unfallversicherungsträger sowie Normung“ auf Seite 7 in diesem Schwerpunktheft befasst sich intensiv anhand konkreter Beispiele mit den unterschiedlichen Instrumenten zur Sicherstellung eines kohärenten Vorschriften- und Regelwerks.

Grundsatzpapier

Kohärenz spielt auch im Bereich der Normung eine Rolle. Das „Grundsatzpapier zur Rolle der Normung im betrieblichen Arbeitsschutz“ regelt, unter welchen Umständen neue Normprojekte initiiert und begleitet werden können und wie Normung in das Vorschriften- und Regelwerk des Staates und der DGUV aufgenommen werden kann.

Dabei haben das staatliche Vorschriften- und Regelwerk sowie das Vorschriftenwerk der DGUV Vorrang vor der Normung. Der Verweis auf Normen beziehungsweise deren Einbeziehung in den jeweiligen Schriften ist nach festgelegten Grundsätzen und im Rahmen der entsprechenden Lizenzvereinbarungen möglich. Die Rolle der Normung im Arbeitsschutz wird im Beitrag auf Seite 13 näher beleuchtet.

Gelebte Praxis

In den Fachbereichen und Sachgebieten der DGUV werden der Grundsatz 300-001, das Leitlinienpapier sowie das Grundsatz-

papier in der täglichen Praxis umgesetzt. Die entsprechenden internen Verfahren sind seit Jahren erprobt und haben sich bewährt. So werden Doppelregelungen vermieden und ein großer Beitrag zur Sicherstellung der Kohärenz des gesamten Vorschriften- und Regelwerks im Bereich des Arbeitsschutzes geleistet.

Das Vorschriften- und Regelwerk aus Sicht der Sozialpartner

Gelebte Praxis bedingt auch eine offene Kommunikation. Die Sozialpartner äußern sich nachfolgend jeweils in Form eines Statements zum Vorschriften- und Regelwerk. ➔



Das Vorschriften- und Regelwerk als Bestandteil der GDA

Mit der gesetzlichen Verankerung der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) im November 2008 verpflichteten sich erstmalig in der Geschichte des nationalen Arbeitsschutzes Bund, Länder und gesetzliche Unfallversicherung zu einer intensiven Zusammenarbeit im Bereich der Prävention. Neben der Entwicklung gemeinsamer Arbeitsschutzziele sowie der Festlegung eines abgestimmten Vorgehens der für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden und der Unfallversicherungsträger bei der Beratung und Überwachung der Betriebe stellt die Herstellung eines verständlichen, überschaubaren und abgestimmten Vorschriften- und Regelwerks eines der Kernelemente der GDA dar, um Anwenderinnen und Anwendern die gebotene Rechtsklarheit über Regelungsinhalte zu gewährleisten.

Ein aktuelles Beispiel für die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags an die GDA gemäß § 20a Abs. 2 Nr. 5 Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) zur Herstellung eines kohärenten Vorschriften- und Regelwerks gibt das Arbeitsprogramm „Psyche“ der dritten GDA-Periode mit dem Thema „Psychische Belastungen am Arbeitsplatz“. In einem ersten Schritt wurde eine Bestandsaufnahme aller Regelungen – sowohl staatlicher als auch solcher der gesetzlichen Unfallversicherung – gemacht, die psychische Belastungen zum Inhalt haben. Das Ergebnis zeigte Regelungslücken und Inkongruenzen. Beispielsweise fehlt es in vielen Vorschriften und Regeln an der Konkretisierung von Gefährdungen durch psychische Belastungen, von Beurteilungsmaßstäben und von Schutzmaßnahmen. Weiterentwicklungs- und Koordinierungsbedarf besteht auch in Bezug auf eine Einheitlichkeit von Definitionen und Verwendung zentraler Begriffe. Unter Beteiligung von Ländern, Unfallversicherung, Sozialpartnern, Arbeitsschutzausschüssen, Wissenschaft sowie der Aufsichts- und Beratungspraxis fanden auf Basis der gewonnenen Ergebnisse, Fachgespräche statt. Gemäß der in diesem Expertenkreis gewonnenen konsensualen Einschätzung hat das GDA-Arbeitsprogramm die Bitte an den Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (ASGA) gerichtet, grundlegende Anforderungen zum Umgang mit psychischen Belastungen in einer staatlichen Regel zu definieren. Diese neu zu schaffende Regel soll das verbindende Element zu den zahlreichen, teils spezialisierten Einzelregelungen werden und damit die Kohärenz im Vorschriften- und Regelwerk schaffen, die § 20a Abs. 2 Nr. 5 ArbSchG einfordert.

Verfasserin: Sabine Ernst, Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV),
 ➔ sabine.ernst@dguv.de
 Zum Beitrag „Psychische Belastung im Vorschriften- und Regelwerk“ siehe Seite 17.

Statement der Arbeitgeber

„Vorschriften und Regeln müssen handhab- und umsetzbar sein“

Saskia Osing ist stellvertretende Leiterin der Abteilung „Soziale Sicherung“ der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), stellvertretendes Mitglied im Vorstand der DGUV und Arbeitgebervertreterin (alternierender Vorsitz) im Grundsatzausschuss Prävention (GAP) des Vorstandes der DGUV. Gemeinsam mit Dr. Elisa Clauß und Sebastian Riebe, Referentin und Referent in der Abteilung „Soziale Sicherung“ der BDA, nimmt sie aus Sicht der Arbeitgeber Stellung zum Vorschriften- und Regelwerk:

„Vorschriften und Regeln im Arbeitsschutz sind heute in Deutschland immer noch komplex, oft fachlich sehr anspruchsvoll und umfangreich vorhanden. Dahinter verbergen sich Tausende Anforderungen im Arbeitsschutz, insbesondere an die Arbeitgeber als Hauptverantwortliche, aber auch an die Beschäftigten, Betriebsärztinnen und -ärzte, Fachkräfte für Arbeitssicherheit oder Sicherheitsbeauftragte. Das Leitlinienpapier der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) verfolgt mit der Gestaltung eines praktikablen Vorschriften- und Regelwerks den richtigen Ansatz.

Es hat dafür gesorgt, dass der Erlass neuer Vorschriften (zum Beispiel Unfallverhütungsvorschriften) genau geprüft und begrenzt wird. Nun geht es darum, die Ziele aus dem Leitlinienpapier weiter konsequent umzusetzen. Weiterer Vorschriften und Regeln bedarf es dabei nicht! Wir haben im Arbeitsschutz insgesamt vielmehr weiterhin ein Vorschriftendickicht! Durch die Branchenregeln der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) wurde dieses Dickicht schon etwas gelichtet. Die betroffenen Branchen finden in „ihrer“ Branchenregel, also in einem „Werk“, alles,

was sie für sicheres und gesundes Arbeiten in ihrem Arbeitsbereich zu berücksichtigen haben. Das ist ein Fortschritt, aber es gibt weiter Handlungsbedarf bei der Vereinfachung des Vorschriften- und Regelwerks: Die Anzahl der Vorschriften sollte verringert, die Regelungen weniger komplex, verständlicher (in der Sprache der Betriebe) und handhabbarer werden. Dies wäre insbesondere für Kleinbetriebe wichtig.

Arbeitgeber beteiligen sich engagiert

Die Arbeitgeber wirken in einer Vielzahl von Gremien mit, die das staatliche und berufsgenossenschaftliche Regelwerk gestalten. Diese Mitwirkung ist wichtig, bedeutet aber auch, dass viele Ressourcen dafür aufgebracht werden müssen. Und die Anzahl der Gremien, die zu besetzen sind, wird nicht weniger! In den Ausschüssen und Gremien des Bundesarbeitsministeriums, der DGUV und der Berufsgenossenschaften arbeitet eine Vielzahl an Arbeitgebervertreterinnen mit. So arbeiten zum Beispiel in den Fachbereichen und Sachgebieten der DGUV mehr als 50 Arbeitgebervertreterinnen und -vertreter sehr engagiert und konstruktiv mit bei der Weiterentwicklung des Vorschriften- und Regelwerks der Unfallversicherungsträger.

Gestaltungskompetenz der Beschäftigten fördern und fordern

Der Arbeitsschutz ist in Deutschland auf einem sehr hohen Niveau. Das zeigt nicht nur der kontinuierliche Rückgang bei den Arbeitsunfällen, sondern auch das große Engagement der Unternehmen während der Coronazeit. Um den Arbeitsschutz noch weiter zu verbessern, sollte das Thema ‚Kompetenzentwicklung‘ stärker in den Blick genommen werden, denn Arbeitsort und -zeit werden immer flexibler und selbstbestimmter. Beschäftigte müssen nun mehr Verantwortung für sich selbst

und ihre Sicherheit und Gesundheit tragen. Dies entspricht auch dem Arbeitsschutzgesetz: Der Arbeitgeber hat nicht nur eine Fürsorgepflicht, Beschäftigte sind ebenfalls verpflichtet, für sich beziehungsweise auch für andere Sorge zu tragen.

Sie müssen also Arbeitsschutzmaßnahmen richtig umsetzen (können) und eigenverantwortlich in einem bestimmten Rahmen Entscheidungen treffen. Sie müssen zum Beispiel beurteilen: Sollte ich die Hebehilfe nutzen oder geht es ohne? Wann ist es Zeit für einen Tätigkeitswechsel bei Bildschirmarbeit? Sitze ich richtig vor meinem PC zu Hause? Es ist daher wichtig, entsprechende Gestaltungskompetenzen bei den Beschäftigten zu fördern und zu fordern, die zum Erkennen und Abwägen von Risiken und Gefahren bei der Arbeit sowie zu einer eigenverantwortlichen Gestaltung der Arbeit notwendig sind.“



Die Rolle der Selbstverwaltung

Durch ihre intensive Mitwirkung in den Gremien und Fachbereichen der DGUV sind die Sozialpartner maßgeblich an der Gestaltung des Arbeitsschutzes und damit auch an der Entwicklung des Vorschriften- und Regelwerks beteiligt. Als jeweilige Interessenvertretung für Unternehmen und Versicherte stellen sie sicher, dass sich die Bedürfnisse beider Seiten in den Schriften als Konsens wiederfinden, und bringen gleichzeitig wertvolle praktische Erfahrungswerte in den Entwicklungsprozess mit ein. Nicht nur ein praxisnahes Vorschriften- und Regelwerk wird insoweit gewährleistet, sondern auch eine breite Akzeptanz in der Arbeitswelt gefördert.

Statement der Versicherten

„Umsetzung gelingt – einheitliche Begrifflichkeiten fehlen“

Katrin Willnecker ist zuständig für das Referat „Arbeits- und Gesundheitsschutz“ der Vereinten Dienstleistungsgesellschaft (ver.di) und Versichertenvertreterin im Grundsatzausschuss Prävention (GAP) des Vorstandes der DGUV. Zum Vorschriften- und Regelwerk äußert sie sich aus Sicht der Versicherten wie folgt:

„Die im Leitlinienpapier beschriebene Trennung zwischen den Zuständigkeiten und die damit verbundene Aufgabenverteilung sind richtig. Unserer Erfahrung nach wird dies zum größten Teil auch so umgesetzt. Aus unserer Sicht fehlt es allerdings an einheitlichen Begriffsbestimmungen und das nicht nur im Vorschriften- und Regelwerk, sondern auch innerhalb der staatlichen Ausschüsse und der DGUV-Fachbereiche. Hier wäre eine fachthemenübergreifende Verständigung über die Benutzung von Begriffen sinnvoll. Dies würde zu einem einheitlichen Verständnis beitragen und am Ende in den Betrieben damit auch besser umsetzbar werden.

Gut eingebunden, aber ...

Wir Arbeitnehmervertreterinnen und Arbeitnehmervertreter fühlen uns in den staatlichen Ausschüssen und in den Fachbereichen und Sachgebieten der DGUV gut eingebunden. Die Transparenz und Beteiligung sind sehr gut. Allerdings haben wir bei der Menge der Themen, die dort zu bearbeiten sind, immer mehr das Problem, Kolleginnen und Kollegen für die Mitarbeit zu gewinnen. Das liegt nicht daran, dass wir keine hätten, die sich einbringen möchten. Sondern es liegt daran, dass die Beschäftigten von ihren Arbeitgebenden im Betrieb für diese Arbeit nicht unentgeltlich freigestellt werden.

Nun gibt es zumindest bei der Teilnahme an den Sitzungen der DGUV-Fachbereiche

und Sachgebiete ein Sitzungsgeld, das den Lohnverlust etwas ausgleicht. Aber bei der Arbeit in den Arbeitsschutzausschüssen erhalten die Arbeitnehmervertreterinnen und Arbeitnehmer keinen Ausgleich für die Fehltage im Betrieb. Wenn dann die Beteiligung nicht gewährleistet werden kann, führt dies zu einem großen Wissensverlust. Niemand kennt sich besser aus als die Praktikerinnen und Praktiker vor Ort. Hier ist das BMAS in der Verantwortung, dieses Problem zu lösen.

Blick in die Zukunft

Wir blicken zuversichtlich in die Zukunft. Wir haben in Deutschland ein solides Vorschriften- und Regelwerk, das hilft, in den Betrieben einen guten Arbeits- und Gesundheitsschutz für die Beschäftigten umzusetzen. Leider gibt es immer noch viele Betriebe, die mit diesem Regelwerk nicht arbeiten oder es sogar ignorieren und damit dafür sorgen, dass die Gefahr von Arbeitsunfällen, Berufserkrankungen und arbeitsbedingten Gesundheits-

gefahren immer noch groß ist. Hier gilt es, die Betriebe mehr als bisher zu kontrollieren und zu sanktionieren. Mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz wird sich dies ab 2026 hoffentlich ändern. Eine große Herausforderung, vor der wir stehen, ist die Ausgestaltung eines Vorschriften- und Regelwerks für das gesunde Arbeiten im Homeoffice. Hier ist eine solide Unterstützung für die Betriebe und Einrichtungen dringend notwendig.“

Literatur

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Grundsatzpapier zur Rolle der Normung im betrieblichen Arbeitsschutz, Bek. d. BMAS v. 24.11.2014 im GMBI 2015, S. 2 [Nr. 1] IIIb4-34201-2.

Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V. (Hrsg.): DGUV Grundsatz 300-001 „Fachbereiche und Sachgebiete der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) – Organisation und Aufgaben“, Berlin 2020.

Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V. (Hrsg.): DGUV Vorschrift 1 „Grundsätze der Prävention“.

Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA): Leitlinienpapier zur Neuordnung des Vorschriften- und Regelwerks im Arbeitsschutz, Bek. d. GDA v. 31.08.2011.

Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA): Fachkonzept und Arbeitsschutzziele 2008–2012, Stand: 12.12.2007.