



Bedeutung des Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (ASGA)



Interview mit der Vorsitzenden des ASGA, Prof. Dr. Anke Kahl von der Bergischen Universität Wuppertal und mit Isabel Dienstbühl, Präventionsleiterin der Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe

Der ASGA ist ein Beratungsgremium des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zu allen Aspekten des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Expertinnen und Experten aus verschiedenen Bereichen des Arbeitsschutzes arbeiten in diesem Gremium zusammen. Im Interview sprechen wir mit der Vorsitzenden des ASGA, Prof. Dr. Anke Kahl von der Bergischen Universität Wuppertal und mit Isabel Dienstbühl, Präventionsleiterin der Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe und Mitglied im ASGA für die Bank der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung.

Im Vergleich zu den anderen Arbeitsschutzausschüssen ist der ASGA noch ein sehr junges Gremium. Wie kam es zu seiner Gründung?

Anke Kahl: Grundlage für die Gründung des ASGA ist das Arbeitsschutzkontrollgesetz, das im Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) den § 24a einführte. Er sieht die Etablierung eines neuen Ausschusses vor, den Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – kurz ASGA. Das Besondere am ASGA: Er ist der erste Ausschuss, der nicht eine Einzelverordnung des Arbeitsschutzgesetzes konkretisiert, sondern das ArbSchG selbst. Das ArbSchG

enthält zahlreiche Schutzziele, die es ermöglichen, alle zukunftsweisenden Themen der Arbeitswelt aufzugreifen und im Arbeitsfeld des ASGA zu verankern. Neben dem ASGA und einem ASGA-Koordinierungsausschuss der Bänke wurde zudem ein Steuerkreis etabliert, der eine weitere, sehr zentrale Aufgabe im Zusammenwirken aller sechs Arbeitsschutzausschüsse übernommen hat. Auch diese Handlungsebene ist neu. Dabei soll die Arbeit der einzelnen Ausschüsse nicht geschmälert werden. Bei Themen, die mehr als zwei Ausschüsse betreffen, wird der ASGA aktiv.



Isabel Dienstbühl



Prof. Dr. Anke Kahl

Isabel Dienstbühl: Ein weiterer Auslöser für die Gründung des ASGA war die Corona-Pandemie, die die Notwendigkeit eines abgestimmten aber auch schnell reagierenden Regelwerkes aufzeigte. Das Arbeiten während einer Pandemie erforderte geregelte Rahmenbedingungen. In Ermangelung eines entsprechenden Regelwerks zu Beginn der Corona-Pandemie haben die Unfallversicherungsträger schnell sogenannte Arbeitsschutzstandards auf den Weg gebracht. Diese hatten zwar keine rechtliche Verankerung, haben aber gewährleistet, dass in den ersten Monaten der Pandemie – nach damaligem Erkenntnisstand – sicher und gesund gearbeitet werden konnte. Es zeigte sich, dass es unter anderem an einer zentralen Koordination fehlte, um staatliche Regeln schneller zu erarbeiten. Diese Rolle wird nun durch den ASGA wahrgenommen.

Wie sieht konkret das Arbeitsprogramm des ASGA aus?

Anke Kahl: Unsere Themen sind ausschussübergreifender Natur. Für die erste Berufungsphase haben wir fünf umfassende Themen auf unserer Agenda. Dazu gehören: 1.) Gefährdungsbeurteilungen, 2.) Psychische Belastungen, 3.) Effektive und zeitgemäße Unterweisungen, 4.) Mobile Arbeit, also ortsflexibles Arbeiten außerhalb der Arbeitsstätte, und 5.) Auswirkungen des Klimawandels auf Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit. Diese Themen sind so komplex und umfangreich, dass wir die Entwicklung einer staatlichen Regel nur in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit den anderen Fachausschüssen erarbeiten können. Wir binden daher mandatierte Experten und Expertinnen aller fünf Fachausschüsse konsequent von Beginn an ein und stimmen uns über die strategische Ausrichtung im Steuerkreis ab.

Ich greife einmal das Thema „Gefährdungsbeurteilung“ heraus. Fest steht, dass zu diesem Thema fast alle Fachausschüsse in den letzten Jahrzehnten eine Regel erarbeitet haben, bei deren Erstellung aber hinsichtlich zentraler Aspekte keine oder nur sehr marginale Absprachen stattgefunden haben. Dieser Mangel an Kohärenz in den staatlichen Regeln zu einem so wichtigen Thema wie der Gefährdungsbeurteilung ist für die betriebliche Anwendung herausfordernd. Hier wollen wir gemeinsam Abhilfe schaffen. Dies gilt insbesondere für den allgemeinen Teil der Gefährdungsbeurteilung, der Aspekte wie das Vorgehen, die Fachkunde und die Organisation einbindet. Gemeinsam mit den anderen Ausschüssen soll dieser nun abgestimmt entwickelt werden. In der dafür einberufenen ASGA-Projektgruppe arbeiten mandatierte Personen der jeweiligen Fachausschüsse und des ASGA zusammen und bringen ihre unterschiedlichen Expertisen ein. Der Blick auf die Gefährdungsbeurteilung aus verschiedenen fachlichen Blickwinkeln ist spannend. Auch wenn Reibungen während der Bearbeitungsphase nicht ausgeschlossen werden können, hat dieses, dann kohärente Regelungsdokument, einen deutlichen Mehrwert für die betriebliche Praxis, so meine Hoffnung.

Wichtig ist mir auch zu betonen, dass im ASGA eine sehr große Wertschätzung gegenüber der Arbeit der etablierten Fachausschüsse besteht. Selbstverständlich werden sie in ihren faktorenspezifischen Themenfeldern auch in Zukunft autonom arbeiten.

Isabel Dienstbühl: Bei den Erwartungen an die Arbeit und die Ergebnisse des ASGA darf man nicht vergessen, dass bei vielen Themen, die beim ASGA nun auf der Agenda stehen, oftmals ein langer Diskurs zwischen den



„Der gesetzlichen Unfallversicherung ist es besonders wichtig, dass wir im ASGA dazu beitragen können, das dort erarbeitete Regelwerk verständlicher und übersichtlicher zu gestalten.“

Isabel Dienstbühl

verschiedenen Interessensgruppen vorangegangen ist. Beispielsweise möchte ich hier die Themen psychische Belastungen und mobile Arbeit nennen. Die Herausforderungen bestehen darin, den Konsens im ASGA selbst zu erzielen und die entsprechenden Projektgruppen mit einem klaren Arbeitsauftrag zu versehen.

Wie setzt sich der ASGA zusammen, nach welchen Kriterien werden die Mitglieder ausgewählt?

Anke Kahl: Die Besetzung des ASGA erfolgt, wie bei allen anderen Ausschüssen auch, durch die fünf „Bänke“. Sie sind mit jeweils drei Mitgliedern und drei Stellvertretern vertreten. Dazu gehören die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmerbank, die auch jeweils einen meiner beiden Stellvertreter stellen. Darüber hinaus senden die Länder, die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung und die Wissenschaft ihre Expertinnen und Experten in den ASGA.

Das sind sehr unterschiedliche Interessensvertreterinnen und -vertreter. Wie gestalten sich hier die Zusammenarbeit und die Konsensfindung?

Anke Kahl: Wir streben nach Konsens, so steht es auch in unserer Geschäftsordnung. Das ist je nach Thema nicht trivial. Bei einigen Themen ist der Dissens im ASGA aufgrund des von Isabel Dienstbühl bereits genannten langjährig schwelenden Diskurses schon im Vorfeld des Arbeitsstarts der Projektgruppe bekannt und erschwert den Start. Hier suchen wir fallspezifisch nach geeigneten Konfliktlösestrategien, die uns Mehrheiten bringen können. Diese beruhen auf guten Argumenten und damit auf aushandelbaren Kompromissen. Zusätzlich können wir weitere Expertise einbinden oder das BMAS um Schärfung des Beratungsbedarfes bitten.

Der ASGA muss dabei immer im Blick haben, dass wir sowohl das Ministerium beraten als auch die Erwartungen unserer Adressaten erfüllen. Bevor eine Projektgruppe mit ihrer Arbeit beginnt, wird eine Projektskizze erstellt und beschlossen. Das ist dann der fachpolitische Rahmen, in dem die Projektgruppe agieren soll. Diese Skizze ist ein sehr wichtiges Instrument eines ersten Aushandlungspro-

zesses. Alle Ausschüsse finden dabei einen Konsens über die gesteckten und nicht mehr verhandelbaren Ziele, die mit der Regelentwicklung verbunden sind. Damit stellen wir der Projektgruppe feste Leitplanken zur Verfügung, in denen die fachlich-methodische Ausarbeitung stattfinden kann. Auf diese Weise kann Stress aus der Projektgruppe genommen werden. Die Projektskizze ist also mit allen Ausschüssen abgesprochen und in der Projektgruppe sind diese dann durch ihre mandatierten Personen vertreten. Der ASGA schickt wiederum von jeder Bank einen Vertreter. Liegt ein Regelentwurf vor, nimmt zunächst der Steuerkreis Stellung und der ASGA beschließt bei Zustimmung aller Bänke diese Regel. Mit der Veröffentlichung durch das BMAS erlangt diese Regel Vermutungswirkung.

Isabel Dienstbühl: Im ASGA gibt es eine ausgeprägte Diskussionskultur. Wir nehmen uns die notwendige Zeit und versuchen alle Standpunkte zu berücksichtigen. Diese Aussprachen sind für eine möglichst breite Konsensfindung entscheidend.

Ich möchte noch einmal die Bedeutung der Projektskizzen betonen. Beispielsweise können hier Eckpunkte verankert werden, die uns als Unfallversicherungsträger wichtig sind. So sollten bei der Gefährdungsbeurteilung auch Kleinbetriebe in der Lage sein, sich selbst um den Arbeits- und Gesundheitsschutz zu kümmern und ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen. Hier kann dann der ASGA nicht nur für Kohärenz, sondern auch für eine gewisse Bodenhaftung des Regelwerks sorgen.

Wo sehen sie den größten Nutzen der Tätigkeit des Ausschusses für den praktischen Arbeitsschutz in den Betrieben?

Anke Kahl: Es ist ganz wichtig, dass die Ziele, Konzepte und Instrumente der verschiedenen Akteure gut aufeinander abgestimmt und in sich konsistent sind. Zurzeit haben wir zwei arbeitende Projektgruppen, die jeweils einen Entwurf für eine Regel erarbeiten. Auf unseren Sitzungen wird dann diskutiert, wo hier Aspekte der Kohärenz beachtet oder aufgegriffen werden müssen.

Wir versuchen durch zwei verschiedene Regeltypen dieses Thema zu untermauern. Wenn wir also eine Regel zur Thematik „Gefährdungsbeurteilung“ erarbeiten, dann ist es so, dass es von fast allen Ausschüssen dazu bereits Regeln mit den entsprechenden fachspezifischen Inhalten gibt. Die Aufgabe der ASGA-Projektgruppe „Gefährdungsbeurteilung“ ist es nun, die fachunspezifischen – also übergreifenden Teile – herauszugreifen und daraus ein einheitliches Fundament zu konzipieren, eine sogenannte „Dachregel“. Für die Praxis heißt das, wenn ihr diese anwendet, sind wahrscheinlich 70 bis 80% der Gefährdungsbeurteilung erledigt. Für die spezielleren Aspekte, wie das Arbeiten mit biologischen Arbeitsstoffen oder mit Gefahrstoffen, schaut dann bitte in die widerspruchsfrei gestaltete Regel des Fachausschusses. Die Dachregel hat also die Aufgabe, das Fachunspezifische vor die Klammer zu ziehen. Die Fachausschüsse haben die Aufgabe, ihre spezifischen Regelungsinhalte widerspruchsfrei zu gestalten. Erst dann haben wir das Ziel der Kohärenz erreicht.

Mit dem zweiten Regeltyp – der „integrierenden Regel“ – verfolgen wir das Ziel, ein Thema, wie die Psychischen Belastungen, fachlich-inhaltlich so weit zu konkretisieren und zu vertiefen, wie es für das Gesamtverständnis erforderlich ist. Weitere spezifische Anforderungen in den Regeln der Fachausschüssen zu diesem Thema sollen sich damit erübrigen und diese Regeln sind widerspruchsfrei auszugestalten. Klar verankerte Schnittstellen zu den Regeln der Fachausschüssen und auch umgekehrt sind unabdingbar, um die Anwender der Regeln fachlich zu führen. Auch hier gilt: Kohärenz ist erst erreicht, wenn alle Regeln angepasst sind.

Bei diesem Regeltyp werden vorrangig Themen aufgegriffen, die in den anderen Ausschüssen noch gar nicht oder nur sehr sporadisch behandelt wurden, wie die veränderten Arbeitsbedingungen durch den Klimawandel. Und somit ist es die Aufgabe des ASGA, diese Themen abschließend zu behandeln und aktuell zu halten.

Isabel Dienstbühl: Eine Aufgabe der Unfallversicherungsträger besteht darin, die teilweise schwer verständlichen staatlichen Regeln mit Hilfe von Branchenregeln oder Handlungshilfen in die Sprache der Unternehmen zu übersetzen. Deswegen ist es uns besonders wichtig, dass wir im ASGA dazu beitragen können, das dort erarbeitete Regelwerk verständlicher und übersichtlicher zu gestalten. Wir wollen, dass das Regelwerk gut umsetzbar ist, sowohl bei den „klassischen“ Themen des Arbeitsschutzes als auch bei den Zukunftsthemen. Für

kleine und Kleinstbetriebe muss es möglich sein, die gesetzlichen Anforderungen im Arbeitsschutz zu verstehen und umsetzen zu können.

Wie gestaltet sich Ihre Beratungsarbeit für das BMAS konkret?

Anke Kahl: Die Zusammenarbeit unterscheidet sich nicht viel von der anderer Ausschüsse. Das Ministerium schickt seine Vertretungen in die ASGA-Sitzungen sowie in den Steuerkreis. Ich gehe davon aus, dass das BMAS in Zukunft mehr auf die Arbeitsprogramme schauen wird. In der nächsten Berufungsperiode wird sicher auch der Beratungsbedarf des BMAS an die sechs Ausschüsse im Sinne der zu schaffenden Kohärenz abgestimmter formuliert werden.

Isabel Dienstbühl: Für die Arbeit des ASGA sind die vom BMAS initiierten und gestalteten Politikwerkstätten und Dialogformen rund um das Thema „Sicher und gesund arbeiten“ eine gute Grundlage. Die Ergebnisse fließen in die Diskussionen des ASGA ein und werden dort entsprechend bearbeitet.

Anke Kahl: Bei den Politikwerkstätten können die Teilnehmenden natürlich auch den einzelnen Bänken zugeordnet werden. Man kann da von einer Art vorgeschalteter öffentlicher Anhörung sprechen. Der ASGA erfährt auf diese Weise, welche Interessen und Erwartungen an ein Thema gestellt werden. Das ist für den Einstieg in die sich anschließende Ausschussarbeit zielführend. Zum Thema „Mobile Arbeit“ werden wir dieses Vorgehen erstmals so umsetzen. Wir hoffen, darüber gut in die fachlich-inhaltliche Arbeit, also der Erstellung der Projektskizze, einsteigen zu können.

Das Arbeitsprogramm des ASGA umfasst ja ein sehr breit gefasstes Aufgabenspektrum und reicht von konkreten Unterstützungsangeboten wie Gefährdungsbeurteilungen, Unterweisungen bis hin zu Auswirkungen des Klimawandels. Haben Sie hier bereits eine Priorisierung vorgenommen?

Anke Kahl: Die Priorisierung sieht vor, dass wir zuerst das Thema „Gefährdungsbeurteilungen“ bearbeiten. Daran schließt sich sofort das Thema „Psychische Belastung“ an, weil das ja Teil der Gefährdungsbeurteilung ist, die Projektgruppen müssen also gut zusammenpassen. Als drittes Thema folgt die Unterweisung, weil sie inhaltlich auf den Ergebnissen der Gefährdungsbeurteilung aufbaut. Bei diesem Thema stecken wir gerade in der Erarbeitung der Projektskizze. Die beiden noch verbleibenden Themen beschäftigen sich noch stärker



„Das Besondere am ASGA: Er ist der erste Ausschuss, der nicht eine Einzelverordnung des Arbeitsschutzgesetzes konkretisiert, sondern das ArbSchG selbst.“

Prof. Dr. Anke Kahl

mit der sich verändernden Arbeitswelt. Das Thema „Ortsflexible Arbeit außerhalb der Arbeitsstätten“, starten wir auf jeden Fall noch in dieser Berufungsperiode, was wir aufgrund begrenzter personeller Ressourcen beim fünften Thema „Auswirkungen des Klimawandels auf Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit“ nicht mehr realisieren können. Darüber hinaus ist eine zeitliche Verschiebung auch aus fachlichen Gründen sinnvoll, da hier gerade die ersten beiden Politikwerkstätten zum Thema „Hitze und ultraviolette Strahlung“ sowie „Extremwetterereignisse“ stattgefunden haben und es immer eine Weile dauert, bis die Ergebnisse auch verschriftlicht sind. Hier müssen wir einen guten zeitlichen Ablauf im Blick haben.

Wie wird die zukünftige Arbeit des ASGA aussehen und welche Erwartungen verbinden Sie damit?

Anke Kahl: Die Herausforderung für die Arbeit des ASGA wird zukünftig darin bestehen, dass wir gemeinsam mit den anderen Ausschüssen stärker als bislang dafür sorgen, dass sich das Regelwerk konsequent kohärent entwickelt und sich mehr an der betrieblichen Praxis orientiert. Dafür wird von den Expertinnen und Experten einiges abverlangt, was unter anderem die Themen, die bidirektionale Kommunikation (ASGA-Fachausschuss), Verantwortungsübernahme sowie Bereitschaft zur Konfliktlösung betrifft. Dies bedeutet in der Konsequenz auch, dass die von den Fachausschüssen für die Arbeit in den ASGA-Projektgruppen mandatierten Personen entsprechend gut vorbereitet und unterstützt werden. Gleiches gilt für die Geschäftsstellen der Ausschüsse. Auch sie müssen sich hinsichtlich der komplexen Organisationsaufgaben sehr effizient abstimmen, vertrauensvoll zusammenarbeiten und gemeinsame Prozesse für Organisationsaufgaben aufstellen.

Für die zukünftige Arbeit des ASGA wünsche ich mir, dass wir kurz- und mittelfristig ein von möglichst allen ASGA-Mitgliedern akzeptiertes Selbstverständnis verabschieden. Es soll uns langfristig helfen, eine auf Wertschätzung beruhende Ausschusskultur zu entwickeln.

Diese gemeinsamen Überzeugungen, Werte und grundlegenden Einstellungen können uns – trotz aller Unterschiede der Bänke – sicher helfen, in herausfordernden Phasen der Zusammenarbeit auf diesen sozialen Rahmen zu stützen. Ziel ist es dann, Kompromisse auszuhandeln und Entscheidungen zu treffen, die alle Bänke mittragen können.

Unser fachliches Ziel ist es, die Entwicklung eines kohärenten Regelwerks mit allen Beteiligten der Ausschuss-Community weiter voranzutreiben, damit wir der sich veränderten Arbeitswelt mit geeigneten und fachlich fundierten Regeln für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit begegnen können. Sie sollen dabei auch Innovation und Gestaltungswille im betrieblichen Arbeitsschutz unterstützen und den Unternehmen in einem gesteckten Rahmen auch Freiheiten in der betrieblichen Umsetzung ermöglichen. Hier kann der ASGA als ein thematisch horizontal agierendes Gremium wichtige Impulse liefern.

Isabel Dienstbühl: Abschließend möchte ich das Selbstverständnis der Mitarbeit unserer „Bank“, der gesetzlichen Unfallversicherung, bei der Erarbeitung des staatlichen Regelwerks beschreiben. Die Unfallversicherungsträger sehen und schätzen die Arbeit in den verschiedenen Arbeitsschutzausschüssen nach § 18 des Arbeitsschutzgesetzes und die übergreifende Arbeit des ASGA. Wir nehmen als System über 500 Funktionen durch ausgewiesene Expertinnen und Experten der gesetzlichen Unfallversicherung in diesen staatlichen Ausschüssen wahr. Wir unterstützen sowohl personell als auch fachlich sehr stark und werden dies aber auch in Zukunft weiterhin tun. Gleichzeitig hoffen wir, dass mit der Kohärenz und der Verschlankung von Prozessen auch eine Entbürokratisierung und ein stärkerer Praxisbezug erfolgt. Hierzu leisten wir sehr gerne unseren Beitrag.

Das Interview führten Prof. Thomas Brüning und Dr. Monika Zaghaw.