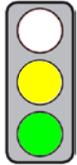


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz erhöhen.

Betroffene: Arbeitnehmer, Unternehmen, Sozialpartner.



Pro: (1) Angesichts der großen Zahl tödlicher Arbeitsunfälle und des krankheitsbedingten Produktivitätsverlusts sind eine konsequente Durchsetzung bestehender Schutzvorschriften und deren regelmäßige Überprüfung grundsätzlich notwendig.

(2) Die Einbeziehung der Sozialpartner auf europäischer Ebene ist sachgerecht. Denn sie können passgenaue Lösungen erarbeiten, da sie als direkt Betroffene Kosten und Nutzen von Schutzmaßnahmen besser als der Gesetzgeber abschätzen können.

Contra: Die Inanspruchnahme des Europäischen Sozialfonds für den Ausbau der nationalen Aufsichtsbehörden ist keinesfalls gerechtfertigt. Denn die Durchsetzung nationalen Rechts ist eine Kernaufgabe der Mitgliedstaaten und muss daher aus Steuermitteln bezahlt werden.

INHALT**Titel**

Mitteilung COM(2014) 332 vom 06. Juni 2014 über einen strategischen Rahmen der EU für **Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014-2020**

Kurzdarstellung**► Hintergrund und Ziel**

- Aufgrund von Arbeitsunfällen
 - sterben EU-weit jährlich mehr als 4.000 Arbeitnehmer und
 - fallen EU-weit jährlich mehr als drei Millionen Arbeitnehmer länger als drei Tage bei der Arbeit aus.
- Dadurch entstehen
 - den Unternehmen Kosten durch Produktionsausfälle und
 - der öffentlichen Hand Kosten durch Ausgaben der Sozialversicherungen und durch Steuerausfälle.
- Laut Kommission sind Ausgaben für den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz „rentabel“.
- Die vorliegende Mitteilung enthält einen „strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014–2020“. Mit ihm will die Kommission die Arbeitsplatzqualität und die Arbeitsbedingungen in der EU verbessern.
- Der „strategische Rahmen“
 - führt die „Herausforderungen“ für die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz auf, nämlich
 - bessere Umsetzung der Rechtsvorschriften,
 - bessere Prävention arbeitsbedingter Erkrankungen und
 - Bewältigung der Alterung der Gesellschaft,
 - definiert „strategische Ziele“ der Kommission und
 - zeigt Maßnahmen auf, mit denen diese „strategischen Ziele“ erreicht werden können.
- An der Umsetzung des strategischen Rahmens sollen sich beteiligen:
 - die Mitgliedstaaten,
 - die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz (EU-OSHA),
 - der Beratende Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (ACSH),
 - der Ausschuss Hoher Aufsichtsbeamter (SLIC) und
 - die Sozialpartner.

► Strategisches Ziel 1: Verbesserung und Aktualisierung der nationalen Strategien

- Die Mitgliedstaaten sollen
 - ihre nationalen Strategien für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz am neuen strategischen Rahmen der EU orientieren und
 - „Kontaktstellen“ benennen, die für die nationalen Strategien zuständig sind.
- Die Kommission will
 - eine Datenbank für alle nationalen Strategien einrichten und
 - Treffen der nationalen „Kontaktstellen“ zum Austausch bewährter Verfahren organisieren.

- ▶ **Strategisches Ziel 2: Erleichterung der Einhaltung der Rechtsvorschriften für kleine Unternehmen**
 - Laut Kommission ist die Umsetzung und Einhaltung der Rechtsvorschriften für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und insbesondere für Kleinstunternehmen schwierig.
 - Die (EU-OSHA) hat ein interaktives „Online Interactive Risk Assessment“ (OiRA) entwickelt, um in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) kostenfrei sektorspezifische Risikoeinschätzungen vorzunehmen.
 - Die Kommission will mit der EU-OSHA
 - Leitlinien zur Umsetzung der Rechtsvorschriften entwickeln, die die Besonderheiten von KMU berücksichtigen und
 - die Mitgliedstaaten bei der Einführung von OiRA technisch und finanziell unterstützen.
- ▶ **Strategisches Ziel 3: Bessere Durchsetzung der Rechtsvorschriften**
 - Unternehmen und Arbeitnehmer werden oft erst durch Kontrollen von Aufsichtsbeamten auf die Vorschriften zum Gesundheitsschutz und zur Sicherheit am Arbeitsplatz aufmerksam.
 - EU-weit gibt es ca. 9.000 Aufsichtsbeamte, die jährlich rund 1,5 Millionen Inspektionen durchführen.
 - Die Mitgliedstaaten sollen – „angesichts der bestehenden Haushaltszwänge“ – den Europäischen Sozialfonds (ESF) nutzen, um mehr Aufsichtsbeamte einzustellen.
 - Die Kommission will gemeinsam mit dem Ausschuss Hoher Aufsichtsbeamter (SLIC)
 - die Personal- und Materialausstattung der Arbeitsaufsichtsbehörden überprüfen,
 - die Austausch- und Schulungsprogramme der Arbeitsaufsichtsbehörden evaluieren und gegebenenfalls Verbesserungen vorschlagen und
 - die Wirksamkeit der mitgliedstaatlichen Sanktionen bei Verstößen überprüfen.
- ▶ **Strategisches Ziel 4: Vereinfachung der bestehenden Rechtsvorschriften**
 - Die Kommission überprüft derzeit die bestehenden 24 EU-Richtlinien zum Gesundheitsschutz und zur Sicherheit am Arbeitsplatz auf mögliche Vereinfachungen und unnötigen Verwaltungsaufwand. Schwerpunkt sind KMU in „risikoarmen Wirtschaftszweigen“.
 - Die Mitgliedstaaten sollen ihre nationalen Vorschriften zum Gesundheitsschutz und zur Sicherheit am Arbeitsplatz ebenfalls auf Vereinfachungen und unnötigen Verwaltungsaufwand überprüfen.
 - Die Kommission wird die Ergebnisse bei der Bewertung des strategischen Rahmens berücksichtigen, die sie 2016 vornehmen will.
- ▶ **Strategisches Ziel 5: Neue Gesundheitsrisiken, Prävention und Alterung der Gesellschaft**
 - Technologische Veränderungen, neue Produkte und Materialien – z.B. Nanopartikel – können zu neuen Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz führen.
 - Die Kommission will
 - den Austausch bewährter Verfahren zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit insbesondere von älteren Arbeitnehmern und Frauen fördern,
 - bewährte Verfahren zur Prävention psychischer Gesundheitsprobleme am Arbeitsplatz ermitteln und verbreiten,
 - neue Erkenntnisse der EU-OSHA über Gesundheitsrisiken besser bekannt machen sowie
 - 2016 und 2017 mit einer Kampagne „Gesunde Arbeitsplätze“ Rehabilitations- und Wiedereingliederungsmaßnahmen bekannt machen.
- ▶ **Strategisches Ziel 6: Verbesserung der statistischen Daten und bessere Informationsbereitstellung**
 - Seit 2013 müssen die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich Daten zu Arbeitsunfällen übermitteln [VO (EU) 349/2011].
 - Die Kommission will
 - mit den nationalen Statistikämtern
 - diese Daten auf ihre Zuverlässigkeit, Vergleichbarkeit und Aktualität überprüfen,
 - bis Ende 2016 Möglichkeiten zur Verbesserung der Verfügbarkeit von Daten über Berufskrankheiten prüfen;
 - mit dem ACSH und nationalen Experten eine Datenbank zu gesundheitsgefährdenden Faktoren, denen Arbeitnehmer ausgesetzt sind, entwickeln,
 - bis Ende 2015 prüfen, wie besser über Kosten und Nutzen von Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Sicherheit am Arbeitsplatz informiert werden kann und
 - bis Ende 2015 ein System („Scoreboard“) entwickeln, um die mitgliedstaatliche Umsetzung des strategischen Rahmens anhand von „Leistungsindikatoren“ besser zu überwachen.
 - Die EU-OSHA
 - entwickelt eine Datenbank für bewährte Verfahren im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz und
 - führt – insbesondere über die „neuen Medien“ – EU-weite Informationskampagnen durch.
- ▶ **Strategisches Ziel 7: Verbesserung der Koordinierung auf EU- und internationaler Ebene**
 - Die Kommission sieht sich als internationaler Vorreiter beim Gesundheitsschutz und bei der Sicherheit am Arbeitsplatz.

- Die Kommission will
 - Beitrittskandidaten und potenzielle Beitrittskandidaten bei der Angleichung ihrer Rechtsvorschriften an das EU-Recht unterstützen,
 - die Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) verstärken,
 - gemeinsam mit der ILO an Initiativen der G20 – bestehend aus den 19 größten Industrie- und Schwellenländern sowie der EU – mitwirken, um den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz in der weltweiten Lieferkette zu verbessern,
 - in Freihandels- und Investitionsabkommen der EU mit Drittstaaten den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz stärker berücksichtigen.
- **Nutzung von EU-Finanzmitteln**
 - Derzeit nutzen nur 13 Mitgliedstaaten den ESF für eine Kofinanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz.
 - Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, Fördergelder aus den Europäischen Investitions- und Strukturfonds (ESIF), dem Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) und dem EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ zu beantragen.
- **Sozialer Dialog**
 - Die Sozialpartner auf europäischer Ebene haben sowohl Branchenvereinbarungen als auch branchenübergreifende Vereinbarungen zum Gesundheitsschutz und zur Sicherheit am Arbeitsplatz geschlossen.
 - Die Sozialpartner sollen
 - Vorschläge zur „Sensibilisierung“ von KMU für den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz machen,
 - „innovative Lösungen“ für erkannte Gefährdungen entwickeln und
 - die Kommission bei der Evaluierung des geltenden EU-Rechts unterstützen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Seit Ende der siebziger Jahre ist ein umfangreiches Regelwerk entstanden, mit dem EU-weite Mindeststandards für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz festgelegt wurden. Die Gemeinschaftsstrategien 2002–2006 und 2007–2012 [KOM(2007) 62; s. [cepAnalyse](#)] sollten die Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz EU-weit koordinieren. Der strategische Rahmen 2014–2020 fußt auf einer Evaluierung der Gemeinschaftsstrategie 2007–2012, den Ergebnissen einer öffentlichen Konsultation, einer Entschließung des Europäischen Parlaments [[A7-0409/2011](#)] und den Beiträgen von ASHC und SLIC.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Beschäftigung und Soziales (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Beschäftigung (federführend), Berichterstatter: Alejandro Cercas (S&D-Fraktion, E);
Bundesministerien:	Familie (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Arbeit (federführend); Wirtschaft, Familie
Konsultationsverfahren:	Es wird kein Konsultationsverfahren durchgeführt.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Angesichts der großen Zahl tödlicher Arbeitsunfälle und des krankheitsbedingten Produktivitätsverlusts – trotz bestehender Vorschriften – sind eine konsequente Durchsetzung bestehender Schutzvorschriften und deren regelmäßige Überprüfung notwendig.

Gesetzliche Regelungen zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz müssen allerdings stets das Ergebnis der Abwägung von unternehmerischer Freiheit einerseits und dem Anspruch der Arbeitnehmer auf ein möglichst hohes Schutzniveau andererseits sein.

Die Einbeziehung der Sozialpartner bei der Verbesserung von Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz ist sachgerecht. Denn sie können diese Abwägung grundsätzlich besser treffen als der Gesetzgeber und passgenaue Lösungen erarbeiten, da sie als direkt Betroffene Kosten und Nutzen von Schutzmaßnahmen besser als der Gesetzgeber abschätzen können.

Die von der Kommission propagierte Inanspruchnahme des Europäischen Sozialfonds für den Ausbau der mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden ist keinesfalls gerechtfertigt. Denn die Aufsicht über die Einhaltung nationalen Rechts ist zum einen eine Kernaufgabe hoheitlichen Handelns und muss daher aus mitgliedstaatlichen Steuermitteln bezahlt werden.

Zum anderen überzeugt das Kommissionsargument der „bestehenden Haushaltszwänge“ nicht. Denn eine bessere Aufsicht führt über weniger krankheitsbedingte Arbeitsausfälle zu weniger Sozialausgaben und mehr Steuereinnahmen, die die Mehrkosten für die Schaffung einer effektiven Aufsicht überkompensieren. Somit ist es für die Mitgliedstaaten auch ohne EU-Mittel rentabel, mehr Aufsichtspersonal einzustellen. Wenn hierfür EU-Gelder eingesetzt würden, müssten mit ähnlichen Argumenten auch die Steuerbehörden, Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften eine Förderung durch die EU bekommen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Wahlmöglichkeiten der Unternehmen, auf welche Weise sie den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz organisieren, werden durch die Kommission nicht beschnitten, da die Kommission auf legislative Maßnahmen verzichtet und sogar einen Abbau von unnötiger Bürokratie in Aussicht stellt. Lösungen auf Ebene der Sozialpartner oder auf Unternehmensebene, die die individuellen Bedürfnisse vor Ort besser berücksichtigen, bleiben möglich. Dies stärkt die Effizienz.

Dies gilt auch für den geplanten Austausch bewährter Verfahren. Es gibt allerdings keinen sachlichen Grund, hierbei den Schutz von älteren Arbeitnehmern und Frauen vorrangig zu behandeln und so andere Arbeitnehmer zu diskriminieren.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Durch die hohe Zahl an krankheitsbedingten Ausfalltagen werden Wachstum und Beschäftigung unnötig gebremst, und es entstehen – zum Teil vermeidbare – volkswirtschaftliche Kosten. Ein effektiver Gesundheitsschutz kann diese Kosten reduzieren.

Oft sind gesetzliche Lösungen und kostspielige Investitionen in Unternehmen oft jedoch gar nicht nötig, um insbesondere psychische Erkrankungen – die einen zunehmenden Posten der Gesundheitsausgaben darstellen – zu verhindern. So entlasten grundlegende Prinzipien der guten Mitarbeiterführung, flexible Arbeitszeiten oder eine gute Vereinbarung von Familie und Beruf die Arbeitnehmer, ohne den Unternehmen hohe Regulierungskosten aufzubürden. Die Kommission kann die Mitgliedstaaten hierbei durch die Ermittlung und den Austausch von bewährten Verfahren unterstützen, damit solche Maßnahmen in Unternehmen bekannt und umgesetzt werden. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels sind derlei Maßnahmen unerlässlich für ein hohes Beschäftigungsniveau und Wachstum.

Sofern es der Kommission und den Mitgliedstaaten gelingt, die geltenden Rechtsvorschriften zum Gesundheitsschutz und zur Sicherheit am Arbeitsplatz, wie von ihr vorgesehen, zu vereinfachen, um Unternehmen von bürokratischem Aufwand – dem kein mindestens gleichwertiger unternehmerischer Nutzen entgegensteht – zu entlasten, werden Wachstum und Beschäftigung gestärkt.

Folgen für Standortqualität Europas

Ein effektiver und kosteneffizienter Gesundheitsschutz steigert die Standortqualität Europas.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kompetenz der Kommission zum Erlass von Mitteilungen folgt aus Art. 17 EUV. Danach kann sie die ihr erforderlich erscheinenden Initiativen ergreifen, um die gemeinsamen Interessen der EU zu fördern.

Grundsätzlich hat die EU die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften zum Gesundheitsschutz und zur Sicherheit am Arbeitsplatz (Art. 153 Abs. 1 lit. a AEUV). Dies umfasst auch Vorschriften zur Sicherheit älterer Arbeitnehmer und von Frauen. Legislative Änderungen des bestehenden Rechts wären auf die Kompetenzgrundlage zu stützen, auf die der jeweils zu ändernden Rechtsakt gestützt ist.

Subsidiarität

Die Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip hängt vom konkreten Inhalt möglicher legislativer Folgemaßnahmen ab.

Zusammenfassung der Bewertung

Angesichts der großen Zahl tödlicher Arbeitsunfälle und des krankheitsbedingten Produktivitätsverlusts sind eine konsequente Durchsetzung bestehender Schutzvorschriften und deren regelmäßige Überprüfung grundsätzlich notwendig. Die Einbeziehung der Sozialpartner bei der Verbesserung von Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz ist sachgerecht. Denn sie können passgenaue Lösungen erarbeiten, da sie als direkt Betroffene Kosten und Nutzen von Schutzmaßnahmen besser als der Gesetzgeber abschätzen können. Die von der Kommission propagierte Inanspruchnahme des Europäischen Sozialfonds für den Ausbau der mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden ist keinesfalls gerechtfertigt. Denn die Durchsetzung nationalen Rechts ist eine Kernaufgabe der Mitgliedstaaten und muss daher aus mitgliedstaatlichen Steuermitteln bezahlt werden.