

# GEMEINSCHAFTSSTRATEGIE FÜR GESUNDHEIT UND SICHERHEIT AM ARBEITSPLATZ 2007-2012

Stand: 24.07.07

## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Festlegung einer EU-Strategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Ziel der Strategie ist die Reduzierung der Unfälle am Arbeitsplatz bis 2012 um 25% und eine nicht quantifizierte Verringerung der Berufskrankheiten.

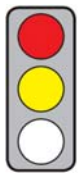
**Betroffene:** Mitgliedstaaten, Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

**Pro:** Die Kommission verzichtet auf neue gesetzliche Regelungen.

**Contra:** (1) Das Ziel einer pauschalen Reduzierung der Arbeitsunfälle um 25% ist voreilig und bedürfte einer fundierten Grundlage.

(2) Die Forderung nach Abschlägen bei den Sozialversicherungsabgaben zur Schaffung von Investitionsanreizen für Arbeitgeber liegt außerhalb der Kompetenzen der EU.

**Änderungsbedarf:** Auf das pauschale Reduktionsziel von 25% ist ebenso zu verzichten wie auf die Forderung nach einer Subventionierung des Arbeitsschutzes über Vergünstigungen bei den Sozialversicherungsabgaben.



## INHALT

### Titel

**Mitteilung KOM(2007) 62** vom 21. Februar 2007 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Die Arbeitsplatzqualität verbessern und die Arbeitsproduktivität steigern: **Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-2012**“.

### Kurzdarstellung

- ▶ Die Kommission schlägt eine Strategie zur Förderung von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für die Jahre 2007-2012 vor. Ziele der Strategie sind, den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu verbessern und die Anzahl der Arbeitsunfälle in der EU bis 2012 von derzeit 4 Millionen um 25% auf 3 Millionen zu verringern. Dazu soll die Sicherheit der Arbeitnehmer verbessert werden. Auf diese Weise soll „ein wesentlicher Beitrag zum Erfolg der Lissabon Strategie für Wachstum und Beschäftigung geleistet werden“.
- ▶ Die Kommission sieht drei „Bereiche“, in denen besondere Risiken auftreten:
  - Arbeitnehmer: junge Arbeitnehmer, Arbeitnehmer in unsicherer Beschäftigung, ältere Arbeitnehmer und Wanderarbeiter;
  - Unternehmen: insbesondere Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die nur über geringe Ressourcen für aufwändige Schutzsysteme verfügen sowie
  - Wirtschaftssektoren: Baugewerbe, Landwirtschaft, Fischerei, Verkehrswesen, Gesundheitswesen und Sozialdienste.
- ▶ Die Kommission kündigt in der Mitteilung keine neuen Legislativvorhaben an. Zur Erreichung des Ziels ihrer Strategie möchte sie:
  - die ordnungsgemäße Durchführung der geltenden EU-Rechtsvorschriften zu Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz gewährleisten;
  - die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bei der Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften unterstützen;
  - den Rechtsrahmen an die Entwicklung der Arbeitswelt anpassen und ihn vereinfachen, insbesondere im Hinblick auf KMU;
  - die Festlegung und Verfolgung nationaler Strategien fördern;
  - Verhaltensänderungen bei den Arbeitnehmern sowie Gesundheitsförderungsmaßnahmen bei ihren Arbeitgebern anregen;
  - Methoden zur Ermittlung und Bewertung neuer potentieller Risiken entwickeln.

- ▶ Die Kommission kündigt ausdrücklich die Ausarbeitung praktischer Leitfäden für die ordnungsgemäße Anwendung der folgenden Richtlinien an:
  - über die auf zeitlich begrenzte oder ortsveränderliche Baustellen anzuwendenden Mindestvorschriften für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz (92/57/EWG),
  - über Mindestvorschriften zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch physikalische Einwirkungen (elektromagnetische Felder) (2004/40/EG) und
  - über Mindestvorschriften zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch physikalische Einwirkungen (künstliche optische Strahlung) (2006/25/EG).
- ▶ Die Kommission wird prüfen, wie für die Arbeitnehmer von Subunternehmen der gleiche Schutz wie für die Arbeitnehmer des Hauptunternehmens sichergestellt werden kann.
- ▶ Die dienststellenübergreifende Gruppe der Kommission „Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz“ soll darauf achten, dass auch bei Maßnahmen in anderen Politikbereichen deren Auswirkungen auf den Arbeitsschutz berücksichtigt werden.
- ▶ Zusätzlich zu den Maßnahmen, die von der EU vorgenommen werden sollen, stellt die Kommission auch Forderungen an die Mitgliedstaaten und die Unternehmen. Dazu zählen u.a.:
  - Verstärkte Kontrollen und Einleitung von Strafverfahren bei Verstößen gegen die Bestimmungen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz.
  - Vereinfachung von Rechtsvorschriften, um den Verwaltungsaufwand der Unternehmen zu reduzieren.
  - Die Unternehmen sollen die Gesundheit ihrer Arbeitnehmer besser überwachen und dokumentieren, ohne allerdings mit mehr Verwaltungstätigkeit belastet zu werden.
  - Die Maßnahmen zur Rehabilitation und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sollen verbessert werden.
  - Der Europäische Sozialfonds soll für die Entwicklung von Weiterbildungsprojekten für Arbeitgeber und Arbeitnehmer genutzt werden.
  - Wirtschaftliche Anreize sollen insbesondere KMU anregen, in Systeme des Arbeitsschutzes zu investieren; in Betracht kommen laut Kommission beispielsweise:
    - Verringerung der Sozialversicherungsabgaben und
    - direkte Zuwendungen.
  - Initiativen sollen ergriffen werden zur Prävention psychischer Probleme und zur Förderung der psychischen Gesundheit.
- ▶ Die Kommission zieht die Erhebung statistischer Daten zum Arbeitsschutz im Rahmen von Bevölkerungserhebungen in Betracht.

## Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Entfällt.

## Positionen der EU-Organe

### Europäische Kommission

In ihrer Folgenabschätzung betont die Kommission, dass Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten insgesamt im Jahr 2000 (EU-15) Kosten in Höhe von 2,6 % bis 3,8 % des EU-BIP verursacht haben; dies waren zwischen 220 und 325 Mrd. Euro.

### Ausschuss der Regionen

Offen.

### Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

### Europäisches Parlament

Offen.

### Rat – „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“

Der Rat begrüßt die von der Kommission vorgelegte Gemeinschaftsstrategie und betont die Notwendigkeit eines modernen und wirksamen Rechtsrahmens sowie die ordnungsgemäße Umsetzung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten. Er ruft Mitgliedstaaten und Sozialpartner dazu auf, nationale Strategien für den Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz zu entwickeln. Der Rat unterstützt das Bestreben der Kommission, die Zahl der Arbeitsunfälle um 25% zu verringern.

## Politischer Kontext

Seit Ende der siebziger Jahre und vor allem seit Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 entstand ein umfangreiches Regelwerk, mit dem die Mindeststandards für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz festgelegt wurden. Die Mitgliedstaaten hatten beim Europäischen Rat in Stockholm (März 2001) betont, die Bestrebungen müssten „nicht nur auf die Schaffung von mehr, sondern auch von besseren Arbeitsplätzen ausgerichtet sein. Zur Förderung eines guten Arbeitsumfelds für alle, einschließlich [...] der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, [...] sollten verstärkt Bemühungen unternommen werden.“ Im Rahmen der Gemeinschaftsstrategie der Jahre 2002-2006 sollten deshalb die bestehenden Instrumente kombiniert und die Prävention an die erste Stelle gerückt werden. Diese Politik soll auch in den Jahren 2007-2012 fortgeführt werden.

## Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion:	Generalsekretariat.
Konsultationsverfahren:	Nicht vorgesehen.

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

Gesetzliche Vorschriften zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sind Ergebnis einer **Abwägung zwischen** der unternehmerischen **Freiheit des Arbeitgebers** und dem **Anspruch des Arbeitnehmers auf körperliche Unversehrtheit**. Solche Vorschriften sind aus ordnungspolitischer Sicht vor allem dann sinnvoll, wenn sie der Reduzierung einer vom Arbeitnehmer nicht freiwillig eingegangenen Gefährdung am Arbeitsplatz dienen.

Es besteht bereits ein umfassendes und ausreichendes Regelwerk zu Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz. Die von der Kommission angestrebte bessere Anwendung der bereits bestehenden Vorschriften kann das tatsächliche Schutzniveau auf kostengünstigere Weise erhöhen als neue gesetzliche Regelungen.

Der **Verzicht** der Kommission **auf neue gesetzliche Regelungen** ist daher **zu begrüßen**.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die von der Kommission angestrebte **Verringerung der Arbeitsunfälle um 25% soll zu einer EU-weiten Einsparung von rund 14 Mrd. € führen**.

Maßnahmen zur Vermeidung von Arbeitsunfällen sind jedoch kostspielig. Unter dem Effizienzgesichtspunkt ist es daher **wichtig, dass die Mittel dort eingesetzt werden, wo sie am meisten Unfälle vermeiden** können. Die Strategie der Kommission, bis 2012 eine **pauschale Reduzierung der Arbeitsunfälle** EU-weit um 25% zu erreichen, **wird dem nicht gerecht**.

Erstens sind die Schwerpunkte der Kommissionsstrategie nicht eindeutig. Zwar möchte die Kommission vor allem bei den KMU – die 67% der Arbeitsplätze stellen, aber 82% der Arbeitsunfälle verzeichnen – ansetzen.

Zugleich strebt sie aber eine **homogene Verringerung** der Arbeitsunfälle an, was aus Gründen der Effizienz **nicht vertretbar** ist.

Zweitens fehlt es der Mitteilung an einer überzeugenden Datenlage darüber, inwieweit den – mit steigender Unfallvermeidung überproportional steigenden – Kosten auch Nutzen gegenüberstehen. Es wird lediglich auf eine Studie der niederländischen Situation verwiesen, wonach die Kosten einer arbeitsbedingten Erkrankung dreimal so hoch seien wie die Präventionskosten.

Um eine Verschwendung von Mitteln zu vermeiden, wäre jedoch eine **umfassende und schlüssige Datenlage unabdingbar**.

Die These der Kommission, dass Unternehmen die Anreize fehlen, um in Systeme des Arbeitsschutzes zu investieren, kann zwar in Einzelfällen zutreffen. Allerdings muss es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen, die diese Anreizproblematik lösen können. Im Vordergrund sollte die Durchsetzung und Anwendung des bestehenden Rechtsrahmens stehen.

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Ein **gesellschaftlich effizientes Ausmaß an Investitionen** zur Vermeidung von Arbeitsunfällen **führt** unmittelbar **zu Einsparungen** in den Unternehmen **und** indirekt zu **niedrigeren** unfallbedingten **Sozialabgaben**. Es hat damit positive Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung.

Ihr Ziel, die Zahl der Arbeitsunfälle um 25% zu verringern, will die Kommission primär mit der Förderung nationaler Strategien erreichen. Dieses pauschale Ziel birgt allerdings die **Gefahr, dass Unternehmen** unter hoheitlichem Zwang **überproportional in die Vermeidung von Arbeitsunfällen investieren** müssen.

In einem solchen Fall werden diese Kosten nicht mehr von den Vorteilen ausgeglichen. Sowohl auf betrieblicher als auf volkswirtschaftlicher Ebene verringert dies die Wachstumsmöglichkeiten und dadurch auch die Beschäftigung.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Die **Auswirkungen** der Gemeinschaftsstrategie auf die Standortqualität Europas werden entscheidend **von** der konkreten Gestaltung der **nationalen Strategien abhängig** sein. Nationale Strategien, die zu einem zu hohen Maß an Investitionen zur Vermeidung von Arbeitsunfällen führen, senken die Standortattraktivität.

### Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

#### Berechtigung hoheitlichen Handelns

Die Abwehr unvorhersehbarer Gesundheitsrisiken und Unfälle ist weder durch Verträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern noch durch tarifvertragliche Bestimmungen möglich. Zur Erreichung dieses Ziels ist hoheitliches Handeln angemessen.

#### Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Die Kommission verfolgt das Ziel, die Wirksamkeit bestehenden EU-Rechts zu verbessern. Insoweit ist EU-Handeln sachgerecht.

#### Verhältnismäßigkeit

Entfällt.

### Juristische Bewertung

#### Rechtmäßigkeit der Mitteilung, Kompatibilität mit EU-Recht

Der Vorschlag, durch **Abschläge bei den Sozialabgaben** für Arbeitgeber Anreize für Investitionen in die Gefahrenabwehr zu schaffen, kann nur als Anregung an die Mitgliedstaaten verstanden werden. Die EU verfügt über **keine Kompetenz**, einen solchen Eingriff in die Grundprinzipien der Systeme der sozialen Sicherheit selbst vorzunehmen (Art. 137 Abs. 4 EG-Vertrag).

#### Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Entfällt.

### Alternatives Vorgehen

Mangels fundierter ökonomischer Grundlage sollte das pauschale Ziel einer Reduzierung der Arbeitsunfälle um 25% nicht angestrebt werden. Es besteht bereits ein sehr umfangreicher Rechtsrahmen zu Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz. Die Mitgliedstaaten müssen durchsetzen, dass diese Vorschriften auch eingehalten werden.

Außerdem sollte die Kommission ihre Forderung aufgeben, dass die Mitgliedstaaten Investitionen in den Arbeitsschutz mit Vergünstigungen bei den Sozialversicherungsabgaben subventionieren.

### Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Ausdrücklich kündigt die Kommission Leitfäden zur Anwendung einzelner Richtlinien an. Darüber hinaus ist mit der Überarbeitung einzelner Detailregelungen der Richtlinien zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu rechnen, die insbesondere der Anpassung an die technische Entwicklung dienen.

Die zunächst noch an die Mitgliedstaaten gerichtete Forderung der Kommission, Arbeitsschutzmaßnahmen mit Abschlägen bei den Sozialversicherungsabgaben zu subventionieren, birgt die **deutliche Gefahr weiterer – und immer stärkerer – zukünftiger Eingriffe der EU in die Sozialversicherungspolitik der Mitgliedstaaten**.

### Zusammenfassung der Bewertung

Die Strategie der Kommission, die Zahl der Arbeitsunfälle bis 2012 um 25% zu verringern, ist undifferenziert und unzureichend begründet. Es fehlt eine schlüssige ökonomische Analyse, die darlegt, dass dieses Ziel im Ergebnis die gesellschaftlichen Kosten senkt. Auch die Mittel, die die Kommission zur Erreichung dieses Ziels in Erwägung zieht, sind teilweise abzulehnen. Insbesondere sollte die Kommission den erwogenen Eingriff in die Finanzierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit mangels Kompetenz der EU nicht weiter verfolgen.