



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 21. Februar 2017
(OR. en)

6589/17

SOC 140
EMPL 106

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Delegationen
Betr.:	Umsetzung der Arbeitsschutzpolitik für mehr Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

Die Delegationen erhalten anbei einen Vermerk des Vorsitzes mit Hintergrundinformationen zum oben genannten Thema im Hinblick auf die Aussprache, die die Minister während des Mittagessens im Rahmen der Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 3. März 2017 führen werden.

Umsetzung der Arbeitsschutzpolitik für mehr Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

Aussprache während des Mittagessens

**Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am
3. März 2017**

In ihrer Mitteilung "Modernisierung der Rechtsvorschriften und Maßnahmen der EU im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz" (Januar 2017) stellt Kommission fest, dass sich eine moderne Arbeitsschutzpolitik auf die Zusammenarbeit einer Vielzahl von Akteuren stützt. Eine solche Politik erfordert klare, aktuelle Vorschriften auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten. Die Unternehmen müssen unterstützt werden, damit sie die Vorschriften einhalten und den größtmöglichen Nutzen aus ihren Anstrengungen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ziehen können. Dies gilt insbesondere für Kleinst- und Kleinunternehmen. Zwar ist es wichtig, dass die Vorschriften am Arbeitsplatz durchgesetzt werden, doch bedarf es auch einer Kultur der Rechtstreue in den Unternehmen und unter den Arbeitnehmern. Die Bildung, einschließlich der beruflichen Bildung oder der Schulung von Führungskräften, trägt zu einer solchen Kultur bei. Die Sozialpartner spielen auf Ebene der EU, der Mitgliedstaaten, der Sektoren und der Unternehmen eine wichtige Rolle.

Maßnahmen auf EU-Ebene

Die jüngst im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) vorgenommene Bewertung des EU-Besitzstands, bei der seine Relevanz, Effizienz, Wirksamkeit und Kohärenz und sein Mehrwert für die EU geprüft wurden, hat ergeben, dass der Besitzstand seinem Anspruch, die Arbeitnehmer angemessen zu schützen, gerecht wird¹. Daraus wurde geschlossen, dass die Gesamtstruktur des Besitzstands im Bereich Arbeitsschutz, bestehend aus einer Rahmenrichtlinie, die durch Einzelrichtlinien ergänzt wird, im Allgemeinen wirksam und zweckmäßig ist. Einige Bestimmungen der Einzelrichtlinien sind jedoch mittlerweile veraltet oder überholt, und es muss geprüft werden, wie neuen Risiken wirksam begegnet werden kann. Aus der Bewertung ergibt sich eindeutig, dass die EU weiterhin in die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz investieren muss, um die Arbeitnehmer wirksam zu schützen.

¹ Siehe SWD (2017)10 – Ex-post evaluation of the European Union occupational safety and health Directives (REFIT evaluation) (Ex-post-Bewertung der EU-Richtlinien für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (REFIT-Bewertung)).

Zu diesem Zweck hat die Kommission ein auf zwei Jahre angelegtes Programm zur Streichung oder Aktualisierung der veralteten EU-Arbeitsschutzvorschriften aufgelegt. Ziel dieses Programms sind klarere und relevantere Regeln und nach Möglichkeit ein geringerer Verwaltungsaufwand für Unternehmen und Durchsetzungsbehörden, wobei der Schutz der Arbeitnehmer aufrechterhalten oder verbessert werden soll.

Die EU-weiten Arbeitsschutzvorschriften tragen zur Vereinheitlichung der Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen bei und helfen so grenzüberschreitend tätigen Unternehmen. Die Unternehmen können bei der Einhaltung der Vorschriften Kosten einsparen, indem sie in den verschiedenen Betriebsstätten die gleichen Verfahren zum Schutz der Arbeitnehmer anwenden. Außerdem ergeben sich bei den komplexen wissenschaftlichen Bewertungen, die im Rahmen einiger Arbeitsschutzrichtlinien (z.B. für chemische Stoffe) erforderlich sind, in erheblichem Maße Größenvorteile, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, mehr Mittel für Schutz- und Präventionsmaßnahmen bereitzustellen.

Der Mitteilung ist ein praktischer Leitfaden² beigelegt, der sich direkt an die Unternehmen wendet und ihnen bei der Bewertung von Arbeitsschutzrisiken sowie bei Präventions- und Schulungsmaßnahmen helfen soll. Darüber hinaus hat die Kommission angekündigt, dass sie 2017 zielgerichtete Leitfäden für das Risikomanagement in Landwirtschaft und Fischerei sowie einen E-Leitfaden über die arbeitsbezogene Fahrzeugsicherheit veröffentlichen wird. In diesen Hochrisikosektoren, in denen die Zahl der Unfälle mit am höchsten ist, stellt die Umsetzung des Arbeitsschutzes eine besondere Herausforderung dar.

Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten

Die EU-Arbeitsschutzvorschriften enthalten Mindestanforderungen, über die die Mitgliedstaaten hinausgehen können, indem sie detailliertere und strengere Vorschriften erlassen, die den Arbeitnehmern zusätzlichen Schutz bieten. Die Mitgliedstaaten haben die Arbeitsschutzrichtlinien in unterschiedlicher Weise umgesetzt, weshalb die Kosten für die Einhaltung der Vorschriften variieren und nur schwer von den Kosten zu unterscheiden sind, die durch strengere nationale Anforderungen entstehen.

² Siehe SWD (2017)9 - Health and Safety at Work is Everybody's Business – A practical guidance for employers (Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz geht alle an – Praktischer Leitfaden für Arbeitsgeber).

Die Rahmenrichtlinie räumt den Mitgliedstaaten ferner Flexibilität ein, was die (Verwaltungs-)Vorschriften – etwa die Vorschriften über die Dokumentation der Risikobewertung – betrifft, sodass die Maßnahmen beispielsweise auf die Größe der Unternehmen, die Art ihrer Tätigkeit sowie Art und Ausmaß der Risiken zugeschnitten werden können. In der Kommissionsmitteilung wird positiv vermerkt, dass einige Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften überprüft haben, um sie unter Aufrechterhaltung oder Erhöhung des Schutzniveaus zu vereinfachen. Nach Einschätzung der Kommission reicht der Anteil der Unternehmen, die die Arbeitsschutzvorschriften als komplex einstufen, in der EU von 14 % bis 67 %.³ Dies lässt darauf schließen, dass ein erheblicher Teil des Verwaltungsaufwands für die Unternehmen auf nationale Unterschiede und nicht auf die Mindestanforderungen der EU zurückzuführen ist. Nichts deutet darauf hin, dass es in Systemen mit einer als geringer empfundenen Belastung zu mehr Arbeitsunfällen und arbeitsbedingten Erkrankungen kommt.

Auch die Art und Weise, wie die Inspektionen durchgeführt werden, ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und manchmal innerhalb eines Mitgliedstaates sehr unterschiedlich. In einigen Fällen sind die Inspektionen lediglich auf die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften und die Verhängung von Sanktionen ausgerichtet. In anderen Fällen gehen sie darüber hinaus und helfen den Unternehmen bei der Suche nach besseren Methoden zur Einhaltung der Vorschriften.

Maßnahmen auf Ebene der Unternehmen

Die gesetzgeberischen Maßnahmen müssen mit einer wirksamen Umsetzung am Arbeitsplatz einhergehen. Arbeitsschutz ist ganz sicher nicht nur ein Kostenfaktor: Jeder Euro, den der Arbeitgeber in den Arbeitsschutz investiert, zahlt sich doppelt für ihn aus.⁴ Allerdings hat die Bewertung insgesamt eindeutig ergeben, dass es für KMU schwieriger ist als für größere Betriebe, den Arbeitsschutzrichtlinien zu entsprechen, wobei der Anteil an Unfällen mit Verletzten in den KMU höher ist. Daher sind aus Sicht der Kommission besondere Unterstützungsmaßnahmen für KMU erforderlich, die ihnen helfen, die Vorschriften besser einzuhalten.

³ EU-OSHA, Zweite Europäische Unternehmensbefragung über neue und aufkommende Risiken (ESENER-2), 2014. Verfügbar unter <https://osha.europa.eu/de/surveys-and-statistics-osh/esener>

⁴ *Calculating the international return on prevention for companies: costs and benefits of investments in occupational safety and health*, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit, 2013.

Noch beunruhigender ist, dass nach der Bewertung nur etwa 69 % der Kleinstunternehmen regelmäßig Risikobewertungen durchführen oder die erforderlichen Risikomanagementmaßnahmen treffen (gegenüber 96 % der Großunternehmen).⁵ Kleinstunternehmen verfügen oft nur über begrenzte finanzielle, technische und personelle Ressourcen; zudem dürften Bewusstsein und Expertise bei ihnen schwächer ausgeprägt sein als bei größeren Betrieben. Überdies stehen kleinere Betriebe selten im Mittelpunkt der Durchsetzungsstrategien der Mitgliedstaaten.

Die Kommission betont in ihrer Mitteilung, dass die Arbeitsschutzmaßnahmen eine möglichst große Zahl von Arbeitenden erreichen sollten, und zwar unabhängig von der Art ihres Arbeitsverhältnisses und der Größe des Unternehmens, für das sie tätig sind. Alle Unternehmen sollten in der Lage sein, die Arbeitsschutzvorschriften einzuhalten, und die Einhaltung sollte in der Praxis wirksam überwacht werden. In der Mitteilung wird besonders hervorgehoben, dass die Maßnahmen ergebnisorientiert sein müssen und dass digitale Instrumente eingesetzt werden sollten, um ihre Umsetzung zu erleichtern.

Die Rolle der Sozialpartner

Die Sozialpartner sind auf Ebene der EU, der Mitgliedstaaten, der Sektoren und der Unternehmen in die Umsetzung der Arbeitsschutzvorschriften eingebunden.

Auf EU-Ebene hat der Dreiparteiendialog über Arbeitsschutzfragen bereits eine lange Tradition, wobei jeder Gesetzgebungsvorschlag in enger Zusammenarbeit mit dem Beratenden Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, den Sozialpartnern und Regierungsexperten ausgearbeitet wird. Die Sozialpartner werden zu allen Gesetzgebungsvorschlägen eigens konsultiert.

Auch bei der Umsetzung der Arbeitsschutzvorschriften spielen die Sozialpartner eine entscheidende Rolle. Die Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern, Berufsverbänden und Aufsichtsbehörden ist unerlässlich, um Unfälle und Erkrankungen, vor allem in Kleinstunternehmen und KMU, zu verhüten.

Vor diesem Hintergrund werden die Minister ersucht, sich zu der Frage zu äußern, welche weiteren Anstrengungen aus ihrer Sicht unternommen werden sollten, um für eine bessere Umsetzung der Arbeitsschutzvorschriften zu sorgen.

⁵ EU-OSHA, ESENER-2.

1. Um den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz zu gewährleisten, müssen verschiedene Akteure, insbesondere die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer selbst, tätig werden. Allerdings spielen auch der gesamte rechtliche Rahmen und seine Durchsetzung – samt Inspektionen, Systemen der Aus- und Weiterbildung, Industrieverbänden, um nur einige zu nennen – bei der Umsetzung der Arbeitsschutzvorschriften eine wichtige Rolle (so zeigen Studien, dass die Vorschriften in kleineren Unternehmen weniger gut befolgt werden und dass einige Industriezweige bzw. Arbeitsplätze gefährlicher sind als andere).
 - *Wo besteht der größte Handlungsbedarf, um die Umsetzung der Arbeitsschutzvorschriften zu verbessern? Haben Sie nationale oder branchenspezifische Überwachungsinstrumente oder Indikatoren eingeführt, um für eine bessere Umsetzung der Arbeitsschutzvorschriften zu sorgen? Sieht Ihre nationale Rechtsordnung bereits webbasierte Risikobewertungsinstrumente vor?*

2. Die Kommission betont in ihrer Mitteilung, dass den Unternehmen Orientierungshilfen an die Hand gegeben werden müssten, dass die Mitgliedstaaten bewährte Verfahren untereinander austauschen und dass Peer-Reviews zwischen den Unternehmen durchgeführt werden sollten, um für eine bessere Umsetzung der Arbeitsschutzvorschriften zu sorgen.
 - *Inwieweit können die Mitgliedstaaten, was die Förderung der Umsetzung der Arbeitsschutzvorschriften betrifft, voneinander lernen und bewährte Verfahren untereinander austauschen? Was kann bzw. sollte unternommen werden, um andere Akteure, einschließlich der Sozialpartner, in diesen Prozess einzubeziehen? Welches sind die wichtigsten Bereiche, die bei den Peer-Reviews in Augenschein genommen werden sollten?*