



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.03.2002  
KOM(2002) 118 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION**

***Anpassung an den Wandel von Arbeitswelt und Gesellschaft:  
eine neue Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am  
Arbeitsplatz 2002-2006***

## INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung .....	3
1. Einleitung .....	3
2. Den Wandel der Arbeitswelt begleiten .....	6
2.1. Eine Gesellschaft im Wandel .....	6
2.1.1. Eine zunehmend feminisierte Gesellschaft .....	6
2.1.2. Eine älter werdende Erwerbsbevölkerung .....	7
2.2. Wandel der Beschäftigungsformen .....	8
2.3. Wandel der Gefahren .....	8
3. Auf dem Weg zu einer neuen Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz .....	9
3.1. Für ein globales Konzept des Wohlbefindens bei der Arbeit .....	9
3.2. Die Präventionskultur festigen .....	10
3.2.1. Ausbildung, Sensibilisierung, Antizipation: die Kenntnis der Risiken verbessern ...	10
3.2.2. Das geltende Recht besser anwenden .....	11
3.3. Instrumente kombinieren, Partnerschaften aufbauen .....	13
3.3.1. Den juristischen und institutionellen Rahmen anpassen .....	13
3.3.2. Innovative Vorgehensweisen fördern .....	15
3.3.3. Die Integration von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz in die anderen Gemeinschaftspolitiken fördern .....	18
3.4. Die Erweiterung vorbereiten .....	19
3.5. Die internationale Zusammenarbeit ausbauen .....	20

## ZUSAMMENFASSUNG

Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz gehören heute **zu den komplexesten und wichtigsten Bereichen der Sozialpolitik der Europäischen Union**. Bereits 1951 begann die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl in ihrem Zuständigkeitsbereich damit, sich um eine Verbesserung der Sicherheit der Arbeitnehmer zu kümmern, ein Bemühen, das mit dem Vertrag von Rom auf sämtliche Beschäftigten ausgedehnt wurde. So entstand seit Ende der siebziger Jahre und vor allem seit Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 ein umfangreiches Regelwerk mit dem Ziel einer Anhebung der Mindeststandards für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz.

Gerade weil sich die Europäische Union auf einen so reichen Acquis stützen kann, nimmt die Festlegung einer Gemeinschaftsstrategie in ihrer sozialpolitischen Agenda einen so wichtigen Platz ein. Diese Strategie für den Zeitraum 2002-2006 weist außerdem drei innovative Merkmale auf:

- Sie geht vom globalen Konzept des Wohlbefindens bei der Arbeit aus, wobei sie die Veränderungen in der Arbeitswelt und das Auftreten neuer, insbesondere psychosozialer, Risiken berücksichtigt, und zielt auf eine Verbesserung der **Qualität der Arbeit** ab, wofür eine gesunde und sichere Arbeitsumgebung eine unverzichtbare Voraussetzung darstellt.
- Sie beruht auf der **Konsolidierung einer Kultur der Prävention** der Risiken, auf der **Kombination verschiedener politischer Instrumente** – Rechtsvorschriften, sozialer Dialog, innovative Vorgehensweisen und Ermittlung von Best Practices, soziale Verantwortung der Unternehmen, wirtschaftliche Anreize – und auf dem **Aufbau von Partnerschaften** zwischen allen Akteuren im Bereich Gesundheit und Sicherheit.
- Sie zeigt, dass eine ehrgeizige Sozialpolitik ein Wettbewerbsfaktor ist und dass im Gegensatz dazu „**Nichtpolitik**“ **Kosten verursacht**, die Wirtschaft und Gesellschaft schwer belasten.

## 1. EINLEITUNG

Mehr Arbeitsplätze und bessere Arbeitsplätze schaffen: dieses Ziel hat sich die Europäische Union auf der Tagung des Europäischen Rates im März 2000 in Lissabon gesetzt. Gesundheit und Sicherheit sind ganz offensichtlich wesentliche Elemente der **Qualität der Arbeit** und gehören zu den kürzlich im Anschluss an die Mitteilung der Kommission über „Investitionen in Qualität“<sup>1</sup> beschlossenen Indikatoren. Die Europäische Union kann hier eine positive Bilanz ziehen, da die Häufigkeit der Arbeitsunfälle zwischen 1994 und 1998 um nahezu 10 % zurückgegangen ist<sup>2</sup>. Dennoch sind die absoluten Zahlen nach wie vor hoch: knapp 5 500 tödliche Unfälle und 4,8 Millionen Unfälle, die mehr als drei Ausfalltage zur

---

<sup>1</sup> KOM (2001) 313 endg., 20. Juni 2001.

<sup>2</sup> Häufigkeit der Arbeitsunfälle je 100 000 Beschäftigte. Quelle: Eurostat - „Statistik kurz gefasst“, Bevölkerung und soziale Bedingungen Nr. 16/2001 „Arbeitsunfälle in der EU 1998-1999“ und Nr. 17/2001 „Berufsbedingte Gesundheitsschäden in der EU 1998-1999“.

Folge hatten<sup>3</sup>. Vor allem ist in bestimmten Mitgliedstaaten und in bestimmten Branchen seit 1999 ein beunruhigender Wiederanstieg der Unfallzahlen festzustellen. Hinzu kommt, dass die durchschnittliche Häufigkeit von Arbeitsunfällen in den Beitrittsländern deutlich über dem EU-Mittelwert liegt, bedingt vor allem durch die stärkere Spezialisierung auf traditionelle Hochrisikobranchen.

Diese Daten, und seien sie noch so unvollständig, geben Anlass zu erhöhter Aufmerksamkeit, weil sie zeigen, dass das in den Gemeinschaftsrichtlinien definierte Präventionskonzept von den Betroffenen noch nicht völlig verstanden und verinnerlicht wurde und vor Ort noch nicht auf wirksame Weise umgesetzt wird. Dies gilt vor allem für die Beitrittsländer. Außerdem bieten die Daten Gründe, ein globaleres Arbeitsschutzkonzept zu entwickeln, da sich die Qualität der Beschäftigung aus verschiedenen miteinander zusammenhängenden Elementen zusammengesetzt: erforderliche Qualifikationen, Ausbildungsstand der Arbeitnehmer, Art des Beschäftigungsverhältnisses, Organisation der Arbeit und der Arbeitszeit. Die Förderung der Gesundheit am Arbeitsplatz muss daher erfolgen im Rahmen der allgemeinen Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit – mehr Dienstleistungen –, der Beschäftigungsformen – stärkere Diversifizierung –, der Erwerbsbevölkerung – mehr Frauen, aber auch mehr ältere Menschen – und der Gesellschaft im allgemeinen – größere Vielfalt, aber auch mehr soziale Ausgrenzung.

Außerdem sind eine gesunde und sichere Arbeitsumgebung und Arbeitsorganisation **Leistungsfaktoren für Wirtschaft und Unternehmen**. Tatsächlich sind die Beziehungen zwischen Gesundheit am Arbeitsplatz und Wettbewerbsfähigkeit komplex und gehen weit über die Frage der durch die Einhaltung der Vorschriften entstehenden Kosten (*compliance costs*) hinaus. Die „Nichtqualität“ der Arbeit schlägt sich für die Wirtschaft in einem Verlust von Produktionskapazitäten nieder – 500 Millionen verlorene Arbeitstage wegen Arbeitsunfällen oder arbeitsbedingten Gesundheitsproblemen im Jahr 1999 – und in Ausgaben für Entschädigungen und andere Leistungen<sup>4</sup>, deren Finanzierung zum größten Teil auf die Unternehmen zurückfällt. Nahezu 350 000 Personen waren gezwungen, Beschäftigung oder Arbeitsplatz zu wechseln oder die Arbeitsdauer zu verkürzen, und nahezu 300 000 sind dauerhaft in unterschiedlichem Maß in ihrer Erwerbstätigkeit beeinträchtigt, von denen wiederum 15 000 auf Dauer von der Welt der Arbeit ausgeschlossen bleiben. Über die menschlichen Dramen hinaus, die sich hinter diesen Zahlen verbergen, handelt es sich um eine Verschwendung von Ressourcen in einem durch die strukturell bedingte Alterung der Erwerbsbevölkerung gekennzeichneten Umfeld.

Auf Ebene des Unternehmens selbst schlägt sich die „Nichtqualität“ in einer Verschlechterung des Unternehmensimage nach außen nieder, gegenüber seinen Beschäftigten, seinen Kunden, den Verbrauchern und ganz allgemein der Öffentlichkeit, die Sicherheitsfragen gegenüber immer sensibler reagiert. Vor einer gesunden Arbeitsumgebung lässt sich daher das positive Image von Qualitätsprodukten und -dienstleistungen hochhalten, und die Verbesserung der Arbeitsumgebung ist Teil eines globaleren Konzeptes des „Qualitätsmanagements“

---

<sup>3</sup> 1998. Quelle: a.a.O.

<sup>4</sup> 1997 wurden diese Ausgaben von der OECD auf 122 Milliarden \$ geschätzt (in *Données de Santé 2001*). Diese Zahl umfasst nicht Italien, die Niederlande, Portugal und Spanien. Auf Frankreich und Deutschland allein entfallen schon Ausgaben in Höhe von 92 Milliarden \$ (in Kaufkraftparitäten).

und der sozialen Verantwortung, was wiederum der Leistung und der Wettbewerbsfähigkeit zugute kommt.

Die Gemeinschaftspolitik für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz muss daher diese Veränderungen und diese neuen Anforderungen begleiten und damit ein **echtes „Wohlbefinden bei der Arbeit“**<sup>5</sup> fördern, ein gleichermaßen körperliches wie psychisches und soziales Wohlbefinden, das sich nicht nur im Fehlen von Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten äußert. Zu diesem Zweck muss sie sich selbst bemühen, ihre Qualität zu verbessern, was zweierlei bedeutet:

- Sie muss **ihre Instrumente kombinieren** und sich dabei auf den beachtlichen Acquis mehrerer Jahrzehnte Gemeinschaftspolitik stützen, mit der zentralen Rahmenrichtlinie 89/391<sup>6</sup>, in der die Prävention an die erste Stelle gerückt wird. Außerdem muss sie sich auf die mit den einschlägigen Gemeinschaftsprogrammen<sup>7</sup> gesammelte Erfahrung stützen. Das normative Konzept bleibt also unverzichtbar, unabhängig davon, ob es sich um die laufende Anpassung bestehender Normen oder die Festlegung neuer Normen handelt: in Artikel 31 der Charta der Grundrechte heißt es ja: *„Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen“*. Aber in einer im Wandel begriffenen Arbeitswelt ist es genauso wichtig, innovative Konzepte zu fördern, sei es Benchmarking auf der Grundlage transparenter und zuverlässiger Daten und Indikatoren, seien es Maßnahmen der Sozialpartner auf Branchen- oder branchenübergreifender Ebene oder seien es freiwillige Initiativen der Unternehmen. Schließlich ist es unumgänglich, Kenntnisse und Bewusstsein aller Akteure zu schärfen und die Sorge um Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz in die anderen betroffenen Gemeinschaftspolitiken einzugliedern.
- Die Politik der Gemeinschaft muss daher im Rahmen einer guten Regierungsführung, die sich auf die Teilnahme aller stützt<sup>8</sup>, **sämtliche Akteure einbeziehen** – Behörden, Sozialpartner, Unternehmen, öffentliche und private Versicherer usw. In der vom Europäischen Rat in Nizza verabschiedeten Sozialagenda werden die wesentlichen Zielrichtungen einer neuen Gemeinschaftsstrategie dahingehend gekennzeichnet, dass sie zur „Antizipation und Nutzung des Wandels in der Arbeitsumwelt beitragen“. Schon bei der Ausarbeitung der neuen Strategie stützte man sich auf eine breit gefächerte vorherige Anhörung und berücksichtigte man die zum Ausdruck gebrachten Auffassungen. Entsprechend fordert das Europäische Parlament in seiner Entschließung über die Sozialagenda<sup>9</sup> die Kommission auf zur *„Ausarbeitung einer wirklichen Gemeinschaftsstrategie betreffend die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die auf der Setzung gemeinsamer vergleichbarer Ziele aufbaut und einen Aktionsplan zur Stärkung der Durchführung, Kontrolle und Evaluierung der geltenden Richtlinien sowie Initiativen im Hinblick auf nicht oder nur unzureichend abgedeckte Risiken*

---

<sup>5</sup> Das Konzept des „Wohlbefindens bei der Arbeit“ wurde von der ILO entwickelt.

<sup>6</sup> ABl. L 183, 29. Juni 1989.

<sup>7</sup> Insbesondere das letzte Programm (1996-2000) KOM(95)282 vom 7.10.1995.

<sup>8</sup> Europäisches Regieren – ein Weißbuch; KOM(2001) 428 endg. vom 25.7.2001.

<sup>9</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die sozialpolitische Agenda, [A5-0291/2000](#).

*beinhaltet, wie Schädigung der Haut durch Einwirkung von Sonnenstrahlen, neue Risiken, wie Stress, Beschwerden des Muskel- und Knochenapparats und der neuen Arbeitssituationen, und Förderung des Einsatzes von Risikoanalysen als Teil eines Präventivkonzepts“.* Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hat auf Ersuchen der Kommission eine Sondierungsstellungnahme abgegeben<sup>10</sup>, der Beratende Ausschuss für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, in dem auch die Sozialpartner vertreten sind, im vergangenen Dezember eine Stellungnahme vorgelegt. Diese vorherigen Anhörungen haben es ermöglicht, eine neue Gemeinschaftsstrategie für den Zeitraum 2002-2006 festzulegen, mit der ein kohärenter politischer Rahmen geschaffen wird und, zusammen mit einem präzisen Durchführungszeitplan, konkrete Aktionen vorgeschlagen werden.

## **2. DEN WANDEL DER ARBEITSWELT BEGLEITEN**

Der Europäische Rat in Lissabon hat unterstrichen, dass sich Europa im Übergang zu einer „wissensbasierten Wirtschaft“ befindet, die durch tiefgreifende, die Gesellschaft, die Beschäftigung und die Aufgaben des Arbeitsschutzes betreffende Veränderungen gekennzeichnet ist. Diese Veränderungen führen zu einem neuen Blick auf die in diesem strategischen Bereich zu betreibende Politik und gelegentlich auch zu neuen Prioritäten.

Dennoch werden von diesen Veränderungen die unübersehbaren Realitäten der Gegenwart nicht verdeckt: besonders hohe Unfallzahlen in bestimmten Wirtschaftszweigen, auf die sich eine große Mehrheit der in der EU verzeichneten Unfälle konzentriert. Vier Wirtschaftszweige (Fischerei, Landwirtschaft, Baugewerbe, Gesundheits- und Sozialdienste) weisen eine Unfallrate auf, die um 30 % über dem Durchschnitt liegt. Vier weitere (Bergbau, verarbeitendes Gewerbe, Gaststättengewerbe, Verkehr) verzeichnen eine Unfallrate, die um rund 15 % über dem Mittelwert liegt. Diese Zahlen sind noch wesentlich höher, wenn man nur die KMU und die Mikrounternehmen berücksichtigt: so steigt z. B. im Baugewerbe, wo die durchschnittliche Unfallrate um 41 % über dem Mittelwert liegt, der Abstand auf 124 % für die Betriebe mit 1 bis 9 Beschäftigten und auf 130 % für die Betriebe mit 10 bis 49 Beschäftigten<sup>11</sup>. Ständige Wachsamkeit ist daher unerlässlich, will man die „traditionellen“ Risiken verringern und die Prävention in den KMU verbessern.

### **2.1. Eine Gesellschaft im Wandel**

#### *2.1.1. Eine zunehmend feminisierte Gesellschaft*

Durch die gestiegene Teilnahme der Frauen an der Beschäftigung, die sich seit mehreren Jahrzehnten zeigt und die eines der grundlegenden Lissabonner Ziele im Kontext der Alterung der Erwerbsbevölkerung darstellt, wird eine neue Dimension in den Arbeitsschutzbereich eingeführt.

Die Frauen arbeiten zu 83 % im Dienstleistungssektor, was erklärt, weshalb bei ihnen die Häufigkeit der Unfälle und Berufskrankheiten, also auch ihr Risiko, einen Arbeitsunfall zu erleiden, deutlich geringer ist als bei den Männern.

---

<sup>10</sup> SOC/065 vom 11. Juli 2001, unter Bezugnahme auf die Stellungnahme vom 9. Dezember 1999.

<sup>11</sup> Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung 1999 (Ad-hoc-Modul) und ESAW-Daten 1998.

Allerdings verläuft die Entwicklung für sie ungünstig, da in den Tätigkeitsbereichen, in denen sie besonders stark vertreten sind, die Häufigkeit zunimmt, auch, was die tödlichen Arbeitsunfälle angeht<sup>12</sup>. Im übrigen entfielen zwar auf die Frauen (1995<sup>13</sup>) nur 17,8 % der diagnostizierten Berufskrankheiten, aber ihr Anteil war in bestimmten Gruppen deutlich höher: 45 % der Allergien, 61 % der Infektionskrankheiten, 55 % der neurologischen Erkrankungen, 48 % der Leber- und Hauterkrankungen. Diese Zahlen unterstreichen, dass es bei den Frauen im Zusammenhang mit den Berufskrankheiten auffällige Besonderheiten gibt<sup>14</sup>.

Bei den Präventionsmaßnahmen, aber auch bei den Messinstrumenten und Entschädigungsvorschriften müssen die wachsende Beteiligung der Frauen an der Arbeitswelt und die Risiken, von denen sie besonders betroffen sind<sup>15</sup>, ausdrücklich berücksichtigt werden. Diese auf die Frauen ausgerichteten Maßnahmen müssen sich auf Forschungen stützen, die die ergonomischen Aspekte, die Gestaltung der Arbeitsplätze, die Auswirkungen der Belastung durch physikalische, chemische und biologische Agenzien sowie die physiologischen und psychologischen Unterschiede der Arbeitsorganisation untersuchen.

### 2.1.2. *Eine älter werdende Erwerbsbevölkerung*

Die europäische Erwerbsbevölkerung wird in den nächsten Jahrzehnten durch das Anwachsen des Anteils der fünfzigjährigen und älteren Arbeitnehmer und den Rückgang des Anteils der jüngeren Arbeitnehmer geprägt sein.

Vergleiche, die vom Alter der Arbeitnehmer ausgehen, zeigen zum einen, dass die jüngeren häufiger Opfer von Arbeitsunfällen werden, zum anderen, dass die über 55-jährigen Arbeitnehmer Opfer besonders schwerer Unfälle werden, mit einer Mortalität, die über dem europäischen Durchschnitt liegt. Besonders häufig sind bei Letzteren auch sich langsam entwickelnde Berufskrankheiten, wie Krebserkrankungen (die mehrheitlich nach wie vor auf Asbestexposition zurückgehen) oder Herz-Kreislauf-Erkrankungen, während bei den jüngeren Arbeitnehmern Allergien und Infektionskrankheiten häufiger auftreten.

Allerdings hängen diese Zahlen stark von der Art der Beschäftigungen ab, die heutzutage für die verschiedenen Generationen typisch sind, da die älteren Arbeitnehmer zumeist weniger qualifiziert und bei den manuellen Berufen in der Industrie überrepräsentiert sind, während die jüngeren Arbeitnehmer bei den besonders unsicheren Arbeitsverhältnissen stärker vertreten sind. Diese Unterschiede machen ein globales Konzept für die Arbeitsqualität unverzichtbar, in dem die besondere Situation der Generationen und Altersgruppen im Verhältnis zur Arbeitswelt berücksichtigt wird.

---

<sup>12</sup> Quelle: Eurostat, SEAT, a.a.O.

<sup>13</sup> Quelle: Eurostat.

<sup>14</sup> Demgegenüber entfallen auf die Männer beispielsweise 93 % der Muskel- und Skeletterkrankungen und Hämopathien, 97 % der Hörschäden, 91 % der Lungenkrankheiten.

<sup>15</sup> Siehe insbesondere den Bericht über die Arbeiten im Rahmen des Seminars „Gender differences in working conditions“, das im Rahmen des Projekts „Work Life 2000“ veranstaltet wurde.  
([http://www.niwl.se/wl2000/workshops/workshop67/article\\_en.asp](http://www.niwl.se/wl2000/workshops/workshop67/article_en.asp))

## 2.2. Wandel der Beschäftigungsformen

Der Arbeitsmarkt erlebt einen wachsende Diversifizierung der Beschäftigungsformen, insbesondere eine Ausdehnung der befristeten Arbeitsverhältnisse. Die Art des Arbeitsvertrages und die Dauer der Betriebszugehörigkeit korrelieren negativ mit der Gesundheit am Arbeitsplatz. Personen mit einer Betriebszugehörigkeit von weniger als zwei Jahren sind stärker durch Arbeitsunfälle gefährdet als der Durchschnitt: im Falle der befristeten Beschäftigung ist dieser Unterschied besonders ausgeprägt im Baugewerbe und in den Gesundheits- und Sozialdiensten.

Unter den neuen Arbeitsformen gehören auch die Teilzeitarbeit und die atypischen Arbeitszeiten (Schichtarbeit oder Nachtarbeit) zu denjenigen Faktoren, die das Risiko der Arbeitnehmer vergrößern. Erklären lässt sich dies vor allem durch das Fehlen einer angemessenen Ausbildung, durch psychosomatische Beschwerden, die auf Schicht- oder Nachtarbeit zurückzuführen sind, durch mangelhafte Sensibilisierung der Arbeitgeber oder durch fehlende Motivation im Falle der Arbeitnehmer in unsicheren Arbeitsverhältnissen.

Allerdings entwickeln sich in der gesamten Arbeitswelt flexiblere Organisationsformen. Die konkrete Verbindung zwischen Arbeitsort (Bergwerk, Werkstatt, Fabrik, Büro usw.) und Durchführung der Arbeit löst sich dank der Verbreitung der Informationstechnologien immer mehr auf. Diese Entwicklungen betreffen das Arbeitsverhältnis als solches nicht, auch wenn sie die Abgrenzung zwischen abhängig Beschäftigten und Selbstständigen fließender gestalten können. Aber sie werfen spezielle Probleme auf, beispielsweise im Falle der Telearbeiter: der Arbeitgeber ist für ihre Gesundheit und ihre Sicherheit verantwortlich, unabhängig davon, wo sie ihre Arbeit ausführen, was bedeutet, dass konkrete Präventions- und Kontrollmodalitäten für nicht ortsfest oder zu Hause arbeitende Telearbeiter vorzusehen sind. Diese Fragen sollten im Rahmen der am 12. Oktober 2001 aufgenommenen Verhandlungen der europäischen Sozialpartner auf branchenübergreifender Ebene behandelt werden.

## 2.3. Wandel der Gefahren

Die Veränderungen der Arbeitsorganisation, insbesondere die flexiblere Arbeitszeitgestaltung und das individueller gestaltete, stärker ergebnisorientierte Personalmanagement wirken sich tiefgreifend auf die Gesundheitsprobleme am Arbeitsplatz oder, allgemeiner gesprochen, auf das Wohlbefinden bei der Arbeit aus.

So ist zu beobachten, dass die Krankheiten, die zu den neu auftretenden Gesundheitsproblemen gezählt werden, etwa Stress, Depressionen oder Angstzustände, sowie Gewalt am Arbeitsplatz, Mobbing und Einschüchterungen allein 18 % der mit der Arbeit verbundenen Gesundheitsprobleme ausmachen, von denen ein Viertel einen Arbeitsausfall von zwei Wochen oder mehr zur Folge haben<sup>16</sup>. Die Häufigkeit dieser Krankheitsbilder ist im Schulwesen und in den Gesundheits- und Sozialdiensten doppelt so hoch. Sie haben weniger mit der Exposition gegenüber einem bestimmten Risiko zu tun, sondern eher mit einer ganzen Gruppe von Faktoren, wie der Organisation der Arbeitsaufgaben, der Arbeitszeitgestaltung, den hierarchischen Beziehungen, Müdigkeit durch Benutzung

---

<sup>16</sup> Quelle: Arbeitskräfteerhebung 1999.

von Verkehrsmitteln, aber auch mit dem Grad der Akzeptanz ethnischer und kultureller Verschiedenheit im Unternehmen. Sie müssen in einem globalen Kontext erfasst werden, den die ILO als „Wohlbefinden bei der Arbeit“ definiert.

Diese auf die neuen sozialen Risiken ausgerichteten Präventionsstrategien sollten auch die Auswirkungen von Abhängigkeiten auf das Unfallgeschehen berücksichtigen, insbesondere die Abhängigkeit von Alkohol und Arzneimitteln.

### **3. AUF DEM WEG ZU EINER NEUEN GEMEINSCHAFTSSTRATEGIE FÜR GESUNDHEIT UND SICHERHEIT AM ARBEITSPLATZ**

#### **3.1. Für ein globales Konzept des Wohlbefindens bei der Arbeit**

Ziel der Gemeinschaftspolitik für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz muss die ständige Verbesserung des körperlichen, seelischen und sozialen Wohlbefindens bei der Arbeit sein. Von sämtlichen betroffenen Akteuren müssen daher gemeinsam mehrere einander ergänzende Teilziele verfolgt werden:

1. *Eine kontinuierliche Verringerung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten.* Insbesondere im Rahmen der Durchführung der europäischen Beschäftigungsstrategie sollte die Festlegung quantifizierter Ziele sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten ins Auge gefasst werden, vor allem für diejenigen Wirtschaftszweige, in denen die Häufigkeit von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten über dem Durchschnitt liegt.
2. *Die Berücksichtigung der Geschlechterperspektive* bei der Risikobewertung, bei den Präventionsmaßnahmen und bei den Entschädigungsbestimmungen, um den Besonderheiten der Frauen im Zusammenhang mit Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz Rechnung zu Tragen.
3. *Prävention sozialer Risiken.* Stress, Mobbing, Depression, Angstzustände, Risiken in Verbindung mit Alkohol-, Drogen- und Arzneimittelabhängigkeit müssten Gegenstand spezifischer Maßnahmen sein, die sich in ein globales Konzept unter Hinzuziehung der Gesundheitssysteme einfügen.
4. *Verstärkte Prävention der Berufskrankheiten.* Vorrang sollten die asbestbedingten Erkrankungen, die Hörschäden und die Muskel-Skelett-Erkrankungen haben.
5. *Berücksichtigung der demografischen Entwicklungen bei Risiken, Unfällen und Krankheiten.* Bei den Präventionsmaßnahmen sollte das Alter stärker berücksichtigt werden; sie sollten besser auf die Jugendlichen und die älteren Arbeitnehmer abgestimmt werden.
6. *Berücksichtigung des Wandels bei den Beschäftigungsformen und den Modalitäten der Arbeitsorganisation und Arbeitszeitgestaltung.* Die Arbeitnehmer mit atypischen oder unsicheren Arbeitsverhältnissen bilden eine besonders sensible Gruppe.
7. *Berücksichtigung der Unternehmensgröße.* Für KMU und Mikrounternehmen sowie für Selbstständige oder mithelfende Familienangehörige sollten in den

Informations-, Sensibilisierungs- und Präventionsprogrammen besondere Maßnahmen vorgesehen werden.

8. *Analyse neu auftretender Risiken*, insbesondere derjenigen Risiken, die mit der Wechselwirkung chemischer, physikalischer und biologischer Agenzien oder mit der gesamten Arbeitsumgebung (ergonomische, psychologische und soziale Risiken) zusammenhängen.

### 3.2. Die Präventionskultur festigen

Die Gemeinschaftspolitik für Gesundheit und Sicherheit beruht auf der Förderung präventiver Konzepte, an denen alle Akteure einschließlich der Arbeitnehmer selbst beteiligt werden, um eine echte Präventionskultur zu entwickeln, die dazu führt, dass Risiken besser antizipiert und kontrolliert werden.

#### 3.2.1. *Ausbildung, Sensibilisierung, Antizipation: die Kenntnis der Risiken verbessern*

Will man eine kontrollierte Arbeitsumgebung erzeugen, dann muss bei allen Betroffenen die Kenntnis der Risiken verbessert werden. Voraussetzung dafür ist ein gleichzeitig globales und präventives Konzept, ausgerichtet auf die Förderung des Wohlbefindens bei der Arbeit, also über die reine Prävention bestimmter Risiken hinausgehend, und zwar in drei einander ergänzenden Bereichen.

1. **Die Ausbildung** beginnt, wie auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss betont hat, nicht mit dem Eintritt in das Arbeitsleben: sie muss in die Lehrpläne der Schulen integriert werden, sei es in Form von Sensibilisierungsmaßnahmen (so wie es in einigen Ländern im Zusammenhang mit der Verkehrssicherheit geschieht), sei es als eigenes Fach in den berufsbildenden Zweigen der Schulen. Am wichtigsten in diesem Bereich ist jedoch die berufliche Weiterbildung. Sie muss regelmäßig erfolgen und an die Realitäten der täglichen Arbeit angepasst sein, damit sie sich direkt auf die Arbeitsumgebung auswirken kann, was eine gezielte Ausrichtung entsprechend den nationalen, regionalen, lokalen und branchenspezifischen Besonderheiten und Sensibilitäten voraussetzt.
2. **Zur Sensibilisierung** müssen die verschiedensten Instrumente eingesetzt werden, jeweils angepasst an die verschiedenen Akteure, insbesondere KMU, Mikrounternehmen und Handwerker. Die Aktionen müssen auch auf eine Sensibilisierung der Akteure für die Aufgabe der Wiedereingliederung Behinderter in das Arbeitsleben ausgerichtet werden, insbesondere durch eine erfolgreiche Anpassung der Arbeitsumgebung<sup>17</sup>.
3. **Die Antizipation** neu auftretender Risiken, unabhängig davon, ob sie mit technischen Innovationen in Verbindung stehen oder durch soziale Entwicklungen verursacht werden, ist unumgänglich, wenn sie beherrscht werden sollen. Voraussetzung ist zunächst, dass die Risiken ständig beobachtet werden, wobei man sich auf eine systematische Datenerfassung und auf wissenschaftliche Gutachten stützen sollte. Das Europäische Parlament hat unterstrichen, dass eine derartige Analyse integrierender Bestandteil eines

---

<sup>17</sup> Die behindertengerechte Gestaltung der Arbeitsplätze ist in der Richtlinie 89/654 vorgesehen, der Begriff „angemessene Vorkehrungen“ wird in der Richtlinie 2000/78 (ABl. L 303/16, 2. Dezember 2000) definiert.

Präventionskonzeptes ist. Sie erfordert auch einen kohärenten Forschungsansatz: die Forschungsinstitute sollten ihre jeweiligen Programme koordinieren, sie auf die Lösung praktischer Probleme am Arbeitsplatz ausrichten und den Transfer der Forschungsergebnisse in die Unternehmen, insbesondere in die KMU vorbereiten.

Die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sollte treibende Kraft bei diesen Sensibilisierungs- und Antizipierungsaktionen sein. Die Kommission wird im zweiten Halbjahr 2002 eine Mitteilung über die Evaluierung der Arbeit der Agentur vorlegen, in der ausführlich dargelegt werden soll, welche Rolle die Agentur in diesem Bereich spielen sollte.

- Die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz wird
- eine „Beobachtungsstelle für berufsbedingte Risiken“ einrichten, die sich auf die Erfassung von „Best Practices“ von Unternehmen oder Branchen stützen wird;
- dank einer systematischen Datenerfassung mit Unterstützung von Eurostat den einschlägigen Erfahrungs- und Informationsaustausch organisieren;
- die Beitrittsländer an ihre Informationennetze anbinden und Instrumente ausarbeiten, die an ihre besondere Situation angepasst sind;
- die *Europäische Woche für Sicherheit und Gesundheitsschutz* neu auf die Endbenutzer und -nutznießer ausrichten;
- für das Jahr der Menschen mit Behinderungen (2003) eine Datenbank mit Best Practices und Informationen über die Eingliederung behinderter Menschen und die behindertengerechte Gestaltung von Arbeitsmitteln und Arbeitsplätzen einrichten.

### 3.2.2. *Das geltende Recht besser anwenden*

Die wirksame Anwendung des Gemeinschaftsrechts ist für die Verbesserung der Qualität der Arbeitsumgebung unumgänglich. Unabdingbare Voraussetzung dafür ist eine bessere Sensibilisierung der betroffenen Akteure auf allen Ebenen. Aus diesem Grund wird die Kommission in Abstimmung mit dem Beratenden Ausschuss und den Sozialpartnern Leitfäden für die Anwendung der Richtlinien ausarbeiten und dabei, wie vom Wirtschafts- und Sozialausschuss angeregt, die verschiedenen Wirtschaftszweige und Unternehmen berücksichtigen.

Im Rahmen ihrer vertraglichen Zuständigkeiten wird die Kommission streng über die Umsetzung der Richtlinien und die Anwendung des Gemeinschaftsrechts wachen. Sie wird in enger Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Behörden Maßnahmen zur Förderung einer korrekten und gleichwertigen Anwendung der Gemeinschaftsrichtlinien in die Wege leiten. In diesem Kontext spielt der Ausschuss hoher Arbeitsaufsichtsbeamter (SLIC) eine grundlegende Rolle, da er den Informations- und Erfahrungsaustausch begünstigen und die Zusammenarbeit und wechselseitige Unterstützung organisieren kann. Gefördert werden müssen daher die Ausarbeitung gemeinsamer Arbeitsaufsichtsziele im Rahmen eines jährlichen

Aktionsplans – dessen Wichtigkeit das Europäische Parlament unterstrichen hat –, die Festlegung gemeinsamer Grundsätze der Arbeitsaufsicht im Bereich von Gesundheit und Sicherheit und die Entwicklung von Methoden zur Bewertung der nationalen Arbeitsaufsichtssysteme anhand dieser Grundsätze. Die Eingliederung der Arbeitsaufsicht der Beitrittsländer in diesen Ausschuss ist hier besonders wichtig, weil so die wirksame Übernahme des Gemeinschaftsrechts gefördert werden kann.

Bei allem Respekt für die Verschiedenheit der institutionellen Strukturen und administrativen Traditionen der Mitgliedstaaten setzt die Durchführung der auf die Arbeitsqualität und das Wohlbefinden bei der Arbeit ausgerichteten neuen Strategie ein Nachdenken darüber voraus, welche Strukturen für dieses globale Konzept am geeignetsten sind:

- Die *Präventionsdienste* müssten tatsächlich multidisziplinär sein, auch im Hinblick auf die sozialen und psychologischen Risiken, und sie müssten die Geschlechterperspektive berücksichtigen.
- Die *Arbeitsaufsicht* muss in der Lage sein, sämtliche Risiken zu erfassen, insbesondere in den Sektoren, in denen sie besonders komplex sind und in Kombination auftreten können (ein Beispiel dafür sind die Krankenhäuser). Sie muss gleichzeitig Überwachungsfunktionen wahrnehmen und den Unternehmen und Arbeitnehmern die Prävention nahe bringen. Sie muss selbst Gegenstand von Audits sein, wobei Ergebnis- und Qualitätsindikatoren anzuwenden sind, um eine innovative Vorgehensweise zu fördern.

Die von den Arbeitsaufsichtsbehörden durchgeführten Kontrollen müssen zu einheitlichen Sanktionen führen, die gleichzeitig abschreckend und verhältnismäßig zu sein haben und auch tatsächlich angewandt werden müssen. In dieser Hinsicht sind zwei Bereiche besonders hervorzuheben:

- der *Jugendschutz*, da die Jugendlichen stärker unfallgefährdet sind; hier geht es zum einen um die Bekämpfung der illegalen Arbeit von Jugendlichen, die noch nicht das Mindestalter für den Zugang zur Beschäftigung erreicht haben<sup>18</sup>, und, im Falle der Jugendlichen, die bereits Zugang zur Beschäftigung haben, um die strenge Anwendung der Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften.
- Bestimmte in der Europäischen Union tätige Unternehmen entgehen gelegentlich den verwaltungs- und strafrechtlichen Sanktionen des Mitgliedstaates, in dem sie tätig sind, wenn dieser nicht der Staat ist, in dem sie ihren Sitz haben. Dies ist der Fall, wenn sie zeitlich begrenzte Dienstleistungen außerhalb des Landes erbringen, in dem sie ihren Sitz haben. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 96/71/EG vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von

---

<sup>18</sup> Artikel 32 der Charta der Grundrechte lautet: „*Kinderarbeit ist verboten. Unbeschadet günstigerer Vorschriften für Jugendliche und abgesehen von begrenzten Ausnahmen darf das Mindestalter für den Eintritt in das Arbeitsleben das Alter, in dem die Schulpflicht endet, nicht unterschreiten. Zur Arbeit zugelassene Jugendliche müssen ihrem Alter angepasste Arbeitsbedingungen erhalten und vor wirtschaftlicher Ausbeutung und vor jeder Arbeit geschützt werden, die ihre Sicherheit, ihre Gesundheit, ihre körperliche, geistige, sittliche oder soziale Entwicklung beeinträchtigen oder ihre Erziehung gefährden könnte.*“

Dienstleistungen<sup>19</sup> sieht vor, dass die Unternehmen, die Beschäftigte für die Erbringung einer Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat entsenden, auf diese während der Dauer der Entsendung die im Gastland geltenden Vorschriften für Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz anwenden. Die in Artikel 4 der Richtlinie vorgesehene Zusammenarbeit der Behörden im Informationsbereich wird Schritt für Schritt eingeführt und müsste die Verfolgung der Unternehmen, die gegen die Bestimmungen verstoßen, erleichtern. Es wäre dennoch angebracht, alle Möglichkeiten zu untersuchen, wie die Verfolgung von Verstößen in grenzübergreifenden Zusammenhängen verbessert werden kann, und in diesem Kontext die laufenden Arbeiten im SLIC zu intensivieren.

### **3.3. Instrumente kombinieren, Partnerschaften aufbauen**

Die Förderung einer guten Arbeitsumgebung in all ihren Dimensionen erfordert ein globales Konzept, das sich je nach Bereich auf alle verfügbaren Instrumente stützt. Dieses Konzept setzt voraus, dass alle Akteure voll zu ihrer Verantwortung stehen und dass die Bemühungen und Fortschritte eines jeden gemessen und evaluiert werden können.

#### *3.3.1. Den juristischen und institutionellen Rahmen anpassen*

Ein vollständiger, kohärenter und solider gemeinschaftlicher Rechtsrahmen ist ein unverzichtbares Werkzeug im Bereich von Gesundheit und Sicherheit, da hier Vorschriften und Grundsätze für Risikoprävention und Schutz der Arbeitnehmer erforderlich sind. Die Kommission beabsichtigt in diesen Bereich auch weiterhin, eine ausgewogene Vorgehensweise zu verfolgen und ausgehend von den Erfahrungen mit der bisherigen Durchführung der Rechtstexte mehrere parallele Wege einzuschlagen:

1. Ständige *Anpassung* der existierenden Richtlinien an die Entwicklung des wissenschaftlichen Kenntnisstandes, des technischen Fortschritts und der Arbeitswelt. Die Analyse der nationalen Berichte über die praktische Anwendung der Richtlinien wird zusammen mit der in den Unternehmen selbst durchgeführten Bewertung zur Aufdeckung der Schwierigkeiten beitragen, auf die die verschiedenen Akteure bei der konkreten Durchführung der Rechtsvorschriften gestoßen sind, und die Beseitigung der aufgedeckten Mängel ermöglichen. Die Kommission wird mit Unterstützung des Beratenden Ausschusses Berichte über die praktische Anwendung der verschiedenen Gesundheitsschutz- und Sicherheitsrichtlinien ausarbeiten, um die Anwendungsprobleme aufzudecken, bestimmte Vorschriften im Hinblick auf mehr Verständlichkeit und Kohärenz zu verbessern und eventuelle Lücken im vorhandenen Rechtsrahmen zu füllen. So wird sie eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie über „Karzinogene“ vorschlagen. Außerdem wird sie eine Mitteilung über die Muskel-Skelett-Erkrankungen vorlegen, in der die Ursachen dieser Krankheiten im Lichte der in den geltenden Gemeinschaftsvorschriften vorgesehenen Präventionsmaßnahmen (Richtlinien über die Handhabung schwerer Lasten, über Bildschirmgeräte und über Vibrationen) analysiert und Änderungen bestehender Rechtsvorschriften

---

<sup>19</sup> ABl. L 018 vom 21/01/1997, S. 0001 – 0006.

bzw. neue Rechtsvorschriften für noch nicht ausreichend abgedeckte Bereiche vorgeschlagen werden sollen (ergonomische Gestaltung des Arbeitsplatzes).

2. *Berücksichtigung neuer Risiken.* Die Zunahme der psychosozialen Beschwerden und Krankheiten führt zu neuen Herausforderungen im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, da die Verbesserung des Wohlbefindens bei der Arbeit durch sie einen Rückschlag erleidet. Die vielfältigen Formen des Mobbing und der Gewalt am Arbeitsplatz bilden heute ein besonderes Problem, weshalb Legislativmaßnahmen gerechtfertigt erscheinen. Dabei kann man vom Acquis der kürzlich erlassenen Richtlinien auf der Grundlage von Artikel 13 EG-Vertrag ausgehen, in denen der Begriff der Belästigung definiert wird und Rechtsbehelfe festgelegt werden.
3. *Rationalisierung des Rechtsrahmens.* Der gemeinschaftliche Rechtsrahmen erscheint den Akteuren übermäßig komplex und schlecht lesbar. Er muss vereinfacht und rationalisiert werden, zum einen durch eine Kodifizierung der geltenden Richtlinien, um ihre Verständlichkeit zu erhöhen, zum anderen durch die Ausarbeitung eines einzigen Durchführungsberichts an Stelle der in den verschiedenen Richtlinien vorgesehenen Einzelberichte. Die Kommission wird die für diese Kodifizierung und für die Rationalisierung der Berichte erforderlichen Legislativvorschläge unterbreiten.
4. *Rationalisierung der Gemeinschaftsinstanzen.* Eine wirksame Durchführung des Gemeinschaftsrechts hängt von einer engen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten ab. Diese Zusammenarbeit ließe sich verbessern und vereinfachen, wenn die beiden beratenden Ausschüsse (Beratender Ausschuss für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Ständiger Ausschuss für die Betriebssicherheit und den Gesundheitsschutz im Steinkohlenbergbau und in den anderen mineralgewinnenden Industriezweigen) zu einem einzigen Beratenden Ausschuss für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz zusammengelegt würden.

Die Kommission wird

- in Abstimmung mit dem Beratenden Ausschuss und den Sozialpartnern Leitfäden für die Anwendung der Richtlinien ausarbeiten, wobei die Unterschiedlichkeit der Wirtschaftszweige und Unternehmen berücksichtigt werden soll;
- vorschlagen, den Anwendungsbereich der Richtlinie „Karzinogene“ auszudehnen;
- die geltenden Rechtsvorschriften an das vermehrte Auftreten von Muskel-Skelett-Erkrankungen anpassen und dazu eine Änderung der Richtlinie über Bildschirmgeräte vorschlagen und erforderlichenfalls die geltenden Bestimmungen ergänzen, um eine bessere Berücksichtigung der ergonomischen Gestaltung des Arbeitsplatzes zu gewährleisten;
- Angemessenheit und Umfang eines Gemeinschaftsinstruments betreffend Mobbing und Gewalt am Arbeitsplatz prüfen;
- die für eine Kodifizierung der Gemeinschaftsrichtlinien und für eine Rationalisierung der Durchführungsberichte erforderlichen Legislativvorschläge vorlegen;
- die Zusammenlegung der beiden beratenden Ausschüsse (Beratender Ausschuss für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Ständiger Ausschuss für die Betriebssicherheit und den Gesundheitsschutz im Steinkohlenbergbau und in den anderen mineralgewinnenden Industriezweigen) zu einem einzigen Beratenden Ausschuss für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz vorschlagen;
- die Aufnahme von Vertretern der Arbeitsaufsichtsbehörden der Beitrittsländer in den Ausschuss hoher Arbeitsaufsichtsbeamter (SLIC), in den Beratenden Ausschuss für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und in die Organe der Agentur in Bilbao und der Stiftung in Dublin vorschlagen.

### 3.3.2. *Innovative Vorgehensweisen fördern*

Wenn einerseits Legislativmaßnahmen erforderlich sind, um Normen festzulegen, so müssen andererseits unbedingt auch andere Instrumente entwickelt werden, um innovative Vorgehensweisen zu fördern, die Akteure zu ermutigen, immer wieder einen Schritt weiter zu gehen, und sämtliche Betroffenen an der Realisierung der Gesamtziele der Strategie zu beteiligen, vor allem in den neuen Bereichen, in denen ein normativer Ansatz noch kaum möglich ist. Die Kommission beabsichtigt folgende Arten innovativer Vorgehensweisen zu fördern:

1. *Benchmarking und Ermittlung von Best Practices*, anzuwenden vorzugsweise auf drei unterschiedlichen Ebenen im Rahmen der neuen Strategie:

- *Die Konvergenz der Politiken der Mitgliedstaaten fortschrittsorientiert fördern.* Die europäische Beschäftigungsstrategie bildet, mit Unterstützung des Europäischen Sozialfonds, einen geeigneten Rahmen für diese Vorgehensweise<sup>20</sup>.

Um dies durchzuführen, sollten quantifizierte nationale Ziele beschlossen werden:

- Senkung der Rate der tödlichen und nicht tödlichen Unfälle;
- Senkung der Rate der anerkannten Berufskrankheiten;
- Verringerung der Zahl der durch diese Unfälle und Berufskrankheiten verursachten Ausfalltage.

Die Realisierung dieser Ziele lässt sich mit Indikatoren messen, die anhand bereits etablierter Methoden erstellt werden<sup>21</sup>. Bei der Festlegung dieser quantifizierten Ziele sollten die Unternehmensgröße und der Umfang des Wirtschaftszweigs berücksichtigt und sollten insbesondere die Ziele für diejenigen Bereiche präzisiert werden, in denen die Häufigkeit von Unfällen und Krankheiten über dem Durchschnitt liegt.

Damit diese Indikatoren wirklich praxistauglich sind, müssen die erfassten Daten präziser, besser vergleichbar, umfassender und früher verfügbar sein. Um dies zu erreichen und zu niedrige Angaben bestimmter Mitgliedstaaten zu vermeiden, sollten Kommission und Mitgliedstaaten die derzeit laufenden Arbeiten zur Harmonisierung der Statistiken über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten intensivieren. Diese Statistiken sollten nicht nur die Arbeitsunfälle und anerkannten Berufskrankheiten sowie ihre Ursachen und Konsequenzen erfassen, sondern auch Anhaltspunkte für die Quantifizierung der zugrunde liegenden mit der Arbeitsumgebung zusammenhängenden Faktoren liefern.

- *Die Aufdeckung neu auftretender Phänomene erleichtern.* Ein Beispiel hierfür sind die mit dem Stress zusammenhängenden Beschwerden und Krankheiten, aber auch die Muskel-Skelett-Erkrankungen sowie die Folgen der Alkohol-, Arzneimittel- und Drogenabhängigkeit. Die Kommission wird vorschlagen, diese Problematik in die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 2003 aufzunehmen, und in Zusammenarbeit mit der Stiftung in Dublin mit der Erfassung von Daten und Informationen beginnen, anhand deren diese neuen Phänomene gemessen und Kontrollindikatoren erstellt werden können.
- *Das Wissen um die „Kosten der Nichtqualität“ und die entsprechende Kontrolle weiterentwickeln.* Dabei geht es um die wirtschaftlichen und sozialen Kosten, die durch Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten verursacht werden. Die Kommission wird zusammen mit der Agentur in Bilbao mit der Erfassung

---

<sup>20</sup> Beschäftigungspolitische Leitlinie 14 (c): Die Mitgliedstaaten werden „eine konsequentere Anwendung der Gesundheits- und Arbeitsschutzvorschriften anstreben, indem sie für eine bessere Durchsetzung der Vorschriften sorgen, die Unternehmen, insbesondere KMU, beraten und bei der Einhaltung der Vorschriften unterstützen, indem sie für eine bessere Schulung in Fragen der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sorgen und Maßnahmen zur Reduzierung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten in den Hochrisikosektoren fördern“.

<sup>21</sup> ESAW für die Arbeitsunfälle und EODS für die Berufskrankheiten.

von Daten und Informationen beginnen, um die Wissensbasis in diesem Bereich zu verbessern.

Die Kommission wird

- erwägen, 2002 eine dahingehende Änderung der beschäftigungspolitischen Leitlinien vorzuschlagen, dass die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, quantifizierte nationale Ziele für die Verringerung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten zu beschließen und dabei die Sektoren mit hohen Unfallraten besonders zu berücksichtigen sowie die Aspekte Geschlecht und Alter einzubeziehen;
- prüfen, ob vorgeschlagen werden sollte, die Problematik der mit Stress zusammenhängenden Beschwerden und Krankheiten in die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 2003 aufzunehmen;
- die Rolle des Europäischen Sozialfonds bei der Förderung einer sicheren und gesunden Arbeitsumgebung im Rahmen der Halbzeitbewertung der laufenden Programmplanung analysieren;
- die Arbeiten zur Harmonisierung der europäischen Statistiken und zur Erstellung von Kontrollindikatoren intensivieren;
- die Wissensbasis zu den wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten verbessern.

## 2. *Freiwillige Vereinbarungen der Sozialpartner*

Der soziale Dialog ist ein besonders gut geeignetes Instrument für innovative Vorgehensweisen, da er gleichzeitig eine wirksame Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften und die Behandlung des gesamten Fragenkomplexes im Zusammenhang mit der Förderung des Wohlbefindens bei der Arbeit ermöglicht, aber auch die Beschäftigung mit den besonderen Risiken und Problemen der einzelnen Branchen und Berufe. Im Rahmen des sozialen Dialogs auf sektoraler Ebene wurden bereits viele einschlägige Erfahrungen gesammelt<sup>22</sup>. Einige europäische Betriebsräte haben ihrerseits Best Practices festgelegt. Auf branchenübergreifender Ebene tragen die Sozialpartner durch ihre Arbeit im Beratenden Ausschusses und im Rahmen der Anhörung nach Artikel 138 des Vertrags zur Verbesserung der geltenden Rechtsvorschriften bei.

Es wäre hilfreich, wenn sich die verschiedenen Instanzen des sozialen Dialogs mit bestimmten neuen Risiken befassen, insbesondere mit dem Stress, dessen vielfältiger Charakter – der sich in den zahlreichen Pathologien äußert, die ihm

---

<sup>22</sup> Zu nennen ist hier die Annahme gemeinsamer Handbücher, von Lehrmaterial, von gemeinsamen Standpunkten zu Richtlinienanschlüssen usw. in den Bereichen Landwirtschaft, Baugewerbe, Gasindustrie, Reinigungsindustrie, Wach- und Sicherheitsgewerbe, Zuckerindustrie, Telekom, Fischerei, Friseurgewerbe, Straßentransport, Zivilluftfahrt, Seetransport. In den Sektoren Gerbereien-Leder und Friseurgewerbe wurden Verhaltenskodizes angenommen, mit denen insbesondere der Grundsatz einer sicheren und gesunden Arbeitsumgebung und die Anwendung von Best Practices für Gesundheitsschutz und Sicherheit eingeführt wurden. Die verschiedenen Transportsektoren haben gemeinsame Beiträge und Rahmenabkommen über die Arbeitszeit sowie zu Gesundheits- und Sicherheitsfragen ausgearbeitet.

zugeschrieben werden können – eine derartige die Sozialpartner einbeziehende Vorgehensweise voll und ganz rechtfertigt.

Die Kommission wird 2002 gemäß dem Verfahren nach Artikel 138 des Vertrags eine Anhörung der Sozialpartner zum Stress und zu seinen Auswirkungen auf Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz einleiten.

### 3. *Die soziale Verantwortung der Unternehmen*

Die Ausbreitung des Outsourcing und die wachsende Sensibilität der Öffentlichkeit für Gesundheitsfragen haben zahlreiche Unternehmen veranlasst, die Gewährleistung einer sicheren und gesunden Arbeitsumgebung zu einem wichtigen Kriterium bei der Auswahl ihrer Subunternehmer und bei der Vermarktung ihrer Produkte zu machen. So wurde der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz bei freiwilligen Zertifizierungs- und Label-Initiativen insbesondere im Rahmen des Beschaffungswesens mitberücksichtigt, häufig unter Hinzuziehung Dritter<sup>23</sup>.

So wurde im Grünbuch „*Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen*“<sup>24</sup> unterstrichen, dass der Arbeitsschutz für die Unternehmen ein bevorzugter Anwendungsbereich für „Best Practice“ auf freiwilliger Basis ist, mit dem Ziel, über die geltenden Vorschriften und Normen hinauszugehen. Von der mit dem Grünbuch eröffneten umfassenden Anhörung betroffener Akteure werden hierzu mögliche Antworten erwartet.

### 4. *Wirtschaftliche Anreize*

Im Bereich der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten werden seit langem wirtschaftliche Anreize praktiziert, indem auf Unternehmens- und/oder Branchenebene Versicherungsbeiträge in Abhängigkeit vom Unfallgeschehen festgesetzt werden. Dies fördert die Prävention der Risiken und ergänzt damit die anderen Gesundheitsschutzinstrumente. Die – öffentlichen und privaten – Versicherer haben bereits derartige wirtschaftliche Anreize eingeführt, indem sie insbesondere Präventionsverträge anbieten, die die Risikobewertung im Unternehmen, technische Unterstützung, Ausrüstungshilfen und eine angemessene Ausbildung umfassen. Diese Praxis sollte systematischer Anwendung finden.

#### 3.3.3. *Die Integration von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz in die anderen Gemeinschaftspolitiken fördern*

Die Förderung des Wohlbefindens bei der Arbeit kann sich nicht nur auf die Arbeitsschutzpolitik als einziges Mittel stützen: es gibt enge Verbindungen zur Gestaltung der Arbeitsmittel, zur Beschäftigungspolitik, zur Behindertenpolitik, aber auch zu anderen Politiken wie der Verkehrspolitik und natürlich der Gesundheitspolitik, sei sie präventiv oder kurativ ausgerichtet.

- Die Integration des Arbeitsschutzes in die europäische Beschäftigungsstrategie müsste angesichts seiner Bedeutung für die Förderung der Qualität der Beschäftigung und der vollen Nutzung des Produktionspotenzials der EU

---

<sup>23</sup> „Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit bei Marketing und Beschaffung“, Bericht der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, 2000, ISBN 92-95007-01-8.

<sup>24</sup> KOM (2001) 366 endg.

intensiviert werden. Im Rahmen dieser Strategie werden neue Vorschläge unterbreitet, um diese Verbindung zu verstärken.

- Die Abstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften über Herstellung und Vermarktung von Arbeitsmitteln und chemischen Stoffen müsste verbessert werden. Sie ließe sich fördern durch eine systematischere Erfassung von Informationen über die Auswirkungen dieser Arbeitsmittel und Stoffe auf die Gesundheit am Arbeitsplatz und entsprechendes Feed-back für die Hersteller. In diesem Zusammenhang kann die Praxis freiwilliger Label-Systeme einen wichtigen Beitrag leisten.
- Die Verbindungen zwischen der neuen Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und der Gesundheitsstrategie der Gemeinschaft sollten durch eine enge Zusammenarbeit verstärkt werden. Die Erfahrungen, die bei der Prävention der großen Gefahren für die öffentliche Gesundheit – insbesondere der Abhängigkeiten – gemacht wurden, sollten die Präventionsmaßnahmen am Arbeitsplatz bereichern. Im Gegenzug sollte die Gesundheit am Arbeitsplatz als wichtige Determinante des Gesundheitszustandes insgesamt angesehen werden.
- Die Vorgehensweisen sollten mit den anderen Politiken koordiniert werden, die Schutzziele verfolgen und auf Präventionsmaßnahmen beruhen, wozu insbesondere die Verkehrs-, die Umwelt-, die Zivilschutz- und die gemeinsame Fischereipolitik gehören.
- Im Zusammenhang mit der gemeinsamen Fischereipolitik wird die Kommission die Sozialpartner auffordern, Maßnahmen aufzuzeigen, mit denen die Arbeits-, Lebens- und Sicherheitsbedingungen im Fischereisektor verbessert werden können, die Rolle der Frauen in diesem Sektor gestärkt werden kann und zur Entwicklung der Beschäftigung insbesondere für Jugendliche in den von diesem Sektor abhängigen Regionen beigetragen werden kann.
- Bei der Vergabe eines öffentlichen Auftrags im Rahmen einer Ausschreibung muss sich der Auftragnehmer zur vollen Einhaltung aller zwingend vorgeschriebenen Arbeitsschutzregeln verpflichten. Angebote, in denen die von der Vergabebehörde im Lastenheft angegebenen Verpflichtungen im Zusammenhang mit Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen nicht berücksichtigt werden, können nicht als anforderungskonform angesehen werden oder könnten als im Verhältnis zur Leistung anormal niedrig erscheinen und gegebenenfalls aus diesem Grund abgelehnt werden. Die Sozialpartner im Wach- und Sicherheitsgewerbe und im Reinigungsgewerbe befassen sich mit der wichtigen Frage der Einhaltung der Gesundheits- und Sicherheitsregeln in diesem Kontext.

### **3.4. Die Erweiterung vorbereiten**

Die Erweiterung ist eine der großen Herausforderungen, denen sich die Europäische Union gegenübersteht. Eine Herausforderung zunächst für sie selbst, da sie darauf achten muss, dass der Beitritt der neuen Mitglieder unter Einhaltung der Regeln und Gewährleistung des guten Funktionierens ihrer Organe und Einrichtungen erfolgt. Aber auch für die Beitrittsländer, die den umfangreichen und komplexen Acquis

Communautaire in ihr jeweiliges System aufnehmen müssen. Um die Anwendung des Acquis Communautaire wirklich sicherzustellen, ist ein wirksamer Erfahrungs- und Wissenstransfer erforderlich, insbesondere durch:

1. Ausbau der Programme für technische Unterstützung durch Partnerschafts- und Patenschaftsmodelle;
2. Entwicklung von Mechanismen für den Erfahrungsaustausch und den Zugang zu Erkenntnissen und Ergebnissen der Gemeinschaftsforschung durch Aufnahme der Beitrittsländer in die entsprechenden Einrichtungen und Instanzen;
3. Ausbau des sozialen Dialogs auf allen Ebenen, insbesondere in den Unternehmen;
4. Förderung der Erfassung und Analyse von Daten über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, insbesondere durch Beteiligung der Beitrittsländer an der Harmonisierung der Statistiken auf Gemeinschaftsebene.

### 3.5. Die internationale Zusammenarbeit ausbauen

Die Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiet von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz muss mit der Tätigkeit der *internationalen Organisationen* abgestimmt werden. Die Kommission wird auch weiterhin aktiv mit den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen – WHO und ILO – zusammenarbeiten, die bei der Verbesserung des Schutzes von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer eine ähnliche Rolle spielen und mit denen die Kommission seit langem eine fruchtbare Zusammenarbeit pflegt. Diese Zusammenarbeit sollte sich insbesondere auf folgende Bereiche beziehen:

- Beseitigung der schlimmsten Formen der **Kinderarbeit** in der Welt im Rahmen des Programms „IPEC“ und der Anwendung des Übereinkommens Nr. 182 vom 17. Juni 1999 der ILO, das von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bereits ratifiziert wurde oder demnächst ratifiziert wird;
- Unterstützung der **Verbesserung der Gesundheit am Arbeitsplatz weltweit**, insbesondere durch Förderung der Ausarbeitung von Übereinkommen und Empfehlungen der ILO, unter Berücksichtigung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und Förderung ihrer tatsächlichen Anwendung;
- Auswirkungen der **Abhängigkeit** von Medikamenten und Alkohol auf Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, eine von WHO und ILO als wichtig anerkannte Problematik.

Die Zusammenarbeit mit *Drittländern* – insbesondere mit den Ländern des Mittelmeerraums und mit den ASEAN-, NAFTA- und Mercosur-Staaten – ist entscheidend, wenn es darum geht, die Einhaltung minimaler Gesundheits- und Sicherheitsstandards zu gewährleisten, selbst wenn die Hauptziele die Erleichterung des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs betreffen. In dieser Hinsicht könnte der von der Europäischen Union angenommene Rechtsrahmen als Grundlage für den Informationsaustausch mit diesen Ländern dienen.

Die bereits mit den *USA* aufgenommenen transatlantischen Beziehungen zur Zusammenarbeit und zum Erfahrungsaustausch im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sollten vertieft werden. Die zweijährlich stattfindenden bilateralen EU/USA-Konferenzen und die Koordinierung des Informationsaustausches durch die Agentur in Bilbao illustrieren die Bereitschaft zur Zusammenarbeit für einen besseren Schutz der Arbeitskräfte auf internationaler Ebene.