

Stellungnahme zum Thema „Unterweisung über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“

(93/C 249/07)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 24. März 1993 gemäß Artikel 20 Absatz 4 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Unterweisung über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Sozial- und Familienfragen, Bildungswesen und Kultur nahm ihre Stellungnahme am 10. Juni 1993 an. Berichterstatte war Herr Ety.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 307. Plenartagung am 30. Juni 1993 einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sind und bleiben höchstwahrscheinlich auch in Zukunft wichtige Faktoren der gemeinschaftlichen Sozialpolitik.

1.1.1. Ein Eckpfeiler dieser Politik ist die Rahmenrichtlinie über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (89/391/EWG) ⁽¹⁾. Zu diesem Rechtsinstrument hat die Kommission in den letzten Jahren eine Reihe von Einzelrichtlinien ausgearbeitet.

1.2. In der Rahmenrichtlinie, die sich auf Artikel 118 a des EWG-Vertrags stützt, wird der Unterweisung der Arbeitnehmer über Sicherheit und Gesundheitsschutz große Bedeutung beigemessen. So werden beispielsweise in Artikel 6 die allgemeinen Verpflichtungen des Arbeitgebers hinsichtlich der Unterweisung über Sicherheit, Gesundheitsschutz und Gefahrenverhütung festgelegt. In Artikel 12 heißt es unter anderem, daß der Arbeitgeber dafür sorgen muß, „daß jeder Arbeitnehmer (...) eine angemessene Unterweisung über Sicherheit und Gesundheitsschutz, insbesondere in Form von Informationen und Anweisungen, erhält, die eigens auf seinen Arbeitsplatz oder seinen Aufgabenbereich ausgerichtet ist“, was auch für Arbeitnehmer außerbetrieblicher Firmen und Selbständige gilt. Ferner heißt es dort, daß „Arbeitnehmer mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und beim Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer (...) Anspruch auf eine angemessene Unterweisung“ haben und daß alle obenerwähnten Unterweisungsarten „nicht zu Lasten der Arbeitnehmer (...) gehen“ dürfen. Schließlich werden in Artikel 13 die Verpflichtungen der Arbeitnehmer hinsichtlich ihrer Unterweisung und der Anweisungen des Arbeitgebers festgelegt.

1.3. Die wirtschaftlichen und sozialen Kosten unzulänglicher Arbeitsbedingungen sind erheblich. In einem mit hohem Risiko behafteten Sektor wie dem Baugewerbe (auf das 15 % aller Arbeitsunfälle in der Gemeinschaft und 30 % der tödlichen Unfälle im gewerblichen Bereich entfallen) machen diese Kosten 3 % des im Baugewerbe und im Bereich der öffentlichen Arbeiten erzielten Umsatzes aus. Die Kosten eines streng vor-

schriftmäßigen innerbetrieblichen Schutzes der Arbeitnehmer sind dagegen nur halb so hoch (Zahlen der Kommission).

1.4. Da es eine erwiesene Tatsache ist, daß ein Großteil der Arbeitsunfälle auf die Nichtbeachtung oder mangelnde Kenntnis von Vorschriften und grundlegenden Verfahren (beispielsweise nicht vorhandene Sicherheitsdatenblätter), aber auch und insbesondere auf das mangelnde Bewußtsein von Gefahren und Risiken und der Verpflichtung, sie einzudämmen, zurückzuführen ist, kann der Ausschuß den wichtigen Bestimmungen der Rahmenrichtlinie betreffend die Unterweisung nur voll und ganz zustimmen.

1.4.1. Gleichzeitig muß betont werden, daß diese Bestimmungen sehr allgemein gehalten sind. Auch die Einzelrichtlinien zu der Rahmenrichtlinie sind nicht viel ausführlicher.

1.5. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß die nationalen Praktiken hinsichtlich der Unterweisung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit von einem Mitgliedstaat zum anderen offensichtlich stark voneinander abweichen. Noch komplizierter wird die Lage durch die Vielzahl und Unterschiedlichkeit der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

2. Ein Gesamtkonzept als wünschenswertes Ziel

2.1. Fachleute auf dem Gebiet der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz und ja auch die Kommission selbst haben bekanntlich die Auffassung vertreten, daß die beste Art und Weise, für eine gute Sicherheit und einen guten Gesundheitsschutz bei der Arbeit zu sorgen, ein Gesamtkonzept mit u.a. folgenden Kernelementen wäre:

- allgemeine schulische Aufklärung von Kindern über die Verhütung von Gefahren;
- einschlägige Berufsausbildung;
- auf vorhandene Gefahren bezogene Unterweisung über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz;
- Unterweisung der für Sicherheit und Gesundheitsschutz verantwortlichen Arbeitnehmervertreter (und anderer Fachleute auf dem Gebiet der Gefahrenverhütung).

⁽¹⁾ ABl. Nr. L 183 vom 29. 6. 1989, S. 1 ff.

2.2. Nach Auffassung des Ausschusses könnte dies tatsächlich der beste Ansatz sein. Wenn es jedoch darum geht zu entscheiden, ob die Kommission hierbei eine Rolle spielen sollte (und wenn, mit Hilfe welcher Instrumente?), tauchen einige Probleme auf.

2.2.1. Zwar besteht eine gemeinschaftliche Rechtsgrundlage für Fragen betreffend die Berufsausbildung und die Unterweisung der Arbeitnehmer, doch fehlt noch eine entsprechende Rechtsgrundlage für eine Grundaufklärung in den Schulen und für eine berufsbezogene Unterweisung von Gruppen von Beschäftigten, die keine Arbeitnehmer sind.

2.3. Unter diesen Bedingungen befürwortet der Ausschuss ein integriertes Programm von Initiativen der Kommission zur Unterweisung über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die sich an Personen mit entsprechendem Tätigkeitsfeld richtet, die noch nicht unter die Rahmenrichtlinie und die Einzelrichtlinien fallen. Als Grundlage hierfür sollten Empfehlungen zur Grundaufklärung über Gefahrenverhütung an den Schulen und zur Unterweisung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit dienen, beispielsweise auch für Selbständige und die betroffenen Angehörigen der Geschäftsleitung und des Überwachungspersonals, Arbeitsmediziner, Sicherheitsinspektoren, Notdienste und Konstrukteure.

2.3.1. Was die Unterweisung der Arbeitnehmer angeht, so könnten die bestehenden Bestimmungen der Rahmenrichtlinie und der hierzu verabschiedeten Einzelrichtlinien nachgebessert werden.

2.3.2. In diesem Zusammenhang möchte der Ausschuss auf seine frühere Initiativstellungnahme zum Thema „Bildung, Sicherheit und Umweltschutz“⁽¹⁾ verweisen.

3. Besondere Vorschläge

3.1. In einer Empfehlung zur Aufklärung über die Grundbegriffe der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes sowohl in der Schule als auch im häuslichen Bereich könnte die Kommission beispielsweise Leitlinien für folgende Maßnahmen festlegen:

- Aufnahme der Aufklärung über Sicherheit und Gesundheitsschutz in die Lehrpläne der Schulen in der gesamten Europäischen Gemeinschaft;
- angemessene Vorbereitung der mit dieser Aufklärung zu beauftragenden Lehrkräfte;
- Förderung einschlägiger pädagogischer Forschungsarbeiten und Entwicklung neuen Lehrmaterials;
- präventive Sicherheits- und Gesundheitsschutzvorschriften und Aufklärung in den Schulen;
- Verknüpfung dieser allgemeinen Aufklärungsprogramme mit praktischen Arbeitsprogrammen.

3.2. In einer Empfehlung zur Unterweisung über die Verhütung von berufsbedingten Gefahren sollten Leitlinien aufgestellt werden für

- die Förderung des Interesses der Arbeitnehmervertreter für Probleme der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz sowie ihrer Beteiligung an diesbezüglichen Aktivitäten;

- betroffene Personengruppen, die nicht eindeutig unter die Rahmenrichtlinie und die dazugehörigen Einzelrichtlinien fallen (siehe obige Ziffer 2.3);
- die Aufstellung von Unterweisungskriterien, von Mindestanforderungen an die Grundunterweisung aller Berufsanfänger sowie von Modellprogrammen für die Unterweisung;
- die Förderung von Studien und Forschungsarbeiten auf dem Gebiet der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz mit der Auflage, daß ihre Ergebnisse in die Unterweisungsprogramme einfließen müssen;
- die Bewertung der im Verlauf der Unterweisung erworbenen Sicherheitskenntnisse;
- die Unterweisung der Unterweisenden, insbesondere in Sektoren mit hohem Risiko (z.B. im Wege von Pilotvorhaben);
- eine engere Zusammenarbeit zwischen den Behörden, den Arbeitnehmern, den Arbeitgebern und den Unterweisungseinrichtungen.

3.3. Nach Ansicht des Ausschusses ist bei der Änderung der derzeitigen Anforderungen an die Unterweisung von Arbeitnehmern, wie sie in der Rahmenrichtlinie und in den entsprechenden Einzelrichtlinien vorgesehen sind, vor allem folgendes zu bedenken:

- In der Rahmenrichtlinie sollte klargestellt werden, daß in allen Mitgliedstaaten ein geeignetes Netz von Unterweisungs-/Aufklärungseinrichtungen vorhanden sein sollte, damit genügend Möglichkeiten für die Unterweisung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bestehen.
- Die Unterweisung der für Sicherheit und Gesundheitsschutz zuständigen Personen sollte durch öffentliche Mittel unterstützt werden.
- Die Gebiete, auf denen die Arbeitnehmer, die Arbeitnehmervertreter und die Unterweisenden zu unterweisen sind, sollten genauer festgelegt werden. Die Unterweisung sollte sich nicht auf die Vermittlung von Kenntnissen über einschlägige Rechtsvorschriften beschränken, sondern auch andere wichtige Inhalte zum Gegenstand haben, wie z.B. Sicherheitsübungen im Hinblick auf Notfallsituationen. Sie sollte den einzelnen dazu befähigen, seine Verantwortung auf den betreffenden Gebieten besser wahrzunehmen und entsprechende Kenntnisse über alle in Artikel 6 der Rahmenrichtlinie enthaltenen Leitsätze der Gefahrenverhütung vermitteln.
- Die Arbeitgeber sollten dazu verpflichtet werden, als Teil ihrer schriftlich fixierten Politik im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes Regeln für und Mindestanforderungen an die einschlägige Unterweisung aller Kategorien ihrer Beschäftigten — von der obersten Geschäftsleitung bis zu den untersten Stufen der Hierarchie — festzulegen.
- Es sollte ein Standardverfahren festgelegt werden, nach dem der Arbeitgeber (gemäß Artikel 6 der Rahmenrichtlinie) in Zusammenarbeit mit der Unternehmensleitung, den Arbeitnehmern und ihren Vertretern einen Plan für die Sicherheits- und Gesundheitsschutzunterweisung aufzustellen hätte, der von der Gewerbeaufsicht auf seine Tauglichkeit hin zu überprüfen wäre.

⁽¹⁾ ABl. Nr. C 159 vom 17. 6. 1991.

3.4. Was die Arbeitnehmer anbelangt, so hält es der Ausschuß im Sinne seiner obigen Äußerungen in Ziffer 2.3 für notwendig, daß ein Verfahren zur Durchführung von Artikel 12 Absatz 3 der Rahmenrichtlinie festgelegt wird, an dem die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen beteiligt sind.

3.4.1. Ein weiteres durch die Rahmenrichtlinie zu erreichendes Ziel könnte die Festlegung von Mindestanforderungen an die Unterweisung von Arbeitnehmervertretern sein, die Aufgaben auf dem Gebiet der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz wahrnehmen.

3.4.2. Die Arbeitnehmervertreter sollten voll in das erforderliche Unterweisungsangebot am Arbeitsplatz, die Kontrollen und die Überwachung der Unterweisung einbezogen werden. Außerdem sollten sie das Recht haben, an innerbetrieblichen und sonstigen berufsbezogenen Unterweisungsprogrammen auf dem Gebiet der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes teilzunehmen.

3.5. Zusätzlich zu diesen Anregungen für Empfehlungen und Richtlinienvorschläge der Kommission empfiehlt der Ausschuß der Kommission, beispielsweise auf folgenden Gebieten Untersuchungen durchzuführen:

- vorhandene Infrastruktur für die Unterweisung über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in den Mitgliedstaaten: Verfügbarkeit, Funktionsweise, Art der Finanzierung, vergleichende Analyse der verschiedenen Systeme;
- Möglichkeiten der Erstellung von Unterweisungs- und Aufklärungsprogrammen in den Schulen, für Arbeitgeber, Sicherheitsfachleute, Konstrukteure usw. mit dem Ziel, eine gemeinschaftsweite integrierte Politik der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz zu entwickeln (was sich — zumindest teilweise — auch positiv auf die Sicherheit in Privathaushalten auswirken könnte, in denen ebenfalls ausgesprochen viele (Arbeits)unfälle passieren);
- erforderliche Unterweisung und Beratung der Leiter kleiner und mittlerer Unternehmen;
- Möglichkeit grenzüberschreitender Programme für die Unterweisung über Sicherheit und Gesundheitsschutz, um beispielsweise die praktische Umsetzung des Übereinkommens über grenzüberschreitende Unfälle voranzutreiben;
- Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft mit den mittel- und osteuropäischen Ländern auf all diesen Gebieten.

Geschehen zu Brüssel am 30. Juni 1993.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Susanne TIEMANN