



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.6.2014
COM(2014) 332 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über einen strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am
Arbeitsplatz 2014-2020**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über einen strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am
Arbeitsplatz 2014-2020**

1. EINLEITUNG – HINTERGRUND

Die Gewährleistung einer sicheren und gesunden Arbeitsumgebung für mehr als 217 Millionen Arbeitnehmer in der EU ist eines der strategischen Ziele der Europäischen Kommission, die diesbezüglich eng mit den Mitgliedstaaten, den Sozialpartnern und den anderen Organen und Einrichtungen der EU zusammenarbeitet. Da die Risiken für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer in der gesamten EU weitgehend vergleichbar sind, ist es eindeutig eine Aufgabe der Europäischen Union, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, wirksamer gegen solche Risiken vorzugehen und in der ganzen EU einheitliche gleiche Rahmenbedingungen zu schaffen. Diese Rolle wird auch im Vertrag¹ ausdrücklich anerkannt, der der EU geteilte Zuständigkeit gewährt, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern und Richtlinien mit Mindestvorschriften zur Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zu erlassen.

Die Maßnahmen der EU für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz erfolgten jahrelang innerhalb eines strategischen Rahmens, der zwei Hauptbestandteile umfasst:

1. einen umfassenden Korpus an EU-Rechtsvorschriften zu den größten Berufsrisiken, einschließlich allgemeiner Definitionen, Strukturen und Regeln, die von den Mitgliedstaaten an die jeweiligen Bedingungen ihres Landes angepasst werden, sowie
2. eine Reihe mehrjähriger Aktionsprogramme zwischen 1978 und 2002, die von europäischen Strategien abgelöst wurden (für die Zeiträume 2002-2006 bzw. 2007-2012) und die dazu dienten, Prioritäten und gemeinsame Ziele festzulegen, einen Rahmen zur Koordinierung der einzelstaatlichen politischen Maßnahmen zu schaffen und eine ganzheitliche Präventionskultur voranzutreiben. Im Zuge der Strategie 2007-2012 haben 27 Mitgliedstaaten nationale Strategien eingeführt.

Die Risikoverhütung und die Schaffung von Bedingungen für mehr Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz spielen eine entscheidende Rolle – nicht nur bei der Verbesserung von Arbeitsplatzqualität und Arbeitsbedingungen, sondern auch bei der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit. Der Erhalt der arbeitnehmerischen Gesundheit wirkt sich direkt und in messbarem Maße günstig auf die Produktivität aus und trägt zur Verbesserung der Nachhaltigkeit von Sozialversicherungssystemen bei. Die Verhütung von schweren Unfällen bzw. Berufskrankheiten sowie die Förderung der Arbeitnehmergesundheit vom Berufseinstieg an während des gesamten Erwerbslebens sind zentrale Faktoren, damit Arbeitnehmer länger arbeiten können. Derlei Bemühungen tragen somit dazu bei, die langfristigen Folgen der Alterung der Bevölkerung im Sinne der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum² abzufangen. Die beschäftigungspolitische Leitlinie³ geht insbesondere auf die Förderung der Arbeitsplatzqualität ein. Im Beschäftigungspaket³ wurde hervorgehoben, dass sich die Verbesserung von Arbeitsbedingungen positiv auf Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit auswirkt.

¹ Artikel 151 und 153 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

² KOM(2010) 2020 und COM(2014) 130 final.

³ COM(2012) 0173 final.

Investitionen in Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz tragen zum Wohlbefinden von Arbeitnehmern bei und sind kostenwirksam. Jüngsten Schätzungen zufolge kann mit Investitionen in diesem Bereich eine hohe Rentabilität verbunden sein: Sie liegt durchschnittlich bei 2,2⁴ und bewegt sich in einem Spektrum zwischen 1,29 und 2,89⁵.

Die Ergebnisse der Evaluierung der Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-2012⁶ bestätigen den Wert eines strategischen Rahmens der EU für politische Maßnahmen in diesem Bereich und machen deutlich, dass die Interessengruppen einen fortgesetzten Strategieansatz auf EU-Ebene begrüßen. In der Evaluierung wird darauf verwiesen, dass Ziele, Prioritäten und Arbeitsmethoden überarbeitet werden müssen, um den politischen Rahmen der EU an veränderte Arbeitsmuster sowie an neue und aufkommende Risiken anzupassen.

Im Jahr 2013 führte die Kommission eine öffentliche Konsultation⁷ durch, um die Meinungen der Interessengruppen zur Umsetzung der bisherigen Strategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie zur weiteren Vorgehensweise einzuholen. Die mehr als 500 eingegangenen Antworten bestätigten, dass die Koordinierungsarbeit in diesem Bereich auf EU-Ebene fortgeführt werden muss. Darüber hinaus wurden hilfreiche Vorschläge zur inhaltlichen Gestaltung eines neuen Strategierahmens vorgebracht. Ein Großteil der Befragten war der Ansicht, dass noch mehr unternommen werden muss, um den Verwaltungsaufwand zu verringern und die Kosten zu senken, die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im Zusammenhang mit der Einhaltung der Vorschriften entstehen. Ferner gaben die meisten Befragten an, dass es bei der Verfolgung dieser Ziele wichtig sei, die Grundsätze der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz in hohem Maße zu beachten, unabhängig von der Unternehmensgröße.

In ihrem Vorschlag zu einem strategischen Rahmen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014-2020 berücksichtigte die Kommission gebührend verschiedene Beiträge, die sich alle für eine strategische Politikinitiative aussprachen, insbesondere die Beiträge des Europäischen Parlaments⁸, des Beratenden Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (ACSH)⁹ sowie des Ausschusses Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter (SLIC).¹⁰

Zur Ergänzung des Konsultationsverfahrens organisierte die Kommission eine Konferenz über Arbeitsbedingungen¹¹, auf der wichtige Akteure über die großen Herausforderungen und die Prioritäten für die Verbesserung der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz diskutierten.

Die Umsetzung dieses strategischen Rahmens wird parallel zur *Ex-post*-Evaluierung der EU-Rechtsvorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz erfolgen, deren Schlussfolgerungen bis Ende 2015 vorliegen dürften. Diese Evaluierung, die nach der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG vorgeschrieben und im Programm der Kommission zur

⁴ Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit (IVSS), *Prävention lohnt sich: Kosten und Nutzen von Präventionsmaßnahmen zu Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz für die Unternehmen*, <http://www.issa.int>.

⁵ BenOSH, *Socio-economic costs of accidents at work and work-related ill health* (in englischer Sprache), <http://ec.europa.eu/social>.

⁶ SWD(2013) 202.

⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=de&consultId=13&visib=0&furtherConsult=yes>.

⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments A7-0409/2011 vom 15. Dezember 2011 zu der Halbzeitüberprüfung der Strategie der Europäischen Union für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz; Entschließung des Europäischen Parlaments 2013/2685(RSP) vom 12. September 2013 zur Europäischen Strategie für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

⁹ Stellungnahme vom 1. Dezember 2011.

¹⁰ Stellungnahme vom 9. Februar 2012.

¹¹ Konferenz über Arbeitsbedingungen, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=88&eventsId=979&furtherEvents=yes>

Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)¹² enthalten ist, wird eine solidere Datengrundlage für mögliche neue Initiativen in der Zukunft schaffen. Deswegen und angesichts der großen Bedeutung dieser Bemühungen wird der gegenwärtige strategische Rahmen im Jahr 2016 überarbeitet, um die Evaluierungsergebnisse, die Überprüfung der Strategie Europa 2020 und die Umsetzung dieses strategischen Rahmens in vollem Umfang zu berücksichtigen.

Die vorliegende Mitteilung legt wesentliche strategische Ziele und eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer fest (Abschnitt 4). Grundlage hierfür ist die Ermittlung besonderer Probleme (Abschnitt 2) und der wichtigsten Herausforderungen (Abschnitt 3).

2. BESTANDSAUFNAHME – FORTSCHRITTE UND BESONDERE PROBLEME BEI SICHERHEIT UND GESUNDHEITSSCHUTZ AM ARBEITSPLATZ

Die Verbesserungen, die die EU in den vergangenen 25 Jahren im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz erzielt hat, lassen sich überwiegend auf die umfassenden Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen zurückführen, die seitens der Europäischen Union, der Mitgliedstaaten, der Interessengruppen und der Sozialpartner initiiert und umgesetzt wurden.

Der Großteil der in der Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-2012 festgelegten legislativen und nicht-legislativen Initiativen wurde realisiert.

Die Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz bot einen einheitlichen Koordinierungsrahmen und gab eine gemeinsame Richtung vor. 27 Mitgliedstaaten verfügen mittlerweile über eine eigene Strategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, die an den jeweiligen Landeskontext und an zentrale Schwerpunktbereiche angepasst wurde. Die Inzidenzrate von Unfällen, die zu Fehlzeiten von mehr als drei Tagen führten, konnte zwischen 2007 und 2011 in der EU um 27,9% gesenkt werden.¹³ Die Sensibilisierungsinitiativen auf europäischer und nationaler Ebene förderten in großem Maße eine Kultur der Risikoprävention.

Laut einer neueren Eurobarometer-Umfrage¹⁴ ist eine große Mehrheit der Arbeitnehmer zufrieden mit den Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen an ihrem derzeitigen Arbeitsplatz (85 %), und mehr als drei Viertel (77 %) sagen, dass es an ihrem Arbeitsplatz Informationen und/oder Schulungen über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz gibt.

Die Bewertung der Strategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-2012 ergab, dass die Strategie insgesamt wirksam umgesetzt und die wichtigsten Ziele erreicht wurden. Die Strategie der Europäischen Union trug dazu bei, die Umsetzung der Vorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu verbessern und EU-Regelungen klarzustellen. Allerdings ist die Umsetzung nach wie vor mit Schwierigkeiten verbunden, vor allem für KMU, für die die Einhaltung bestimmter Rechtsvorschriften problematisch ist. Darüber hinaus gab es jedoch auch Lücken, vor allem hinsichtlich der Auswirkungen auf einzelne Unternehmen auf lokaler Ebene, hauptsächlich KMU. Zwar beteiligten sich staatliche Behörden aktiv an der Umsetzung der Strategie, dafür war es schwieriger, bei anderen EU-Partnern, vor allem bei nationalen Sozialpartnern, ein Gefühl der Mitverantwortung zu entwickeln. Die Erfassung statistischer Daten und die Entwicklung von Überwachungsinstrumenten reichten nicht aus. Die Evaluierung der Gemeinschaftsstrategie

¹² COM(2012) 746.

¹³ Europäische Statistik über Arbeitsunfälle (ESAW), Eurostat-Schätzung. Daten für NACE Rev. 2, A C-N.

¹⁴ Flash Eurobarometer über Arbeitsbedingungen

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_404_391_en.htm#398

2007-2012 macht vor allem deutlich, dass in folgenden Bereichen noch Verbesserungsbedarf besteht: Auswirkungen bestimmter Präventivmaßnahmen auf einzelne Unternehmen (besonders auf KMU); Interaktion von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz mit der Umwelt und Chemikalien; wirksame Verhütung von berufs- und arbeitsbedingten Erkrankungen.

Trotz des deutlichen Rückgangs von Unfällen und der besseren Prävention gilt es immer noch, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz in der EU weiter zu verbessern.

- Jährlich sterben über 4000 Arbeitnehmer aufgrund von Arbeitsunfällen, und mehr als drei Millionen Erwerbstätige erleiden einen schweren Arbeitsunfall, der zur Folge hat, dass sie länger als drei Tage bei der Arbeit fehlen.¹⁵
- 24,2 % der Arbeitnehmer sind der Ansicht, ihre Gesundheit und Sicherheit sei aufgrund ihrer Tätigkeit gefährdet, und 25 % gaben an, ihre Arbeit beeinflusse ihre Gesundheit hauptsächlich negativ.¹⁶
- Abgesehen vom menschlichen Leid entstehen durch arbeitsbedingte Krankheitsfehlzeiten unannehmbar hohe Kosten. Schätzungen zufolge beliefen sich in Deutschland die Produktivitätseinbußen durch 460 Mio. Krankheitstage pro Jahr auf 3,1 % des BIP.¹⁷
- Die Sozialversicherungskosten, die sich auf Erkrankungen oder Unfälle zurückführen lassen, sind ebenfalls unannehmbar hoch. Im Geschäftsjahr 2010/2011 betrugen die Nettokosten, die der Regierung allein im Vereinigten Königreich entstanden, geschätzte 2381 Mio. GBP.¹⁸

Um den Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer gemäß dem Vertrag (Artikel 153 und 156) weiter zu verbessern, sollte die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten nachhaltige politische Maßnahmen treffen. Die wirtschaftlichen und sozialen Vorteile der öffentlichen Maßnahmen im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sind hinreichend belegt: positive Auswirkungen auf das Wachstum und die Produktivität, Verringerung von Unfällen und Rückgang schwerer Erkrankungen. Bei der Ergreifung von Maßnahmen sollten jedoch die Kosten, die den Unternehmen entstehen, gebührend berücksichtigt werden.

3. WELCHES SIND DIE WICHTIGSTEN HERAUSFORDERUNGEN?

Aus der im vorstehenden Abschnitt beschriebenen Bestandsaufnahme ergeben sich wichtige Herausforderungen für die gesamte EU, die weitere politische Maßnahmen erforderlich machen.

- **Erste Herausforderung: Bessere Umsetzung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Verbesserung der Kapazitäten von Kleinst- und Kleinunternehmen in Bezug auf die Einführung wirksamer und effizienter Risikopräventionsmaßnahmen**

Bei der praktischen Umsetzung der Rechtsvorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz verfolgen die Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansätze. Dies spielt insbesondere im Hinblick auf den Grad der Einhaltung der Vorschriften in privaten

¹⁵ Europäische Statistik über Arbeitsunfälle (ESAW), 2011.

¹⁶ Europäische Erhebung über die Arbeitsbedingungen (EWCS), 2010.

¹⁷ Bericht „Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit“ der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), 2011.

¹⁸ Bericht „Costs to Britain of workplace fatalities and self-reported injuries and ill-health, 2010/11“, HSE, 2013.

Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen, in verschiedenen Wirtschaftszweigen sowie in Bezug auf unterschiedliche Unternehmensgrößen eine Rolle.

In den meisten Fällen stellen der Umfang und die Wirksamkeit des Managements im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz für Kleinst- und Kleinunternehmen eine besondere Herausforderung dar. In kleineren Betrieben werden nationale und EU-Vorschriften weiterhin tendenziell zu einem geringeren Grad eingehalten. Außerdem melden diese im Vergleich zu größeren Betrieben weniger Maßnahmen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.¹⁹

Hierfür gibt es mehrere Gründe, darunter inhärente Schwierigkeiten mit der Einhaltung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, oftmals aufgrund von mangelndem direkt verfügbarem Fachwissen, mangelnder Kenntnis der Verpflichtungen, fehlenden Leitlinien oder mangelhafter Durchsetzung. Für KMU fallen zudem die Kosten für die Einhaltung der Vorschriften relativ stärker ins Gewicht.

Im Rahmen der Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-2012 haben die Kommission und die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) praktische Leitfäden und Materialien zu bewährten Verfahren entwickelt, um KMU bei der Umsetzung von Maßnahmen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu unterstützen. Das von der EU-OSHA entwickelte Online-Instrument für die interaktive Gefährdungsbeurteilung (OiRA)²⁰ erleichtert es KMU erheblich, entsprechende Vorschriften einzuhalten. Auf EU- und nationaler Ebene sind jedoch konkretere Maßnahmen erforderlich. Politische Entscheidungsträger sollten bei der Festlegung und Einführung von Rechtsvorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz die besonderen Umstände und Einschränkungen von Kleinst- und Kleinunternehmen berücksichtigen. Dabei können sie nicht davon ausgehen, dass die aus den Sicherheits- und Gesundheitsschutzvorschriften resultierenden Verpflichtungen von kleinen und großen Unternehmen in gleichem Maße und zu gleichen relativen Kosten erfüllt werden.

Damit die Belange von Kleinst- und Kleinunternehmen berücksichtigt werden, müssen einfachere, effizientere Lösungen eingeführt werden, so dass Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer an allen Arbeitsplätzen – unabhängig von der Größe – wirksam gewährleistet sind. Hierzu müssen die Rechtsvorschriften an geeigneter Stelle vereinfacht werden. Außerdem benötigen die Kleinst- und Kleinunternehmen individuelle Leitlinien und Unterstützung, damit sie Risiken einfacher beurteilen können.

- **Zweite Herausforderung: Verbesserung der Prävention arbeitsbedingter Erkrankungen durch die Bekämpfung bestehender, neuer und aufkommender Risiken**

¹⁹ Die Größe des Betriebs, die Branche und das Land sind laut dem Bericht zur Europäischen Unternehmenserhebung über neue und aufkommende Risiken (ESENER) aus dem Jahr 2012 die wichtigsten Einflussfaktoren für den Umfang des Managements im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz in Betrieben.

²⁰ <http://www.oiraproject.eu/> OiRA ist eine Internetplattform, auf der auf eine intuitive, standardisierte Weise sektorbezogene Werkzeuge zur Gefährdungsbeurteilung in einer beliebigen Sprache erstellt werden können. Kleinst- und Kleinunternehmen können somit einfach und kostenlos einen schrittweisen Gefährdungsbeurteilungsprozess einrichten – von der Identifizierung und Evaluierung von Risiken am Arbeitsplatz über die Entscheidungsfindung für Präventionsmaßnahmen und die Durchführung dieser Maßnahmen bis hin zur Überwachung und Berichterstattung.

Arbeitsbedingte Gesundheitsschäden, einschließlich Krankheiten, die durch nachteilige Arbeitsbedingungen verursacht oder verschlimmert werden, führen zu großen Belastungen für die Arbeitnehmer, die Unternehmen und die Systeme der sozialen Sicherheit.²¹

Die Zahl der Fälle arbeitsbedingter Erkrankungen mit tödlichem Ausgang lag im Jahr 2008 in der EU-27 laut den letzten verfügbaren Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)²² bei 159 500, wobei Krebs mit 95 500 Todesfällen die häufigste Todesursache war. Schätzungsweise 4 % bis 8,5 % der Krebserkrankungen gehen auf eine arbeitsbedingte Exposition zurück. Todesfälle in Verbindung mit Chemikalien machen fast die Hälfte aller arbeitsbedingten Todesfälle aus.

Es wurden große Anstrengungen unternommen, um Berufskrankheiten und neue oder aufkommende Risiken zu verhindern. Neue EU-Rechtsvorschriften zur Regulierung von Chemikalien sollen ein hohes Maß an Schutz für die menschliche Gesundheit und die Umwelt gewährleisten (REACH²³ und CLP²⁴). Mit anderen EU-Rechtsvorschriften soll die Exposition gegenüber elektromagnetischen Feldern geregelt werden. Auch nichtlegislative Maßnahmen wurden ergriffen, darunter die Verbreitung von Informationen, der Austausch von bewährten Verfahren und die Einführung zweijähriger gesamteuropäischer Sensibilisierungskampagnen durch die EU-OSHA²⁵. Angesichts dieser enormen Herausforderung muss berufsbedingten Krebserkrankungen, durch Asbest ausgelösten Erkrankungen, Lungenkrankheiten, Hautkrankheiten, Asthma und sonstigen chronischen Erkrankungen auch weiterhin erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Viele neue Technologien und Innovationen auf dem Gebiet der Arbeitsorganisation haben das Wohlbefinden am Arbeitsplatz und die Arbeitsbedingungen erheblich verbessert. Um jedoch arbeitsbedingten Krankheiten wirksam vorzubeugen, müssen die potenziellen negativen Auswirkungen von neuen Technologien auf die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer prognostiziert werden können. Die industrielle Anwendung neuer Technologien führt zu neuen Produkten und Prozessen, die ausreichend getestet und geprüft werden müssen, damit gewährleistet ist, dass sie sicher sind und keine größeren Gefahren für Verbraucher und Arbeitnehmer darstellen. Als Beispiel sind Nanomaterialien zu nennen, da diese einzigartige Eigenschaften aufweisen können, für die u. U. neue Testverfahren zur Toxizität und Instrumente für die Risikoprognose vonnöten sind, um Sicherheitsaspekte von der Produktentwicklungsphase an zu berücksichtigen. Auch andere neue Risiken im Zusammenhang mit Entwicklungen im Bereich der Biotechnologie und der grünen Technologien müssen erforscht werden.

Änderungen in der Arbeitsorganisation aufgrund von IT-Entwicklungen (insbesondere in Bezug auf eine überall und jederzeit mögliche Netzwerkanbindung) eröffnen zahlreiche Möglichkeiten für flexible und interaktive Arbeitsprozesse. Auch die Vielfalt der Beschäftigten nimmt zu, was sich in neuen atypischen vertraglichen Vereinbarungen und

²¹ Siehe beispielsweise folgende Studie zu diesem Thema: Binazzi et al., *The burden of mortality with costs in productivity loss from occupational cancer in Italy*, American Journal of Industrial Medicine, November 2013; Volume 56, Issue 11, S. 1272-1279.

²² <http://www.ilo.org/safework/lang--en/index.htm>
http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/moscow/areas/safety/docs/safety_in_numbers_en.pdf.

²³ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), ABl. L 36 vom 29.5.2007.

²⁴ Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, ABl. L 353 vom 31.12.2008.

²⁵ EU-OSHA-Kampagne 2012-2013 „Partnerschaft für Prävention“.

EU-OSHA-Kampagne 2010-2011 „Sichere Instandhaltung“.

EU-OSHA-Kampagne 2008-2009 „Gefährdungsbeurteilung“.

EU-OSHA-Kampagne 2007-2008 „Initiative ‚Gesunder Arbeitsplatz‘“.

Arbeitsmustern widerspiegelt. Außerdem steigt die Fluktuation in der Arbeitswelt aufgrund von kürzeren Vertragslaufzeiten, insbesondere für jüngere Arbeitnehmer. Laut einer neueren Eurobarometer-Umfrage stellt nach Ansicht der Arbeitnehmer jedoch Stress eine der wichtigsten berufsbedingten Gefahren (53 %) dar, gefolgt von ergonomischen Problemen (sich wiederholende Bewegungen und ermüdende oder schmerzhaft Haltungen (28 %)) sowie dem täglichen Heben, Tragen oder Bewegen von Lasten (24 %). Besondere Aufmerksamkeit sollte den Auswirkungen von Änderungen der Arbeitsorganisation auf die physische und psychische Gesundheit gewidmet werden. Insbesondere Frauen können aufgrund der Art mancher Beschäftigungen, bei denen sie überdurchschnittlich stark vertreten sind, besonderen Risiken ausgesetzt sein, beispielsweise gegenüber Muskel- und Skeletterkrankungen oder bestimmten Arten von Krebs²⁶.

- **Dritte Herausforderung: Bewältigung des demografischen Wandels**

Die Bevölkerung der EU altert: Die Zahl der Menschen im Alter von 60 oder mehr Jahren erhöht sich mittlerweile jährlich um mehr als zwei Millionen. Auch die Erwerbsbevölkerung wird älter: Der Anteil älterer Arbeitnehmer nimmt im Vergleich zu den jüngeren Beschäftigten zu. Laut den Bevölkerungsvorausschätzungen von Eurostat (Europop 2010) ist davon auszugehen, dass der Anteil der 55- bis 64-Jährigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der EU-27 zwischen 2010 und 2030 um etwa 16 % zunehmen wird.

Im Weißbuch der Kommission über Renten und Pensionen wird eine Verlängerung des Berufslebens empfohlen, damit die Rentensysteme angemessen und nachhaltig bleiben. Hierzu sind geeignete Arbeitsbedingungen erforderlich.²⁷

Gute Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen für Arbeitnehmer sind für ein nachhaltiges Berufsleben und ein aktives, gesundes Altern unerlässlich, insbesondere im Hinblick auf die alternde Erwerbsbevölkerung und die Verlängerung des Erwerbslebens. Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz müssen daher während des gesamten Berufslebens und unter Berücksichtigung der zunehmenden Vielfalt der Arbeitskräfte gewährleistet sein. Dies ist nur mit der Förderung einer Präventionskultur zu bewerkstelligen.

Eine erfolgreiche Verlängerung des Erwerbslebens hängt in erster Linie von einer geeigneten Anpassung der Arbeitsplätze und der Arbeitsorganisation ab, einschließlich der Arbeitszeit, der Barrierefreiheit des Arbeitsplatzes und Maßnahmen am Arbeitsplatz für ältere Arbeitnehmer. Auch Möglichkeiten für eine lebenslange Beschäftigungsfähigkeit sollten entwickelt werden, um den sich mit dem Alter ändernden Fähigkeiten der Arbeitnehmer Rechnung zu tragen. Innovative IKT-Produkte und -Dienste (z. B. für umgebungsunterstütztes Arbeiten) bieten eine große Bandbreite von Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit. Ebenfalls erforderlich sind Wiedereingliederungs- und Rehabilitationsmaßnahmen für einen frühzeitigen Wiedereinstieg ins Berufsleben nach einem Unfall oder einer Krankheit, damit Arbeitskräfte nicht dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind.

4. WESENTLICHE STRATEGISCHE ZIELE

Um die drei in Abschnitt 3 beschriebenen Herausforderungen ganzheitlich und themenübergreifend zu bewältigen, schlägt die Kommission eine Reihe von Maßnahmen vor, die in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, Sozialpartnern und anderen Interessengruppen umgesetzt oder entwickelt werden sollten. Diese Maßnahmen sind in

²⁶ EU-OSHA, 2013. *New risks and trends in the safety and health of women at work*. <https://osha.europa.eu/en/publications/reports/new-risks-and-trends-in-the-safety-and-health-of-women-at-work/view>.

²⁷ Weißbuch. *Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten*, COM(2012) 55 final.

sieben wesentlichen strategischen Zielen zusammengefasst. Der Grad der Zielerreichung und der Fortschritt bei der Einhaltung des Aktionsplans werden einer systematischen Überwachung und Evaluierung unterliegen und im Rahmen der Evaluierung der Rechtsvorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz berücksichtigt.

4.1. Weitere Konsolidierung der nationalen Strategien

Die koordinierende Rolle der EU wird allgemein anerkannt und gilt als glaubwürdige Referenz. Die Evaluierung der Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-2012 hat gezeigt, dass 27 Mitgliedstaaten nationale Strategien für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz umgesetzt haben, die mit der Gemeinschaftsstrategie im Einklang stehen. Eine zusammenfassende Analyse der nationalen Strategien ergibt, dass diese im Allgemeinen den in der Gemeinschaftsstrategie gesetzten Prioritäten folgen und diese an den entsprechenden nationalen Kontext anpassen. In den meisten Mitgliedstaaten haben die Interessengruppen auf nationaler Ebene betont, wie wichtig die Rolle der Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz bei der Priorisierung von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz in den politischen Agenden und bei der Mitgestaltung der nationalen Entscheidungsfindungsprozesse in diesem Bereich ist. Die Rolle der EU bei der Unterstützung der Umsetzung nationaler Strategien kann jedoch noch wirkungsvoller und systematischer gestaltet werden, beispielsweise durch die Koordinierung politischer Strategien, gegenseitiges Lernen und die Inanspruchnahme von EU-Finanzmitteln. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, ihre nationalen Strategien vor dem Hintergrund des neuen Rahmens der Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz in enger Abstimmung mit den maßgeblichen Interessengruppen (einschließlich der Sozialpartner) zu überprüfen.

Maßnahmen ab 2014:

- Überprüfung der nationalen Strategien für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz vor dem Hintergrund des neuen strategischen Rahmens der EU → Mitgliedstaaten in Abstimmung mit den maßgeblichen Interessengruppen (einschließlich der Sozialpartner);
- Einrichtung einer Datenbank mit allen nationalen Strategien für Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit → Kommission in Zusammenarbeit mit der EU-OSHA;
- Benennung von Kontaktstellen für nationale Strategien (Mitgliedstaaten), die regelmäßig zusammenkommen, um bewährte Verfahren zu ermitteln und auszutauschen → Kommission, EU-OSHA, ACSH und SLIC.

4.2. Erleichterung der Einhaltung der Rechtsvorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit, insbesondere in Kleinst- und Kleinunternehmen

Für KMU ist es schwieriger, die Rechtsvorschriften in diesem Bereich einzuhalten. Daher ist es unerlässlich, die Qualität der Leitlinien zu verbessern und praktische Werkzeuge zur Erleichterung der Einhaltung der Vorschriften bereitzustellen. Die Belange von Kleinst- und Kleinunternehmen werden bei der Umsetzung von Maßnahmen auf EU- und nationaler Ebene berücksichtigt, unter anderem durch eine entsprechende Anpassung der Werkzeuge, z. B. dem OiRA-Tool.

Maßnahmen ab 2014:

- finanzielle und technische Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Einführung von OiRA und anderen IT-Werkzeugen mit Schwerpunkt auf Sektoren mit hoher

Priorität → Mitgliedstaaten mit Unterstützung des Europäischen Sozialfonds (ESF) und der EU-OSHA;

- Entwicklung von Leitlinien und Ermittlung von Beispielen für bewährte Verfahren unter Berücksichtigung der Besonderheiten und Bedingungen von KMU, insbesondere von Kleinstunternehmen → Kommission und EU-OSHA;
- Förderung des Austauschs bewährter Verfahren, wobei KMU von größeren Unternehmen in der Auftragnehmer-Lieferant-Auftraggeber-Kette unterstützt werden, um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Arbeit zu verbessern → Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und dem ACSH;
- Durchführung weiterer Sensibilisierungskampagnen → Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und der EU-OSHA.

4.3. Bessere Durchsetzung der Rechtsvorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit

Oftmals werden Unternehmen und Arbeitnehmer erst durch einen Besuch eines Aufsichtsbeamten auf Vorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz aufmerksam. Dies weist auf Sensibilisierungslücken hin, die systematisch geschlossen werden müssen. Die Rolle der Aufsichtsbeamten muss als unterstützend für die Einhaltung der Vorschriften wahrgenommen werden und nicht als Hindernis für Geschäftsaktivitäten.

Arbeitsaufsichtsbehörden übernehmen zudem eine wichtige Funktion bei der Ermittlung und Prävention von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit. Inspektionen sollten daher zwar stets auf die Einhaltung der Vorschriften ausgerichtet sein, jedoch den Betrieb unterstützen und konkret auf bestimmte Gefährdungen eingehen. In der EU gibt es ca. 20 000 Arbeitsaufsichtsbeamte, also ungefähr einen Aufsichtsbeamten pro 9000 Arbeitnehmer, die den einschlägigen nationalen Arbeitsaufsichtsbehörden unterstehen²⁸. Die Aufsichtsbeamten führen rund 1 500 000 Inspektionen im Jahr durch²⁹.

Die Wirksamkeit der Inspektionen hängt größtenteils vom Fachwissen der Aufsichtsbeamten und deren Kapazitäten zur Durchführung der Inspektionen ab. Schulungen zum Thema Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, insbesondere zu aufkommenden Risiken und neuen Technologien, sind erforderlich, um gefährdungsbezogene Inspektionen angemessen durchführen zu können. Angesichts der bestehenden Haushaltszwänge könnten Finanzierungsprogramme der EU (einschließlich des ESF) besser genutzt werden, um Arbeitsaufsichtsbehörden mit den erforderlichen Ressourcen auszustatten. Der Austausch von bewährten Verfahren zwischen Arbeitsaufsichtsbehörden auf EU-Ebene war schon immer ein Instrument für die Verbesserung der Effizienz dieser Behörden und sollte es auch weiterhin bleiben.

Maßnahmen ab 2014:

- Abbildung der Ressourcen von Arbeitsaufsichtsbehörden und Evaluierung ihrer Kapazität zur Ausübung ihrer wichtigsten Pflichten bei der Durchsetzung der Vorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz → SLIC;
- Evaluierung des Austausch-/Schulungsprogramms für Aufsichtsbeamte und Ermittlung von Möglichkeiten zur Verbesserung der derzeitigen Kooperationswerkzeuge innerhalb des SLIC unter Berücksichtigung neuer

²⁸ Dem SLIC vorgelegte Berichte der nationalen Arbeitsaufsichtsbehörden aus dem Jahr 2011.

²⁹ Dem SLIC vorgelegte Berichte der nationalen Arbeitsaufsichtsbehörden aus dem Jahr 2009.

Herausforderungen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit → Kommission in Zusammenarbeit mit dem SLIC;

- Bewertung der Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten verhängten Sanktionen und Bußgelder sowie sonstigen Maßnahmen der „sanften Durchsetzung“ und nicht traditionellen Arten der Überwachung der Einhaltung → Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten durch den SLIC und den ACSH.

4.4. Vereinfachung der bestehenden Rechtsvorschriften

Gemäß den Zielen des Programms für die Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)³⁰ sind fortlaufende gemeinsame Anstrengungen der Kommission, anderer EU-Organe und der Mitgliedstaaten erforderlich, um die EU-Rechtsvorschriften zu vereinfachen und unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. In den nächsten Jahren wird das Hauptaugenmerk darauf liegen, zu beurteilen, ob die bestehenden Rechtsvorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ihren Zweck erfüllen. Dabei wird untersucht, wie deren Umsetzung verbessert werden kann und wie eine bessere, wirksamere und einheitliche Einhaltung der Vorschriften über Mitgliedstaaten und Unternehmen hinweg zu erreichen ist.

Gemäß der Richtlinie 89/391/EWG führt die Kommission derzeit eine umfassende Evaluierung der gesamten Rechtsvorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz³¹ durch. In diesem Zusammenhang haben die Mitgliedstaaten der Kommission vor kurzem ihre nationalen Berichte über die Umsetzung der 24 Richtlinien im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz vorgelegt. Derzeit prüft die Kommission die nationalen Umsetzungsberichte, die in die Evaluierung einfließen werden.

Das Hauptaugenmerk bei der Evaluierung wird auf die Ermittlung möglicher Vereinfachungen und/oder Senkungen des Verwaltungsaufwands gelegt, insbesondere für Kleinst- und Kleinunternehmen, während gleichzeitig der Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer auf einem hohen Niveau bleibt. Dieser Prozess betrifft nicht nur die EU-Rechtsvorschriften, sondern auch die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung des Unionsrechts. Die Mitgliedstaaten sind daher aufgefordert, parallel eine vergleichbare Evaluierung durchzuführen. Die Evaluierungsergebnisse werden 2015 vorgelegt und bei der Überprüfung des strategischen Rahmens im Jahr 2016 berücksichtigt.

Maßnahmen ab 2014:

- Ermittlung möglicher Vereinfachungen und/oder Senkungen von unnötigem Verwaltungsaufwand im Rahmen der Evaluierung der Rechtsvorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sowie Anregung einer öffentlichen Debatte mit allen Interessengruppen → Kommission und ACSH;
- Ermutigung der Mitgliedstaaten, Quellen bestimmter regulatorischer Belastungen zu ermitteln, deren Ursache die Umsetzung der Rechtsvorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sowie nationale Rechtsvorschriften sind, sowie Auswertung nationaler Umsetzungsberichte zur Ermittlung bewährter Verfahren und zur Förderung des Informationsaustauschs → Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission;

³⁰ COM(2013) 685 final.

³¹ Im Einklang mit Artikel 17a der Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, ABl. L 183 vom 29.6.1989, S. 1.

- Beurteilung der Situation von Kleinstunternehmen in risikoarmen Wirtschaftszweigen und Erwägung der Vereinfachung der Gefährdungsbeurteilung, einschließlich Dokumentation → Kommission.

4.5. Bewältigung der Herausforderungen der Alterung der Erwerbsbevölkerung, neuer und aufkommender Risiken sowie Prävention arbeitsbezogener und berufsbedingter Krankheiten

Aufgrund technologischer Veränderungen, neuer Produkte und der Markteinführung neuer Chemikalien ist es erforderlich, fundierte wissenschaftliche Nachweise zu sammeln und auszuwerten, um zu ermitteln, wie neue und aufkommende Risiken am besten anzugehen sind. Die EU-Organe, insbesondere die Kommission, sollten hierfür auf das beste verfügbare Fachwissen zurückgreifen.

Darüber hinaus erfordern Gefährdungen, die bestimmte Altersgruppen, Arbeitnehmer mit Behinderungen und Frauen betreffen, besondere Aufmerksamkeit und zielgerichtete Maßnahmen. Das Pilotprojekt zum Thema Gesundheitsschutz und Sicherheit älterer Arbeitnehmer soll Möglichkeiten zur Förderung der körperlichen und geistigen Gesundheit älterer Arbeitnehmer ermitteln. Außerdem werden Beispiele für bewährte Verfahren vorgestellt und der Informationsaustausch erleichtert.³² Das gemeinsame Programm „Umgebungsunterstütztes Leben“ trägt zur Bewältigung der Herausforderung einer alternden Erwerbsbevölkerung bei.

Die Beurteilung neu aufkommender Risiken auf der Grundlage wissenschaftlicher Nachweise und die Verbreitung der Ergebnisse werden im Rahmen der Ex-post-Evaluierung der derzeitigen Rechtsvorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz eine entscheidende Rolle spielen.

Maßnahmen ab 2014:

- Einrichtung eines Netzes aus Fachleuten aus dem Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Wissenschaftlern sowie Prüfung der Notwendigkeit der Einrichtung eines unabhängigen wissenschaftlichen Konsultationsgremiums, über das die Empfehlungen der Fachleute und Wissenschaftler in die Arbeit der Kommission einfließen → Kommission;
- Unterstützung der Verbreitung der Erkenntnisse der Europäischen Beobachtungsstelle für Risiken bei den maßgeblichen Akteuren → Kommission in Zusammenarbeit mit der EU-OSHA;
- Förderung der Ermittlung und des Austauschs bewährter Verfahren zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz für bestimmte Arbeitnehmerkategorien, z. B. ältere Arbeitnehmer, unerfahrene jüngere Arbeitnehmer (einschließlich Arbeitnehmer, die über unterschiedliche Arten von befristeten Verträgen beschäftigt sind), Auszubildende, Arbeitnehmer mit Behinderungen und Frauen → EU-OSHA;
- Förderung von Rehabilitations- und Wiedereingliederungsmaßnahmen durch die Umsetzung der Ergebnisse des Pilotprojekts des Europäischen Parlaments zu älteren Arbeitnehmern und der Kampagne „Gesunde Arbeitsplätze“ in den Jahren 2016-2017 → Kommission in Zusammenarbeit mit der EU-OSHA;
- Ermittlung und Verbreitung bewährter Verfahren zur Prävention psychischer Gesundheitsprobleme bei der Arbeit → EU-OSHA.

³² https://osha.europa.eu/de/priority_groups/ageingworkers/ep-osh-project.

4.6. Verbesserung der Erhebung statistischer Daten und Weiterentwicklung der Informationsgrundlage

Für eine faktengestützte Politikgestaltung müssen zuverlässige, aktuelle und vergleichbare statistische Daten zu Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie arbeitsbedingten Expositionen und Gesundheitsschäden erhoben und die Kosten und Vorteile im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ausgewertet werden. Im Hinblick auf Arbeitsunfälle wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 349/2011 der Kommission³³ eine jährliche Datenerhebung ab 2013 beschlossen. Bei den Daten zu arbeitsbedingten Expositionen und Gesundheitsschäden gibt es jedoch nach wie vor Herausforderungen. Daher ist es nach wie vor schwierig, die Leistungen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz über die Mitgliedstaaten hinweg zu vergleichen und daraus faktengestützte Schlussfolgerungen für die Politik zu ziehen. Im Hinblick auf berufs- und arbeitsbedingte Erkrankungen ist die Situation besonders komplex.

Nationale und EU-Statistiksachverständige sollten daher zusammenarbeiten und ihre Anstrengungen verstärken, um die Datenerhebung zu verbessern und gemeinsame Ansätze für die Ermittlung und Messung der Gesundheitsgefahren für Arbeitnehmer zu entwickeln, wobei die damit verbundenen Verwaltungskosten für Unternehmen und nationale Verwaltungen gebührend zu berücksichtigen sind.

Maßnahmen ab 2014:

- Beurteilung der Qualität der Daten über Arbeitsunfälle, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Datenerhebung der Europäischen Statistik über Arbeitsunfälle (ESAW) übermittelt wurden, mit dem Ziel, die Abdeckung, Zuverlässigkeit, Vergleichbarkeit und Aktualität zu verbessern → Kommission und nationale zuständige Behörden;
- bis Ende 2016: Prüfung verschiedener Optionen zur Verbesserung der Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit der Daten zu Berufskrankheiten auf EU-Ebene und Bewertung der Durchführbarkeit einer vereinfachten Datenübermittlung → Kommission und nationale zuständige Behörden;
- Einleitung von Gesprächen innerhalb des ACSH (unterstützt durch beratende nationale Sachverständige) mit dem Ziel, Empfehlungen zur Schaffung einer gemeinsamen Datenbank zu arbeitsbedingten Expositionen auszusprechen → Kommission, ACSH und nationale Sachverständige;
- vor 2016: Prüfung von Optionen zur Verbesserung der Informationen zu Kosten und Nutzen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz;
- vor 2016: Entwicklung eines Werkzeugs zur Überwachung der Umsetzung des strategischen Rahmens der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014-2020, einschließlich Politik- und Leistungsindikatoren, auf der Grundlage des Strategie-Scoreboards von 2009 → Kommission und ACSH.

4.7. Bessere Koordinierung der Anstrengungen auf EU- und internationaler Ebene zum Thema Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Austausch mit internationalen Organisationen

In einer globalisierten Wirtschaft liegt es im Interesse der EU, die Arbeitsstandards und deren wirksame weltweite Anwendung zu verbessern, indem multilaterale Maßnahmen in

³³ Verordnung (EU) Nr. 349/2011 der Kommission vom 11. April 2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1338/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates zu Gemeinschaftsstatistiken über öffentliche Gesundheit und über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz betreffend Statistiken über Arbeitsunfälle, ABl. L 97 vom 12.4.2011, S. 3-8.

Zusammenarbeit mit den zuständigen internationalen Einrichtungen und bilaterale Maßnahmen im Rahmen der Beziehungen der EU zu Drittländern ergriffen werden. Außerdem muss die EU die Kandidatenländer und potenziellen Kandidatenländer dabei unterstützen, ihre strukturellen Kapazitäten und ihre Rechtsvorschriften an die Anforderungen des Unionsrechts anzugleichen.

Die Referenzrolle der Politik der EU im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz wird von internationalen Partnern und Beobachtern allgemein anerkannt. Dies spiegelt sich in der rapiden Ausweitung der bilateralen Zusammenarbeit in den letzten Jahren wider – nicht nur mit den traditionellen Partnern aus den entwickelten Volkswirtschaften wie den USA, sondern insbesondere auch mit neuen Partnern aus aufstrebenden Volkswirtschaften wie China und Indien.

Die Kommission kann einen wichtigen Beitrag zur weltweiten Reduzierung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten leisten. Auf der Grundlage laufender Kooperationsbemühungen sind gemeinsame Anstrengungen zwischen der EU und insbesondere der IAO sowie anderen spezialisierten Einrichtungen wie der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erforderlich, um bessere Ergebnisse innerhalb und besonders außerhalb der EU zu erzielen. Die operative Zusammenarbeit muss verbessert werden, um einen einheitlichen und kohärenten Ansatz zu gewährleisten und Synergien auf EU- und internationaler Ebene besser zu nutzen.

Maßnahmen ab 2014:

- Weiterführung der Unterstützung der Kandidatenländer während der Beitrittsverhandlungen in Bezug auf Kapitel 19 und der potenziellen Kandidatenländer, mit denen ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen besteht, bei deren Anstrengungen, die Rechtsvorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz an das Unionsrecht anzugleichen → Kommission;
- Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, insbesondere mit der IAO, aber auch mit der WHO und der OECD → Kommission;
- Initiierung einer Überprüfung der gemeinsamen Absichtserklärung mit der IAO, um die Strategie im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz besser zu berücksichtigen → Kommission;
- Beitrag zur Umsetzung des Kapitels zur nachhaltigen Entwicklung in EU-Freihandels- und -Investitionsabkommen in Bezug auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Arbeitsbedingungen → Kommission;
- in Zusammenarbeit insbesondere mit der IAO: Behebung von Mängeln in Bezug auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in der weltweiten Lieferkette und in diesem Zusammenhang Mitwirkung an G20-Initiativen zu sichereren Arbeitsplätzen → Kommission;
- Stärkung der laufenden Zusammenarbeit und des Dialogs im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz mit den strategischen Partnern → Kommission.

5. EU-INSTRUMENTE

5.1. Rechtsvorschriften

Rechtsvorschriften haben sich für die EU als wertvoller gemeinsamer Grundstock an Definitionen, Normen, Methoden und Präventionswerkzeugen im Bereich Sicherheit und

Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz erwiesen. Ein EU-weiter Rechtsrahmen für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ist für ein hohes Schutzniveau für die Arbeitnehmer und die Schaffung gleicher Bedingungen für alle Unternehmen unabhängig von deren Größe, Standort oder Geschäftsfeld unerlässlich. Es hat sich gezeigt, dass die Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen sowie die von Kontrollorganen (z. B. Arbeitsaufsichtsbehörden) ergriffenen Durchsetzungsmaßnahmen in der Mehrzahl der Betriebe weiterhin die wichtigsten Einflussfaktoren für das Arbeitsschutzmanagement am Arbeitsplatz sind³⁴.

Angesichts der unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort in puncto Unternehmensgröße und Vielfalt der Beschäftigten sowie der Notwendigkeit, zielgerichtete und wirksame politische Maßnahmen zu entwickeln, sollten auch nichtlegislative Instrumente eingesetzt werden, um in der Praxis Veränderungen herbeizuführen. Dazu zählen Benchmarking, Ermittlung und Austausch von bewährten Verfahren, Sensibilisierung, Festlegung freiwilliger Normen und benutzerfreundliche IT-Werkzeuge.

Die Kommission wird weiterhin die Umsetzung der Rechtsvorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in den Mitgliedstaaten überwachen, um eine angemessene Einhaltung zu gewährleisten. Die Ergebnisse der laufenden Evaluierung der Gesetzgebung im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz wird zur Gestaltung künftiger Initiativen der Kommission beitragen.

5.2. EU-Finanzmittel

Derzeit nutzen 13 EU-Mitgliedstaaten den Europäischen Sozialfonds (ESF), um ihre nationalen Strategien im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu verbessern. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, den ESF und andere Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) zur Finanzierung von Maßnahmen in Bezug auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in Anspruch zu nehmen. Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 werden ESF-Mittel zur Finanzierung unter anderem von Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen, qualitativ hochwertigen Beschäftigung und sozialen Eingliederung verfügbar sein, darunter insbesondere folgende:

- Investitionspriorität zum Thema „Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel“ durch die Entwicklung und Umsetzung von Möglichkeiten für eine innovative und produktivere Arbeitsorganisation, einschließlich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Weiterbildung, Ausbildungsprogramme, Mainstreaming bewährter Verfahren usw.;
- Verlängerung eines gesünderen Arbeitslebens durch die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung einer gesunden Umgebung und des geistigen Wohlbefindens am Arbeitsplatz. Dies kann über die Investitionspriorität „aktives und gesundes Altern“ erfolgen;
- Unterstützung der Einstellung und Rückführung ins Berufsleben von Personen mit chronischen oder seltenen Krankheiten, Behinderungen oder psychischen Erkrankungen durch integrierte Möglichkeiten, die verschiedene Arten von Maßnahmen zur Beschäftigungsfähigkeit kombinieren, darunter individuelle Unterstützung, Beratung, Anleitung, Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung sowie zu Dienstleistungen, insbesondere Gesundheits- und sozialen Diensten;
- Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung einer gesunden Lebensweise und Auseinandersetzung mit berufs- oder umweltbedingten

³⁴ Europäische Unternehmensumfrage über neue und aufkommende Risiken (ESENER) – Managing safety and health at work, Bericht der Europäischen Beobachtungsstelle für Risiken 2010.

Gesundheitsfaktoren (z. B. Exposition gegenüber giftigen Stoffen oder Tabakrauch in der Umgebungsluft), die mit Krankheiten wie Krebs in Verbindung stehen;

- Unterstützung von Sensibilisierungs- und Schulungsaktivitäten für Arbeitsaufsichtsbeamte, um deren Kenntnisse, Fähigkeiten und administrative Kapazitäten in Bezug auf den Umgang mit Problemen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu verbessern;
- Unterstützung von Schulungsaktivitäten in kleinen und mittleren Unternehmen zur Einführung von OiRA und anderen IT-Werkzeugen in allen Mitgliedstaaten.

Außerdem werden über das operative EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit, Kommunikation und Erweiterung des Fachwissens im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz unterstützt.

Das neue EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation für 2014-2020 (Horizont 2020)³⁵ wird finanzielle Möglichkeiten zur Bewältigung der gesellschaftlichen Herausforderungen in den Bereichen Gesundheit, demografischer Wandel und Wohlbefinden bieten. Die folgenden Themen gehören zu den Schwerpunkten:

- Gesundheitsverständnis;
- Altern und Krankheiten;
- Verbesserung des aktiven und gesunden Alterns;
- wirksame Gesundheitsförderung;
- Krankheitsprävention;
- Vorsorge und Kontrolle.

Diese spiegeln die Notwendigkeit eines „translationalen“, integrierten Ansatzes zur Bewältigung von Herausforderungen wider, der sowohl mittel- und langfristige Forschungen als auch kurzfristige Innovationsaktivitäten unterstützt.

Den Regionen wurde vorgeschlagen, IKT-gestützte Innovationen für aktives und gesundes Altern im Rahmen der Finanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) als Prioritätsbereich für die intelligente Spezialisierung hervorzuheben. Eine entsprechende Abstimmung sowie Synergien mit der Europäischen Innovationspartnerschaft „Aktives und gesundes Altern“ sowie mit dem (zweiten) gemeinsamen Programm „Umgebungsunterstütztes Leben“ eröffnen weitere Finanzierungsoptionen und Möglichkeiten zur Marktentwicklung.

5.3. Sozialer Dialog

Im Sinne der Bestimmungen des Vertrags spielen die EU-Sozialpartner eine wichtige Rolle bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit und bei der Förderung einer sicheren und gesunden Umgebung in Europa. Die EU-Sozialpartner haben bewiesen, dass sie fähig sind, Antworten sowohl im Interesse der Arbeitnehmer als auch der Unternehmen zu finden, und haben direkt zur Umsetzung von EU-Strategien in diesem Bereich beigetragen. Vereinbarungen der EU-Sozialpartner (z. B. die branchenübergreifende Vereinbarung zu kristallinem Siliziumdioxid und Branchenvereinbarungen zum Einsatz von scharfen Instrumenten im Gesundheitswesen sowie zu den Arbeitsbedingungen im Seeverkehr), die unabhängig oder durch

³⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ (2014-2020), KOM(2011) 809 endgültig.

Rechtsvorschriften umgesetzt werden,³⁶ sowie andere Initiativen der Sozialpartner wirken sich direkt auf die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer aus.

Die Kommission wird die Arbeit der EU-Sozialpartner und deren nationaler Partner in Bezug auf Strategien im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz auch weiterhin im Rahmen ihrer unabhängigen Arbeitsprogramme unterstützen. Sie fordert Ausschüsse für den sozialen Dialog auf, zu eruieren, wie Kleinst- und Kleinunternehmen wirksam angesprochen werden können, und innovative Lösungen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu entwickeln. Die EU-Sozialpartner sind zudem aufgefordert, zu der laufenden Evaluierung des Besitzstands der EU beizutragen.

Es besteht die Notwendigkeit, die Synergien zwischen den Beiträgen des sozialen Dialogs in der EU auf branchenübergreifender oder brancheninterner Ebene und der Umsetzung der strategischen Prioritäten der EU im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu verbessern und dabei die Autonomie der Sozialpartner uneingeschränkt zu achten.

Es ist äußerst wichtig, dass die Sozialpartner Verantwortung für den gegenwärtigen strategischen EU-Rahmen übernehmen, z. B. durch ihre Einbeziehung in die Entwicklung und Umsetzung spezieller Initiativen auf EU-, nationaler und lokaler Ebene sowie am Arbeitsplatz. Der Beratende Dreierausschuss für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz und die Strukturen des europäischen sozialen Dialogs sollten hierbei eine Schlüsselrolle übernehmen.

5.4. Kommunikation und Information

Der Erfolg jeder Strategie im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit hängt größtenteils von der Wirksamkeit der Kommunikationskanäle und -werkzeuge ab, die für die Kontaktaufnahme mit den verschiedenen betroffenen Akteure (von den politischen Entscheidungsträgern bis hin zu den Arbeitnehmern selbst) verwendet werden.

Medien wie das Internet, Onlineanwendungen und soziale Netzwerke bieten eine Reihe von Werkzeugen, die näher untersucht werden müssen und bei der Kontaktaufnahme mit jüngeren Arbeitnehmern möglicherweise wirksamer als konventionelle Ansätze sind. Die Kommission wird zur Umsetzung der Rechtsvorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz eine breitere Einbeziehung der Interessengruppen – wie Sozialpartner, Sachverständige für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Vertreter von Kleinst- und Kleinunternehmen und Berufsverbänden – anregen.

Die EU-OSHA spielt eine entscheidende Rolle bei der Sammlung und Verbreitung einschlägiger Informationen zum Thema Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit sowie bei der Erleichterung des Austauschs bewährter Verfahren und der Entwicklung von Sensibilisierungskampagnen und trägt somit zu einer effizienteren Umsetzung der Rechtsvorschriften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz auf EU-Ebene bei. Die EU-OSHA entwickelt eine Datenbank bewährter Verfahren im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und wird damit zu einer besseren Umsetzung der Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet in den Unternehmen beitragen. Auch künftig wird die EU-OSHA gesamteuropäische Kampagnen zur Sensibilisierung für Themen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz durchführen und dabei eine bessere Interaktion durch den Einsatz von sozialen Medien gewährleisten.

³⁶ Im Fall der Umsetzung durch Rechtsvorschriften erfolgt zuvor eine Bewertung durch die Kommission, die den repräsentativen Charakter, die Einhaltung von Unionsrecht, die Auswirkungen auf KMU und ggf. Kosten-Nutzen-Rechnungen beinhaltet.

5.5. Synergien mit anderen Politikbereichen

Die öffentliche Politik in anderen Bereichen kann zu einer besseren Arbeitsumgebung beitragen. Potenzielle Synergien mit der Politik im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz müssen aktiver erforscht werden. Die Schlüsselbereiche auf diesem Gebiet sind folgende:

- **Bildung:** Die Sensibilisierung für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz beginnt in der Schule. Es wurden Empfehlungen dazu ausgesprochen, Themen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz in den schulischen Lehrplänen (insbesondere in der Berufsausbildung) stärker hervorzuheben und die Themen geistige Gesundheit und Wohlbefinden deutlicher anzusprechen.³⁷ Es gab erfolgreiche Pilotprojekte³⁸, jedoch müssen deren Ergebnisse besser verbreitet werden. Die Informations- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Unternehmer müssen fortgeführt werden;
- **Forschung:** Die Forschungsprioritäten im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit wurden definiert und konzentrieren sich auf die Auswirkungen der Faktoren Altern, Globalisierung, neue Technologien sowie berufsbedingte und arbeitsbezogene Krankheiten und Behinderungen. Die Ergebnisse dieser Forschungen müssen besser verbreitet werden und stärker in die Politikgestaltung einfließen;
- **Öffentliche Gesundheit:** Zwischen den politischen Entscheidungsträgern ist in diesem Bereich eine bessere Abstimmung erforderlich, damit bestehende Programme und Leitlinien als Basis verwendet werden können und Synergien entstehen. Außerdem müssen die wichtigsten Interessengruppen (Endbenutzer, öffentliche Behörden, Industrie) über die Gemeinsame Maßnahme zum Thema geistige Gesundheit und Wohlbefinden sowie innerhalb der Innovationspartnerschaft für aktives und gesundes Altern zusammenarbeiten.³⁹ Dies wird die Bedingungen für die Einführung von und die Investition in Innovationen verbessern;
- **Umwelt:** Es sollten Anstrengungen unternommen werden, um die Komplementarität und Kohärenz zwischen der Umweltpolitik und dem Schutz der Arbeitnehmer zu verbessern, da der Arbeitsplatz als „Mikro-Umwelt“ betrachtet werden kann, in der ähnliche Expositionen gegenüber gefährlichen Stoffen auftreten können, wenn auch zu einem höheren Grad und mit speziellen Faktoren;
- **Industriepolitik:** Einfache Lösungen, wie Leitfäden zur Vermeidung von Unfällen oder Hinweise auf die Exposition gegenüber Vibrationen, können KMU dabei helfen, Maßnahmen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit kostengünstiger umzusetzen, da sie dann möglicherweise keine Sachverständigen zur Beurteilung der Situation benötigen. Es sollten insbesondere im Hinblick auf chemische Stoffe Anstrengungen unternommen werden, die Kohärenz zwischen der Industriepolitik und der Arbeitsschutzpolitik zu verbessern und Synergien zu schaffen;
- **Gleichheit:** Die Politik im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit kann zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Förderung der Chancengleichheit in der EU-Politik beitragen, insbesondere durch die Begünstigung einer

³⁷ OECD (2012), *Sick on the Job? Myths and Realities about Mental Health and Work*.

³⁸ Die Integration bzw. das Mainstreaming von Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit in die Bildung und Ausbildung ist ein zentraler Bestandteil der Entwicklung einer Präventionskultur durch die Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu einem sicheren Privat- und Arbeitsleben. Die EU-OSHA bietet zahlreiche Informationen zu bewährten Verfahren zu diesem Thema. <https://osha.europa.eu/en/topics/osheducation>.

³⁹ http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?section=active-healthy-ageing&pg=about.

ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie 2000/78/EG⁴⁰ in Bezug auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz für Menschen mit Behinderung und der Richtlinie 2006/54/EG⁴¹, die eine Schlechterstellung von Frauen am Arbeitsplatz aufgrund von Schwangerschaft oder Mutterschaft untersagt.

6. UMSETZUNG DES STRATEGISCHEN RAHMENS FÜR SICHERHEIT UND GESUNDHEITSSCHUTZ AM ARBEITSPLATZ

Die vorliegende Mitteilung beschreibt einen Aktionsrahmen für Zusammenarbeit und Austausch bewährter Verfahren im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz im Zeitraum 2014-2020, der nur über eine aktive Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden und den Sozialpartnern umgesetzt werden kann. Die Kommission wird daher über einschlägige Foren mit den wichtigsten Interessengruppen eine offene Debatte über die Sichtweisen und die in dieser Mitteilung vorgebrachten Vorschläge führen und die Interessengruppen gegebenenfalls in Umsetzungsmaßnahmen einbeziehen. Den Ansichten, die die EU-Organe, Sozialpartner, spezielle Ausschüsse wie der ACSH und der SLIC sowie die EU-OSHA vorbringen, wird besondere Bedeutung beigemessen.

Dieser strategische Rahmen wird im Jahr 2016 im Hinblick auf die Ergebnisse der Ex-post-Evaluierung der Rechtsvorschriften der EU im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit sowie unter Berücksichtigung des Umsetzungsfortschritts überprüft.

Die Kommission wird sicherstellen, dass die Umsetzung des strategischen Rahmens überwacht wird, indem sie bestehende Foren nutzt und die EU-Organe sowie alle maßgeblichen Interessengruppen umfassend einbezieht.

⁴⁰ Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. L 303 vom 2.12.2000.

⁴¹ Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung), ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23.