



## **GESUNDHEITSSCHUTZ UND SICHERHEIT AM ARBEITSPLATZ**

Die Verbesserung von Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz ist seit den 1980er-Jahren ein wichtiges Anliegen der EU. Mit der Einführung von Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene wurden Mindeststandards für den Schutz von Arbeitnehmern festgelegt, wobei es den Mitgliedstaaten jedoch freisteht, strengere Maßnahmen beizubehalten oder einzuführen. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erlangte die Charta der Grundrechte der Europäischen Union Rechtsverbindlichkeit, sodass Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz in den Rechtsvorschriften der EU einen noch höheren Stellenwert erhielten.

### **RECHTSGRUNDLAGE**

Artikel 91, 114, 115, 151, 153 und 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### **ZIELE**

Auf der Grundlage von Artikel 153 AEUV fördert die EU durch die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen die Verbesserung der Arbeitsumwelt, um die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen und ihre Sicherheit zu gewährleisten. Zu diesem Zweck wurden Mindestanforderungen auf EU-Ebene festgelegt. Es steht den Mitgliedstaaten jedoch frei, auf nationaler Ebene ein höheres Schutzniveau einzuführen. Im Vertrag ist auch festgelegt, dass die angenommenen Richtlinien keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen enthalten dürfen, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen.

### **ERGEBNISSE**

#### **A. Institutionelle Entwicklungen**

Unter der Schirmherrschaft der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurden im Bereich des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz mehrere Forschungsprogramme durchgeführt. Die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes in diesem Bereich wurde mit der Gründung der EWG im Jahr 1957 offenkundig. Im Jahr 1974 wurde der Beratende Ausschuss für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz eingerichtet, dessen Aufgabe darin bestand, die Kommission zu unterstützen. Für die Vollendung des europäischen Binnenmarktes waren Mindestanforderungen im Bereich von



Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz erforderlich. Deshalb wurden eine Reihe von Richtlinien angenommen, zum Beispiel die Richtlinie 82/605/EWG (ersetzt durch die [Richtlinie 98/24/EG](#)) über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch metallisches Blei, die Richtlinie 83/477/EWG (zuletzt geändert durch die [Richtlinie 2009/148/EG](#)) über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz und die Richtlinie 86/188/EWG (zuletzt geändert durch die [Richtlinie 2003/10/EG](#)) über den Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch Lärm am Arbeitsplatz.

#### 1. Die Einheitliche Europäische Akte

Mit der Annahme der [Einheitlichen Europäischen Akte](#) im Jahr 1987 wurden Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz erstmals in den EWG-Vertrag aufgenommen; in dem diesbezüglichen Artikel werden Mindestanforderungen festgelegt und dem Rat wird die Möglichkeit eingeräumt, mit qualifizierter Mehrheit Richtlinien zu Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz anzunehmen. Die Ziele waren dabei die Verbesserung des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer und der Sicherheit am Arbeitsplatz, die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen, die Vorbeugung gegen „Sozialdumping“ mit der fortschreitenden Vollendung des Binnenmarktes und die Verhinderung von Situationen, in denen Unternehmen ihre Standorte in Gebiete mit einem geringeren Schutzniveau verlegen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

#### 2. Vertrag von Amsterdam (1997)

Durch die Aufnahme des Titels zur Beschäftigung und des Abkommens über die Sozialpolitik in den [Vertrag von Amsterdam](#) wurde der Stellenwert der Beschäftigungspolitik erhöht. Erstmals wurden Richtlinien zur Festlegung von Mindestanforderungen im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen von Parlament und Rat im Mitentscheidungsverfahren angenommen.

#### 3. Weiterentwicklung durch den Vertrag von Lissabon (2007)

Der [Vertrag von Lissabon](#) enthält eine „Sozialklausel“, nach der die EU in ihren Maßnahmen und Strategien soziale Anforderungen berücksichtigen muss. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist die [Charta der Grundrechte der Europäischen Union](#) für die EU-Mitgliedstaaten bei der Anwendung des EU-Rechts rechtsverbindlich.

#### 4. Europäische Säule sozialer Rechte (2017)

In der vom Rat, der Kommission und vom Parlament im November 2017 unterzeichneten [europäischen Säule sozialer Rechte](#) sind 20 Rechte und Grundsätze festgelegt, darunter das in Artikel 31 der Charta der Grundrechte verankerte Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen, die die Gesundheit, Sicherheit und Würde der Arbeitnehmer achten. Zwar ist die Säule selbst nicht rechtsverbindlich, aber sie ist ein Paket von legislativen und nicht zwingenden Maßnahmen, mit dem die Konvergenz der Lebens- und Arbeitsbedingungen in der EU gefördert werden soll.



## B. Meilensteine: Richtlinien und Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

### 1. Rahmenrichtlinie 89/391/EWG und Einzelrichtlinien

Artikel 137 des Vertrags von Nizza (jetzt Artikel 153 AEUV) bildete die Grundlage für die Bemühungen der EU zur Verbesserung der Arbeitsumwelt mit dem Ziel des Schutzes der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer. Der Erlass der [Rahmenrichtlinie 89/391/EWG](#), in der insbesondere Vorbeugungsmaßnahmen hervorgehoben werden, war ein Meilenstein. Auf ihrer Grundlage wurden im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft Maßnahmen zur Gefahrenverhütung sowie zur Information, Anhörung, ausgewogenen Beteiligung und Ausbildung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter eingeführt.

Die Rahmenrichtlinie bildet die Grundlage für 25 Einzelrichtlinien zu unterschiedlichen Bereichen und für die [Verordnung \(EG\) Nr. 2062/94 des Rates](#) zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Sie hat auch Auswirkungen auf andere Rechtsakte zu Leiharbeitnehmern und auf die in mehreren Richtlinien festgelegten Arbeitszeitregelungen.

Zu diesen Einzelrichtlinien gehören:

- Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten (89/654/EWG) und für die Sicherheits- bzw. Gesundheitsschutzkennzeichnung am Arbeitsplatz (92/58/EWG);
- Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit (89/655/EWG, geändert durch Richtlinie 2001/45/EG und Richtlinie 2009/104/EG); Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen durch Arbeitnehmer bei der Arbeit (89/656/EWG), bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit an Bildschirmgeräten (90/270/EWG) und der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der manuellen Handhabung von Lasten (90/269/EWG);
- Branchen: zeitlich begrenzte oder ortsveränderliche Baustellen (92/57/EWG), Betriebe, in denen durch Bohrungen Mineralien gewonnen werden (92/91/EWG, 92/104/EWG) und Fischereifahrzeuge (93/103/EG);
- Gruppen: schwangere Arbeitnehmerinnen (92/85/EWG) und Jugendarbeitsschutz (94/33/EG);
- Arbeitsstoffe und Einwirkungen: Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Karzinogene bei der Arbeit (90/394/EWG) und Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Karzinogene oder Mutagene bei der Arbeit (2004/37/EG); Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische Arbeitsstoffe bei der Arbeit (98/24/EG, geändert durch Richtlinie 2000/39/EG und Richtlinie 2009/161/EU); Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit (2000/54/EG) und Schutz vor den Gefahren einer Exposition gegenüber ionisierender Strahlung (Richtlinie 2013/59/Euratom zur Aufhebung früherer verwandter Richtlinien);



Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit der Arbeitnehmer, die durch explosionsfähige Atmosphären gefährdet werden können (99/92/EG); Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch physikalische Einwirkungen – Vibrationen (2002/44/EG), Lärm (2003/10/EG), elektromagnetische Felder (2004/40/EG, geändert durch die Richtlinie 2013/35/EU) und künstliche optische Strahlung (2006/25/EG);

- Stoffe: Anpassung mehrerer Richtlinien über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen (2014/27/EU).

Die Überarbeitung der [Richtlinie 2004/37/EG](#) über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Karzinogene oder Mutagene dauerte mehrere Jahre. Ein [Vorschlag vom Mai 2016](#), der im Dezember 2017 endgültig angenommen wurde, befasste sich mit einer ersten Gruppe von 13 Stoffen, und ein [zweiter Vorschlag vom Januar 2017](#), mit dem die Grenzwerte für weitere sieben Stoffe überprüft werden, wurde im Januar 2019 verabschiedet, nachdem es dem Parlament gelungen war, einen Grenzwert für Dieselmotorabgase am Arbeitsplatz in den Geltungsbereich aufzunehmen. Ein dritter [Vorschlag vom April 2018](#), der sich auf weitere fünf Stoffe bezieht, die in der Metallurgie, Galvanik, im Bergbau, bei der Rückführung von Stoffen, in Laboratorien und im Gesundheitswesen verwendet werden, wurde schließlich im Juni 2019 als Richtlinie (EU) 2019/983 verabschiedet. Im September 2020 dann wurden bei einer vierten Überarbeitung der Richtlinie neue oder überarbeitete Grenzwerte für drei krebserzeugende Stoffe festgelegt. Der Vorschlag ist die erste Initiative aus dem künftigen europäischen Plan zur Krebsbekämpfung.

Im Rahmen des sozialen Dialogs abgeschlossene Übereinkommen mit den Sozialpartnern sind eine weitere Möglichkeit, Rechtsvorschriften zu sozialen Angelegenheiten auf den Weg zu bringen ([2.3.7](#)). Im Dezember 2016 verabschiedete der Rat die Richtlinie 2017/159/EU, mit der die 2013 erzielte Vereinbarung der Sozialpartner zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Fischwirtschaft umgesetzt wurde. Es dauerte jedoch über vier Jahre, bis eine ähnliche Vereinbarung für die Friseurbranche umgesetzt wurde. Das lag an der Überprüfung des gesamten Regelwerks zum Gesundheitsschutz und zur Sicherheit am Arbeitsplatz im Rahmen des Programms der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT).

## 2. Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA)

Die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz wurde 1996 gegründet und hat ihren Sitz in Bilbao. Sie soll den Austausch von Wissen und Informationen unterstützen und somit eine Kultur der Risikovorbeugung fördern. Sie hat die Internetplattform für die [webbasierte interaktive Gefährdungsbeurteilung \(OiRA\)](#) entwickelt, die KMU-freundliche branchenspezifische Instrumente der Risikobewertung in allen Sprachen und das [elektronische Instrument für gefährliche Stoffe](#) enthält, das unternehmensspezifische Ratschläge zu gefährlichen Stoffen und chemischen Produkten sowie zur Anwendung bewährter Verfahren und Schutzmaßnahmen bietet. Im Jahr 2015 schloss die Agentur eine [Überprüfung erfolgreicher Initiativen des Leistungsvergleichs im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz](#) ab, die



es den Organisationen ermöglichte, ihre Gesundheits- und Sicherheitsprozesse miteinander zu vergleichen. Sie setzte eine Forderung des Parlaments um, indem sie ein [Pilotprojekt für den Gesundheitsschutz und die Sicherheit älterer Arbeitnehmer](#) einleitete, das 2016 abgeschlossen wurde. Darüber hinaus führt die Agentur seit dem Jahr 2000 jährlich Sensibilisierungskampagnen zu verschiedenen Gesundheits- und Sicherheitsthemen durch. Der Schwerpunkt der Kampagne für den Zeitraum von 2020 bis 2022 liegt auf der Vorbeugung arbeitsbedingter Muskel- und Skeletterkrankungen.

### **C. Aktionsprogramme der Gemeinschaft und Strategien für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz**

Zwischen 1951 und 1997 wurden Forschungsprogramme der EGKS im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz durchgeführt. Die Europäische Sozialagenda wurde im Jahr 2000 angenommen und trug zu einer stärker strategisch ausgerichteten Herangehensweise an das Thema Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz auf EU-Ebene bei. Die anschließende Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für den Zeitraum 2002 bis 2006 ging von einem globalen Konzept für das Wohlbefinden am Arbeitsplatz aus.

Bei der Gemeinschaftsstrategie für den Zeitraum 2007-2012 lag das Augenmerk hauptsächlich auf dem Thema Prävention. Mit dieser Strategie sollte eine kontinuierliche Verringerung der Zahl der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten in der EU erreicht werden, insbesondere durch die Festlegung und Umsetzung nationaler Strategien, die Verbesserung und Vereinfachung der bestehenden Rechtsvorschriften und eine verbesserte Umsetzung dieser Rechtsvorschriften durch den Austausch bewährter Verfahren, Sensibilisierungskampagnen und verbesserte Information und Ausbildung.

Im Juni 2014 veröffentlichte die Kommission den strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für den Zeitraum 2014-2020, der im März 2015 vom Rat angenommen wurde. Mit dem strategischen Rahmen sollen drei wesentliche Herausforderungen bewältigt werden: eine weitere Verbesserung und Vereinfachung der bestehenden Regeln, eine verbesserte Prävention arbeitsbedingter Krankheiten, wobei auch neuen Risiken Rechnung zu tragen ist, und der Umgang mit einer alternden Erwerbsbevölkerung. Besondere Aufmerksamkeit wird den Bedürfnissen von Kleinst- und Kleinunternehmen gewidmet. Darüber hinaus lag der Schwerpunkt der Mitteilung der Kommission von 2017 zu sichereren und gesünderen Arbeitsbedingungen auf der Modernisierung der Rechtsvorschriften und der Politik der EU im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

Als Teil ihres Arbeitsprogramms für 2021 wird die Kommission einen neuen Rahmen der Europäischen Union für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für den Zeitraum 2021-2027 vorlegen. Wie bei den vorherigen Strategien soll auch dieser neue Rahmen die Annahme oder Überarbeitung nationaler Strategien für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz anregen, die dann den Anstoß zu koordinierten Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen, einschließlich der Mitgliedstaaten, Sozialpartner und anderer maßgeblicher Interessenträger, geben sollen. Diese neue Mitteilung entspricht auch den jüngsten Schlussfolgerungen des Rates sowie den Stellungnahmen des



dreigliedrigen Beratenden Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und des Ausschusses Hoher Aufsichtsbeamter.

Seit Beginn der COVID-19-Epidemie hat die Kommission Maßnahmen ergriffen, um den Gesundheitsschutz und die Sicherheit der Arbeitnehmer zu gewährleisten. So wurde im Juni 2020 die Richtlinie für biologische Arbeitsstoffe (2000/54/EG) mit der Aufnahme von SARS-CoV-2 in die Liste biologischer Wirkstoffe aktualisiert, um den neuen Risiken am Arbeitsplatz Rechnung zu tragen. Die Kommission forderte die Arbeitgeber auf, die Risiken zu beurteilen und Präventiv- und Schutzmaßnahmen zu ergreifen, um Schädigungen zu minimieren, vor allem für Personen, die im direkten Kontakt mit dem Virus arbeiten. Im April 2020 veröffentlichte die Kommission Leitlinien für die Rückkehr an den Arbeitsplatz im Anschluss an Ausgangsbeschränkungen.

## **ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

Das Parlament hat wiederholt betont, dass ein höchstmögliches Maß an Gesundheitsschutz und Sicherheit der Arbeitnehmer vonnöten ist. Es hat Entschlüsse angenommen, in denen es fordert, alle Aspekte, die das physische und psychische Wohlbefinden der Arbeitnehmer mittelbar oder unmittelbar beeinflussen, in den Rechtsvorschriften der EU zu berücksichtigen. Das Parlament hat zudem die Gestalt der Richtlinien zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in erheblichem Maße beeinflusst. Es unterstützt die Bemühungen der Kommission um eine bessere Bereitstellung von Informationen für KMU. Es ist der Auffassung, dass die Arbeit an die Fähigkeiten und Bedürfnisse der Menschen angepasst werden muss und nicht umgekehrt, und dass die Arbeitsumwelt die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Arbeitnehmer stärker berücksichtigen sollte. Das Parlament hat die Kommission nachdrücklich aufgefordert, neue Gefahren zu untersuchen, die durch die bestehenden Rechtsvorschriften nicht erfasst werden, z. B. Nanopartikel, Stress, Burn-out-Syndrom sowie Gewalt und Mobbing am Arbeitsplatz.

Insbesondere war es maßgeblich daran beteiligt, dass eine Rahmenvereinbarung zur Vermeidung von Verletzungen durch scharfe und spitze Instrumente im Krankenhaus- und Gesundheitssektor abgeschlossen wurde, deren Umsetzung durch die [Richtlinie 2010/32/EU des Rates](#) erfolgte. Ferner hat das Parlament Verbesserungen der bestehenden Rechtsvorschriften zum Schutz von schwangeren Arbeitnehmerinnen und zum Schutz von Arbeitnehmern gegen Erkrankungen des Bewegungsapparats gefordert. Zu weiteren zentralen Forderungen zählen zudem der Erlass einer Richtlinie zur Festlegung von Mindeststandards für die Anerkennung von Berufskrankheiten und die Ausweitung des Geltungsbereichs der [Rahmenrichtlinie 89/391/EWG](#) auf bestimmte Personengruppen (wie Angehörige der Streitkräfte, Selbstständige, Hausangestellte und Heimarbeiter).

Im Juni 2010 lehnte das Parlament den Vorschlag der Kommission zur Änderung der Richtlinie zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben, ab, da es nicht damit einverstanden war, dass selbstständige Kraftfahrer vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen werden sollten. Daraufhin zog die Kommission ihren Vorschlag zurück.



In seiner Entschließung vom 25. November 2015 brachte das Parlament, das damit auf die Annahme des Rahmens für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz für den Zeitraum 2014-2020 durch die Kommission reagierte, sein Bedauern darüber zum Ausdruck, dass in dem Rahmen keine spezifischen Ziele festgelegt wurden, und forderte, dass nach der Halbzeitüberprüfung 2016 konkretere legislative und nichtlegislative Maßnahmen aufgenommen werden.

Im September 2018 nahm das Parlament eine Entschließung zu den Möglichkeiten der Wiedereingliederung von Arbeitnehmern in hochwertige Beschäftigung nach einer Verletzung oder Erkrankung an, die auf drei Säulen fußt: Vorbeugung und Frühintervention, Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit und Einstellungswandel in Bezug auf die Wiedereingliederung von Arbeitnehmern.

Abgesehen von der Änderung vorgeschlagener Rechtsvorschriften und der Überwachung und Unterstützung der sonstigen Arbeit der Kommission im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit geht das Parlament das Thema auch zukunftsorientiert an, indem es die neuen Risiken in Verbindung mit technischen Innovationen und den zugehörigen Änderungen der Arbeitsorganisation untersucht.

[Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi / Stefan Schulz](#)  
12/2020

