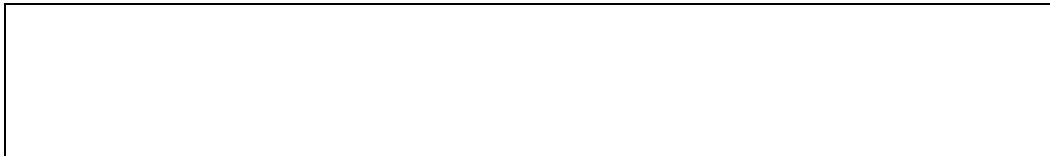


Gesperrt bis zum Beginn -

Es gilt das gesprochene Wort!

**Rede von Dr. Ralf Brauksiepe
Parlamentarischer Staatssekretär bei der
Bundesministerin für Arbeit und Soziales**



anlässlich der Fachveranstaltung „Quo vadis Sifa?“

am 12. Oktober 2011, Bundesanstalt für
Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund

Redezeit: 40 Minuten

Begrüßung

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Einladung und nehme die Gelegenheit gern wahr, Sie über die europapolitischen Entwicklungen im Arbeitsschutz zu informieren.

Einleitung

In der Regel sind die Arbeitsschutzgesetze in Deutschland eine 1:1-Umsetzung der EU-Richtlinien. Wichtigste Richtlinie ist die EU-Rahmenrichtlinie (89/391/EWG). Sie ist – ohne Übertreibung – eine Art „europäisches Grundgesetz“ für den Arbeitsschutz. In Deutschland wird sie primär mit dem Arbeitsschutzgesetz und dem Arbeitssicherheitsgesetz umgesetzt.

Nur als Beispiel für die große Bandbreite der Rahmenrichtlinie erwähne ich ihren Artikel 7, in dem die Bestellung von Arbeitsschutzexperten geregelt ist. Damit sind wir direkt beim Thema dieser Fachtagung. Artikel 7 gibt vor, dass der Arbeitgeber Arbeitnehmer zu benennen hat, die er mit Schutzmaßnahmen bzw.

der Verhütung von Gefahren beauftragt. Es können aber auch externe Präventionsdienste hinzugezogen werden.

Bei der Umsetzung des Artikels 7 haben die Mitgliedstaaten Gestaltungsspielraum. Diesen Gestaltungsspielraum hat das Arbeitssicherheitsgesetz genutzt. Es beschreibt Ziele und nennt Aufgaben, ohne konkrete Festlegungen zu treffen und bietet so für die Praxis Gestaltungsspielräume: Der Arbeitgeber hat Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestellen, *soweit* es für den Arbeits- und Gesundheitsschutz der Beschäftigten erforderlich ist.

Hauptteil

Sehr geehrte Damen und Herren,
ich möchte heute die aktuellen Entwicklungen, Themen und konkrete Vorhaben nennen, die auf europäischer Ebene zurzeit bearbeitet oder geplant werden. Dazu gehört auch, dass ich auf besondere Herausforderungen dieser Projekte hinweise und eine erste, zum Teil vorsichtige Bewertung wage. Voranstellen möchte ich aber kurz die Rahmenbedingungen, unter denen sich der

europäische Arbeitsschutz in den nächsten Jahren bewähren muss.

Demografischer Wandel und Strukturwandel

Die Arbeitswelt in Deutschland und anderen europäischen Mitgliedstaaten wird entscheidend durch zwei wichtige Faktoren geprägt: den demografischen Wandel und den Strukturwandel.

Der Altersdurchschnitt in den Betrieben wird unweigerlich steigen. Wir müssen also die für unseren Wohlstand notwendige Wertschöpfung mit älteren Beschäftigten erbringen. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die Menschen durch die Notwendigkeit, dem rasanten technologischen und strukturellen Wandel hin zu wissensintensiven Tätigkeiten folgen zu können. Qualifizierung und lebenslanges Lernen werden immer mehr zu einer Voraussetzung für den Erhalt der eigenen Beschäftigungsfähigkeit, aber auch für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Gut ausgebildete Fachkräfte sind deshalb in Zukunft der entscheidende Wettbewerbsvorteil für Unternehmen.

Demografischer Wandel und Strukturwandel wirken in die gleiche Richtung: Sie erhöhen die Nachfrage nach hochqualifizierten Fachkräften. Wir laufen auf eine Situation zu, in der nicht Arbeitslose Jobs suchen, sondern Unternehmen mit aller Macht um Arbeitskräfte werben und dafür Arbeitsbedingungen anbieten müssen, unter denen die Menschen bis ins Alter arbeiten können und arbeiten wollen. Hier sind ganz maßgeblich Sie, die Arbeitsschützer, gefragt, gute Gestaltungslösungen anzubieten.

Die Arbeitswelt muss so gestaltet werden, dass Beschäftigte ein Arbeitsleben lang gesund, gut geschützt und leistungsfähig bleiben. Davon profitieren die Beschäftigten, die Unternehmen und die Gemeinschaft; das Fachkräfteproblem wird auf diese Weise entschärft.

Meine Damen und Herren,
Ich bin mir recht sicher, dass der Arbeitsschutz in den kommenden Jahren daran gemessen wird, welchen Beitrag er leistet, um diese zentralen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen zu meistern.

Auf EU-Ebene ist es Aufgabe der Kommission, hier Initiativen zu ergreifen. Um Prioritäten zu setzen und Handlungsfelder zu identifizieren, nutzt die Kommission seit dem Jahr 2002 das Instrument „Arbeitsschutzstrategie“. Zurzeit läuft gerade die zweite EU-Strategie 2007 - 2012 mit dem Titel „Die Arbeitsplatzqualität verbessern und die Arbeitsproduktivität steigern“. Gleichzeitig haben die Vorarbeiten zur dritten Strategie begonnen. Ein Blick auf diese Entwicklung lässt uns meiner Meinung nach die großen Trends und Handlungsoptionen im Arbeitsschutz erkennen.

Von der aktuellen zur neuen EU- Arbeitsschutzstrategie 2013 - 2020

Unter deutscher EU-Präsidentschaft hat die EU-Kommission im Jahr 2007 ihre aktuelle Arbeitsschutzstrategie vorgestellt. Nach einer Reihe von EU-Aktionsprogrammen auf dem Feld des Arbeitsschutzes war sie, nach 2002 bis 2006, die zweite Strategie überhaupt. Wie ihr Titel verrät, sollte sie die Lissabon-Ziele unterstützen. In dieser Strategie erkennt die EU-Kommission an, dass der Arbeitsschutz nicht nur menschliches Leiden verhindert, sondern auch einen wichtigen Beitrag zu

„mehr und besseren Arbeitsplätzen“ leistet und die wirtschaftliche Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der EU fördert.

Schwerpunkte der EU-Arbeitsschutzstrategie 2007 - 2012 sind:

1. Die ordnungsgemäße Durchführung der Rechtsvorschriften;
2. Unterstützung von KMUs bei der Umsetzung dieser Rechtsvorschriften;
3. Anpassung des EU-Rechtsrahmens an die Entwicklung der Arbeitswelt und seine Vereinfachung besonders mit Blick auf die KMUs;
4. Die Förderung von nationalen Arbeitsschutzstrategien;
5. Anstoßen einer Verhaltensänderung bei den Arbeitnehmern und Gewinnung der Arbeitgeber für die Gesundheitsförderung;
6. Entwicklung von Methoden für die Ermittlung und Bewertung von neuen Risiken;
7. Weiterverfolgung erreichter Fortschritte und
8. Förderung von Gesundheit und Sicherheit auf internationaler Ebene.

Relativ schnell bekannt wurde die aktuelle EU-Strategie, weil sie ein kühnes quantitatives Ziel formuliert: Bis zum Jahr 2012 solle die Inzidenz der Arbeitsunfälle um 25 % EU-weit sinken. Die Zahl 25 % warf in den Mitgliedstaaten einige Fragen auf:

- War die EU-Kommission nach dem recht deutlichen Rückgang der Arbeitsunfallzahlen von 2000 bis 2004 (Rückgang der Inzidenz der Arbeitsunfällen um 20 %, die der tödlichen um 17 %) von Fortschrittsgläubigkeit ergriffen?
- Wie wird sich die Osterweiterung der EU auf die Arbeitsunfallzahlen in Zukunft auswirken? Gibt es dort ein so großes Präventionspotential, dass mit überschaubaren Mitteln ein schneller Erfolg zu erzielen ist? Oder wird der Aufbau einer verlässlichen Unfallberichterstattung in den neuen Mitgliedstaaten zu einem dramatischen Anstieg der EU-weiten Quote führen?
- Und warum gibt es in der aktuellen EU-Strategie nur für die Senkung der Arbeitsunfallquote ein quantitatives Ziel und nicht auch für die Berufskrankheiten?

Das Rätsel um die 25 %-Quote war verblüffend einfach zu lösen: Die 25 % sind eine Größe, die die EU-Kommission dem Zeitgeist entsprechend gesetzt

hat. Denken Sie zum Beispiel an vergleichbare Ziele wie die Absenkung der bürokratischen Lasten um 25 %. Und warum wurde die 25 %-Quote nicht auf die Berufskrankheiten angewendet? Einfache Antwort: Weil es im Gegensatz zu den Arbeitsunfallzahlen EU-weit überhaupt kein vergleichbares Datenmaterial für die Berufskrankheiten gibt.

In Anbetracht dieser Fakten hat sich der Rat der Europäischen Union im Jahr 2007 in seiner EntschlieÙung zur aktuellen EU-Strategie sehr vorsichtig zum 25 %-Ziel geäuÙert. In der EntschlieÙung heiÙt es:

„Der Rat unterstützt die Kommission in ihrem Bestreben, die Inzidenz von Arbeitsunfällen auf der Ebene der EU **unter Berücksichtigung der Erfahrungen, der Besonderheiten und der Möglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten** um 25 % zu verringern.“

Beim Start der ersten nationalen Arbeitsschutzstrategie in Deutschland im Jahr 2008 hat man sich an diesem „Wording“ orientiert und keine quantitativen Ziele ausgegeben. Die Träger der „Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie“

sind sich aber einig, dass sie einen bedeutenden Beitrag zum Erreichen des 25 %-Zieles leisten wollen.

Die Laufzeit der aktuellen EU-Strategie neigt sich dem Ende zu. Die Frage nach einer Erfolgskontrolle wird gestellt. Tatsächlich wählt die Kommission in diesen Tagen einen Auftragnehmer aus, der die laufende Strategie evaluieren wird. Mit einer endgültigen Bewertung muss man sich also noch zurückhalten. Dennoch gibt es erste Daten. Diese Daten stammen von einem Zwischenbericht, den die Kommission auf Bitten des EU-Parlaments im April dieses Jahres vorgelegt hat.

Erste Bewertung der laufenden EU-Strategie

Die EU-Kommission kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht auf die offiziellen Arbeitsunfallzahlen zurückgreifen, weil Eurostat die Daten erst im Jahr 2014 liefern kann. Aber durch Abfrage eines Trends wurde festgestellt, dass in 15 Mitgliedstaaten die Arbeitsunfallzahlen fallen und in 4 Staaten wohl unverändert bleiben.

Eine besonders positive Entwicklung notiert die EU-Kommission bei der Entwicklung von nationalen

Arbeitsschutzstrategien. Hatten vor wenigen Jahren nur wenige EU-Staaten eine nationale Arbeitsschutzstrategie, so sind es heute 25 von 27 Mitgliedstaaten, die über nationale Strategien oder strategische Arbeitsschutzpläne verfügen. Welche praktischen Ergebnisse diese nationalen Strategien liefern und wie sie zum Erreichen der EU-Ziele beitragen, wird sich zeigen müssen. Aber eines scheint klar: Arbeitsschutzstrategien liefern keine Erfolge über Nacht. Das zeigen auch die Erfahrungen der skandinavischen Länder, die bei dieser Entwicklung Trendsetter waren.

Arbeitsschutzstrategien sind immer Langzeitprojekte. Aber die Priorisierung von Zielen, die Identifizierung von Handlungsfeldern und der abgestimmte Einsatz von Ressourcen machen sich fast überall bezahlt.

Ich möchte an dieser Stelle nicht auf alle Einzelheiten des Zwischenberichts eingehen. Aber ich möchte einige Punkte zur Entwicklung des Rechtsrahmens sagen. Ziel der aktuellen Strategie ist es, die „existierenden Rechtsvorschriften an die Entwicklung des technischen Fortschritts und der Arbeitswelt“ anzupassen. Bisher sind zwei neue Richtlinien im Bereich des Arbeitsschutzes in Kraft getreten und weitere in Arbeit.

Die neuen Richtlinien sind: Die „Dritte Liste der indikativen Arbeitsplatzgrenzwerte“ (2009/161/EU), die für rund 20 Chemikalien gilt und die Richtlinie zur „Durchführung des Sozialpartnerabkommens zur Vermeidung von Verletzungen durch scharfe/spitze Instrumente im Krankenhaus- und Gesundheitssektor“ (2010/32/EU).

Aktuelle Gesetzesinitiativen der Kommission

Die Kommission hat weitere Rechtsvorhaben in Arbeit. Auf drei möchte ich näher eingehen:

1. Die Überarbeitung der Krebsrichtlinie lässt jetzt schon seit Jahren auf sich warten. Inzwischen hat ein Auftragnehmer der EU-Kommission für rund 25 relevante krebserzeugende Stoffe Grenzwerte vorgeschlagen. Bemerkenswert ist, dass die Methodik des Auftragnehmers kaum Ähnlichkeit besitzt, mit dem in Deutschland entwickelten Risikokonzept zur Ableitung von Risiko basierten Grenzwerten für krebserzeugende Stoffe. Hier wird wohl eine Grundsatzdiskussion auf Fachebene zu führen sein.

2. In der Ratsarbeitsgruppe „Soziale Fragen“ laufen zurzeit die Verhandlungen zur Überarbeitung der Richtlinie über die Mindestvorschriften zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch elektromagnetische Felder (2004/40/EG). Die Kommission handelt hier unter erheblichen Zeitdruck. Im Jahr 2008 hatte der Rat und das Europäische Parlament die Frist zur Umsetzung der Richtlinie um vier Jahre verlängert. Die Gründe waren unter anderem die mögliche Grenzwertüberschreitungen bei medizinischen Anwendungen der Magnetresonanztomographie (MRT) wegen zu restriktiver Vorgaben der fachlich überholten EU-Richtlinie und die schnelle Weiterentwicklung der Gerätetechnik. Die Experten des Bundesarbeitsministeriums und viele ihrer europäischen Kollegen sind nicht sehr glücklich, dass der Entwurf der Kommission bereits in der Ratsarbeitsgruppe verhandelt wird. Der Entwurf weist ihrer Meinung nach noch erheblichen Änderungsbedarf auf. Bitte haben Sie Verständnis dafür, dass ich jetzt keine weiteren Details aus den laufenden Beratungen nenne.

3. Eine dritte neue Gesetzesinitiative der EU-Kommission betrifft die arbeitsbedingten Muskel-Skeletterkrankungen. Hier soll eine Vereinfachung der geltenden Rechtsgrundlagen erreicht werden. In den letzten Monaten hat die Kommission eine Folgenabschätzungsstudie zur Analyse sozioökonomischer Folgen möglicher Initiativen im Bereich der Ergonomie durchführen lassen. Unter den untersuchten Politikoptionen ist auch der Erlass einer neuen Einzelrichtlinie mit Mindestanforderungen zur Ergonomie, insbesondere zur Prävention arbeitsbedingter Muskel-Skeletterkrankungen und von Sehproblemen durch Bildschirmarbeit. Gleichzeitig sollen die derzeit geltenden Lastenhandhabungsrichtlinie und Bildschirmarbeitsrichtlinie aufgehoben werden.

Die Kommission hat angekündigt, ihren Vorschlag bald vorzulegen. Was Einzelheiten betrifft eines möglichen neuen Richtlinienentwurfs betrifft, so müssen wir uns also noch ein wenig gedulden. Ob mit einer neuen Richtlinie die beiden von der EU-Kommission verfolgten Ziele, also die Rechtsvereinfachung und die Verbesserung der

Prävention, gleichzeitig erreicht werden können, wird vom konkreten Inhalt des Entwurfs abhängen. Wir werden uns den Entwurf genau ansehen. Ich möchte dem an dieser Stelle nicht vorgreifen.

Klar ist aber, dass das durch die geltende Rechtslage vorhandene Schutzniveau beibehalten werden soll. Das haben Regierungsvertreter und Sozialpartner auch gegenüber der Kommission zu einem Vorentwurf einer Richtlinie im Dezember 2009 deutlich gemacht: Mit jeglicher neuen Richtlinie sollte das derzeit mit der Lastenhandhabungsrichtlinie und der Bildschirmarbeitsrichtlinie vorhandene Schutzniveau beibehalten werden.

Damit wir uns recht verstehen: Es steht völlig außer Zweifel, dass die Bekämpfung der Muskel-Skeletterkrankungen auf europäischer Ebene von großer Bedeutung ist. Nach Zahlen der europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz gehören die Muskel-Skeletterkrankungen zu den häufigsten arbeitsbedingten Gesundheitsproblemen in der EU. Ein Viertel aller

Arbeitnehmer klagen über Rückenschmerzen, fast ein Viertel über Muskelschmerzen.

Auch in Deutschland sind arbeitsbedingte Muskel-Skelett-Erkrankungen weit verbreitet. Muskel- und Skelettleiden bilden bei uns nach wie vor die gewichtigste Krankheitsgruppe bei Arbeitsunfähigkeit. In Zahlen ausgedrückt machten sie im Jahr 2009 - das sind die neuesten verfügbaren Zahlen - 25,4 % aller Arbeitsunfähigkeitstage aus. Das heißt, mehr als ein Viertel aller Krankheitstage entfiel in Deutschland auf Muskel-Skelett-Erkrankungen.

Wie wird eine EU-Strategie gemacht?

Bevor ich einige mögliche Ziele und Themen einer neuen Gemeinschaftsstrategie nenne, will ich noch eine übergeordnete Frage klären. Sie lautet: Wie entsteht eigentlich eine europäische Arbeitsschutzstrategie?

Ein inzwischen pensionierter Beamter hat mir dazu folgende Geschichte aus dem letzten Jahrtausend erzählt: Nachdem die EU-Rahmenrichtlinie 1989 verabschiedet war, entschloss sich die Kommission, sogenannte „Aktionsprogramme“ zum Arbeitsschutz

aufzulegen. Es waren die Vorgänger der heutigen Arbeitsschutzstrategien, deren erste ja im Jahr 2002 beschlossen wurde. Damals muss es recht „unbürokratisch“ zugegangen sein. Auf einer Sitzung wurden die nationalen Arbeitsschutzexperten kurz gefragt, was denn in einer Art EU-weiter Strategie drinstehen könnte. Daraufhin sollten sich interessierte Experten je ein Blatt Papier greifen und in 20 Minuten ein paar Ideen aufschreiben.

Ich kann den vollen Wahrheitsgehalt solcher EU-Legenden nicht überprüfen. Ich gehe aber fest davon aus, dass der EU-Beamte auch den Sozialpartnern ausreichend Papier gegeben hat. Denn es ist ein Grundgedanke des europäischen Arbeitsschutzes: Die Kommission hört neben den Regierungsvertretern immer die Sozialpartner an.

Seit 1974 gibt es dafür – heute in leicht veränderter Form – einen Ausschuss. Es ist der Beratende Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit. Er berät und unterstützt die Kommission in allen Fragen des Arbeitsschutzes. Der Beratende Ausschuss ist „tripartit“ organisiert. Das heißt, jeder Mitgliedstaat entsendet einen Vertreter oder Vertreterin für die Regierung und je einen für

Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite. Die drei Bänke heißen „Interessengruppen“. Sie tagen viermal pro Jahr jeder für sich und zweimal jährlich im Plenum. Der Beratende Ausschuss setzt Arbeitsgruppen ein, die ebenfalls tripäritätisch besetzt sind. Die Arbeitsgruppen entwerfen zu aktuellen Fragen und Problemen Stellungnahmen. Eine solche Arbeitsgruppe bereitet zurzeit ein Dokument vor, das mögliche Inhalte einer neuen Strategie vorschlägt. Das Dokument soll Ende des Jahres im Plenum angenommen und der Kommission zugeleitet werden.

Um es noch einmal ganz deutlich zu sagen: Die EU-Gemeinschaftsstrategie ist eine Mitteilung der Kommission. Es ist ihr Papier. Sie wird aber Stellungnahmen verschiedener EU-Ausschüsse oder Institutionen wie zum Beispiel des Europäischen Parlaments berücksichtigen.

Mögliche Inhalte einer neuen EU-Strategie

Zum jetzigen Zeitpunkt kann man davon ausgehen, dass die Kommission den Vorschlag des Beratenden Ausschusses aufgreift und die Laufzeit der neuen Arbeitsschutzstrategie an die EU 2020-Strategie anpasst. Wir werden also eine Arbeitsschutzstrategie

mit acht Jahren Laufzeit bekommen. Ich möchte jetzt einen Ausblick wagen, welche möglichen Ziele und Inhalte diese Strategie haben könnte:

Der Beratende Ausschuss musste bereits feststellen, dass das Politikfeld „Arbeitsschutz“ in der wichtigen EU 2020-Strategie nicht namentlich erwähnt ist. Es wird Aufgabe der Kommission sein, darzustellen, welchen sozioökonomischen Beitrag der europäische Arbeitsschutz in Zukunft leistet. Dies ist umso wichtiger, weil der Arbeitsschutz aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise in vielen Mitgliedstaaten unter Druck steht. In einer neuen EU-Strategie muss klar dargestellt sein, dass gesunde und motivierte Arbeitnehmer die Grundvoraussetzung für die Gestaltung des demografischen Wandels und einer immer globaler agierenden und wettbewerbsorientierten Wirtschaft sind.

Die neue EU-Strategie wird sich auch den konkreten Herausforderungen stellen müssen, die die EU-Erweiterung 2004 und 2007 mit sich gebracht haben. Es gilt zwar in allen 27 Mitgliedstaaten die EU-Rahmenrichtlinie zum Arbeitsschutz, aber bei der praktischen Anwendung gibt es noch große Unterschiede. Es wird vermutlich das größte Ziel der

neuen Strategie sein, bis zum Jahr 2020 das gleiche Schutzniveau für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in allen EU-Mitgliedstaaten zu erreichen. Das ist selbstverständlich sehr im Interesse der Exportnation Deutschland. Es kann nicht sein, dass Jahre nach der Erweiterung selbst innerhalb der EU noch Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Anwendung des gemeinschaftlichen Rechtsstandes auf Unternehmensebene herrschen.

Neben der Prävention von Arbeitsunfällen werden in der neuen Strategie die arbeitsbedingten Erkrankungen eine bedeutendere Rolle spielen als in der aktuellen Strategie. Ich habe ja schon betont, welche traurige Bedeutung die Muskel-Skeletterkrankungen in Deutschland und Europa spielen. Ihre Bekämpfung wird selbstverständlich weiter ein Schwerpunkt der neuen EU-Arbeitsschutzstrategie bleiben. Die Kommission sollte sich bei diesem Thema aber nicht nur auf die Gesetzgebung verlassen, sondern auch Verantwortung für ein europaweites, thematisches Aktionsprogramm übernehmen.

Arbeitsbedingter Stress ist in den letzten zehn Jahren in sechs EU-Staaten, darunter auch in Deutschland, gestiegen. 60 % der europäischen Arbeitnehmer arbeiten inzwischen ein Viertel ihrer Arbeitszeit unter hohem Termindruck. Erst im Februar 2011 hat die EU-Kommission eine Bewertung der autonomen Vereinbarung der europäischen Sozialpartner zu arbeitsbedingtem Stress veröffentlicht. Auch in Deutschland sind die Ergebnisse hinter den Erwartungen zurückgeblieben.

Nach jüngsten Studien dürften 50 % bis 60 % aller Ausfalltage mit Stress in Verbindung stehen. Die unmittelbar von Stress am Arbeitsplatz verursachten Kosten machen nach Schätzungen EU-weit 4 % des Bruttoinlandsproduktes aus. Das ist eine Größe, die sogar das zukünftige Wirtschaftswachstum in der EU negativ beeinflussen kann. Man kann also davon ausgehen, dass die Kommission in ihrer neuen Strategie hier dem Beispiel der „Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie“ folgen wird und sich ausführlich mit dem Thema psycho-soziale Gefährdungen beschäftigen wird. Schon heute steht fest, dass die Europäische Agentur für Arbeitsschutz in Bilbao (Spanien) in den Jahren 2014 und 2015 ihre

Kampagne den psycho-sozialen Risiken am Arbeitsplatz widmen wird.

Der Beratende Ausschuss wird der EU-Kommission eine ganze Reihe von möglichen Instrumenten für ihre neue Strategie vorschlagen. Unter anderem wird es darum gehen, den erfolgreichen Weg der nationalen Arbeitsschutzstrategien weiter auszubauen. War es Aufgabe der aktuellen Strategie, nationale Strategien überhaupt zu etablieren, wird es nun darum gehen, die nationalen Strategien qualitativ zu verbessern. Das könnte zum Beispiel die Analysemethoden zur nationalen Arbeitsschutzsituation betreffen, aber auch die Effektivität und die Gewinnung von Indikatoren für die Evaluation.

Ein weitere großes Thema der neuen Strategie wird ihr Verhältnis zur Gesetzgebung. Die Kommission hat Ende 2010 in ihrer Mitteilung „Agenda for new skills and jobs“ angekündigt, alle Arbeitsschutz-Richtlinien bis zum Jahr 2014 zu evaluieren. Das ist eine Mammutaufgabe. Die Methode der Evaluation und die Ergebnisse sollten unter Beteiligung von Regierungen und Sozialpartnern im Beratenden Ausschuss diskutiert werden.

Ich kann jetzt nicht alle möglichen inhaltlichen Punkte darstellen. Die bekannten Themen Forschung, Sozialpartnerbeteiligung, Arbeitsaufsicht und die Identifizierung von neuen Risiken am Arbeitsplatz werden in der neuen Strategie aber gewiss den veränderten Bedingungen in Europa anzupassen sein.

Ausführlicher möchte ich aber auf ein Instrument der Politikgestaltung hinweisen, dem die Kommission gerade im Bereich Arbeitsschutz großes Potential zutraut. Es ist der Soziale Dialog auf EU-Ebene. Sollte der Soziale Dialog zukünftig die Arbeitsschutzgesetzgebung in Europa tatsächlich verstärkt prägen, könnten die Mitgliedstaaten vor spannende Herausforderungen gestellt werden.

Sozialer Dialog

Ich hole thematisch etwas weiter aus:

Nach Artikel 154 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ex-Artikel 138 EGV) hat die Kommission die Aufgabe, die Anhörung der Sozialpartner auf EU-Ebene zu fördern und den Dialog zwischen den Sozialpartnern zu erleichtern.

Die Kommission hört zu diesem Zweck, bevor sie Vorschläge im Bereich der Sozialpolitik unterbreitet, die Sozialpartner an. Bei diesen Anhörungen können die Sozialpartner der Kommission mitteilen, dass sie den Prozess nach Artikel 155 in Gang setzen wollen. Die europäischen Sozialpartner treten dann in einen autonomen Dialog, der zum Abschluss einer Vereinbarung führen kann. Die Sozialpartner können aber auch eigenständig einen Ausschuss des Sozialen Dialogs bei der Kommission beantragen und in Verhandlungen treten.

Es ist eine spannende Frage, wie Sozialpartnervereinbarungen umgesetzt werden. Grundsätzlich gibt es zwei Wege: Die Durchführung nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten. Das ist zum Beispiel bei der Sozialpartnervereinbarung zum arbeitsbezogenen Stress der Fall. Oder die Sozialpartner können die Kommission bitten, ihre Vereinbarung dem Rat zur Entscheidung vorzulegen. In der Regel heißt das Umsetzung durch eine EU-Richtlinie. Das war in der Vergangenheit zum Beispiel der Fall beim Elternurlaub, der Teilzeitarbeit, den befristeten Arbeitsverhältnissen, den Vorschriften zur Leiharbeit oder zur Telearbeit.

Diese Richtlinien stammen alle aus dem branchenübergreifenden Sozialen Dialog. Das bedeutet, dass in der Regel die großen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen daran mitarbeiten. Das bleibt nicht im Verborgenen. Aber kennen Sie auch die „Europäische Rahmenvereinbarung betreffend die Verhütung von Gesundheitsgefahren in der Friseurbranche“, die im sektoralen Sozialen Dialog entsteht? Vermutlich kennen Sie diese Sozialpartnervereinbarung nicht. Selbst das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kennt den Entwurf offiziell noch nicht, weil die Kommission keine Entwürfe aus dem Sozialen Dialog veröffentlicht.

Und damit komme ich zu einer weiteren Besonderheit bei der Umsetzung durch Ratsbeschluss. Wenn die Kommission ein Sozialpartnerabkommen dem Rat zur Entscheidung vorlegt, kann der Rat nur zustimmen oder ablehnen. Am Text des Abkommens dürfen die Mitgliedstaaten inhaltlich nichts verändern.

Begründung: Jeder Eingriff in den Text ist ein Eingriff in die Autonomie der Sozialpartner.

Die Mitgliedstaaten stimmen zu und müssen mit dem Text leben, wie er ist. Inhaltliche Diskussionen gibt es

auch im Europäischen Parlament nicht. Es wird über die Entscheidung des Rates nur informiert. Diese Besonderheiten haben bei der Umsetzung der sogenannten Nadelstich-Richtlinie, eine Richtlinie, die im Krankenhaussektor die Infektionsgefahr durch Nadelstichverletzungen senken soll, in einigen Mitgliedstaaten für erhebliche Unsicherheit gesorgt. Unklare Formulierungen auf EU-Ebene führen nun mal in der Regel nicht zu glasklaren nationalen Gesetzen. Es ist ein Glück, dass wir in Deutschland solche Probleme bei der Umsetzung dieser Richtlinie nicht haben werden.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ob die Vereinbarung für das Friseurhandwerk dem Rat zur Entscheidung vorgelegt wird, entscheidet die Kommission noch. Ich wollte Sie mit diesem aktuellen Beispiel aber darauf aufmerksam machen, dass die Mitgliedstaaten in Zukunft vermutlich verstärkt mit Sozialpartnervereinbarungen zu rechnen haben.

Allein in den letzten zehn Jahren hat sich die Zahl der Ausschüsse für den sektoralen Sozialen Dialog mehr als verdoppelt. Inzwischen gibt es rund 40 Ausschüsse. Darunter sind zum Beispiel Ausschüsse für klassische Industriebranchen wie Metall, Chemie,

Bau und Papier; den Verkehr (Eisenbahn, Schiffs- und Flugverkehr) oder auch Dienstleistungen wie Versicherungen, Versorger (Gas und Elektrizität) und Telekommunikation bis hin zur Öffentlichen Verwaltung, Erziehung und bald wohl auch für den Sport (Fitness-Clubs u. ä).

Und es darf davon ausgegangen werden, dass weitere dazukommen. Denn die EU-Kommission hat das Tempo, mit dem sie das politische Instrument „Sozialen Dialog“ vorantreibt, weiter erhöht. Die Kommission hat sich in ihrem Arbeitsdokument zu „Arbeitsweise und Potenzial der Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog in Europa“ im Sommer 2010 dazu recht eindeutig geäußert. Auch drei konkrete Handlungsfelder werden genannt. Es sind dies Arbeitsschutz, Arbeitsbedingungen und Arbeitszeit.

Der zügige Ausbau des Sozialen Dialogs wird leider nicht von einem Mehr an Öffentlichkeit und Transparenz begleitet. Auf der kommissionseigenen Internetsite zum Sozialen Dialog finden sich kaum aktuelle Informationen und auf den Konferenzen zum Sozialen Dialog diskutieren die Sozialpartner untereinander und mit der Kommission.

Das konkrete Problem für die Regierungsseite ist, dass sie von Diskussionsprozessen im Sozialen Dialog erst zu einem sehr späten Zeitpunkt - vielleicht sogar nur zufällig - etwas erfährt. Das Problem kann sich zuspitzen, wenn eine Sozialpartnervereinbarung dem Rat zur Entscheidung vorgelegt wird. Wie gesagt: Die Mitgliedstaaten können im Rat nur noch zustimmen oder ablehnen. Inhaltliche Ergänzungen oder Änderungen sind nicht mehr möglich.

Sollte die EU-Kommission ihren Kurs beibehalten und den Sozialen Dialog vorantreiben, ohne dem Informationsbedarf der Mitgliedstaaten gerecht zu werden, ist es eine Frage der Zeit, bis sich dieser und jener Mitgliedstaat in dem Dilemma „Zustimmen ohne Änderungsmöglichkeit“ oder „Ablehnen ohne Änderungsmöglichkeit“ wiederfindet. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist deshalb sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene aktiv geworden.

Auf EU-Ebene haben wir im „Beratenden Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz“ zusammen mit anderen Mitgliedern die Kommission angeschrieben und auf die Informationsdefizite

hingewiesen. Gerade auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes ist es unglücklich, dass der Beratende Ausschuss bei der Kommission und die Ausschüsse im Rahmen des Sozialen Dialogs kaum Informationen austauschen. Das ist schwer zu verstehen, weil der Beratende Ausschuss „tripartit“, d. h. auch mit europäischen Sozialpartnern, besetzt ist. Aber die Zusammensetzung der Sozialpartner ist nun mal unterschiedlich: Im Beratenden Ausschuss stellen die großen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen die Mitglieder, wohingegen gerade im sektoralen Sozialen Dialog branchenspezifische Organisationen verhandeln. Diese Verbände und Gewerkschaften müssen noch nicht einmal tariffähig sein. Bedingung für die Aufnahme von Verhandlungen ist, dass diese Organisationen ihre sogenannte „Repräsentativität“ für ihre Branche nachweisen.

Es ist also durchaus möglich, dass noch nicht einmal die großen, nationalen Dachverbände der Sozialpartner wissen, wer im sektoralen Sozialen Dialog verhandelt. In den Ausschüssen müssen auch nicht Sozialpartner aus allen Mitgliedstaaten vertreten sein.

Man kann verstehen, dass die Kommission aufgrund der Autonomie der Sozialpartner nicht aus laufenden Verhandlungen berichten kann. Aber sicher ist es für die Mitgliedstaaten wichtig zu wissen, über welche Themen aktuell im Sozialen Dialog gesprochen wird und auf welchem Gebiet eine Vereinbarung vorbereitet wird. Erst solche Informationen helfen, Doppelarbeit zu verhindern und Fachwissen auszutauschen. Ich bin deshalb sehr froh, dass die zuständigen Fachreferate der Kommission erst kürzlich zugesagt haben, den Informationsaustausch zu verbessern.

Da die Mitgliedstaaten im Sozialen Dialog keine Rolle haben, wissen sie in der Regel auch nicht, wer oder wie viele Sozialpartner in welchen Branchen gerade in Brüssel verhandeln. Dieses Informationsdefizit wollte das Bundesarbeitsministerium beheben und hat Anfang des Jahres zum ersten Mal deutsche Vertreterinnen und Vertreter aus dem Sozialen Dialog nach Berlin zu einem Meinungsaustausch auf Fachebene eingeladen. Neben dem DGB und der BDA waren auch viele Einzelgewerkschaften und branchenspezifische Arbeitgebervertreter anwesend. Wir schätzen inzwischen, dass rund 100 Experten der

deutschen Sozialpartner vor allem im sektoralen europäischen Sozialen Dialog mitarbeiten.

Die Reaktion unserer deutschen Sozialpartner auf die Initiative des Bundesarbeitsministeriums war erfreulich. Unsere Fachbeamten wurden von den Sozialpartnern über die innere Arbeitsweise in den Ausschüssen informiert, und es wurde zugesagt, das BMAS über aktuelle Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich erwarte nicht, dass es zur Regel wird, dass die europäischen Sozialpartner versuchen, über Artikel 155 ihre Vereinbarungen als Richtlinie umzusetzen. Dazu sind die Interessen und Positionen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf europäischer Ebene in vielen Einzelfragen zu weit auseinander. Außerdem beschäftigt sich der Soziale Dialog als Zweiparteiensystem nicht ausschließlich mit Vereinbarungen, die verbindlich in das Gemeinschaftsrecht übernommen werden sollen. Im Gegenteil: Von den über 300 Dokumenten, die bisher im Sozialen Dialog branchenübergreifend oder sektoral entstanden sind, haben die meisten den Charakter von Stellungnahmen oder Erklärungen.

Trotzdem ist es bemerkenswert, in welcher Geschwindigkeit sich der Soziale Dialog von seinen Anfängen als Anhörungskomponente im Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951) bis heute entwickelt hat. Und auch die Zukunft könnte spannend werden. Der Soziale Dialog hat nämlich die Absicht, die Entwicklung von globalen Sozialstandards zu stärken. Nach allem, was wir wissen, prüfen die Sozialpartner, welche Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation sich für Verhandlungen im Sozialen Dialog eignen. Das Ziel scheint klar: Die ILO-Übereinkommen könnten als Sozialpartnervereinbarung dem Rat zur Entscheidung vorgelegt und ins Gemeinschaftsrecht überführt werden. Man darf gespannt darauf sein, wie die nationalen Parlamente darauf reagieren. Sie sind es schließlich, die für die Ratifizierung von internationalen Verträgen - also auch ILO-Übereinkommen - zuständig sind.

Schluss

Meine sehr verehrten Damen und Herren,
ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit. Ich hoffe,
dass ich mit meinen Ausführungen die

europapolitischen Zusammenhänge im Arbeitsschutz erläutern konnte und Ihnen einen spannenden Ausblick auf die kommenden Jahre gegeben habe.