

# Aufstieg und Niedergang eines sozial-politischen Handlungsfeldes: der Arbeits- und Gesundheitsschutz der Europäischen Union

Gut 15 Jahre lang, zwischen 1986 und 2004, spielte das Gemeinschaftsrecht bei Reformen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes auf nationaler Ebene eine wichtige positive Rolle. Seit 2004 wurde diese Aktivität immer stärker gebremst, während gleichzeitig die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) im Bereich der Arbeitsbedingungen immer größer wurden. Jährlich sterben in Europa mehr als 160.000 Beschäftigte infolge schlechter Arbeitsbedingungen. Gesundheit und Sicherheit sollten deshalb zentrale Handlungsfelder für die Politik der Europäischen Union sein.<sup>1</sup>

LAURENT VOGEL

## 1. Einleitung

Im Bereich der Sozialpolitik der Europäischen Union (EU) ist der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz eines der zentralen Themen. Der Arbeitsvertrag ist seinem Wesen nach ein Vertrag, der in Abhängigkeit von der zu erbringenden Arbeitsleistung eine Gefährdung des Körpers, der Gesundheit und sogar des Lebens der Beschäftigten zur Folge haben kann. Aufgabe der Gesetzgebung ist es deshalb, der unternehmerischen Freiheit soziale Grenzen zu setzen und den Arbeitnehmern Rechte an die Hand zu geben, ihre Arbeitsbedingungen kontrollieren zu können. Es ist kein Zufall, dass seit dem 19. Jahrhundert der Arbeitsschutz im Zentrum der Herausbildung des Arbeitsrechts stand, das sich als eigenständiges Rechtsgebiet mit anderen Prinzipien neben dem Bürgerlichen Recht entwickelte.

Die EU verfügt im Vergleich zu der Summe der nationalen Haushalte nur über ein geringes Budget. Deshalb ist die Jurisdiktion das bevorzugte politische Instrument zur Harmonisierung der sozialen Bedingungen. Sie soll eine Leitfunktion ausüben, damit die Mitgliedstaaten die Ziele der EU übernehmen. Die Union kann sich darüber hinaus auch anderer Instrumente bedienen (Sozialdialog, Kohäsionsfonds, die Definition gemeinsamer statistischer Indikatoren usw.), doch es gibt keinen ökonomischen Mechanismus, der eine Angleichung unter den Mitgliedstaaten durch eine Umverteilung der Ressourcen regeln würde. Genauso

wenig gibt es eine starke „Wirtschaftsregierung“ mit entsprechender Industriepolitik, Investitionsplanung oder einem öffentlichen Dienst auf europäischer Ebene. Es bedarf folglich der Schaffung von Regeln, wenn die EU mehr als nur eine reine Freihandelszone sein soll. Schaut man sich jedoch das Sozialrecht der EU an, so hat die Rechtssetzung zum Arbeits- und Gesundheitsschutz überwiegend beschreibenden Charakter. Sie regelt überwiegend nur technische Details, thematisiert jedoch nicht dahinter liegende Problemstellungen. Wie ich im Weiteren zeigen werde, ist dieser Ansatz unzulänglich. Das Recht auf Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz wirft zwangsläufig grundsätzliche Fragen auf, weil es über öffentliche (Aufsicht) und soziale Kontrolle (Arbeitnehmerbeteiligung) die Organisationsmacht des Arbeitgebers beschneidet und der unternehmerischen Freiheit Grenzen setzt. Deshalb gehören die Regelungen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz zu den besten Indikatoren für die Qualität des sozialen Europas. Ziel des Beitrages ist, die Entwicklung der EU-Arbeits- und Gesundheitsschutzpolitik im Kontext der sich verschärfenden sozialen Ungleichheiten zwischen den europäischen Gesellschaften zu analysieren. ►

1 Übersetzung aus dem Französischen: Monika Mayr.

## 2. Die Entwicklung der Gemeinschaftsverträge

### 2.1 Die Römischen Verträge

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war von der optimistischen Überzeugung geprägt, dass es eine positive Wechselwirkung zwischen Wettbewerb, Wirtschaftswachstum und sozialem Fortschritt gibt. Der Inhalt des Artikels 117 des Gründungsvertrages findet sich heute wieder in Artikel 151 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV):

„Die Mitgliedstaaten sind sich darin einig, dass die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmerschaft gefördert werden muss, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen. Sie sind der Auffassung, dass sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem, eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden, Wirken des Binnenmarkts als auch aus den im vorliegenden Vertrage vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird.“

Hierin liegt eine doppelte Ambiguität: eine politische und eine rechtliche. Politisch, weil der Vertrag unterstellt, dass die Bildung eines Binnenmarktes wie selbstverständlich zu einer Harmonisierung der sozialen Bedingungen in demselben führen werde (bekannt in der Ökonomie als „Spillover-Effekt“). Partiell erklärt sich diese Überzeugung aus dem sehr spezifischen historischen Kontext der sogenannten „dreißig glorreichen Nachkriegsjahre“. Es handelt sich um eine Periode in der Geschichte Westeuropas, die mit dem Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg beginnt und zur Mitte der 1970er Jahre mit einem konjunkturellen Abschwung, der Zunahme sozialer Unruhen und dem langsamem Zerfall der Sowjetunion endet. In dieser verhältnismäßig kurzen Periode, während der sich das Wirtschaftswachstum auf die privilegierte Stellung Europas in der internationalen Arbeitsteilung gründet, wird in den Gründerstaaten der Europäischen Union der Liberalismus durch erhebliche soziale Konzessionen eingeschränkt. Dies führt zu einer Akkumulation materiellen Reichtums und, unter dem fortwährenden Druck sozialer Kämpfe, zu einer im Vergleich zu früheren und nachfolgenden Epochen weniger ungleichen Güterverteilung (Piketty 2013). Dieser Zusammenhang begünstigt eine Kultur des Kompromisses. Er erlaubt wichtige Fortschritte in den Sozialversicherungssystemen und eine Institutionalisierung korporatistischer Arbeitsbeziehungen sowohl auf Branchen- als auch auf Unternehmensebene und ebenso in der Politik. Die Beschäftigung hat Vorrang vor der Qualität der Arbeit.

Das gemeinsame europäische Projekt, die Konfrontation mit dem Ostblock und das Streben nach Eigenständigkeit gegenüber dem Bündnispartner USA haben zur Folge, dass größere politische Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten und den in diesen regierenden Mehrheitsparteien aus-

bleiben. Es gibt zwar Spannungen hinsichtlich des Ausmaßes und der Geschwindigkeit des einzuführenden Prozesses, doch die Einigkeit über den Inhalt der europäischen Politikbereiche ist – bis auf den Agrarbereich – groß.

Doch wie die weitere Entwicklung zeigte, schloss der Aufbau des Gemeinsamen Marktes eine wachsende Ungleichheit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie auch innerhalb der Staaten keineswegs aus. Ein von jeglicher Einschränkung befreiter Wettbewerb führt bei Weitem nicht „auf dem Weg des Fortschritts“ zu einer Angleichung und „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ (dem in Art. 117 des EWG-Vertrages formulierten Ziel), sondern kann die sozialen Bedingungen als Anpassungsvariable und ihre Verschlechterung als Wettbewerbsvorteil nutzen. Hierfür sind die eklatanten Lohnunterschiede in der Europäischen Union sowie der Anteil der Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt ein eindrücklicher Beweis.

Die rechtliche Ambiguität liegt im EWG-Vertrag selbst. Was er als die vier Grundfreiheiten definiert – die Freizügigkeit der Arbeitskräfte sowie der freie Verkehr von Waren, von Unternehmen und Kapital – ist die Übersetzung des Konkurrenzprinzips ins Recht. Artikel 117 bestimmt, dass die EWG soziale Kompetenzen „im Rahmen der durch diesen Vertrag vorgesehenen Verfahren“ wahrnehmen werde, sieht im Konkreten jedoch Verfahren nur im Hinblick auf die Schaffung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer vor. In der Folge liegt der politische Schwerpunkt auf der Koordination der Sozialversicherungssysteme. Andere Dimensionen des Arbeitsrechts – so auch der Arbeits- und Gesundheitsschutz – werden in den Anfangsjahren der EWG nicht explizit verfolgt.

### 2.2 Vom ersten Sozialpolitischen Aktionsprogramm zur Einheitlichen Europäischen Akte

Es dauerte bis 1974, bis in Reaktion auf die turbulenten Aufstände, die Europa ab 1968 erschütterten, das erste Sozialpolitische Aktionsprogramm verabschiedet wurde. Es sollte die Antwort auf eine dringliche Notwendigkeit sein: Wie ließ sich die soziale Situation in den Mitgliedsländern angeleichen? Daher sah es den Erlass zahlreicher europäischer Vorschriften vor. Doch die Neuinterpretation des EWG-Vertrages führte nicht zur Verabschiedung sozialer Richtlinien. Der Begründungskontext war rein ökonomisch: Es ging um die Vollendung des Binnenmarktes, also um subsidiäre soziale Kompetenzen.

Erst mit der am 1. Juli 1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) änderte sich die Lage. Die Vertragsrevision begründete eine solidere Basis für die Entwicklung eines eigentlichen Sozialrechts auf Gemeinschaftsebene. Sie sollte zu einem größeren Gleichgewicht zwischen den wirtschaftlichen und sozialen Bestimmungen des Vertrages führen. Mit diesem Ziel wurde die Förderung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes im dynamischen Bin-

nenmarkt durch den neuen Artikel 118a EGV quasi grundgesetzlich verankert.

Der Wortlaut des Artikels 118a entbehrt jedoch nicht einer gewissen Zweideutigkeit.<sup>2</sup> Der Tradition der Kompromissbildung innerhalb der Gemeinschaft entsprechend, ist die juristische Qualität von den politischen Ansprüchen der Mitgliedstaaten bestimmt. Jeder möchte in der Endfassung ein entsprechendes Zeichen setzen, um bei Bedarf vom Gelungsbereich der Regelung Abstand nehmen zu können.

Der eindeutige Teil des Artikels 118a fördert eine Harmonisierung des Sozialrechts (also auch des Arbeitsschutzrechts), indem Richtlinien mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden können. Dabei handelt es sich um eine gemeinsame Kompetenz und eine minimale Harmonisierung: Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, Maßnahmen beizubehalten oder auch neu zu ergreifen, um den Schutz der Beschäftigten zu verbessern.

Der Inhalt dieser Kompetenz ist weit weniger eindeutig. Der Artikel 118a bezieht sich auf die „Arbeitsumwelt“. Dieser Begriff war zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Vertrags in elf von zwölf Mitgliedstaaten unbekannt. Er wurde der dänischen Gesetzgebung, die den Begriff *arbejdsmiljø* verwendete, entlehnt. Dieser umfasste Gesundheits- und Sicherheitsfragen im weiteren Sinn und bezog sowohl die materiellen Risikofaktoren als auch die immateriellen Faktoren der Arbeitsorganisation mit ein. Der Interpretationspielraum dieses Artikels wurde durch die Einfügung des Adverbs „insbesondere“ noch vergrößert, was eine breite und offene Definition dieser Kompetenz ermöglichte. Zwar wurde eine Sozialkompetenz eingeführt, die durch das eigenständige Ziel, die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen, gerechtfertigt wurde, doch bezog sich Artikel 118a auch auf eine eher rätselhaft verfasste Wirtschaftsklausel: Die auf der Grundlage dieses Artikels erlassenen Richtlinien durften keine Auflagen enthalten, „die der Gründung und Entwicklung von Klein- und Mittelbetrieben entgegenstehen“. Die endgültige Formulierung ist eine Unsicherheitsquelle und kann als Vorwand dienen, um die anerkannte Zielsetzung des Vertrages, nämlich die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, infrage zu stellen.

Die gesamte folgende Geschichte der Rechtssetzung im Arbeits- und Gesundheitsschutz wird durch diesen Widerspruch geprägt. Es lassen sich Richtlinien finden, die in ihrem Ehrgeiz über die Forderungen nationaler Gesetze hinausgehen. Auf der anderen Seite bestehen gravierende Lücken. Auf psychosoziale Risiken beispielsweise geht die Kommission nicht ein. Diese wurden bislang lediglich von den europäischen Sozialpartnern in zwei Rahmenvereinbarungen von nur bescheidenem Inhalt definiert. Ebenso wenig war es bis jetzt möglich, im EU-Recht Vorschriften zur Prävention von Muskel-Skelett-Erkrankungen zu verabschieden. Eine wirksame Prävention setzt nämlich voraus, dass das Recht des Arbeitgebers, die Arbeitsorganisation zu gestalten, hinterfragt werden darf. Anstatt diese Frage direkt anzugehen, wird sie im EU-Recht dadurch umgangen, dass nur einige wenige Risikofaktoren isoliert geregelt werden:

das Tragen schwerer Lasten, Bildschirmarbeit und Vibrationsbelastungen.

### 3. Historischer Abriss der Rechtssetzung bei Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz

Zu keinem anderen sozialpolitischen Thema wurde eine solche Zahl an EU-Richtlinien verabschiedet wie im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Zwischen 1977 und 2013 waren es mehr als 30 Richtlinien.

Die ersten enthielten vornehmlich materiell-rechtliche Bestimmungen, die über Definitionen klarstellen sollten, was von den Adressaten erwartet wurde. Dies galt insbesondere für Richtlinien, die Grenzwerte festlegten oder z. B. die Spritzverarbeitung von Asbest mittels Beflockung verboten. Aus diesen Anfängen entwickelte sich das Gemeinschaftsrecht langsam in Richtung eines sogenannten reflexiven Rechts (Teubner 1996). Dies heißt, es wurden zwar einige materiell-rechtliche Bestimmungen definiert, aber die Richtlinien geben nun, indem sie verbindliche Vorgehensweisen und präzise Verfahren einführen, auf eine weit systematischere Weise allgemeine Sicherheitsverpflichtungen vor. Dieses Vorgehen hat zwei Funktionen. Zum einen schreiben die Richtlinien vor, dass alle relevanten Informationen zu berücksichtigen sind und in angemessene Entscheidungen einfließen müssen. Zum anderen stecken sie den Rahmen für die Verpflichtungen des Arbeitgebers ab, indem die Prioritätenliste der Präventionsmaßnahmen genau angegeben wird, die Mechanismen zur Anhörung der Arbeitnehmer oder ihrer Vertreter festgelegt und Kontrollelemente eingeführt werden, etwa die Verschriftlichung der Gefährdungsbeurteilung, die Aufzeichnung von Arbeitsunfällen oder von Arbeitnehmern, die krebsfördernden Stoffen ausgesetzt sind etc.

#### 3.1 Versuch einer Periodisierung: 1962 – 2004

In der EU-Rechtssetzung zum Arbeits- und Gesundheitsschutz können fünf Etappen unterschieden werden. Die Einteilung sollte nicht als chronologisch verstanden werden. Die Entwicklung der gemeinschaftlichen Bestimmungen vollzog sich eher in sich überlagernden Schichten. So sind in jeder Etappe die Spuren einer vorangegangenen Phase zu finden. ►

2 EuGH, 12. November 1996: Vereinigtes Königreich gegen Rat, C-84/94, Rec., 1996, S. I-5755. Dieses Urteil ist wesentlich für die Interpretation von Art. 118a EGV. Der Gerichtshof weist die Argumente der britischen Regierung zurück, wonach Artikel 118a keine korrekte juristische Grundlage für die Arbeitszeitgestaltung darstellt.

### 3.1.1 Die ersten drei Etappen

Die erste Etappe beginnt bereits früh in der Geschichte der Gemeinschaft. Am 20. Juli 1962 verabschiedete die Kommission eine Richtlinie zum betriebsärztlichen Dienst, gefolgt von einer Richtlinie zu Berufskrankheiten vom 23. Juli 1962. Gemessen an der Implementation in die nationalen Rechtssysteme der Mitgliedstaaten war das Ergebnis dieser ersten Etappe nicht ermutigend. Die nationalen Systeme weisen bis heute starke Divergenzen in der Anerkennung von Berufskrankheiten auf und sind von Geschlechterdiskriminierung geprägt. Die Berufskrankheiten von Frauen werden seltener anerkannt und entschädigt, als das bei Männern der Fall ist (Tieves 2011).

Zwischen 1966 und 1977 verschwand der betriebliche Gesundheitsschutz fast völlig von der gemeinschaftlichen Agenda. Genau in dieser Zeit entwickelte sich die stärkste soziale Mobilisierung zum Thema Arbeitsbedingungen.

Ende der 1970er Jahre zeichnete sich der Beginn einer dritten Etappe im Bereich Arbeitsschutz ab. Sie wurde durch den Skandal um die Exposition von Arbeitnehmern beim Umgang mit monomerem Vinylchlorid, einem in der Kunststoffindustrie weit verbreiteten Stoff, eingeleitet. Die hauptverantwortlichen Konzerne hatten sowohl in Europa als auch in den USA den Behörden die Daten, die sie gesammelt hatten und die eindeutig bewiesen, dass diese Substanz krebserregend ist, verheimlicht (Livock 1997; Soffritti et al. 2013). Die Kommission entschied, für diesen Bereich verbindliche Rechtsvorschriften zu erlassen.

Zunächst konzentrierte sie sich in der Richtlinie 78/610 vom 29. Juni 1978 über Vinylchloridmonomer auf die Festlegung von verbindlichen Expositions-Grenzwerten. Die Richtlinie enthielt eine für die EU-Rechtssetzung ungewöhnliche Bestimmung, die auf der Grundlage von Artikel 100 des EWG-Vertrages angenommen wurde. Sie legte Minimalvorschriften fest und beinhaltete, dass die Mitgliedstaaten ihrerseits zum Zweck verbesserter Prävention am Arbeitsplatz weitergehende Maßnahmen ergreifen konnten. Es ist ersichtlich, dass hier das Arbeitsschutzrecht einer anderen Logik folgte als Richtlinien zum Warenhandel.

Den Schlussakkord in der Harmonisierung der Arbeitshygiene bildete die Richtlinie 80/1107 vom 27. November 1980 über die Gefährdung durch chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe. Sie legte fest, dass die Gemeinschaft ein Programm zur systematischen Erarbeitung von verbindlichen Grenzwerten aufstellen sollte. Neun chemische Arbeitsstoffe oder Arbeitsstoffgruppen wurden als prioritär eingestuft. Entsprechende Rechtsakte wurden allerdings nur über zwei von diesen erlassen: zu Blei in der Richtlinie 82/605 und zu Asbest in der Richtlinie 83/477. Ein weiterer physikalischer Arbeitsstoff, der Gegenstand der Regelung war, wurde schließlich anderweitig, und zwar in der Richtlinie 86/188 zur Lärmbelästigung abgedeckt. Die Verhandlungen über diese Richtlinien gestalteten sich schwierig und waren von harten Auseinandersetzungen über die zu erwartenden Kosten für die Arbeitgeber begleitet.

Ebenfalls auf der Grundlage der Richtlinie 80/1107 wurde die Richtlinie 88/364 über das Verbot von aromatischen Aminen angenommen. Sie enthielt das Verbot bestimmter Arbeitsstoffe und bestimmter Arbeitsverfahren, die in einer allmählich zu vervollständigenden Liste aufgezählt werden sollten.

Faktisch leiteten diese Verbote ähnlich einem Schwanengesang das Ende dieser Etappe in der EU-Rechtssetzung ein. Nach den gescheiterten Verhandlungen über eine Richtlinie zu Benzol wurde die Festlegung von verbindlichen Grenzwerten am 16. Dezember 1988 mit der Revision der Richtlinie von 1980 aufgegeben.<sup>3</sup> Von nun an wurden keine verbindlichen Grenzwerte mehr, sondern nur noch Richtwerte festgelegt. Die Paradoxie dieses Vorgehens wird ersichtlich, wenn man sich vor Augen führt, dass 1986 der EEA-Vertrag zum ersten Mal die Notwendigkeit verbindlicher Texte (Richtlinien) vorsah, um die Harmonisierung in der „Arbeitsumwelt“ voranzutreiben. Ab 1988 jedoch interpretierte der Gesetzgeber die Rahmenrichtlinie dahin gehend, dass Grenz- in Richtwerte umgewandelt wurden. (Das erinnert daran, wie Geistliche in der Vergangenheit das Fleischverbot am Fasttag umgingen. Sie sprachen die Formel „Du bist ein Hase, doch ich taufe dich auf den Namen Karpfen.“).

### 3.1.2 1989 – 2004: ein entscheidender Impuls für innerstaatliche Reformen

Die vierte Etappe erstreckte sich in etwa von 1989 bis 2004. Sie war die dynamischste und geprägt von intensiver EU-Rechtssetzungsaktivität. Die erlassenen Richtlinien lösten eine Reformdynamik aus, die in mehreren Ländern zur Verbesserung der innerstaatlichen Gesetzgebung führte. Das Ausmaß dieser Reformen war jeweils vom sozialen und politischen Kontext abhängig. In manchen Ländern beschränkte man sich auf eine minimalistische Umsetzung (das galt für das Vereinigte Königreich sowie weitgehend auch für Deutschland). In anderen Ländern dagegen waren die ausgelösten Reformen umfassender und ehrgeiziger (Italien, Spanien). In Frankreich wurden zwar die Gesetze nur begrenzt reformiert, doch in der Rechtsprechung vollzog sich in den Jahren nach dem Asbestskandal ein bemerkenswerter Wandel (Henry 2007).

Die Rahmenrichtlinie vom 12. Juni 1989 ist bis heute das zentrale Element der gemeinschaftlichen Rechtssetzung im Arbeits- und Gesundheitsschutz. Sie enthält einen Teil der Errungenschaften der sozialen Bewegungen, zu deren

<sup>3</sup> In anderen Richtlinien wurde die Festlegung einer begrenzten Anzahl von verbindlichen Grenzwerten dennoch wieder aufgenommen. Der letzte verbindliche Grenzwert für die Exposition am Arbeitsplatz wurde in der Richtlinie 2003/18 vom 27. März 2003 definiert. Der darin festgelegte Grenzwert für Asbest birgt immer noch ein relativ hohes Krebsrisiko. Um die Arbeitnehmer besser zu schützen, haben die Niederlande und Frankreich andere Grenzwerte festgesetzt.

zentralen Forderungen in der vorangegangenen Dekade vor allem bessere Arbeitsbedingungen gehörten. Die von Italien bis Skandinavien übereinstimmenden Forderungen trugen zu einer Auflösung des fordristischen Kompromisses bei: Ablehnung repetitiver Tätigkeiten, eines unmenschlichen Arbeitstempos sowie einer Arbeitsteilung, die nicht qualifizierten Arbeiterinnen und Arbeitern jegliche Autonomie in der Arbeitsorganisation versagte. Das anspruchsvolle Niveau der in der Rahmenrichtlinie formulierten Forderungen erklärt sich teilweise dadurch, dass gleichzeitig die Maschinenrichtlinie, deren Ziel die Freizügigkeit von Arbeitsmitteln auf dem europäischen Markt war, verhandelt wurde. In diesem Kontext waren Arbeitgeberorganisationen zu wichtigen Zugeständnissen bereit. Außerdem gab es kein innerstaatliches Gesetz, das für die Rahmenrichtlinie als Vorbild diente. Sie war ein eigenständiges Konstrukt der Gemeinschaft. Ihre einzelnen Komponenten orientierten sich zwar an ähnlichen Vorgaben in einigen Ländern oder an internationalen Arbeitsabkommen, doch das Bemühen um Kohärenz trug sehr zur Qualität des Textes bei.

Nach der Rahmenrichtlinie wurden rund 20 Einzelrichtlinien angenommen, um verschiedene Risikofaktoren und Arbeitnehmergruppen abzudecken. Außerdem waren die Gesundheit und Sicherheit von Leiharbeitnehmern, von Arbeitnehmern in befristeten Arbeitsverhältnissen<sup>4</sup> sowie die Jugendarbeit Gegenstand von Richtlinien.

Eine Reihe anderer Richtlinien sollte bereichsübergreifende Fragen zum betrieblichen Gesundheitsschutz regeln. Die wichtigste unter ihnen ist die Richtlinie 93/104 vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung.<sup>5</sup> Ihre seit mehr als zehn Jahren angekündigte Überarbeitung war Gegenstand schwerer Konflikte zwischen den Einzelstaaten, zwischen Rat und Parlament sowie zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen. Zwischen dem gescheiterten Versuch, eine Lösung über den Sozialen Dialog der europäischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände und dem ordentlichen Verfahren zum Erlass der Richtlinie zu finden, lagen viele Stolpersteine.

Zwischen 1989 und der Mitte der 1990er Jahre wurde die Rechtssetzungsaktivität mit einer gehörigen Effizienz vorangetrieben. Danach allerdings ließen die Bemühungen merklich nach. Die Richtlinie zur Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) beispielsweise konnte erst im April 1998 nach acht Jahren langwieriger Verhandlungen angenommen werden.

### 3.2 Die Gegenwart: eine Zeit der Untätigkeit und Strategiilosigkeit

#### 3.2.1 Kaum neue Rechtsvorschriften

Die fünfte Etappe erleben wir gegenwärtig. Sie entspricht den beiden letzten Amtszeiten der Europäischen Kommission zwischen 2004 und 2014. In dieser Zeit kam die Rechtssetzung im Bereich „Gesundheit und Sicherheit am Arbeits-

platz“ praktisch zum Erliegen. Die politische Ausrichtung der Kommission während der beiden Amtszeiten von José Manuel Barroso war zwar hierfür bestimend (Vogel 2013), doch sollte auch die rechtliche Dimension dieser Entwicklung nicht außer Acht gelassen werden.

Bei den wenigen Richtlinien, die noch verabschiedet wurden, handelte es sich entweder lediglich um eine Modifikation bestehender Richtlinien oder um die späte Umsetzung alter Vorschläge. Das gilt für die beiden in dieser Zeit erlassenen Richtlinien über physikalische Arbeitsstoffe: die Richtlinie 2006/25 über künstliche optische Strahlung sowie die Richtlinie 2013/35 über elektromagnetische Felder.<sup>6</sup> Der Prozess zu ihrer Verabschiedung hatte 1992 begonnen. In den jüngsten Zeitabschnitt fällt auch die Richtlinie 2010/32 über die Vermeidung von Verletzungen durch spitze Instrumente im Krankenhaussektor, die eine im Rahmen des europäischen Sozialdialogs getroffene Vereinbarung umsetzt.

Der Rückgang der EU-Aktivitäten im Arbeits- und Gesundheitsschutz erklärt sich nicht durch Veränderungen in den europäischen Verträgen. Die durch die EEA eingeführten Bestimmungen sind weiterhin gültig. Diese Regulierungskrise muss vielmehr als Teil einer allgemeinen Infragestellung der Grundlagen der Harmonisierung arbeitsrechtlicher Bestimmungen durch die Politik gesehen werden. Das Hauptargument ist die Befürchtung der Wirtschaft, dass strengere Normen die europäische Industrie im internationalen Wettbewerb benachteiligen würden.<sup>7</sup> Der wahre Grund dürfte allerdings woanders zu suchen sein. Er hat weniger mit den Beziehungen der Europäischen Union zum Rest der Welt als vielmehr mit der internen Konzeption der EU zu tun. Die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen wird als ein Hindernis für die Entfaltung des freien Wettbewerbs auf dem Binnen- ►

4 Die Richtlinie 91/383/EWG des Rates vom 25. Juni 1991 zur Vervollständigung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz für Arbeitnehmer mit einem befristeten Beschäftigungsverhältnis oder einem Leiharbeitsverhältnis.

5 Der heute gültige Text ist die Richtlinie 2003/88 vom 4. November 2003. Ihre Revision steht schon seit Jahren wegen der äußerst kontrovers diskutierten Themen ergebnislos auf der Tagesordnung. Streitpunkte sind die Definition der Arbeitszeit und die Möglichkeit, für die wöchentliche Höchstarbeitszeit individuell Ausnahmen zu vereinbaren.

6 Eine erste Richtlinie zu diesem Thema wurde bereits 2004 angenommen, ist aber niemals in Kraft getreten.

7 Dieses Argument findet sich bereits im Bericht von Wim Kok von 2004 über die Neuorientierung der „Lissabon-Strafegie.“ Das beweist, dass die Ideologie der „better regulation“ nicht ausschließlich das Erbe konservativer oder liberaler Politik ist. Wim Kok war ein bedeutender Gewerkschaftsführer, bevor er der bislang letzte sozial-demokratische Premierminister der Niederlande wurde.

markt angesehen. Die Verschärfung der sozialen Ungleichheiten vollzieht sich in jedem Mitgliedstaat über verstärkte Differenzierungen in der Arbeitswelt. Fragmentierungsmechanismen für den Gesundheitsschutz sind die Prekarisierung der Arbeit, die Zunahme von Unteraufträgen für Tätigkeiten mit erhöhtem Risiko sowie das Auseinanderdriften von Frauen und Männern bei den Beschäftigungsformen (in einem Teil der Europäischen Union geht die überwiegende Anzahl von Frauen einer Teilzeitbeschäftigung nach).

### 3.2.2 Die Bürokratisierung des Entscheidungsprozesses

Immer stärker formalisierte Kriterien haben zur Folge, dass jeglicher Rechtsetzungsakt Gegenstand einer Folgenabschätzung auf der Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse ist.<sup>8</sup> Außerdem gibt es den Vorschlag, alle bestehenden EU-Vorschriften im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand für die Unternehmen umfassend zu überarbeiten. Es lässt sich also feststellen, dass die im Vertrag unverändert stehenden Formulierungen im Gegensatz zur konkreten Ausübung der Rechtsetzungskompetenz stehen (Vogel/Van den Abele 2011). Diese wird durch ein Rechtsverständnis beeinträchtigt, nach dem wirtschaftliche Effizienz das zentrale Kriterium für Legitimität ist (Supiot 2010).

Diese Sichtweise, nach der Rechtsnormen ausschließlich nach der Kosten-Nutzen-Analyse beurteilt werden, prägt alle Entscheidungsverfahren in der Europäischen Union. Auf formaler Ebene werden die tripartistischen Konsultationen gemäß Vertrag weiterhin regelmäßig durchgeführt. Das tatsächliche Ergebnis dieser Konsultationen ist allerdings marginal. Die einzige Stimme, auf die gehört wird, ist die der Arbeitgeberorganisationen. Außerdem sieht die Kommission im Monopol der Gesetzesinitiative ein Privileg. Sie weigert sich, Richtlinienvorschläge vorzulegen und hindert Rat und Parlament auf diese Weise daran, darüber zu beraten.

In der Realität wurden die von den Verträgen vorgesehenen Verfahren von anderen Mechanismen und Organen abgelöst. Die beiden Amtszeiten von José Manuel Barroso waren durch einen doppelten Prozess gekennzeichnet: die Kommission wurde politisch immer unbedeutender und hielt sich mit ehrgeizigen Projekten immer mehr zurück, und gleichzeitig entstand innerhalb der Kommission eine um den Präsidenten gruppierter mächtige Bürokratie, die im Rahmen der sogenannten *better regulation* die anderen Gremien kontrollieren sollte. Mangels entsprechender Kompetenzen zur Bearbeitung der verschiedenen Themen, zu denen sie aktiv werden sollte, entwickelte diese neue Bürokratie einen lukrativen Markt für private Berater, deren Analysequalität umgekehrt proportional zur Anzahl der verfassten Berichte zu sein scheint. Die beiden besten Beispiele für diese Bürokratisierung des Entscheidungsprozesses sind das Impact Assessment Board und die Stoiber-Gruppe.

Das Impact Assessment Board wurde Ende 2006 mit dem Auftrag gegründet, jede vorgeschlagene Richtlinie, noch bevor sie offiziell von der Kommission formuliert wird, zu bewerten. Die Evaluierungskriterien sind äußerst vage gehalten, sodass dieses Verfahren nach jeweiligem Gutdünken gestaltet werden kann. So konnte das Impact Assessment Board den Richtlinienvorschlag über arbeitsbedingte Muskel- und Skelett-Erkrankungen blockieren. Rechtlich gesehen wäre es für die Kommission durchaus möglich, sich über eine negative Stellungnahme dieses Gremiums hinwegzusetzen. In der Praxis allerdings steht sie ihm bereits im Vorfeld die Macht zu, Vorstöße abzublocken und so zu verhindern, dass sich das Europäische Parlament, das einzige durch allgemeine Wahl direkt gewählte EU-Organ, überhaupt dazu äußern kann.

Die Einsetzung der Stoiber-Gruppe im August 2007 ist ein Musterbeispiel für politische Manipulation im Bereich der Rechtsetzung. Ursprünglich war sie als eine Gruppe hochrangiger Experten mit dem Auftrag, die „Verwaltungskosten“ der bestehenden Vorschriften zu untersuchen, gedacht. Dieser Auftrag endete 2010. In der Praxis entwickelte diese Gruppe jedoch eine eigene Strategie, die deutlich über die Grenzen ihres Auftrags hinausging. Dank seiner politischen Beziehungen erreichte Edmund Stoiber zweimal eine Erneuerung des Auftrags bis Oktober 2014. Im Juni 2014 formulierte er Empfehlungen, die eindeutig in Richtung Deregulierung gingen. Sie sollten nach Meinung der Gruppe Einsparungen in Höhe von mehr als 40 Mrd. € ermöglichen.<sup>9</sup> Diese wirtschaftlichen Einschätzungen waren ein reines Produkt der Fantasie und basierten auf einer viel zu stark vereinfachenden Methode (Cremers i. d. Heft). Private Berater hatten mit einigen Unternehmensleitern Interviews über die geschätzten Kosten verschiedener Regelungen geführt. Danach wurden diese Ergebnisse auf die Gesamtzahl der Unternehmen in der EU hochgerechnet. Es wurde allerdings nicht überprüft, ob die in den Interviews gesammelten Daten wirklich der Realität entsprachen. Die Symbiose zwischen Bürokratie und Beratern fand ihren symbolhaften Ausdruck darin, dass Edmund Stoiber im November 2009 Präsident des Beirats der Deloitte-Gruppe wurde, welche mehrere Millionen Euro für Studien von fragwürdiger Qualität über die „Verwaltungskosten“ der EU-Vorschriften erhalten hatte.

<sup>8</sup> Die Kommission ist allerdings bei Weitem nicht alleine für diese Entwicklung verantwortlich. Alle in den Gesetzgebungsprozess der EU eingebundenen Institutionen (Rat, Parlament und Kommission) waren sich darin einig.

<sup>9</sup> Die Mitglieder der Stoiber-Gruppe, die die Arbeitnehmer, den Umweltschutz und den Verbraucherschutz vertraten, waren gegenteiliger Meinung und wiesen auf die mangelnde Stichhaltigkeit der vorgestellten Zahlen hin. In der Gruppe sind die Arbeitgeberinteressen überrepräsentiert.

Die tiefe Krise der unionsrechtlichen Rechtssetzung wurde in der Mitteilung der Kommission vom 2. Oktober 2013 über das Programm REFIT deutlich.<sup>10</sup> Darin kündigte die Kommission an, dass alle Rechtssetzungsvorschläge im Bereich „Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz“ bis zum Ende der zweiten Amtszeit der Kommission Barroso schlicht suspendiert werden.

Die schwerwiegende Tragweite dieser Entscheidung zeigt sich deutlich am Thema berufsbedingte Krebserkrankungen. Die Kommission gibt selbst zu, dass diese in der EU jährlich für ungefähr 100.000 Todesfälle verantwortlich sind. Schon seit vielen Jahren ist bekannt, dass die aktuellen Rechtsvorschriften unzulänglich sind und diesem Problem nicht gerecht werden. Sie basieren nämlich auf wissenschaftlichen Erkenntnissen aus den 1970er Jahren, als die Rolle, die Umwelthormone und epigenetische Prozesse bei der Entstehung von Krebs spielen, noch weitgehend unerforscht war. Die derzeit gültige Richtlinie steht noch nicht einmal im Einklang mit der Definition der sehr besorgniserregenden Stoffe in der Verordnung REACH, da sie reproductionstoxische Stoffe ausschließt. In dieser Richtlinie werden nur für drei Substanzen verbindliche Grenzwerte vorgeschrieben. Diese sind jedoch weit von den Präventionsempfehlungen, die die heutigen wissenschaftlichen Methoden ermöglichen würden, entfernt und berücksichtigen weniger als 20 % der realen Situationen, in denen Arbeitnehmer kanzerogenen Stoffen ausgesetzt sind.

Die Erfahrung zeigt, dass sich die gefährlichsten Situationen durch multiple Exposition beziehungsweise durch Expositionen im Zuge des Produktionsprozesses, wie im Fall von kristallinem Silizium oder Dieseldämpfen, ergeben. Die von der Richtlinie vorgesehene Gesundheitskontrolle ist ungenügend. Es ist bekannt, dass die Latenzphase zwischen der Exposition und dem Ausbruch der Krebserkrankung sehr lang ist. Daher ist es unerlässlich, die Gesundheitskontrollen auf das ganze Leben der Arbeitnehmer mit entsprechender Exposition auszudehnen. Das aber ist weder in der aktuell gültigen Richtlinie der EU noch in den meisten Mitgliedstaaten vorgesehen. Seit mehr als zehn Jahren machen Gewerkschaftsverbände und viele Mitgliedstaaten die Kommission auf die Bedeutung dieser Frage aufmerksam. Schon in der Strategie 2002 – 2007 wurde die Notwendigkeit einer Revision dieser Richtlinie anerkannt. Doch gab es in den letzten zwölf Jahren kaum Fortschritte. Am 4. März 2014 wandten sich die Arbeitsminister von Österreich, Deutschland, Holland und Belgien in einem gemeinsamen Schreiben an die Kommission und forderten eine schnelle Revision der Richtlinie über die Prävention von berufsbedingten Krebserkrankungen. Gerade in diesem Bereich hat die europäische Politik einen wichtigen Mehrwert. Die wirksame Vorbeugung von berufsbedingtem Krebs setzt eine globale Strategie im Hinblick auf den Binnenmarkt, den Umweltschutz, den Schutz der Arbeitnehmer sowie die öffentliche Gesundheit voraus. Das betrifft den Kern gemeinschaftli-

cher Kompetenzen. In einem so wichtigen Bereich ist es nicht vertretbar, dass die Kommission eher *soft law* bevorzugt. Die enormen, durch berufsbedingte Krebserkrankungen verursachten Kosten werden nicht von den Unternehmen getragen, die diese Risiken verursachen, sondern von der Gesellschaft und den Opfern. Freiwillige Maßnahmen und Grenzwerte, die eigentlich nur Richtwerte sind, können die Situation nicht verbessern.

Die Sackgasse des *soft law* und der freiwilligen Selbstverpflichtung beschränkt sich natürlich nicht nur auf dieses Beispiel. Sie ist seit eineinhalb Jahrhunderten kennzeichnend für die historischen Erfahrungen im Arbeits- und Gesundheitsschutz. Die Arbeitgeber sind sich dessen übrigens durchaus bewusst. Nach der ESENER-Umfrage der EU-OSHA unter 36.000 Unternehmen ist der wichtigste Anreiz für sie, Präventionspolitik zu betreiben, eine entsprechende Gesetzesgrundlage (Rial Gonzalez et al. 2010). 90 % der Unternehmen geben an, dass sie nur handeln, wenn die Gesetze sie dazu zwingen. In 22 von 27 Ländern wird dieser Faktor als erster genannt. Der zweitwichtigste Motivationsfaktor ist eine Anfrage der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter. Das geben drei Viertel der Unternehmen an. Dabei darf man nicht vergessen, dass die Hälfte der Arbeitnehmer in Europa überhaupt keine Vertretung hat. Vor allem in den kleinen und mittleren Unternehmen ist die Lage besonders defizitär. Dennoch existieren konkrete Lösungen, um dieses Problem zu bewältigen. Es gibt sowohl in Schweden als auch in Italien ermutigende Beispiele von Arbeitnehmervertretern, die in einer bestimmten territorialen Einheit für Sicherheit zuständig sind.

### 3.2.3 Eine Ersatzstrategie für die Periode 2014 – 2020

Seit 1978 erlässt die Kommission mehrjährige strategische Rahmenprogramme zur Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz. Die Formulierungen variierten: Es gab zwischen 1978 und 2001 verschiedene „Aktionsprogramme“, gefolgt von „Strategien“ für die Periode 2002 – 2006 sowie 2007 – 2012. Bis 2012 spielte die gemeinschaftliche Strategie in vielen Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle: In den meisten Staaten regte sie tripartistische Diskussionen über die Definition einer innerstaatlichen Arbeits- und Gesundheitsschutzstrategie an (Lißner et al. i. d. Heft). Ende 2012 wurde eine neue Strategie für die Periode 2013 – 2020 angekündigt. Sowohl vom Europäischen Parlament als auch vom Beratenden Ausschuss der Gemeinschaft, in dem die Mitgliedstaaten, die Gewerkschaften und die Arbeitgeber der europäischen Länder vertreten sind, wurden detaillierte Vorschläge ausgearbeitet. Doch die Kommission verschleppte die Angelegenheit und veröffentlichte erst im Juni 2014 eine Mitteilung, deren Inhalt ausgesprochen dürf- ►

10 Mitteilung COM 2013 (685) final vom 2. Oktober 2013.

tig ausfiel.<sup>11</sup> Diese Mitteilung sollte „einen strategischen Rahmen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz“ definieren. Allerdings enthielt sie so gut wie keinen konkreten Vorschlag des Parlaments oder des tripartistischen Beratenden Ausschusses.

Das Dokument untergliedert die geplanten Maßnahmen entlang dreier Achsen: Zum einen geht es um die Sensibilisierung von klein- und mittelständischen Unternehmen für den Arbeits- und Gesundheitsschutz. Da dieser als Verwaltungsaufwand verstanden wird, kommt der Deregulierung zum Vorteil der kleinen und mittleren Unternehmen vorrangige Bedeutung zu. Weniger die Verbesserung der Arbeitsbedingungen steht im Vordergrund als vielmehr die Absicht, Unternehmer zu fördern und ihnen durch die Abschaffung von Auflagen Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Wenn man die Kette der Nachunternehmen berücksichtigt, wird schnell klar, dass durch solch eine Politik unweigerlich eine Dynamik der Verschlechterung in Gang gesetzt wird.

Den zweiten Schwerpunkt bildet die Prävention berufsbedingter Krankheiten, die jedes Jahr ungefähr 160.000 Todesfälle in der Union verursachen. Die Kommission erkennt die Bedeutung dieses Problems an, aber sie äußert sich in ihrem Strategieprogramm nicht über die Blockade von zwei Richtlinienentwürfen, die seit mehr als zehn Jahren anhängig sind: die Revision der Richtlinie über eine verbesserte Prävention von berufsbedingtem Krebs und der Richtlinie über Muskel-Skelett-Erkrankungen, an denen jeder vierte Arbeitnehmer in Europa leidet.

Den dritten Schwerpunkt bildet schließlich die „demografische Herausforderung“ infolge des Alterns der Bevölkerung. Die Kommission versteht die Alterung allerdings nicht als sozialen Prozess. Der European Working Conditions Survey (EWCS) belegt eine wachsende Differenzierung zwischen den sozialen Gruppen in diesem Bereich (Eurofound 2012). Für viele Arbeitnehmergruppen ist angesichts ihrer Arbeitsbedingungen eine Beschäftigung bis zum Rentenalter nicht möglich. Zwischen 2000 und 2010 ist der Prozentsatz der Beschäftigten, die aussagen, ihre Arbeit bis zum Alter von 60 Jahren fortsetzen zu können, nur sehr leicht von 57,1 auf 58,7 % angestiegen. Das ist ein bescheidener Fortschritt und er bezieht sich nur auf die Angestellten. Für die Arbeiter hat sich die Lage sogar noch verschlechtert. Weniger als die Hälfte der Arbeiter ist der Meinung, dass sie angesichts ihrer Arbeitsbedingungen bis zum Alter von 60 Jahren weiterarbeiten können. Unter den qualifizierten Arbeitern vertreten diese Ansicht 2010 nur 49,3 %, während es im Jahr 2000 noch 52 % waren. Von den wenig qualifizierten Arbeitern denken das im Jahr 2000 46,2 %. Angesichts dieser Realität beschränkt sich die Kommission auf die Gründung eines Expertennetzwerkes, die Förderung des Austauschs von Good Practices und die Informationsverbreitung. Nicht eine einzige bedeutende politische Initiative steht in diesem Bereich auf der Tagesordnung.

Die Ankündigung des neuen Strategieprogramms 2014–2020 erweckt den Eindruck einer Collage aus Texten verschiedener Dokumente, die ohne jegliche Logik zusam-

mengestellt wurden. Der einzige Bezug zur Genderfrage ist der Schutz der Mutterschaft! Die Informationsquellen vermischen seriöse und anerkannte Daten, wie die Ergebnisse des European Working Conditions Survey, mit mittelmäßigen Meinungsumfragen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Januar 2015) ist die Zukunft der Gemeinschaftspolitik im Arbeits- und Gesundheitsschutz unklar. Die neue Kommission unter der Präsidentschaft von Jean-Claude Juncker wählt in den Auseinandersetzungen mit den Vertretern eines sozialen Europas eine weniger aggressive Ausdrucksweise als die vorherige Kommission, aber bei der Definition konkreter Prioritäten bleibt sie sehr vage. Das Arbeitsprogramm der neuen Kommission für 2015 enthält keine einzige Rechtsetzungsinitiative zum Arbeits- und Gesundheitsschutz. Die Tatsache, dass Edmund Stoiber erneut als „Sonderberater für bessere Rechtssetzung“ nach Brüssel gerufen wurde, ist angesichts der Erfahrungen mit der Kommission Barroso, die sich den Arbeitgeberlobbies unterworfen hatte, ein beunruhigendes Signal der Kontinuität. Der entscheidende Test während des Jahres 2015 wird die eventuelle Vorlage eines Richtlinienvorschlags über den Schutz der Arbeitnehmer gegen berufsbedingte Krebserkrankungen sein. Falls die „Kommission Juncker“ die von der vorherigen Kommission festgelegte Stoßrichtung fortsetzen sollte, wird das Ziel der Harmonisierung der Arbeitsbedingungen vom Horizont europäischer Politik verschwinden.

### 3.2.4 Der Beitrag des Europäischen Sozialen Dialogs und der Rechtsprechung

Parallel zur klassischen Rechtssetzung hat auch der Europäische Soziale Dialog nur bescheiden zu den gemeinschaftlichen Regelungen im Gesundheitsschutz beigetragen. Es gibt nur zwei europäische sektorübergreifende Vereinbarungen zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Sie betreffen den Stress (2004) und die Gewalt am Arbeitsplatz (2007). Keine von diesen wurde bislang in europäisches Recht umgesetzt. Darüber hinaus haben einige sektorale Sozialdialoge zu Vereinbarungen geführt, so zur Vereinbarung über die Vermeidung von Verletzungen durch scharfe/spitze Instrumente im Krankenhaus und Gesundheitssektor, die durch die Gemeinschaftsrichtlinie 2010/32 umgesetzt wurde, sowie zur Vereinbarung über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz in der Friseurbranche (2012).

Letztere Vereinbarung geht auf eine eigenständige Initiative der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen zurück. Sie orientiert sich an den Präventionsprinzipien der Rahmenrichtlinie zum Arbeits- und Gesundheitsschutz von 1989 und schreibt vor, dass gefährliche chemische Stoffe durch weniger schädliche Alternativen ersetzt werden sollen. Außerdem sollen individuelle Schutzmaßnahmen getroffen

11 Mitteilung COM 2014 (332) final der Kommission vom 6. Juni 2014 über einen strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014–2020.

werden, um längeren Kontakt mit Wasser und hautreizenden oder allergenen Stoffen zu vermeiden. Dem Substitutionsprinzip kommt dabei maßgebliche Bedeutung zu. Verschiedene Studien zeigen, dass für das Personal in der Friseurbranche durch den Gebrauch gefährlicher Stoffe ein erhöhtes Krebsrisiko besteht. Um zudem die Häufigkeit von Muskel-Skelett-Erkrankungen bei den Friseurangestellten zu verringern, fordert die Vereinbarung Maßnahmen wie zum Beispiel die Aufgabenrotation, um repetitive Arbeitsabläufe oder hohe Arbeitsintensität über einen längeren Zeitraum hinweg zu vermeiden. Es werden gute ergonomische Praxisbeispiele empfohlen und auch psychosoziale Risiken werden erwähnt: Um *Burn Out* zu vermeiden, soll der Arbeitgeber eine sorgfältige Arbeitsvorbereitung sowie eine angemessene Zeitplanung und Arbeitsorganisation gewährleisten.

Die unterzeichneten Parteien baten um eine Umsetzung dieser Vereinbarung durch eine gemeinschaftliche Richtlinie, stießen dabei aber auf den entschiedenen Widerstand mehrerer Mitgliedstaaten. Außerdem waren sie mit Forderungen der Europäischen Kommission konfrontiert, die mit dem, im Vertrag über die Arbeitsweise der EU verankerten, Autonomieprinzip der Sozialpartner wenig vereinbar sind. Die Europäische Kommission will zunächst eine „Folgenabschätzung“ für diese Vereinbarung in Auftrag geben, bevor sie eventuell eine Richtlinie zur Durchführung des Abkommens annimmt.

Auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat zur Entwicklung des Gemeinschaftsrechts im Gesundheitsschutz beigetragen. Sie stützte sich vornehmlich auf die Rahmenrichtlinie von 1989 und die Richtlinie über die Arbeitszeitgestaltung von 1993 sowie deren spätere Anpassungen. Außerdem waren verschiedene Fälle, bei denen es um chemische Stoffe<sup>12</sup> und Schutzausrüstung<sup>13</sup> ging, Gegenstand der Rechtsprechung. Sie verdeutlichen das Spannungsfeld zwischen den Regeln für eine totale Harmonisierung des Binnenmarktes einerseits und den innerstaatlichen Bestimmungen zum Gesundheitsschutz andererseits.

Die meisten Urteile des EuGH zu Inhalten der Rahmenrichtlinie beziehen sich auf Vertragsverletzungen. Bei den übrigen Richtlinien zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sowie bei den meisten anderen Urteilen zu sozialen Bestimmungen handelt es sich größtenteils um Verfahren zu Vorfragen. Es wäre hilfreich, wenn die Gewerkschaften ehrgeizigere Strategien auf Rechtsebene entwickeln würden, um die Errungenschaften des Gemeinschaftsrechts zu konsolidieren.

## 4. Schlussfolgerungen

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) schätzt, dass in der EU jedes Jahr 160.000 Menschen an den Folgen schlechter Arbeitsbedingungen sterben. Die Hauptursache für diese Mortalitätsrate sind berufsbedingte Krebserkrankungen. Außerdem zeigen die Untersuchungen zu Arbeitsbedingungen in Europa, dass der Abstand zwischen den Ländern sowie zwischen den verschiedenen Arbeitnehmerkategorien innerhalb der einzelnen Länder immer

größer wird. Das ist eine der Folgen der Prekarisierung der Arbeit, die unter dem Vorwand der Beschäftigungsentwicklung vorangetrieben wurde.

Die Zukunft der europäischen Politik im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ist ungewiss. Die Verschärfung der sozialen Ungleichheiten geht im Allgemeinen auf eine arbeitgeberfreundliche öffentliche Politik zurück. Die stagnierende Rechtssetzung auf Gemeinschaftsebene trägt ihrerseits zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und zum weiteren Anstieg der sozialen Ungerechtigkeit im Gesundheitsbereich bei. Die EU ist in der Tat ein einheitlicher Markt. Dementsprechend führt das Fehlen gemeinsamer Bestimmungen im Bereich Gesundheit und Sicherheit unweigerlich zu einer Abwärtsspirale, wobei das Leben und die Gesundheit der Arbeitnehmer als Wettbewerbsfaktor eingesetzt werden.

Das Gemeinschaftsrecht im Gesundheitsschutz hat sich positiv auf die Entwicklung entsprechender Bestimmungen auf innerstaatlicher Ebene ausgewirkt. Doch die gegenwärtige Blockadesituation wirft zwangsläufig die Frage auf: Wird das EU-Recht in den kommenden Jahren die nationalen politischen Entscheidungen im Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz bremsen oder beschleunigen? Das sind die beiden Möglichkeiten, an denen sich die Gewerkschaften bei der Entwicklung ihrer Strategie für die Zukunft orientieren. ■

## LITERATUR

**Eurofound** (2012): Sustainable work and the aging workforce, Publications Office of the European Union, Luxembourg

**Henry, E.** (2007): Amiante: Un scandal improbable. Sociologie d'un problème politique, Rennes

**Livock, R.** (1997): Science, law and safety standards: A case study of industrial disease, in: British Journal of Law and Society 6 (2), S. 172–199

**Piketty, T.** (2013): Le capital au XXIe siècle, Paris

**Rial González, E./Cockburn, W./Irastorza, X.** (2010): European survey of enterprises on new and emerging risks. Managing safety and health at work: European Agency for Safety and Health at Work, Bilbao

**Soffritti, M./Sass, J. B./Castleman, B./Gee, D.** (2013): Vinyl chloride: A saga of secrecy, late lessons from early warnings: Science, precaution, innovation: European Environment Agency, Luxembourg, S. 179–202

**Supiot, A.** (2010): L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total, Paris

**Teubner, G.** (1996): Droit et réflexivité. L'auto-référence en droit et dans l'organisation, Paris-Bruxelles

**Tieves, D.** (2011): Women and occupational diseases in the European Union, Brüssel, <http://www.etui.org/Publications2/Reports/Women-and-occupational-diseases-in-the-European-Union>

**Vogel, L.** (2013): Stratégie communautaire pour la santé et la sécurité. L'Europe en panne, in: HesaMag (6), S. 6–11

**Vogel, L./Van den Abeele, E.** (2011): Bessere Rechtsetzung: eine kritische Be trachtung, Brüssel, [https://www.etui.org/content/download/6481/.../Report\\_113\\_GE.pdf](https://www.etui.org/content/download/6481/.../Report_113_GE.pdf)

## AUTOR

**LAURENT VOGEL**, Dr., Jurist, ist Wissenschaftler am Europäischen Gewerkschaftsinstitut (EGI). Arbeitsschwerpunkte: Arbeits- und Gesundheitsschutz, Monitoring der Europäischen Arbeitsschutzpolitik.

@ [lvogel@etui.org](mailto:lvogel@etui.org)

<sup>12</sup> EuGH, Urteil vom 17. Dezember 1998: IP gegen Borsana, C-2/97; Urteil vom 11. Juli 2000: Kemikalieinspektionen gegen Toolex Alpha AB, C-473-98.

<sup>13</sup> EuGH, Urteil vom 28. Januar 1986: Kommission gegen Frankreich, C-188/84; Urteil vom 8. September 2005: Yonemoto, C-40/04; Urteil vom 17. April 2007: AGM-Cosmet SRL, C-470/03.