ISSN 1977-236X

Europäische Kommission

Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen

Leitfaden Soziales Europa | Teil 6

Soziales Europa

Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen

Leitfaden Soziales Europa

Teil 6

Europäische Kommission

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration
Manuskript abgeschlossen im Februar 2014

Weder die Europäische Kommission noch Personen, die in ihrem Namen handeln, sind für die Verwendung der in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen verantwortlich.

Umschlagillustration: Mi Ran Collin — © Europäische Union

Für die Benutzung oder den Nachdruck von Fotos, die nicht dem Copyright der Europäischen Union unterstellt sind, muss eine Genehmigung direkt bei dem/den Inhaber(n) des Copyrights eingeholt werden.

Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre Fragen zur Europäischen Union zu finden

Gebührenfreie Telefonnummer (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (http://europa.eu).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014

ISBN 978-92-79-33606-5 – doi:10.2767/57153 (print)
ISBN 978-92-79-33609-6 – doi:10.2767/58814 (epub)
ISBN 978-92-79-36671-0 – doi:10.2767/56276 (online)
ISSN 1977-236X

© Europäische Union, 2014

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Belgium

Gedruckt auf elementar chlorfrei gebleichtem Papier (ECF)

Vorwort

László Andor

Mitglied der Europäischen Kommission, zuständig für Beschäftigung, Soziales und Integration

Die anhaltende Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Arbeitsmarktregelungen in der gesamten EU stark unter Druck gesetzt. Eine steigende Arbeitslosigkeit, vor allem unter den Jugendlichen, und der kontinuierliche globale Wettbewerb haben eine große Anzahl von Regierungen dazu veranlasst, die Sozialgesetzgebung insbesondere in den Bereichen Kündigungsschutz, Arbeitszeit und Kollektivverhandlungen zu überarbeiten. Die Notwendigkeit von Arbeitsmarktreformen ist offensichtlich, vor allem in den Ländern, die am stärksten von einer Wirtschaftskrise bedroht sind. Jedoch meine ich mit Arbeitsmarktreformen keine Abwärtsspirale, die eine pauschalisierte Senkung der Arbeitsrichtlinien mit sich bringt. Ich spreche von Fairness für alle mit und ohne Arbeit, angemessenen Pflichten für Arbeitgeber, Reformen der allgemeinen und beruflichen Bildung und vom Abbau von Beschäftigungshemmnissen.

Tatsächlich hat die EU eine wesentliche unterstützende Rolle zu spielen, um zu verhindern, dass die notwendigen Reformen zu einer massiven Verminderung der Arbeitsqualität führen. Besonders in Zeiten von Rezession ist der Arbeitnehmerschutz von entscheidender Bedeutung, um ein Sicherheitsnetz für Einzelpersonen und Haushalte zur Verfügung zu stellen, durch das die Gesamtnachfrage in der Wirtschaft gesichert und die Ausgrenzung von benachteiligten Gruppen verhindert werden kann. Dies dient sowohl sozialen als auch ökonomischen Zielen und umfasst die Zielsetzung der Strategie „Europa 2020“ eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums. Arbeitsschutz und Wirtschaftswachstum gehen Hand in Hand. Es gibt umfassende Hinweise darauf, dass die produktivsten und wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften in der EU jene sind, denen es gelungen ist, ein vergleichsweise hohes Niveau von sozialer Regulierung und sozialem Schutz mit Maßnahmen zur Steigerung der Flexibilität und einem dynamischen sozialen Dialog zu verbinden. Und in der Tat haben die EU-Vorschriften zu Arbeitszeit, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und zu den Arbeitsbedingungen erwiesenermaßen zu höherer Produktivität und zu verringerten Fehlzeiten durch die Vermeidung von Unfällen und arbeitsbedingten Erkrankungen geführt. Gute und gesunde Arbeitsbedingungen sind nicht nur ein zentrales soziales Recht, sondern darüber hinaus ein wichtiger Wettbewerbsfaktor.

Wie alle EU-Gesetze sind das EU-Arbeitsgesetz und die Regelungen für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz vertraglich vorgegeben. Sie bilden einen wesentlichen Bestandteil des Rechts der Mitgliedstaaten und die Kommission spielt als Hüterin der Verträge eine wichtige Rolle, um die korrekte Umsetzung und Anwendung der vereinbarten Regelungen zu den Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Gleiche Voraussetzungen in den Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen sind ein wesentlicher Aspekt des Binnenmarkts. Aber die Europäische Union steht für mehr als das: das Arbeitsrecht und die Vorschriften zu Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sind zu Eckpfeilern der sozialen Dimension Europas geworden. Die EU ist eine „soziale Marktwirtschaft", die durch einen Kern aus sozialen Werten und Zielen gestützt wird, zu denen soziale Sicherheit, die Verbesserung der europäischen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie der soziale Dialog zählen.

Es sollte berücksichtigt werden, dass die Union die EU-Arbeitsrechtsnormen nicht etwa aus der Luft gegriffen hat. Sie fußen vielmehr auf einem reichen Erfahrungsschatz nationaler Arbeitsgesetzgebungen sowie der langjährigen Tarifverhandlungstradition vieler Mitgliedstaaten. Darüber hinaus wurden sie durch den Bestand an Beschäftigungsmindeststandards angeregt, die von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) etabliert wurden und die nun schon seit fast einem Jahrhundert die Referenz für die Arbeitswelt bilden.

In der Debatte zur Zukunft des EU-Arbeitsrechts können wir nicht über die äußerst wichtige Rolle der Mitgliedstaaten in der Umsetzung der gemeinsamen EU-Vorschriften und deren Durchsetzung in der Praxis hinwegsehen. Das Europäische Semester ist mittlerweile ein bewährtes System für die Koordinierung nationaler Arbeitsmarktreformen: In den letzten Jahren wurden einer Reihe von Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen übermittelt. Dennoch müssen wir sicherstellen, dass diese Reformen bei den Arbeitsstandards nicht in einer Abwärtsspirale enden und dass die Sozialpartner auf nationaler Ebene angemessen informiert und konsultiert werden, bevor wichtige Entscheidungen getroffen werden. Dies ist ein wesentlicher Aspekt der Bemühungen der Kommission zur Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion: nationale Reformen müssen im Zusammenhang und unter Einbeziehung ihrer gesamtwirtschaftlichen und Verteilungsaspekte betrachtet werden. Sollten einige Reformen eine kontraktive wirtschaftliche Auswirkung haben, sollten uns unsere Koordinationsmechanismen dabei helfen sicherzustellen, dass dies durch andere Maßnahmen ausgeglichen werden kann.

Mit über 240 Millionen Arbeitnehmern in der gesamten Union sind die EU-Rechte zu Arbeitsbedingungen, Gesundheit sowie Sicherheit am Arbeitsplatz für eine große Zahl von Bürgern von unmittelbarem Nutzen und haben eine positive Auswirkung auf einen der wichtigsten und greifbarsten Bereiche ihres täglichen Lebens. Das EU-Gesetz garantiert ihnen eine Reihe von Rechten: einen Mindesturlaub; eine Begrenzung der Arbeitszeit; von ihren Arbeitgebern zu Entscheidungen konsultiert und informiert zu werden, die sie betreffen; das Schutzrecht bei Zahlungsunfähigkeit ihrer Arbeitgeber; das Recht auf Schutz gegen missbräuchliches Aufeinanderfolgen befristeter Arbeitsverträge; das Recht auf Nichtdiskriminierung;

das Recht auf die Arbeit an sicheren und gesunden Arbeitsplätzen und mit sicheren, regelmäßig gewarteten und kontrollierten Arbeitsmitteln; das Recht auf Informationen und Schulungen, die relevant für Aspekte ihrer Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sind … um nur einige zu nennen. Natürlich können die Mitgliedstaaten weitere Schutzanforderungen verabschieden, die über die in den EU-Vorschriften festgelegten hinausgehen, ich bin jedoch überzeugt, dass die EU den europäischen Arbeitsmarkt durch die Festlegung dieser EU-Mindestanforderungen generell zu einem besseren Arbeitsort gemacht hat, während gleichzeitig zu einer höheren Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft beigetragen wird. Für alle, die sich ein tieferes Verständnis der Geschichte, Aufgabe und aktuellen Entwicklung der EU-Gesetzgebung und -Politik zu den Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen wünschen, kann dieser Leitfaden Soziales Europa eine einfache, aber umfassende Informationsquelle bilden.

Inhalt

Vorwort ... 3

KAPITEL 1
Warum spielt die Europäische Union eine Rolle bei Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen ... 9
Die Ziele der EU ... 9
Der Binnenmarkt ... 11
Das EU- und Völkerrecht ... 13
Die spezifischen Ziele des EU-Arbeitsrechts ... 15
Europa 2020 und der aktuelle Kontext ... 16

KAPITEL 2
Der Umgang der EU mit Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen ... 19
Die Rechtsgrundlage für EU-Maßnahmen ... 19
Form und Umfang von EU-Maßnahmen ... 21
Die Rolle der Sozialpartner ... 23
Interaktion des Arbeitsrechts mit anderen Politikbereichen der EU ... 25

Beteiligung von Eurofound ... 28
Juan Menéndez-Valdés, Direktor der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ... 28

KAPITEL 3
Das EU-Arbeitsrecht – ein Überblick ... 33
Eine Zeitleiste des EU-Arbeitsrechts ... 33
Richtlinien über die Arbeitsbedingungen ... 36
Richtlinien über Information, Anhörung und Mitbestimmung ... 42
Weitere EU-Handlungsformen ... 47

Beitrag der litauischen EU-Präsidentschaft ... 50
Interview mit Algimanta Pabedinskienė, Ministerin für soziale Sicherheit und Arbeit ... 50

KAPITEL 4
Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz ... 53
Richtlinien zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ... 54
Strategien zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ... 64
Beratende Gremien ... 66

Beitrag von der EU-OSHA ... 68
Christa Sedlatschek, Direktorin der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ... 68

KAPITEL 5
Die internationalen Dimensionen ... 71
Beziehungen mit internationalen Organisationen ... 74
Die EU und die IAO ... 74
Die Agenda für menschenwürdige Arbeit ... 75
Die EU und der Europarat ... 77
Die EU und die OECD ... 77
Die Vereinten Nationen ... 78
Die EU auf der Weltbühne ... 80

Beitrag von der IAO ... 87
Guy Ryder, Generaldirektor der IAO ... 87

KAPITEL 6
Das weitere Vorgehen ... 91
Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie ... 91
Die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU ... 92
Seeleute ... 94
Reduzierung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit ... 96
Jugendarbeitslosigkeit und Maßnahmen zur Bekämpfung des Problems ... 97
Qualitätsrahmen für Praktika ... 99
Qualitätsrahmen zur Umstrukturierung ... 99
Ähnliche sozialpolitische EU-Leitfäden ... 100
Unterstützung der Arbeitnehmer zur optimalen Nutzung ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten unabhängig von ihrem Standort ... 101
Unterstützung von Behinderten ... 103
Corporate Social Responsibility (CSR) - unternehmerische Verantwortung ... 103
Europa 2020 und Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten ... 103
Stärkung des sozialen Dialogs ... 104
Bessere Rechtsetzung: REFIT ... 106
Die internationale Dimension ... 108

Eine Stimme aus dem Europäischen Parlament ... 110
Interview mit Alejandro Cercas, Mitglied des Europäischen Parlaments ... 110

In Kürze erscheinender Leitfaden ... 112

KAPITEL 1

© Belgaimage

Warum spielt die Europäische Union eine Rolle bei Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen

Wenn die Leute an die Europäische Union denken und die Medien über sie berichten, liegt der Fokus oft auf den großen politischen Themen wie der Wirtschaftskrise, dem Freihandel, der Einwanderung in die EU und der Mobilität zwischen den EU-Ländern oder den Beiträgen zum EU-Haushalt und den daraus finanzierten Investitionen. Allerdings haben in der Realität viele Menschen wahrscheinlich am Arbeitsplatz ihren engsten Kontakt mit der Tätigkeit der EU. In der gesamten Union garantiert das EU-Recht die Mindestrechte für Arbeitnehmer, von Gesundheit und Sicherheit zu Information und Konsultation und von den Arbeitszeiten bis zum Mutterschaftsurlaub.

Die Europäische Kommission spielt als Hüterin der Verträge eine zentrale Rolle bei der Sicherstellung der ordnungsgemäßen Umsetzung und Anwendung dieser Rechte in der Union. Außerdem wertet sie regelmäßig die Regeln und Richtlinien im Einklang mit den EU-Grundsätzen der „intelligenten Regulierung" aus, um zu gewährleisten, dass sie effektiv und angemessen bleiben und schlägt wenn nötig Änderungen zur Modernisierung des Rahmenkonzepts vor.

In diesem Kapitel sehen wir uns an, warum die EU zu so verschiedenen Arbeitsplatzthemen Gesetze erlassen hat wie dem Jahresurlaub, den Bedingungen von Zeitarbeitern, dem Tragen schwerer Lasten oder den Anhörungen zu geplanten Entlassungen.

Die Ziele der EU

Die Europäische Union vertritt bestimmte explizite Werte und erhält die Rechte und Freiheiten aufrecht, auch in den Bereichen Arbeit und Soziales. Ihre Mitgliedstaaten sind verpflichtet, eine ‚immer engere Union' anzustreben, zu deren Zielen das Wohlergehen ihrer Völker gehört und die auf den Werten der Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte basiert. Die EU ist nicht nur ein Binnenmarkt oder eine Wirtschafts- und Währungsunion. Sie verbindet ihre ökonomischen Ziele explizit mit sozialem Fortschritt. Die EU-Verträge sehen vor, dass die Union:

- für die nachhaltige Entwicklung Europas arbeitet, auf der Grundlage von ausgewogenem Wirtschaftswachstum und Preisstabilität sowie einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt (Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union, EUV)
- soziale Ausgrenzung und Diskriminierung bekämpft und soziale Gerechtigkeit sowie sozialen Schutz, die Gleichstellung der Geschlechter, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte der Kinder fördert (Artikel 3 EUV)
- wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt sowie die Solidarität zwischen den EU-Ländern fördert (Artikel 3 EUV)

- den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt durch gemeinsames Handeln zur Beseitigung der Europa trennenden Schranken sicherstellt (Präambel des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) und
- die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Völker als wesentliches Ziel verfolgt (Präambel AEUV)

Die von der EU anerkannten Rechte, Freiheiten und Grundsätze sind in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dargelegt, die die gleiche Rechtskraft wie die EU-Verträge hat (die Charta gilt für die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht). Die Charta stützt sich auf die Verfassungstradition der Mitgliedstaaten und auf internationale Instrumente wie die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarats und die Europäische Sozialcharta (siehe weiter unten im Abschnitt ‚Das EU- und Völkerrecht').

Die Charta-Rechte umfassen die Menschenwürde, Grundfreiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte und Gerechtigkeit. Einige dieser Rechte sind von unmittelbarer Bedeutung für Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen – siehe Kasten 1.1 – und prägen die EU-Maßnahmen in diesem Bereich.

Kasten 1.1: Die wichtigsten Rechte am Arbeitsplatz, die durch die Charta der Grundrechte der EU garantiert werden

- Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen (Artikel 31).
- Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub (Artikel 31).
- Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung (einschließlich der Entlassung aus einem mit der Mutterschaft zusammenhängenden Grund) (Artikel 30 und 33).
- Kinderarbeit ist verboten. Das Mindestalter für den Eintritt in das Arbeitsleben darf in der Regel das Alter, in dem die Schulpflicht endet, nicht unterschreiten. Zur Arbeit zugelassene Jugendliche müssen ihrem Alter angepasste Arbeitsbedingungen erhalten und vor wirtschaftlicher Ausbeutung sowie jeder schädlichen Arbeit geschützt werden (Artikel 32).
- Niemand darf gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten, oder in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden (Artikel 5).
- Jede Person hat das Recht, zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben (Artikel 15).
- Alle Unionsbürgerinnen und -bürger haben die Freiheit, in jedem Mitgliedsstaat Arbeit zu suchen, zu arbeiten, sich niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen (Artikel 15).
- Die Staatsangehörigen dritter Länder, die im Hoheitsgebiet der EU arbeiten dürfen, haben Anspruch auf Arbeitsbedingungen, die denen der Unionsbürgerinnen und -bürger entsprechen (Artikel 15).

- Diskriminierungen insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung sind verboten (Artikel 21).
- Die Gleichheit von Frauen und Männern ist in allen Bereichen, einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts, sicherzustellen (Artikel 23).
- Menschen mit Behinderung haben einen Anspruch auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft (Artikel 26).
- Jede Person hat das Recht auf Vereinigungsfreiheit, was das Recht umfasst, zum Schutz ihrer Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten (Artikel 12).
- Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder ihre Vertreter muss auf den geeigneten Ebenen eine rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung in den Fällen und unter den Voraussetzungen gewährleistet sein, die nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten vorgesehen sind (Artikel 27).
- Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Organisationen haben nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen (Artikel 28).

Der Binnenmarkt

Im Kern der Europäischen Union ist ein Binnenmarkt ohne Grenzen. Heute umfasst dieser Markt, der in seiner jetzigen Form im Jahr 1993 gegründet wurde, 28 Länder, über 500 Millionen Verbraucher und mehr als 20 Millionen Unternehmen.

Die grundlegende Rolle der EU-Rechtsvorschriften im Binnenmarkt besteht darin, die „vier Freiheiten" zu garantieren – freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitnehmern. Sie tun dies beispielsweise, indem sie sicherstellen, dass es keine Hindernisse für den Handel zwischen den Ländern gibt und dass nationale Behörden keine diskriminierenden, restriktiven oder protektionistischen Maßnahmen ausüben. In Bezug auf die Arbeitnehmer hat die EU versucht, ihre Freizügigkeit zu gewährleisten (die ein integraler Aspekt des Binnenmarkts ist), und zwar hauptsächlich durch:

- das Verbot jeglicher Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zwischen EU-Arbeitnehmern in Beschäftigung, Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen
- das Recht für Arbeitnehmer, Tätigkeiten in anderen EU-Ländern aufzunehmen, sich zu diesem Zweck frei innerhalb der Union

zu bewegen, sich während einer Arbeit in einem anderen Land aufzuhalten und nach der Anstellung dort zu bleiben
- die Beseitigung der nationalen Verwaltungsverfahren und -praktiken sowie der für den Zugang zu den Arbeitsplätzen vorgeschriebenen Fristen, die ein Hindernis für die Freizügigkeit darstellen und
- die Gewährleistung der Sozialversicherungsrechte für Arbeitnehmer, die sich zwischen den EU-Ländern bewegen

Allerdings ist die Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht der einzige arbeitsbezogene Aspekt des Binnenmarkts. Die Grundvoraussetzung des Markts ist die, dass der **Wettbewerb fair sein sollte**, mit Wettbewerbsbedingungen, die für alle Beteiligten auf dem gleichen Niveau sind. Um diese Ausgangsbedingungen zu gewährleisten, ist es die Rolle der EU als Markt-„Schiedsrichter", Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, wie unlautere oder künstliche Vorteile, die Unternehmen durch nationale Regelungen oder Praktiken in einem bestimmten Land ermöglicht werden.

Arbeitsrecht ist einer der Bereiche, in denen es erhebliche Unterschiede zwischen den EU-Ländern gibt, mit einem höheren Schutzniveau der Arbeitnehmer in einigen Mitgliedstaaten als in anderen. Gleichzeitig beteiligen sich die Unternehmen aus den verschiedenen EU-Ländern im Binnenmarkt frei mit Waren und Dienstleistungen am Wettbewerb, unabhängig von diesen unterschiedlichen Arbeitsnormen. Folglich könnten sich Unternehmen aus Mitgliedstaaten mit höherem Arbeitnehmerschutz aufgrund der höheren Kosten, die ihnen durch den verbesserten Arbeitnehmerschutz entstehen, wettbewerbsmäßig benachteiligt fühlen gegenüber Unternehmen aus EU-Ländern mit weniger strengen Arbeitsrechtsnormen. Dadurch könnten Unternehmen und nationale Behörden versucht sein, auf der Grundlage einer Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen in den Wettbewerb zu treten, anstatt durch Faktoren wie Produktivität und Effizienz oder durch die Qualität und Innovation ihrer Waren und Dienstleistungen. Wenn dies geschieht, könnten sich andere Firmen und Länder im Binnenmarkt veranlasst sehen, diesem Beispiel zu folgen, was eine Abwärtsspirale zur Folge hätte, die oft auch als **‚Wettlauf nach unten'** bezeichnet wird. Wenn der Preiswettbewerb im Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen einen Anreiz dafür bietet, die Arbeitsnormen zu senken, wäre dies nicht mit der Aufgabe der EU einer *sozialen* Marktwirtschaft zu vereinbaren (siehe oben im Abschnitt ‚Die Ziele der EU').

Die EU kann sich dafür einsetzen, eine solche Abwärtsspirale zu verhindern, indem sie gleiche Wettbewerbsbedingungen schafft in Form von gemeinsamen Arbeitsnormen, die für alle im Binnenmarkt tätigen Unternehmen gelten. In welchem Ausmaß die EU diese Funktion übernehmen sollte, indem sie arbeitsrechtliche Aspekte in Einklang bringt und damit Wettbewerbsverzerrungen vorbeugt oder Mindestarbeitsnormen bereitstellt, wurde bereits in den Anfangsjahren

der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) diskutiert. Seit Ende der 1980er-Jahre gab es auch die weit verbreitete Ansicht, dass der Binnenmarkt mit einer Plattform von EU-weiten Mindeststandards im Sozialrecht einhergehen sollte. In der Praxis wurden durch die Verabschiedung von EU-Rechtsvorschriften in mehreren wichtigen Bereichen Mindeststandards festgelegt, während die Verbesserung der Arbeitsbedingungen insgesamt gefördert wurde (siehe unten im Abschnitt ‚Die spezifischen Ziele des EU-Arbeitsrechts').

Die verschiedenen Praktiken, durch die Unternehmen und Regierungen versucht sein könnten, Unterschiede der Arbeitskosten und in der Stringenz des Arbeitsrechts zwischen den Ländern auszunutzen, um sich einen unlauteren Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, werden oft als **‚Sozialdumping'** bezeichnet. Ein Beispielszenario: Ein Unternehmen in einem Land mit vergleichsweise niedrigem Arbeitsschutz- und Arbeitskostenniveau übt seine Dienstleistungsfreiheit in anderen EU-Ländern aus und erhält beispielsweise in einem Land mit höherem Schutz- und Kostenniveau den Zuschlag für einen Vertrag zum Bau einer Straße. Wenn das Unternehmen dann seine Mitarbeiter zur Durchführung der Arbeit in das andere Land entsendet, ihnen jedoch weiterhin die (schlechteren) Löhne und Arbeitsbedingungen bereitstellt, die in ihrem Heimatland üblich sind, kann es die Standards im Zielland unterbieten und genießt einen Wettbewerbsvorteil, der für lokale Unternehmen nicht verfügbar ist, was demzufolge als Sozialdumping zu bewerten wäre.

Zusätzlich zum Erlass von Arbeitsrechtsvorschriften, die in verschiedenen Bereichen **EU-weite Mindeststandards** festlegen, hat die Union speziell auf diese Gefahr von Sozialdumping reagiert, insbesondere durch eine Richtlinie, die einen Grundstock wesentlicher Arbeitsrechte für Arbeitnehmer festschreibt, die von ihrem Arbeitgeber zeitweise in ein anderes EU-Land zur Arbeit entsandt werden (siehe Kapitel 3).

Das EU- und Völkerrecht

Die EU existiert nicht isoliert. Ihre Rechtsvorschriften und Werte und die ihrer Mitgliedstaaten werden von umfassenderen internationalen Normen beeinflusst, an deren Ausgestaltung Europa ebenfalls beteiligt war. Auf globaler Ebene sind alle EU-Länder natürlich Mitglieder der **Vereinten Nationen** (UN). Die UN-Grundsätze und -Ziele umfassen entsprechend ihrer Charta die Förderung der allgemeinen Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, eines höheren Lebensstandards, der Vollbeschäftigung sowie des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts. Die Wahrung der Grundsätze der UN-Charta ist Bestandteil der EU-Verträge.

Alle EU-Mitgliedstaaten sind auch Mitglieder der **Internationalen Arbeitsorganisation** (IAO). Diese Sonderorganisation der Vereinten Nationen wurde 1919 als dreigliedrige Organisation gegründet, um einer Vision zu folgen, die auf der Prämisse basiert, dass ein universeller und dauerhafter Frieden nur dann hergestellt werden kann, wenn er auf sozialer Gerechtigkeit basiert. Die EU ist verpflichtet, die Agenda für menschenwürdige Arbeit und damit die Rechte bei der Arbeit und angemessene Beschäftigungschancen zu fördern, die soziale Absicherung zu verbessern und den sozialen Dialog zu arbeitsrelevanten Themen zu stärken.

Ein wesentlicher Aspekt der Arbeit der IAO ist es, internationale Mindestarbeitsnormen zu erlassen und zu fördern, insbesondere in Form von Konventionen, die rechtsverbindliche internationale Verträge sind, die von

den IAO-Mitgliedstaaten ratifiziert werden können. IAO-Übereinkommen decken ein breites Spektrum von Arbeitsfragen ab, einschließlich:

- Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen
- Gleichstellung und Nichtdiskriminierung
- Kinderarbeit und Zwangsarbeit
- das Arbeitsverhältnis
- Beschäftigungssicherheit
- Löhne
- Arbeitszeit sowie
- Arbeits- und Gesundheitsschutz

Alle EU-Länder haben die Kernarbeitsnormen ratifiziert, also die grundlegenden IAO-Konventionen zu Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen, Zwangs- und Kinderarbeit, Lohngleichheit und Beseitigung von Diskriminierung. Darüber hinaus haben die EU-Länder neben einer beträchtlichen Anzahl weiterer Konventionen die IAO-Abkommen zu Arbeitsaufsicht, Beschäftigungspolitik und dreigliedrigen Beratungen ratifiziert.

Obgleich die IAO-Normen ein breiteres Spektrum von Bereichen abdecken als die, in denen die EU für die Gesetzgebung zuständig ist (siehe Kapitel 2), und das EU-Recht oft über die Mindestvorschriften der IAO-Übereinkommen hinausgeht, gleichen sich die Prinzipien, die den Handlungen beider Organisationen zugrunde liegen. Es gibt im Inhalt der EU-Richtlinien und der IAO-Konventionen viele Gemeinsamkeiten, wobei das EU-Recht die IAO-Normen untermauert. Richtlinien zu Themen wie Arbeitszeit und junge Arbeitnehmer (siehe Kapitel 3) versuchen relevanten IAO-Normen zudem ausdrücklich Rechnung zu tragen.

Der Europarat ist älter als die EU und mit ihr institutionell nicht verbunden, obwohl alle EU-Länder zu den 47 Staaten des Europarats gehören. Die Europäische Konvention des Europarats zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die gemeinhin als **Europäische Menschenrechtskonvention** bezeichnet wird, ist wohl der wichtigste europäische Menschenrechtsvertrag, und seine Grundrechte bilden die allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts. Die Konvention ist für den arbeitsrechtlichen Bereich von einiger Bedeutung, insbesondere weil durch sie die Vereinigungsfreiheit garantiert und Diskriminierung verboten wird. Darüber hinaus befasst sich die **Europäische Sozialcharta** des Europarats ausführlich mit beschäftigungsbezogenen Rechten, wie den Rechten der Arbeitnehmer auf:

- gerechte Arbeitsbedingungen (z. B. in Bezug auf Arbeitszeiten, Jahresurlaub, Ruhezeiten)
- sichere und gesunde Arbeitsbedingungen
- angemessene Vergütung
- besonderen Schutz im Fall von Kindern und Jugendlichen
- Chancengleichheit und Gleichbehandlung
- Unterrichtung und Anhörung, auch zu Massenentlassungen
- Beteiligung bei der Festlegung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumgebung sowie
- Schutz ihrer Ansprüche bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers.

Es gibt ein Zusammenspiel zwischen dem EU-Arbeitsrecht, der Europäischen Sozialcharta und den IAO-Übereinkommen: Das EU-Recht, insbesondere die Charta der Grundrechte, berücksichtigt die Europäische Sozialcharta und die IAO-Übereinkommen und beeinflusst seinerseits den sich entwickelnden Inhalt und die Überwachung der zuletzt genannten Instrumente.

Weitere Einzelheiten zur Beziehung zwischen EU, IAO und Europarat sowie den hier berührten internationalen Rechtsfragen sind Kapitel 5 zu entnehmen.

Die spezifischen Ziele des EU-Arbeitsrechts

Im oben skizzierten Kontext hatte die EU seit ihrer Gründung als EWG im Jahr 1957 explizite Ziele im Bereich von Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen. Diese Ziele und die Mittel, um diese zu erreichen, sind in einem speziellen ‚Sozialpolitik'-Titel der Verträge (derzeit der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) festgelegt. Die Ziele und Mittel haben sich im Laufe der Jahre verändert, vor allem angesichts der vollständigen Verwirklichung des Binnenmarkts und dem Schritt von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer Wirtschaftsunion. Die Ziele haben sich erweitert, um neue Bereiche und Erwägungen aufzunehmen, während die Mittel zur Erreichung dieser Ziele konkreter wurden und in einigen Bereichen einen größeren Spielraum für gesetzgeberische Maßnahmen zuließen. Ferner wurde der Rolle der Sozialpartner und des sozialen Dialogs auf diesem Gebiet ausdrücklich Anerkennung zuteil (siehe Kapitel 2).

Die Ziele der Sozialpolitik der EU sind jetzt in Artikel 151 AEUV festgelegt, der in Kasten 1.2. wiedergegeben ist. Die Zuständigkeit für Sozialpolitik in diesen Bereichen liegt bei der Union und den Mitgliedstaaten.

Kasten 1.2: Artikel 151 AEUV – die Ziele der Sozialpolitik der EU

Die Union und die Mitgliedstaaten verfolgen eingedenk der sozialen Grundrechte, wie sie in der am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichneten Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 festgelegt sind, folgende Ziele: die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

Zu diesem Zweck führen die Union und die Mitgliedstaaten Maßnahmen durch, die der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten, insbesondere in den vertraglichen Beziehungen, sowie der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Union zu erhalten, Rechnung tragen.

Sie sind der Auffassung, dass sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Binnenmarkts als auch aus den in den Verträgen vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird.

Der Vertrag setzt damit das Ziel einer **Aufwärtsentwicklung** der Lebens- und Arbeitsbedingungen fest, das teilweise durch Angleichung in direktem Zusammenhang zur Funktionsweise des Binnenmarkts selbst und teilweise durch die Annäherung der nationalen Regelungen erreicht werden kann, während gleichzeitig die nationalen Unterschiede sowie die Notwendigkeit Berücksichtigung finden, die EU als Ganzes wettbewerbsfähig zu halten. Diese Zielsetzung wird durch die Rechte der Arbeitnehmer, die im EU- und Völkerrecht festgelegt sind (siehe oben), untermauert.

Artikel 153 AEUV legt im Einzelnen die Bereiche dar, in denen die Union im Hinblick auf die Erreichung ihrer sozialpolitischen Ziele handelt. Diese Bereiche und die Art der Maßnahmen, die die EU ergreifen kann, werden in Kapitel 2 untersucht.

Seit den 1970er-Jahren hat die EU für die Erreichung ihrer sozial- und wirtschaftspolitischen Ziele eine Reihe von Richtlinien im Bereich Gesundheit und Sicherheit, Arbeitsbedingungen sowie Information, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer ausgearbeitet, die im Einzelnen in den Kapiteln 3 und 4 untersucht werden. Diese Richtlinien sind Teil der Gesamtheit des gültigen EU-Rechts (amtlich: *Besitzstand der Gemeinschaft*), das die Länder bei ihrem Eintritt in die Union übernehmen müssen.

Europa 2020 und der aktuelle Kontext

Das EU-Arbeitsrecht findet sich heute in einer neuen Umgebung und mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Vor allem die Wirtschafts- und Finanzkrise und ihre anhaltenden Auswirkungen werfen arbeitsrechtliche Fragen auf. Ist in Anbetracht hoher Arbeitslosigkeit, einer größeren Unsicherheit der Erwerbstätigen, massiver Umstrukturierungen von Unternehmen und eines verschärften weltweiten Wettbewerbs eine Deregulierung des Arbeitsmarkts erforderlich, um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu ermöglichen und die Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern? Oder sind Arbeitsschutz und Arbeitsnormen in wirtschaftlich turbulenten Zeiten umso wichtiger, wenn Arbeitnehmer einer größeren Unsicherheit und einem verstärkten Abwärtstrend bezüglich ihrer Lebens- und Arbeitsstandards gegenüberstehen?

Die Antwort der EU auf diese Fragen war es, in Anbetracht der wechselnden Bedingungen für eine **Modernisierung und Anpassung des Arbeitsrechts** zu plädieren. Dies bedeutet keine Demontage des EU-Regelwerks, das allgemein für seine grundlegenden Garantien für Arbeitnehmer in ganz Europa sehr geschätzt wird. Die Regelungen behalten ihre wichtige Rolle für die Verhinderung von Sozialdumping und eines Wettlaufs nach unten, zur Umsetzung anerkannter Grundrechte in die Praxis und Abstimmung der Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern.

Seit 2010 hat die EU viele ihrer Bemühungen auf ihre 10-Jahres-Wachstumsstrategie **Europa 2020** konzentriert, die sowohl darauf abzielt, die kurzfristigen Herausforderungen der Wirtschaftskrise zu bewältigen, als auch auf die Durchführung von Strukturreformen, die die Bedingungen für ein langfristiges, nachhaltiges und integratives Wirtschaftswachstum schaffen werden.

Der Schlüssel zur Realisierung von Europa 2020 ist das **Europäische Semester**, mittels dem die EU-Länder jährlich ihre Haushalts-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik koordinieren. Anhand eines Jahreswachstumsberichts einigen sich die Kommission und der Rat auf die strategischen Ziele, die verfolgt werden sollen, und liefern gesamtpolitische Leitlinien für die Ausarbeitung eigener nationaler Reformprogramme durch die Mitgliedstaaten. Die Kommission bewertet diese Programme und gibt länderspezifische Empfehlungen, die vom Europäischen Rat gebilligt werden. Im arbeitsrechtlichen Bereich konzentrieren sich der Jahreswachstumsbericht und die länderspezifischen Empfehlungen hauptsächlich auf: Reformen der Kündigungsschutzregelungen zur Verringerung der Segmentierung des Arbeitsmarkts; Verbesserung flexibler Arbeitszeitregelungen,

um eine stärkere Erwerbsbeteiligung zu ermöglichen; Anpassungen in der Funktionsweise der Lohnfindungssysteme. Außerdem fördert die Kommission ‚interne Flexibilität' durch tarifliche Abkommen wie Arbeitszeitkonten und Kurzarbeitsregelungen.

Kurz, das bestehende EU-Arbeitsrecht gewährleistet anerkanntermaßen die Mindeststandards in der gesamten Union (zum Beispiel hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, Gesundheit und Sicherheit und der Beteiligung der Arbeitnehmer) und untermauert einen gerechteren Wettbewerb, ein hohes Produktivitätsniveau sowie die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze. Allerdings müssen das Recht und die Auswirkungen seiner Umsetzung regelmäßig analysiert und der EU-Besitzstand, wo erforderlich, überarbeitet werden. So wird sichergestellt, dass er wirksam, aktuell und leicht anwendbar bleibt, und dass er, ganz allgemein, neu entstehende Fragen und Bedürfnisse behandelt, wie jene im Zusammenhang mit neuen Arbeitsmodellen und -technologien. Es ist also ein Überprüfungsprozess des bestehenden Arbeitsrechts und die Bewertung seiner Eignung für die Zielsetzung im Gange, ohne den Bedarf an menschenwürdigen Arbeitsbedingungen zu hinterfragen.

Zu den jüngsten und absehbaren künftigen Entwicklungen wird detaillierter in Kapitel 6 eingegangen.

KAPITEL 2

© BelgaImage

Der Umgang der EU mit Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen

In Kapitel 1 wurde untersucht, warum die Europäische Union eine Rolle bei der Festlegung von Mindestrechten und -pflichten am Arbeitsplatz spielt. In diesem Kapitel wird nun betrachtet, wie sie diese Rolle einnimmt, in welchen Bereichen die EU handeln kann und in welchen nicht, die Art ihres Handelns und das Gesetzgebungsverfahren. Außerdem werden die Verbindungen zwischen dem EU-Arbeitsrecht und der Tätigkeit der Union in verwandten Bereichen aufgezeigt.

Die Rechtsgrundlage für EU-Maßnahmen

Damit die EU in einem bestimmten Bereich handeln kann, bedarf es einer ‚Rechtsgrundlage' für ihr Vorgehen – im Wesentlichen eine Vorschrift in den Verträgen, die ausdrücklich gesetzliche oder andere Maßnahmen auf europäischer Ebene erfordert oder rechtfertigt. Im Fall des Arbeitsrechts liegt diese Rechtsgrundlage vor allem im Titel ‚Sozialpolitik' (Artikel 151 bis 161) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Wie in Kapitel 1 aufgezeigt, legt Artikel 151 AEUV die Ziele für die Union im sozialen Bereich fest, einschließlich der Beschäftigungsförderung und der Förderung verbesserter Lebens- und Arbeitsbedingungen, sodass ihre Angleichung ermöglicht und gleichzeitig die Verbesserung aufrechterhalten wird. Um diese Ziele zu erreichen, sieht Artikel 153 vor, dass die EU die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf verschiedenen festgelegten Gebieten unterstützt und ergänzt. In dem hier behandelten Bereich sind dies:

- Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer
- Arbeitsbedingungen
- Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer
- Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung (dies bezieht sich hauptsächlich auf die Mitbestimmung der Arbeitnehmer, über die Information und Anhörung hinaus)
- Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder (d. h. Nicht-EU-Länder), die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten und
- Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz

Neben der Auflistung der Arbeitsfelder und Arbeitsbedingungen, in denen die EU tätig werden kann, werden in Artikel 153 drei spezifische Bereiche bezeichnet, in denen sie nicht auf der Grundlage dieser Bestimmung handeln kann. Diese sind:

- Arbeitsentgelt – obwohl Maßnahmen zur Sicherstellung der Anwendung des EU-Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit ausdrücklich zulässig sind (Artikel 157)
- das Koalitionsrecht (d. h. das Recht, Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden beizutreten) und

- das Streik- und Aussperrungsrecht, obgleich das Recht auf Vereinigungsfreiheit und das Streikrecht durch die Charta der Grundrechte der EU garantiert sind (siehe Kasten 1.1)

In allen oben genannten Bereichen, in denen die Union zu handeln befugt ist, können das Europäische Parlament und der Europäische Rat anhand von Richtlinien **‚Mindestvorschriften für die schrittweise Anwendung'** erlassen (siehe unten im Abschnitt ‚Form und Umfang von EU-Maßnahmen').

In den meisten der aufgeführten Gebiete unterliegen Richtlinien dem ‚normalen' Gesetzgebungsverfahren. Allgemein bedeutet dies, dass das Parlament und der Rat, sobald die Kommission eine Richtlinie vorgeschlagen hat, gemeinsam über den Vorschlag entscheiden und der Rat auf der Grundlage einer ‚qualifizierten' Mehrheit handelt. Wenn die Kommission jedoch eine Richtlinie vorschlägt, bei der es um den Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen und die kollektive Wahrnehmung ihrer Interessen, oder die Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder geht, dann gilt ein besonderes Gesetzgebungsverfahren. Gemäß diesem Verfahren übernimmt der Rat, der in solchen Fällen einstimmig handeln muss, die führende Rolle, während es vom Parlament nur beratend begleitet wird.

In den Bereichen, die in diesem Leitfaden behandelt werden, hat die oben genannte Rechtsgrundlage für Maßnahmen der EU (die sich im Laufe der Jahre verändert und erweitert hat) die Annahme einer umfangreichen Gesetzessammlung ermöglicht. Zu den wichtigsten Richtlinien, die derzeit in Kraft sind, gehören zahlenmäßig:

- rund ein Dutzend Richtlinien über Arbeitsbedingungen, die sich mit Themen wie Arbeitszeiten, Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverträge, Leiharbeit, junge Arbeitnehmer, entsandte Arbeitnehmer und Insolvenz des Arbeitsgebers befassen (siehe Kapitel 3)
- sieben Richtlinien über die Information, Anhörung und Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf nationaler und europäischer Ebene (siehe Kapitel 3) und
- ca. 30 Richtlinien zur Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (siehe Kapitel 4).

© Belgaimage

Neben den verbindlichen Rechtsvorschriften hat die EU eine Rechtsgrundlage für ‚sanftere' Initiativen (für weitere Einzelheiten siehe Kapitel 3). In allen oben genannten Bereichen der Sozialpolitik, in denen die EU befugt ist, die Tätigkeit der Mitgliedstaaten zu unterstützen

und zu ergänzen, können das Parlament und der Rat Maßnahmen ergreifen, die nicht auf die Harmonisierung einzelstaatlicher Gesetze und Vorschriften, sondern auf die **Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit** ausgerichtet sind. Derartige Initiativen können die Erweiterung des Wissens, die Entwicklung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen zum Ziel haben.

Ferner ist die Kommission durch den AEUV dazu angehalten, der Zusammenarbeit und Koordinierung Vorschub zu leisten durch Untersuchungen, Gutachten, Beratungsvereinbarungen, die Festlegung von Leitlinien und Indikatoren, Organisation des Austauschs bewährter Verfahren und Durchführung von Begleitung und Bewertung. Zu den speziellen Bereichen gehören:

- Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen
- Berufliche Aus- und Weiterbildung
- Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten
- Arbeitshygiene und
- das Koalitions- und Tarifverhandlungsrecht

Form und Umfang von EU-Maßnahmen

Wie oben erläutert, kann die Union dort tätig werden, wo sie durch entsprechende Verträge die Befugnis dazu erhält, um den Zielen der Verträge gerecht zu werden. In Bereichen, in denen die EU Handlungsmöglichkeiten hat, wie bei den oben genannten Aspekten von Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen, unterliegt ihre Tätigkeit den Grundsätzen von ‚Subsidiarität' und ‚Verhältnismäßigkeit'.

Subsidiarität bedeutet, dass die Entscheidungen auf unterster dafür angemessener Verwaltungsebene getroffen werden sollten. In den meisten Bereichen kann die Union nur handeln, wenn und sofern die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme nicht ausreichend von ihren Mitgliedstaaten, sondern aufgrund des Umfangs und der Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahme besser auf EU-Ebene erreicht werden können. Zum Beispiel müssen die für einen fairen Wettbewerb erforderlichen Mindestarbeitsnormen im Binnenmarkt (siehe Kapitel 1) auf EU-Ebene verabschiedet werden.

Auf dem Gebiet der Sozialpolitik ist ein verwandtes Konzept der ‚sozialen Subsidiarität' eng verbunden mit der Rolle der Sozialpartner auf EU-Ebene (siehe unten im Abschnitt ‚Die Rolle der Sozialpartner'). Soziale Subsidiarität bezieht sich auf den Grundsatz, dass die Sozialpartner den ersten Schritt tun sollten, um in ihrem Verantwortungsbereich geeignete Lösungen zu erzielen, da Arbeitgeber und Gewerkschaften näher an der Realität der Arbeitswelt sind als politische Instanzen. Die EU-Institutionen intervenieren auf Initiative der Kommission nur dort, wo Verhandlungen scheitern.

Verhältnismäßigkeit bedeutet, dass die Maßnahmen der Union sowohl inhaltlich als auch formal nicht über das zur Erreichung der Vertragsziele erforderliche Maß hinausgehen dürfen.

Auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen, nimmt das EU-Recht überwiegend die Form von **Richtlinien** an. Eine Richtlinie ist ein Rechtsakt, der im Hinblick auf die zu erreichenden Ziele in jedem EU-Land verbindlich ist, die Wahl der Form und der Methoden zur Erreichung der Ziele jedoch den nationalen Behörden überlässt. Jede Richtlinie legt eine Frist fest, innerhalb der alle Mitgliedstaaten ihren Anforderungen

nachgekommen sein müssen. Die nationalen Behörden können ihnen jedoch auf eine Weise entsprechen, die im Einklang mit ihrem Rechtssystem und ihrer Rechtspraxis steht. Richtlinien räumen den einzelstaatlichen Behörden daher beträchtliche Flexibilität darüber ein, wie sie EU-Normen in nationales Recht ‚umsetzen', nicht aber im Hinblick auf die spezifischen Ergebnisse, die erzielt werden sollen. Wenn ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung nicht fristgemäß nachkommt, kann er einem Gerichtsverfahren unterzogen werden, das die Europäische Kommission beim Europäischen Gerichtshof einleiten kann. Unter bestimmten Umständen können Richtlinien auch eine ‚unmittelbare Wirkung' haben, insofern als Personen ihre Rechte aus einer Richtlinie gegen den betreffenden Mitgliedstaat vor Gericht durchsetzen können, ohne dass die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt wurde.

Die nationalen Behörden sind verpflichtet, geeignete Maßnahmen für den Fall der Nichteinhaltung von Richtlinien (zum Beispiel durch Arbeitgeber) vorzusehen, mit angemessenen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, mit deren Hilfe die Erfüllung der sich aus den Richtlinien ergebenden Verpflichtungen durchgesetzt werden können (zum Beispiel durch Arbeitnehmer und/oder ihre Vertreter). Darüber hinaus müssen die nationalen Behörden dafür sorgen, dass es wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen bei einem Verstoß gegen einzelstaatliche Vorschriften zur Umsetzung der EU-Richtlinien gibt.

Arbeitsrechtsrichtlinien unterliegen mehreren besonderen Bedingungen, die in Artikel 153 AEUV genannt werden. Erstens können sie nur Mindestvorschriften festlegen, die schrittweise anzuwenden sind. Sie hindern die Mitgliedstaaten nicht daran, strengere Schutzmaßnahmen für Arbeitnehmer beizubehalten oder einzuführen, soweit diese mit den Verträgen vereinbar sind. Tatsächlich legen Richtlinien gewöhnlich fest, dass sie keine Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder Tarifverträge verdrängen, die für die Arbeitnehmer günstiger sind, und dass die Umsetzung einer Richtlinie keine Senkung des allgemeinen Schutzniveaus für Arbeitnehmer in den von der Richtlinie betroffenen Bereichen rechtfertigen kann.

Dies bedeutet, dass die Richtlinien der EU kein einheitliches Arbeitsrecht in den jeweiligen durch sie abgedeckten Bereichen auferlegen. Sie erlassen ein **Sicherheitsnetz aus Mindestanforderungen**, an das sich die EU-Länder entsprechend ihrer jeweiligen nationalen gesetzlichen und wirtschaftlichen Strukturen halten müssen. Es ist ihnen freigestellt, diese Grundanforderungen zu überschreiten. In der Praxis kann es vorkommen, dass Richtlinien keinerlei Änderungen am nationalen Arbeitsrecht erfordern, da die bestehenden Bestimmungen einzelner Länder bereits günstiger als die Mindestnormen der Richtlinie sind. Um das Beispiel der Rahmenrichtlinie aus dem Jahr 2001 zur Information und Anhörung der Arbeitnehmer zu nehmen (siehe Kapitel 3): Diese erforderte in rund einem Viertel der EU-Länder keine oder so gut wie keine Änderung an den bestehenden Bestimmungen, kleinere Änderungen in rund der Hälfte und nur im restlichen Viertel der Länder große Änderungen.

Die zweite Besonderheit arbeitsrechtlicher Richtlinien ist, dass die nationalen Behörden den **Sozialpartnern** – also Arbeitnehmern, Arbeitgebern und deren Vertretern auf den verschiedenen Ebenen – auf deren gemeinsamen Antrag die Durchführung dieser Richtlinien übertragen können. In solchen Fällen würden Tarifverträge zwischen Gewerkschaften und

Arbeitgebern die von den Richtlinien vorgeschriebenen Bestimmungen enthalten. Die Regierungen müssen jederzeit gewährleisten können, dass die in der Richtlinie geforderten Ziele erreicht werden.

Diese Bestimmung spiegelt die Tatsache wider, dass die Sozialpartner bei der Regulierung arbeitsplatzbezogener Belange in einigen EU-Ländern eine primäre und maßgebliche Rolle spielen, wobei Rechtsvorschriften an zweiter Stelle folgen. In der Praxis wird die Möglichkeit, die Umsetzung von Richtlinien vollständig den Tarifverträgen zu überlassen in solchen Ländern nicht sehr oft genutzt, nicht zuletzt deshalb, weil derartige Vereinbarungen nur selten 100 % der Arbeitnehmer und Arbeitgeber umfassen, auf die die einschlägigen Anforderungen der jeweiligen Richtlinie zutreffen. Allerdings haben Vereinbarungen beispielsweise in Ländern wie Belgien, Dänemark und Italien eine führende Rolle bei der Umsetzung verschiedener Richtlinien zur Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern gespielt.

Drittens sollen alle Richtlinien über Fragen bezüglich der Arbeitsbedingungen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen (**KMU**) entgegenstehen würden. Zieht man abermals die Rahmenrichtlinie für Information und Anhörung als Beispiel für die praktischen Auswirkungen dieser Regel heran, soll mithilfe dieser Richtlinie vermieden werden, Einschränkungen für KMU zu schaffen, indem ihre Anforderungen nur für Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten oder Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten Anwendung finden (die Entscheidung bleibt den einzelnen Ländern überlassen).

Die Rolle der Sozialpartner

Die Sozialpartner – Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände auf europäischer Ebene, entweder auf einer branchenübergreifenden Basis oder in einem bestimmten Sektor (siehe Kasten 2.1) – haben bei der Ausarbeitung des EU-Arbeitsrechts eine Schlüsselrolle inne. Die Bestimmungen des AEUV, die diese Form des sozialen Dialogs vertraglich festlegen, basieren nahezu wortgetreu auf einer Übereinkunft, die im Jahr 1991 von den Sozialpartnern verschiedener Wirtschaftsbereiche selbst erreicht wurde.

Kasten 2.1: Die im sozialpolitischen Bereich konsultierten Sozialpartner auf EU-Ebene

- Die drei branchenübergreifenden Organisationen - der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), Businesseurope (vertritt vor allem die Arbeitgeber des privaten Sektors) und der Europäische Verband der öffentlichen Arbeitgeber und Unternehmen (CEEP).
- Die drei brancheübergreifenden Organisationen, die bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern oder Unternehmen vertreten – die Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe (UEAPME), der Rat der europäischen Fach- und Führungskräfte (EUROCADRES) und die Europäische Vereinigung der leitenden Angestellten (CEC).
- Über 60 Arbeitgebervereinigungen verschiedener Wirtschaftsbereiche.
- 15 europäische branchenspezifische Gewerkschaftsverbände.

Unter dem AEUV anerkennt und fördert die Union die Rolle der Sozialpartner auf EU-Ebene und erleichtert den Dialog zwischen ihnen unter Wahrung ihrer Autonomie, während die Kommission die Aufgabe hat, die Anhörung der Sozialpartner zu fördern. Genauer gesagt muss die Kommission vor Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik nach Artikel 154 AEUV die **Sozialpartner zu der Frage anhören**, wie eine Unionsaktion gegebenenfalls ausgerichtet werden sollte. Diese Anhörung erfolgt in zwei Phasen.

In der ersten Anhörung holt die Kommission die Meinung der Sozialpartner zum betreffenden Gegenstand und darüber ein, ob ein Handeln der Union erforderlich ist, und prüft, ob sie die Aufnahme eines Dialogs in Erwägung ziehen. Wenn die Kommission nach dieser ersten Anhörung EU-Maßnahmen für zweckmäßig hält, hört sie die Sozialpartner erneut, diesmal zum Inhalt des geplanten Vorschlags. Die zweite Phase der Anhörung steckt konkretere Optionen für Maßnahmen der EU ab. Die Partner werden um eine Stellungnahme zu den Optionen gebeten und darüber, ob sie alle oder einige der aufgeworfenen Fragen verhandeln wollen.

In Reaktion auf entweder die erste oder zweite Phase der Anhörung können die Sozialpartner gemäß Artikel 155 AEUV gemeinsam beschließen, Verhandlungen zum betreffenden Thema auf Unionsebene aufzunehmen. Wenn sich die Sozialpartner zu Verhandlungen entscheiden, müssen sie dies der Kommission mitteilen, die dann die Arbeiten zum Vorschlag vorübergehend einstellt. Innerhalb von neun Monaten müssen die Partner daraufhin eine Einigung erzielen, es sei denn, sie beschließen gemeinsam mit der Kommission eine Fristverlängerung.

Wenn die Sozialpartner eine Übereinkunft auf europäischer Ebene erreichen, können sie entscheiden, dass die Vereinbarung von ihren nationalen Mitgliedsorganisationen in einer Weise umgesetzt wird, die mit dem System der Arbeitsbeziehungen in jedem EU-Land übereinstimmen. Befasst sich die Übereinkunft hingegen mit sozialpolitischen Angelegenheiten, die gemäß Artikel 153 AEUV in die Zuständigkeit der EU fallen, haben die Sozialpartner die Option, die Kommission um die Vorlage einer Richtlinie zu bitten, die vom Europarat verabschiedet werden soll, um der Vereinbarung EU-weite Rechtskraft zu verleihen.

Wenn die Sozialpartner die Kommission um den Vorschlag einer Richtlinie ersuchen, um eine Einigung umzusetzen, die bei den vertraglich vorgegebenen Anhörungen erreicht wurde, prüft die Kommission die Repräsentativität der unterzeichnenden Organisationen, ihr Mandat und die Rechtmäßigkeit des Vertrags in Bezug auf das EU-Recht sowie die Vorschriften hinsichtlich der KMU (im Einklang mit den Vertragsvorgaben in diesem Bereich). (Gemäß Artikel 155 AEUV haben die Sozialpartner auch die Möglichkeit, Vereinbarungen außerhalb eines von der Kommission eingeleiteten förmlichen Anhörungsverfahrens zu verhandeln – wenn die Sozialpartner Rechtsvorschriften zur Umsetzung solcher Vereinbarungen anfordern, bewertet die Kommission auch die Angemessenheit von EU-Maßnahmen in dem Bereich.) Ist die Kommission zufrieden, erarbeitet sie eine Richtlinie, durch die die Vereinbarung in der gesamten EU rechtlich bindend wird. Der Rat entscheidet dann, ob die Richtlinie angenommen wird oder nicht (die Bestimmungen der Vereinbarung kann er nicht abändern). Die Verabschiedung der Richtlinie bedeutet,

dass die Arbeit der Kommission an ihrem Vorschlag in den spezifischen von der Vereinbarung erfassten Bereichen endet.

Mithilfe des oben beschriebenen Verfahrens haben die Sozialpartner seit Mitte der 1990er-Jahre auf sowohl branchenübergreifender als auch sektoraler Ebene eine Reihe von europäischen Vereinbarungen getroffen, die durch EU-Richtlinien umgesetzt wurden. Der Nutzen dieses Ansatzes wird durch die Tatsache veranschaulicht, dass in einigen Fällen die **Verhandlungen der Sozialpartner eine Pattsituation überwinden konnten** zu Fragen, zu denen die nationalen Regierungen keine Einigungen erzielen konnten. In den in diesem Leitfaden behandelten Bereichen konnten branchenübergreifende Vereinbarungen über Teilzeitarbeit (1997) und befristete Arbeitsverträge (1999) durch Richtlinien umgesetzt werden und wurden somit Teil des EU-Arbeitsrechts. Auf Sektorebene gilt dies für Vereinbarungen zur Arbeitszeit in der Seefahrt (1998), der zivilen Luftfahrt (2000) und im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr (2005), die Umsetzung des IAO-Seearbeitsübereinkommens (2006) und der Vereinbarung zur Vermeidung von Verletzungen durch scharfe/spitze Instrumente im Krankenhaus- und Gesundheitssektor (2009).

All diese Beispiele zeigen die praktische Anwendung der sozialen Subsidiarität (siehe oben im Abschnitt ‚Form und Umfang von EU-Maßnahmen'). Der soziale Dialog ist ein zukunftsweisendes Beispiel für eine verbesserte Konsultation und für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Praxis; allgemein wird anerkannt, dass er durch die Nähe der Sozialpartner zur Arbeitswelt einen wesentlichen Beitrag zur besseren Governance leistet.

Interaktion des Arbeitsrechts mit anderen Politikbereichen der EU

Der Fokus dieses Leitfadens liegt auf dem Arbeitsrecht, das im weitesten Sinne als EU-Gesetzgebung bezeichnet werden kann, die Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber am Arbeitsplatz mit Bezug auf die Arbeitsbedingungen, Information, Anhörung und Mitwirkung sowie die Gesundheit und Sicherheit. Arbeitsrecht ist eng verbunden und überschneidet sich mit anderen Politikbereichen der EU und oft ergänzen sich die Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen.

Die EU-Maßnahmen zu den Arbeitsbedingungen und EU-Maßnahmen zur Förderung der **Chancengleichheit und Nicht-Diskriminierung** überlappen einander so umfangreich, dass jede klare Unterscheidung zwischen ihnen oft künstlich erfolgt. Die wesentlichen Rechte und Pflichten am Arbeitsplatz ergeben sich aus den Richtlinien:

- über die Durchführung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Frauen und Männern in Beschäftigung und Beruf (Richtlinie 2006/54/EG)
- zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, der die Diskriminierung wegen der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung verbietet (2000/78/EG)
- zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (2000/43/EG) und
- zum Elternurlaub (2010/18/EU – diese Richtlinie implementiert eine europäische Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern).

Insbesondere sind Arbeitnehmer vor Diskriminierung aus den oben genannten Gründen geschützt in Bereichen wie Arbeitsbedingungen (einschließlich Arbeitsentgelt), Zugang zur Beschäftigung, einschließlich des beruflichen Aufstiegs, und Zugang zur Berufsbildung. Darüber hinaus haben berufstätige Eltern ein Recht auf mindestens vier Monate Elternzeit.

Gleichzeitig tragen arbeitsrechtliche Richtlinien zu den Gleichstellungs- und Nichtdiskriminierungszielen der EU bei. So sind beispielsweise die Richtlinien über Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverträge und Zeitarbeit grundlegend auf die Verhinderung von Diskriminierung ausgerichtet. Außerdem ist es bemerkenswert, dass im Fall von Teilzeitarbeit, die Diskriminierung der betroffenen Arbeitnehmer auch eine Diskriminierung von Frauen ist. In der gesamten EU arbeiten rund ein Drittel der Frauen in Teilzeit, gegenüber weniger als einem Zehntel der Männer, während fast 80 % aller Teilzeitbeschäftigten Frauen sind. Die Richtlinie über Teilzeitarbeit kann daher ebenfalls als Teil einer Gleichstellungsmaßnahme gesehen werden.

Die Sozialpolitik der EU, die das Arbeitsrecht umfasst, ist natürlich eng mit der **Beschäftigungspolitik** verbunden, die auf die Erreichung eines hohen Beschäftigungsniveaus in der gesamten Union ausgerichtet ist. Dieses Ziel muss auch in anderen Bereichen der EU-Politik, einschließlich Arbeitsrecht, berücksichtigt werden. Die Union hat eine koordinierte europäische Beschäftigungsstrategie, die die Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie die Reaktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels fördert. Diese Strategie ist derzeit eng mit der umfassenderen Strategie ‚Europa 2020' verbunden ist, die die Einführung jedes neuen Arbeitsrechts und die aktuelle Überprüfung einiger bestehender Richtlinien gestaltet (siehe Kapitel 1). Die arbeitsrechtlichen Richtlinien leisten zudem einen besonderen Beitrag zur europäischen Beschäftigungsstrategie. Die

Richtlinien über Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverträge und Zeitarbeit, zum Beispiel, entsprechen den Strategiezielen der Förderung von flexibler und sicherer Beschäftigung durch eine starke Investition in Humankapital und die Verringerung der Segmentierung des Arbeitsmarkts. Sie unterstützen eine größere Vielfalt der Arbeitsverträge bei gleichzeitigem Schutz von Arbeitsbedingungen.

Wie in Kapitel 1 aufgezeigt wurde, spielt das Arbeitsrecht eine entscheidende Rolle bei der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen und der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im **Binnenmarkt**. Die beiden Politikbereiche haben ebenfalls spezielle Überschneidungen. So wirft beispielsweise der freie Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt Fragen über die Lage der Arbeitnehmer auf, die in andere Länder entsandt werden, um diese Dienstleistungen zu erbringen. Dies gab Anlass zu der Richtlinie aus dem Jahr 1996 über die Arbeitsbedingungen solcher ‚entsandter Arbeitnehmer' (siehe Kapitel 3). Außerdem wird die Freizügigkeit von Arbeitnehmern innerhalb des Binnenmarkts durch Gesetze gewährleistet, die Auswirkungen auf die Arbeitswelt haben, wie Nicht-Diskriminierung bei der Beschäftigung aufgrund der Staatsangehörigkeit und ein System der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen.

Die Union verfolgt eine Politik der **Arbeitsmigration** in die EU für Angehörige von Nicht-EU-Ländern. Dies hat mehrere Richtlinien hervorgebracht, die unter anderem die Arbeitsbedingungen solcher Wanderarbeitnehmer regeln. Insbesondere ist hier eine Richtlinie aus dem Jahr 2011 (2011/98/EU) zu nennen, die ein einheitliches EU-weites Antragsverfahren und eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für Nicht-EU-Zuwanderer festlegt, die in der Europäischen Union leben und arbeiten möchten, und etabliert ein gemeinsames Bündel von Rechten für alle Inhaber der kombinierten Erlaubnis. Dazu gehört die Gleichbehandlung mit EU-Staatsangehörigen in Bereichen wie Arbeitsbedingungen, einschließlich Arbeitsentgelt und Entlassung, sowie Gesundheit und Sicherheit.

Eine solche Gleichbehandlung ist auch für Inhaber der ‚EU Blue Card' garantiert – eine kombinierte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis für hochqualifizierte Migranten aus Nicht-EU-Ländern, die im Jahr 2009 durch eine Richtlinie eingeführt wurde (2009/50/EG) – und wird es in Zukunft für außergemeinschaftliche Saisonarbeitskräfte gemäß dem Entwurf einer Richtlinie sein, die in Kürze vom Europäischen Parlament und vom Europäischen Rat angenommen wird. Ein weiterer Vorschlag, dessen Verabschiedung noch aussteht, würde außergemeinschaftlich innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern (also Arbeitnehmer, die von multinationalen Unternehmen vorübergehend in die Tochterfirmen in den verschiedenen Ländern transferiert werden) die Beschäftigungsbedingungen zusichern, die für entsandte Arbeitnehmer in einer ähnlichen Situation im EU-Land gelten, in dem sie arbeiten.

Der Schutz, die Verwirklichung und die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen sowie die Förderung der Ratifizierung und wirksamen Anwendung anderer aktueller IAO-Übereinkommen, die die Agenda für menschenwürdige Arbeit unterstützen, sind Teil einer wachsenden Zahl von bilateralen Abkommen zwischen der EU und Drittländern, wie die der **neuen Generation von EU-Freihandelsabkommen** (siehe Kapitel 5). Die Folgemaßnahmen dieser Verträge umfassen Überwachungsmechanismen unter Einbeziehung der Sozialpartner.

Beteiligung von Eurofound

Juan Menéndez-Valdés, Direktor der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

Was waren, zusammengefasst, die wichtigsten Veränderungen in den Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen in Europa seit Beginn der Wirtschaftskrise?

Die offensichtlichste Folge der Krise ist die allgemeine Zunahme der Arbeitslosigkeit. Der größte Stellenverlust konzentrierte sich im mittleren Lohnsektor, zum Beispiel in der Konstruktion und Fertigung, und hat in Bezug auf die Arbeitsentgelte zu einer Polarisierung des Arbeitsmarkts beigetragen.

Aber die Wirtschaftskrise hatte nicht nur gravierende Auswirkungen auf die Gesamtzahl der Arbeitsplätze. Die Menschen mit Arbeit sehen sich angesichts der schwachen Arbeitsmärkte und der Veränderungen im Beschäftigungsschutz mit einer unvermeidlichen Zunahme wahrgenommener Arbeitsplatzunsicherheit konfrontiert. Die Zahl der Arbeitnehmer, die es für wahrscheinlich halten, dass sie ihren Arbeitsplatz verlieren oder sich ihre Arbeitsbedingungen verschlechtern, ist in den meisten europäischen Ländern gestiegen. Sowohl Arbeitslosigkeit als auch Arbeitsplatzunsicherheit haben langfristige Auswirkungen auf die Gesundheit.

Eine Reihe von Änderungen sind für die Arbeitsbedingungen signifikant. Zum einen hat sich die Zahl befristeter Arbeitsverträge verändert, und dies in verschiedene Richtungen und aus unterschiedlichen Gründen. So gab es beispielsweise in einigen Ländern, wie in Spanien, die bisher solche Verträge in hohem Maße hatten, einen Rückgang, der im Wesentlichen auf den wirtschaftlichen Abschwung zurückzuführen ist. In anderen Ländern haben Veränderungen in der Arbeitsgesetzgebung den Einsatz von befristeten Verträgen erleichtert. In der EU sind über 40 % der jungen Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen beschäftigt. Obwohl dies ein Sprungbrett in eine Beschäftigung sein kann (wie etwa bei Ausbildungsstellen), ist der Anteil derer, die in eine Festanstellung übernommen werden, in der Krise zurückgegangen.

In einigen Ländern sind neue vertragliche Regelungen und Arbeitsbeziehungen entstanden. So hat das Vereinigte Königreich zum Beispiel Null-Stunden-Verträge erlassen, durch die Arbeitnehmer ‚in Bereitschaft' bleiben, und in Polen gibt es eine wachsende Zahl von Arbeitnehmern, deren Beschäftigungsverhältnis durch andere Bestimmungen als von arbeitsrechtlichen Verträgen geregelt wird, sowie neue Beschäftigungsformen wie ‚Arbeitgebergruppen' (eine Art Arbeitspool) und ‚Crowdsourcing'.

Während sich die Arbeitsbedingungen im Durchschnitt nicht dramatisch verändert haben, gab es für bestimmte Arbeitnehmergruppen in den letzten Jahren wesentliche Veränderungen.

Hinsichtlich einiger Indikatoren haben positive Änderungen stattgefunden. In der Arbeitszufriedenheit können kleine Steigerungen festgestellt werden, und dies auch in Ländern, die negativ von der Krise betroffen sind. In den meisten europäischen Ländern sind die Unfallquoten rückläufig, insbesondere zwischen 2008 und 2009, was möglicherweise sowohl einem verringerten Gesamtarbeitsvolumen als auch Veränderungen in der Gliederung der Beschäftigung zuzuschreiben ist.

In anderen Bereichen waren die Entwicklungen der Arbeitsbedingungen schlechter. In einer Reihe von Ländern ist die Arbeitsintensität gestiegen. In einigen Fällen ist dies auf Neuorganisationen und Restrukturierungen zurückzuführen, die mit Blick auf die Verbesserung der organisatorischen Leistungsfähigkeit unternommen wurden. Generell kann dies einerseits Lernmöglichkeiten bieten, andererseits ein höheres Niveau an psychosozialen Risiken, insbesondere, wenn es nicht mit mehr Autonomie und Partizipation einhergeht.

Hinsichtlich der Arbeitszeiten können zwei Phasen der Krise unterschieden werden. Von 2007 bis 2009 führte die Umsetzung der Kurzarbeitregelungen oder auch Altersteilzeit in einigen Ländern und die Rücknahme der Fördertätigkeit in bestimmten Wirtschaftssektoren zu einer allgemeinen Absenkung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit. Ein unterschiedlicher Trend entwickelte sich zwischen 2010 und 2012. In Ländern wie Ungarn, Portugal und Rumänien wurden einige Reformen durchgeführt, um längere Arbeitszeiten zu ermöglichen. In anderen Ländern umfassten die Vorschriften, die zur Verbesserung der Produktivität eingebracht wurden, die Einführung von Personalpools und die befristete Übernahme von Arbeitnehmern unter den Unterzeichnerfirmen. Während Überstunden zurückgegangen sind, haben unbezahlte Überstunden in mehreren Ländern zugenommen.

Lohnkürzungen und Lohnstopps haben, insbesondere im öffentlichen Sektor aufgrund von Kürzungen der öffentlichen Haushaltsmittel, zu einem Druck auf die Arbeitsentgelte geführt. Die Lohn- und anderen Arbeitsbedingungen werden zunehmend auf einer dezentraleren Ebene verhandelt, mit einer Verschiebung entweder von nationaler auf Branchen-Ebene und Unternehmensverhandlungen, oder von Branchen-Ebene zu Unternehmensverhandlungen. Zu den weiteren

Auswirkungen der Krise auf die Arbeitsbeziehungen gehören einen Rückgang im Gesamtumfang der Verhandlungen sowie kürzere Verträge.

Unsere Forschung zeigt, dass es in Europa rund 20 % ‚geringwertige' Arbeitsplätze gibt, die mehrere nachteilige Merkmale vereinen, die sich wahrscheinlich sowohl auf die Nachhaltigkeit von Arbeit während des Lebenszyklus als auch auf die Gesundheit der Menschen in der Zukunft auswirken. Dieses Problem erfordert die Aufmerksamkeit der Politik sowie Folgemaßnahmen der betrieblichen Akteure, wenn wir die Nachhaltigkeit der Arbeit im Rahmen einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung angehen wollen.

Welche anderen spezifischen Anstrengungen unternimmt Eurofound neben der analytischen Arbeit zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Europa?

Die Aufgabe von Eurofound ist es, Wissen zu vermitteln, um die Entwicklung der Sozial- und Arbeitspolitik zu unterstützen. Wenn dieses Wissen für die Entwicklung wirksamer Maßnahmen genutzt wird, kann es zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Europa beitragen. Neben Analysen bietet Eurofound einfachen Zugriff auf Vergleichsdaten aus ihren Erhebungen, einschließlich der Europäischen Erhebung über die Arbeitsbedingungen und der Europäischen Unternehmenserhebung. Das Survey Mapping Tool auf der Eurofound-Website ermöglicht es den politischen Entscheidungsträgern, die Situation im eigenen Land mit den anderen EU-Mitgliedstaaten und einer Reihe von Berichten zu vergleichen, die diese Daten eingehend analysieren. Die Ergebnisse aus weiteren Eurofound-Monitoring-Maßnahmen, wie beispielsweise der Jahresbericht zur tariflich vereinbarten Vergütung, werden ebenfalls online in durchsuchbaren Datenbanken vorgelegt.

Aber Politiker möchten auch wissen, welche Faktoren positive Veränderung erzeugen – sie wollen wissen, ‚was funktioniert'. Die Eurofound-Forschung trägt dazu bei, innovative Praktiken und Strategien ausfindig zu machen, die zu guten Ergebnissen geführt haben. Die Online-Datenbanken von Eurofound umreißen zum Beispiel die arbeitsrechtlichen Bestimmungen und Rechtsinstrumente, die bei Umstrukturierungen Anwendung finden. Sie bieten darüber hinaus einen Überblick über die Fördermaßnahmen, welche Regierungen und Sozialpartner eingesetzt haben, um die Auswirkungen der Umstrukturierung zu antizipieren und abzufedern.

Andere Forschung zielt auf die Identifizierung erfolgreicher Ansätze zur Überwindung der Krise – sie befasst sich mit der Schaffung von Arbeitsplätzen in KMU und Jugendunternehmertum sowie der Untersuchung der Bedingungen für ‚Win-Win'-Vereinbarungen, durch die Unternehmen und Mitarbeiter gleichermaßen profitieren.

Eurofound bietet spezifische Informationen zur Unterstützung politischer Debatten, insbesondere in den EU-Institutionen und im europäischen Sozialdialog, aber auch für einzelstaatliche Regierungen und Sozialpartner.

Für den weiteren Austausch und gegenseitiges Lernen organisiert Eurofound kleinere Seminare und Vernetzungsinitiativen. Die dreigliedrige Natur der Agentur bildet

in diesem Zusammenhang einen deutlichen Mehrwert, indem sie beispielsweise Expertenteams zusammenbringt, die aus Vertretern von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Regierungen bestehen. Auf diese Weise können die gewonnenen Erkenntnisse – etwa für erfolgreiche Strategien des aktiven Alterns, Vielfalt am Arbeitsplatz oder nachhaltige Arbeit – direkt auf die dreigliedrige Debatte auf nationaler Ebene angewendet werden, was zu besser informierten Maßnahmen führt und damit der Verbesserung der Arbeitsbedingungen zuarbeitet.

KAPITEL 3

© Belgaimage

Das EU-Arbeitsrecht – ein Überblick

Dieses Kapitel befasst sich mit der Entwicklung des EU-Arbeitsrechts seit den 1970er-Jahren und liefert einen kurzen Überblick zu den Richtlinien, die eine Mindestplattform für die Rechte der Arbeitnehmer und die Pflichten der Arbeitgeber in der Arbeitswelt der gesamten Union schaffen.

Der Einfachheit halber befasst sich dieser Leitfaden separat mit den beiden Bereichen Arbeitsrecht und Gesundheit und Sicherheit. Es ist jedoch zu erwähnen, dass es zwischen diesen beiden Bereichen zahlreiche Überschneidungen gibt und dass einige der Richtlinien in beide Kategorien fallen. So haben beispielsweise Richtlinien über Arbeitszeit und junge Arbeitnehmer einen starken Gesundheits- und Sicherheitsaspekt, während sich die Richtlinie über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz von schwangeren Arbeitnehmerinnen (siehe Kapitel 4) auch mit Arbeitsrechten befasst.

Im Bereich des Arbeitsrechts unterscheidet dieses Kapitel zwischen den Arbeitsbedingungen und dem Bereich der Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer. Auch hier gibt es Überschneidungen und, obwohl eine Klassifizierung der Richtlinien entsprechend ihrer zentralen Themen vorgenommen wird, behandeln einige von ihnen beide Bereiche. So schützt die als Arbeitnehmerbeteiligungsrichtlinie kategorisierte Richtlinie zum Übergang von Unternehmen zum Beispiel auch die Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer.

Eine Zeitleiste des EU-Arbeitsrechts

Die Geschichte des Arbeitsrechts der Europäischen Union reicht bis etwa in die 1940er-Jahre zurück. Es ist keine gleichmäßige und durchgehende Geschichte und sie ist nicht frei von Kontroversen. Sie blickt auf Zeiträume, die unter dem Einfluss der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung der EU von Aktivität, Konsolidierung und auch Stillstand geprägt waren.

Die 1970er- und 1980er-Jahre – Schutz der Arbeitnehmer bei Umstrukturierungen

Die ersten arbeitsrechtlichen Richtlinien wurden in den 1970er-Jahren vor dem Hintergrund eines sich vertiefenden Gemeinsamen Markts und den damit einhergehenden wirtschaftlichen Umstrukturierungen verabschiedet. Der spezifische Auslöser war die Wirtschaftskrise jener Zeit, die von den Ölschocks, hoher Inflation sowie Arbeitslosigkeit gekennzeichnet war. So befassten sich die ersten drei Richtlinien, die zwischen 1975 und 1980 erlassen wurden, mit den Rechten der Arbeitnehmer, wenn deren Arbeitgeber sich Problemen gegenübersehen oder Umstrukturierungen durchführen, insbesondere im Fall von Massenentlassungen, beim Übergang von Unternehmen und bei Insolvenz. Eine wesentliche Begründung für diese Richtlinien war die Eingrenzung von Unterschieden zwischen den einzelstaatlichen Bestimmungen, die die Funktionsweise des Gemeinsamen Markts unmittelbar betrafen.

Nach 1980 verging ein Jahrzehnt, ohne dass weitere arbeitsrechtliche Richtlinien verabschiedet wurden (obgleich es Entwicklungen im Bereich von Gesundheit und Sicherheit gab – siehe Kapitel 4). Mehrere Vorschläge, insbesondere zur Beteiligung der Arbeitnehmer und zu Teilzeit- und Zeitarbeit, konnten keinen einstimmigen Beschluss erreichen, wie er unter den Regierungen im Rat erforderlich war.

Die 1990er-Jahre – der Fokus liegt auf der sozialen Dimension des Binnenmarkts

In den späten 1980er-Jahren erhielt das Arbeitsrecht neue Impulse, als die EU damit begann, ihre Bemühungen auf die Verwirklichung des Binnenmarkts bis 1993 zu konzentrieren. Es bildete sich die Auffassung heraus, dass der Markt von einer Plattform aus einem EU-weiten Minimum an sozialen Rechten begleitet werden müsste. Ziel war es, sozialen Aspekten bei der Bildung des Binnenmarkts die gleiche Bedeutung wie den wirtschaftlichen Aspekten einzuräumen und Arbeitnehmern dadurch eine Beteiligung an dem Prozess zu ermöglichen, insbesondere aufgrund der für die Marktentwicklung charakteristischen wirtschaftlichen Umstrukturierungen. Die Einheitliche Europäische Akte aus dem Jahr 1986 erweiterte den Handlungsspielraum der EU im sozialen Bereich und führte bei Abstimmungen zu einigen Fragen die qualifizierte Mehrheit des Rates ein, anstatt Einstimmigkeit zu fordern.

Diese Entwicklungen führten im Jahr 1989 zur Verabschiedung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer – bekannt als Sozialcharta –, die die Rechte in Bereichen wie Arbeitsbedingungen, Arbeitnehmerbeteiligung sowie Gesundheit und Sicherheit anerkannte und unterstützte (und ein Vorgänger der Charta der Grundrechte der EU war – siehe Kapitel 1). Ein dazugehöriges Aktionsprogramm regte zu zahlreichen Maßnahmen an, die auf die Umsetzung der Charta und die Schaffung einer sozialen Dimension im Binnenmarkt ausgerichtet waren. Infolgedessen wurden im Laufe der 1990er-Jahre verschiedene neue arbeitsrechtliche Richtlinien verabschiedet, darunter Richtlinien über:

- die Gesundheit und Sicherheit in befristeten Arbeitsverhältnissen und in Leiharbeitsunternehmen (1991)
- die Information der Arbeitnehmer über ihre Arbeitsbedingungen (1991)
- die Arbeitszeit (1993)
- junge Arbeitnehmer (1994)
- europäische Betriebsräte (1994) und
- die Entsendung von Arbeitnehmern (1996).

Der im Jahr 1992 unterzeichnete Vertrag von Maastricht baute die arbeitsrechtliche Zuständigkeit der EU weiter aus und unterstellte noch mehr Bereiche der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit (ein Prozess, der sich in den späteren Vertragsüberarbeitungen zwischen 1997 und 2010 fortsetzte). Zudem gab er den Sozialpartnern auf EU-Ebene eine neue Rolle, sodass sie zu bestimmten Fragen Abkommen aushandeln konnten, die durch Richtlinien Rechtskraft erlangen konnten (siehe Kapitel 2). Diese neuen Bestimmungen wurden zunächst in ein Abkommen über die Sozialpolitik im Anhang zum Vertrag integriert und galten nicht für alle Mitgliedstaaten, da das Vereinigte Königreich nicht daran teilhaben wollte. Die erste Rechtsvorschrift, die auf der Grundlage der neuen Regelungen verabschiedet wurde (und somit zum Zeitpunkt der Verabschiedung nicht für das Vereinigte Königreich galt) war die Richtlinie zu den Europäischen Betriebsräten (EBR-Richtlinie, 1994). Das Abkommen über die Sozialpolitik wurde im Jahr 1997 in den Vertrag eingearbeitet. Das Vereinigte Königreich beendete sein ‚Opt-out'

und unterzeichnete die zuvor im Rahmen des Übereinkommens verabschiedeten Richtlinien.

Die branchenübergreifenden Sozialpartner begannen erfolgreich ihre neue Rolle in Bezug auf verschiedene Fragen zu nutzen, die aus der Sozialcharta hervorgingen und erreichten Vereinbarungen zur Teilzeitarbeit (1997) und zu befristeten Arbeitsverträgen (1999), die durch Richtlinien umgesetzt wurden.

Die Sozialpartner mehrerer Branchen handelten zudem Abkommen aus, die die Arbeitszeitrichtlinie aus dem Jahr 1993 der spezifischen Situation ihres jeweiligen Sektors anpassten und durch Richtlinien umgesetzt wurden. Andere (nicht auf Sozialpartnervereinbarungen basierende) Richtlinien befassten sich mit der Arbeitszeit im Straßenverkehr (2002) und dehnten die Richtlinie von 1993 auf andere Sektoren und Tätigkeitsbereiche aus (2000).

Die 2000er-Jahre – die Beteiligung der Arbeitnehmer steht im Vordergrund

Seit Beginn der 2000er-Jahre haben sich die arbeitsrechtlichen Richtlinien vor allem auf die Information, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer konzentriert. Eine Rahmenrichtlinie über die Information und Anhörung der Arbeitnehmer auf nationaler Ebene wurde im Jahr 2002 erlassen. Auf länderübergreifender Ebene setzte die EU die Europäische Gesellschaft und die Europäische Genossenschaft ein (2001 und 2003), begleitet von Richtlinien zur Festlegung der Vorschriften für die Arbeitnehmerbeteiligung in dieser neuen Form der EU-weiten Organisation. Im Jahr 2005 enthielt eine Richtlinie über grenzüberschreitende Unternehmenszusammenschlüsse Bestimmungen zu den Modalitäten der Arbeitnehmervertretung auf Vorstandsebene in einigen fusionierten Unternehmen. Die EBR-Richtlinie wurde im Jahr 2009 überarbeitet.

Abgesehen von der Arbeitnehmerbeteiligung waren die einzigen bedeutenden, vollkommen neuen arbeitsrechtlichen EU-Regelungen der 2000er-Jahre die Richtlinie über Leiharbeit (2008) und die (auf einer Sozialpartnervereinbarung basierende) Richtlinie aus dem Jahr 2009, durch die das IAO-Seearbeitsübereinkommen umgesetzt wird (siehe Kapitel 5).

Kontinuierliche Aktualisierung des Arbeitsrechts

Der sich wandelnde wirtschaftliche, politische und soziale Kontext kann für Umstände sorgen, die bei der Verabschiedung von arbeitsrechtlichen Richtlinien nicht berücksichtigt wurden. Darüber hinaus offenbaren nationale Umsetzungen von Richtlinien oft mit der Zeit praktische Probleme bei der Implementierung, z. B. durch Lücken oder unklare Anforderungen, wohingegen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) die gesetzlichen Rahmenbedingungen ändern kann. Einige Richtlinien sind daher im Laufe der Jahre angepasst worden, sodass ihre Ziele in einer neuen Umgebung besser umgesetzt werden können. Dies gilt für die ersten Richtlinien über Entlassungen, Übergänge von Unternehmen und Insolvenz, die jeweils 1992, 1998 und 2002 abgeändert wurden, und trifft auch auf die Richtlinie über Europäische Betriebsräte im Jahr 2009 zu.

Die ursprünglichen und abgeänderten Richtlinien zu verschiedenen Belangen wurden zu einzelnen ‚kodifizierten' Richtlinien zusammengefügt. Solche konsolidierten Richtlinien wurden über Massenentlassungen (1998), Übergänge von Unternehmen (2001) und Insolvenz (2008) verabschiedet. In ähnlicher

Weise wurden im Jahr 2003 die Arbeitszeitrichtlinie (1993) und die Richtlinie über deren Anwendung in einigen Verkehrssektoren (2000) zusammengelegt. Als die EBR-Richtlinie von 1994 im Jahr 2009 geändert wurde, wurde die ursprüngliche Richtlinie aufgehoben und die Änderungen in eine ‚Neufassung' der Richtlinie aufgenommen.

Nicht immer sind jedoch die Bemühungen, arbeitsrechtliche Richtlinien abzuändern, erfolgreich. So schlug die Kommission im Jahr 2004, vor dem Hintergrund der EuGH-Rechtsprechung und verschiedener anderer Entwicklungen, eine Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie vor, jedoch konnten sich Parlament und Rat nicht auf die Änderungen einigen, sodass die Initiative im Jahr 2009 scheiterte. Daraufhin konsultierte die Kommission die Sozialpartner in dieser Sache, die beschlossen, über eine Überprüfung der Richtlinie zu verhandeln. Allerdings scheiterten 2012 auch diese Gespräche und die Angelegenheit blieb bislang ungelöst.

Richtlinien über die Arbeitsbedingungen

Arbeitszeit

Die **EU-Arbeitszeitrichtlinie** war anfänglich als eine Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahme konzipiert, da Faktoren wie überlange Arbeitszeiten, unzureichende Ruhezeiten und unregulierte Nachtarbeit schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit haben. Die Hauptpunkte der Richtlinie sind wie folgt:

- Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit der Arbeitnehmer darf (einschließlich Überstunden) 48 Stunden nicht überschreiten. Die Wochenstunden können über einen Zeitraum von 4 bis 12 Monaten gemittelt werden. Die Länder haben die Möglichkeit, die Arbeitnehmer von der wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 Stunden freizustellen, wenn die Arbeitnehmer damit individuell einverstanden sind.
- Ist der Arbeitstag länger als sechs Stunden, haben die Arbeitnehmer Anspruch auf eine Ruhepause.
- Die Arbeitnehmer haben Anspruch auf eine tägliche Mindestruhezeit von 11 zusammenhängenden Stunden und eine wöchentliche Mindestruhezeit von 35 Stunden.
- Die Arbeitnehmer haben ein Recht auf bezahlten Jahresurlaub von mindestens vier Wochen.
- Nachtarbeiter dürfen in der Regel nicht mehr als durchschnittlich acht Stunden pro Schicht arbeiten und müssen besonderem Gesundheits- und Arbeitsschutz unterliegen.

Spezielle Arbeitszeitregelungen gelten in der Richtlinie für einige mobile Arbeitnehmer und Arbeitnehmer auf Offshore-Anlagen. Überdies können die Länder bestimmte Arbeitnehmer, wie z. B. leitende Angestellte, von einigen Bestimmungen der Richtlinie befreien.

Gesonderte Arbeitszeitrichtlinien gelten für Seeleute und für mobile Arbeitnehmer in der Zivilluftfahrt, im Güterkraftverkehr und im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr. Die besonderen Bestimmungen für diese Gruppe umfassen:

- für **Seeleute**, entweder eine Höchstarbeitszeit von 14 Stunden pro Tag und 72 Stunden pro Woche oder eine Mindestruhezeit von 10 Stunden pro Tag und 72 Stunden pro Woche
- in der **Zivilluftfahrt**, eine maximale jährliche Arbeitszeit von 2 000 Stunden, einschließlich der maximalen Blockzeit von 900 Stunden (vom erstmaligen Abrollen eines Luftfahrzeugs aus seiner Parkposition bis zum Abstellen aller Triebwerke auf der zugewiesenen Parkposition)

- für im **Straßenverkehr tätiges Fahrpersonal**, eine durchschnittliche wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 Stunden – die tatsächliche Wochenarbeitszeit kann bis zu 60 Stunden betragen, solange der 48-Stunden-Mittelwert über einen Zeitraum von vier Monaten beibehalten wird
- und im **grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr**, eine maximale tägliche Fahrzeit von neun Stunden bei Tagarbeit und acht Stunden bei Nachtarbeit, bis zu einem Maximum von 80 Stunden Fahrzeit innerhalb von zwei Wochen.

Die meisten der sektoralen Arbeitszeitrichtlinien basieren auf Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern der jeweiligen Branche auf EU-Ebene. Die Sozialpartner in der Binnenschifffahrt haben im Jahr 2012 einen solchen Branchentarifvertrag zur Arbeitszeit ausgehandelt und forderten die Umsetzung durch eine Richtlinie an. Die Kommission prüft derzeit diesen Antrag.

Kasten 3.1: Die wichtigsten EU-Arbeitszeitrichtlinien

- Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung.
- Richtlinie 1999/63/EG des Rates vom 21. Juni 1999 zu der vom Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (ECSA) und dem Verband der Verkehrsgewerkschaften in der Europäischen Union (FST) getroffenen Vereinbarung über die Regelung der Arbeitszeit von Seeleuten.
- Richtlinie 2000/79/EG des Rates vom 27. November 2000 zu der von der Vereinigung Europäischer Fluggesellschaften (AEA), der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF), der European Cockpit Association (ECA), der European Regions Airline Association (ERA) und der International Air Carrier

Association (IACA) geschlossenen Europäischen Vereinbarung über die Arbeitszeitorganisation für das fliegende Personal der Zivilluftfahrt.
- Richtlinie 2002/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben.
- Richtlinie 2005/47/EG des Rates vom 18. Juli 2005 über die Vereinbarung zwischen der Gemeinschaft Europäischer Bahnen (CER) und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) über bestimmte Aspekte der Einsatzbedingungen des fahrenden Personals im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr im Eisenbahnsektor.

Nicht-Standard-Beschäftigung

Drei Hauptrichtlinien befassen sich mit ‚Nicht-Standard'-Beschäftigungsformen, die dem traditionellen Modell unbefristeter Verträge über eine Vollzeitbeschäftigung, die für einzelne Arbeitnehmer ausgefertigt werden, nicht entsprechen. Die betreffenden Arbeitsformen sind **Teilzeitarbeit** (1997 erlassene Richtlinie), das **befristete Arbeitsverhältnis** (1999) und **Leiharbeit** (2008). Die Richtlinien reagieren auf die Zunahme von Nicht-Standard-Arbeit, nehmen diese Form von Flexibilität an und unterstützen sie. Sie versuchen allerdings dabei eine ausgeglichene und hochwertige Entwicklung unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sicherzustellen.

Die Richtlinien untersagen die Diskriminierung von Arbeitnehmern in nicht standardisierten Beschäftigungsformen im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen der Nichtdiskriminierung der Union wie folgt:

- Teilzeitbeschäftigte dürfen wegen der Teilzeitarbeit in Bezug auf ihre Arbeitsbedingungen nicht schlechter gestellt sein als vergleichbare Vollzeitbeschäftigte, es sei denn, dass sachliche Gründe eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen.
- Befristet beschäftigte Arbeitnehmer dürfen wegen der Befristung des Arbeitsvertrags oder Arbeitsverhältnisses in Bezug auf ihre Arbeitsbedingungen nicht schlechter gestellt sein als vergleichbare Dauerbeschäftigte, es sei denn, dass sachliche Gründe eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen.
- Die wesentlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der Leiharbeitnehmer (bezüglich des Arbeitsentgelts, der Arbeitszeit und des Urlaubs) müssen während der Dauer ihrer Überlassung an ein entleihendes Unternehmen mindestens denjenigen entsprechen, die für sie gelten würden, wenn sie von jenem Unternehmen unmittelbar für den gleichen Arbeitsplatz eingestellt worden wären.

Weitere gemeinsame Merkmale der Richtlinien umfassen Bestimmungen, die Folgendes vorschreiben oder fördern:

- den Zugang von Nicht-Standard-Arbeitnehmern zu Ausbildungsmaßnahmen und im Fall von Leiharbeitnehmern zu verschiedenen Einrichtungen und Annehmlichkeiten, die von den entleihenden Unternehmen bereitgestellt werden
- die Unterrichtung von Nicht-Standard-Arbeitskräften über freie Vollzeitstellen und unbefristete Arbeitsplätze in den Unternehmen, in denen sie arbeiten

- die Unterrichtung von Arbeitnehmervertretern über den Einsatz der Nicht-Standard-Beschäftigung und
- die Überprüfung von Hindernissen oder Beschränkungen für Teilzeit- und Leiharbeit.

Alle drei Richtlinien übergeben den Sozialpartnern eine wichtige Rolle sowohl in Bezug auf Konsultationen als auch das Erzielen von Vereinbarungen über spezifische Fragen.

Darüber hinaus enthalten die Richtlinien distinktive Bestimmungen hinsichtlich der besonderen Art der jeweiligen Beschäftigung. Zum Beispiel:

- Die Weigerung eines Arbeitnehmers, von einem Vollzeit- in ein Teilzeitarbeitsverhältnis oder umgekehrt zu wechseln, darf als solche keinen gültigen Kündigungsgrund darstellen. Soweit möglich, sollten Arbeitgeber den Wunsch von Vollzeitbeschäftigten, in eine Teilzeitstelle zu wechseln, und umgekehrt, berücksichtigen und Maßnahmen erwägen, die den Zugang zur Teilzeitarbeit auf allen Ebenen des Unternehmens, einschließlich Fach- und Führungspositionen, erleichtern.
- Die Behörden der Mitgliedstaaten müssen Maßnahmen ergreifen, um Missbräuchen vorzubeugen, die aus der Inanspruchnahme aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge oder -verhältnisse hervorgehen, wie etwa die Begrenzung ihrer maximalen Gesamtdauer oder die Erfordernis von sachlichen Gründen, die eine Verlängerung derartiger Verträge/Verhältnisse rechtfertigen.
- Leiharbeitsagenturen dürfen von Arbeitnehmern für deren Überlassung an ein entleihendes Unternehmen oder für den Fall, dass Arbeitnehmer nach ihrer Überlassung in dem betreffenden entleihenden Unternehmen einen Arbeitsvertrag abschließen oder ein Arbeitsverhältnis eingehen, keine Gebühren verlangen.

Befristet Beschäftigte und Leiharbeitnehmer sind **Gesundheits- und Sicherheitsrisiken** auf besondere Weise ausgesetzt. Eine Richtlinie aus dem Jahr 1993 gewährleistet ihnen das gleiche Gesundheits- und Sicherheitsschutzniveau wie anderen Arbeitnehmern, und stellt sicher, dass sie aufgrund ihres Beschäftigungsstatus nicht anders als andere Arbeitnehmer behandelt werden. Es sieht vor, dass befristete und Leiharbeitnehmer im Voraus über die Risiken unterrichtet werden müssen, denen sie begegnen, und eine ausreichende arbeitsplatzspezifische Ausbildung erhalten. Während Leiharbeitnehmer im Einsatz sind, sind die entleihenden Unternehmen für deren Gesundheit und Sicherheit verantwortlich.

Kasten 3.2: Wichtige EU-Richtlinien über Nicht-Standard-Beschäftigungen

- Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit.
- Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge.
- Richtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Leiharbeit.
- Richtlinie 91/383/EWG des Rates vom 25. Juni 1991 zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis.

Insolvenz

Entsprechend der Insolvenz-Richtlinie müssen die EU-Länder über eine ‚Garantieeinrichtung' verfügen, um die **Zahlung von nicht erfüllten Arbeitnehmeransprüchen** zu decken**, die sich aus Arbeitsverträgen oder -verhältnissen ergeben, wenn deren Arbeitgeber zahlungsunfähig ist**. Die Regierungen können die Zahlungspflicht der Einrichtungen begrenzen und deren Zahlungen an die Mitarbeiter deckeln. Zudem schützt die Richtlinie die Arbeitnehmer, wenn deren Arbeitgeber es versäumt, die Sozialversicherungsbeiträge vor seiner Zahlungsunfähigkeit zu zahlen. Die Richtlinie, die auf das Jahr 1980 zurückgeht, wurde seither überarbeitet. Neben dem zentralen Ziel, Arbeitnehmer bei Insolvenz ihres Arbeitgebers zu schützen, ist eines der weiteren Ziele der Richtlinien die Verringerung der Unterschiede in den einzelstaatlichen Vorschriften, die das Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigen.

Unterrichtung über Beschäftigungsbedingungen

Eine Richtlinie aus dem Jahr 1991 **verpflichtet die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer über die Bedingungen ihres Arbeitsvertrags oder -verhältnisses zu informieren**. Sie hilft, ein Grundrecht für Arbeitnehmer darüber zu erlassen, ihre Arbeitsbedingungen klar im Gesetz, in einem Tarifvertrag oder einem Arbeitsvertrag festzulegen.

Ziel der Richtlinie ist es, die Arbeitnehmer vor Verletzungen ihrer Rechte zu schützen und für mehr Transparenz auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen. Sie verpflichtet Arbeitgeber dazu, die Arbeitnehmer innerhalb von zwei Monaten nach der Arbeitsaufnahme schriftlich über bestimmte wesentliche Arbeitsbedingungen zu informieren, wie z. B. den Arbeitsplatz, die Art der Tätigkeit, die Entlohnung, die Arbeitszeiten, bezahlten Urlaub und Kündigungsfristen. Ist der Arbeitnehmer im Ausland tätig, müssen weitere Informationen zur Verfügung gestellt werden.

Junge Arbeitnehmer

Die Richtlinie über den **Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz** ist zum einen eine Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahme, die auf den einschlägigen Vertragsbestimmungen basiert, und zum anderen eine Menschenrechtsmaßnahme, die mit Bezug auf die Sozialcharta von 1989 und die Grundsätze der IAO Kinderarbeit verbietet und die Ausbildung und Entwicklung junger Menschen schützt.

Die wichtigsten Punkte der Richtlinie sind folgende:

- Das Mindestarbeitsalter darf nicht unter der Altersgrenze für die gesetzliche Schulpflicht bzw. in jedem Fall unter 15 Jahren liegen. Ausnahmen sind z. B. möglich für Kinder im Alter von mindestens 14 Jahren, die ein Praktikum ausüben, und für diejenigen im Alter von mindestens 13 Jahren, die leichte Arbeiten verrichten.
- Arbeitgeber müssen spezielle Vorkehrungen treffen, um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Jugendlichen (unter 18 Jahren) in Bereichen wie dem physischen Arbeitsumfeld, der Arbeitsorganisation, Weiterbildung und Gesundheitsüberwachung zu gewährleisten.
- Junge Menschen müssen vor Gefahren für ihre Sicherheit, Gesundheit und Entwicklung, die sich aus ihrem Mangel an

Erfahrung, Risikobewusstsein oder Reife ergeben, geschützt werden. Sie dürfen keine Arbeiten verrichten, die schädlich sind oder ihre Fähigkeiten übersteigen.

- Jugendliche im Alter zwischen 15 und 17 Jahren dürfen in der Regel nicht mehr als acht Stunden am Tag und 40 Stunden pro Woche arbeiten. Strengere Beschränkungen gelten für unter 15-Jährige, sofern sie arbeiten dürfen.
- Junge Menschen dürfen in der Regel keine Nachtarbeit verrichten.
- Jugendliche müssen eine Ruhezeit von mindestens zwölf aufeinanderfolgenden Stunden haben. Bei der Arbeit von unter 15-Jährigen gilt eine Mindestruhezeit von 14 aufeinanderfolgenden Stunden.
- In der Regel müssen junge Menschen eine wöchentliche Mindestruhezeit von zwei, wenn möglich aufeinanderfolgenden, Tagen haben.
- Übersteigt ihre Tagesarbeitszeit viereinhalb Stunden, haben junge Menschen einen Anspruch auf eine mindestens 30-minütige Ruhepause.

Entsandte Arbeitnehmer

Die **Entsenderichtlinie** aus dem Jahr 1996 verfügt über einen von den anderen arbeitsrechtlichen Richtlinien verschiedenen Hintergrund. Ihre Rechtsgrundlage bilden die Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 62 AEUV, die sich mit der Erbringung von Dienstleistungen befassen. Mithilfe dieser Richtlinie sollen zwei Ziele in Einklang gebracht werden: zum einen die Ausübung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit und zum anderen die Gewährleistung eines angemessenen Schutzes der Rechte von Arbeitnehmern, die zur Erbringung dieser Dienstleistungen zeitweise ins Ausland entsandt werden.

Die länderübergreifende Erbringung von Dienstleistungen bedeutet, dass Unternehmen zur Erbringung von Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat vorübergehend Arbeitnehmer zur Arbeit in ein anderes EU-Land entsenden müssen, als das, in dem sie normalerweise tätig sind. Die Richtlinie soll gewährleisten, dass die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung in einem fairen Wettbewerbsumfeld erfolgt und die Rechte der Arbeitnehmer respektiert. Sie soll sowohl die Grundfreiheit der Unternehmen im Binnenmarkt schützen, Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten zu erbringen, als auch Sozialdumping verhindern (siehe Kapitel 1). Deshalb räumt die Richtlinie jenen Arbeitnehmern, die von ihren Unternehmen vorübergehend zur Erbringung von Dienstleistungen in andere EU-Länder entsendet werden, die Arbeitnehmergrundrechte ein, die in dem Land gelten, in das sie entsendet werden. Diese betreffen:

- Höchstarbeits- und Mindestruhezeiten
- bezahlten Mindestjahresurlaub
- Mindestlohnsätze – wobei anzumerken ist, dass die Mitgliedstaaten durch die Richtlinie nicht zur Festlegung von Mindestlöhnen verpflichtet werden, wenn sie nicht bereits in dem betreffenden Land bestehen
- die Bedingungen für die Überlassung von Arbeitskräften, insbesondere durch Leiharbeitsunternehmen
- Gesundheits- und Arbeitsschutz
- den Schutz für Schwangere, Wöchnerinnen sowie Kinder und Jugendliche sowie
- die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung.

Das Europäische Parlament und der Rat erörtern derzeit eine ‚Durchsetzungsrichtlinie', die im Jahr 2012 von der Kommission vorgeschlagen wurde, um die Art und Weise, in der die Entsenderichtlinie aus dem Jahr 1996 umgesetzt wird, zu klären und zu verbessern.

Kasten 3.3: Weitere EU-Richtlinien über Arbeitsbedingungen

- Richtlinie 2008/94/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008 über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (kodifizierte Fassung)
- Richtlinie 91/533/EWG des Rates vom 14. Oktober 1991 über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen
- Richtlinie 94/33/EG des Rates vom 22. Juni 1994 über den Jugendarbeitsschutz
- Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen

Richtlinien über Information, Anhörung und Mitbestimmung

Die Beteiligung der Arbeitnehmer auf nationaler Ebene

Die ersten EU-Richtlinien über die **Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer**, die ursprünglich in den 1970er-Jahren verabschiedet wurden, gewährleisten Arbeitnehmern minimale Vorankündigung und Mitwirkung, wenn ihre Arbeitsplätze bedroht sind oder ihr Arbeitgeber wechselt. Die beiden Richtlinien legen ihr Hauptaugenmerk auf bestimmte Aspekte – Massenentlassungen und Unternehmensübertragungen –, schreiben für die Beteiligung der Arbeitnehmer ein Verfahren und einen Zeitplan vor und stützen sich auf die Arbeitnehmervertreter (wie Gewerkschaften oder Betriebsräte) als die primären Informations- und Konsultationswege.

Massenentlassungen werden als eine bestimmte Anzahl von Kündigungen aus Gründen definiert, die nicht in der Person der Arbeitnehmer liegen und über einen bestimmten Zeitraum erfolgen. Die EU-Länder können bei der Anwendung der Richtlinie wählen zwischen:

- einem Zeitraum von 30 Tagen mit mindestens 10 Entlassungen in Betrieben mit 21-99 Beschäftigten; Entlassungen, die mindestens 10 % der Belegschaft in Betrieben mit 100-299 Beschäftigten betreffen; und mindestens 30 Entlassungen in Betrieben mit 300 oder mehr Beschäftigten oder
- einem Zeitraum von 90 Tagen mit mindestens 20 Entlassungen, ungeachtet der Zahl der im jeweiligen Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer

Ein Arbeitgeber, der eine Massenentlassung plant, muss die Arbeitnehmervertreter rechtzeitig konsultieren, um eine Übereinkunft anzustreben. Diese Konsultationen müssen sich zumindest auf die Möglichkeit erstrecken, Massenentlassungen zu vermeiden oder zu beschränken, und darauf, ihre Folgen zu mildern. Der Arbeitgeber muss die Arbeitnehmervertreter rechtzeitig während der Konsultationen informieren über:

- die Gründe der geplanten Entlassungen
- die Anzahl und Kategorien von Arbeitnehmern, die entlassen werden sollen
- den Zeitraum, in dem die geplanten Entlassungen vorgenommen werden sollen

- die vorgesehenen Kriterien für die Auswahl der zu entlassenden Arbeitnehmer
- und die Methode für die Berechnung etwaiger zusätzlicher Abfindungen

Der Arbeitgeber ist zudem verpflichtet, die zuständige Behörde über eine geplante Massenentlassung in Kenntnis zu setzen, die frühestens 30 Tage nach dieser Benachrichtigung wirksam werden kann.

Während sich die Richtlinie über Massenentlassungen mit der Unterrichtung und Anhörung befasst, schützt die Richtlinie zum **Unternehmensübergang** die Arbeitnehmer auch allgemeiner. Die wesentlichen Beschäftigungsschutzbestimmungen sind wie folgt:

- Wenn ein Unternehmen auf einen anderen Inhaber übertragen wird, müssen die Rechte und Pflichten, die aus den Arbeitsverträgen oder -verhältnissen entstehen, vom ‚alten' Arbeitgeber (dem Veräußerer) auf den ‚neuen' Arbeitgeber (den Erwerber) übergehen.
- Der Übergang darf als solcher weder für den Veräußerer noch für den Erwerber einen Grund zur Kündigung eines Arbeitnehmers darstellen. Dies kann jedoch keine Kündigungen aus wirtschaftlichen, technischen oder organisatorischen Gründen verhindern.
- Nach einer Übertragung muss der Erwerber die in einem Kollektivvertrag vereinbarten Arbeitsbedingungen bis zum Ablauf des Vertrags bzw. bis zum Inkrafttreten eines neuen Vertrags im gleichen Maße aufrechterhalten, wie sie für den Veräußerer vorgesehen waren.

Zu Unterrichtung und Anhörung verlangt die Richtlinie sowohl vom Veräußerer als auch vom Erwerber, die Vertreter der betroffenen Arbeitnehmer rechtzeitig (oder, in Ermangelung solcher Vertreter, die Arbeitnehmer selbst) in Kenntnis zu setzen über:

- den Zeitpunkt und die Gründe des Übergangs
- die rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen für die Beschäftigten und
- die hinsichtlich der Arbeitnehmer in Aussicht genommenen Maßnahmen

Zieht der Veräußerer bzw. der Erwerber Maßnahmen hinsichtlich der jeweiligen Arbeitnehmer in Betracht, so ist er verpflichtet, die Vertreter seiner Arbeitnehmer rechtzeitig zu diesen Maßnahmen zu konsultieren, um eine Übereinkunft anzustreben.

Das ursprüngliche Grundkonzept für die Richtlinien über Massenentlassungen und Unternehmensübergänge war, die Arbeitnehmer im Zusammenhang mit Umstrukturierungen zu schützen, die mit der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes einhergingen, und Wettbewerbsverzerrungen in diesem Markt einzuschränken. Durch die im Laufe der Jahre durchgeführten Änderungen und Anpassungen spiegelte sich auch zunehmend die Tatsache wider, dass sich die Arbeitnehmerbeteiligung an sich zu einem als wichtig anzusehenden EU-Wert und einem zur EU-Gesetzgebung gehörigen Thema entwickelt hatte. Besonders deutlich kam dies durch die Verabschiedung der Richtlinie zur **Festlegung eines allgemeinen Rahmens der Grundsätze, Begriffe und Modalitäten für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer auf nationaler Ebene** im Jahr 2002 zum Ausdruck, vor allem durch deren Vertreter. Diese Richtlinie ist auch mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie verknüpft, sie fördert den Dialog über die Antizipation und Bewältigung von Umstrukturierung und Veränderung.

Die Richtlinie legt die Mindestanforderungen für die Rechte der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung fest, die für Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten oder für Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten gelten. Sie sorgt für:

- die Unterrichtung über die jüngste Entwicklung und die wahrscheinlichste Weiterentwicklung der Tätigkeit und der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens oder des Betriebs
- die Unterrichtung und Anhörung zu Beschäftigungssituation, Beschäftigungsstruktur und wahrscheinlicher Beschäftigungsentwicklung sowie zu gegebenenfalls geplanten antizipativen Maßnahmen, insbesondere bei einer Bedrohung für die Beschäftigung und
- die Unterrichtung und Anhörung, um eine Vereinbarung über die Entscheidungen zu erzielen, die voraussichtlich zu wesentlichen Veränderungen der Arbeitsorganisation oder der Arbeitsverträge führen.

Zeitpunkt, Form und Inhalt der Unterrichtung müssen so beschaffen sein, dass sie es den Arbeitnehmervertretern ermöglichen, die Informationen angemessen zu prüfen und gegebenenfalls die Anhörung vorzubereiten. Zeitpunkt, Form und Inhalt der Anhörung müssen angemessen sein und es den Arbeitnehmervertretern ermöglichen, mit dem Arbeitgeber zusammenzukommen und eine begründete Antwort auf ihre etwaige Stellungnahme zu erhalten.

Die Richtlinie überlässt es den EU-Ländern, die praktischen Modalitäten der Ausübung des oben genannten Unterrichtungs- und Anhörungsrechts zu bestimmen, und gibt ihnen die Option, den Sozialpartnern das Aushandeln von Abkommen zu diesen Vereinbarungen zu ermöglichen, die von den in der Richtlinie festgelegten abweichen können.

Kasten 3.4: Die wichtigsten EU-Richtlinien über die Arbeitnehmerbeteiligung auf nationaler Ebene

- Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft
- Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen
- Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen

Arbeitnehmerbeteiligung auf transnationaler Ebene

Die Richtlinie über **Europäische Betriebsräte (EBR)** bewilligt die Einsetzung von EBR oder die Schaffung von Verfahren zur Unterrichtung und Anhörung zu transnationalen Angelegenheiten in multinationalen Unternehmen mit mindestens 1000 Beschäftigten im Europäischen Wirtschaftsraum (die EU sowie Island, Liechtenstein und Norwegen) und mindestens 150 Beschäftigten in jedem von mindestens zwei Mitgliedstaaten. Unterrichtung und Anhörung sind analog der nationalen Rahmenrichtlinie definiert, mit besonderer Gewichtung der Fristeneinhaltung und der Befugnis für Arbeitnehmervertreter, Einschätzungen vorzunehmen und Stellungnahmen abzugeben.

Die im Jahr 1994 erlassene und 2009 geänderte und neu gefasste Richtlinie basiert teilweise auf dem im EU-Vertrag verankerten Ziel, den Dialog zwischen den Sozialpartnern zu fördern. Sie fördert insbesondere die Unterrichtung und Anhörung über Unternehmensumstrukturierungen, die sich aus der Funktionsweise des Binnenmarkts ergeben könnten, da die nationalen Bestimmungen in diesem Bereich oft nicht auf die spezifische Situation von multinationalen Unternehmen abgestimmt sind.

Gemäß der Richtlinie kann die Einsetzung eines EBR durch eine Anfrage von Arbeitnehmern oder deren Vertretern oder auf Initiative der Geschäftsleitung eingeleitet werden. In solchen Fällen muss ein besonderes Verhandlungsgremium (BVG), das sich aus Arbeitnehmervertretern zusammensetzt, mit der zentralen Leitung die Einsetzung eines EBR oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer verhandeln. Wo die Verhandlungen des BVG zu einer Übereinkunft führen, werden die Zusammensetzung und die Funktionsweise des EBR sowie der Inhalt der Unterrichtung und Anhörung durch die Richtlinie nicht vorgegeben, sondern der Entscheidung durch die zentrale Leitung und das BVG jedes multinationalen Unternehmens überlassen. Lediglich in Ermangelung eines Übereinkommens können gesetzlich vorgeschriebene, subsidiäre Bestimmungen' für EBR zur Anwendung kommen, die eine Standardform der EBR und die Unterrichtung und Anhörung zu bestimmten Angelegenheiten vorsehen, wie zum Beispiel zu:

- der Beschäftigungslage und ihrer voraussichtlichen Entwicklung
- den Investitionen
- den grundlegenden Änderungen der Organisation
- der Einführung neuer Arbeits- und Fertigungsverfahren
- den Verlagerungen der Produktion, Fusionen, Kürzungen und Schließungen sowie
- Massenentlassungen

Im Jahr 2001 schuf eine EU-Verordnung (Nr. 2157/2001) ein **Statut für eine Europäische Gesellschaft**. Diese Maßnahme zielt auf die Stärkung des Binnenmarkts ab, indem sie Unternehmen die Möglichkeit gibt, eine Europäische Gesellschaft (bekannt als ‚Societas Europaea' oder ‚SE') zu bilden, die anstatt durch nationales Recht durch eine in allen Mitgliedstaaten unmittelbar geltende gemeinschaftsrechtliche Verordnung geregelt wird. Durch die SE-Form können Unternehmen auf der Grundlage eines einheitlichen Regelwerks in der gesamten EU tätig sein, wodurch sie in Bezug auf geringere Verwaltungskosten, eine einzige Rechtsstruktur, eine einheitliche Geschäftsführung sowie ein einheitliches Berichtssystem potenziellen Nutzen ziehen. SE können durch die Fusion von zwei oder mehr in der EU ansässigen Unternehmen gegründet werden, durch die Gründung einer Holdinggesellschaft oder einer gemeinsamen Tochtergesellschaft. Unter bestimmten Bedingungen kann sich auch ein Einzelunternehmen in eine SE umwandeln.

Um sicherzustellen, dass Arbeitnehmern durch die Gründung einer SE nicht die Beteiligungsrechte entzogen werden, die in den jeweiligen Unternehmen nach nationalem Recht Anwendung finden, wird die Verordnung durch eine Richtlinie ergänzt, die die Regelungen für die Beteiligung der Arbeitnehmer in einer SE festlegt. Die Arbeitnehmerbeteiligungsrechte – Unterrichtung und Anhörung sowie in einigen Fällen Arbeitnehmermitbestimmung auf Führungsebene – haben in der Regel für alle SE-Typen gleichermaßen zu gelten, wenngleich sich einige Aspekte je nach der Gründungsart der SE unterscheiden. Diese Vereinbarungen werden zunächst zwischen den Unternehmen,

die die SE gründen, und einem BVG der Arbeitnehmervertreter getroffen. Eine solche Vereinbarung sollte ein EBR-ähnliches ‚Vertretergremium' oder ein Verfahren zur Unterrichtung und Anhörung festlegen. Auf Beschluss der Parteien – und unter gewissen Umständen auch zwangsweise – kann die Vereinbarung auch die Beteiligung auf Führungsebene vorsehen. Wird keine Einigung erzielt, finden die gesetzlichen ‚Standardregeln' Anwendung, die die Bildung eines Standard-Vertretergremiums und, in einigen Fällen, wo dies in den beteiligten Unternehmen vorhanden war, die Mitbestimmung auf Führungsebene vorsehen.

Die SE ist vor allem auf Aktiengesellschaften ausgerichtet. Um Genossenschaften und ähnlichen Organisationen vergleichbare Möglichkeiten einer europaweiten Tätigkeit zu bieten, führte eine Verordnung aus dem Jahr 2003 (Nr.1435/2003) das **Statut der Europäischen Genossenschaft** (‚Societas Cooperativa Europaea', ‚SCE') ein. Wie beim SE-Statut, wurde die Verordnung durch eine Arbeitnehmerbeteiligungsrichtlinie ergänzt. Diese legt die Beteiligungsregeln für die meisten Arten von SCE fest, die nahezu mit den für die SE geltenden Regeln übereinstimmen.

Im Jahr 2012 schlug die Kommission ein weiteres Statut vor, diesmal für eine Europäische Stiftung, wodurch gemeinnützige Stiftungen die Möglichkeit erhielten, europaweit zu agieren. Der Entwurf des Statuts enthält EBR-ähnliche Arbeitnehmerbeteiligungsbestimmungen. Der Rat berät derzeit über den Kommissionsvorschlag.

Eine Richtlinie aus dem Jahr 2005 erleichtert **grenzüberschreitende Fusionen** zwischen Unternehmen aus verschiedenen EU-Ländern und hilft ihnen dadurch, vom Binnenmarkt zu profitieren. Im Allgemeinen sieht die Richtlinie bei einer solchen Fusion vor, dass die Arbeitnehmerrechte durch die einschlägigen Bestimmungen der bestehenden nationalen Vorschriften in den Ländern geregelt werden, wo die Unternehmen ihren Sitz haben (dazu zählen auch die nationalen Bestimmungen zur Durchführung der verschiedenen Unterrichtungs- und Anhörungsrichtlinien der EU). Die Ausnahme der Richtlinie bilden die speziellen Vorschriften über die Arbeitnehmerbeteiligung auf Führungsebene in fusionierten Unternehmen, die unter bestimmten Umständen Anwendung findet.

Kasten 3.5: Die wichtigsten EU-Richtlinien über die Arbeitnehmerbeteiligung auf transnationaler Ebene

- Richtlinie 2009/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen (Neufassung)
- Richtlinie 2001/86/EG des Rates vom 8. Oktober 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer
- Richtlinie 2003/72/EG des Rates vom 22. Juli 2003 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Genossenschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer
- Richtlinie 2005/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 über die Verschmelzung von Kapitalgesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten

Weitere EU-Handlungsformen

Der Schwerpunkt dieses Kapitels lag bislang auf Richtlinien – EU-Gesetze, die verbindliche Ergebnisse festlegen, die von den Mitgliedstaaten erreicht werden müssen. Hinsichtlich der Verabschiedung von neuen ‚strengen' Gesetzen dieser Art befinden wir uns derzeit in einer ruhigen Periode. Im vergangenen Jahrzehnt wurden kaum irgendwelche wesentlichen neuen arbeitsrechtlichen Richtlinien erlassen und nur wenige befinden sich im gesetzgeberischen Begutachtungsstadium.

Es gibt verschiedene Gründe für den gegenwärtigen Mangel an strenger Gesetztätigkeit. Die Wirtschafts- und Finanzkrise und die damit verbundene hohe Arbeitslosigkeit hat den Fokus der beschäftigungsbezogenen Maßnahmen der EU auf die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen verlagert und die Aufmerksamkeit bis zu einem gewissen Grad von der Verbesserung der Arbeitsbedingungen abgelenkt. In Zeiten, in denen sich viele Unternehmen einer Unsicherheit hinsichtlich der zukünftigen Nachfrage nach ihren Produkten oder Dienstleistungen gegenübersehen, wird der Schutz der Beschäftigung und Arbeitsbedingungen oft eher als ein (für die kurzfristige Wettbewerbsfähigkeit relevanter) ‚Kostenfaktor' angesehen, und nicht als (für die längerfristige Wettbewerbsfähigkeit relevante) Investition in die Arbeitsproduktivität und den sozialen Zusammenhalt. Darüber hinaus wurde bereits ein relativ umfangreiches Regelwerk zum EU-Arbeitsrecht entwickelt und mögliche Lücken in diesem Rahmen treten häufig bei Fragen auf, wo ein Konsens unwahrscheinlich ist – nicht zuletzt, weil die Union mittlerweile aus 28 Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Situationen und Zukunftsperspektiven besteht.

Der aktuelle Zeitraum ist daher weitgehend durch **Konsolidierung, ‚Fitness-Check' und die ordnungsgemäße Umsetzung der bestehenden Richtlinien** gekennzeichnet. So prüft die Kommission jetzt, nach einem im Jahr 2013 abgeschlossenen Fitness-Check der drei EU-Richtlinien über die Unterrichtung und Anhörung auf nationaler Ebene (siehe oben im Abschnitt ‚Die Beteiligung der Arbeitnehmer auf nationaler Ebene') und vor dem Hintergrund des ‚REFIT'-Programms zur Straffung der Rechtsvorschriften und Verminderung des Regulierungsaufwands (siehe Kapitel 6), eine mögliche Konsolidierung dieser Richtlinien. Im Hinblick auf die Verbesserung der Umsetzung zählen zu den Beispielen die Änderung und Neufassung der Richtlinie über Europäische Betriebsräte aus dem Jahr 2009 (obwohl diese Überarbeitung über reine Umsetzungsfragen hinausging) und der Entwurf einer ‚Durchsetzungsrichtlinie' über die Entsendung von Arbeitnehmern (aus dem Jahr 2012; zur Zeit in Verhandlung), die eine bessere und einheitlichere Anwendung und Durchsetzung der ursprünglichen Richtlinie aus dem Jahr 1996 sicherstellen soll.

Darüber hinaus waren Richtlinien nie als das einzige Mittel vorgesehen, mit dem die EU ihre Ziele auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen verfolgt (siehe Kapitel 2). Zu den weiteren Rechtsakten, die dem Rat und der Kommission zur Verfügung stehen, gehören **Empfehlungen und Stellungnahmen**. Diese Instrumente sind gerichtlich nicht durchsetzbar (obwohl Empfehlungen eine gewisse Rechtswirkung haben und eine Rolle bei der Auslegung des EU-Rechts spielen können), plädieren

jedoch für eine bestimmte Vorgehensweise oder bringen eine Ansicht zu einem Thema zum Ausdruck. Ihre Wirkung ist die eines nicht bindenden Rechtsinstruments (‚Soft Law'). Sie nehmen Einfluss auf die Politik und Praxis der einzelstaatlichen Regierungen und auf die anderen Parteien, auf die solche Instrumente ausgerichtet sind.

Im arbeitsrechtlichen Bereich haben Empfehlungen und Stellungnahmen eine lange Geschichte. Oft werden sie bei unzureichendem Konsens oder fehlender EU-Zuständigkeit für eine Richtlinie genutzt. In der Praxis haben sie bisweilen tatsächlich die Grundlage für später bindende Rechtsakte geschaffen, wenn sich die politischen Rahmenbedingungen verändert oder Vertragsänderungen die arbeitsrechtlichen Befugnisse der EU erweitert hatten. Die Empfehlungen des Rates haben sich beispielsweise befasst mit Fragen wie Arbeitszeit und bezahltem Urlaub (1975), mit der finanziellen Beteiligung der Arbeitnehmer (1992), der Kinderbetreuung (1992) und dem Zugang zur beruflichen Weiterbildung (1993). Die Kommission hat Empfehlungen erlassen oder Stellungnahmen abgegeben zu Themen wie dem Schutz der jungen Arbeitnehmer (1967), einem angemessenen Arbeitsentgelt (1993) und der Ratifizierung von IAO-Konventionen über Heimarbeit (1998), Arbeitszeitregelungen von Seeleuten (1999) und Kinderarbeit (2000).

Neben den formellen Rechtsakten, kann das EU-‚Soft Law' zu arbeitsrechtlichen Angelegenheiten die Form von **politischer Koordinierung, Austausch bewährter Praktiken, Benchmarking, Aktionsrahmen und Verhaltenskodizes** annehmen, die darauf abzielen, einen Konsens herzustellen und Anreize für Maßnahmen auf nationaler oder Unternehmensebene zu schaffen. Die EU-weit tätigen Sozialpartner auf branchenübergreifender und sektoraler Ebene können auch durch die Vereinbarung von gemeinsamen Texten dieser Art beitragen und durch Abkommen, dass sie diese selbst umsetzen, anstatt für deren Rechtskraft eine Richtlinie anzufordern. Beispiele hierfür umfassen die branchenübergreifenden Vereinbarungen über Telearbeit (2002), arbeitsbedingten Stress (2004) sowie Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz (2007).

Aktuelle Maßnahmen zur Jugendbeschäftigung und für Auszubildende

Ein bemerkenswertes Beispiel für einen ‚Soft Law'-Ansatz ist eine Ratsempfehlung vom April 2013 zur Einführung einer **Jugendgarantie** in Reaktion auf die sich verschlechternde Situation der Jugendbeschäftigung in Europa und die steigende Zahl von jungen Menschen ohne Beschäftigung, Bildung oder Ausbildung. Das Kernstück der Initiative ist eine Empfehlung, dass Regierungen dafür Sorge tragen, dass alle unter 25 Jahren innerhalb von vier Monaten nach Beginn der Arbeitslosigkeit oder nach dem letzten Abschluss formaler Bildung ein hochwertiges Beschäftigungsangebot, eine Fortbildung, eine Lehrstelle oder einen Praktikumsplatz erhalten. Dies muss mit Maßnahmen auf den folgenden Gebieten einhergehen:

- stärkere Zusammenarbeit und Partnerschaften unter Beteiligung der öffentlichen Arbeitsverwaltung, von Bildungseinrichtungen, Jugendhilfediensten, Berufsberatungen, Arbeitgebern, Gewerkschaften und Jugendlichen

- frühzeitige Intervention und Aktivierung, z. B. durch aufsuchende Arbeit, eine persönliche Beratung und maßgeschneiderte, individuelle Beihilfeprogramme
- Unterstützung der Arbeitsmarktintegration, wie Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikationen, Verstärkung der Einstellungsperspektiven bei jungen Menschen (z. B. durch gezielte Subventionen) und Förderung der Mobilität.

Die Jugendgarantie ist eine Strukturreform im Bereich der Beschäftigungspolitik, die in erster Linie jedem jungen Menschen einen Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen soll, sodass diese später einen hochwertigen Arbeitsplatz erhalten können. Als solche kann die Initiative dazu beitragen, nicht nur die Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung, sondern auch die prekären Arbeitsbedingungen zu mindern, mit denen sich viele junge Menschen derzeit konfrontiert sehen.

Eine verwandte Maßnahme mit klaren Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen ist eine Ratsempfehlung über einen Qualitätsrahmen für Praktika, die im Dezember 2013 von der Kommission vorgeschlagen wurde. Praktika sind Arbeitserfahrungen, die in befristeten Zeiträumen bei einer Organisation durch junge Menschen gesammelt werden, die kurz zuvor ihre Ausbildung abgeschlossen haben. Der vorgeschlagene EU-weite Rahmen würde die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, ihren Regelungsrahmen anzupassen, um die Qualität von Praktika zu verbessern. Entsprechend der Empfehlung sollten die Praktika unter anderem:

- keine regulären Arbeitsplätze ersetzen noch eine Form von prekärer Arbeit bilden
- auf einer schriftlichen Vereinbarung beruhen, in der Dauer, Lernziele, Arbeitszeiten, soziale Absicherung sowie Informationen zur Vergütung festgehalten sind
- gut definierte Ziele mit hochwertigen Lerninhalten und Betreuung umfassen sowie
- mit einem Zertifikat oder Referenzschreiben des Arbeitgebers abschließen, wodurch die durch den Praktikanten erworbenen Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen anerkannt werden.

Beitrag der litauischen EU-Präsidentschaft

Interview mit Algimanta Pabedinskienė, Ministerin für soziale Sicherheit und Arbeit

© Ministerin für soziale Sicherheit und Arbeit, Litauen

Im Dezember 2013 gelang es dem Rat nach vielen Verhandlungsmonaten, einen gemeinsamen Standpunkt zur Durchsetzungsrichtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern zu erlangen. Wie würden Sie die Bedeutung dieses Kompromisses erklären?

Die Bestimmungen der vom Rat unterbreiteten Durchsetzungsrichtlinie ermöglichen den Mitgliedstaaten allem voran die Anwendung verwaltungstechnischer Anforderungen und nationaler Maßnahmen, die erforderlich sind bei der Umsetzung der Entsenderichtlinie aus dem Jahr 1996 (96/71/EG), und statten Mitgliedstaaten mit Regulierungsoptionen aus, neue Maßnahmen für den Fall anzuwenden, dass die Liste der bestehenden unzureichend ist. Es ist wichtig sicherzustellen, dass neue Maßnahmen gerechtfertigt und ausgewogen sind und Rechtssicherheit und Transparenz für Dienstleistungserbringer herrscht.

Die Bestimmungen zur Haftung im Zusammenhang mit Subunternehmertum erkennen die Bedeutung von Zuverlässigkeit im Fall der Entsendung von Arbeitnehmern an und ermöglichen den Mitgliedstaaten eine größere Flexibilität, bestehende Mittel und Maßnahmen anzuwenden oder im Fall der Nichtzahlung des Arbeitsentgelts an einen entsandten Arbeitnehmer andere Mittel und Maßnahmen zu wählen. Darüber hinaus fungiert die Haftung von Subunternehmertum als eine vorbeugende Maßnahme, die den Schutz der Arbeitnehmer vor Betrug sicherstellt und gegen die wirtschaftliche Nutznießerei von Unternehmen in Unterauftragsketten kämpft.

Diese Durchsetzungsrichtlinie ist außerdem darauf ausgerichtet, eine nicht abgeschlossene Liste von Elementen zu erstellen, die eine Beurteilung ermöglichen, ob die gemäß der Richtlinie von 1996 erfolgten Entsendungen die Unternehmen mit Rechtssicherheit versorgten und die Aktivitäten der verantwortlichen Institutionen im Umgang mit Verstößen und insbesondere mit „Briefkastenfirmen" erleichterte. Zudem soll sie für einen klaren Mechanismus der effizienten Durchsetzung von Verwaltungssanktionen sorgen, die für die Nicht-Einhaltung von Vorschriften der Richtlinie von 1996 und der Durchsetzungsrichtlinie in einem anderen Mitgliedstaat verhängt wurden. Dadurch soll die Verteidigung der verletzten Rechte

von entsandten Arbeitnehmern durch die Unterstützung von Gewerkschaften und anderen Organisationen verbessert werden, um Grundsätze der Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen festzulegen, die unter Einhaltung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit eine Verringerung des Verwaltungsaufwands und die Vereinheitlichung der Anwendung von Kontrollmaßnahmen ermöglichen.

In welchen Bereichen gab es die hauptsächlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten und welche wesentlichen Punkte müssen noch mit dem Europäischen Parlament diskutiert werden?

Die Bestimmungen der Durchsetzungsrichtlinie, die eine effizientere und einheitliche praktische Umsetzung der aktuell gültigen Richtlinie von 1996 (96/71/EC) über die Entsendung von Arbeitnehmern sicherstellen und zu einem fairen Wettbewerb beitragen, während sie gleichzeitig den Schutz der entsandten Arbeitnehmer verbessern, indem Rechtsverletzungen verhindert werden, sind für alle 28 Mitgliedstaaten von Bedeutung, unabhängig davon, ob ein Mitgliedstaat der Entsende- oder Annahmestaat ist.

Wir gehen davon aus, dass die im Laufe der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament erzielte Einigung zu den Artikel n 9 und 12 der Durchsetzungsrichtlinie von großer Bedeutung sein wird. Diskussionen über Artikel 3 zur Festlegung aktueller Elemente der Entsendung und das Verhältnis der Richtlinie von 1996 und der Durchsetzungsrichtlinie zur Verordnung über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (die sogenannte Verordnung Rom I) und die Artikel 6, 7 und 18, welche die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten regeln und verschiedene Instrumente einschließlich des Binnenmarkt-Informationssystems nutzen, werden ebenfalls stattfinden.

Welche anderen Aspekte des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen der EU haben Sie während der litauischen Ratspräsidentschaft beschäftigt? Was betrachten Sie als die wichtigste ‚unvollendete Arbeit' in diesem Bereich?

Die litauische Präsidentschaft machte in Bezug auf die Chemikalien-Richtlinie einen erheblichen Fortschritt im Bereich des EU-Rechts zu den Arbeitsbedingungen. Im Trilog zwischen dem Rat, dem Parlament und der Kommission wurde eine Einigung erzielt.

Die wichtigste unerledigte Arbeit ist die Koordinierungsinitiative der gemeinschaftlichen Arbeitsschutz- und Gesundheitsstrategie (Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit für 2013-2020), die dem Europäischen Rat im Jahr 2013 vorzulegen war. Im Zeitraum der Umsetzung der gemeinschaftlichen Gemeinschaftsstrategie für 2007-2012 erkannten die Mitgliedstaaten, dass die Sicherheits- und Gesundheitsfragen zur Steigerung der Produktivität und zum Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum beitrugen. Mit Gesundheits- und Sicherheitsproblemen sind enorme Kosten verbunden, was einen wirtschaftlichen Abschwung verursachte und sich auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen auswirkte. Die meisten der Gesundheits- und Sicherheitsprobleme, die bereits im vorherigen Zeitraum beobachtet wurden, haben mehr und mehr an Bedeutung gewonnen. Die Koordination der Arbeits- und Gesundheitsschutzpolitik auf EU-Ebene sollte zur Sicherheits- und Gesundheitsförderung beitragen und würde helfen, die Arbeitnehmer länger am Arbeitsmarkt zu halten und die Voraussetzungen für eine transparente Wettbewerbsfähigkeit zu schaffen.

KAPITEL 4

© BelgaImage

Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz

Die EU hat ein umfassendes Gesetzeswerk für den Schutz von Arbeitnehmern gegen ein breites Spektrum von Gesundheits- und Sicherheitsrisiken am Arbeitsplatz entwickelt. Dieses basiert auf einer Rahmenrichtlinie aus dem Jahr 1989 sowie 23 mit ihr verbundenen Richtlinien und deckt so unterschiedliche Bereiche ab, wie die manuelle Handhabung von Lasten, die Benutzung von Computerbildschirmen und persönliche Schutzausrüstungen.

Die Richtlinien sorgen auch für die Gesundheit und Sicherheit unter spezifischen Umständen, wie etwa auf Baustellen, für Beschäftigte in der Mineralgewinnungsbranche oder auf Fischereifahrzeugen, und gewährleisten den Schutz vor der Gefährdung durch physikalische, biologische und chemische Arbeitsstoffe. Durch die Bereitstellung von Mindeststandards auf europäischer Ebene, die dann in die nationale Gesetzgebung der EU-Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen, hat dieses Gesetzeswerk einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer in Europa geleistet. Zudem übertragen diese Richtlinien den Arbeitgebern eine Reihe von Verpflichtungen, wie beispielsweise die Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen und anschließende Beseitigung oder Minimierung der aufgedeckten Risiken; für persönliche Schutzausrüstungen und angemessene Markierungssysteme für die Arbeitnehmer zu sorgen; unter bestimmten Umständen Gesundheitskontrollen bei den Beschäftigten durchzuführen; geeignete Schulungsmaßnahmen bereitzustellen und die Arbeitnehmer über die Entwicklungen gesundheits- und sicherheitsrelevanter Aspekte am Arbeitsplatz zu informieren.

Dieser Korpus von Rechtsvorschriften wird derzeit im Rahmen des ordnungspolitischen Eignungs- und Leistungsprogramms REFIT (Regulatory Fitness and Performance) der Europäischen Kommission auf europäischer Ebene überprüft. Mit diesem Fitnessprogramm sollen die Gesetzgebung gestrafft und der Verwaltungsaufwand unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse von KMU reduziert werden. Im Bereich von Gesundheit und Sicherheit besteht das Ziel darin, **den Regelungsrahmen zu verbessern, ohne den Schutz von Gesundheit und Sicherheit zu schmälern**. Die Kommission führt eine vollständige Ex-Post-Evaluation der EU-Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften durch, die spezifische Konsultationen mit den Sozialpartnern umfasst. Die Schlussfolgerungen dazu werden voraussichtlich Ende 2015 zur Verfügung stehen.

Die Gesamtausrichtung der Europäischen Union im Bereich der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und die wichtigsten Schwerpunktbereiche sind in ihren mehrjährigen Strategien für Gesundheit und Sicherheit enthalten. Die zuletzt abgeschlossene Strategie bezog sich auf den Zeitraum von 2007 bis 2012. Indem sie versuchte, auf der vorherigen Strategie – die von 2002 bis 2006 lief – aufzubauen, legte sie die quantitative Zielvorgabe einer 25 %igen Verringerung der Gesamtarbeitsunfallquote bis 2012 fest. Bislang war es aufgrund von Schwierigkeiten bei der Beschaffung von aktuellen Daten schwierig zu beurteilen, ob dieses Ziel in allen Ländern erreicht wurde. Es ist jedoch eindeutig, dass sich die Häufigkeit von Arbeitsunfällen insgesamt, seit die

Strategie in Kraft getreten ist, nachweislich verringert hat.

Die **Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz** (EU-OSHA) mit Sitz in Bilbao, wurde 1996 mit dem Auftrag gegründet, Europa zu einem sichereren, gesünderen und produktiveren Arbeitsplatz zu machen und eine Kultur der Risikoprävention zu fördern. Die Agentur übt ein breites Spektrum von Aktivitäten aus, dazu gehört beispielsweise die Verbreitung von Informationen zur Bedeutung von Gesundheit und Sicherheit, oder auch die Gestaltung und Entwicklung von Instrumenten, die Unternehmen bei der Beurteilung von Gefahren am Arbeitsplatz unterstützen und ihnen den Austausch von Wissen und bewährten Praktiken ermöglichen. Sie arbeitet mit nationalen Regierungen, Sozialpartnern, einer Reihe von EU-Gremien und -Netzwerken und mit privaten Unternehmen zusammen. Außerdem forscht sie zur Identifizierung neuer und aufkommender Risiken am Arbeitsplatz. Zudem betreibt OSHA Kampagnen für gesunde Arbeitsplätze, um europaweit über spezielle Gesundheits- und Sicherheitsthemen aufzuklären: Die jüngste Kampagne konzentrierte sich auf die Zusammenarbeit für die Risikoprävention. Weitere herausragende EU-OSHA-Werkzeuge und -Aktivitäten umfassen das interaktive Online-Risikobewertungsprojekt (*Online Interactive Risk Assessment Project*; OiRA), das eine Webanwendung für die Erstellung von Online-Tools zur Risikobewertung ist, und ESENER, die Europäische Unternehmenserhebung über neu aufkommende Risiken (*European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks*), eine EU-weite Erhebung zur Erforschung der Ansichten von Führungskräften und Arbeitnehmervertretern über den Umgang mit Gesundheits- und Sicherheitsrisiken am Arbeitsplatz.

Richtlinien zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

Die Rahmenrichtlinie

Die Rahmenrichtlinie zu **Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit** (89/391/EWG) legt die Grundsätze für den Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer dar. Mit dem Ziel, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten zu begrenzen, schreibt sie die diesbezüglichen Verpflichtungen sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer fest. Außerdem soll sie die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer zu Sicherheit und Gesundheitsschutz verbessern und die Ausbildung in diesem Bereich fördern und optimieren.

Die Richtlinie definiert eine Reihe von allgemeinen Pflichten des Arbeitgebers. So heißt es beispielsweise, dass Arbeitgeber in jeder arbeitsbezogenen Hinsicht die Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern gewährleisten müssen, einschließlich Situationen, die den Einsatz von externen Unternehmen oder Personen betreffen. Zu diesem Zweck muss der Arbeitgeber Maßnahmen zur Prävention, Information und Schulung organisieren, um Risiken zu vermeiden bzw. unvermeidbare Risiken zu beherrschen, die Verwendung von Schutzmaßnahmen fördern und die Arbeitsbedingungen, Arbeitsmittel und -methoden anpassen, um Sicherheit und Gesundheitsschutz zu gewährleisten.

In Situationen, in denen Arbeitnehmer von verschiedenen Organisationen am selben Ort arbeiten (z. B. bei einem Bauvorhaben), müssen die betreffenden Arbeitgeber gemäß der Richtlinie kooperieren und ihre Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen koordinieren. Es liegt in der Verantwortung der Arbeitgeber, erfahrene Arbeitnehmer zu bestellen, die dafür Sorge tragen, dass

die festgelegten Schutz- und Präventionsleistungen befolgt werden, bzw. bei Bedarf diesbezüglich externe Dienste zu berufen.

Die Arbeitgeber müssen darüber hinaus die Arbeitnehmer und deren Vertreter zu allen Fragen im Zusammenhang mit Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit konsultieren. Diese Vertreter können den Arbeitgebern Vorschläge für Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen unterbreiten und haben die Befugnis, sich für den Fall, dass die Arbeitgeber ihren Pflichten hinsichtlich Gesundheit und Sicherheit nicht nachkommen, an die nationalen Gesundheits- und Arbeitsschutzbehörden zu wenden.

Die Arbeitnehmer werden durch die Richtlinie verpflichtet, Verantwortung für die eigene Sicherheit und Gesundheit sowie die anderer Personen zu übernehmen, die von ihren Handlungen am Arbeitsplatz betroffen sind. Zudem sind alle Beschäftigten verpflichtet, Maschinen, Werkzeuge, Stoffe und persönliche Schutzausrüstungen ordnungsgemäß zu benutzen, Schutzvorrichtungen nicht außer Betrieb zu setzen, willkürlich zu verändern oder umzustellen, und jede festgestellte ernste und unmittelbare Gefahr unverzüglich dem Arbeitgeber zu melden.

Richtlinien bezüglich der Arbeitsstätten

Neben der oben wiedergegebenen Richtlinie aus dem Jahr 1989 gibt es eine Reihe von Einzelrichtlinien, die Bestimmungen enthalten, die sich unmittelbar auf den Arbeits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz beziehen. Die wichtigsten Regelungen sind nachfolgend aufgeführt.

Die Richtlinie über **Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten** (89/654/EWG) sieht eine Reihe von Pflichten für Arbeitgeber im Bereich von Gesundheitsschutz und Sicherheit vor. Insbesondere muss der Arbeitgeber dafür sorgen, dass Notausgänge und Fluchtwege freigehalten werden und jederzeit benutzt werden können, dass die Arbeitsstätten sowie alle Anlagen und Einrichtungen instandgehalten werden und dass die Hygienebedingungen angemessen sind. Darüber hinaus müssen die Arbeitgeber sicherstellen, dass die Sicherheitseinrichtungen und -vorrichtungen regelmäßig geprüft und gewartet werden und dass die Arbeitnehmer über alle Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen unterrichtet werden.

Drei Richtlinien befassen sich mit der Gesundheit und Sicherheit in bestimmten Branchen. Die Richtlinie über die Umsetzung der auf **zeitlich begrenzte oder ortsveränderliche Baustellen anzuwendenden Mindestvorschriften für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz** (92/57/EWG) zielt darauf ab, Risiken durch die Schaffung einer Verantwortungskette zu verhindern, die alle an der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz an derartigen Arbeitsstätten beteiligten Parteien miteinander verbindet. Insbesondere legt sie fest, dass der Bauherr oder Bauleiter auf einer Baustelle, auf der mehrere Unternehmen anwesend sind, einer Person die Verantwortung für die Koordinierung von Sicherheit und Gesundheitsschutz zu übertragen hat, obgleich die Gesamtverantwortung für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz beim Bauleiter oder Bauherrn bleibt. Bauherr oder Bauleiter müssen dafür Sorge tragen, dass vor der Eröffnung der Baustelle ein Sicherheits- und Gesundheitsschutzplan erstellt wird.

Zu den besonderen Aufgaben dieser verantwortlichen Koordinatoren auf den Baustellen gehört es, die Anwendung der allgemeinen Grundsätze für die Verhütung von Gefahren durch die Arbeitgeber und Selbständigen sicherzustellen, die Zusammenarbeit im Gesundheits- und Arbeitsschutz zwischen den Arbeitgebern zu

organisieren, die ordnungsgemäße Anwendung der Arbeitsverfahren zu überprüfen und die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit nur befugte Personen die Baustelle betreten.

Die Richtlinie über Mindestvorschriften **zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer in den Betrieben, in denen durch Bohrungen Mineralien gewonnen werden** (92/91/EWG) und die Richtlinie über Mindestvorschriften **zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer in übertägigen oder untertägigen mineralgewinnenden Betrieben** (92/104/EWG) verpflichten die Arbeitgeber sicherzustellen, dass die Arbeitsstätten so konzipiert, errichtet, ausgestattet, in Betrieb genommen, betrieben und unterhalten werden, dass die Arbeitnehmer die ihnen übertragenen Arbeiten ohne Gefährdung ihrer Gesundheit und ihrer Sicherheit durchführen können. Die Arbeitgeber haben außerdem dafür Sorge zu tragen, dass die Arbeit unter der Aufsicht einer verantwortlichen Person erfolgt und dass die mit einem besonderen Risiko verbundenen Arbeiten nur fachkundigen Arbeitnehmern übertragen und entsprechend den Anweisungen des Arbeitgebers ausgeführt werden. Ferner haben die Arbeitgeber sicherzustellen, dass die Sicherheitsanweisungen für alle Arbeitnehmer verständlich sind, dass angemessene Einrichtungen zur Leistung von Erster Hilfe bereitstehen und dass die erforderlichen Sicherheitsübungen in regelmäßigen Zeitabständen durchgeführt werden.

Weitere branchenspezifische Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften wurden kürzlich von den europäischen Sozialpartnern im **Friseurgewerbe** ausgehandelt, welche die Kommission um die Umsetzung ihrer Vereinbarung durch eine Richtlinie ersucht haben. Die Kommission prüft derzeit diese Anfrage, wird jedoch vor dem Ende der Amtszeit der gegenwärtigen Kommission (Ende 2014) keinen Vorschlag einbringen.

Die letzten beiden Richtlinien in diesem Abschnitt beziehen sich auf die Gesundheit und Sicherheit auf See. Die erste ist die Richtlinie über Mindestvorschriften **für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit an Bord von Fischereifahrzeugen** (93/103/EG), wonach die Mitgliedstaaten die Reeder verpflichten sicherzustellen, dass ihre Fahrzeuge so eingesetzt werden, dass die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer nicht gefährdet sind. Alle Begebenheiten auf See, die Auswirkungen auf die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer haben oder haben können, müssen in einem Bericht dargelegt werden, der dann an die dazu benannte zuständige Behörde weiterzuleiten ist, und müssen außerdem im Schiffstagebuch festgehalten werden. Darüber hinaus sind die Fischereifahrzeuge regelmäßigen Kontrollen durch die Gesundheits- und Arbeitsschutzbehörden zu unterziehen.

Die Richtlinie verpflichtet die Arbeitgeber außerdem zur Unterrichtung der Arbeitnehmer über alle Maßnahmen, die hinsichtlich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes an Bord von Fischereifahrzeugen getroffen werden. Den Arbeitnehmern muss eine angemessene Ausbildung zuteil werden, deren Schwerpunkte die Unfallverhütung, Brandbekämpfung, die Benutzung von Rettungs- und Überlebensmitteln, der Umgang mit dem Fischfanggerät und Zugförderungsanlagen sowie verschiedene Verständigungsmöglichkeiten, insbesondere durch Zeichengebung, sind. In Ergänzung zielt die Richtlinie über Mindestvorschriften **für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz zum Zweck einer besseren medizinischen Versorgung auf Schiffen** (92/29/EWG) speziell auf die Verbesserung der medizinischen Hilfe auf See ab, da Schiffe Arbeitsstätten sind, die eine Vielzahl von Risiken umfassen. Zu ihren

Bestimmungen gehören Themen wie die Verpflichtung, dass Schiffe eine geeignete medizinische Ausstattung und medizinisches Material sowie einen wasserdichten Arzneimittelbehälter mit sich führen. Darüber hinaus müssen Schiffe mit einer Besatzung von 15 oder mehr Arbeitnehmern über einen Raum verfügen, in dem eine medizinische Versorgung unter angemessenen Bedingungen erfolgen kann, und Schiffe mit einer Besatzung von 100 oder mehr Arbeitnehmern müssen bei internationalen Fahrten mit einer Dauer von mehr als drei Tagen einen Arzt an Bord haben.

Richtlinien über Arbeitsmittel

Es gibt eine Reihe von Richtlinien, die Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Bezug auf Arbeitsmittel festlegen. Diese befassen sich mit Themen wie persönliche Schutzausrüstungen, manuelle Handhabung von Lasten, Bildschirmarbeit sowie Sicherheits- und Gesundheitsschutzkennzeichnung am Arbeitsplatz.

Zur **persönlichen Schutzausrüstung** (PSA) liefert die Richtlinie 89/656/EWG die Mindestanforderungen für ihre Bewertung, Auswahl und den richtigen Gebrauch. Sie legt fest, dass eine PSA zu verwenden ist, wenn die Risiken nicht durch kollektive technische Schutzmittel oder durch Arbeitsorganisation vermieden oder ausreichend begrenzt werden können. Die PSA muss den ergonomischen Anforderungen und den gesundheitlichen Erfordernissen des Arbeitnehmers Rechnung tragen und dem Träger nach erforderlicher Anpassung passen. Die Arbeitgeber haben die persönliche Schutzausrüstung kostenlos zur Verfügung zu stellen und müssen den guten funktionstüchtigen Zustand und einwandfreie hygienische Bedingungen gewährleisten. Außerdem müssen sie dafür Sorge tragen, dass die PSA den Anforderungen der Richtlinie entspricht.

© BelgaImage

Die Kenntnis über die sachgemäße Handhabung von Lasten ist ein wichtiger Teil der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, und ein wesentlicher Faktor, der zur Vermeidung von Verletzungen beiträgt. Die Richtlinie 90/269/EWG über die **manuelle Handhabung von Lasten**, die für die Arbeitnehmer insbesondere eine Gefährdung der Lendenwirbelsäule mit sich bringt, verpflichtet die Arbeitgeber, geeignete Maßnahmen zu ergreifen und insbesondere mechanische Ausrüstungen einzusetzen, um zu vermeiden, dass die Arbeitnehmer Lasten manuell handhaben müssen. Lässt sich dies nicht vermeiden, muss der Arbeitgeber geeignete Schritte unternehmen, um die Risiken zu verringern. So hat der Arbeitgeber z. B. den Arbeitsplatz so zu gestalten, dass die Handhabung möglichst sicher ist; er bewertet im Voraus die Gesundheitsschutz- und Sicherheitsbedingungen, die für die Art der jeweiligen Arbeit gelten, und prüft dabei die Merkmale der Lasten unter besonderer Berücksichtigung des Risikos einer Gefährdung der Lendenwirbelsäule der Arbeitnehmer. Außerdem müssen die Arbeitgeber die Arbeitnehmer über alle Maßnahmen unterrichten, die gemäß der Richtlinie zu treffen sind, und müssen dafür sorgen, dass die Arbeitnehmer Informationen zum Gewicht

einer Last und den Schwerpunkt bzw. die schwerste Seite erhalten, falls der Inhalt einer Verpackung exzentrisch angeordnet ist. Ferner müssen die Arbeitgeber dafür Sorge tragen, dass die Arbeitnehmer eine angemessene Unterweisung und genaue Informationen über die sachgemäße Handhabung von Lasten und die Gefahren, denen sie insbesondere bei einer unsachgemäßen Ausführung dieser Tätigkeiten ausgesetzt sind, erhalten.

Da eine erhebliche Zahl von Arbeitnehmern für einen Großteil ihrer Arbeit Computerbildschirme benutzen, bildet die Minimierung der Gefahr, die dies für die Gesundheit und Sicherheit darstellt, ein zentrales Anliegen. Die Richtlinie 90/270/EWG über die Mindestvorschriften bezüglich der **Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit an Bildschirmgeräten** verpflichtet die Arbeitgeber zur Durchführung einer Arbeitsplatzanalyse, die sich insbesondere auf die mögliche Gefährdung des Sehvermögens sowie auf körperliche Probleme und psychische Belastungen konzentriert. Der Arbeitgeber muss dann zweckdienliche Maßnahmen zur Ausschaltung der festgestellten Gefahren treffen und muss dafür sorgen, dass die Arbeitsplätze die Mindestanforderungen der Richtlinie erfüllen. Außerdem ist der Arbeitgeber verpflichtet, die Tätigkeiten des Arbeitnehmers so zu organisieren, dass die Arbeit an Bildschirmgeräten regelmäßig durch Pausen oder andere Tätigkeiten unterbrochen wird.

Die Richtlinie legt zudem fest, dass die Arbeitnehmer über alle gesundheits- und sicherheitsrelevanten Fragen im Zusammenhang mit ihrem Arbeitsplatz unterrichtet werden müssen, und insbesondere im Umgang mit dem Arbeitsgerät zu unterweisen sind. Ausdrücklich räumt sie den Arbeitnehmern das Recht auf eine Untersuchung der Augen und des Sehvermögens ein, und zwar vor der Aufnahme der Bildschirmarbeit und anschließend in regelmäßigen Abständen bzw. bei Auftreten von Sehbeschwerden.

Ein wichtiger Aspekt von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz ist die Kennzeichnung, die durch die Richtlinie 92/58/EWG über Mindestvorschriften für die **Sicherheits- und/oder Gesundheitsschutzkennzeichnung am Arbeitsplatz** geregelt wird. Diese Richtlinie verpflichtet den Arbeitgeber, eine Sicherheits- und/oder Gesundheitsschutzkennzeichnung am Arbeitsplatz bereitzustellen bzw. sich über das Vorhandensein einer solchen Kennzeichnung zu vergewissern, wenn die Risiken nicht vermieden oder ausreichend begrenzt werden können. Darüber hinaus müssen die Arbeitgeber die Arbeitnehmer über sämtliche zu ergreifenden Maßnahmen im Hinblick auf die Sicherheits- und/oder Gesundheitsschutzkennzeichnung unterrichten und eine Schulung mit Anweisungen zu diesen Kennzeichnungen anbieten.

Die **Arbeitsmittel** schließlich werden durch die Richtlinie 2009/104/EG reguliert, durch die die Arbeitgeber verpflichtet werden, die Sicherheit der von den Arbeitnehmern benutzten Arbeitsmittel zu gewährleisten. Außerdem müssen die Arbeitgeber für die Wartung, Überprüfung und Erprobung der Arbeitsmittel sorgen. Ist es nicht möglich, eine mit einem Arbeitsmittel verbundene Gefahr zu beseitigen, so muss der Arbeitgeber versuchen, diese durch geeignete Mittel, wie beispielsweise dessen eingeschränkte Nutzung, zu verringern. Darüber hinaus müssen die Arbeitgeber den Arbeitnehmern Informationen über die Arbeitsmittel zur Verfügung stellen und dafür Sorge tragen, dass diese angemessene Schulungen erhalten.

Bestimmungen für Arbeitnehmergruppen

Zwei Richtlinien befassen sich mit dem Gesundheits- und Arbeitsschutz für Arbeitnehmer auf

einer gemeinsamen Basis. Die erste ist die Richtlinie 91/383/EWG zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der **Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis**. Ziel dieser Richtlinie ist es sicherzustellen, dass Arbeitnehmer mit einem Arbeitsverhältnis der vorgenannten Art im Hinblick auf Sicherheit und Gesundheitsschutz das gleiche Schutzniveau genießen wie andere Arbeitnehmer. Insbesondere können Mitgliedstaaten verbieten, dass Leiharbeiter für Arbeiten eingesetzt werden, die besonders gefährlich sind und eine spezielle ärztliche Überwachung vorsehen. Machen die Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch, haben sie dafür Sorge zu tragen, dass allen Arbeitnehmern, die für Arbeiten eingesetzt werden, für die eine besondere ärztliche Überwachung vorgesehen ist, eine solche Überwachung zugute kommt.

Im Fall von **schwangeren Arbeitnehmerinnen** sieht die Richtlinie 92/85/EWG eine Reihe von Sicherheits- und Gesundheitsschutzmaßnahmen vor. Dazu gehören der Schutz vor chemischen, physikalischen und biologischen Agenzien sowie industriellen Verfahren, die als gefährlich für schwangere Arbeitnehmerinnen gelten, sowie der Schutz in Bezug auf Bewegungen und Körperhaltungen, geistige und körperliche Ermüdung und sonstige Arten von körperlicher oder geistiger Belastung. Sie bestimmt auch, dass schwangere Arbeitnehmerinnen nicht zur Nachtarbeit verpflichtet werden dürfen.

Richtlinien über physikalische Arbeitsstoffe

Es gibt fünf Richtlinien zum Schutz gegen die Gefährdung durch physikalische Einwirkungen: elektromagnetische Felder, explosionsfähige Atmosphären, mechanische Schwingung, Lärm und künstliche optische Strahlung.

Elektromagnetische Felder: Die Richtlinie 2013/35/EU erfasst alle bekannten direkten, kurzfristigen biophysikalischen Wirkungen und indirekten Wirkungen elektromagnetischer Felder und verpflichtet die Arbeitgeber zur Durchführung einer Risikobewertung der elektromagnetischen Felder am Arbeitsplatz und zur Vermeidung oder Verringerung der gefundenen Risiken auf ein Minimum. Außerdem sind die Arbeitgeber zur angemessenen Unterrichtung und Unterweisung der Arbeitnehmer im Zusammenhang mit den möglichen Risiken und zur Gesundheitsüberwachung verpflichtet. Von den elektromagnetischen Feldern betroffene Tätigkeiten sind die von Monteuren von Hochspannungsleitungen, von Schweißern, Arbeitnehmern, die Radar benutzen und von den Arbeitnehmern der Gesundheitsberufe, die Kernspintomographiegeräte zum Einsatz bringen.

Explosionsfähige Atmosphären: Die Richtlinie 1999/92/EG verpflichtet die Arbeitgeber zur Durchführung einer Risikobewertung hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit des Auftretens von explosionsfähigen Atmosphären am Arbeitsplatz (z. B. wenn in der Luft Kohlenstaub oder andere Staubarten vorhanden sind, die durch einen elektrischen Kurzschluss entzündet werden könnten) und des Ausmaßes der durch sie zu erwartenden Auswirkungen. Gemäß der Richtlinie müssen die Arbeitgeber Maßnahmen ergreifen, um die Bildung explosionsfähiger Atmosphären zu verhindern oder die Entzündung explosionsfähiger Atmosphären zu vermeiden und die Auswirkungen einer Explosion abzuschwächen, sodass die Gesundheit der Arbeitnehmer nicht gefährdet ist. Darüber hinaus muss der Arbeitgeber die Arbeitnehmer informieren und Schulungen anbieten.

Mechanische Schwingung: Die Richtlinie 2002/44/EG (EG-Vibrationsrichtlinie) zielt auf die rechtzeitige Erkennung von tatsächlichen oder möglichen Gefährdungen der Gesundheit durch Einwirkung von mechanischen Schwingungen ab (z. B. in der Fertigung, im Bergbau und auf dem Bau) und insbesondere von Muskel- und Skelettschädigungen. Auf der Basis eines standardisierten Bezugszeitraums von acht Stunden legt sie die Expositionsgrenzwerte für Hand-Arm-Schwingungen und Ganzkörper-Schwingungen fest. Sie verpflichtet die Arbeitgeber, das Ausmaß der Exposition gegenüber mechanischen Schwingungen zu beurteilen und zu messen, und anschließend Maßnahmen zur Vermeidung der Gefährdung oder Verringerungen der Exposition zu ergreifen, wenn ermittelt wurde, dass deren Grenzwerte überschritten werden. Arbeitnehmer, die bei ihrer Arbeit einer Gefährdung durch Vibrationen ausgesetzt sind, haben ein Recht auf Unterrichtung und angemessene Unterweisung.

Lärm: Durch die Richtlinie 2003/10/EG sollen Arbeitnehmer vor tatsächlichen oder möglichen Gefährdungen ihrer Gesundheit und Sicherheit durch Einwirkung von Lärm (z. B. im Fall von Beschäftigten im Bergbau, in Steinbrüchen, auf dem Bau und im Verkehr) und insbesondere vor Gefährdungen des Gehörs geschützt werden. Sie verpflichtet die Arbeitgeber, das Ausmaß der Lärmexposition der Arbeitnehmer zu bewerten und falls erforderlich zu messen. Anschließend müssen die Arbeitgeber versuchen, diese mit der Tätigkeit verbundenen Risiken durch geeignete Mittel zu beseitigen oder zu minimieren, wie beispielsweise durch die Verwendung von Arbeitsmethoden, -verfahren und Arbeitsmitteln, die weniger Lärmbelastung bedingen, eine angemessene Unterweisung der Arbeitnehmer in der ordnungsgemäßen Handhabung der Arbeitsmittel, durch technische Lärmminderungsmaßnahmen (z. B. Abschirmungen oder Abdeckungen mit schallabsorbierendem Material) oder arbeitsorganisatorische Maßnahmen zur Begrenzung von Dauer und Ausmaß der Exposition. Können die Risiken nicht beseitigt werden, muss der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer einen Gehörschutz zur Verfügung stellen.

Künstliche optische Strahlung: Die Richtlinie 2006/25/EG legt die Expositionsgrenzwerte für Arbeitnehmer gegenüber künstlicher optischer Strahlung für Augen und Haut fest, wie Laser, Laserstrahlung und inkohärente Strahlung. Durch sie ist jedoch nicht die Exposition gegenüber natürlicher optischer Strahlung abgedeckt (z. B. Sonnenlicht, Mondlicht oder Licht von Vulkanausbrüchen). Arbeitnehmer der Metallverarbeitung, der pharmazeutischen Industrie, in der Glasherstellung, KFZ-Instandsetzung und im Gesundheitswesen können potenziell einer Gefährdung durch künstliche optische Strahlung ausgesetzt sein. Die Richtlinie verpflichtet die Arbeitgeber zur Durchführung einer Risikobewertung zu Ausmaß, Wellenlängenbereich und Dauer der Exposition gegenüber künstlichen Quellen optischer Strahlung, zu besonderen Umständen wie mehreren Quellen, zu indirekten Auswirkungen (Blendung, Explosion, Feuer), zu Arbeitnehmern, die besonders gefährdeten Risikogruppen angehören, und zu möglichen Auswirkungen, die sich aus dem Zusammenwirken zwischen optischer Strahlung und fotosensibilisierenden chemischen Stoffen am Arbeitsplatz ergeben. Anschließend sind die Arbeitgeber gehalten, die Risiken zu beseitigen oder zu minimieren.

Richtlinien über biologische Arbeitsstoffe

Es gibt zwei Hauptrichtlinien im Zusammenhang mit biologischen Agenzien. Die erste ist eine allgemeine Richtlinie (2000/54/EG) zum **Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe bei**

der Arbeit. Sie unterteilt biologische Arbeitsstoffe entsprechend dem von ihnen ausgehenden Infektionsrisiko in vier Risikogruppen[1]. Arbeitgeber müssen die Verwendung eines gefährlichen biologischen Arbeitsstoffs vermeiden, indem sie ihn, wenn möglich, durch einen biologischen Arbeitsstoff ersetzen, der nicht oder weniger gefährlich für die Gesundheit der Arbeitnehmer ist.

Der Arbeitgeber ist zur Durchführung einer Risikoabschätzung verpflichtet. Offenbart diese ein Risiko für die Gesundheit oder Sicherheit der Arbeitnehmer, müssen die Arbeitgeber der zuständigen Behörde auf Anforderung sachdienliche Informationen zur Verfügung stellen. Darüber hinaus verpflichtet die Richtlinie die Arbeitgeber zur Gewährleistung von Hygiene und persönlichem Schutz, indem sie das Essen und Trinken in den entsprechenden Arbeitsbereichen verbieten, Schutzkleidung zur Verfügung stellen, für angemessene Toiletten und Waschgelegenheiten sorgen und Schutzausrüstungen sachgerecht instand halten. Zudem hat der Arbeitgeber für eine angemessene Unterweisung der Arbeitnehmer im tätigkeitsbedingten Umgang mit biologischen Arbeitsstoffen zu sorgen, muss schriftliche Anweisungen bereitstellen und gegebenenfalls durch Aushang das Verfahren bekanntgeben, das bei einem schweren Unfall oder bei Arbeiten mit einem biologischen Arbeitsstoff der Gruppe 4 zu befolgen ist.

Die zweite wichtige Richtlinie (2010/32/EU) bietet Arbeitnehmern den Schutz gegen **Verletzungen durch scharfe/spitze Instrumente im Krankenhaus- und Gesundheitssektor** und verleiht einer von den Sozialpartnern im Gesundheitswesen auf EU-Ebene erreichten Vereinbarung Rechtskraft. Ihr Ziel ist die Vermeidung von Verletzungen von Arbeitnehmern durch scharfe/spitze medizinische Instrumente, einschließlich Nadelstiche, und der Schutz gefährdeter Arbeitnehmer vor diesen Verletzungen, um so das Risiko von durch Blut übertragbaren Infektionen, wie HIV/AIDS, zu minimieren. Zudem zielt sie auf die Entwicklung eines integrierten Ansatzes bezüglich dieser Thematik ab, basierend auf Risikobewertung, Risikoprävention, Unterrichtung und Unterweisung, Schaffung von Gefahrenbewusstsein und Überwachung.

Die Arbeitgeber müssen in allen Situationen eine Risikobewertung durchführen, in denen Verletzungen, Blut oder potenzielle infektiöse Stoffe möglich sind oder auftreten, wobei die Möglichkeiten zur Beseitigung dieser Risiken im Mittelpunkt stehen sollen. Diese umfassen Verfahren wie eine sichere Entsorgung, die Vermeidung unnötiger Verwendungen scharfer/spitzer Instrumente, die Bereitstellung medizinischer Instrumente mit integrierten Sicherheits- und Schutzmechanismen, das Verbot des Wiederaufsetzens der Schutzkappe auf gebrauchte Nadeln, ein kohärentes Präventionskonzept, Unterrichtung und Unterweisung, die Verwendung persönlicher Schutzausrüstung und das Angebot von Impfungen. Die Arbeitnehmer müssen Unfälle jeder Art umgehend melden; der Unfall muss daraufhin untersucht und das Opfer behandelt werden.

(1) Bei biologischen Arbeitsstoffen der Gruppe 1 ist es unwahrscheinlich, dass sie beim Menschen eine Krankheit verursachen; die Stoffe der Gruppe 2 können beim Menschen eine Krankheit hervorrufen und eine Gefahr für Arbeitnehmer darstellen, eine Verbreitung in der Bevölkerung ist unwahrscheinlich und eine wirksame Vorbeugung/Behandlung ist normalerweise möglich; die Stoffe der Gruppe 3 können eine schwere Krankheit beim Menschen hervorrufen und stellen eine ernste Gefahr für Arbeitnehmer dar, die Gefahr einer Verbreitung kann bestehen, doch ist normalerweise eine wirksame Vorbeugung/Behandlung möglich; Stoffe der Gruppe 4 rufen eine schwere Krankheit beim Menschen hervor, stellen eine ernste Gefahr für Arbeitnehmer dar, die Gefahr einer Verbreitung besteht und eine wirksame Vorbeugung/Behandlung ist normalerweise nicht möglich.

Richtlinien über gefährliche Stoffe

In einigen Berufen können Arbeitnehmer der Gefährdung durch Stoffe ausgesetzt sein, die ihre Gesundheit beeinträchtigen könnten. Aus diesem Grund gibt es eine Vielzahl von Richtlinien zum Schutz gegen potenziell schädliche Stoffe wie chemische Arbeitsstoffe, Karzinogene, Mutagene und Asbest.

Chemische Arbeitsstoffe: Die Richtlinie 98/24/EG sieht die Erstellung von **unverbindlichen und verbindlichen Arbeitsplatzgrenzwerten und biologischen Grenzwerten** vor, die dann auf nationaler Ebene festgelegt werden. Die Arbeitgeber sind verpflichtet festzustellen, ob es am Arbeitsplatz gefährliche chemische Arbeitsstoffe gibt (wie zum Beispiel Toluol, das bei der Herstellung von Farben, Verdünnern, Nagellacken, Lacken, Klebstoffen und Gummi sowie in einigen Druck- und Ledergerbverfahren verwendet wird) und bewerten deren Sicherheits- und Gesundheitsrisiko. Besteht ein Risiko, muss der Arbeitgeber versuchen, dieses zu beseitigen oder zu minimieren, wobei vorzugsweise eine Substitution vorzunehmen ist. Zudem muss der Arbeitgeber Aktionspläne festlegen, die bei Unfällen oder Notfällen, die mit dem Vorhandensein gefährlicher chemischer Arbeitsstoffe am Arbeitsplatz in Verbindung stehen, angewendet werden. Die Arbeitnehmer sind über diese Notfallvereinbarungen, das Ergebnis der Risikobewertung sowie die am Arbeitsplatz auftretenden gefährlichen chemischen Arbeitsstoffe zu informieren. Ferner müssen die Arbeitgeber für angemessene Schulungen im Umgang mit gefährlichen chemischen Arbeitsstoffen sorgen.

Arbeitnehmer, die einer Gefährdung durch chemische Arbeitsstoffe ausgesetzt sind, müssen Zugang zur Gesundheitsüberwachung haben und müssen von einem Arzt darüber informiert werden, wenn bei ihnen eine Krankheit oder eine gesundheitsschädliche Auswirkung festgestellt wurde, die das Ergebnis der Exposition am Arbeitsplatz gegenüber einem gefährlichen chemischen Arbeitsstoff oder einer Grenzwertüberschreitung eines verbindlichen biologischen Grenzwerts ist. Vier Richtlinien implementieren diese Richtlinie durch die Festlegung unverbindlicher Arbeitsplatzgrenzwerte: Die Richtlinie 91/322/EWG legt die Werte für zehn chemische Stoffe für einen Bezugszeitraum von acht Stunden fest; die Richtlinie 2000/39/EG legt die Werte für einen zeitlich gewichteten Mittelwert in einem Bezugszeitraum von acht Stunden und ebenso für einen kurzen Zeitraum von 15 Minuten für 61 chemische Arbeitsstoffe fest; die Richtlinie 2006/15/EG fügt der Liste 33, und die Richtlinie 2009/161/EU weitere 19 chemische Arbeitsstoffe hinzu.

Karzinogene oder Mutagene: Die Richtlinie 2004/37/EG sieht den **Schutz für Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Karzinogene und Mutagene bei der Arbeit** vor. Sie verpflichtet Arbeitgeber zur Bewertung und Steuerung der Risiken der Exposition gegenüber diesen Substanzen (zum Beispiel Asbest, der allerdings auch einer anderen Richtlinie unterliegt – siehe unten –, oder das industrielle Lösungsmittel Benzol) sowie der Vermeidung oder Verringerung der Gefährdung auf ein Mindestmaß, idealerweise durch Substitution. Weitere Möglichkeiten zur Verringerung des Risikos umfassen: eine größtmögliche Begrenzung der Zahl der Arbeitnehmer, die exponiert werden; die Gestaltung der Arbeitsverfahren mit dem Ziel, die Stofffreisetzung zu minimieren, und die Anwendung individueller Schutzmaßnahmen, wenn kollektive Maßnahmen nicht ausreichend sind. Die Arbeitgeber müssen zudem das Essen, Trinken und Rauchen in den Bereichen verbieten, in denen die Gefahr einer Kontamination besteht. Sie müssen außerdem für angemessene Schutzkleidung und getrennte Aufbewahrungsmöglichkeiten für die Arbeitskleidung einerseits und die Straßenkleidung andererseits sowie für entsprechende Toiletten und Waschgelegenheiten sorgen. Darüber hinaus haben die Arbeitgeber den Arbeitnehmern eine angemessene Unterweisung bereitzustellen und müssen sie und/oder ihre Vertreter über Objekte informieren, die Karzinogene oder Mutagene enthalten (und diese klar und leserlich kennzeichnen) und über anormale Expositionen schnellstmöglich in Kenntnis setzen.

Asbest wurde lange Zeit für Feuerschutzverkleidungen und Dämmungen in Geschäftsgebäuden und Wohnhäusern verwendet. Obgleich sein Gebrauch heute untersagt ist, kann er in älteren Gebäuden immer noch gefunden werden: Arbeitnehmer können ihm bei Renovierungs- oder Abbrucharbeiten ausgesetzt sein. Die Asbestexposition stellt eine der schwersten langfristigen Bedrohungen für die Gesundheit der Arbeitnehmer dar, da sie zu asbestbedingtem Lungenkrebs, Mesotheliom (ein Krebs des Brustfells) und Asbestose (Vernarbung der Lungen) führen kann. Die Richtlinie 2009/148/EG umfasst Bestimmungen, die einen entsprechenden Schutz bieten sollen. Sie **gilt für Tätigkeiten, bei denen die Arbeitnehmer Asbeststaub oder Staub von asbesthaltigen Materialien ausgesetzt sind oder ausgesetzt sein können**. Ist dies wahrscheinlich, muss der Arbeitnehmer eine Risikobewertung durchführen und Maßnahmen treffen, die eine Mitteilung über die Gefährdung durch Asbeststaub an die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats umfassen. Zudem muss der Arbeitgeber gewährleisten, dass die Exposition gegenüber Asbest auf ein Minimum reduziert wird, unter anderem: durch die Minimierung der Zahl der gefährdeten Arbeitnehmer; indem asbeststaubfreien Arbeitsverfahren der Vorrang gegeben wird; durch die Reinigung der Gebäude und die Sicherstellung, dass asbesthaltige Materialien ordnungsgemäß aufbewahrt, transportiert und gekennzeichnet werden.

Die Richtlinie legt einen maximalen Grenzwert für die Konzentration der Asbestfasern in der Luft fest; wird der Grenzwert überschritten, muss der Arbeitnehmer die Ursachen dafür feststellen und geeignete Abhilfemaßnahmen treffen. Die Arbeit darf nur fortgesetzt werden, wenn entsprechende Schutzmaßnahmen getroffen werden. Können die Grenzwerte durch technische Maßnahmen nicht eingehalten werden, haben die Arbeitgeber nach Rücksprache mit den Arbeitnehmern für ausreichenden Schutz zu sorgen, indem sie beispielsweise Schutzausrüstungen zur Verfügung stellen, Warnschilder anbringen und die Ausbreitung von Asbeststaub verhindern.

Die Arbeitgeber sind verpflichtet, entsprechende Unterweisungen zu Themen, die mit der Arbeit mit Asbest verbunden sind, für Arbeitnehmer durchzuführen, und sie über alle Aspekte der

Arbeit mit Asbest zu informieren. Darüber hinaus müssen die Arbeitgeber für eine gesundheitliche Beurteilung der Arbeitnehmer sorgen, einschließlich einer Untersuchung des Thorax vor der Einwirkung von Asbest und anschließend während des Expositionszeitraums mindestens alle drei Jahre.

Strategien zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

Das EU-Regelwerk für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz ist in ihren Gemeinschaftsstrategien für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz enthalten. Die beiden jüngsten Strategien betreffen die Zeiträume 2002-2006 und 2007-2012.

Die Strategie für 2002-2006 gründete sich auf ein umfassendes Konzept für das Wohlergehen am Arbeitsplatz unter Berücksichtigung der Veränderungen in der Arbeitswelt und des Auftretens neuer Risiken, insbesondere psychosozialer Natur. Die formale Beurteilung dieser Strategie erbrachte, dass sie bei der Wiederaufnahme von Präventionsmaßnahmen auf nationaler Ebene, bei der Förderung von Partnerschaften zur Erreichung der Ziele im Bereich von Gesundheits- und Sicherheitsschutz und bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Bedeutung von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz Erfolge hatte verzeichnen können. Ferner konnte ein erheblicher Rückgang der Zahl der Arbeitsunfälle festgestellt werden: zwischen 2000 und 2004 ist die Inzidenz von tödlichen Arbeitsunfällen in der EU um 17 % zurückgegangen und die Rate von Arbeitsunfällen mit Fehlzeiten von mehr als drei Tagen um 20 %.

Die Strategie für 2007-2012 hatte sich zum Ziel gesetzt, auf diesen Fortschritten aufzubauen: Bis 2012 sollte in der EU27 die Gesamtinzidenz der Arbeitsunfälle durch die Verbesserung des Schutzes der Gesundheit und Sicherheit um 25 % je 100.000 Arbeitnehmer verringert werden. Dabei hoffte die Strategie, dieses Ziel durch die Förderung folgender Maßnahmen zu erreichen: Gewährleistung der ordnungsgemäßen Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften; Unterstützung der KMU bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften; die Anpassung der Rechtsvorschriften an die Veränderungen in der Arbeitswelt und ihre Vereinfachung, wo möglich, besonders im Hinblick auf die KMU; Förderung nationaler Strategien; Anregungen für Verhaltensänderungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern; Entwicklung von Methoden für die Identifikation und Bewertung neuer Risiken; Verbesserung der Fortschrittsverfolgung, und Förderung von Gesundheit und Sicherheit auf internationaler Ebene. Sie rief die einschlägigen Parteien aller Ebenen (auf europäischer, nationaler, lokaler und Arbeitsstättenebene) dazu auf, bei der Umsetzung mitzuarbeiten.

Außerdem ermittelte die Strategie eine Reihe von aktuellen Herausforderungen im Bereich von Gesundheit und Sicherheit. Zu ihnen gehört die Tatsache, dass gemäß der im Jahr 2007 veröffentlichten vierten Europäischen Erhebung über die Arbeitsbedingungen fast 28 % der Arbeitnehmer in Europa erklärten, dass sie unter erheblichen gesundheitlichen Problemen leiden, die durch ihre derzeitige oder eine frühere Beschäftigung verursacht wurden oder verschlimmert werden. Überdies waren 35 % der Arbeitnehmer der Meinung, dass ihre Arbeit auf irgendeine Weise ein Risiko für ihre Gesundheit darstellt.

Die Strategie identifizierte daneben auch einige verbleibende Herausforderungen, so etwa den Umstand, dass einige Arbeitnehmerkategorien noch immer größeren Risiken ausgesetzt sind – insbesondere junge Arbeitnehmer, Beschäftigte in unsicheren Arbeitsverhältnissen, ältere Arbeitnehmer und Wanderarbeitnehmer. KMU

verfügen über weniger Ressourcen, um aufwändige Systeme zum Schutz der Arbeitnehmer einzurichten, während bestimmte Branchen – wie Baugewerbe, Landwirtschaft, Fischerei, Verkehrswesen, Gesundheitswesen und Sozialdienste – ein höheres berufliches Risiko tragen. Darüber hinaus bekundete sie, dass Herausforderungen wie das Altern der Bevölkerung, eine Zunahme bei der Selbstständigkeit, Fremdvergaben, ein zunehmendes Beschäftigungsniveau in KMU und stärkere Zuwanderungsströme nach Europa angegangen werden müssen, um die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer in Europa zu schützen.

Die **Beurteilung der Strategie 2007-2012** der Kommission wurde im Mai 2013 veröffentlicht, wobei festgestellt wurde, dass sie für die EU von großer Bedeutung gewesen ist, ihre Ziele erreicht wurden und dass es Belege für einen erheblichen EU-Mehrwert gab. Überdies betonte sie die positive Wirkung durch das quantitative Ziel einer 25 %igen Verringerung der Inzidenz von Arbeitsunfällen, das dabei geholfen hat, die Sichtbarkeit des Bereichs der Arbeitsschutzpolitik zu erhöhen. Ferner hat das Bestehen des quantitativen Ziels den EU-Ländern mit hoher Arbeitsunfallrate geholfen, einen stärkeren Fokus auf die Maßnahmen zu deren Verringerung zu legen. Die Kehrseite war allerdings, dass dieses Ziel – das sich mit den Unfällen befasste – die Aufmerksamkeit von der Prävention von Berufskrankheiten abgelenkt haben könnte.

Obwohl das Wirtschaftsklima seit der Einführung der Strategie schwierig war, zeigt die Auswertung, dass sie wirksam war. In allen oben genannten Bereichen wurden Maßnahmen ergriffen und Ergebnisse erzielt, insbesondere bei der Entwicklung nationaler Strategien und der Förderung einer Präventionskultur. Dennoch hat die Auswertung auch ergeben, dass weitere Verbesserungen auf der Ebene der einzelnen Unternehmen erforderlich sind, insbesondere bei den KMU.

Aufgrund fehlender aktueller Daten in der EU war es hinsichtlich der Auswirkungen nicht möglich, mit Genauigkeit festzustellen, ob das Strategieziel der 25 %igen Verringerung der Arbeitsunfallhäufigkeit erreicht wurde. Der Beurteilung zufolge ist es jedoch wahrscheinlich, dass eine erhebliche Verringerung in diesem Bereich erzielt werden konnte und damit das Ziel weitgehend erreicht wurde. Gleichzeitig legen die verfügbaren Daten nahe, dass das Ziel der Verringerung des Auftretens von Berufskrankheiten nicht erreicht wurde.

Daher stehen trotz des Gesamtfortschritts noch einige Herausforderungen bevor. Zunächst besteht die Sorge, dass die **Inzidenz von Berufskrankheiten** nicht abgenommen hat, und überdies entstehen immer wieder **neue mögliche Risiken** für Gesundheit und Sicherheit, wie Gefahren durch Nanowerkstoffe und elektromagnetische Felder.

Allgemeiner formuliert wird die **Alterung** der Erwerbsbevölkerung der EU bedeuten, dass es eine wachsende Notwendigkeit der Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmern geben wird und damit einen größeren Bedarf, den Fokus auf die Gesundheit und Sicherheit sowie eine gesunde Arbeitsumgebung zu legen. Es ist auch klar, dass die Umsetzung des Rechtsrahmens für die Gesundheit und Sicherheit in **KMU und Kleinstunternehmen** eine wesentliche Herausforderung bleiben wird, da sich diese Unternehmen den gleichen Risikoarten gegenübersehen wie größere Arbeitgeber, oft jedoch nicht über das gleiche Erfahrungsniveau und Know-how in Arbeitsschutzangelegenheiten verfügen. Und schließlich bleibt die Genauigkeit und Vergleichbarkeit statistischer Werkzeuge im Bereich der Überwachung von Berufskrankheiten sowohl auf EU- als auch einzelstaatlicher

Ebene eine Herausforderung auch zukünftiger Arbeitsschutzstrategien.

Beratende Gremien

Die drei wichtigsten Beratungsgremien auf EU-Ebene helfen bei der Entwicklung, Überwachung und Anpassung der Arbeitsschutzstrategien. Das erste ist der **Beratende Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz** (ACSH), ein dreigliedriges Gremium, das im Jahr 2003 durch die Fusion zweier früherer Gesundheits- und Sicherheitsgremien gebildet wurde.(2) Seine Hauptaufgabe besteht darin, die Europäische Kommission bei der Vorbereitung, Umsetzung und Auswertung von Maßnahmen auf dem Gebiet der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz zu unterstützen. Insbesondere liefert der Ausschuss Stellungnahmen zu den Arbeitsschutzinitiativen der EU, einschließlich der neuen Gesetzgebung, hilft bei der Ermittlung der EU-Prioritäten und der Einführung politischer Strategien und fungiert im Hinblick auf die Erleichterung des Erfahrungs- und Meinungsaustauschs als Schnittstelle zwischen der nationalen und der EU-Ebene. Er besteht aus je einem Vertreter der Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeber jedes EU-Mitgliedstaats und hat derzeit 84 Mitglieder.

Der ACSH hält pro Jahr zwei Plenarsitzungen ab und umfasst drei Interessengruppen, seinen Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission. Seine Aktivitäten werden von einem ‚Büro' koordiniert, das aus zwei Vertretern der Kommission sowie den Sprechern und Koordinatoren besteht, die von den Interessengruppen ernannt wurden. Das Büro bereitet auch das jährliche Ausschussprogramm vor. Zudem verfügt der Ausschuss derzeit über 12 Arbeitsgruppen, die sich mit speziellen technischen Fragen beschäftigen und Workshops und Seminare zu bestimmten Themen organisieren.

Das zweite Beratungsgremium ist der **Wissenschaftliche Ausschuss für Grenzwerte berufsbedingter Exposition** (SCOEL), der 1995 gegründet wurde, um die Europäische Kommission zu Grenzwerten berufsbedingter Exposition gegenüber chemischen Stoffen am Arbeitsplatz zu beraten. Seine Haupttätigkeit besteht in der Erstellung wissenschaftlicher Empfehlungen für die Kommission, die dazu dienen, die Regierungsentwürfe zu Grenzwerten berufsbedingter Expositionen (OELV) für chemische Stoffe am Arbeitsplatz zu untermauern. Der Ausschuss besteht aus maximal 21 Mitgliedern aus den EU-Mitgliedstaaten, bei denen es sich um unabhängige Experten in den Bereichen Chemie, Toxikologie, Epidemiologie, Arbeitsmedizin und Arbeitshygiene handelt.

Das dritte Beratungsgremium auf EU-Ebene ist der **Ausschuss Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter** (SLIC), der seit 1982 begann, sich informell zu treffen, um der Europäischen Kommission bei der Überwachung der Durchsetzung der EU-Gesetzgebung auf lokaler Ebene zu helfen. Im Jahr 1995 erhielt der SLIC den Auftrag, der Kommission (entweder auf Anforderung oder aus eigenem Antrieb) Stellungnahmen zu allen Problemen abzugeben, die mit der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz durch die Mitgliedstaaten zu tun haben. Zu den wichtigsten Aktivitäten des SLIC gehören Bereiche wie die Festlegung gemeinsamer Prinzipien zur Arbeitsaufsicht auf dem Gebiet der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie die Entwicklung von

(2) Der ehemalige Beratende Ausschuss für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (gegründet 1974) und der Ständige Ausschuss für die Betriebssicherheit und den Gesundheitsschutz im Steinkohlenbergbau und in den anderen mineralgewinnenden Industriezweigen (gegründet 1956).

Inspektionsmethoden zur Bewertung der nationalen Systeme für die Aufsicht. Zudem fördert der Ausschuss die Verbesserung der Kenntnisse und des gegenseitigen Verständnisses für die unterschiedlichen nationalen Systeme und Verfahren der Arbeitsaufsicht, Methoden und rechtlichen Rahmenbedingungen für Maßnahmen.

Weitere Aktivitäten des Ausschusses Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter umfassen die Entwicklung eines Informationsaustauschs zwischen den nationalen Arbeitsaufsichtsdiensten und die Förderung eines Austauschprogramms der Verwaltungen für Arbeitsaufsichtsbeamte zwischen den nationalen Regierungen. Darüber hinaus entwickelt er ein System für den schnellen Informationsaustausch zwischen Arbeitsaufsichtsbehörden, begründet eine aktive Zusammenarbeit mit den Arbeitsaufsichtsbehörden in Ländern außerhalb der EU und analysiert die möglichen Auswirkungen anderer Gemeinschaftspolitiken auf die Arbeitsaufsichtsmaßnahmen in Bezug auf Gesundheit und Sicherheit. Der Ausschuss tritt alle sechs Monate zusammen und besteht aus der Kommission sowie einem Vertreter der Arbeitsaufsicht jedes EU-Landes.

Kasten 4.1: Die wichtigsten Rechte für Gesundheit und Sicherheit

Die EU-Richtlinien räumen europäischen Arbeitnehmern eine Vielzahl von Rechten im Bereich von Gesundheit und Sicherheit ein. So haben die Beschäftigten am Arbeitsplatz das Recht, in einer sicheren und hygienischen Umgebung, basierend auf Risikobewertungen des Arbeitgebers, und mit sicheren Ausrüstungen zu arbeiten, die regelmäßig geprüft und gewartet werden.

Darüber hinaus haben Arbeitnehmer das Recht auf die Ausstattung mit persönlicher Schutzausrüstung, wenn eine Gefahr nicht vermieden oder ausreichend begrenzt werden kann, sowie das Recht auf Minimierung der Risiken im Zusammenhang mit der manuellen Handhabung von Lasten durch den Arbeitgeber, insbesondere dort, wo eine Gefahr für Rückenverletzungen besteht. Sie haben ein Recht auf Unterrichtung und Unterweisung hinsichtlich aller für ihre Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz relevanten Aspekte. In bestimmten Situationen haben die Arbeitnehmer Anspruch auf Gesundheitsüberwachung, wie zum Beispiel bei Bildschirmarbeit.

Arbeitnehmer mit befristeten und Zeitarbeitsverträgen haben das Recht auf den gleichen Arbeits- und Gesundheitsschutz wie andere Arbeitnehmer. Schwangere Arbeitnehmerinnen genießen eine Reihe von verbesserten Sicherheits- und Gesundheitsrechten: vor allem zum Schutz vor der Belastung durch gefährliche Stoffe oder schädliche Verfahren, und sie dürfen nicht zur Nachtarbeit verpflichtet werden.

Schließlich haben Arbeitnehmer das Recht auf Schutz vor einer Vielzahl von Wirkstoffen und Substanzen, die schädlich sein könnten. Dazu gehören physikalische Einwirkungen wie elektromagnetische Felder, explosionsfähige Atmosphären, mechanische Schwingungen, Lärm und künstliche optische Strahlung, biologische Arbeitsstoffe, Verletzungen durch scharfe/spitze Instrumente, chemische Arbeitsstoffe, Karzinogene, Mutagene und Asbest. Arbeitnehmer, die potenziell Asbest ausgesetzt sind, haben das Recht auf regelmäßige Thoraxuntersuchungen.

Beitrag von der EU-OSHA

Christa Sedlatschek, Direktorin der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

Bringt das 21. Jahrhundert neue wesentliche Risiken für die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz mit sich? Oder neigen wir dazu, einige der ‚alten Risiken' zu unterschätzen?

Die kurze Antwort auf diese Frage ist, dass wir beides berücksichtigen müssen: Es gibt sicherlich neue Risiken, über die wir nicht genug Informationen haben. Als Beispiel hierfür seien die Risiken in Verbindung mit Nanopartikeln genannt. Und es gibt die entstehenden Risiken, jene traditionelleren Risiken, über die wir ziemlich viel wissen, die aber permanent sind oder zunehmen. Hierfür könnte man Erkrankungen des Bewegungsapparats bzw. Krankheiten aufgrund von Chemikalienexposition anführen. Sie alle bilden einen wichtigen Schwerpunkt unserer Arbeit.

Die beiden derzeit wichtigsten und schwierigsten Fragen in Bezug auf Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz in Europa sind die Alterung der Erwerbsbevölkerung sowie arbeitsbedingter Stress.

Arbeitsbedingter Stress, Depressionen und Angstzustände stellen nach Erkrankungen des Bewegungsapparats das von den europäischen Arbeitnehmern am zweithäufigsten gemeldete Gesundheitsproblem dar. Arbeitsbedingten Stress effektiv zu managen ist nicht nur eine gesetzliche Pflicht der Arbeitgeber, sondern unerlässlich, wenn sie wirtschaftlich erfolgreich sein und bleiben und eine gesunde Belegschaft motivieren wollen.

Die EU-OSHA wird im April 2014 ihre Kampagne „Gesunde Arbeitsplätze - den Stress managen" starten. Die Kampagne wird das wachsende Problem mit Stress und psychosozialen Risiken und die positiven Effekte durch deren Verringerung stärker ins Bewusstsein rücken. Sie wird, insbesondere für Kleinst- und Kleinunternehmen, die Verwendung und Entwicklung einfacher, praktischer Werkzeuge für die Reduzierung und das Management von Stress und psychosozialen Risiken am Arbeitsplatz fördern. Unsere zentrale Botschaft ist, dass Stress und psychosoziale Risiken, obgleich sie eine besondere Herausforderung darstellen, ebenso erfolgreich gemanagt werden können wie andere Risiken im Bereich von Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz.

Hinsichtlich der Alterung der Erwerbsbevölkerung ist es sicherlich richtig, dass wir heute länger leben, allerdings verlassen in Europa derzeit mehr als die Hälfte der älteren

Arbeitnehmer (im Alter zwischen 55–64 Jahren) aus einer Vielzahl von Gründen das Arbeitsleben vor dem Rentenalter.[3] Wird sich dieser Trend fortsetzen? Wir müssen dafür sorgen, dass er dies nicht tut: *Bessere und längere Lebensarbeitszeiten* sind für die Finanzierung und Unterstützung der alternden europäischen Bevölkerung unerlässlich.

Im Jahr 2012 hat das Europäische Parlament ein Pilotprojekt zu Sicherheit und Gesundheitsschutz älterer Arbeitnehmer gestartet, mit dem die Europäische Kommission die EU-OSHA beauftragt hatte. Das Projekt wird die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz im Zusammenhang mit einer alternden Erwerbsbevölkerung untersuchen. Das Ziel ist die Information über Entwicklungen in der Politik und die Versorgung mit Beispielen für gute Strategien und Verfahren, um älteren Arbeitnehmern dabei zu helfen, gesund zu bleiben. Die europäischen Arbeitgeber müssen darin bestärkt und unterstützt werden, sich klugen Strategien anzuschließen, die darauf ausgerichtet sind, ältere Arbeitnehmer bis zu ihrem Ruhestand in Beschäftigung zu halten.

Wie können die EU und die einzelstaatlichen Regierungen kleine Unternehmen dabei unterstützen, in Erfahrung zu bringen, was sie genau tun müssen, um den Bestimmungen für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz gerecht zu werden? Können wir irgendetwas verbessern?

Kleine, mittlere und Kleinstunternehmen bilden das Fundament der europäischen Wirtschaft. Wir von der EU-OSHA wissen, dass die Chancengleichheit im Bereich von Gesundheit und Sicherheit ganz wesentlich ist, weshalb die europäische Gesetzgebung von großer Bedeutung ist. Und dies gilt insbesondere für KMU, weil sie sich am wenigsten die Kosten leisten können, die mit gesundheitsbedingter schlechter Leistung, Krankheit, Fehlzeiten oder Unfällen verbunden sind. Unsere ESENER-Studie zeigt, dass sie in der Regel über geringere Kenntnisse, mangelndes Know-how und weniger Ressourcen für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz verfügen. Sie sind also besonders gefährdet.

Es ist daher klar, dass kleine und Kleinstunternehmen Unterstützung benötigen, damit sichergestellt werden kann, dass sie den Anforderungen genügen. Diese Aufgabe nehmen wir sehr ernst – nicht von ungefähr bilden diese kleinen und Kleinstunternehmen einen Schwerpunkt unserer Arbeit und unsere Hauptzielgruppe.

Unser interaktives Online-Risikobewertungswerkzeug (OiRA) wurde speziell für kleine Unternehmen entwickelt. OiRA ist ein kostenloses Online-Software-Tool, das Kleinst- und Kleinunternehmen die Hilfsmittel zur Durchführung von Risikoanalysen am Arbeitsplatz zur Verfügung stellt und ihnen ermöglicht, die Risiken auf einfache und kostengünstige Weise effektiv zu managen. Das Projekt läuft in mehreren Mitgliedstaaten mit Unterstützung der Sozialpartner. Unser Ziel ist die Entmystifizierung des gesamten Prozesses der Gefährdungsbeurteilung, um den KMU damit zu zeigen, was die Belege verdeutlichen: Gesundheit und Sicherheit sind eine wichtige Dimension für gutes Management und tragen zu einem langfristigen Unternehmenserfolg und einer europaweiten Wettbewerbsfähigkeit bei.

Für weitere Informationen über die EU-OSHA, besuchen Sie bitte https://osha.europa.eu

(3) Ilmarinen, J. (2012) Förderung des aktiven Alterns am Arbeitsplatz. Online abrufbar unter: https://osha.europa.eu/de/publications/articles/promoting-active-ageing-in-the-workplace (Zugriff am 17. September 2013).

KAPITEL 5

© BelgaImage

Die internationalen Dimensionen

Das Zusammenspiel zwischen der EU, ihren Mitgliedstaaten und der internationalen Sozial- und Beschäftigungsrechtsprechung und -politik gestaltet sich auf verschiedene Weise. Dies reicht von Beitritts- und internationalen Übereinkommen bis hin zu formellen und informellen Beziehungen zu globalen Institutionen. Auf höchster Ebene umfasst dieses Zusammenspiel Beziehungen zu Regierungen von Ländern außerhalb der EU und Tätigkeiten in internationalen Organisationen.

Auf globaler Ebene spielt die EU eine Schlüsselrolle bei der Förderung des Einsatzes ihrer Werte über ihre Grenzen hinaus und der Arbeit mit internationalen Institutionen für den Austausch bewährter Verfahren und für wechselseitiges Lernen in Bezug auf die Beschäftigungs- und Sozialpolitiken. Sie bildet eine wichtige Handelskraft, ist aber auch ein Zusammenschluss, der auf Werten wie der Achtung der Menschenrechte basiert. Aus diesem Grund ist sie bestrebt sicherzustellen, dass alle Arbeitnehmer und Bürger von der Globalisierung der Wirtschaft profitieren und dass die wirtschaftliche Entwicklung sozial und ökologisch nachhaltig ist. Hierzu fördert die EU die internationale Arbeitsgesetzgebung und die Agenda für menschenwürdige Arbeit in internationalen Foren und in ihren Beziehungen mit Partnerländern und -regionen und teilt mit ihnen ihre Expertise oder bietet ihnen spezielle Unterstützung zu zahlreichen Aspekten hinsichtlich Beschäftigung und Arbeitsbedingungen.

Kasten 5.1: Gleiche Wettbewerbsbedingungen in der Weltwirtschaft

Die globalisierte Wirtschaft erfordert sowohl gleiche Wettbewerbsbedingungen als auch einen gemeinsamen Ansatz für gemeinsame Herausforderungen. Soziale Entwicklung gehört zu nachhaltiger Entwicklung und muss mit Rechten bei der Arbeit, einschließlich Gesundheits- und Sicherheitsnormen, unterstützt werden.

Internationale Arbeitsgesetzgebungen, die im Einklang mit den europäischen Standards sind, sind in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht von Bedeutung. Sie zielen auf die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen für alle, sodass der Wohlstand gerecht verteilt und eine Abwärtsspirale hinsichtlich der Sozial- und Arbeitsstandards vermieden wird. Der gegenseitige Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken zwischen der EU und ihren Partnern spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle.

Die EU kooperiert vor allem mit den USA, China, Japan, Indien, Brasilien, Chile und Südafrika im politischen Dialog und im Austausch bewährter Verfahren – z. B. bezüglich grünen Arbeitsplätzen, Kompetenzen und Qualifikationen, Sozialschutz, Arbeitsbeziehungen, Integration und Armutsbekämpfung oder auch Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Außerdem findet ein Dialog statt über eine Ad-hoc-Basis mit weiteren

wichtigen weltweiten Partnern wie Kanada und in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen.

Die externe Dimension der Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU wurde auf vielfache Weise und auf mehreren Intensitätsebenen gestaltet. So müssen beispielsweise Länder, die der EU beitreten wollen, den gemeinschaftlichen Besitzstand der EU bis zum Beitritt in ihre nationale Gesetzgebung übernehmen, darunter auch die Bestimmungen aus den Bereichen Beschäftigung, Soziales und Integration. Die EU unterstützt sie in diesem Prozess durch politischen Dialog und Finanzierung. Außerdem werden sie durch die EU dazu ermutigt, Reformen in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu erarbeiten, um einem integrativen und effizienten Arbeitsmarkt Vorschub zu leisten. Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik arbeitet die EU mit den Partnern an der Entwicklung demokratischer, sozial gerechter und integrativer Gesellschaften, und bietet ihren Nachbarn wirtschaftliche Integration, einen verbesserten grenzüberschreitenden Personenverkehr, finanzielle Unterstützung und technische Kooperation für die Annäherung an EU-Standards (d. h. Chancengleichheit, Zugang zu Sozialdienstleistungen für alle Bürger, Einhaltung gesunder und sicherer Arbeitsbedingungen usw.).

Bilaterale Abkommen, insbesondere kürzlich ausgehandelte Handelsabkommen, enthalten zudem spezifische **Abschnitte über Handel und nachhaltige Entwicklung** mit Bestimmungen über die Ratifizierung und effektive Umsetzung der internationalen Kernarbeitsnormen und zur Förderung der Ratifizierung und Anwendung anderer aktueller IAO-Übereinkommen sowie Überwachungsmechanismen unter Einbindung der Sozialpartner und der anderen Vertreter der Zivilgesellschaft. Diese Abkommen fördern ein hohes Arbeitsschutzniveau, soziale Verantwortung von Unternehmen und die Zusammenarbeit in zahlreichen handels- und arbeitsbezogenen Bereichen. Das ist besonders wichtig, da Lieferketten zunehmend global werden, d. h. Produkte und Dienstleistungen bauen auf Komponenten auf, die aus immer mehr Ländern stammen.

Kasten 5.2: Die aktive Mitwirkung der EU in internationalen Organisationen und anderen regionalen Einrichtungen

Neben den bilateralen Beziehungen mit ihren wichtigsten Handels- und politischen Partnern, arbeitet die EU auch mit der IAO, dem Europarat, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, den Vereinten Nationen sowie anderen Foren. Die Kohärenz zwischen der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist wichtig, und die EU engagiert sich aktiv in gemeinsamen Sitzungen mit dem Internationalen Währungsfond und der IAO (dem „Oslo-Prozess") und in der G-20. Die IAO-Regionaltagung für Europa beschloss im April 2013 in Oslo ein verstärktes Handeln in jenen EU-Mitgliedstaaten, die stark von der Finanz, Wirtschafts- und Sozialkrise betroffen sind.

Ferner kooperiert die EU zu Beschäftigungs- und sozialen Fragen mit einer Reihe von regionalen Instanzen, wie z. B. der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC), mit der sie im ständigen Dialog über den sozialen Zusammenhalt steht, oder durch das Asien-Europa-Treffen (ASEM) mit den asiatischen Ländern, die sehr an den Erfahrungen der EU in Bereichen wie dem sozialen Dialog und der Arbeitssicherheit interessiert sind.

Internationale Konventionen inspirieren und durchdringen die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik und -gesetzgebung auf vielen Ebenen: die Verträge selbst, die Rechtsvorschriften, die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989, die EU-Charta der Grundrechte und die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union. Die Mittel, die am häufigsten als Quelle der Sozial- und Beschäftigungsrechte herangezogen werden, sind die Europäische Sozialcharta sowie zahlreiche Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (siehe Kapitel 1).

Die Union ist verpflichtet, bei der Formulierung und Umsetzung ihrer Sozialpolitik stets die sozialen Grundrechte im Auge zu haben, wie sie in der Europäischen Sozialcharta des Europarats von 1961 und in ihrer revidierten Form von 1996 festgelegt wurden. Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (aus dem Jahr 1989) bezieht sich auf die Europäische Sozialcharta, während viele der Bestimmungen der aktuelleren Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die durch den Vertrag von Lissabon Rechtsstatus erhalten hat, den Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention entsprechen. Die Gleichbezahlungsregelungen des ursprünglichen EWG-Vertrags geben die aus dem IAO-Übereinkommen Nr. 100 (über die Gleichheit des Entgelts) wieder.

Im Bereich der Gesetzgebung erklären die Richtlinien 94/33 (über den Jugendarbeitsschutz) und 2003/88 (über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung) in ihren Präambeln, dass den Grundsätzen der IAO hinsichtlich Jugendarbeitsschutz und Arbeitszeitgestaltung Rechnung zu tragen ist.

Viele Aspekte der Arbeitsbedingungen von Seeleuten werden durch die Richtlinie 2009/13 eingeführt, die ein Abkommen zwischen den sektoralen Sozialpartnern der EU in Kraft setzt und die Bestimmungen des IAO-Seearbeitsübereinkommens von 2006 wiedergibt. Die Richtlinie 97/81, die die Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner über Teilzeitarbeit ausführt, wurde vom IAO-Übereinkommen Nr. 175 (1988) über die Teilzeitarbeit beeinflusst. Und sowohl die Richtlinie zur Rassengleichstellung als auch die Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung beziehen sich in ihren jeweiligen Präambeln auf mehrere internationale Konventionen.

Kasten 5.3: Auslegung internationaler Übereinkommen

Der Gerichtshof der Europäischen Union nutzt regelmäßig internationale Übereinkommen bei der Auslegung und Anwendung des EU-Rechts. In der Rechtssache *Defrenne gegen Sabena* bezog sich der Gerichtshof auf Artikel 2 des IAO-Übereinkommens Nr. 100 (1951) über gleiches Arbeitsentgelt, woraus er schlussfolgerte, dass Artikel 119 EG, heute Artikel 157 AEUV, dahin auszulegen ist, dass die Regelung auch den Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit" einschließt.

In der Rechtssache *Kommission/Vereinigtes Königreich* legte der Gerichtshof die Begriffe ‚Gesundheit' und ‚Sicherheit' in Artikel 118a EG, jetzt Artikel 153 AEUV, im Sinne der für diese Begriffe vorgegeben Bedeutung aus, wie sie in der Präambel der Verfassung der Weltgesundheitsorganisation, zu deren Mitgliedern alle Mitgliedstaaten zählen, festgeschrieben ist.

Beziehungen mit internationalen Organisationen

Die EU verfügt über langjährige, strategische Beziehungen mit bestimmten internationalen Organisationen, einschließlich der IAO und des Europarats, der OECD und der WHO. In jüngerer Zeit hat sie darüber hinaus auch Beziehungen mit anderen internationalen Organisationen aufgebaut.

Die Ziele und Ergebnisse dieser Beziehungen werden im Folgenden dargestellt.

Die EU und die IAO

Ein Briefwechsel im Jahr 1958 war der Anfang einer immer engeren Beziehung mit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Dieser Briefwechsel wird in regelmäßigen Abständen erneuert, der letzte war im Jahr 2001, und hochrangige Treffen legen die jährlichen Prioritäten der Zusammenarbeit fest.

185 Länder sind Mitglieder der IAO, die eine einzigartige dreigliedrige Struktur hat und Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Regierungen an einen Tisch bringt. Jedes Mitgliedsland wird durch zwei Regierungs-, einen Arbeitnehmer- und einen Arbeitgebervertreter repräsentiert. Die IAO wurde im Jahr 1919 gegründet und ist die älteste Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Sie hat den Auftrag, die soziale Gerechtigkeit zu fördern. Sie entwickelt, fördert und überwacht die Arbeitsgesetzgebung und bietet ihren Mitgliedern technische Unterstützung.

Die Zusammenarbeit zwischen der IAO und der EU wird sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU immer stärker. Auf den IAO-Treffen in Genf beteiligt sich die EU aktiv an Diskussionen und Verhandlungen, insbesondere bezüglich der Annahme von Übereinkommen, Empfehlungen, Entschließungen sowie anderen wichtigen Texten. In besonderem Maße hat sie zur Annahme der Erklärung der IAO aus dem Jahr 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, des Aktionsrahmens für die Grundprinzipien und Grundrechte am Arbeitsplatz (2012) und des Aktionsrahmens für den sozialen Dialog aus dem Jahr 2013 beigetragen. Die IAO beteiligt sich an internen und externen EU-Fragen, wie der Zusammenarbeit zwischen der EU und anderen Regionen, und beide entwickeln gemeinsame Projekte in Bereichen wie Sicherheit und Gesundheitsschutz, ausländische Haushaltshilfen, die Messung menschenwürdiger Arbeit oder Auswirkungen des Handels auf die Beschäftigung.

Die Zusammenarbeit im Rahmen der Strategischen Partnerschaft auf regionaler und Länderebene umfasst Programme und Projekte, die der Förderung von Kernarbeitsnormen, sozialer Verantwortung der Unternehmen, sozialem Dialog, Armutsbekämpfung und Schaffung von Arbeitsplätzen, Migration und Entwicklung dienen. Fragen der Geschlechtergleichstellung müssen in allen Bereichen angegangen werden, in denen die Partnerschaft tätig ist.

Kasten 5.4: Die IAO und die Europäische Union – eine strategische Partnerschaft

Im Jahr 2004 haben die IAO und die Europäische Kommission ihre Beziehungen durch die Gründung einer strategischen Partnerschaft im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit weiter gestärkt. Zweck dieser Partnerschaft ist es, zusammen auf das gemeinsame Ziel der Verringerung von Armut hinzuarbeiten. Dies sollte durch die Stärkung der sozialen Dimension der Entwicklungszusammenarbeit durch die Umsetzung der UN-Millennium-Entwicklungsziele und der Agenda für menschenwürdige Arbeit erreicht werden.

Die EU spielte eine Schlüsselrolle in der engen Zusammenarbeit mit den Schwellenländern, Entwicklungsländern und Sozialpartnern. Dies wird durch die Annahme der IAO-Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung im Juni 2008 und des Globalen Beschäftigungspakts im Jahr 2009 hervorgehoben. Letzterer wurde beim IAO-Gipfeltreffen zur globalen Beschäftigungskrise im Juni 2009 einstimmig genehmigt.

Die Agenda für menschenwürdige Arbeit

Die EU arbeitet mit der IAO zusammen, um menschenwürdige Arbeit sowohl intern als auch in ihren Außenbeziehungen zu fördern. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit basiert auf einem integrierten Ansatz, der die Komponenten produktive und frei gewählte Arbeit, uneingeschränkte Achtung der Rechte bei der Arbeit, einschließlich der Kernarbeitsnormen, sozialer Dialog und sozialer Schutz, inklusive Arbeits- und Gesundheitsschutz umfasst. Antidiskriminierung und Gleichberechtigung von Mann und Frau sind Querschnittsthemen. Die EU fördert und unterstützt die weltweite Ratifizierung und Umsetzung der IAO-Basiskonventionen.

Da nur Staaten diesen Übereinkommen beitreten können, kann die EU selbst keine IAO-Konventionen ratifizieren. Andererseits benötigen die Mitgliedstaaten für die Ratifizierung von IAO-Konventionen grünes Licht von der EU, wenn Teile dieser Übereinkommen in die Zuständigkeit der EU fallen.

Die Ratifizierung von IAO-Übereinkommen durch die EU-Länder setzt ein wichtiges Zeichen, was die Kohärenz der Politiken der Union für die Verbesserung der Arbeitsgesetzgebung weltweit betrifft. Im vergangenen Jahrzehnt hat der Rat die Mitgliedsländer zur Ratifizierung von fünf IAO-Übereinkommen ermächtigt, die zum Teil in die Zuständigkeit der EU fallen:

- Das Übereinkommen über Ausweise für Seeleute Nr. 185
- Das Seearbeitsübereinkommen, 2006
- Das Übereinkommen über die Arbeit im Fischereisektor Nr. 188
- Das Übereinkommen über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit Nr. 170
- Das Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte Nr. 189

Bis zum 1. Januar 2014 hatten 20 EU-Mitgliedstaaten das Seearbeitsübereinkommen ratifiziert. Dies hat in erheblichem Maße zum Erreichen des Schwellenwerts von 30 Ratifizierungen beigetragen, die erforderlich sind, um das Übereinkommen in Kraft zu setzen.

Die sektoralen Sozialpartner auf EU-Ebene haben zudem eine Vereinbarung über das Seearbeitsübereinkommen abgeschlossen, das durch die Richtlinie 2009/13/EG des Rates umgesetzt wurde. Die Richtlinie geht über die im Übereinkommen festgelegten Normen hinaus, indem sie günstigere Bedingungen in Bereichen wie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz aufnimmt. Die Durchsetzung der Konvention innerhalb der EU wird zudem durch weitere (im Jahr 2013 angenommene) EU-Rechtsvorschriften über Flaggenstaat- und Hafenstaatkontrollen abgesichert, wodurch sichergestellt wird, dass die Bestimmungen des Übereinkommens an Bord aller Schiffe angewendet und durchgesetzt werden, die EU-Häfen anlaufen, unabhängig von der Nationalität der Seeleute.

Die Sozialpartner haben vor kurzem eine Vereinbarung erzielt über die Umsetzung des Übereinkommens über die Arbeit im Fischereisektor (Nr. 188) in EU-Recht. Sie haben die Kommission um die Umsetzung ihrer Vereinbarung durch eine Richtlinie ersucht. Die Kommission prüft derzeit diese Anforderung.

Im November 2012 veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates, der im Januar 2014 vom Rat angenommen wurde und der die Mitgliedstaaten zur Ratifizierung des IAO-Übereinkommens Nr. 170 über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit autorisiert. Der Zweck dieses Übereinkommens ist es, die Vorfälle von chemisch induzierten Krankheiten und Verletzungen bei der Arbeit zu reduzieren, allerdings wird die Wirkung über den Arbeitsplatz hinaus spürbar sein, da die Einhaltung seiner Bestimmungen auch den Schutz der Öffentlichkeit und Umwelt verbessern wird.

Im März 2013 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates vorgelegt, der im Januar 2014 vom Rat angenommen wurde. Er autorisiert die EU-Länder zur Ratifizierung des Übereinkommens über die **menschenwürdige Arbeit von Hausangestellten** (Übereinkommen Nr. 189 von 2011), das im September 2013 in Kraft getreten ist. Die Bestimmungen der Konvention sollen helfen, den Missbrauch und die Ausbeutung von in einem oder für einen Haushalt arbeitenden Menschen in einem Arbeitsverhältnis einzudämmen.

Die IAO-Mitglieder, die das Übereinkommen ratifizieren, sind verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, um gerechte und menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu gewährleisten und Missbrauch, Gewalt und Kinderarbeit in der häuslichen Beschäftigung zu verhindern. Zudem müssen sie hinsichtlich der Vergütung und Sozialleistungen (z. B. Mutterschaftsgeld) für die Gleichbehandlung von Hausangestellten und anderen Arbeitnehmern sorgen. Das Übereinkommen beinhaltet darüber hinaus die Pflicht zur Unterrichtung der Arbeitnehmer über ihre Beschäftigungsbedingungen. Weitere Bestimmungen erfordern, dass Hausangestellte gegen Diskriminierung geschützt sind, ihnen menschenwürdige Lebensbedingungen geboten werden und dass sie Zugang zu Beschwerdemechanismen haben.

Kasten 5.5: Schnelle Reaktion auf Arbeitsplatzkatastrophen und Defizite bei menschenwürdiger Arbeit über die EU hinaus

In der Folge des Rana Plaza-Fabrikeinsturzes, bei dem mehr als 1000 ArbeiterInnen ums Leben kamen, wurde im Juli 2013 von der EU, der Regierung von Bangladesch und der IAO, begleitet von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und anderen zuständigen Interessengruppen eine „Nachhaltigkeitsvereinbarung" eingeführt. Durch sie wurden zeitlich festgelegte Verpflichtungen zur Verbesserung der Arbeitsrechte, Arbeitsbedingungen und Sicherheit in den Fabriken und zur Förderung von verantwortlichem unternehmerischem Verhalten in der Bekleidungsindustrie in Bangladesch festgelegt. Die USA schloss sich der Initiative an.

Zu den konkreten Verpflichtungen zur Erreichung dieser Ziele gehörten:

die Änderung des bangladeschischen Arbeitsrechts im Juli 2013 und sein Inkrafttreten zum Ende des Jahres;
die Einstellung von 200 zusätzlichen Gewerbeaufsichtsinspektoren bis zum Ende des Jahres 2013 und die Prüfung von Gebäudesicherheit und Brandschutz in Produktionsstätten bis 2014.
Darüber hinaus unterzeichneten bislang 150 große EU-Marken und Einkäufer der Konfektionsindustrie das „Abkommen über Gebäudesicherheit und Brandschutz" mit den internationalen Gewerkschaften (www.bangladeshaccord.org). Dies ist ein konkretes Beispiel für einen umfassenden und partnerschaftlichen Ansatz, der unter Einbeziehung aller Interessengruppen der Förderung von besseren Arbeitsbedingungen in den globalen Lieferketten dient.

Die EU und der Europarat

Der Europarat ist eine zwischenstaatliche Organisation. Er wurde im Jahr 1949 gegründet und er ist bemüht sicherzustellen, dass die Grundwerte wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in ganz Europa geachtet werden. Der Europarat hat 47 Mitgliedstaaten und vertritt 800 Millionen Menschen, womit er also nahezu den ganzen europäischen Kontinent einbezieht. Alle 28 EU-Länder sind Mitglieder.

Wie mit der IAO wurde der Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und dem Europarat durch mehrere Briefwechsel definiert und wird regelmäßig auf hochrangigen Treffen diskutiert.

Seit 1993 haben der Europarat und die EU gemeinsame Programme für die Verfolgung gemeinsamer Ziele im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit in Europa entwickelt. Die Europäische Kommission und der Europäische Ausschuss für soziale Rechte, das Aufsichtssystem der Europäischen Sozialcharta, haben ihren Dialog über soziale und wirtschaftliche Rechte intensiviert.

Die EU und die OECD

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist eine internationale Organisation der entwickelten Länder mit einem System

von Demokratie und Marktwirtschaft. Die OECD hat 31 Mitgliedsländer, wovon 21 EU-Mitgliedstaaten sind. Die Organisation veröffentlicht regelmäßig Studien und Statistiken in verschiedenen Politikbereichen, vorrangig über ihre Mitgliedstaaten.

Durch das Zusatzprotoll Nr. 1, das der OECD-Konvention beigefügt wurde (1960), entschieden die Unterzeichnerstaaten, dass sich die Europäische Union durch die Europäische Kommission an der Arbeit der OECD beteiligen würde.

Die Quasi-Mitgliedschaft der OECD bietet der EU viele Vorteile, und insbesondere den EU-Ländern, die aus eigenem Recht keine OECD-Mitglieder sind. Durch ihre Erhebungen zu den Gemeinschaftspolitiken und zur Eurozone sowie ihre regelmäßige Erstellung statistischer Daten und wirtschaftlicher Vergleiche bietet die OECD das erforderliche Material für die Analyse und Überwachung der Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Sozial- und Umweltpolitik der EU. Somit kann die EU auf das einzigartige Reservoir von Fachkompetenz der OECD, einschließlich Peer Reviews, zurückgreifen und hat Zugang zu allen Untersuchungen und Analysen, die durch das Sekretariat der OECD durchgeführt werden.

Die Zusammenarbeit zwischen der GD Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission und der OECD basiert auf jährlichen Treffen auf hoher Ebene und gemeinsam verwalteten Projekten zu verschiedenen Themen von beiderseitigem Interesse, wie hochwertige Arbeitsplätze, Kompetenzen, Steuern und Sozialleistungen, Sozialschutz und internationale Migration. Die GD Beschäftigung vertritt die EU im Ausschuss für Beschäftigung, Arbeit und Soziales der OECD.

Die Vereinten Nationen

Während die EU traditionell mit der IAO – der UN-Fachorganisation – zusammengearbeitet hat, hat sie zunehmend Kontakte zur UN selbst aufgebaut, insbesondere mit der Kommission für soziale Entwicklung. Im Jahr 2012 sprach Kommissar Andor auf der 50. Tagung dieses UN-Gremiums über ‚Fragen der Jugendbeschäftigung'.

Die EU wirkt an der laufenden Debatte über die zukünftige Entwicklungsagenda nach 2015 mit. Sie vertritt die Position, dass dieser Rahmen auf eine nachhaltige Entwicklung zur Beseitigung von Armut in all ihren Dimensionen, einschließlich der Beendigung äußerster Armut in einer einzigen Generation, hinwirken muss. Zudem muss er den dauerhaften Wohlstand und das Wohlergehen aller Menschen innerhalb der planetarischen Grenzen gewährleisten und die drei miteinander verbundenen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung (Wirtschaft, Soziales und Umwelt) in ausgewogener Weise integrieren, um die grundlegenden Lebensstandards – menschenwürdige Arbeit und sozialer Schutz inbegriffen – für alle zu sichern.[4] Als Verfechterin dieser Ziele hat die EU ihren Beitrag zur Arbeit der Offenen Arbeitsgruppe für nachhaltige Entwicklungsziele geleistet, darunter insbesondere für Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle, Sozialschutz, Jugend, nachhaltiges und integratives Wachstum und zur Förderung der Gleichberechtigung, einschließlich sozialer Gerechtigkeit.

(4) Die übergeordnete Agenda für den Zeitraum nach 2015 - Schlussfolgerungen des Rates, 25. Juni 2013 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137606.pdf

Kasten 5.6: Ein Meilenstein in den EU-UN-Beziehungen

Am 23. Dezember 2010 ratifizierte die EU das **Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen** (CRPD). Dies war ein historischer Moment, denn es war das erste Mal, dass die EU Vertragspartei eines internationalen Menschenrechtsübereinkommens wurde.

Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragspartner dazu, alle geeigneten Schritte zu unternehmen, durch die sichergestellt wird, dass ‚angemessene Vorkehrungen' in Bezug auf das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person, das Recht auf Bildung sowie das Recht auf Arbeit und Beschäftigung getroffen werden. Die Definition des Begriffs ‚angemessene Vorkehrungen' ist stärker und breiter als die, die derzeit im EU-Recht zum Einsatz kommt.

‚Vorkehrung' bedeutet die Verpflichtung, die erforderlichen und geeigneten Änderungen und Anpassungen am Arbeitsplatz und an der bebauten Umwelt vorzunehmen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können.

Während die Verpflichtung der ‚Vorkehrung' allgemein für die physische Umwelt gelten wird, hat der EuGH jüngst entschieden, dass sie im Kontext der Rahmenrichtlinie Beschäftigung auf die Anpassung der Arbeitszeiten ausgedehnt werden kann, um es einem behinderten Menschen zu ermöglichen, eine Beschäftigung aufzunehmen und zu behalten. Die Verpflichtung zur Vorkehrung für Behinderte, um ihre gleichberechtigte Teilhabe in der Arbeitswelt und darüber hinaus sicherzustellen, gilt für die Zivilgesellschaft nicht uneingeschränkt: Es gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Änderungen und Anpassungen müssen nur dann vorgenommen werden, wenn sie sinnvoll sind. Das CRPD hatte einen wesentlichen Einfluss auf den Inhalt der Europäischen Behindertenstrategie 2010–2020, die das Übereinkommen auf effektive Weise in der EU umsetzt und eine Kohärenz zwischen ihm und der EU-Behindertenpolitik bewirkt.

Die EU und die Weltgesundheitsorganisation (WHO)

Die WHO betrachtet die EU als einen wichtigen Partner sowohl in Europa als auch darüber hinaus. In geografischer Hinsicht gehören mehr als die Hälfte der WHO-Mitgliedstaaten in der europäischen Region zur EU oder sind derzeit um den Beitritt bemüht. Die EU hat innerhalb ihrer Grenzen und auf globaler Ebene eine starke Stimme bei Gesundheitsfragen. Im März 2010 hat der Rat zum Beispiel einen Standpunkt zur Rolle der EU in der weltweiten Gesundheit angenommen, um ihren Beitrag insbesondere bei der Verwirklichung der Millenium-Entwicklungsziele effektiver zu gestalten. Die Vertretung der WHO bei der Europäischen Union arbeitet eng mit der Europäischen Kommission, dem Rat, dem Europäischen Parlament und einer Reihe von EU-Agenturen im Gesundheitsbereich wie der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA), dem Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) und der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) zusammen.

Die EU auf der Weltbühne

Handelsabkommen

Die EU verhandelt mit einzelnen Ländern und Regionen Freihandelsabkommen, die nun systematisch ein Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung enthalten, d. h. über Arbeit und Umweltaspekte, die für die Handelsbeziehungen von Bedeutung sind oder von ihnen beeinflusst werden.

Diese Kapitel umfassen die Verpflichtung der Vertragsparteien zur Ratifizierung und wirksamen Umsetzung der Basisübereinkommen der IAO, sowie zur Förderung der Ratifizierung und Anwendung von anderen neueren IAO-Übereinkommen. Die Vertragsparteien verpflichten sich außerdem dazu, ein hohes Arbeitsschutzniveau anzustreben, ihr nationales Arbeitsrecht effektiv durchzusetzen und die Minderung von Arbeitsnormen zu unterlassen, um Handel oder Investitionen anzuziehen. Die Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung sehen außerdem einen Mechanismus zur Überwachung vor, der – neben den Regierungen – die Sozialpartner und weitere Vertreter der Zivilgesellschaft einbezieht. Darüber hinaus stellen sie die Förderung der sozialen Verantwortung für Unternehmen und die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien in einer Reihe von Bereichen in Aussicht, die mit Handel und Arbeit verbunden sind, die Agenda für menschenwürdige Arbeit inbegriffen.

Abkommen, die derartige Bestimmungen enthalten, wurden mit Ländern wie Südkorea, Kolumbien und Peru sowie mit Zentralamerika abgeschlossen und mit Singapur, Georgien und Moldawien paragraphiert.[5]

(5) Verhandlungen wurden zudem mit der Ukraine und mit Armenien abgeschlossen.

Viele weitere Handelsabkommen dieser ‚neuen Generation' wurden vor allem mit Indien, Kanada, der USA, dem Mercosur, Malaysia, Vietnam, Thailand, Japan und Marokko verhandelt.

Darüber hinaus fördert die EU durch den Handel die Kernarbeitsnormen mithilfe des Allgemeinen Präferenzsystems (APS), ein unilaterales Instrument, mit dem die EU Handelspräferenzen gewährt, um den Zugang zum EU-Markt für Produkte aus Entwicklungsländern zu erleichtern. Internationale Kernarbeitsnormen werden von der EU berücksichtigt, wenn für nachhaltige Entwicklung und gute Regierungsführung Präferenzen nach den ‚APS+'-Regelungen gewährt werden. Mittels APS+ kann die EU zusätzliche Präferenzen für benachteiligte Entwicklungsländer bewilligen, die internationale Kernarbeitsnormen und andere internationale Übereinkommen über Menschenrechte, Umwelt und gute Regierungsführung ratifizieren und wirksam umsetzen.

Bilaterale Zusammenarbeit

In zunehmendem Maße baut die EU bilaterale Beziehungen zu Regionen oder Ländern auf. In diese Kontakte bezieht sie die EU-Sozialpartner mit ein. Nachfolgend einige der wichtigsten Akteure:

China

Die EU unterhält starke Beziehungen zu China, einem Land mit etwa 1,3 Milliarden Einwohnern und eine der wichtigsten Weltwirtschaftsmächte. Im Bereich Beschäftigung und Soziales stehen beide vor einer Reihe von Herausforderungen, zum Beispiel die Bevölkerungsalterung und die Notwendigkeit einer

angemessenen und nachhaltigen Unterstützung von älteren Menschen.

Sowohl China als auch die EU haben Strategien eingeführt, um die Wiedereingliederung benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Beide haben ein gemeinsames Interesse an der Weiterqualifizierung der Arbeitskräfte für das Wachstum der Produktivität und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Langfristig sehen sich China und die EU Herausforderungen des Klimawandels gegenüber. Es wird erwartet, dass der Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft zu einem Wandel in der Nachfrage von Arbeitsplätzen und Kompetenzen führt. Das wirtschaftliche Potenzial an Verbesserungen hinsichtlich der Ressourceneffizienz ist beträchtlich, allerdings stellt der Mangel an ‚grünen Talenten' ein gemeinsames Problem dar, dass angegangen werden muss.

Die Dienststellen der Europäischen Kommission haben eine Reihe von Absichtserklärungen (**Memoranda of Understanding, MoU**) mit der chinesischen Regierung im Bereich Beschäftigung und Soziales unterzeichnet, die regelmäßige Dialoge über Beschäftigungspolitik, Arbeitssicherheit und Gesundheit sowie soziale Sicherheit einrichten. Insbesondere wurden MoU mit dem chinesischen Ministerium für Personalwirtschaft und Soziale Sicherheit (2005), der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften (2008) und der staatlichen chinesischen Arbeitssicherheitsbehörde (2009) für die Organisation der jährlichen Treffen zwischen EU-Vertretern und -Fachleuten und den chinesischen Behörden unterzeichnet, um für den Austausch bewährter Verfahren zu sorgen und aus den Erfahrungen des anderen zu lernen.

Japan

Die Europäische Kommission unterhält seit 1991 mit Japan einen regelmäßigen Dialog über Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Mehr als ein Dutzend formelle Sitzungen

© Belgaimage

(oder Symposien) haben zwischen der EU und Japan stattgefunden, auf denen Belange von beiderseitigem Interesse diskutiert wurden, wie Beschäftigungsfähigkeit, Anpassungsfähigkeit und Verbesserungen in der Funktionsweise des Arbeitsmarktes, sowie politische Antworten auf demografische Herausforderungen und die damit verbundenen Fragen zur Gleichstellung der Geschlechter, Work-Life-Balance und zum aktiven Altern. Der vielfältige Erfahrungsschatz der EU und eine Reihe praxisbewährter Methoden, auf die sich zurückgreifen lässt, macht die EU zu einem interessanten Gesprächspartner für die japanische Politik. Im Gegenzug sind die demografische Situation in Japan und das breite Spektrum öffentlicher Konzepte, die als Reaktion darauf eingesetzt werden, sehr lehrreich für Europa.

Indien

Ein im Jahr 2006 unterzeichnetes MoU vereinbarte den EU-Indien-Dialog und die Zusammenarbeit in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Bis Ende 2013 wurden sechs gemeinsame Seminare abgehalten, in denen beide Seiten ihre Erfahrungen und bewährten Verfahren austauschten. Zu den Teilnehmern gehörten Beamte, Sozialpartner, NGO, Wissenschaftler und externe Fachleute aus der EU und aus Indien sowie die IAO und OECD. Das jüngste Seminar fand im Juni 2013 in Brüssel statt. Die Seminarthemen umfassten: Qualifizierung, Ausbildung und Beschäftigung; soziale Sicherheit und sozialer Schutz, Arbeitsbeziehungen und Beilegung von Konflikten; Kompetenzen und Beschäftigungspolitik im Zusammenhang mit der Erholung von der globalen Beschäftigungskrise; Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Die Seminare wurden immer in einem dreigliedrigen Format abgehalten; außerdem wurden sie von dreigliedrigen Programmen begleitet (Besuche von Arbeitnehmer-, Arbeitgeber- und Regierungsvertretern aus Indien in Europa und umgekehrt).

Brasilien

Sozialer Zusammenhalt und Beschäftigung bilden auch im Gemeinsamen Aktionsplan EU-Brasilien 2012–2014 wichtige Bereiche.

Im April 2008 unterzeichnete die Europäische Kommission ein MoU mit dem brasilianischen Ministerium für soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers und dem Ministerium für Soziale Sicherheit. Auf dieser Grundlage führen die EU und Brasilien einen Austausch von Wissen über Rechtsvorschriften, Strategien und Programmen im sozialen Sektor sowie den Austausch vorbildlicher Verfahren in Bereichen wie die menschliche und gesellschaftliche Entwicklung; Verringerung der Armut; das Menschenrecht auf angemessene Ernährung; soziale Eingliederung; integrative Arbeitsmärkte; Ausweitung des sozialen Schutzes; Chancengleichheit und soziale Verantwortung in Unternehmen. Im April 2013 fand in Brüssel, Luxemburg und Bilbao ein EU-Brasilien-Beschäftigungsdialog mit dem Schwerpunkt Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (in der Bauwirtschaft) statt.

Multilaterale und regionale Beziehungen

Die EU bildet zunehmend multilaterale Beziehungen auf regionaler oder institutioneller Ebene. Dies ermöglicht die effektive Externalisierung der EU-Beschäftigungs- und Sozialpolitik und den gegenseitigen Austausch von Wissen und bewährten Methoden.

Das Engagement der EU im Asien-Europa-Treffen

Die EU ist einer der wichtigsten Handelspartner für die asiatischen Länder. Im Jahr 2012 entfielen 29,8 % der EU-Importe und 21,4 % der Exporte auf asiatische Partner. Vier asiatische Länder gehören zu den zehn wichtigsten Handelspartnern der Europäischen Union. China nimmt mit 12,5 % die Spitzenposition ein, gefolgt von Japan (3,4 %), Indien (2,2 %) und Südkorea (2,2 %); knapp gefolgt von Singapur (1,5 %). Außerdem ist die EU ein bedeutender Investor in Asien und beschließt derzeit sein Engagement in der Region für den Zeitraum 2014–2020. Hierbei wird es eine Fortsetzung des EU-Einsatzes mit einem besonderen Schwerpunkt bei der Bekämpfung von Armut durch das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit geben.

Das Asien-Europa-Treffen (ASEM) stellt seit 1996 ein Forum für den Dialog zwischen Europa und Asien zur Verfügung. Zusammen repräsentieren die Mitglieder rund 58 % der Weltbevölkerung, die Hälfte des weltweiten BIP und mehr als 60 % des internationalen Handels. Die Regierungschefs treffen sich alle zwei Jahre, um die ASEM-Agenda festzulegen. Jährlich finden zwischen den Gipfeltreffen über 50 Treffen auf Ebene der Minister und hohen Beamten statt, die den Dialog zu zahlreichen Themen aufrechterhalten, einschließlich Sozialwerte, Beschäftigung und Global Governance. Außerhalb der Treffen auf Regierungsebene bringt ASEM Gesetzgeber, Unternehmen und die Zivilgesellschaft zusammen.

In den letzten Jahren war die beschäftigungspolitische und soziale Dimension im Asien-Europa-Dialog deutlich sichtbar, betont durch die Schlussfolgerungen des jüngsten ASEM-Gipfels, die die Kernbotschaften der Arbeitsminister widerspiegelten. Die regelmäßige Arbeits- und Beschäftigungsministerkonferenz (LEMC) bietet eine Plattform für den Dialog und Verpflichtungen in den Bereichen Beschäftigung, menschenwürdige Arbeit/Arbeitsnormen, Sozialschutz sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz.

Die Minister begutachten auch den Fortschritt der konkreten ASEM-Arbeit und der sozialen Kooperationsprojekte (wie Symposien oder Experten-Networking), zum Beispiel in den Bereichen von Sozialschutz und Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Jedes dieser Projekte wurde mit Unterstützung durch die Europäische Kommission von einem EU- und einem asiatischen Land veranstaltet.

Der regionale Dialog in der ASEM LEMC hilft darüber hinaus, Debatten auf globaler Ebene zu gestalten, beispielsweise im Rahmen der IAO.

Während der 4. ASEM-Arbeits- und Beschäftigungsministerkonferenz im Oktober 2012 in Hanoi, vereinbarten die ASEM-Partnerländer Projekte in fünf Bereichen: Sozialschutz, unter gemeinsamer Leitung von Indien und den Niederlanden; Jugendbeschäftigung (China/Polen); Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (Malaysia, Korea/Frankreich); Qualifikationspolitik (Philippinen/Finnland) und sozialer Dialog über Arbeitsbedingungen (Indonesien/Belgien).

Das Engagement der EU mit Lateinamerika und der Karibik

Der Kampf gegen Armut, Ungleichheit und Ausgrenzung mit dem Ziel, den sozialen Zusammenhalt zu erreichen oder zu stärken, ist eine wichtige politische Priorität in der strategischen Partnerschaft zwischen der

EU und der Gemeinschaft der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (CELAC).

Im Jahr 2006 vereinbarten die politischen Führungen dieser beiden Regionen auf dem 4. Gipfeltreffen ‚Europäische Union - Lateinamerika und Karibik' in Wien, die regelmäßige Durchführung eines Forums über den sozialen Zusammenhalt. Dies regt den politischen Dialog und die Zusammenarbeit zwischen der EU, Lateinamerika und der Karibik auf den Gebieten von Gleichheit, Armutsbekämpfung und sozialer Integration an. Heute ist das EU-CELAC-Forum für sozialen Zusammenhalt eine bi-regionale Veranstaltung, die alle zwei Jahre in Vorbereitung des EU-CELAC-Gipfeltreffens stattfindet. Das jüngste Forum wurde im Oktober 2012 in Argentinien abgehalten mit Konzentration auf die Kohärenz zwischen Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und sozialer Integration, Jugendbeschäftigung, Sozialschutz und grünen Arbeitsplätzen.

G20

Bei der Einbringung von Fragen zur Beschäftigungs- und Sozialpolitik ins Zentrum der G20 spielte die EU eine führende Rolle. Seit April 2010 finden regelmäßig jährliche Treffen der G20-Arbeits- und Wirtschaftsminister statt. Trotz der großen Vielfalt an Aufgaben und Herausforderungen in den G20-Ländern (entwickelte Länder befassen sich vorrangig mit der Schaffung von Arbeitsplätzen und Beschäftigung, während sich die Schwellenländer auf die Verkleinerung des informellen Arbeitsmarkts konzentrieren) – wurde ein Konsens über gemeinsame Prioritäten erreicht.

Die Europäische Kommission hat zur G20-Agenda mit Strategien wie dem Beschäftigungspaket und der Jugendgarantie beigetragen.

Außerdem unterstützt die EU ihre Sozialpartner bei der Erschließung der sozialen und beschäftigungspolitischen Dimension der G20 durch den Austausch von bewährten Verfahren über Prioritäten wie der Förderung von hochwertiger Arbeit für Jugendliche durch die Steigerung der wirtschaftlichen Nachfrage und der Entwicklung von Ausbildungsprogrammen oder sichereren Arbeitsplätzen.

Ein weiterer wichtiger Schwerpunkt ist die bessere Kohärenz zwischen der makroökonomischen sowie der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Das allererste gemeinsame Treffen der G20-Finanz- und Arbeitsminister am 19. Juli 2013 in Moskau war in dieser Hinsicht ein bedeutender Schritt vorwärts.

Die Anpassung europäischer und weltweiter Ansätze im Bereich der sozialen Verantwortung von Unternehmen

International anerkannte Richtlinien und Grundsätze der sozialen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility, CSR) behandeln Fragen unter anderem zu Themen wie Menschenrechte, internationale Kernarbeitsnormen, Umweltschutz und gute Regierungsführung.

Die Kommission fördert die CSR durch ihre Außenpolitik und ist um die weitere Verbreitung international anerkannter CSR-Leitlinien und -Grundsätze bemüht. Sie tut dies mithilfe ihrer Handels- und Entwicklungsabkommen, schlägt jedoch daneben auch vor, die CSR-Themen in die etablierten Dialoge mit den Partnerländern und -regionen einzubringen.

Die neue EU-Strategie 2011-2014 für soziale Verantwortung von Unternehmen (CSR)

fördert die Achtung für international anerkannte CSR-Grundsätze und -Leitlinien und fordert EU-Unternehmen auf, ihre Anstrengungen in Bezug auf diese zu erneuern. Die Kommission beabsichtigt die Überwachung der von den europäischen Unternehmen mit mehr als 1 000 Arbeitnehmern übernommenen Verpflichtungen zur Einbeziehung international anerkannter CSR-Grundsätze und -Leitlinien. Gleichzeitig lädt sie alle europäischen Unternehmen ein, bis 2014 eine Verpflichtung einzugehen, indem sie bei der Ausarbeitung ihres CSR-Ansatzes eins der folgenden Pakete von Grundsätzen und Leitlinien berücksichtigen: den Global Compact der Vereinten Nationen, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen oder die ISO 26000 (den Leitfaden zur sozialen Verantwortung). Zudem fordert die Kommission alle in Europa ansässigen multinationalen Unternehmen dazu auf, sich bis 2014 zu verpflichten, die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik anzuerkennen.

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind auf drei Säulen aufgebaut: die staatliche Rechtspflicht zur Achtung der Menschenrechte; die Verantwortung von Unternehmen, Menschenrechte zu respektieren und die Notwendigkeit für den Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen. Im Jahr 2013 veröffentlichte die Kommission Menschenrechtsleitlinien für drei Industriezweige sowie eine Leitlinie für kleine und mittlere Unternehmen, die auf den UN-Leitprinzipien basieren.

Die externe Dimension der EU-Koordinierung der sozialen Sicherheit

In einer globalisierten Wirtschaft bildet die Arbeitskräftemobilität sowohl innerhalb der EU als auch zwischen der EU und der restlichen Welt eine zunehmende Realität und Notwendigkeit. Die Koordinierung der sozialen Sicherheit ist ein Regelwerk, das

diese Mobilität erleichtern soll. Die EU verfügt über ein System zur Koordinierung der sozialen Sicherheit aus dem Jahr 1959. Es sorgt dafür, dass die Menschen, die ihr Freizügigkeitsrecht wahrnehmen, keine erworbenen Sozialversicherungsleistungen oder Rechte, die sie im Begriff stehen zu erwerben, verlieren. Es garantiert, dass die Sozialleistungen über das Staatsgebiet hinaus überall dorthin mitgenommen werden können, wo der Anspruchsberechtigte oder dessen Familie wohnhaft ist. Es bildet ein entscheidendes Mittel für das Ziel der Freizügigkeit. Eine Verordnung aus dem Jahr 2010 erweitert die Koordinierung auf rechtmäßig in der EU lebende Staatsangehörige aus Drittländern (also Nicht-EU-Ländern), die sich innerhalb der EU bewegen. Die Familienangehörigen und Hinterbliebenen sind ebenfalls abgesichert, wenn sie in der EU sind.

Während die Sozialversicherungsrechte von EU-Staatsbürgern, die sich innerhalb der EU bewegen, koordiniert werden, wurde die Koordinierung der sozialen Sicherheit mit dem Rest der Welt bisher auf zweierlei Weise organisiert: entweder durch Assoziierungsabkommen, die die Koordinierung der Sozialversicherungsregelungen für Arbeitnehmer, die sich zwischen einem EU-Land und dem assoziierten Land bewegen, und deren Familien steuern, oder, für den Fall, dass es zwischen dem Land und der EU kein Assoziierungsabkommen gibt, durch bilaterale Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und ausgewählten Nicht-EU-Ländern.

Dieser fragmentierte Ansatz ist etwas unbefriedigend, da er zu einem unvollständigen Netz von Abkommen mit von Land zu Land abweichenden Inhalten führt. Die EU entwickelt derzeit einen neuen Ansatz für die Koordinierung der sozialen Sicherheit mit Ländern außerhalb der Union, die auch als ‚Drittländer' bezeichnet werden. Im März 2012 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung zur externen Dimension der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der EU. Sie erkennt die Kompetenz der Mitgliedstaaten in Bezug auf den Abschluss bilateraler Vereinbarungen über die soziale Sicherheit an, zeigt jedoch auch die Herausforderungen auf, die ein komplexes Netz bilateraler Abkommen sowohl für Arbeitnehmer als auch für Unternehmen bedeutet.

Die Kommission strebt eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und eine größere Transparenz über die Vereinbarungen an, die sie eingegangen sind. Darüber hinaus hat sie die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Möglichkeit von EU-Sozialversicherungsabkommen zu erkunden, insbesondere mit den strategischen Partnern der EU, mit denen es erhebliche Arbeitskräftebewegungen gibt. Angesichts ihrer langen und einzigartigen Erfahrung in der Koordinierung der sozialen Sicherheit zwischen den Mitgliedstaaten hat die EU auch zu den aufkommenden internationalen Diskussionen über Probleme beigetragen, die die grenzüberschreitende soziale Sicherheit betreffen und deren Bedeutung zunimmt, da die transnationale Freizügigkeit der Arbeitnehmer mit steigender Globalisierung wächst.

Die Internationale Arbeitskonferenz der IAO im Jahr 2011 forderte die IAO-Mitgliedsländer auf, den Abschluss von Vereinbarungen für die Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern und den Zugriff auf Sozialversicherungsregelungen und ihre Wahrung und/oder Übertragbarkeit zu prüfen. Die Debatten über Normen des Sozialschutzes und die Koordinierung der sozialen Sicherheit mit anderen Regionen der Welt nehmen beständig zu.

Beitrag von der IAO

Guy Ryder, Generaldirektor der IAO

Nimmt die EU noch immer eine führende Stellung in der Förderung von menschenwürdiger Arbeit in Schwellen- und Entwicklungsländern ein? Könnte sie für die restliche Welt noch mehr tun?

Die EU erfreut sich unter allen Regionen nach wie vor der umfangreichsten Einrichtungen für Arbeitsmarktpolitik und Sozialschutz. Auch in Bezug auf die Ratifizierung von internationalen Arbeitsnormen ist sie führend. Historisch betrachtet haben diese Strategien der Region gute Dienste geleistet, was die Sicherung hoher Lebensstandards, die gerechte Verteilung der Früchte des Wirtschaftswachstums und stabile politische Systeme angeht. Deshalb haben andere Regionen den europäischen Ansatz des Arbeitsmarkts und der Sozialpolitik lange Zeit als ein Modell betrachtet.

Allerdings wurde das europäische Sozialmodell in den letzten Jahren angefochten mit der Begründung, es würde die externe Wettbewerbsfähigkeit behindern, während es der öffentlichen Hand zugleich übermäßig hohe Kosten bescherte. Dies trifft insbesondere auf die Länder zu, die stark von der Krise betroffen waren – Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und eine Reihe von Ländern des Baltikums und Osteuropas. Das Problem reicht jedoch über diese Länder hinaus.

Es ist daher entscheidend, die Bedeutung der Ziele im Sinne von menschenwürdiger Arbeit für die EU zu bekräftigen. Selbstverständlich müssen Einrichtungen des Sozialschutzes und Arbeitsmarktinstitutionen effektiv sein, und in einigen Ländern sind Reformen erforderlich. Derartige Reformen sollten jedoch keine Demontage sondern vielmehr eine Stärkung des europäischen Sozialmodells bedeuten, indem seine Anpassung an das neue wirtschaftliche Umfeld erleichtert und seine langfristige Tragfähigkeit sichergestellt wird. Ein aktueller IAO-Bericht über Portugal, der von der Regierung, den Arbeitnehmern und Arbeitgebern positiv aufgenommen wurde, beleuchtet einen solchen Fall.

Welche Veränderungen erwarten Sie in Europa im Arbeitsrecht und bei den Arbeitsbedingungen im Ergebnis der laufenden Verhandlungen über Freihandelsabkommen wie der transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten?

Die bisherige Erfahrung zeigt, dass sich die aus Handelsabkommen erwarteten Gewinne nicht unbedingt für die Mehrheit der Menschen in

verbesserte Arbeitsbedingungen und höhere Einkommen umsetzen lassen. Oft führen sie in einigen Sektoren zu neuen Arbeitsplätzen und zu Arbeitsplatzverlusten sowie verschlechterten Arbeitsbedingungen in anderen. Ebenso können Handelsabkommen Einkommensungleichheiten verschärfen. Daher ist es wichtig, ein besonderes Augenmerk auf diese Fragen bei den EU-US-Verhandlungen zu richten, die sich auf arbeitsplatzintensive Dienstleistungssektoren auswirken können. Das Ausmaß der Beschäftigungseffekte dürfte also viel größer als im Fall der Nord-Süd-Abkommen sein, deren Schwerpunkt auf der Herstellung und zu einem gewissen Grad auf landwirtschaftlichen Produkten liegt.

Es müssen also politische Maßnahmen in die Wege geleitet werden, durch die die positiven Auswirkungen von Handelsabkommen verstärkt werden und die gleichzeitig die sozialen Kosten verringern. Gut konzipierte Arbeitsvorschriften und sozialer Schutz sind ebenso wie Qualifizierungsmaßnahmen in dieser Hinsicht von größter Bedeutung. Der soziale Dialog in den verschiedenen Verhandlungsstadien ist entscheidend, damit sichergestellt werden kann, dass das Abkommen für alle Beteiligten von Vorteil ist.

Sowohl die USA als auch die EU beziehen Arbeitsbestimmungen traditionell in ihre bilateralen und regionalen Handelsabkommen ein. Die Verhandlungen der transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) sind eine Gelegenheit, ein Beispiel zu geben und die weltweite Kohärenz bei der Einbeziehung arbeitsbezogener Erwägungen in internationale Handels- und Investitionsbeziehungen zu verbessern. Die IAO, die kürzlich ein Mapping von Arbeitsbestimmungen in Handelsabkommen veröffentlicht hat, ist bereit, diesen Prozess zu unterstützen.

Sind das EU-Arbeitsrecht, die Arbeitnehmerrechte und die Qualität der Arbeitsbedingungen aufgrund der stetig wachsenden Unterschiede zwischen den wirtschaftlichen Situationen der EU-Länder in Gefahr?

Das Arbeitsrecht der Europäischen Union bleibt eins der modernsten der Welt; mit mehr als 80 Richtlinien bzw. Rechtsinstrumenten zu Freizügigkeit der Arbeitskräfte, Arbeitnehmerrechten, Chancengleichheit für Frauen und Männer sowie Gesundheitsschutz und Sicherheit.

Die globale Wirtschafts- und Beschäftigungskrise hat jedoch zu einer wachsenden Nord-Süd-Kluft zwischen den Europäischen Mitgliedstaaten geführt. Die in Südeuropa umgesetzten harten Sparmaßnahmen haben in einigen Ländern zu einer anhaltenden Verschlechterung der Arbeitnehmerrechte und Arbeitsbedingungen geführt.

Die Krise hat eine großflächige Deregulierung des Arbeitsrechts in Europa bedingt; Reformen haben die bestehenden arbeitsrechtlichen Bestimmungen flexibler gemacht und die Mindeststandards gelockert. In den meisten Ländern hat die größere Flexibilität zu einem erhöhten Anteil von atypischen Beschäftigungsverhältnissen und höherer Arbeitsplatzunsicherheit geführt; Verbesserungen im Beschäftigungsbereich waren jedoch nicht das Ergebnis.

Auch die Grundrechte der Arbeitnehmer sind der Krise zum Opfer gefallen, die unter anderem in einigen Ländern Einschränkungen des Streikrechts mit sich brachte. Daneben hat die Schwächung bzw. Demontage der einzelstaatlichen und sektoralen Tarifverhandlungen in der Mehrzahl der südeuropäischen Länder zu einer raschen Abnahme der Reichweite von Kollektivverhandlungen geführt.

Eine große Anzahl von Gesetzesänderungen wurde mit einem nur eingeschränkten sozialen Dialog verabschiedet.

Das Ergebnis dieser Änderungen war eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen: wachsende Arbeitsplatzunsicherheit, weniger Auswahl für Arbeitnehmer, Lohnstopps und Lohnkürzungen. Außerdem haben vermehrte Entlassungen zu einer größeren Arbeitsintensität und zu mehr Stress und Depressionen bei der Arbeit geführt.

Im Gegensatz dazu haben die Länder in Nordeuropa besser abgeschnitten, was vor allem durch die Nutzung des Sozialdialogs für die Verhandlung von Kurzarbeitsregelungen als Alternative zu Entlassungen gelungen ist. In einigen dieser Länder werden die Sozialpartner auch weiterhin bei Arbeitsmarkt- und Rentenfragen hinzugezogen.

Eine gemeinsame Konferenz der IAO und der EU-Kommission, die am 27.-28. Februar 2014 in Brüssel stattgefunden hat, hat sich mit diesen Problemen befasst, insbesondere im Hinblick auf die Stärkung des sozialen Zusammenhalts in Europa und die Aufrechterhaltung der übergeordneten Grundsätze des europäischen Sozialmodells.

KAPITEL 6

© Belgaimage

Das weitere Vorgehen

Die Zukunft der EU-Gesetzgebung und -Politik zu Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz wird wahrscheinlich von zwei wesentlichen Trends geprägt sein. Zum einen werden die bestehenden rechtlichen und politischen Instrumente weiter konsolidiert und modernisiert werden, um ihre Wirksamkeit unter Berücksichtigung der Grundsätze von Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität zu erhöhen. Zum anderen wird voraussichtlich mehr ‚Soft Law' zum Einsatz kommen, um auf neue Herausforderungen zu reagieren und um Fairness und sozialen Fortschritt in Europa zu fördern, bevor neue verbindliche –‚harte' – Rechtsvorschriften in Betracht gezogen werden.

Der ‚Soft Law'-Ansatz wird durch im Rahmen des Europäischen Semesters für politische Koordinierung und Qualitätsrahmenmaßnahmen ausgegebene länderspezifische Empfehlungen veranschaulicht, wo eine gesetzgeberische Initiative auf Ebene der Mitgliedstaaten besser geeignet oder ein weiter gefasster Ansatz vorzuziehen ist. Zu den jüngsten Beispielen gehören die Empfehlung zur Jugendgarantie, der Qualitätsrahmen für Praktika und der Qualitätsrahmen für die Antizipation von Veränderungen und Umstrukturierungen. Sie alle erfordern ernsthafte Folgemaßnahmen auf nationaler Ebene, werden seitens der Europäischen Kommission überwacht und vom Erwartungsdruck anderer Mitgliedstaaten begleitet.

Spricht man im Bereich der ‚harten' Gesetzgebung von ‚Konsolidierung' und ‚Modernisierung' heißt das allerdings nicht zwangsläufig, dass ruhige Zeiten bevorstehen. Bedeutende Fortschritte wurden durch intensive politische Verhandlungen über die Frage der Entsendung von Arbeitnehmern erzielt, bei denen der Rat einen Gemeinsamen Standpunkt zur vorgeschlagenen Durchsetzungsrichtlinie gefunden hat, die die Durchsetzung der geltenden Regeln im Rahmen der ursprünglichen Entsenderichtlinie in der Praxis verbessern soll. Nachdem die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament abgeschlossen und die Richtlinie hoffentlich verabschiedet sein wird, ist es Sache der Mitgliedstaaten, eine gute Umsetzung der Entsendebestimmungen vor Ort sicherzustellen. Ein weiteres großes Unterfangen ist die derzeit laufende Folgenabschätzung in Bezug auf die Zukunft der Arbeitszeitrichtlinie, die Schwerpunkt des Arbeitsprogramms der EU-Kommission für 2014 ist.

Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie

Im September 2009 kündigte Präsident Barroso im Europäischen Parlament an, dass die Kommission eine neue Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie in Angriff nehmen wird. Diese Überarbeitung erfolgt in einer zweistufigen Konsultation von Sozialpartnern auf europäischer Ebene und einer eingehenden Folgenabschätzung mit besonderem Augenmerk auf soziale und wirtschaftliche Aspekte. Bei früheren Bemühungen, die Richtlinie abzuändern (2004-2009), kamen der Rat und das Parlament zu dem Schluss, dass sie trotz langer Verhandlungen und eines Vermittlungsverfahrens keine Einigung über den Änderungsvorschlag erzielen konnten.

Die Überarbeitung wurde durchgeführt, um die grundlegenden Veränderungen in

der Arbeitswelt in den letzten 20 Jahren zu erfassen (die erste Version der Arbeitszeitrichtlinie wurde im Jahr 1993 verabschiedet). Diese Veränderungen umfassen die Auswirkungen des technologischen Wandels, der Globalisierung, einer größeren Vielfalt der Arbeitskräfte, der Arbeitsverdichtung, der zunehmenden Unterschiede zwischen individuellen Arbeitszeitmustern und des größeren Wettbewerbsdrucks. Arbeitgeber wünschen sich im Großen und Ganzen mehr Flexibilität in den Arbeitszeitvorschriften, während die Arbeitnehmerorganisationen im Allgemeinen einen wirkungsvolleren Schutz der Gesundheit und Sicherheit anstreben. Einige Fragen sind noch unklar, und es gibt für einige Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Umsetzung einzelner Aspekte der Regelungen. Mit der Überarbeitung versucht die Kommission, für diese Herausforderungen nachhaltige Lösungen zu finden, die sich zudem einer möglichst breiten Unterstützung erfreuen sollen.

Die Kommission führte eine zweistufige Konsultation mit den Sozialpartnern auf europäischer Ebene durch und verabschiedete Konsultationspapiere in Form von Mitteilungen im März 2010 und Dezember 2010. Darüber hinaus unternahm und veröffentlichte sie umfangreiche Bewertungsstudien mit dem Schwerpunkt auf rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekten.

In Beantwortung der zweiten Konsultation bekundeten die wichtigsten branchenübergreifenden Sozialpartner im Mai 2011 ihr Interesse daran, eine Überarbeitung der Richtlinie untereinander zu verhandeln, um eine Einigung zu erzielen, die durch eine Richtlinie des Rates nach Artikel 155 AEUV umgesetzt wird.

Formell nahmen sie ihre Verhandlungen am 14. November 2011 auf, mit Zusammenkünften von Dezember 2011 bis Dezember 2012. Im Dezember 2012 gaben sie allerdings die Blockade ihrer Gespräche bekannt, und nach einem Treffen der Hauptverhandlungspartner am 19. Februar 2013 wurde der Schluss gezogen, dass die Verhandlungen definitiv beendet waren.

Die Kommission hatte in Anbetracht der Verhandlungen zwischen den branchenübergreifenden Sozialpartnern die Vorbereitung der legislativen Überarbeitung für zwei Jahre ausgesetzt. Durch die Ankündigung des Präsidenten im Jahr 2009 und die Schlussfolgerungen ihrer Mitteilung vom Dezember 2010 kommt ihr nun die Aufgabe zu, die Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie weiterzuverfolgen.

Derzeit realisiert die Kommission eine umfassende Folgenabschätzung zu den verschiedenen Optionen für die Zukunft der Richtlinie, die bis Ende des Sommers 2014 abgeschlossen sein sollte.

Die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU

Der europäische Binnenmarkt ermöglicht Unternehmen den freien Dienstleistungsverkehr in andere Mitgliedstaaten, einschließlich der Möglichkeit der Entsendung von Arbeitnehmern in andere Mitgliedstaaten. Dadurch können Unternehmen ihre spezialisierten Dienstleistungen im gesamten EU-Binnenmarkt anbieten und leisten damit einen Beitrag zu mehr Effizienz und Wirtschaftswachstum.

Entsandte Arbeitnehmer treten nicht in den Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes ein, da sie weiterhin bei ihrem Unternehmen im Entsendemitgliedstaat beschäftigt bleiben.

Jährlich werden rund 11,2 Millionen Arbeitnehmer von ihren Arbeitgebern zur Erbringung von Dienstleistungen über die EU-Grenzen hinweg entsandt (0,5 % der EU-Erwerbsbevölkerung). Die größten Entsendeländer sind Polen, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Belgien und Portugal. Entsandte Arbeitnehmer spielen eine wichtige Rolle beim Ausgleich des Arbeits- und Fachkräftemangels in verschiedenen Branchen und Regionen wie etwa im Baugewerbe, in der Landwirtschaft und im Transportwesen. Darüber hinaus ist die Entsendung wichtig für die Bereitstellung spezialisierter, hochqualifizierter Dienstleistungen wie in der Informationstechnologie.

Um die Entsendung von Arbeitnehmern zu erleichtern, für einen fairen Wettbewerb zu sorgen und ein angemessenes Schutzniveau der entsandten Arbeitnehmer zu gewährleisten, legt die Entsenderichtlinie einen Kern von Beschäftigungsbedingungen fest, die der Dienstleistungserbringer während der Dauer der Entsendung im Aufnahmemitgliedstaat einzuhalten hat. Dazu zählen unter anderem die geltenden Mindestentgeltsätze, Mindesturlaub, Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten sowie Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten jedoch nicht zur Festlegung von Mindestlöhnen, wenn diese nicht bestehen.

In der Praxis wird dieser Kern der Beschäftigungsbedingungen bisweilen falsch angewendet oder im Aufnahmemitgliedstaat nicht durchgesetzt. Die Möglichkeit der Entsendung kann von Unternehmen missbraucht werden, die sich künstlich im Ausland niederlassen, nur um von einem niedrigeren Arbeitsschutzniveau oder geringeren Sozialversicherungsbeiträgen zu profitieren. Entsandte Arbeitnehmer sind oft aufgrund der Tatsache, dass sie sich im Ausland befinden, in einer schwächeren Position und kennen nicht immer ihre Rechte. Zum anderen könnten Unternehmen, die die Rechte der entsandten Arbeitnehmer missachten, illegal niedrige Lohnkosten erzielen, die wiederum für niedrige Herstellungskosten sorgen. Für seriöse Unternehmen, die sich an die Bestimmungen halten, erzeugt das einen unlauteren Wettbewerb.

Arbeitnehmerschutz und fairer Wettbewerb sind im EU-Binnenmarkt zwei Seiten ein und derselben Medaille, obgleich Untersuchungsergebnisse darauf hindeuten, dass die Mindestarbeits- und Beschäftigungsbedingungen viel zu häufig nicht eingehalten werden. Für eine bessere Funktionsweise des EU-Binnenmarkts sowohl für Arbeitnehmer als auch Unternehmen hat die Kommission im Jahr 2012 neue Regelungen in Form einer ‚Durchsetzungsrichtlinie' vorgeschlagen, welche die ursprünglichen Rechtsvorschriften aus dem Jahr 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern nicht ändert, sondern versucht, ihre Umsetzung und Durchsetzung zu verbessern.

Die Durchsetzungsrichtlinie hat zum Ziel, den Schutz der entsandten Arbeitnehmer durch die Bekämpfung von Missbrauch zu erhöhen, durch den Arbeitnehmern (vor allem in der Baubranche) ihre vollen Rechte, zum Beispiel in Bezug auf das Entgelt oder den Urlaub, vorenthalten werden. Außerdem sieht die Richtlinie eine bessere Überwachung der Anwendung von Regelungen zur Entsendung von Arbeitnehmern vor. Vor allem umfasst der Vorschlag positive Entwicklungen für KMU und Kleinstunternehmen, wie risikobasierte Inspektionen, leichter verfügbare rechtliche Informationen auf Anforderung der Mitgliedstaaten und gewährte Rechtssicherheit hinsichtlich möglicher Kontrollmaßnahmen, die durch den Aufnahmemitgliedstaat eingeführt werden.

Kasten 6.1: Eine Momentaufnahme der Durchsetzungsrichtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern

Kurz gesagt will die Durchsetzungsrichtlinie Folgendes bewirken:

- Ehrgeizigere Standards bei der Information von Arbeitnehmern und Unternehmen über ihre Rechte und Pflichten
- Klarere Regeln für die Zusammenarbeit nationaler Behörden, die für die Entsendung zuständig sind
- Eine Klärung des Begriffs der Entsendung und Verbesserung der Überwachung, um so die Ausbreitung von Briefkastenfirmen zu unterbinden, die die Entsendung zur Umgehung von Beschäftigungsvorschriften nutzen
- Festlegung des Umfangs und der Zuständigkeiten der relevanten nationalen Behörden in Bezug auf die Überwachung
- Bessere Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte, u. a. durch eine verbesserte Bearbeitung von Beschwerden und die Einführung der gesamtschuldnerischen Haftung im Bausektor für die Mindestlöhne der entsandten Arbeitnehmer

Seeleute

Obwohl das EU-Arbeitsrecht grundsätzlich auf alle Arbeitnehmer in allen Branchen anzuwenden ist, war es den Mitgliedstaaten bisher durch bestimmte Richtlinien möglich, Seeleute von ihrem Recht auf Unterrichtung und Anhörung auszuschließen. Dies hat dazu geführt, dass die Seeleute in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich

© BelgaImage

behandelt wurden – eins der Probleme, das im Laufe des legislativen ‚Fitness-Checks' im Rahmen des REFIT-Programms ermittelt wurde und das später in diesem Kapitel besprochen wird.

Dementsprechend hat die Kommission im November 2013 einen Vorschlag unterbreitet, nach dem Seeleute in den Geltungsbereich von fünf Richtlinien zum EU-Arbeitsrecht aufgenommen werden sollen. Der Vorschlag würde den Seeleuten in Fällen von Massenentlassungen und Unternehmensübergängen in allen 28 EU-Mitgliedstaaten die gleichen Rechte auf Unterrichtung und Anhörung einräumen wie Arbeitnehmern auf dem Festland. Außerdem hätten sie das Recht, sich an den Europäischen Betriebsräten zu beteiligen. Folglich würden sich die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Seeleute verbessern und gleichzeitig würde sich die Attraktivität der Beschäftigung im maritimen Sektor für junge und qualifizierte Menschen erhöhen. Dies ist insofern wichtig, da die Zahl von Seeleuten in der EU in den letzten paar Jahren stetig rückläufig war und der Sektor von Arbeitskräftemangel bedroht ist. Ein dritter wichtiger Aspekt des Vorschlags ist, dass er für einen gerechteren Wettbewerb in der Fischerei- und Seeverkehrsbranche innerhalb der EU sorgen würde, da die Betreiber in allen EU-Mitgliedstaaten die gleichen Verpflichtungen hätten. Der Vorschlag wird nun dem EU-Ministerrat und dem Europäischen Parlament zur Annahme vorgelegt.

Gesundheit und Sicherheit

In Kapitel Vier wurden die Ergebnisse der Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-12 behandelt. Im Sommer 2013 führte die Kommission eine öffentliche Anhörung über den neuen politischen Rahmen der EU in diesem Bereich durch. Zusammen mit anderen Grundbestandteilen wie den Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und des Ausschusses Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter und den Evaluierungsergebnissen der vorangegangenen Strategie, bildet diese Anhörung die Grundlage für die Festlegung der Prioritäten des nächsten Strategischen Rahmens der EU für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz.

Darüber hinaus führt die Kommission eine vollständige Ex-post-Bewertung der EU-Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften durch, deren Ergebnisse vor Jahresende 2015 zur Verfügung stehen werden. Die spezifischen Bedingungen der Ex-post-Bewertung sind in Artikel 17a der Rahmenrichtlinie festgelegt, die im Jahr 2007 in diesem Sinne geändert wurde. Sie enthält mehrere bedeutende Elemente eines Fitness-Checks und befasst sich dabei mit Relevanz, Effizienz und Kohärenz der Rechtsvorschriften und dem Verwaltungsaufwand.

Aufgrund ihres breiteren Anwendungsbereichs und des spezifischen Regulierungssystems gemäß der Rahmenrichtlinie deckt die Ex-post-Bewertung mehrere Themen ab. Sie zielt auf eine umfassendere Evaluierung der Rechtsvorschriften auch im Hinblick auf den Nutzen, der Forschung und neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse. Ein besonderes Augenmerk wird sich auf die KMU richten. Daher können die Ergebnisse zu Initiativen zur Verbesserung des Funktionierens des Rechtsrahmens führen, unter anderem zur möglichen Vereinfachung des

Besitzstands, wenn ein unnötiger Verwaltungsaufwand festgestellt wurde, sowie zu zusätzlichen Maßnahmen, die zum Schutz der Arbeitnehmer beispielsweise vor chemischen Stoffen und neu aufkommenden Risiken erforderlich sind.

Die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung können Verbesserungen der Rechtsvorschriften oder der Art und Weise ihrer Umsetzung auslösen. Wie im EU-Vertrag gefordert, muss natürlich jedem Vorschlag zur Änderung von Rechtsvorschriften eine zweistufige Anhörung der europäischen Sozialpartner vorausgehen (siehe Kapitel Zwei).

Reduzierung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit

Schwarzarbeit ist ein komplexes Phänomen, für das verschiedene Faktoren verantwortlich sind, wie z. B. hohe (oder als hoch empfundene) Steuern und Arbeitskosten, fehlende geeignete Kontrollmechanismen, der Mangel an regulären Arbeitsplätzen auf dem Arbeitsmarkt und ein hoher Grad an sozialer Ausgrenzung und Armut.

Auf nationaler Ebene hat nicht angemeldete Erwerbstätigkeit schwerwiegende Folgen für den Haushalt, da die Einnahmen aus Steuer- und Sozialversicherungsabgaben niedriger sind. Auf individueller Ebene hat sie negative Auswirkungen auf Beschäftigung, Produktivität und Arbeitsnormen, Weiterqualifizierung und lebenslanges Lernen. Zudem wird den betroffenen Arbeitnehmern durch Schwarzarbeit erschwert, Rentenansprüche zu erwerben und Zugang zu Gesundheitsleistungen zu erlangen.

Kasten 6.2: Was genau zählt als Schwarzarbeit?

Auf europäischer Ebene ist nicht angemeldete Erwerbstätigkeit definiert als „jedwede Art von bezahlten Tätigkeiten, die von ihrem Wesen her keinen Gesetzesverstoß darstellen, den staatlichen Behörden aber nicht gemeldet werden, wobei in den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen gegeben sind“ (Mitteilung der Kommission „Die Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit verstärken“, KOM/2007/0628 endg.).

Alle illegalen Aktivitäten sind von diesem Begriff der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit ausgeschlossen.

Maßnahmen zur Prävention und Abschreckung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit sind vorrangig Aufgaben der Mitgliedstaaten. Diese übernehmen größtenteils einen abschreckenden Ansatz mit Maßnahmen wie strenge Sanktionen und Stärkung der Arbeitsaufsicht, um Schwarzarbeit zu verhindern. Darüber hinaus nutzen die Mitgliedstaaten vorbeugende Maßnahmen wie steuerliche Anreize, Amnestien und Bewusstseinsförderung, um das Auftreten von Schwarzarbeit zu verringern und die Einhaltung der bestehenden Regeln zu unterstützen.

Allerdings müssen die Mitgliedstaaten nicht alles alleine machen. Studien auf EU-Ebene haben die Europäische Kommission zu dem Schluss gebracht, dass eine stärkere EU-weite Zusammenarbeit den Mitgliedstaaten helfen würde, die Schwarzarbeit effektiver und effizienter zu bekämpfen.

Zwischen Juli und Oktober 2013 konsultierte die Kommission die Sozialpartner auf EU-Ebene zu möglichen EU-Maßnahmen auf diesem Gebiet. Eine Möglichkeit zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden auf EU-Ebene ist die Schaffung einer europäischen Plattform gegen nicht angemeldete Erwerbstätigkeit, die die Vertreter der mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden wie die Arbeitsaufsichts-, Steuer- und Sozialversicherungsbehörden sowie weitere Interessenten umfassen würde.

Parallel zur Möglichkeit der Einrichtung einer solchen europäischen Plattform setzt die Europäische Kommission im Einvernehmen mit dem Rat die Beobachtung der Entwicklungen und Bereitstellung von Leitlinien für die Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters fort. Darüber hinaus führte sie zur weiteren Erforschung des Phänomens der Schwarzarbeit von 2012 bis 2013 mit der IAO ein gemeinsames Projekt über die Vorgehensweise der Arbeitsinspektionen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit in Europa durch. Das Projekt umfasste sieben Mitgliedstaaten: Spanien, Italien, Frankreich, Irland, Belgien, Rumänien und die Niederlande.

Jugendarbeitslosigkeit und Maßnahmen zur Bekämpfung des Problems

Die Jugendarbeitslosigkeit ist ein ernstes Problem in der EU. In einigen Mitgliedstaaten wie Spanien und Griechenland ist sie akuter als in anderen. Im September 2013 waren im EU-28-Gebiet 5,6 Millionen junge Menschen arbeitslos. Dies entspricht einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote unter den Jugendlichen von 23,5 %. Mehr als jeder fünfte junge Europäer kann auf dem Arbeitsmarkt keine Arbeit finden: in Griechenland, Spanien und Kroatien ist es einer von zweien. Diese Situation ist gravierend und nicht akzeptabel. Eine Generation steht im Begriff, für die Arbeitswelt verloren zu gehen. Die sozialen und wirtschaftlichen Folgen sind bislang noch unbekannt, sie können jedoch schon jetzt nicht vernachlässigt werden und werden aller Wahrscheinlichkeit nach eine spürbare Auswirkung auf die kommenden Generationen haben. Die EU ist sich der Notwendigkeit äußerst bewusst, dieses Problem anzugehen, und unternimmt zusammen mit den Mitgliedstaaten Schritte in diese Richtung.

Kasten 6.3: Was unternimmt die EU?

Die EU ist entschlossen, die niedrige Beschäftigungsquote unter Jugendlichen mit einer Reihe von Initiativen in Angriff zu nehmen. Das Potenzial beruflicher Mobilität – die jungen Menschen gehen dorthin, wo die Arbeitsplätze sind – könnte möglicherweise ausgebaut werden. Von 216,1 Millionen Arbeitskräften arbeiten nur 7,5 Millionen in einem anderen Mitgliedstaat. EU-Erhebungen zeigen, dass Jugendliche die Bevölkerungsgruppe bilden, die am ehesten ihren Standort wechselt: Sie wurden in eine grenzenlose Union hineingeboren. Viele haben EU-finanzierte und -organisierte Bildungsangebote außerhalb ihrer Mitgliedstaaten in Anspruch genommen. Viele sind mehrsprachig, reisefreudig und frei von familiären Verpflichtungen. Kurz, zumindest theoretisch steht einem Weggang nichts im Wege. Allerdings gibt es noch immer Hindernisse in der Freizügigkeit, derer sich die EU annehmen muss.

Die Jugendgarantie ist eine Verpflichtung seitens der Mitgliedstaaten und der EU zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Ihr Ziel ist es, sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten allen jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb von vier Monaten nach Abschluss ihrer Ausbildung oder nachdem sie arbeitslos geworden sind einen qualitativ hochwertigen Arbeitsplatz, einen Ausbildungsplatz, ein Praktikum oder eine Fortbildung bieten. Die Logik der Jugendgarantie ist offensichtlich: Sie soll gewährleisten, dass junge Menschen von den öffentlichen Arbeitsverwaltungen bei der Suche nach einer Beschäftigung unterstützt werden, die ihrer Ausbildung, ihren Fähigkeiten und Erfahrungen entspricht, oder die Möglichkeit erhalten, die Bildung, Fähigkeiten und Erfahrung zu erwerben, die sie als Arbeitnehmer benötigen.

Die Jugendgarantie ist eine der wichtigsten und dringendsten Verpflichtungen, bei deren Übernahme die EU die Mitgliedstaaten unterstützt. Und die Mitgliedstaaten ergreifen die Gelegenheit. Die von der EU im April 2013 vorgeschlagene Jugendgarantie wurde vom Europarat im Juni 2013 umgehend befürwortet – nebst 19 Mitgliedstaaten, die ihre Umsetzungspläne erarbeiteten und bei der Europäischen Kommission einreichten.

Junge Menschen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEET), werden die Investitionszielgruppe des Europäischen Sozialfonds sein, insbesondere durch die vorgeschlagene Jugendbeschäftigungsinitiative (YEI). Sechs Milliarden Euro wurden zur Unterstützung der Jugendbeschäftigung – und insbesondere durch die Jugendbeschäftigungsgarantie – im EU-Haushalt zweckgebunden. Drei Milliarden Euro sind insgesamt verfügbar. Mindestens 90 % dieser Summe wird in den Jahren 2014 und 2015 in Ländern oder Regionen zur Verfügung stehen, in denen die Jugendarbeitslosenquote im Jahr 2012 über 25 % lag. Weitere Mittel aus dem ESF sind für die Jahre bis 2020 angedacht, sodass sich der Gesamtbetrag, der zwischen 2014 und 2020 für die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit investiert wird, auf rund 17 Milliarden Euro beläuft. Dies stellt eine ernsthafte Verpflichtung seitens der EU und der Mitgliedstaaten dar.

Kasten 6.4: Welche Gebiete sind förderfähig?

Obgleich die Jugendarbeitslosigkeit in der EU weit verbreitet ist, ist ihr Ausmaß in den südlichen Ländern und Regionen ausgeprägter und konzentrierter. In Spanien und Griechenland, in ganz Süditalien und Südportugal liegt die Jugendarbeitslosigkeit bei 40 %, was bedeutet, dass all diese Länder bzw. Regionen Anspruch auf die Mittelzuweisung für ihre Jugendgarantien haben. Bestimmte Regionen und Gebiete anderer Mitgliedstaaten, wie Frankreich und das Vereinigte Königreich, in denen sich die Jugendarbeitslosigkeit auf über 25 % beläuft, sind ebenfalls förderfähig.

Die europäischen Sozialpartner haben die Bedeutung der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit durch die Annahme des Aktionsrahmens für Jugendbeschäftigung am 11. Juni 2013 bekräftigt. Dieser Aktionsrahmen, der als Teil des Sozialdialogs der europäischen Sozialpartner verabschiedet wurde, soll Lösungen bieten, um jungen Menschen den Übergang in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die Vorschläge beziehen sich auf Möglichkeiten zur Verbesserung

des Bildungssystems, zur Förderung von Unternehmertum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Der Aktionsrahmen legt gemeinsame Ziele und Leitlinien für die Maßnahmen und Reformen der Sozialpartner fest und wird für die Umsetzung auf nationaler Ebene gefördert werden.

Darüber hinaus haben die europäischen Sozialpartner in einer gemeinsamen Erklärung mit der litauischen EU-Ratspräsidentschaft und der Europäischen Kommission auch ihr Engagement für Ausbildungsplätze zum Ausdruck gebracht. Diese Erklärung wurde anlässlich des Starts der Europäischen Allianz für Lehrlingsausbildung am 2. Juli 2013 unterzeichnet und unterstreicht die Bemühungen, die alle Unterzeichner zur Förderung der Ausbildungsprogramme unternehmen werden.

Qualitätsrahmen für Praktika

Der Begriff Praktika bezeichnet die praktischen Tätigkeiten, die von Schülern/Studenten oder jungen Menschen, die kürzlich ihre Ausbildung abgeschlossen haben, in einem begrenzten Zeitrahmen in einem Unternehmen, einer öffentlichen Einrichtung oder einer gemeinnützigen Organisation ausgeübt werden, um vor der Aufnahme einer regulären Beschäftigung wertvolle, praxisnahe Erfahrungen zu sammeln.

Trotz der Tatsache, dass Praktika nicht nur für die Praktikanten, sondern auch für Arbeitgeber und die Gesellschaft insgesamt eine Reihe von Vorteilen mit sich bringen, haben alle EU-Institutionen Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit, Verfügbarkeit und Qualität von Praktika geäußert. Qualitativ minderwertige Praktika, die weder die Beschäftigungsfähigkeit der Praktikanten verbessern, noch ein Mindestschutzniveau aufweisen und die als kostengünstiger Ersatz für reguläre Arbeitsplätze dienen, können junge Menschen davon abhalten, Praktika zu absolvieren, und den Arbeitsmarkt verzerren. Hochwertige Praktika sind ein Schlüsselelement der Jugendgarantie. Verbesserte Praktika können für junge Menschen eine wertvolle Einstiegsmöglichkeit in die Arbeitswelt darstellen, indem sie sich Fähigkeiten aneignen und Erfahrungen sammeln können, die von potenziellen Arbeitgebern gesucht werden.

Eine aktuelle Umfrage der Europäischen Kommission zeigte, dass jeder dritte Praktikumsplatz keinen akzeptablen Standard bietet. Die Europäische Kommission ist der Auffassung, dass es dringend notwendig ist, die Qualität von Praktikumsplätzen durch die Mobilisierung der Sozialpartner und die Bereitstellung von Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu verbessern. Aus diesem Grund hat sie einen Qualitätsrahmen für Praktika vorgeschlagen, der eine Reihe von Grundsätzen als Qualitätskriterien für Praktika definieren wird. Der vorgeschlagene Qualitätsrahmen basiert auf dem Grundsatz der Transparenz. Bessere Arbeitsbedingungen, hochwertigere Lerninhalte und mehr Transparenz werden Praktikanten dabei helfen, das Optimum aus den Praktika herauszuholen und im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

Qualitätsrahmen zur Umstrukturierung

Wirtschaftliche Anpassung und Umstrukturierung haben schwerwiegende Folgen für die Beschäftigung und breitere industrielle und soziale Auswirkungen für Städte und Regionen. Im dritten Quartal 2013 wurden

in der EU 250 Umstrukturierungsmaßnahmen verzeichnet, was zu einem Nettoverlust von mehr als 29 000 Arbeitsplätzen geführt hat. Unternehmen, die sich in der Umstrukturierung befinden, reagieren oft auf Probleme, die aus der Umstrukturierung erwachsen, anstatt sie zu antizipieren. Nur selten profitieren die Arbeitnehmer von vorausgehenden Förderungsmaßnahmen, wie Schulungen und Laufbahnberatung, die ihnen die Anpassung an die mit einer Umstrukturierung einhergehenden veränderten Umstände ermöglichen würden. Die Arbeitnehmervertreter werden häufig erst zu spät eingeschaltet, als dass sie in der Lage wären, einen bedeutsamen Beitrag zur Situation zu leisten, und die Unternehmensleitung unterlässt es oft, außenstehende Organisationen einzubeziehen, wie etwa die regionalen Behörden, die viel dafür tun können, die negativen Auswirkungen der Umstrukturierung abzumildern.

Nach ihrem im Januar 2012 veröffentlichten Grünbuch und der Verabschiedung des Cercas-Berichts am 15. Januar 2013 durch das Europäische Parlament, hat die Kommission im Dezember 2013 eine Mitteilung zur Aufstellung eines Qualitätsrahmens für die Antizipation von Veränderungen und Umstrukturierungen (QFR) angenommen. Dieser Qualitätsrahmen bietet einen auf den realen Erfahrungen von Unternehmen basierenden Leitfaden für Unternehmen, Arbeitnehmer, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und öffentliche Verwaltungen. Er soll dafür dienen, den Umstrukturierungsprozess für Unternehmer und Arbeitnehmer durch Vorausplanung und bessere Investitionen zu erleichtern und dabei die sozialen Auswirkungen zu verringern. Die Leitlinien umfassen sowohl Maßnahmen zur Antizipation von Umstrukturierungen als auch zum Management konkreter Umstrukturierungsprozesse, darunter strategisches langfristiges Monitoring von Arbeitsmarktentwicklungen und fortlaufende Erfassung der Anforderungen des Arbeitsmarkts und des Qualifikationsbedarfs. Sie sehen darüber hinaus Maßnahmen für einzelne Beschäftigte vor, die von der Umstrukturierung betroffen sind, wie: Schulungen, Laufbahnberatung und Unterstützung beim Berufswechsel. Auch die frühzeitige Einbeziehung externer Akteure wie öffentliche Behörden, Hochschulen und Bildungseinrichtungen, um ihren Beitrag zur Abmilderung der Auswirkungen durch die Umstrukturierung zu maximieren, wird in den Leitlinien behandelt. Und schließlich geben sie Hinweise zur umfassenden Nutzung der EU-Strukturfonds. Die wirkungsvolle Anwendung durch alle betroffenen Interessengruppen wird die Kommission im Jahr 2016 überprüfen.

Ähnliche sozialpolitische EU-Leitfäden

Sozialpolitische Orientierungshilfen auf europäischer Ebene gibt es auch für die Bereitstellung von angemessenem Sozialschutz gegen Arbeitslosigkeit und andere Risiken, die im Leben auftreten können, sowie zur Investition in die Fähigkeiten und Fertigkeiten von Menschen. Im Februar 2013 hat die Kommission das Paket für Sozialinvestitionen angenommen. Das Paket fordert die Mitgliedstaaten auf, die Investitionen in die Aktivierung und Freigabe von Vergünstigungen und Dienstleistungen zu verstärken, die die Situation der Menschen verbessern und ihre Chancen erweitern können. Dazu gehören eine angemessene Einkommensunterstützung und die Verbesserung des Zugangs zu Wohnraum für diejenigen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen,

Unterstützung bei der Arbeitssuche, lebenslanges Lernen, zugängliche Gesundheitsleistungen und die Hilfe für alte Menschen, ihr Leben so lange wie möglich selbstständig zu führen. Zudem unterstreicht das Paket, wie wichtig die Beseitigung von Hindernissen für die Beteiligung der Menschen am Arbeitsmarkt ist, wie z. B negative Anreize in Bezug auf Steuern und Sozialleistungen und unzureichende Betreuungsangebote für Kinder oder Langzeitpflegeangebote für ältere Angehörige. Im Paket enthalten ist auch eine Empfehlung über Investitionen in Kinder, die die Bedeutung einer bezahlbaren, hochwertigen, inklusiven frühkindlichen Erziehung und Betreuung hervorhebt.

Die Kommission hat außerdem mit ihrem Weißbuch über Renten und Pensionen 2012 eine Orientierungshilfe über die angemessene und zukunftssichere Gestaltung der Rentensysteme angesichts der demografischen Belastungen veröffentlicht. Die Portabilitätsrichtlinie sichert darüber hinaus die Zusatzrentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbstständigen, die innerhalb der Union ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben. Sie legt gewisse Rechte und Pflichten für Anspruchsberechtigte ergänzender Rentensysteme fest, um die Ansprüche von mobilen europäischen Arbeitnehmern zu schützen und hilft dabei, die Angemessenheit ihres Alterseinkommens zu gewährleisten.

Unterstützung der Arbeitnehmer zur optimalen Nutzung ihrer Beschäftigungsmöglichkeiten unabhängig von ihrem Standort

Eine Vielzahl von Initiativen auf EU-Ebene sind darauf ausgelegt, Arbeitnehmer bei der Optimierung der Beschäftigungsmöglichkeiten zu unterstützen, die sich durch den EU-weiten Arbeitsmarkt eröffnet haben. Das Projekt ‚Transnationaler Austausch zur Sozialversicherung in Europa' (TESSE) hat Gewerkschaften und Träger der sozialen Sicherheit aus den EU-Mitgliedstaaten zusammengebracht. Sie besuchten eine Reihe von vier Workshops, die zwischen Februar 2011 und November 2012 stattfanden, um die Hindernisse zu diskutieren und zu überwinden, die die Bürger noch immer von einem Umzug in ein anderes EU-Land abhalten. Es wurden Empfehlungen für nationale und europäische Institutionen herausgegeben, in denen die bei den europäischen Gewerkschaften zusammengetragenen bewährten Vorgehensweisen berücksichtigt wurden.

Die Europäische Kommission verfolgt mit der Unterstützung des Europäischen Parlaments die Absicht, auf das TESSE-Projekt aufzubauen. Es schreibt eine Reihe von Pilotprojekten zur Bewertung der Tragfähigkeit eines transnationalen Netzwerkes von Informationszentren aus, um Informationen und Erfahrungen zur Unterstützung für innergemeinschaftliche mobile Arbeitnehmer auszutauschen. Eine Pilotmaßnahme wird Gleichstellungsstellen, die auf der Grundlage früherer EU-Rechtsvorschriften eingerichtet wurden, dazu verhelfen, bestimmte Formen der Diskriminierung gegen mobile EU-Arbeitnehmer anzugehen, einschließlich der entsandten Arbeitnehmer, die im Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes möglicherweise von einer diskriminierenden Handlung betroffen sind.

Das gesamteuropäische Netzwerk für Stellenangebote EURES erleichtert die Freizügigkeit von Arbeitnehmern durch die Bereitstellung von Informationen, Beratung und Vermittlungsdienstleistungen

zur Besetzung von Arbeitsstellen sowohl für Arbeitssuchende als auch Arbeitgeber. EURES hat 850 Berater, die in täglichem Kontakt mit Arbeitssuchenden und Arbeitgebern in ganz Europa sind und die Bedürfnisse und Kompetenzen zusammenbringen. Im Januar 2014 veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Verbesserung von EURES durch eine Erhöhung ihrer Effizienz, sodass die Rekrutierung transparenter und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten intensiviert wird. Die neuen Regelungen würden die Zahl der über das EURES-Portal bereitgestellten Stellenangebote erhöhen, einen automatischen Abgleich von feien Stellen und Bewerbern durchführen und für Bewerber und Arbeitgeber mobilitätsfördernde Leistungen bereitstellen, um die Rekrutierung zu erleichtern und die Arbeitnehmer am neuen Arbeitsplatz im Ausland zu integrieren. Zudem werden die Koordinierung und der Austausch von Informationen über den nationalen Arbeitskräftemangel und -überschuss zwischen den Mitgliedstaaten verstärkt, damit die Transparenz des EU-Arbeitsmarkts verbessert werden kann.

Das EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) ist ein europäisches Finanzierungsinstrument zur Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte in der gesamten EU, das direkt von der Europäischen Kommission verwaltet wird. Es besteht aus drei Programmkomponenten:

- Die Modernisierung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik mit PROGRESS (61 % des Gesamtbudgets)
- Berufliche Mobilität mit EURES (18 % des Gesamtbudgets) und
- Zugang zu Mikrofinanzierung und sozialem Unternehmertum mit Mikrofinanzierung und sozialem Unternehmertum (21 % des Gesamtbudgets).

Das Gesamtbudget für 2014-2020 umfasst **rund 920 Mio. Euro**.

Das neue modernisierte Koordinierungssystem der sozialen Sicherheit erleichtert die Freizügigkeit der Arbeitnehmer durch die Wahrung ihrer Ansprüche auf soziale Sicherheit, wenn sie ihren Wohnsitz in ein anderes Land verlegen, um dort eine Beschäftigung aufzunehmen. Erworbene Rechte oder Rechte, die gerade erworben werden, bleiben den Arbeitnehmern erhalten und begleiten sie in das andere Land, wodurch sie sich bei der Inanspruchnahme von Leistungen auf ihre vollständige Sozialversicherungsakte beziehen können.

Die Mitnahme von Leistungsansprüchen über die Grenzen des Mitgliedstaats hinaus, in dem die Ansprüche entstehen, ist ebenfalls garantiert. Der elektronische Austausch von Sozialversicherungsdaten (EESSI) ist ein von der Europäischen Kommission zentral verwaltetes IT-System für die Kommunikation der grenzüberschreitenden Sozialversicherungsfälle (Beanspruchung und Zahlung von Leistungen) zwischen den nationalen Trägern durch strukturierte elektronische Dokumente. Diese Dokumente werden über das EESSI direkt an den richtigen Adressaten weitergeleitet. Sowohl die Anspruchsberechtigten als auch die öffentlichen Verwaltungen profitieren davon: einerseits durch die schnellere Bearbeitung der Anträge und schnellere Berechnung und Auszahlung der Leistungen, und andererseits durch einen standardisierten Informationsfluss und eine bessere mehrsprachige Kommunikation dank gemeinsamer strukturierter Dokumente.

Unterstützung von Behinderten

Der Bericht über die Unionsbürgerschaft 2013 kündigte Maßnahmen in fünf Bereichen an, darunter zum Schutz der schwächsten Bevölkerungsgruppen durch die Entwicklung eines EU-Behindertenausweises, der unionsweit gegenseitig anerkannt werden würde. 80 Millionen behinderte Menschen würden damit den gleichen Zugang zu bestimmten Vorteilen erhalten, wie z. B. zu Verkehrsmitteln (eine häufige Ursache von Arbeitslosigkeit unter Behinderten, die einfach nicht zur Arbeit gelangen können), Tourismus, Kultur und Freizeit. Dies wird Behinderten ihre Integration in die Arbeitswelt und Zivilgesellschaft ermöglichen.

Corporate Social Responsibility (CSR) – unternehmerische Verantwortung

CSR ist von zunehmender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen – Unternehmen können durch sie das Vertrauen von Verbrauchern und Bürgern aufbauen. Für die Arbeitsbedingungen ist CSR insofern von Bedeutung, als dass die Achtung der Menschenrechte und darunter die Kernarbeitsnormen gefördert werden können, sowohl innerhalb der Unternehmen, die sich zu einer CSR-Politik verpflichtet haben, als auch gegenüber ihren Auftragnehmern und Lieferanten. Dies ist wichtig in Zeiten der Globalisierung, wo die Fertigung und Bereitstellung von Dienstleistungen in Länder ausgelagert werden können, deren Arbeitsnormen möglicherweise nicht an die international anerkannten Normen heranreichen. CSR bewirkt ein Bewusstsein für die Verantwortung von Unternehmen zur Achtung dieser Normen, selbst auf indirektem Wege.

Durch ihre Mitteilung von 2011 hat sich die Kommission mit einem übergreifenden Aktionsplan zur Umsetzung einer Politik zur Förderung weiterer CSR-Verpflichtungen der Unternehmen ausgestattet. Dieser wurde in enger Absprache mit den Interessenvertretern (Unternehmen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftlern, Investoren usw.) und den Mitgliedstaaten durchgeführt. Eine Überarbeitung der Mitteilung ist für das Jahr 2014 vorgesehen. Im Aktionsplan für 2011-2014, der im Jahr 2011 festgelegt wurde, verpflichtet sich die Kommission zur Förderung des Dialogs mit Unternehmen und anderen Interessenvertretern in einer Reihe von Fragen, einschließlich der Herausforderungen am Arbeitsplatz wie Diversity Management, Gleichstellung der Geschlechter, Aus- und Fortbildung sowie Gesundheit und Wohlergehen der Mitarbeiter.

Europa 2020 und Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten

Neben weiteren Entwicklungen im Bereich von ‚Hard Law' und ‚Soft Law' (und Initiativen auf EU-Ebene für eine verbesserte Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Verbreitung bewährter Verfahren), werden auch die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen in Europa durch Arbeitsmarktreformen geprägt, die von den Mitgliedstaaten durchgeführt und durch das ‚Europäische Semester' koordiniert werden (siehe Kapitel Eins).

Die jährlichen strategischen Leitlinien für die Koordinierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik in der EU werden im Jahreswachstumsbericht festgelegt. Die Ausgabe 2014, die im November 2013 von der Kommission vorgelegt wurde, bekräftigt, dass die ‚Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der sozialen Folgen der Krise' einer der fünf Schwerpunkte für die europäische und einzelstaatliche Politik ist. Neben anderen Maßnahmen, soll dies in Angriff genommen werden durch:

- Intensivierung der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, insbesondere Förderung und Ausbildung von Arbeitslosen; Verbesserung der Leistung der staatlichen Arbeitsvermittlungsstellen mit besonderem Augenmerk auf die Umsetzung einer Jugendgarantie
- Weitere Reformbemühungen hinsichtlich der Lohnfindungssysteme, Beschäftigungsschutzgesetze und Besteuerung der Arbeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen, Wettbewerbsfähigkeit, Mobilität der Arbeitskräfte und gleicher Schutzbedingungen unter den Arbeitnehmern
- Fortsetzung der Modernisierung der allgemeinen und beruflichen Bildung, insbesondere des lebenslangen Lernens und beruflicher Bildungsmaßnahmen und
- Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Sozialschutzsysteme mit besonderer Aufmerksamkeit für die schwächsten Bevölkerungsgruppen.

Die Mitgliedstaaten sind gehalten, diese Prioritäten in ihren nationalen Reformprogrammen zu erörtern, in denen festgelegt wird, auf welche Weise Probleme wie die Segmentierung des Arbeitsmarkts oder prekäre Arbeitsbedingungen angegangen werden. Die Kommission wird die Situationen und geplanten Reformen in den jeweiligen Mitgliedstaaten analysieren und länderspezifische Empfehlungen an den Stellen ausgeben, wo sie der Auffassung ist, dass weiterer Handlungsbedarf besteht, um auf die in der Strategie Europa 2020 festgelegten Ziele zuzugehen.

Stärkung des sozialen Dialogs

Der soziale Dialog auf EU-Ebene spielt eine wesentliche Rolle bei der Förderung der sozialen Marktwirtschaft der Union zum Nutzen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, und für die Wirtschaft und Gesellschaft im Ganzen. Bei der Stärkung der ‚Economic Governance' ist es wichtig, die Sozialpartner in die politischen Debatten und Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Dies dient nicht nur einer verstärkten Identifikation mit den politischen Maßnahmen und der Gewährleistung einer sinnvollen Umsetzung, sondern verbessert zudem die Effektivität der Koordinierung der Politik im Euro-Währungsgebiet.

Kasten 6.5: Welche Unterstützung geben Sozialpartner?

Sozialpartner spielen durch die Festlegung von Arbeitsmarktregeln und Löhnen eine wichtige Rolle auf der nationalen Ebene. Durch dreigliedrige Konsultationen üben sie einen starken Einfluss auf andere strukturpolitische Bereiche aus, wie z. B. im Bereich der sozialen Sicherheit. Vor allem bei der Lohnfestsetzung sind die Arbeitsbeziehungen in der EU unterschiedlich organisiert, und die Gestaltung der Lohnverhandlungen liegt bei den Mitgliedstaaten. Einen weiteren wichtigen Beitrag leisten die Sozialpartner zur Umsetzung von Maßnahmen wie der berufspraktischen Ausbildung oder dem wirksamen lebenslangen Lernen.

Es besteht Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Mechanismen für die Beteiligung der Sozialpartner an der Koordinierung der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Strategien auf EU-Ebene. Die Europäische Kommission ist der Ansicht, dass es möglich ist, die Sozialpartner ohne Beeinträchtigung ihrer Autonomie noch enger in die Governance der EU und WWU einzubinden.

Die Europäische Kommission ist daher zur Förderung des sozialen Dialogs auf EU- und mitgliedstaatlicher Ebene verpflichtet. Dies beabsichtigt sie, ohne die Schaffung neuer Strukturen durch die bessere Nutzung der bestehenden Foren für den sozialen Dialog zu tun. Dazu gehören:

- Der dreigliedrige Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung (TSS), der in Artikel 152 AEUV als zentraler Bestandteil des sozialen Dialogs auf EU-Ebene verankert ist. Die Aufgabe des dreigliedrigen Sozialgipfels ist es, den sozialen Dialog auf höchster Ebene zwischen dem Europarat, dem Ratsvorsitz (und den beiden folgenden Präsidentschaften), der Kommission sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sicherzustellen.
- Der halbjährliche Makroökonomische Dialog (MED) ist ein hochrangig besetztes Forum zum Meinungsaustausch zwischen Rat, Kommission, Europäischer Zentralbank und den Vertreterorganisationen der Sozialpartner auf EU-Ebene.
- Der europäische (branchenübergreifende) Ausschuss für den sozialen Dialog, der die wichtigste zweigliedrige Struktur des Sozialdialogs darstellt.

Der Autonomie der Sozialpartner und der Unterschiedlichkeit der nationalen Verfahren muss dabei Rechnung getragen werden (gemäß den Artikel n 152 und 153 Absatz 5 AEUV). Jede Einbeziehung der Sozialpartner in die Formulierung und Umsetzung der wirtschafts- und sozialpolitischen Strategien muss jedoch den Entwicklungen der Überwachungs- und Koordinierungsmechanismen angemessen sein, wenn eine verstärkte EMU-Steuerung wirksam und inklusiv sein soll. Die Konsultationen der Sozialpartner auf nationaler Ebene spielen eine wichtige Rolle, insbesondere bei der Annahme von nationalen Reformprogrammen und der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen. Diese Konsultation ist nicht nur im Hinblick auf Fragen des Arbeitsmarkts von entscheidender Bedeutung, sondern auch bei allgemeinen wirtschaftlichen und sozialpolitischen Themen und Strategien.

Zwischen den EU-Institutionen herrscht weitgehend Einigkeit hinsichtlich der Notwendigkeit, die Sozialpartner stärker in die europäische Governance und vor allem in

den Prozess des Europäischen Semesters einzubinden. Das Europäische Semester ist ein jährlicher Zyklus zur wirtschaftspolitischen Koordinierung, der mit der Veröffentlichung des Jahreswachstumsberichts beginnt. Im Anschluss daran unternimmt die Europäische Kommission eine eingehende Analyse der Wirtschafts- und Strukturreformprogramme der EU-Mitgliedstaaten und spricht länderspezifische Empfehlungen für die folgenden 12-18 Monate aus. Die Sozialpartner haben zu diesem Prozess viel beizutragen.

Im Oktober 2013 schlug die Kommission eine Verbesserung des derzeitigen Konsultationsprozesses und die Einbeziehung der Sozialpartner in der Anfangsphase des Europäischen Semesters vor. Sie traf die EU-Sozialpartner vor der Annahme des Jahreswachstumsberichts 2014, um ihre Ansichten zu den künftigen Prioritäten und ihre Rückmeldung zu den Ergebnissen des vorigen Europäischen Semesters einzuholen.

Gleichzeitig ist es wichtig, den Sozialdialog auf nationaler Ebene zu stärken. Das heißt, die Mitgliedstaaten müssen entsprechend ihren nationalen Traditionen ihre Sozialpartner stärker in die Erörterung, Gestaltung und Umsetzung der laufenden Reformen einbeziehen. Es obliegt den einzelstaatlichen Regierungen, Regelungen für die Erörterung ihrer nationalen Reformprogramme und länderspezifischen Empfehlungen mit den Sozialpartnern zu treffen. Die Kommission rät jedoch den Mitgliedstaaten eindringlich, die Sozialpartner so eng wie möglich einzubinden.

Bessere Rechtsetzung: REFIT

Initiativen, die auf europäischer Ebene ergriffen werden, müssen einen klaren EU-Mehrwert aufzeigen und ihrer Art und ihrem Umfang nach verhältnismäßig sein. Bevor die Kommission irgendeinen Legislativvorschlag vorbringt, unternimmt sie eine Folgenabschätzung, die eine (Ex-ante) Analyse des zu lösenden Problems und die möglichen Optionen umfasst.

Seit 2010 wird im Rahmen der Politik der Kommission für eine bessere Rechtsetzung eine Ex-Post-Bewertung als Fitness-Check der bestehenden Rechtsvorschriften durchgeführt, wodurch gewährleistet werden soll, dass die Strategien einen kohärenten Rahmen bilden, der wirkungsvoll zum Erreichen der Ziele beiträgt und gleichzeitig für den Zweck geeignet und verhältnismäßig ist. Diese Bewertung ist bekannt als REFIT-Programm (Regulatory Fitness and Performance) – das EU-Programm zur Verbesserung der Regulierungsqualität in einzelnen Politikbereichen. Pilotversuche wurden 2010 in vier Bereichen in Angriff genommen, einer davon war die Beschäftigungs- und Sozialpolitik.

Bis Ende 2014 wird die Kommission 47 Bewertungen, Fitness-Checks oder andere Gutachten im Hinblick auf die Verminderung des Regulierungsaufwands (soweit festgestellt) durchgeführt bzw. gestartet haben, fünf davon im Bereich Beschäftigung (drei Unterrichtungs- und Informationsinstrumente, die Richtlinie über Leiharbeit und die Richtlinien über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz).

Der Fitness-Check der Kommission zur EU-Gesetzgebung im Bereich der Arbeitnehmerbeteiligung untersuchte drei Richtlinien zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer auf nationaler Ebene[6] (Richtlinien 98/59/EG über Massenentlassungen, 2001/23/EG zum Übergang von Unternehmen und 2002/14/EG über einen allgemeinen Rahmen für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer).

Die Bewertung, die im Juli 2013 abgeschlossen war, kam zu dem Schluss, dass dieser Rechtsrahmen weitgehend zweckmäßig ist. Die drei Richtlinien sind allgemein relevant, effektiv, stimmig und verstärken sich wechselseitig. Der von ihnen erzeugte Nutzen wird voraussichtlich die Kosten überwiegen. Darüber hinaus scheinen die Richtlinien durch die Abschwächung der negativen sozialen Folgen der Umstrukturierungsmaßnahmen während der Krise dazu beigetragen zu haben, den Schock der Rezession abzumildern.

Dennoch deckte die Bewertung auch einige Lücken und Mängel in Bezug auf den Geltungsbereich und die Funktionsweise der Richtlinien auf. Der Ausschluss kleinerer Unternehmen, öffentlicher Verwaltungen (im Gegensatz zu öffentlichen Unternehmen, die einbezogen sind) und von Seeleuten vom Anwendungsbereich der Richtlinien wurde von einigen Interessenvertretern in Frage gestellt, die den praktischen Wert der Richtlinien für einen erheblichen Teil der Arbeitnehmer vermindert sahen.

Darüber hinaus zog der Fitness-Check die Aufmerksamkeit auf einige Faktoren, die unter bestimmten Umständen zur Schmälerung der Wirksamkeit der Richtlinien beitragen können, dazu gehören: das (geringe) Vorkommen von Vertretungsgremien; die Qualität ihrer Beteiligung (insbesondere die Art, in der sie konsultiert werden, die oft begrenzt oder formal ist); ihr strategischer Einfluss; unzureichende Kenntnis der Rechte und Pflichten; Rechtsbefolgung und -durchsetzung. Infolgedessen scheinen einige der Richtlinienziele – insbesondere eine Reduzierung der Zahl von Massenentlassungen, verbessertes Management und Antizipation von Veränderungen sowie bessere Anpassungsfähigkeit und Beschäftigungschancen von Arbeitnehmern – nicht ganz erreicht worden zu sein.

Schließlich wies der Fitness-Check auf einige mögliche Unstimmigkeiten zwischen der in der Richtlinie genannten Form der Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern hin, insbesondere in Bezug auf die Begriffsbestimmungen. Die Behebung dieser Mängel würde auch zur Verbesserung der Umstrukturierung auf Unternehmensebene beitragen.

Was nicht-legislative Maßnahmen angeht, hat die Forschung die Bedeutung der Etablierung einer Kultur des sozialen Dialogs hervorgehoben, sodass sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer der Rechte und Pflichten hinsichtlich der Unterrichtung und Anhörung auf Unternehmensebene bewusst sind und der wirksamen Durchsetzung dieser Rechte für den Fall der Nichtbeachtung.

(6) SWD(2013) 293.

In Bezug auf den rechtlichen Rahmen hat es die Kommission übernommen, die Möglichkeit der Konsolidierung der Richtlinien über Unterrichtung und Anhörung zu prüfen. Dies wurde in der von der Kommission im Oktober 2013 angenommenen REFIT-Mitteilung bestätigt. Die Kommission wird die Sozialpartner auf europäischer Ebene gemäß Artikel 154 AEUV konsultieren.

Weitere Bewertungen der regulatorischen Eignung sind für 2014 und 2015 für die Arbeitsschutzrichtlinien und die Richtlinie über Leiharbeitnehmer geplant.

In Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und EU-Sozialpartnern hat die Europäische Kommission die Anwendung der Richtlinie über Leiharbeitnehmer geprüft. Diese Bewertung ist eine REFIT-Initiative, da sie sich vor allem auf die Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands konzentriert, sie hat jedoch auch einen größeren Geltungsbereich in Übereinstimmung mit den Anforderungen der rechtlichen Grundlage der Richtlinie. Das Gutachten zeigt, dass die Richtlinie im Allgemeinen scheinbar korrekt umgesetzt wurde, obwohl ihre Hauptziele – den Schutz von Leiharbeitnehmern zu verbessern und gleichzeitig einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Leiharbeit als flexible Lösung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu leisten – nicht vollständig erreicht wurden. Außerdem haben die meisten Mitgliedstaaten keine besonderen Kosten kenntlich gemacht, die die Richtlinie den Unternehmen auferlegen würde. Der Kommissionsbericht wurde Anfang 2014 veröffentlicht.

Die Gesamtheit der Gesetzesmaßnahmen – etwa 24 Richtlinien – über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz wird derzeit, wiederum als Teil des REFIT-Fitness-Checks, einer umfassenden Bewertung unterzogen. Das Ergebnis dieser Bewertung wird noch vor Ende 2015 verfügbar sein.

Die Richtlinien zur Teilzeitarbeit und zu befristeten Arbeitsverhältnissen werden zurzeit evaluiert, um ihre Auswirkungen auf Arbeitgeber, Arbeitnehmer und öffentliche Verwaltungen zu beurteilen. Der Bewertungsbericht wird seinen Fokus darauf richten, ob die Teilzeitarbeitsrichtlinie zu mehr Flexibilität für Arbeitgeber in der Arbeitszeitgestaltung beiträgt und ob die Richtlinie über befristete Arbeitsverträge mehr Flexibilität für Arbeitgeber im Personalmanagement bringt.

Im Oktober 2013 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über die Verbesserung und Aktualisierung der im REFIT-Prozess verwendeten Evaluierungstechniken. Es werden Leitfäden veröffentlicht, in denen zusammengefasst und definiert wird, was eine qualifizierte Bewertung und darüber hinaus einen guten Evaluierungsbericht ausmacht.

Die internationale Dimension

Die Arbeit der EU auf internationaler Ebene wurde im vorigen Kapitel erörtert. Ihre Präsenz auf der Weltbühne hat in den letzten

Jahren zugenommen, da die EU bei internationalen Treffen eine wichtige Rolle spielt und mit weltweiten Organisationen zusammenarbeitet. Hervorzuheben sei zudem, dass auch die Beschäftigungs- und Sozialpolitik, einschließlich der Bemühungen zur Förderung des integrativen Wachstums und Stärkung des Sozialdialogs, in der EU-Erweiterungspolitik von großer Bedeutung sind.

Das Zusammenspiel zwischen den internen und externen Dimensionen der EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik hat sich intensiviert. Angetrieben wurde dies durch die globalisierte Wirtschaft und die Auswirkungen der globalen Lieferketten auf die Unternehmen und Verbraucher in der EU. Die EU setzt sich seit jeher durch ihre Freihandelsabkommen und andere bilaterale sowie multilaterale Beziehungen aktiv für die Kernarbeitsnormen und die international vereinbarten Normen ein und wird dies auch künftig tun.

Ebenfalls bemerkenswert sind die anhaltenden Anstrengungen der EU, Hilfestellung bei der Ratifizierung und Durchsetzung der IAO-Übereinkommen durch die Mitgliedstaaten zu leisten. In Bereichen, in denen die EU über langjährige und einzigartige Erfahrungen verfügt, wie z. B. auf dem Gebiet von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz oder bei der Koordinierung der sozialen Sicherheit, ersuchten Länder wie China und Indien aktiv um ihre Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Arbeitnehmermobilität und Erhöhung der Sozialstandards.

Eine Stimme aus dem Europäischen Parlament

Interview mit Alejandro Cercas, Mitglied des Europäischen Parlaments

Haben sich die EU-Gesetzgebung und -Politik im Bereich von Beschäftigung und Arbeitsbedingungen in den fünf Jahren der Wirtschaftskrise zu sehr oder zu wenig verändert?

Das Flexicurity-Paradigma, das die EU2020-Strategie ausrichtete, hat sich in den letzten fünf Jahren zu einem Projekt von reiner Flexibilität gewandelt. Nach fünf Jahren haben wir heute weniger und schlechtere Arbeitsplätze und sind in vielen Teilen Europas in Bezug auf Integration und sozialen Zusammenhalt zehn Jahre in der Zeit zurückgefallen.

Das Hauptproblem ist, dass die Vorstellung, das Europäische Sozialmodell könne die Krise nicht überwinden und sei den Herausforderungen der Globalisierung nicht gewachsen, im ideologischen Kampf die Oberhand gewonnen hat. Die in den Verträgen und in der Charta der Grundrechte begründeten Werte und Grundsätze wurden ebenso wie die von der EU und ihren Mitgliedstaaten unterzeichneten internationalen Verpflichtungen aufgrund der dringlichen makroökonomischen Ungleichgewichte übergangen.

Es ist jedoch hervorzuheben, dass einiges auf den Weg gebracht wurde, um den am stärksten von der Krise Betroffenen zu helfen, wie z. B. das Jugendpaket mit der Jugendgarantie und der Europäische Hilfsfonds für die Bedürftigsten, und auch zur Steigerung von Investitionen und Beschäftigungsaufschwung mithilfe des Sozialinvestmentpakets und des Beschäftigungspakets.

Was sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Herausforderungen für das EU-Arbeitsrecht und die Grundsätze der Arbeitsbedingungen für den Rest dieses Jahrzehnts?

Europa braucht eine radikale Veränderung, um die mittel- und langfristigen Strategien zurück in die Debatte zu bringen und so die Schaffung von nachhaltigen und hochwertigen Arbeitsplätzen anzukurbeln. Wir sollten es tunlichst vermeiden, mit aller Macht einen europäischen Arbeitsmarkt mit Billigarbeitskräften und Niedriglöhnen

anzustreben, denn nur durch herausragende Leistungen können wir in der Globalisierung erfolgreich sein.

Daher müssen wir die Sozialdialog- und Flexicurity-Agenden fördern, um Einfluss auf die Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Evaluierung zu nehmen. Dies ist der einzige Weg hin zu einer nachhaltigen Zukunft für Europa.

Im Hinblick auf die Reform unseres Modells sollten wir nicht zögerlich sein, sondern geschickt. Wir müssen es in ein besseres, zukunftsfähigeres und effizienteres Model umwandeln, um auf die sozialen und technologischen Veränderungen und auf die internationale Arbeitsteilung zu reagieren. Dafür müssen die zwei wichtigsten Herausforderungen in Angriff genommen werden: die Errichtung einer echten sozialen Säule in der Wirtschafts- und Währungsunion, um eine gesunde und nachhaltige Wirtschaft zu begründen, und die Verbesserung der innergemeinschaftlichen Mobilität bei gleichzeitiger Gewährleistung einer wirksamen Gleichberechtigung für entsandte Arbeitnehmer.

Schließlich müssen sich diese Veränderungen durch einen demokratischen Ansatz vollziehen, unter Einbeziehung der Bürger und Wahrung des sozialen Dialogs, und nicht durch die Ausübung von aufgeklärtem Absolutismus, da alles, was mit autoritären Methoden erreicht wird, den Widerstand zu Veränderung erhöht und deren Ergebnis verschlechtert.

In Kürze erscheinender Leitfaden

- ESF und andere Finanzinstrumente (Juni 2014)

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
  über EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);

- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
  bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
  bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
  (http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
  über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
  oder unter der gebührenfreien Rufnummer 0080067891011 (*).

  (*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Kostenpflichtige Abonnements: über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union (http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).

KE-BC-13-002-DE-N

Der Leitfaden Soziales Europa ist eine halbjährlich erscheinende Veröffentlichung, deren Ziel es ist, einem interessierten, jedoch nicht notwendigerweise spezialisierten Publikum einen Überblick über verschiedene Bereiche der EU-Politik auf dem Gebiet Beschäftigung, Sozialpolitik und Integration zu verschaffen. Er veranschaulicht die wichtigsten Fragen und Herausforderungen, erläutert politische Maßnahmen und Instrumente auf EU-Ebene und liefert Beispiele für bewährte Verfahren von EU-Mitgliedstaaten. Darüber hinaus stellt er Ansichten der Ratspräsidentschaft und des Europäischen Parlaments zu diesem Thema vor.

Der sechste Band lenkt den Blick auf den Ursprung und Zweck der Arbeitsmarktregeln in der EU. Er unterstreicht die Bedeutung der Gewährleistung von guten und gesunden Arbeitsbedingungen und gleichen Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt. Er erklärt die jeweilige Rolle, welche die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der Gesetzgebung im Bereich Beschäftigung und Arbeitsbedingungen spielen: Im Allgemeinen helfen EU-Vorschriften bei der Festlegung von Mindeststandards und -anforderungen zur Unterstützung nationaler Gesetze, um die Umsetzung der in den Gründungsverträgen der EU festgelegten Werte sicherzustellen. Außerdem erläutert der Leitfaden, wie das EU-Arbeitsrecht von internationalen Standards beeinflusst wurde und welche Rolle die EU bei der Förderung von menschenwürdiger Arbeit weltweit spielt.

Die Druckausgabe dieses Leifadens ist in Deutsch, Englisch und Französisch erhältlich.

Unter folgender Adresse können Sie unsere Veröffentlichungen kostenlos herunterladen oder abonnieren:
http://ec.europa.eu/social/publications

Abonnieren Sie den kostenlosen E-Mail-Newsletter Soziales Europa, um über die Aktivitäten der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration auf dem Laufenden zu bleiben:
http://ec.europa.eu/social/e-newsletter

https://www.facebook.com/socialeurope

https://twitter.com/EU_Social

Amt für Veröffentlichungen