

Rainer Müller (1999): Europäisierung des Arbeitsschutzes. Vortrag bei der International Association of Health Policy in Europe, XI. International Conference, Barcelona, Mai 1999

1. Arbeitsschutz als Teil der Sozialpolitik

Die Europäische Union zeigt gerade auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes innovative Entwicklungen einer gemeinsamen europäischen Sozialpolitik (Leibfried, Pierson 1995). Von einer hauptsächlich ökonomisch ausgerichteten Interessensgemeinschaft seit den Römischen Verträgen in den 50er Jahren hat sich die Europäische Gemeinschaft zu einer mit sozialpolitischen Kompetenzen ausgestatteten politischen Gemeinschaft entwickelt. Wichtige Etappen waren die Einheitliche Europäische Akte von 1986, der Vertrag von Amsterdam von 1992 und der Vertrag von Amsterdam vom 1.10.1997. Letzterer führte zu einer Interpretation sozialpolitischer Regelungen (Kittner, Pieper 1999, S. 45).

Daß im gemeinsamen Markt nicht nur ökonomische Ziele zu verfolgen sind, sondern auch soziale Fragen und die Lebens- und Arbeitssituationen zu gestalten sind, hatte 1974 zu einem sozialpolitischen Aktionsprogramm zur „menschengerechten Gestaltung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer“ geführt. Dieses Programm mit seinem „Beratenden Ausschuß für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ hat für die Europäische Arbeitsschutzpolitik eine zentrale Rolle gespielt (Bauerdick 1994, S. 120, 121).

Arbeitsschutz in seiner inhaltlichen und institutionellen Ausgestaltung wird gemeinhin als Teil der sozialstaatlichen Sicherung der menschlichen Existenz und des geordneten sozialen Lebens verstanden. So unterscheidet Preller (1962) die Schutzfunktion der Sozialpolitik von ihrer Verteilungs- und Produktionsfunktion. Historisch betrachtet hat gerade die Schutzfunktion früh zu Interventionen des Staates in die Verfügungshoheit des Unternehmens geführt durch z.B. Verbot der Kinderarbeit. Später kamen weitere gesetzliche Regelungen zum Mutterschutz, zu Arbeitszeitbeschränkungen und zu den technischen und organisatorischen Gefährdungen hinzu. Die Verteilungsfunktion der Sozialpolitik stellt eine Reaktion auf die ungesicherte ökonomische Existenz der Erwerbstätigen als Arbeitskräfte und zugleich als Konsumenten dar. Basierend auf dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit wirkt die Verteilungsfunktion bei der Erhaltung, Förderung und Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Einzelnen während der Phase der Erwerbsfähigkeit innerhalb wie auch zwischen den Generationen.

Sozialpolitik in ihrer Funktion im Hinblick auf die Produktivität zielt auf die Sicherung des Produktionsfaktors Arbeitskraft bzw. auf die Ausbildung, Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Arbeitsvermögens. Zwischen industriegesellschaftlicher Erwerbsarbeit und individueller wie kollektiver Wohlfahrt besteht historisch wie aktuell eine widersprüchliche Einheit. Trotz aller Unterschiede war die industrielle Entwicklung in Industrieländern schon recht früh auf ein Mindestmaß an staatlich-gesellschaftlicher Wohlfahrtsregulation angewiesen. Solche sozialstaatlichen Regulationen und Steuerungen dienten dazu, das psychophysische Arbeitsvermögen bereitzustellen und eine soziale Integration der abhängig Erwerbstätigen und ihrer Familien in die Gesellschaft zu ermöglichen. Die mit der Industrialisierung verbundenen Risiken und Risikofolgen, wie z.B. Krankheit, vorzeitiger Tod, Arbeitslosigkeit, Invalidität und Alter machten eine intertemporale, intersektorale und

interpersonale kollektive Verteilung von monetären und anderen Leistungen zur Prävention, Kuration und Kompensation der Risiken erforderlich. Soziale Kosten der industriellen Pathogenität wurden durch die Institutionen der sozialstaatlichen Sicherung, Krankenkasse, Renten-, Unfall-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung, aufgefangen. Man spricht in diesem Zusammenhang von der Externalisierung der negativen Produktionswirkungen hinsichtlich des Humanvermögens wie auch der Naturressourcen in Form von Gesundheitsverschleiß und Umweltverschmutzung bzw. -zerstörung.

So wie Sozialpolitik insgesamt, läßt sich idealtypisch der Nutzen von Arbeitsschutz folgendermaßen zusammenfassen (Kaufmann 1997, S. 46):

- a) In kultureller Hinsicht trägt Arbeitsschutz als Teil der Sozialpolitik zur Gewährleistung einer als gerecht und human angesehenen Sozialordnung bei und erhöht damit die Legitimität der gesellschaftlichen Verfassung und des Staates wie auch der Europäischen Union.
- b) In politischer Hinsicht wirkt Arbeitsschutz als Teil der Sozialpolitik pazifizierend. Der institutionelle Konflikt von Lohnarbeit und Kapital wird im Betrieb wie auch außerhalb gemindert und die Interessensgegensätze werden insgesamt in produktivere Formen der Konfliktaustragung transformiert.
- c) In ökonomischer Hinsicht verbessert Arbeitsschutz als Teil der Sozialpolitik die Humankapitalbildung. Es wird die Arbeitsbereitschaft gefördert und die Arbeitsproduktivität gesteigert.
- d) In sozialer Hinsicht gewährleistet Arbeitsschutz als Teil der Sozialpolitik die sozialen Bedingungen der Wohlfahrtsproduktion, indem die privaten Lebensformen außerhalb der Erwerbsarbeit stabilisiert werden und die auch von anderen Gesellschaftsbereichen beanspruchten Anteile des Humanvermögens nicht verschlissen, sondern sozialverträglich genutzt werden. Arbeitsschutz entfaltet so gesehen eine synergetische Wirkung und wirkt auch auf andere gesellschaftliche Teilbereiche und eben nicht nur auf die Erwerbssphäre, sondern gesellschaftlich multifunktional. Arbeitsschutz hat also eine sehr starke Modernisierungsfunktion der Produktionssphäre wie der Gesellschaft insgesamt.

2. Nachholende Modernisierung des Deutschen Arbeitsschutzsystems

Am 21.8.1996 wurde endlich die innovative EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz vom 12.6.1989 ins deutsche Recht umgesetzt (Kittner, Pieper 1999, S. 55). Bis dahin galt das über hundertjährige, aus der Kaiserzeit stammende betriebliche und überbetriebliche Arbeitsschutzsystem mit seinem erstaunlichen Strukturkonservatismus und seinem institutionellen Beharrungsvermögen. Kennzeichnend für das deutsche System ist die Dualität von Staat und Berufsgenossenschaften/Unfallversicherungen mit den zusätzlichen privatrechtlichen Institutionen. Auf staatlicher Seite besteht wegen der föderalen Staatsstruktur eine Konkurrenz zwischen dem Bund als Zentralstaat und den Bundesländern. Der Bund hat die Rechtssetzungskompetenz, während die Bundesländer zuständig für die Durchführung des staatlichen Arbeitsschutzes über ihre Gewerbeaufsichtsämter

sind. Zu den privatrechtlichen Institutionen gehören die Technischen Überwachungsvereine (ab 1865). Ihnen ist vom Staat die Überprüfung von technischen Anlagen übertragen worden. Weiterhin zu nennen ist die wichtigste privatrechtliche Normungsaktivität des Deutschen Instituts für Normung e.V. (DIN).

Die Berufsgenossenschaften bzw. Unfallversicherungen sind Gründungen der Bismarckschen Sozialgesetzgebung von 1884. Sie sind Körperschaften des Öffentlichen Rechts und bis Anfang der 50er Jahre in der hundertprozentigen Selbstverwaltung der Unternehmer gewesen und seitdem paritätisch durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter selbstverwaltet im Rahmen gesetzlicher Regelungen. Die Organe der Unfallversicherungen sind neben den anderen Sozialversicherungen die einzigen überbetrieblichen Bereiche der Mitbestimmung, wo Gewerkschaften bzw. Arbeitnehmervertreter gleichberechtigt mit den Arbeitgebern sind. Die wichtigsten Aufgaben der Unfallversicherungen sind paritätische Selbstverwaltung, Unfallverhütung, Entschädigung von Unfällen und Berufskrankheiten, Rehabilitation und Erlassen von Verordnungen zur Prävention gegenüber physikalischen, chemischen und biologischen Gefährdungen. Sie überprüfen die Umsetzung ihrer Unfallverhütungsvorschriften in den Betrieben selbst.

Die Kritik am alten Arbeitsschutzsystem in der Bundesrepublik Deutschland bezieht sich auf folgende Punkte:

- Hohe Fragmentierung und Unübersichtlichkeit durch eine „Vielzahl und Vielgestalt“ (Kittner, Pieper 1999, S. 37) von Institutionen und Personen. Die deshalb notwendige hohe Kooperationsbereitschaft und Kooperationspraxis wird nicht immer erreicht.
- Technikzentriertheit
Risiko und Gefährdung werden technisch bzw. mechanistisch definiert. Prävention zielt lediglich auf Unfälle und auf monokausal erklärbare Berufskrankheiten. Die industrielle Produktion in Großbetrieben ist der Erfahrungs- und Handlungskontext. Ingenieure sind neben den Juristen die dominierende Profession.
- Diskrepanz zwischen Herausforderungen und Konzepten sowie Qualifikationen der Akteure und der Institutionen
Die Arbeitsschutzinstitutionen haben sich dem enormen Wandel in der Arbeitswelt kaum angepaßt. Ignoriert werden die Risiken und Gefährdungen aus den neuen Produktions- und Organisationsformen oder die aus den modernen Technologien herrühren. Der Wandel in Richtung Dienstleistungstätigkeit wird kaum oder gar nicht wahrgenommen. Der gewachsene Anteil von Frauen in der Erwerbsarbeit sowie die Alterung in den Belegschaften werden nicht gesehen. Die gestiegenen kulturellen Erwartungen an die Qualität der Arbeit, an Mitbestimmung und an einem hohen Niveau von Arbeits- und Gesundheitsschutz im Betrieb sind nicht Gegenstand von innovativen Prozessen.
- Hohe Selektivität bei dem Risikoverständnis bei den Interventionsformen und -praktiken, nicht flächendeckend für alle abhängig Erwerbstätigen bzw. beruflich Erwerbstätigen

- Polizei- und ordnungsstaatliches Denken und Handeln, Erfahrungen und die Kompetenz von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen werden ignoriert. Partizipation findet nicht statt.
- Vernachlässigung von betrieblicher Arbeitsgestaltung und Prävention. Es findet eher ein reaktives Eingreifen bei eingetretenen Problemlagen und Schädigungen statt.
- Reduzierte betriebs- und volkswirtschaftliche Sicht bei der Bilanzierung von Kosten und Nutzen. Die Externalisierung von Kosten durch Gesundheitsverschleiß bezieht sich ausschließlich auf Unfälle und wenige Berufskrankheiten und nicht auf die große Zahl arbeitsbedingter Erkrankungen. Letztere werden über die Krankenversicherungen und Rentenversicherungen aufgefangen.
- Mangelnde Integration in die betrieblichen Personal- und Arbeitspolitiken, d.h. in den Wertschöpfungsprozeß. Der Arbeitsschutz ist in den Betrieben keine Querschnitts- und Führungsaufgabe.

Das Arbeitsschutzsystem zeigte ein erhebliches institutionelles Beharrungsvermögen bei geringer Produktivität und mangelnder Zukunftsorientierung. Die Innovationsfähigkeit war höchst eingeschränkt, obwohl seit Anfang des Jahrhunderts wiederholt durchgreifende Reformen durch einheitliche Arbeitsschutzgesetze angestrengt worden waren (Bauerdick 1994, Volkholz 1995). Die Unfallversicherungen haben selbstverständlich auch eindrucksvolle Leistungen aufzuweisen, insbesondere bei der Unfallverhütung und bei der rehabilitativen Behandlung und Betreuung von Unfallopfern bzw. Berufserkrankten.

Nach einem gewissen Modernisierungsschub während der sozialliberalen Regierung in den 70er Jahren (Arbeitssicherheitsgesetz von 1974, Arbeitsstättenverordnung von 1975) waren die Versuche der Bundesregierung zur Reform eine „Chronik des Scheiterns“ (Konstanty, Zwingmann 1996, S. 65). Die Forderungen des Deutschen Einigungsverbandes nach einer „zeitgemäßen Neuordnung öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes“ unterstrich die Reformbedürftigkeit (Standfest 1990, Kittner, Pieper 1999, S. 52). Die Akteure der deutschen Arbeitsschutzpolitik in Staat, Verbänden und Sozialversicherungen waren in eigener Regie nicht in der Lage, eine Modernisierung auf den Weg zu bringen. Ohne die starken Impulse und Zwänge seitens der EG wäre der deutsche Arbeitsschutz in seinem Strukturkonservatismus verharret. Gegen die Europäisierung des deutschen Arbeitsschutzes gab es erheblichen Widerstand. Die EG-Rahmenrichtlinie von 1989, das Grundgesetz des europäischen Arbeitsschutzes, hätte bis zum 31.12.1992 in nationales Recht umgesetzt werden müssen (Kittner, Pieper 1999, S. 53), doch politische Widerstände verzögerten den Umsetzungsprozeß bis August 1996.

3. Widerstand gegen die Europäisierung des Arbeitsschutzes

Der liberale Koalitionspartner des CDU/CSU im Zusammenwirken mit Verbänden des Handwerks, der Industrie und anderer Arbeitgeber sowie auch mit Vertretern der Unfallversicherungen blockierten den Prozeß, so daß eine Klage der EG-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) drohte (Kittner, Pieper 1999,

S. 53). Die politischen Widerstände führten zu einer „erheblich verschlechterten“ Version des Entwurfs des Arbeitsschutzgesetzes seitens des Arbeitsministeriums und auch des Sozialgesetzbuches VII, das die Aufgaben der Unfallversicherungen regelt (Kittner, Pieper 1999, S. 53).

Bereits die Maschinen-Richtlinie (89/392 EWG) der EG von 1989 war aus der Bundesrepublik heftig kritisiert worden und gegen die Stimme der Bundesregierung mit Zustimmung aller anderen Mitgliedsstaaten vom Ministerrat verabschiedet worden. Insbesondere aus den Unfallversicherungen und hier auch von seiten der Gewerkschaft kamen die Ablehnungen (Bauerdick 1994, S. 46), obwohl die Richtlinie Anforderungen stellte, „wie sie bisher in deutschen Arbeitsschutzvorschriften nicht üblich waren (Fritze 1990, S. 287, zit. nach Bauerdick 1994, S. 139). Das Konzept der Maschinen-Richtlinie umfaßte:

- technische Sicherheit in einer Hierarchie, in der integrierte Sicherheit an erster und persönliche Schutzausrüstung an letzter Stelle stehen
- arbeitspsychologische und ergonomische Fragen
- Fragen der Arbeitszeit, der Arbeitsplatzgestaltung und der Arbeitsumgebung
- angestrebte Verhinderung arbeitsbedingter Erkrankungen bereits durch die Konstruktion der Maschine
- generelles Ziel der Benutzer- und Verwenderfreundlichkeit (Bauerdick 1994, S. 139-140).

Bereits bei der neuen Konzeption der technischen Harmonisierung und der Normierung hat die EG-Kommission „eine erhebliche Steuerungsleistung“ (Bauerdick 1994, S. 128) durch rechtliche Rahmensetzung (Informations-Richtlinie von 1983) und materielle Absicherung verbandlicher Aktivitäten (Europäische Normierungsverbände 1984) gezeigt. Auch hiergegen hatten Vertreter der Unfallversicherungen Bedenken geäußert, die deutschen Sicherheitsstandards würden auf ein niedriges Niveau absinken (Bauerdick 1994, S. 122).

Die strukturellen Gründe der mangelnden Innovationsfähigkeit und der Widerstandsfähigkeit bei der Europäisierung des Arbeitsschutzes liegen vor allem in dem Dualismus und damit der Konkurrenz zwischen den staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern der Bundesländer und den verschiedenen in den Bundesländern nach Wirtschaftsbranchen operierenden Unfallversicherungen. In den Unfallversicherungen wiederum wirken vielfältige verbandlich organisierte Interessen von Arbeitgebern und auch Arbeitnehmern.

Die Reorganisation des deutschen Arbeitsschutzsystems durch europäische Steuerung und Regulierung bedrohte gerade die Existenz der nur in Deutschland vorfindlichen intermediären sozialstaatlichen Institution Unfallversicherung.

Es stellt sich also die Frage, warum die Unfallversicherungen aus dem „Mahlstrom“ der Geschichte der Europäisierung ungeschoren herausgekommen sind (Bauerdick 1994, S. 178). Nach Bauerdick (1994) hatten die Unfallversicherungen im Rahmen eines „Vielpersonenspiels“ (Elias 1986) den spielstärksten „Mitspieler“, den Staat, auf

ihrer Seite. Der hatte ein Interesse an der „Spielstärke“ der Unfallversicherungen, um dadurch weitere Mitspieler, nämlich die Bundesländer, dominieren zu können (Bauerdick 1994, S. 178).

Mit den Institutionen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer supranationalen Rechtsetzungskompetenz waren neue mächtige Mitspieler auf den Platz getrete; die relativ stabile Machtbalance zwischen den deutschen Arbeitsschutzakteuren wurde dadurch aus dem Gleichgewicht gebracht. Dies trifft sowohl für die staatlichen Ebenen wie auch für das Verhältnis von Staat und Verbänden sowie für die Beziehung zwischen den Verbänden zu. Durch die Europäisierung des Arbeitsschutzes war eine neue rechtliche Regelung der Unfallversicherungen im Sozialgesetzbuch VII notwendig. Dieses Gesetz vom 7.8.1996 enthält nun ein umfassendes Grundverständnis zur Prävention von „arbeitsbedingten Gefahren für Leben und Gesundheit“ und eine Verpflichtung, mit den Krankenkassen bei der „Verhütung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren“ zusammenzuwirken (§ 14 SGB VII).

4. Erklärung für hohes Schutzniveau

In den Vorhaltungen gegen die Europäisierung des Deutschen Arbeitsschutzsystems war argumentiert worden, daß durch die „Politikverflechtungs-Falle“ (Scharpf 1985, zit. nach Bauerdick 1994, S. 143) bei den komplexen Abstimmungsprozessen der europäischen Staaten es zu einem niedrigen Niveau im Arbeitsschutz kommen würde. Tatsächlich gilt nun in den Mitgliedsstaaten der EG ein hohes Niveau im betrieblichen und überbetrieblichen Arbeits- sowie Gesundheitsschutz. Wie ist es dazu gekommen? Rebinder und Stewart (1985, nach Bauerdick 1994, S. 42) erklären dies durch „package deals“. Das hohe Niveau im technischen sozialen Arbeitsschutz sei gegen Kompensationsleistungen in anderen Sektoren, z.B. im Agrarbereich, getauscht worden. Andere Auffassungen glauben, daß Länder mit der größten Verhandlungsmacht und hohen Standards im Arbeitsschutzbereich, nämlich Deutschland und Frankreich, sie durchgesetzt haben. Nach Eichener muß es überraschen, daß „neither the German nor the French concept of occupational health was adopted but the Scandinavian“ (Eichener 1993, S. 35, zit. nach Bauerdick 1994, S. 144). Laut Eichener hat die EG-Kommission eine entscheidende Rolle gespielt. Sie hatte an der Harmonisierung auf hohem Niveau ein starkes Interesse. Da die Kommission das Monopol hat, dem Rat Vorschläge zu machen, wirkt sie als Motor der Integration. Eine wichtige Funktion hatten die beratenden und kontrollierenden Ausschüsse bei der Kommission. In ihnen wirken Mitglieder der nationalen Ministerialbürokratien und Vertreter der Interessensverbände aus den Staaten. In diesen Ausschüssen tun sich die Vertreter der nationalstaatlichen und europäischen Verwaltungen zu einer „expertokratischen Fusionsbürokratie“ zusammen (Bach 1992). Sie ermöglichen eine effiziente Kommissionstätigkeit (Bach 1992, nach Bauerdick 1994, S. 145). In diesen „transnationalen bürokratischen Netzwerken“ werden die entscheidungsrelevanten Informationen ausgetauscht. Dabei bilden sich nicht nur die nationalstaatlichen Hoheitsgrenzen überschreitende, sondern auch die staatlichen Hierarchien gleichsam unterlaufende Amtsbeziehungen aus. Die meisten Verhandlungs- und Regelungsvorgänge werden entpolitisiert und [...] „entnationalisiert“, dadurch daß sie den technisch-instrumentellen Problemlösungsmodi pragmatisch entscheidender Experten überantwortet werden“

(Bach 1992, S. 24, zit. nach Bauerdick 1999, S. 145). Eichener führt das hohe Schutzniveau der Richtlinien zusammenfassend auf folgende Punkte zurück:

- den Eigentümlichkeiten der transnationalen, europäischen „expertokratischen Fusionsbürokratie“, die eher sachorientiert entscheidet;
- einem allgemeinen Interesse der Komiteemitglieder an höheren Standards als in ihren eigenen jeweiligen Ländern;
- gute Durchsetzungschancen einzelner innovativer Experten;
- hoher Einfluß der Delegation aus Ländern mit bereits hohem Schutzniveau;
- Interesse der EG-Kommission an hohen Schutzstandards;
- wichtige Rolle der Ausschüsse bei der Vorbereitung der Richtlinien der EG-Kommission (Eichener 1996).

5. Die Modernisierung des Deutschen Arbeitsschutzes durch die EG

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte vom 7.2.1986 erhielt die Rechtssetzungstätigkeit der EG durch die Artikel 100a und 118a eine neue Grundlage. Der Artikel 100a (nach der Ratifizierung des Vertrages von Amsterdam vom 1.10.1997 nun Artikel 95) ermächtigt zum Erlaß von Richtlinien zur Verwirklichung der Binnenmarktziele mit qualifizierter Mehrheit im EG-Rat. Die entsprechenden Richtlinien können den freien Warenverkehr und „in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz“ ein hohes „Schutzniveau“ zum Ziel haben (Kittner, Pieper 1999, S. 49). Artikel 118a (seit dem Vertrag von Amsterdam nun Artikel 137) enthält die Ermächtigung, auf Vorschlag der EG-Kommission im EG-Rat mit qualifizierter Mehrheit Richtlinien über Mindestvorschriften zu erlassen für folgende Bereiche:

- Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,
- Arbeitsbedingungen,
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen,
- Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz.

Auf der Basis des Artikels 118a wurde am 12.6.1989 die EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz erlassen. Diese wurde durch weitere Einzelrahmenrichtlinien, z.B. Arbeitsmittel-Richtlinie vom 30.12.1989 oder Bildschirm-Richtlinie vom 29.5.1990 ergänzt.

Mit den europäischen Arbeitsschutzregelungen wurde dem demokratischen bzw. zivilgesellschaftlichen Konzept „Public Health“ in dem privaten Verfügungsbereich

des Betriebes zu einer wesentlich stärkeren Legitimation als bislang verholten. In Public Health-Konzepten sind je nach nationalstaatlicher historischer Entwicklung die gemeinschaftlichen bzw. gesellschaftlichen und kommunalen bzw. staatlichen Auseinandersetzungen mit Krankheit und Gesundheitsgefährdung verfaßt. Public Health-Strategien waren immer Teil der sozialstaatlichen Regulationen und Steuerungen, eben auch der durch die industrielle Produktion verursachten Gesundheitsgefahren und -schädigungen. Zwar lassen sich in den westlichen Industriestaaten verschiedene Typen sozial- bzw. wohlfahrtsstaatlicher Regime darstellen (Esping-Andersen 1990), dennoch verfolgen Public-Health-Strategien idealtypisch gesehen gleiche Ziele in allen Ländern und benutzen ähnliche strukturelle und prozedurale Konzeptionen. Die sozialpolitische Intervention des Arbeitsschutzes in den Betrieb mit der Verpflichtung, Experten für Arbeitssicherheit dort zu integrieren und die Belegschaften an der Wahrnehmung und Umsetzung der Arbeitsschutzziele partizipativ angemessen zu integrieren, läßt sich ökonomisch mit dem Konzept zur Sicherung des öffentlichen Gutes Gesundheit begründen. Gesundheit als öffentliches Gut ist im Interesse aller Bürgerinnen und Bürger. Die eigene Art von öffentlichen Gütern besteht darin, daß sich die Kosten und Nutzen nicht eindeutig aufeinander beziehen lassen. Es wird auch von sogenannten meritorischen Gütern gesprochen. Solche Güter erzeugen bei der Produktion oder Konsumtion einen Zusatznutzen, der über den eigentlichen Konsumnutzen hinausgeht. Gesundheit ist als ein solches meritorisches Gut anzusehen. Die Relevanz solcher Güter besteht in den externen Effekten, weil nämlich durch sozialpolitische Maßnahmen negative Effekte, wie Berufskrankheit, Arbeitsunfall, Gesundheitsverschleiß von Arbeitskraft, bekämpft werden oder durch Prävention und Gesundheitsförderung der Erhalt von Produktivität und Kompetenzen über den Nutzen für den Einzelnen hinausgehen. Damit wird für die gesamte Volkswohlfahrt ein kollektiver Nutzen erbracht (Kaufmann 1997, S. 36-37).

Das Wirken von Arbeitsschutz im Betrieb kann also unter der Denkfigur „Public Health in private company“ diskutiert werden. Arbeitsschutz erfüllt insofern eine wohlfahrtsstaatliche Funktion, indem er die sozialen Kosten dadurch minimiert, daß er den sozialen Schutz des Arbeitnehmers/der Arbeitnehmerin mit entsprechender rechtsstaatlicher Gewährung zur Verfügung stellt. Arbeitsschutz als Aktion von Public Health sichert in dieser Sichtweise die Individualrechte des einzelnen Arbeitnehmers bzw. der einzelnen Arbeitnehmerin, wie es auch im Grundgesetz als Recht auf körperliche Unversehrtheit garantiert ist.

Eine solche explizite Public Health-Orientierung in einer wohlfahrtsstaatlichen bzw. sozialstaatlichen Rahmung, eben nicht nur orientiert an den Schädigungen und Risiken, sondern an der Gestaltung und Aufrechterhaltung von Gesundheit, findet sich in den fortschrittlichen Richtlinien und Regelungen der Europäischen Union. Orientierte sich der Arbeitsschutz früher fast ausschließlich an Schädigungen und Gefährdungen physikalischer, chemischer und biologischer Art, so ist die normative Orientierung in den neuen Arbeitsschutzregelungen: Gesundheit, Gesundheitsförderung, Aufrechterhaltung von Produktivität sowie Vereinbarkeit von persönlicher Disponibilität mit den Arbeitsanforderungen. Die neuen Arbeitsschutzregelungen haben die Rechte der Arbeitnehmer im Sinne einer zivilgesellschaftlichen, demokratischen Intention gestärkt. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht auf Beratung und Information über Risiken und über Möglichkeiten der Gesundheitsförderung sowie auf Beratung in mit der beruflichen Tätigkeit zusammenhängenden Gesundheitsproblemen. Gestärkt wurde

in gewisser Weise so gesehen auch das Partizipationsrecht. Die Ausdehnung des Public Health-Prinzips in der Produktionssphäre einschließlich der Dienstleistungsarbeit kommt weiterhin darin zum Ausdruck, daß die neuen Arbeitsschutzregelungen der Europäischen Union und damit der Bundesrepublik auf die gesamte Erwerbsbevölkerung ausgedehnt wurden. Klein- und Kleinstunternehmen müssen sich den Anforderungen wohlfahrtsstaatlicher Intervention unterwerfen und haben sich normativ an der Sicherung und Erhaltung von Gesundheit ihrer Beschäftigten zu orientieren.

Die Politik der Europäischen Union und ihre rechtlichen Regulierungen zur Arbeitswelt haben sicherlich zentral die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes zum Ziel. In einem solchen offenen Binnenmarkt soll ein freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gesichert sein. Allerdings werden ebenso explizit soziale Ziele verfolgt. Im Vertrag von Maastricht vom 07.02.1992 haben die Mitgliedsstaaten mit Ausnahme von Großbritannien im Protokoll über Sozialpolitik den Artikel 118a EWG-Vertrag ausdrücklich bestätigt und festgelegt, daß der Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer/innen zukünftig eine wesentliche Aufgabe sozialpolitischen Handelns sein sollte (Bücker/Feldhoff/Kohte 1994, S. 45-55). Auf europäischer Ebene wurden damit sozialpolitische Forderungen zur Reform des deutschen Arbeitsschutzsystems in Gang gebracht, wie er seit geraumer Zeit innerhalb der Arbeits- und Gesundheitswissenschaften gefordert wurde (Schulte/Bieneck 1990, Neumann 1992, Marstedt/Mergner 1995).

Die neuen Anforderungen an den Arbeitsschutz lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

- Erweitertes Gesundheitsverständnis, nicht nur rein körperliche Schädigungen, sondern auch psychosoziale Aspekte werden einbezogen, ebenso Aspekte der Gesundheitsförderung (ganzheitlicher Arbeitsschutz).
- Präventive Gesundheitspolitik wird als eine Querschnittsaufgabe von Betriebs- und Unternehmenspolitik verstanden (Sicherheitsmanagement).
- Grundsatz der menschengerechten Gestaltung der Arbeit.
- Arbeitsschutz wird als eine dynamische Herausforderung angesehen. Er hat sich an die Fortschritte der technischen Entwicklung und der neuesten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse anzupassen (Anpassungspflicht).
- Systematische Beurteilung der Arbeitsbedingungen (Transparenzpflicht).
- Abbau des Vollzugsdefizits, insbesondere in Klein- und Kleinstbetrieben, Verantwortung des Unternehmers (Betriebsorientierung).
- Kooperation von Sicherheitsfachkräften und Betriebsärzten mit effektiver Beteiligung der Betriebs- und Personalräte sowie der Sicherheitsbeauftragten und der einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Kooperationsprinzip).

- Aktive Einbeziehung der einzelnen Beschäftigten in der Wahrnehmung und Bewältigung der Gefährdungen und Risiken sowie des gesundheitsgerechten Verhaltens; Beschäftigte sind nicht nur als Objekte fürsorglichen Schutzes, sondern als Interessensvertreter ihrer eigenen Gesundheit zu achten und zu akzeptieren (Partizipationsprinzip).
- Einheitliche und transparente Normierung der rechtlichen Anforderungen und Pflichten (einheitliches Arbeitsschutzrecht) (Bücker, Feldhoff, Kohte 1994, S. 43-44).

Im einzelnen ergeben sich für den Arbeitgeber folgende Pflichten:

1. für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer in Bezug auf alle Aspekte, die die Arbeit anbelangen, zu sorgen;
2. die für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer erforderlichen Maßnahmen zu treffen;
3. Gefahren zu beurteilen, notwendige Maßnahmen der Gefahrenabwehr falls notwendig laufend zu verändern und anzupassen und Maßnahmen der Vorbeugung zu treffen;
4. Aufzeichnungen über Gefahren und Unfälle zu führen;
5. Arbeitnehmer und ihre Vertreter über die Gefahren und die Maßnahmen der Verhütung zu unterrichten;
6. Arbeitnehmer und ihre Vertreter in allen Fragen betreffend Sicherheit und Gesundheit anzuhören;
7. für Unterweisung über Sicherheit und Gesundheitsschutz zu sorgen;
8. Sicherheitsfachkräfte zu benennen;
9. die Gesundheit der Arbeitnehmer, der Arbeitnehmerinnen zu überwachen.

Die Arbeitnehmer haben folgende Rechte und Pflichten:

1. Recht, Vorschläge zu Fragen des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit zu machen;
2. Recht, sich an die zuständige Behörde zu wenden;
3. Recht, im Falle einer ernststen Gefahr die Arbeit niederzulegen;
4. Verantwortung für sein eigenes Handeln zu sehen;
5. die Gesundheitsschutz- und Sicherheitsanweisungen des Arbeitgebers zu beachten;
6. mögliche Gefahren zu melden.

Das neue Arbeitsschutzrecht ist auf einen dynamischen Begriff von Arbeitsschutz ausgerichtet. Es umfaßt nicht nur den Schutzgedanken vor Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, also spezifischen, eher selten auftretenden Ereignissen, sondern es geht generell um die Sicherung von Gesundheit und persönlicher Integrität. Maßnahmen des Arbeitsschutzes sind eben an der Zielvorgabe Gesundheitssicherheit zu orientieren. Legt man einen erweiterten Gesundheitsbegriff zugrunde, geht es eben um berufliche Tätigkeit als einem Bereich der Persönlichkeitsentwicklung und -entfaltung zu verstehen. Diese erweiterte Perspektive wird auch dadurch gestützt, daß im § 2 davon gesprochen wird, die Maßnahmen des Arbeitsschutzes dienen der menschengerechten Gestaltung der Arbeit. Solche Maßnahmen sind mit dem Ziel zu planen, daß eben nicht nur die Technik, sondern auch Arbeitsorganisation und die sozialen Beziehungen am Arbeitsplatz so gestaltet sind, daß sie dem Menschen gerecht werden, d.h. also, ihre Gesundheit aufrechterhalten, wenn nicht sogar fördern. Das Arbeitsschutzgesetz steht zwar in der alten Tradition einer Orientierung auf Gefährdung und Risiko, allerdings wird Risiko und Gefährdung dahingehend umformuliert, daß es nicht nur um die Minimierung und Vermeidung von Gefährdungen geht, sondern Arbeitsstätten, Arbeitsplätze, die Arbeit also generell auch in ihren sozialen Dimensionen, einschließlich der psychosozialen menschengerecht zu gestalten ist. Kritisch ist in diesem Zusammenhang anzumerken, daß in § 4 die Gestaltungsnorm eingeschränkt ist, wenn es dort heißt, daß "eine Gefährdung" für Leben und Gesundheit möglichst vermieden und die verbleibende Gefährdung möglichst "gering gehalten wird". Jedoch erfährt der Gefährdungsbegriff eine deutliche Erweiterung und er ist nicht nur auf physikalische, chemische und biologische Einwirkungen begrenzt, sondern umfaßt eben auch über die technische Dimension hinausgehend Arbeitsorganisation, Arbeitszeit und unzureichende Qualifikation. Bisherige Tabuthemen in dem alten Arbeitsschutz wurden durch das EG-Recht zum Gegenstand des öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes gemacht. Gefährdung wird also nicht mehr eng als eine Ursache-Wirkungs-Beziehung von spezifischen Einwirkungen auf das Opfer Mensch verstanden, sondern das komplexe Wechselverhältnis zwischen Arbeitsperson und den Arbeitsbedingungen in seinen Dimensionen von Technik, Arbeitsorganisation, Zeitgestaltung, inhaltlichen Arbeitsanforderungen werden als Quelle der Gesundheitsgefährdung angesehen. Damit ist der Arbeitsschutz und die darin tätigen Akteure aufgefordert, die Verschränkung von Arbeitsbedingungen, Arbeitsanforderungen und Arbeitsperson zu betrachten. Die Arbeitenden mit ihren jeweiligen individuellen Voraussetzungen und Kompetenzen, d.h. also auch hinsichtlich ihres Alters, ihrer kulturellen und geschlechtsspezifischen sowie leistungsmäßigen Verschiedenheit sind bei der menschengerechten Gestaltung zu beachten. Dies stellt eine besondere Herausforderung für eine Gesellschaft mit langem Leben dar, alters- und altersgerechte Arbeitsbedingungen zu schaffen. In dem neuen Arbeitsschutzgesetz sind die Informations-, Beratungs-, Reklamations- und Arbeitsverweigerungsrechte sowie die Partizipations- und Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer und ihrer Interessensvertretung im Betrieb verbessert worden. Die bisherigen Vorstellungen des alten Arbeitsschutzes waren geprägt von einem Untertanenverständnis eines obrigkeitlichen, autoritären und patriarchalen Staates bzw. einer ebenso ausgerichteten Gesellschaft. Mit einer gewissen stärkeren Einschränkung kann man also sagen, daß die Bürgerrechte im Betrieb zwar nicht gänzlich durchgesetzt, allerdings jedoch gestärkt worden sind. Wenn es im § 16 heißt, daß die Beschäftigten gemeinsam mit dem Betriebsarzt und der Fachkraft für Arbeitssicherheit den Arbeitgeber darin zu unterstützen, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Arbeit zu gewährleisten, dann kommt darin eben auch zum

Ausdruck, daß die Beschäftigten gleichrangige Partner der Arbeitsschutzexperten sind und sie nicht nur Objekte von Untersuchung und Belehrung sein sollen. Die Definitionsmacht von arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren liegt also nicht mehr nur ausschließlich bei den Arbeitsschutzexperten, sondern Beschäftigte haben ein Wort mitzureden. Dies ist auch konsequent, weil in komplexen Betriebsabläufen und -strukturen ein Risikomanagement bzw. eine Gesundheitsförderung nur mit den Beschäftigten, schon gar nicht gegen sie erfolgreich sein kann. Gestützt wird diese Sichtweise durch die Aufforderung an den Arbeitgeber, eine Beurteilung der Arbeitsbedingungen (§ 5) vorzunehmen. Die Beschäftigten sind vom Arbeitgeber über die Gefährdung und die Gefährdungsentwicklung "angemessen und regelmäßig zu informieren". Unterweisungen und Informationen sind in einem modernen Verständnis von Kommunikation nicht mehr nur Einbahnstraßen, sondern die Beschäftigten sind in einen Verständigungsprozeß über und Gefährdung und Gestaltung einzubeziehen, so daß sie aufgrund von Einsicht, Motivation und Interesse sich aktiv für Sicherheit und Gesundheit auch einsetzen können. Das neue Arbeitsschutzgesetz mit den neuen Bestimmungen des Gesetzes für Krankenversicherung (SGB V) und die Unfallversicherungsträger (SGB VII) können zu einer neuen kooperativen, einem sozialen Rechtsstaat angemessenen Umgang mit der Qualifikation und Gesundheit der Beschäftigten kommen. Der Arbeitsschutz in Verbindung mit den Aufgaben für die Unfallversicherungsträger und den Krankenkassen, arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu ermitteln und mit allen geeigneten Mitteln zu bekämpfen, kann also eine neue erfolgreiche Phase der Humanisierung des Arbeitslebens als eine Aufgabenstellung des Sozial- und Rechtsstaates einläuten.

Literatur

Bach, M.: Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren. Bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, in: Zeitschrift für Soziologie, 1/1992, S. 16-33

Bauerdick, J.: Arbeitsschutz zwischen staatlicher und verbandlicher Regulierung, Berlin 1994

Eichener, V.: Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf nationale Politikmuster, in: Jachtenfuchs, M., Kohler-Koch, B. (Hg.): Europäische Integration, Opladen 1996, S. 249-280

Elias, N.: Was ist Soziologie? 5. Auflage, Weinheim, München 1986

Fritze, A.: EWG-Richtlinie „Maschine“ - Aktuelle Entwicklung, in: Kompaß 6/1990, S. 287-293

Kaufmann, F.-X.: Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt 1997

Kittner, M.; Pieper, R.: Arbeitsschutzrecht. Kommentar für die Praxis, Frankfurt a.M. 1999

Konstanty, R.; Zwingmann, B.: Arbeitsschutzreform. Bleibt Deutschland Schlußlicht in Europa?, in: WSI-Mitteilung II, 1996, S. 65-70

Leibfried, St.; Pierson, P. (eds.): European Social Policy. Between Fragmentation and Integration, Washington DC 1995

Preller, L.: Sozialpolitik, Tübingen, Zürich 1962

Scharpf, F.W.: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und Deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 4, 1985, S. 323-356

Standfest, E.: Sozialpolitik und Einigungsvertrag, in: Sozialer Sicherheit, Heft 10, 1990, S. 301-302

Volkholz, V.: Herausforderungen des Arbeitsschutzes. 10 Thesen zur Diskussion, in: Arbeitsrecht im Betrieb, 6-7, 1995, S. 383-390