

## **Evaluierung des niederländischen Arbeitsschutzgesetzes (Arbowet) 1998**

### **Zusammenfassung**

Diese Empfehlung ist eine Reaktion auf die Empfehlungsanfrage des niederländischen Staatssekretärs für Soziale Angelegenheiten und Arbeit vom 29. Oktober 2004 bezüglich der Evaluierung des niederländischen Arbeitsschutzgesetzes (*Arbowet*) in der Fassung von 1998. Die Empfehlung wurde vom Sozialwirtschaftlichen Rat der Niederlande (*Sociaal-Economische Raad / SER*) in seiner Sitzung vom 17. Juni 2005 verabschiedet.

#### *Empfehlungsanfrage*

Die Empfehlungsanfrage enthält Vorschläge zu Anpassungen im System der gesetzlichen Arbeitsschutzregelungen, die dazu führen, dass – noch mehr als dies heute der Fall ist – Arbeitgeber und Arbeitnehmer Verantwortung für sichere und gesunde Arbeitsbedingungen tragen. Die niederländische Regierung ist der Auffassung, dass der Staat eine andere Lenkungsfunktion mit einer stärkeren Ausrichtung auf schwerwiegende Risiken erfüllen muss. Außerdem muss sich der Staat mehr auf die Verstärkung der aktiven Rolle von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Unternehmen richten, dies unter besonderer Berücksichtigung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

Neben den genannten Hauptthemen, der Schaffung von Anreizen für die Übernahme von Eigenverantwortung seitens der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und einer anderen Lenkungsfunktion des Staates, rückt die Empfehlungsanfrage noch zwei weitere Themen in den Vordergrund. Es geht um die Verringerung des Regelungsdrucks und um die Weiterentwicklung von eigenständig wirkenden Einrichtungen. Anhand dieser vier Themenbereiche legt der Staatssekretär dem Rat verschiedene zielgerichtete Fragen vor.

#### *Stellungnahme zur Empfehlungsanfrage*

Der Rat stellt fest, dass die Regierung in der Empfehlungsanfrage die weitere Zunahme der Verantwortlichkeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern und in weiten Bereichen einen Rückzug des Staates anstrebt. Der Rat anerkennt und befürwortet die zugenommene Verantwortlichkeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf Unternehmensebene und von Sozialpartnern auf sektoraler und zentraler Ebene, und zwar auch auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes. Diese Verantwortlichkeit bildet den Ausgangspunkt für eine gute Arbeitsschutzpolitik. Dennoch muss nach Ansicht des Rates auch der Staat auf diesem Gebiet weiterhin eine starke und klare Position einnehmen. In der Vorstellung des Rates gehört die Festsetzung des Schutzniveaus im Bereich der Arbeitsschutzmaßnahmen zur Verantwortlichkeit des Staates. Der Staat hat diese Funktion wahrzunehmen, indem er klare und konkrete Zielvorschriften im Zusammenhang mit diesem Schutzniveau formuliert. Dazu gehört außerdem nach Auffassung des Rates eine zu diesem Niveau passende adäquate Anwendung von staatlicher Seite.

Daneben unterstreicht der Rat die Bedeutung von maßgeschneiderten Lösungen, deren Grundlagen auf Branchen- und Unternehmensniveau in Vereinbarungen zwischen einem einzelnen oder mehreren Arbeitgebern und den Arbeitnehmern liegen.

Für nicht sehr praktikabel hält der Rat die Einteilung in geringe und sonstige (hohe) Risiken, die die niederländische Regierung in ihrer Empfehlungsanfrage vorschlägt, und den damit zusammenhängenden Rückzug des Staates aus dem Bereich Gesetzgebung und Anwendung.

Der Rat gelangt zu dem Schluss, dass die Vorschläge, die die niederländische Regierung in ihrer Empfehlungsanfrage präsentiert, nicht den optimalen Weg für eine Umstrukturierung des Komplexes der Arbeitsschutzvorschriften aufzeigen. Der Rat legt stattdessen ein eigenes Modell für eine neue Struktur der Arbeitsschutzmaßnahmen vor.

#### *Neue Struktur des Arbeitsschutzgesetzes*

Die Vorschläge des Rates für eine neue Struktur des Arbeitsschutzgesetzes sieht der Rat ausdrücklich im Zusammenhang mit einer langfristig anzustrebenden Situation: Die vom Rat vorgeschlagene Struktur basiert vor allem auf seinem Wunsch, letztlich ein europäisches „*level playing field*“ zu realisieren, eine Situation, in der auf europäischer Ebene ein gleiches Schutzniveau für alle Arbeitnehmer gewährleistet ist.

Die neue Struktur der Arbeitsschutzmaßnahmen hat zum Ziel, einen Beitrag zum Zustandekommen einer adäquaten Arbeitsumgebung zu leisten, die eine wichtige Rolle für die Gewährleistung der Gesundheit und Motivation des Personals spielt. Ein adäquates Schutzniveau für Arbeitnehmer bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten bleibt nach den Vorstellungen des Rates Ausgangspunkt in der neuen Struktur der Arbeitsschutzmaßnahmen. Diese Struktur muss auch einen Beitrag zur Vorbeugung und Begrenzung von krankheitsbedingten Fehlzeiten und Arbeitsunfähigkeit leisten. Außerdem soll die neue Struktur Arbeitgebern und Arbeitnehmern mehr Möglichkeiten bieten, Eigenverantwortung in Bezug auf die Arbeitsschutzpolitik zu übernehmen, und daneben zu einer erheblichen Herabsetzung des (gefühlten) Regelungsdrucks und zu einer Abnahme der Komplexität der Vorschriften und Gesetze führen.

Die neue Struktur der Arbeitsschutzmaßnahmen ist demnach als ein Zwischenschritt auf dem Weg zu einer Situation zu sehen, in der europäische Regelungen in ein und derselben Weise strukturiert sind.

Kern der vom Rat befürworteten neuen Struktur der Arbeitsschutzmaßnahmen ist ein deutlicherer Unterschied zwischen dem öffentlichen und dem privaten Regelungsbereich. Nach den Vorstellungen des Rates bleiben nur das niederländische Arbeitsschutzgesetz (*Arbowet*), der Arbeitsschutzverordnungsbeschluss (*Arbobesluit*) und die Arbeitsschutzregelung (*Arboregeling*) Bestandteil des öffentlichen Regelungsbereichs und unterliegen Aufrechterhaltung und Anwendung dieser Regelungen dem Verantwortungsbereich des Staates.

Von wesentlicher Bedeutung ist es nach Ansicht des Rates, dass die zentralen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen an der konkreten Ausgestaltung der vorgeschlagenen Struktur beteiligt werden.

#### *Der öffentliche Regelungsbereich*

In dem Vorschlag des Rates für eine neue Struktur der Arbeitsschutzmaßnahmen enthält der öffentliche Regelungsbereich klare und konkrete Zielvorschriften, mit denen deutliche wissenschaftlich begründete gesundheits- oder sicherheitsbezogene (Grenz-)Werte verbunden sind. Zielvorschriften umschreiben das angestrebte Schutzniveau von Arbeitnehmern bei der Arbeit.

Die neue Struktur der Arbeitsschutzmaßnahmen impliziert eine Neuordnung der Regelsetzung im öffentlichen Regelungsbereich. Das liegt einerseits daran, dass in die Arbeitsschutzvorschriften soweit erforderlich auch Zielvorschriften oder Verfahrensnormen aufgenommen werden, die bislang in Verwaltungsvorschriften zu finden sind. Andererseits

geschieht dies, indem Mittelvorschriften, Erläuterungen oder unnötige Konkretisierungen, die heute Gegenstand des öffentlichen Regelungsbereichs sind, dem privaten Regelungsbereich zugeführt werden. Mittelvorschriften verlieren dabei den formalen Status der Vorschrift. Nicht anwendbare Zielvorschriften innerhalb des öffentlichen Regelungsbereichs müssen so weit wie möglich zu anwendbaren und zu überwachenden Zielvorschriften umformuliert werden. Außerdem müssen unklare Zielvorschriften umformuliert werden zu eindeutigen und verständlichen gesetzlichen Regelungen.

Der Rat ist sich bewusst, dass in der von ihm vorgeschlagenen Struktur Situationen entstehen können, in denen einer Zielvorschrift oder den Zielvorschriften nicht oder noch nicht entsprochen werden kann. In derartigen Fällen kann an die Möglichkeit einer Freistellung beziehungsweise an einen Rückgriff auf eine Billigkeitsklausel gedacht werden. Wo (noch) keine anwendbaren Zielvorschriften formuliert werden können, werden Verfahrensnormen zu Grunde gelegt. In einer Verfahrensnorm wird festgelegt, dass für ein bestimmtes Risiko eine nähere Regelung erforderlich ist, die diejenigen Elemente berücksichtigen muss, die Teil der Arbeitsschutzpolitik in Bezug auf den betreffenden Gegenstand sind.

#### *Der private Regelungsbereich*

Im privaten Regelungsbereich werden vom einzelnen oder von mehreren Arbeitgebern und den Arbeitnehmern Verfahren festgelegt, nach denen die Zielvorschriften erfüllt werden können. Dies kann auf sektoraler oder zentraler Ebene im Rahmen einer Einigung der Sozialpartner erfolgen. Diese Arbeitsverfahren können in einem Arbeitsschutzkatalog festgelegt werden, in dem die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern anerkannten Mittel und Methoden beschrieben sind, die für eine Erfüllung der Zielvorschriften zur Verfügung stehen. Auf der Ebene des einzelnen Unternehmens können vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer Vereinbarungen im Wege eines Strategiepapiers getroffen werden, das zur Risikoinventarisierung und -evaluierung (RIE) gehört. Die heutigen (Arbeitsschutz-) Verwaltungsvorschriften, die Arbeitsschutzinformationsblätter (AI-Blätter), die NEN-Normen und die Arbeitsschutzvereinbarungen (*arboconvenanten*) können bei der Entwicklung und Ausgestaltung dieses Arbeitsschutzkataloges eine wichtige Rolle spielen. Der Arbeitsschutzkatalog ist damit ein richtungsweisendes, praktisches und zugängliches Hilfsmittel, das Möglichkeiten zur Erfüllung der Zielvorschriften bietet.

Neben Umschreibungen von Techniken können in den Arbeitsschutzkatalog zum Beispiel so genannte gute Praktiken aufgenommen werden, die Handlungshilfen für die Erfüllung der Anforderungen aus den Zielvorschriften bilden. Auch kann der Arbeitsschutzkatalog normierende Dokumente und praktische Anleitungen enthalten und können darin Vereinbarungen aufgeführt werden, die von den Tarifvertragsparteien verbindlich festgeschrieben sind. Daneben ist es möglich, dass Elemente aus den heutigen Arbeitsschutzvereinbarungen, von denen die Mehrzahl ungefähr 2007 ablaufen wird, in Zukunft einen Platz im Arbeitsschutzkatalog erhalten.

Der Arbeitsschutzkatalog ist in den Augen des Rates nicht als eine limitative Auflistung von Möglichkeiten zur Erfüllung der Zielvorschriften aufzufassen. Dies bedeutet, dass es auch möglich ist, die Zielvorschriften mit anderen Methoden und Mitteln zu erfüllen.

#### *Anwendung und Überwachung*

Der Ratsvorschlag für eine neue Arbeitsschutzstruktur bedeutet, dass der Gegenstand der Anwendung seitens der Arbeitsschutzbehörde (*Arbeidsinspectie / AI*) gebildet wird von den Zielvorschriften, den Grenzwerten und den Verfahrensnormen, wie sie im öffentlichen Regelungsbereich ausgestaltet sind.

Der Rat ist der Auffassung, dass sich die Anwendung und Überwachung seitens der AI nicht auf eine negative Sanktionierung beschränken sollte. Die Erteilung von praktischen Vorschlägen oder die Hervorhebung guter Ansätze kann Motivation für die Einhaltung von Regelungen sein und gleichzeitig zu einem positiveren Image der AI beitragen.

Der Rat ist der Ansicht, dass das in der Empfehlungsanfrage vorgeschlagene Instrument des *naming and shaming* unzureichend ist. Der vorgeschlagenen Verdopplung der höchstzulässigen Bußgelder kann der Rat in bestimmten Fällen einer groben Verletzung von Arbeitsschutzvorschriften allerdings zustimmen.