

Sicherheit und Gesundheit in Klein- und Kleinstunternehmen in der EU: Abschlussbericht des dreijährigen Projekts SESAME

Europäische Beobachtungsstelle für Risiken
Zusammenfassung

Verfasser:

David Walters und Emma Wadsworth, Cardiff Work Environment Research Centre, Universität Cardiff; Peter Hasle und Bjarke Refslund, Sustainable Production, Department of Materials and Production, Universität Aalborg; Monique Ramioul, Research Institute for Work and Society, Katholische Universität Löwen

Danksagung

Wir danken allen SESAME-Projektpartnern, die bei der Forschung, auf der dieser endgültige Synthesebericht basiert, mitgewirkt haben. Wir möchten daher nicht nur die Autoren dieses SESAME-Berichts würdigen, sondern auch die folgenden Forscher, die zu unseren Forschungsergebnissen beigetragen haben: Laurianne Terlinden, Research Institute for Work and Society, Katholische Universität Löwen; Carsten Brück und Claudia Oldenburg, Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOP); Marina Jarvis, Karin Reinhold und Charles Woolfson, Tallinn School of Economics and Business Administration, Technische Universität Tallinn (TUT); Raluca Stepa, Romanian National Research and Development Institute of Occupational Safety (INCDPM); Guido JL Micheli und Enrico Cagno, Politecnico di Milano (POLIMI); Sandrine Caroly und Déborah Gaudin, Universität Grenoble Alpes und Ann-Beth Antonsson und Cecilia Österman, Swedish Environmental Research Institute (IVL).

Des Weiteren sind wir den internationalen Beiratsmitgliedern des Projekts SESAME, Ellen MacEachen, Joan Eakin, Michael Quinlan und Jukka Takala, sehr dankbar für ihre sehr hilf- und aufschlussreichen Kommentare zu diesem Bericht. Unser Dank gilt auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der EU-OSHA für ihre wertvollen gedanklichen Anstöße.

Diese Zusammenfassung wurde von der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) in Auftrag gegeben. Die Inhalte, einschließlich aller geäußerten Meinungen und/oder Schlussfolgerungen, sind ausschließlich diejenigen der Verfasser und geben nicht zwingend die Auffassung der EU-OSHA wieder.

Projektmanagement: Malgorzata Milczarek, Maurizio Curtarelli, (EU-OSHA)

**Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre Fragen
zur Europäischen Union zu finden
Gebührenfreie Telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*): Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Weitere Informationen zur Europäischen Union sind im Internet unter folgender Internetadresse abrufbar: <http://europa.eu>.

© Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, 2018

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Vorwort

Kleine und Kleinstunternehmen (KKU) bilden das Rückgrat der europäischen Wirtschaft und werden als wesentliche Triebkräfte für Wirtschaftswachstum, Innovation, Beschäftigung und soziale Integration betrachtet. Etwa die Hälfte der europäischen Arbeitskräfte ist in KKU beschäftigt, und ein wirksames Management von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit ist ausschlaggebend, um einerseits das Wohlbefinden der Arbeitnehmer sicherzustellen und andererseits das langfristige wirtschaftliche Überleben dieser Unternehmen zu sichern. Statistiken und Studien zufolge ist es jedoch um die Sicherheit und den Schutz der Gesundheit vieler Beschäftigten in KKU schlecht bestellt und die Gewährleistung eines guten Arbeitsschutzmanagements stellt nach wie vor eine große Herausforderung dar. Auf dieses Problem geht der von der Europäischen Kommission verabschiedete strategische Rahmen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014-2020 ein, der die Verbesserung der Kapazitäten von KKU in Bezug auf die Einführung wirksamer und effizienter Risikopräventionsmaßnahmen als eines der wichtigsten strategischen Ziele für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit nennt.

Als Reaktion auf die bestehende Kluft zwischen den Anforderungen an Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und der Praxis am Arbeitsplatz brachte die EU-OSHA ein weitreichendes dreijähriges Projekt (2014-2017) auf den Weg. Das übergeordnete Ziel dieses Projekts ist die Ermittlung zentraler Erfolgsfaktoren im Hinblick auf politische Konzepte, Strategien und praktische Lösungen, um die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU in Europa zu verbessern. Das Projekt, das von einer Gruppe von Forschern des Konsortiums „Sichere Klein- und Kleinstunternehmen“ (SESAME) in Auftrag gegeben wurde, zielte darauf ab, politische Empfehlungen zu unterstützen und zur aktuellen Debatte über die Regulierung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in Europa im Hinblick auf Kleinunternehmen beizutragen. Ziel war es zudem, gute praktische Lösungen auf Arbeitsebene zu ermitteln, um ein gutes Management im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit zu gewährleisten, und die Weiterentwicklung bestehender oder neuer praktischer Werkzeuge, wie die interaktive Online-Gefährdungsbeurteilung (OiRA), zu fördern.

Diese Zusammenfassung stellt die Gesamtergebnisse des Projekts dar, die analysiert wurden, um evidenzbasierte Empfehlungen für die Entwicklung wirksamerer politischer Programme und Interventionen zur Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU zu unterstützen. Der Bericht versucht, einige grundlegende politische Fragen zu beantworten, die sich darauf beziehen, was unter welchen Umständen funktioniert und was nicht, und berücksichtigt dabei Aspekte wie Formen der Governance und Regulierung, Durchsetzung, Beratungsdienste, Information und Bildung, finanzielle Unterstützung, Tarifverträge und Beteiligung der Sozialpartner.



Christa Sedlatschek

Direktor

Zusammenfassung

Diese Zusammenfassung beinhaltet die abschließende Analyse von SESAME, einem dreijährigen (2014-2017), theoretisch fundierten, politikorientierten und EU-vergleichenden empirischen Forschungsprojekt zum Thema Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in Klein- und Kleinstunternehmen (KKU). Ein Team erfahrener Forscher untersuchte in neun EU-Mitgliedstaaten die Vorkehrungen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und deren Rahmenbedingungen in den KKV und ermittelte sowohl die wichtigsten Herausforderungen als auch die Erfolgsfaktoren in Bezug auf Richtlinien, Strategien und praktische Lösungen, die zu Verbesserungen der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in diesen Unternehmen in Europa führen. Die Studie liefert ein neues, vergleichendes und kontextbezogenes Verständnis von „Was funktioniert für wen und unter welchen Umständen“ sowie evidenzbasierte Empfehlungen für die Entwicklung effizienterer und effektiverer politischer Programme zur Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKV.

Ein umfassender Ansatz für die Erforschung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKV

Das Projekt verbindet eine umfassende Überprüfung des verfügbaren Wissens mit einer quantitativen Sekundäranalyse der Zweiten Europäischen Unternehmensumfrage über neue und aufkommende Risiken (ESENER-2) und einer qualitativen Analyse der Daten aus 162 Fallstudien. Sie wird in vier miteinander verbundenen Forschungsphasen durchgeführt:

1. In der ersten Phase, „Sachstand“ (EU-OSHA, 2016), wurde der aktuelle sozioökonomische und regulatorische Rahmen, in dem KKV tätig sind, analysiert, der Stand der Forschung zum Thema Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKV in der EU kritisch hinterfragt und eine gezielte Analyse der ESENER-2-Umfrage vorgenommen. Dieser kombinierte Ansatz zeigt, dass ein wesentlicher Teil der KKV Organisations- und Geschäftsstrategien entwickelt, die als „Low Road“-Strategien charakterisiert werden können — d. h. Bündel von Organisations- und Geschäftsstrategien, die von KKV in ihrem Kampf um das Überleben ihres Unternehmens eingesetzt werden (eine ausführlichere Erklärung der Verwendung dieses Begriffs in der Literatur und im Projekt SESAME ist in Abschnitt 2.2 enthalten). Die Einschränkungen in Bezug auf die Mittel, das Wissen und den Schutz der Arbeitnehmer im Zusammenhang mit diesen „Low-Road“-Strategien gehören zu den Schlüsselfaktoren, die erklären, warum Arbeitnehmer in KKV einem höheren Risiko gravierender Probleme im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit ausgesetzt sind als diejenigen, die in größeren Unternehmen arbeiten. Die Analyse ergab auch deutliche Lücken im Verständnis des Zusammenhangs zwischen Intervention, Wirksamkeit, Übertragbarkeit und dem größeren sozioökonomischen Rahmen und Regelungsumfeld, in dem die KKV tätig sind. Diese Fragen bestimmten den Ansatz für die folgenden Phasen des Projekts.
2. In der zweiten Phase „Arbeitsplatz-Perspektive“ (EU-OSHA, 2018a) wurden sowohl geschäftsführende Inhaber als auch Arbeitnehmer aus 162 KKV in mehreren Sektoren in neun EU-Mitgliedstaaten befragt, um ihre Ansichten zu Sicherheit und Gesundheit einzuholen. Die Analysen dieser qualitativen Daten führten zu einem kontextbezogenen und differenzierten Verständnis der Praktiken, Prozesse und Mechanismen im Zusammenhang mit Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKV, wobei sowohl die große Heterogenität der KKV in Europa als auch ihre Gemeinsamkeiten berücksichtigt wurden. Gleichzeitig stützten sie weitgehend die Schlussfolgerungen, die sich aus der Überprüfung früherer Forschungsarbeiten ergaben, und machten auf die umfassenden Kategorien aufmerksam, aus denen bestimmte Erklärungsansätze gezogen werden können, die für das Verständnis der wichtigsten Schwachstellen sowohl der geschäftsführenden Inhaber von KKV als auch ihrer Arbeitnehmer nützlich sind. In diesem Zusammenhang wurde im Rahmen der Analyse außerdem bestätigt, dass der „Standpunkt der Arbeitnehmer“ bei der arbeitsschutzbezogenen Forschung in Bezug auf KKV weitgehend fehlt, und es wurde einiges getan, um dieses Ungleichgewicht zu beheben.

3. In der dritten Phase (EU-OSHA, 2017a, b) lag der Schwerpunkt auf den „Richtlinien, Strategien, Instrumenten und Tools“, die von Vermittlern, Behörden und Arbeitsschutzeinrichtungen zur Unterstützung guter Praktiken für die Sicherheit und Gesundheit in KKU eingesetzt werden. Es wurde eine vergleichende Analyse von 44 bewährten Praktiken aus 12 Ländern durchgeführt, die unterschiedliche regulatorische Rahmenbedingungen, Systeme und Ansätze für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU widerspiegeln. Diese Praktiken verdeutlichen die Vielfalt der Strategien, Instrumente und Tools, die die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU wirksam verbessern können, sowie das weitreichende Potenzial über die Grenzen hinweg zu wirken und zu lernen. Darüber hinaus wurden in Dialog-Workshops und Interviews mit Vermittlern, einschließlich Arbeitgebervertretern, Arbeitnehmervertretern, Regulierungsbehörden und Beratern für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Ansätze für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU diskutiert und Hindernisse sowie Wegbereiter ermittelt, um die Mechanismen der Regulierung und Steuerung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU besser zu verstehen.
4. Während die ersten drei Phasen des Projekts SESAME zu unabhängigen Berichten führten, werden in der vierten Phase, der „Endanalyse“, die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und die übergreifenden Schlussfolgerungen des Projekts als Ganzes dargestellt. Der Bericht beschreibt, was über Art und Rahmenbedingungen der Probleme, Erfahrungen und Praktiken im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU sowie über die Faktoren, die diese bestimmen, in Erfahrung gebracht worden ist. Unter Berücksichtigung der vergleichenden Analysen in den in die Studie einbezogenen EU-Ländern ergeben sich die folgenden abschließenden politischen Handlungsempfehlungen: Ermittlung von Bedingungen zur Verbesserung der Wirksamkeit von Regulierung und politischen Programmen, Formulierung von Gestaltungsempfehlungen für Tools und Instrumente und Vorschlag möglicher Rollen für verschiedene Interessenvertreter und Vermittler.

Zusätzlich zu seiner systematischen EU-vergleichenden Dimension wurden im Rahmen des Projekts SESAME zwei weitere konzeptionelle und analytische Perspektiven untersucht, wodurch es sich von einem Großteil der bisherigen Studien über Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU unterscheidet. Zum einen betrachtete das Projekt das sozioökonomische und regulatorische Umfeld, in dem sich die KKU befinden, um ein kontextbezogenes Verständnis des Arbeitsschutzes in diesen Unternehmen zu vermitteln. Zum anderen wurde von Anfang an betont, dass die Perspektiven der Arbeitnehmer in der gängigen Literatur zum Thema Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit oft fehlten, da diese sich in erster Linie an den Erfahrungen und Bedürfnissen der geschäftsführenden Inhaber von KKU orientieren. Das Projekt berücksichtigte daher auch die Sichtweisen und Erfahrungen der Arbeitnehmer in KKU.

In dieser Zusammenfassung werden die wichtigsten Forschungsergebnisse dieses ganzheitlichen Forschungsprojekts zusammengefasst, beginnend mit der sozioökonomischen Umgebung und dem regulatorischen Rahmen, in dem KKU eingebettet sind und in dem sie ihre Überlebensstrategien entwickeln. Dies ist von entscheidender Bedeutung, um die komplexe und vielschichtige Realität der geschäftsführenden Inhaber von KKU und der Arbeitnehmer in Zusammenhang zu bringen und ihre täglichen Erfahrungen und Praktiken in Bezug auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit zu verstehen. Dieses Wissen ist wiederum unerlässlich, um eine eingehende und fundierte Bewertung dessen vorzunehmen, was unter welchen Umständen für wen funktioniert. Auf der Grundlage dieser Bewertung wurden Perspektiven und Empfehlungen formuliert, wie Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit für die Arbeitnehmer in diesen Unternehmen verbessert werden können.

„Low Road“-Strategien im Zusammenhang mit zerklüfteten Beschäftigungsverhältnissen und Deregulierung

Der Hauptansatz dieser Studie basiert auf der Anerkennung einer veränderten sozioökonomischen Umgebung und allgemeiner deregulierender (oder neu regulierender) wirtschaftlicher Rahmenbedingungen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in vielen EU-Mitgliedstaaten, in denen eine große Gruppe dieser Unternehmen nicht erreicht wird, sowie der neuen und grundlegenden

Herausforderungen, die dies für den Transfer nachhaltiger Strategien zur Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, insbesondere für die Arbeitnehmer in schwer zugänglichen KKU, darstellt.

Annähernd 99 % der Unternehmen in der EU sind Klein- und Kleinstunternehmen, in denen knapp 50 % der EU-Arbeitnehmer beschäftigt sind. Obwohl ihre Bedeutung für Wirtschaft und Beschäftigung weithin anerkannt ist, zeigt die in dieser Zusammenfassung dargestellte Analyse, dass eine Reihe von sozioökonomischen Entwicklungen zu einer zunehmenden strukturellen Anfälligkeit geführt haben, sodass ein großer Teil der KKU gezwungen ist, eine organisatorische und unternehmerische „Low Road“-Strategie zu verfolgen, um zu überleben. Eine wesentliche Tendenz ist die Verlängerung der globalen Wertschöpfungsketten, in denen KKU häufig in abhängigen und weniger starken Positionen angesiedelt sind als ihre größeren Mitbewerber und die damit verbundene Verlagerung von Risiken und Kosten aus größeren Betrieben auf sich selbst erfahren. Der damit verbundene Druck auf die Arbeitsbedingungen trägt dazu bei, dass prekäre Arbeitsbedingungen zunehmen und die Zahl der durch unsichere Verträge, Verlust von Lohnleistungen, unbezahlte Überstunden und Risiken für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit gefährdeten Arbeitnehmer steigt. Die zunehmende Komplexität der organisatorischen Wechselwirkungen führt zudem zu einer zunehmenden Kluft zwischen Arbeitsverträgen, Beschäftigungsregulierung und Führungskontrolle, was unter dem Begriff der zerklüfteten Beschäftigungsverhältnisse zusammengefasst wird. Infolge dieser Entwicklungen fehlen den KKU allgemein die Mittel für Präventionsmaßnahmen im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und für ein angemessenes Arbeitsschutzmanagement; die in diesen Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer sind vermutlich schlechteren Arbeitsbedingungen, einer geringeren Arbeitsplatzqualität und proportional größeren Risiken für ihre Gesundheit, Sicherheit und ihr Wohlbefinden ausgesetzt.

Diese Entwicklungen stellen die Regulierungsbehörden vor neue und grundlegende Herausforderungen, insbesondere im Hinblick auf die Unternehmen in den am stärksten gefährdeten Bereichen der Wirtschaft. Die bestehenden institutionellen Unterschiede zwischen den Strukturen, dem Organisationsprozess und den rechtlichen Rahmenbedingungen der Arbeitsaufsichtsbehörden in den verschiedenen Ländern sind erheblich. Trotz eines allgemeinen Abbaus der Mittel für die Kontrollen in vielen Mitgliedstaaten und eines politischen Rahmens, der eine Aufhebung der so genannten regulatorischen Belastung der Unternehmen begünstigt, wurden jedoch neue Initiativen ergriffen, um die Einflussnahme auf KKU zu verbessern, oft in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern oder anderen Interessengruppen.

Verständnis der Arbeitspraktiken im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit aus der Sicht von geschäftsführenden Inhabern und Arbeitnehmern

Fallstudien, die in 162 KKU durchgeführt wurden, die in verschiedenen Sektoren in neun EU-Ländern tätig sind, geben einen umfassenden Überblick über die Praktiken und Erfahrungen sowohl der geschäftsführenden Inhaber als auch der Arbeitnehmer. Diese Daten liefern klare Erkenntnisse über die Komplexität und Heterogenität von KKU und ihre gemeinsamen Merkmale. Durch die unterschiedliche Betrachtung aus der Sicht der Arbeitnehmer und der geschäftsführenden Inhaber wurde ein besseres Verständnis der komplexen Mechanismen geschaffen, aus denen hervorgeht, warum Arbeitgeber und Arbeitnehmer häufig dieselbe Einschätzung von Risiken im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit zu haben scheinen, und wie diese angegangen werden sollten. Dies ist sowohl für die kleinsten Unternehmen als auch für die KKU, die zu „Low-Road“-Geschäftsstrategien gezwungen sind, von besonderer Bedeutung.

Ressourcenknappheit ist ein häufiges Merkmal von KKU; sie hat viele Dimensionen und betrifft sowohl geschäftsführende Inhaber als auch Arbeitnehmer. Ihr Umfang hängt oft von den Entscheidungen in Bezug auf die Organisation von Produktion und Dienstleistungserbringung ab, die von mächtigeren Akteuren in den Wirtschaften und Geschäftsbeziehungen getroffen werden, in die die KKU eingebunden sind. Für geschäftsführende Inhaber in KKU bedeutet dies jedoch einen Mangel an Führungsressourcen, ein geringes Maß an allgemeinen betriebswissenschaftlichen Kenntnissen, einen knappen Zugang zu finanziellen Mitteln, Anfälligkeit gegenüber ihren größeren und stärkeren Kunden und Lieferanten sowie begrenzte technologische Ressourcen.

In Bezug auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit heißt dies, dass das Verständnis für die Anforderungen gering ist, dass die Zeit und Aufmerksamkeit, die diesem Thema gewidmet wird, begrenzt ist, dass man sich nicht darum bemüht, zu lernen, wie man die Maßnahmen verbessern kann, und dass man derartige Verbesserungen nicht als potenziell wirksam und rentabel ansieht. Aber auch die Arbeitnehmer in den KKU verfügen über mangelhafte Ressourcen, die denen ihrer Arbeitgeber entsprechen, was die Risikokontrolle und die Auswirkungen auf ihre eigene Sicherheit und Gesundheit beeinträchtigt. Für viele bedeutet dies unsicherere Arbeitsmarktpositionen und Beschäftigungsverträge, vergleichsweise schlechtere Bildung und Qualifikationen und natürlich schlechtere formale Strukturen und Möglichkeiten für Mitsprache und Vertretung.

Die Bedeutung dieser übereinstimmenden Ressourcenknappheit zeigt sich auch in einem zweiten gemeinsamen Merkmal von KKU: der von Arbeitnehmern und geschäftsführenden Inhabern geteilten Bewertung von Risiken und Präventivmaßnahmen, die sie anfällig machen, selbst hohe Unfallrisiken zu vernachlässigen, da sie nicht über die persönliche Erfahrung mit Unfällen und weniger offensichtlichen Risiken, einschließlich psychosozialer Risiken, verfügen. Darüber hinaus neigen sie dazu, ihr Wissen und ihren Grad an Kontrolle über die Risiken der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit zu überschätzen. Diese übereinstimmende Bewertung hat mehrere Ursachen, darunter die räumliche und soziale Nähe und die Ungezwungenheit die diese Arbeitsplätze auszeichnet. Die Tatsache, dass geschäftsführende Inhaber und Arbeitnehmer oft Seite an Seite arbeiten, kann Möglichkeiten für die Einbindung von Arbeitnehmern eröffnen, die folglich die betriebliche Perspektive in Bezug auf Arbeitsschutz und andere Fragen teilen. Dies wiederum führt zu gemeinsam getragenen Vorstellungen, dass man sich auf den „gesunden Menschenverstand“ als Mittel zum Umgang mit Risiken verlassen kann. Wie die hier vorgestellte Analyse jedoch zeigt, ist es wahrscheinlich, dass dies entweder zu einer Unterschätzung der Risiken und der Mittel zu ihrer effektiven Bewältigung führen wird oder dazu, dass diese nicht erkannt werden. Darüber hinaus wird natürlich auch die Last der Verantwortung für die Bewältigung der Risiken am Arbeitsplatz vom Arbeitgeber, der dafür rechtlich verantwortlich ist, auf die Arbeitnehmer verlagert, die mit diesen Risiken konfrontiert sind. All dies geschieht ohne wesentliche Veränderung in Bezug auf die Machtverhältnisse zwischen Arbeitnehmern und ihren Arbeitgebern, sodass die Arbeitnehmer, die sich möglicherweise bereits in schwierigen Arbeitsverhältnissen befinden, ein Verantwortungsgefühl für ihre eigene Arbeitssicherheit besitzen, jedoch nicht über die Mittel verfügen, sich wirksam zu schützen. Die Formlosigkeit führt außerdem zu einem Ad-hoc-Ansatz, der die Arbeitsorganisation und die Regelungen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit dominiert, wohingegen die derzeitigen Regulierungsansätze für letzteres sicherlich ein grundlegendes Maß an Formlichkeit erfordern. Die Formlosigkeit kann auch bedeuten, dass die Formlichkeit der Beziehungen zwischen geschäftsführenden Inhabern und Arbeitnehmern als unnötig (und sogar kontraproduktiv) erachtet wird, obwohl aus vielen früheren Untersuchungen hervorgeht, dass formelle Vereinbarungen zur Vertretung von Arbeitnehmern in Bezug auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit wichtig sind, um ein systematischeres Arbeitsschutz-Management zu gewährleisten. Die in dieser Zusammenfassung dargestellten Ergebnisse deuten darauf hin, dass Ansätze zur informellen oder formellen Arbeitnehmerbeteiligung diese Besonderheiten in KKU berücksichtigen müssen, sowohl in Bezug auf die empfohlenen Beteiligungsformen als auch auf ihren Inhalt.

Ein drittes wichtiges Merkmal, das sich auf die Leistungen im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU auswirkt, hängt mit dem geringeren institutionellen Druck zusammen, unter dem diese Unternehmen im Allgemeinen tätig sind. Dies ist das Ergebnis ihrer geringeren Präsenz und ihres geringeren Kontakts mit den Regulierungsbehörden, ihrer geringeren Anfälligkeit für die Aufmerksamkeit der öffentlichen Medien und ihrer im Allgemeinen eingeschränkteren Governance-Kontakte. Da der verpflichtende institutionelle Druck in der Regel den Ausgangspunkt für die Bewältigung von Fragen der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU sowie die Grundlage für einen Großteil der Maßnahmen der mit ihnen arbeitenden Vermittler bildet, ist die Rolle der Regulierungsbehörden von grundlegender Bedeutung, wie im Folgenden näher erläutert wird.

Ein letztes gemeinsames Merkmal, das in dieser Zusammenfassung veranschaulicht wird, ist die Bedeutung des Verständnisses der besonderen „Identität“ des geschäftsführenden Inhabers in (insbesondere den kleineren) KKU. Ein geschäftsführender Inhaber ist gleichzeitig Unternehmer, Handwerker und Familienmensch. Er versteht sich als verantwortungsbewusste Person, die sich um ihre Mitarbeiter kümmert und dies auch gegenüber ihren Interessengruppen demonstriert. Diese ausgeprägte Identität kann sogar einer der Gründe für die Ablehnung der traditionellen Risikobewertung

sein, da die Auflistung von Risiken als indirekte Kritik angesehen werden kann, die eine Vernachlässigung ihrer Arbeitgeberverantwortung impliziert.

Triebkräfte und Hindernisse bei der Regulierung und Steuerung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU

In den verschiedenen Phasen der Studie ging es darum, die treibenden Kräfte und Hindernisse einer wirksamen Strategie für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in Bezug auf KKU, die Schwierigkeiten, diese Unternehmen zu erreichen, und die spezifischen institutionellen und regulatorischen Rahmenbedingungen, in die sie eingebunden sind, zu ermitteln und zu analysieren. Zu diesem Zweck wurde eine breite Definition der Regulierung beschlossen, die nicht nur Instrumente und Prozesse der öffentlichen Regulierung, sondern auch öffentlich-private Regulierungskombinationen, die Regulierung der Lieferkette und neue Formen von Arbeits- und Beschäftigungsprozessen sowie die Rolle verschiedener Beteiligter, wie staatliche und regulatorische Inspektionen, Beratungsdienste, Sozialpartner, Tarifverträge, Versicherungsunternehmen und dergleichen umfasst.

Eine erste Schlussfolgerung dieser Analyse ist, dass ein gut entwickeltes und glaubwürdiges System öffentlicher Regulierung unabhängig von der Zusammensetzung der Regulierungsmaßnahmen die wesentliche Grundlage ist, auf der alle anderen Akteure und Prozesse aufbauen. Die Notwendigkeit, die staatlichen Systeme zur Regulierung und Inspektion in allen Mitgliedstaaten zu stärken und aufrechtzuerhalten sowie die Durchsetzung der regulatorischen Anforderungen an Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in allen Betrieben zu gewährleisten, ist eine der wichtigsten Handlungsempfehlungen dieser Studie. Diese Empfehlung ist umso wichtiger, da Anlass zur Sorge besteht, dass diese Grundlage der öffentlichen Regulierung durch den Rückgang der verfügbaren Mittel und eine allgemeine Tendenz zur Deregulierung gefährdet ist.

Die hier dargestellte Analyse der aktuellen politischen und regulatorischen Rahmenbedingungen weist einige wichtige und positive Tendenzen und Entwicklungen auf, die sich auf das Ausmaß auswirken, in dem Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU wirksam verbessert werden können. Auf EU-Ebene wird die Bedeutung der jüngsten Initiativen und Stellungnahmen hervorgehoben, die die spezifischen durch die Strukturen von KKU bedingten Anfälligkeiten und die damit verbundene schlechte Leistung im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit unterstützen können. Es wird jedoch auch auf widersprüchliche und schwer zu vereinbarende politische Entwicklungen hingewiesen, die mit diesem ausdrücklichen Bewusstsein für die Situation in den KKU, wie die allgemeine ökonomische Orthodoxie und deregulierende Tendenz, und den Rückgang der Mittel für die regulatorische Inspektion von KKU in allen Mitgliedstaaten einhergehen. Daher haben KKU in der Regel immer noch eine geringe Priorität in Bezug auf Inspektion und Unterstützung.

Trotz dieser Beobachtung über die etwas mehrdeutige und sogar widersprüchliche Rolle der öffentlichen Regulierung verweisen die Ergebnisse auf die wichtigen Beiträge einer Vielzahl institutioneller Akteure zur Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU durch die Umsetzung einer Vielzahl von Programmen, Maßnahmen, Ratschlägen, Leitlinien und praktischen Tools. In der dritten Phase des Projekts SESAME wurden 44 Beispiele für bewährte Praktiken kritisch hinterfragt und die spezifischen Zusammenhänge und Bedingungen, unter denen sie zur Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU beitragen konnten, bewertet. In diesem Zusammenhang wurde eine Reihe von Faktoren herausgearbeitet, die zum Erfolg derartiger Initiativen beitragen, einschließlich ihrer Spezifität, der einfachen Handhabung, des Zugangs und der Verfügbarkeit für KKU. Ihr Erfolg in Bezug auf Wirkung, Übertragung und Nachhaltigkeit hängt jedoch stark davon ab, wie solche Initiativen und Maßnahmen durch die Regulierung gestaltet werden und von der Durchsetzung der Regulierungsstrategien durch die nationalen Behörden. In diesem Zusammenhang wird durch die Ergebnisse deutlich hervorgehoben, wie wichtig der ordnungspolitische Rahmen der Initiativen zur Unterstützung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU ist, insbesondere in Bezug auf deren Koordinierung oder Inszenierung, Nachhaltigkeit und Übertragung, wenn eine wirksame und weitreichende Wirkung erzielt werden soll.

Typologien und Gestaltungsempfehlungen zur effektiven

Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU

Ausgehend von einer Analyse der Art und des Kontextes der Probleme in Bezug auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU wurden mehrere Typologien herausgearbeitet, die eine Grundlage für die Bewertung liefern, warum, für wen und unter welchen Umständen erwartet werden kann, dass Strategien und Instrumente zur Unterstützung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU funktionieren. Wenngleich die unterschiedlichen Erfahrungen im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU anerkannt werden, bestand das Ziel der Entwicklung von Typologien darin, einige gemeinsame Elemente in ihnen besser widerzuspiegeln, die Auswirkungen auf die Gestaltung von Programmen, Maßnahmen und Instrumenten haben, mit denen wirksam in die Verbesserung des Arbeitsschutzes in diesen Unternehmen eingegriffen werden kann. Die Typologien wurden um vier Kriterien herum entwickelt: (1) nationale Merkmale, (2) die Geschäftspraktiken der geschäftsführenden Inhaber von KKU, (3) Unternehmensgröße und (4) den Sektor, in dem die KKU tätig sind.

Dieser Ansatz ermöglichte es, KKU zu klassifizieren, z. B. nach ihren Geschäftspraktiken und Reaktionen auf Arbeitsschutzbestimmungen und anderen Formen der Unterstützung. Auf dieser Grundlage wurden die unterschiedlichen Gruppen der „Ausweichenden“, „Reagierenden“ und „Lernenden“ identifiziert, die sich in Bezug auf den Risikoansatz, das Wissen über Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und die Beziehungen zu den verschiedenen Akteuren und Aufsichtsbehörden im Bereich Arbeitsschutz erheblich unterscheiden. All dies hat natürlich Auswirkungen auf die maßgeschneiderte Gestaltung von Aktionen und Unterstützungsstrategien. Es zeigte sich, dass es viele der bewährten Praktiken, die im Zusammenhang mit Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit ermittelt wurden, auch erfolgreich in KKU umgesetzt werden konnten, die einen reaktiven Ansatz verfolgten (d. h. Reagierende). Diese Art von KKU leitet selten von selbst Präventivmaßnahmen ein und sucht selten nach Informationen oder Unterstützung; sie sind vielmehr darauf angewiesen, dass Vermittler, Kunden oder Gleichgesinnte Maßnahmen vorschlagen. Gleichwohl wurde beobachtet, dass die Ausweichenden durchaus ein Interesse an der Verbesserung ihres Arbeitsumfelds haben können, insbesondere wenn der Zeitpunkt der Intervention günstig ist und ihnen die Dienstleistung oder Verbesserung schmackhaft gemacht wird, z. B. dadurch, dass sie kostenlos ist oder dass Verbesserungen im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit mit Produktivitätssteigerungen in Verbindung gebracht werden können. Darüber hinaus wurden allgemeine wichtige Aspekte in Bezug auf die Gestaltungskriterien ermittelt, wie z. B. dialogorientierte Ansätze oder die Zusammenarbeit mit vertrauenswürdigen Vermittlern und Kollegen.

Die drei Arten von KKU reagieren zudem unterschiedlich auf institutionellen Druck. In diesem Zusammenhang wurde erneut bestätigt, dass Zwangsmechanismen, die in Form von behördlichen Inspektionen oder Arbeitsschutzanforderungen von Kunden in der Lieferkette auftreten können, für die Unternehmen mit dem niedrigsten Arbeitsschutzniveau (die Ausweichenden) besonders wichtig sind. Aber auch koordinierte oder inszenierte Ansätze, die zwingenden Druck mit normativem Druck, so genannten mimetischen Mechanismen (durch Gleichgesinnte) und praktischen, leicht zu übertragenden Beispielen kombinieren, sind für KKU langfristig wichtig.

Durch die Studie wurde bestätigt, dass branchenspezifische Besonderheiten sowie physische und organisatorische Merkmale einen wichtigen Einfluss sowohl auf die in einem Sektor vorherrschenden Risiken für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit als auch auf die Art und Weise, wie mit diesen Risiken umgegangen wird, haben. Der wesentliche Aspekt dabei ist, dass die sektorale Anpassung für KKU viel wichtiger ist als für größere Unternehmen, da letztere oft über spezielles Personal verfügen, das allgemeine Vorschriften und Informationen zum Thema Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in die speziellen Anforderungen des Unternehmens übertragen kann, während KKU diesbezüglich von Vermittlern abhängig sind. Daher ist es notwendig, eine Terminologie und Sprache zu verwenden, die für einen bestimmten Sektor und nicht selten für einen bestimmten Teilsektor geeignet ist, damit die geschäftsführenden Inhaber und ihre Mitarbeiter die Unterstützung im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit richtig einordnen können.

Kritische Auseinandersetzung mit politischen Optionen

Der letzte Teil dieser abschließenden Analyse zielt darauf ab, einige grundlegende politische Fragen zu beantworten, die sich darauf beziehen, was in Bezug auf die Verbesserung der Ergebnisse von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU unter welchen Umständen funktioniert und was nicht. Dabei werden die Auswirkungen der vorgenannten Analyse auf politische Optionen erörtert, wobei Aspekte wie Formen der Governance und Regulierung, Vollstreckung, Beratung, Information und Bildung, finanzielle Unterstützung, sozialer Dialog, Tarifverträge/Sozialpartner und dergleichen berücksichtigt werden. Die Schlussfolgerungen lauten wie folgt:

- Aus einer Analyse der Richtlinien und Programme wurden Praktiken herausgearbeitet, die besonders geeignet erscheinen, auf die jüngsten sozioökonomischen Entwicklungen und die konkrete Position der KKU in der Wirtschaft zu reagieren. Dazu gehören Strategien zur Nutzung der innerhalb der Lieferketten ermittelten Verbindungen, um die Unterstützung von Regelungen für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in KKU zu fördern, die sich als Anbieter von Dienstleistungen oder Waren in den unteren Ebenen befinden, wie z. B. Lieferantenzertifizierung, Systeme der gesamtschuldnerischen Haftung, Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen, Vorschriften zur Begrenzung der Anzahl der Unterauftragsstufen und Embargosysteme für nicht konforme Unternehmen.
- Die institutionelle Unterstützung der treibenden Kräfte für bewährte Praktiken bei der Regelung von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz in KKU erfordert die Einbeziehung von Konstellationen von Regulierungsakteuren, die in dem sozialen und wirtschaftlichen Umfeld der KKU vertreten sind, und nicht von Initiativen einzelner Akteure. Regulatorische Inspektoren, Gewerkschaftsvertreter, Fachkräfte, Vertreter einer Handels-, Sozialversicherungs- oder Branchenorganisation, die Akteure der öffentlichen und privaten Aufsicht und andere Akteure können durch eine koordinierte Ausrichtung ihrer Aktivitäten eine viel größere Wirkung erzielen. Diese Aufgabe wird oft von der Regulierungsbehörde eingeleitet.
- Ein verstärkter Schwerpunkt auf der regulatorischen Inspektion von KKU ist wichtig, nicht nur um die Durchsetzung der bestehenden Vorschriften zu gewährleisten und Verbesserungen an den zu überprüfenden Arbeitsplätzen vorzunehmen, sondern auch zur Umsetzung der geforderten Arbeitsschutzstandards beizutragen, sodass andere private/öffentliche Arbeitsschutzakteure die geltenden Vorschriften als Grundlage für ihre eigenen Aktivitäten nutzen können.
- In erfolgreichen Interventionsmaßnahmen wird der direkte und persönliche Kontakt zu den KKU betont, sei es durch Arbeitsaufsicht oder andere Formen der Kontrolle durch Behörden zu Themen wie Lebensmittelsicherheit oder Steuern, sei es durch die Zusammenarbeit mit den Vertretern von Vermittlern von Gewerkschaften, Berufsverbänden, Versicherungsgesellschaften oder Präventionsdiensten.
- Geschäftsführende Inhaber und Arbeitnehmer in KKU bevorzugen leicht anwendbare und übertragbare Lösungen und können sektorangepasste Lösungen besser umsetzen als Ansätze, die sich allgemein an KKU richten. Die Auseinandersetzung mit den Bedürfnissen von Unternehmen und Arbeitnehmern in KKU auf Sektorebene, beispielsweise durch dreigliedrige Institutionen, kann ein Weg sein, dies zu erreichen.
- Eine bessere Einbindung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit in das sektorspezifische Bildungssystem und die arbeitsmarktbezogene Bildung ist ein Weg, um Wissen und Bewusstsein zu erhöhen.
- Programme, die für KKU kostenlos sind, weisen eine größere Reichweite und Akzeptanz auf. Daher ist es von entscheidender Bedeutung zu prüfen, wie die Strategien finanziert und eine stabile und nachhaltige Mittelbeschaffung sichergestellt werden kann. In einigen Ländern wird dies durch beitragsorientierte Versicherungsprogramme erreicht.

- Die Akzeptanz der Richtlinien durch die Interessengruppen ist ein wichtiger Aspekt für die Umsetzung und Effizienz von Arbeitsschutzstandards. Die Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden an der Entwicklung von Maßnahmen, die auf KKU angewendet werden können, bietet diesen Maßnahmen eine bessere Aussicht auf eine breite Akzeptanz in der Gesellschaft und damit auch in den KKU.
- Das Ergebnis von Tarifverhandlungen und dreigliedriger Regulierung allgemein anwendbar zu machen oder Tarifverhandlungen einen rechtlichen Status zu verleihen, sind starke Mechanismen zur Überwindung der Unterrepräsentation von KKU in den Strukturen des sozialen Dialogs.
- Die Verlängerung der Wertschöpfungsketten bedeutet, dass es zunehmend notwendig ist, in der Wertschöpfungskette weiter nach oben vorzudringen, um mit den Akteuren und Prozessen in Kontakt zu treten, die zu zerklüfteten Beschäftigungsverhältnissen in den Betrieben beitragen. Eine wirksame Vertretung der Interessen der Arbeitnehmer im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit kann über die Kapazitäten der auf Arbeitsplatzebene angesiedelten Vertretungsinstitutionen in kleineren Unternehmen, insbesondere in den unteren Ebenen der Lieferketten, hinausgehen, aber die Vertretung auf höheren Ebenen oder auf Sektorebene muss gewährleistet sein.

Als abschließende Schlussfolgerung wird die Bedeutung der ausdrücklichen Anerkennung einer speziell auf KKU ausgerichteten Arbeitsschutzpolitik im Rahmen mehrerer EU-Initiativen und -Stellungnahmen hervorgehoben sowie die Erkenntnis der Notwendigkeit, auch die neuen Entwicklungen im Arbeitsumfeld (wie zuvor definiert) anzugehen, selbst wenn die Methoden für eine wirksame Umsetzung und Überwachung der Fortschritte bis dato möglicherweise unklar sind (siehe beispielsweise die Säule sozialer Rechte, der strategische Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014-2020 sowie die Mitteilungen der Europäischen Kommission über die Säule sozialer Rechte und sicherere und gesündere Arbeitsplätze für alle). Bekanntermaßen bietet der Ausschuss Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter (SLIC) ein Forum für den Austausch von Informationen und Strategien zur Arbeitsaufsicht in der EU und beteiligt sich aktiv daran, wobei die Herausforderungen der Gewährleistung eines verbesserten Arbeitsschutzes in den KKU ganz oben auf seiner Tagesordnung stehen. Bei den derzeitigen Investitionen sowohl in den SLIC als auch in die Kapazitäten der Regulierungs- und Vollzugsbehörden in vielen EU-Mitgliedstaaten ist es jedoch nur schwer vorstellbar, wie die Regulierungsbehörden auf nationaler Ebene in der Lage sein werden, die an sie gerichteten Anforderungen der jüngsten EU-Richtlinien wirksam umzusetzen. Daher ist die unausweichliche weitere Schlussfolgerung, dass in vielen Mitgliedstaaten mehr Mittel für diese Herausforderungen und zur Unterstützung gemeinsamer Aktionen auf EU-Ebene bereitgestellt werden müssen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass die Höhe der Investitionen voraussichtlich vergleichsweise gering sein wird. Sie werden in der Tat durch die Kosten für die Produktivität und die öffentlichen Mittel, die sich aus den gegenwärtig vermeidbaren Schäden für Arbeitnehmer in KKU in der gesamten EU ergeben, in den Hintergrund gedrängt. Folglich würden derartige Investitionen dazu dienen, das derzeitige Muster des Ungleichgewichts bei der Verteilung der Risiken am Arbeitsplatz nach Unternehmensgröße zu verringern und gleichzeitig Einsparungen für die Wirtschaft zu erzielen, indem wirksamere Präventionsstrategien zur Bewältigung von Risiken im Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit unterstützt würden, und zwar unabhängig von der Unternehmensgröße.

Die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) trägt zur Schaffung sichererer, gesünderer und produktiverer Arbeitsplätze in Europa bei. Die Agentur untersucht, entwickelt und verbreitet verlässliche, ausgewogene und unparteiische Informationen über Sicherheit und Gesundheit und organisiert europaweite Sensibilisierungskampagnen. Die 1994 von der Europäischen Union gegründete Agentur mit Sitz in Bilbao (Spanien) bringt Vertreter der Europäischen Kommission, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie führende Sachverständige aus den EU-Mitgliedstaaten und anderen Ländern zusammen.

Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

Santiago de Compostela 12, 5. Etage
48003 Bilbao, Spanien
Tel.: (+34) 944 358 400
Fax: (+34) 944 358 401
E-Mail: information@osha.europa.eu

<http://osha.europa.eu>



Publications Office