



# Europäische Union und gesetzliche Unfallversicherung

## 1 Einleitung

Bei vielen Menschen besteht der Eindruck, dass Entscheidungen der Europäischen Union im weit entfernten Brüssel getroffen werden und auf unser tägliches Leben keinen Einfluss haben. Nimmt man seinen persönlichen Alltag genauer unter die Lupe, erkennt man etwa durch unsere gemeinsame Währung, das unkomplizierte Reisen ins innereuropäische Ausland oder zuletzt durch den Wegfall der teuren Roaming-Gebühren, dass dies keineswegs so ist.

Im Bereich der Sozialversicherung, insbesondere auch in der gesetzlichen Unfallversicherung (UV), ist der Einfluss der Europäischen Union – zumindest medial – nicht allzu präsent. Man ist bei oberflächlicher Betrachtung versucht, diesen zu negieren oder auch bei genauerer Vertiefung darauf zu verweisen, dass selbst die Gründungsverträge der EU festlegen, dass es jedem Mitgliedstaat selbst überlassen ist, die Sozialversicherung nach seinem Willen auszugestalten.<sup>1</sup> Dennoch finden sich in den konstituierenden Verträgen und im davon abgeleiteten Sekundärrecht der EU zahlreiche Bestimmungen mit Bezug zur Sozialversicherung insgesamt und zur UV im Besonderen. Dies ist auch zwingend notwendig: Welchen Wert hätte der durch die Grundfreiheiten garantierte freie Personenverkehr, wenn man bei jeder Inanspruchnahme seine soziale Absicherung verlieren würde? Wäre ein Binnenmarkt innerhalb der EU realisierbar, wenn in jedem Mitgliedstaat völlig unterschiedliche Standards

für Sicherheitsanforderungen an Produkte oder für den Arbeitnehmerschutz gelten würden?

Neben diesem unmittelbaren Einfluss der EU auf die österreichische gesetzliche UV gibt es noch zahlreiche weitere Themen, die ebenfalls zumindest mittelbaren Einfluss auf die UV haben können: So können z. B. von der EU ausverhandelte Freihandelsabkommen Bestimmungen über die Sicherheit von Produkten oder einheitliche Normen enthalten, die Einfluss auf den Präventionsbereich haben können; der Austritts Großbritanniens aus der EU wirft zahlreiche sozialversicherungsrechtliche Fragen auf, etwa jene, wie nach dem Brexit mit Leistungsansprüchen dort lebender Personen umgegangen wird; die Normung von Gesundheitsdienstleistungen auf europäischer Ebene<sup>2</sup> kann Konsequenzen für die Unfallheilbehandlung haben; die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte<sup>3</sup> und zahlreiche weitere aktuelle Initiativen könnten in unterschiedlicher Art und Weise die österreichische UV tangieren.

Auf den folgenden Seiten soll daher nach Betrachtung der primärrechtlichen Grundlagen des europäischen Sozialrechts anschaulich herausgearbeitet werden, welchen unmittelbaren und konkreten Einfluss die Europäische Union auf die gesetzliche UV in Österreich sowohl im Leistungs- als auch im Präventionsbereich hat, und abschließend einige für die UV relevante Institutionen und Interessenvertretungen auf europäischer Ebene dargestellt werden.



Mag. Dr. Konrad Stockinger ist Rechtsreferent der AUYA Landesstelle Linz und war 2018 als nationaler Experte in der Europavertretung der österreichischen Sozialversicherung in Brüssel tätig.

<sup>1</sup> Vgl. Art. 153 Abs. 4 AEUV.

<sup>2</sup> Vgl. Europäische Kommission, Jährliches Arbeitsprogramm der Union für europäische Normung, COM (2013) 561 final, S 14 f.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_de](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de) (29.8.2019).

## 2 Primärrechtliche Grundlagen des europäischen Sozialrechts

Primäre Grundlage des europäischen Sozialrechts sind die Gründungsverträge der Europäischen Union. Insbesondere die Art. 151 bis 161 AEUV, die unter dem Titel Sozialpolitik stehen, determinieren den Rahmen aller europäischen Sozialrechtsbemühungen. Art. 151 AEUV legt fest, dass die Union und die Mitgliedstaaten unter anderem als Ziele der europäischen Sozialpolitik die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie einen angemessenen sozialen Schutz der Unionsbürger verfolgen.

Aufbauend auf dieser Bestimmung wird der Begriff „Sozialrecht“ daher im Rahmen dieser Arbeit im weiteren Sinne verstanden, umfasst also nicht nur das Recht der sozialen Sicherheit, sondern etwa auch das europäische Arbeitnehmerschutzrecht.<sup>4</sup>

Durch die Bestimmungen der Gründungsverträge, allen voran Art. 151 AEUV, wird keine Exklusivzuständigkeit der EU im Bereich Sozialrecht geschaffen. Vielmehr liegt die Zuständigkeit weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Art. 153 AEUV legt jedoch fest, dass zur Verwirklichung der Ziele des Art. 151 AEUV die Union die Bemühungen der Mitgliedstaaten ergänzt und unterstützt. Dies insbesondere auch im Hinblick auf die Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer und auf die soziale Sicherheit und den sozialen Schutz der Arbeitnehmer. Im Ergebnis führt dies zu einer geteilten Zuständigkeit, wobei die Hauptverantwortung bei den Mitgliedstaaten liegt.<sup>5</sup> Dem Unionsgesetzgeber wird jedoch in Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV die Möglichkeit eingeräumt, sowohl im Bereich Arbeitnehmerschutz als auch im Bereich der sozialen Sicherheit einerseits die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu fördern und andererseits durch Richtlinien Mindestvorschriften festzulegen und so die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen zu harmonisieren. Diese Rechtsetzungsbefugnis auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit wird jedoch in den Abs. 2 und 4 wiederum erheblich eingeschränkt. Zum einen bedarf es zur Erlassung einer Richtlinie im Bereich der sozialen Sicherheit eines einstimmigen Ratsbeschlusses. Zum anderen wird festgelegt, dass die anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit selbst festzulegen, nicht beeinträchtigt wird. Zudem dürfen unionsrechtliche Bestrebungen das finanzielle Gleichgewicht der jeweiligen nationalen Systeme nicht beeinträchtigen. Darüber hinaus ist die beschriebene Kompetenzbestimmung im Bereich der sozialen Sicherheit im Kontext des Art. 48 AEUV zu sehen. Dort wird normiert,

dass das Europäische Parlament und der Rat auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit lediglich notwendige Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer beschließen. Für das Gesetzgebungsverfahren sind hierbei Sonderregeln vorgesehen, die den Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung tragen sollen.<sup>6</sup>

Im Ergebnis bleibt somit die Harmonisierungskompetenz der Union im Bereich der sozialen Sicherheit aufgrund des bloßen Koordinierungsauftrags in Art. 48 AEUV und der Beschränkungen des Art. 153 AEUV überschaubar.<sup>7</sup>

Dies deckt sich auch mit der ständigen Rechtsprechung des EuGH, wonach das Unionsrecht die Befugnis der Mitgliedstaaten, ihre Systeme der sozialen Sicherheit auszugestalten, unberührt lässt.<sup>8</sup>

Dementsprechend fand bisher im Bereich der sozialen Sicherheit eine Koordinierung der einzelstaatlichen Rechtsordnungen, insbesondere durch die VO (EG) 883/2004 und die VO (EG) 987/2009, statt, wohingegen mangels primärrechtlicher Einschränkung und aufgrund des vorhandenen gemeinsamen politischen Willens im Bereich des Arbeitnehmerschutzes bereits eine weitreichende Harmonisierung vorliegt. Insbesondere wird im Bereich des Arbeitnehmerschutzes oftmals Art. 114 AEUV herangezogen, der die EU unter bestimmten Voraussetzungen mit einer Kompetenz zur Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen ausstattet, um die Einrichtung und das Funktionieren des gemeinsamen Binnenmarktes zu gewährleisten.

Wie sich diese unterschiedlichen Regelungsinstrumente auf die gesetzliche UV konkret auswirken, ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

## 3 Einfluss auf die gesetzliche Unfallversicherung

Wie bereits beschrieben, hat es im Bereich der sozialen Sicherheit und im Bereich Arbeitnehmerschutz unterschiedliche Entwicklungen auf Unionsebene gegeben. Dementsprechend sollen auch der Einfluss auf den Versicherungs- und Leistungsbereich und der Einfluss auf den Präventionsbereich der gesetzlichen UV getrennt voneinander betrachtet werden.

### 3.1 Versicherungs- und Leistungsbereich

Eine der zentralen Grundfreiheiten der EU ist die Personenverkehrsfreiheit, die es EU-Bürgern ermöglicht, prinzipiell in einem anderen Mitgliedstaat zu wohnen oder zu arbeiten. Um diese Freiheit sinnvoll auszugestalten, ist es notwendig, ein System zu schaffen, das

Koordinierung statt Harmonisierung der nationalen Sozialsysteme.

4 Vgl. dazu etwa Fuchs, Europäisches Sozialrecht<sup>6</sup>, S 30.

5 Vgl. Coen in Lenz/Borchardt, EU-Verträge. Kommentar<sup>6</sup>, AEUV Art. 153 Rn 2 f.

6 Vgl. Windisch-Graetz in Mayer/Stöger, Kommentar EUV, AEUV, Art. 48 AEUV Rz 1.

7 Vgl. Windisch-Graetz in Mayer/Stöger, Kommentar EUV, AEUV, Art. 48 AEUV Rz 9.

8 Vgl. EuGH 7.2.1984, 238/82, Duphar, Slg. 1984, 523; EuGH 17.2.93, C-159 und 160/91, Poucet/Pistre, Slg. 1993, I-637.



© photophox - stock.adobe.com

Die Koordinierungsverordnungen umfassen alle Bürger der EU-Mitgliedstaaten sowie Leistungen bei Krankheit, Mutterschaft, Vaterschaft, Invalidität, Alter, Tod, Arbeitslosigkeit, Familienleistungen und Leistungen nach Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten.

verhindert, dass der Gebrauch dieser Freiheit mit dem Verlust von sozialrechtlichen Ansprüchen einhergeht.<sup>9</sup> Um dieses Ziel zu erreichen, legt die Koordinierungs-VO (EG) 883/2004 entsprechende Maßnahmen fest. Weitere Details für deren administrative Umsetzung finden sich zudem in der Durchführungs-VO (EG) 987/2009.

### 3.1.1 Allgemein

Die Vorläufer<sup>10</sup> der VO 883/2004 regelten den Anwendungsbereich der zwischenstaatlichen Sozialrechtskoordinierung noch sehr differenziert und bezogen sich im Wesentlichen auf die unselbständig erwerbstätige Bevölkerung.<sup>11</sup> Nach und nach wurde der Geltungsbereich, etwa um Selbständige, Studenten oder Familienangehörige, erweitert.<sup>12</sup>

Die nunmehr geltende VO 883/2004 umfasst die Bürger der Mitgliedstaaten, Staatenlose und Flüchtlinge mit Wohnort in einem Mitgliedstaat, für die die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten, sowie ihre Familienangehörigen und Hinterbliebenen.<sup>13</sup> Auch Drittstaatsangehörige sind nunmehr aufgrund der VO 1231/2010 erfasst, sofern sie sich rechtmäßig in der EU aufhalten.

Der sachliche Anwendungsbereich der Verordnung bezieht sich auf Leistungen bei Krankheit, Mutterschaft, Vaterschaft, Invalidität, Alter, Tod, Arbeitslosigkeit, auf Familienleistungen und Leistungen nach Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten.<sup>14</sup> Für all diese Leistungen stellt die Koordinierungsverordnung Grundprinzipien auf, die damit selbstverständlich auch im Bereich der UV zu beachten sind:

Art. 4 leg. cit. enthält ein Diskriminierungsverbot, das es verbietet, die Gewährung von Leistungen unmittelbar

oder mittelbar von der Staatsangehörigkeit abhängig zu machen. Art. 5 leg. cit. erweitert und konkretisiert dieses Prinzip, indem er Leistungen, Einkünfte, Sachverhalte oder Ereignisse aus einem anderen Mitgliedstaat jenen im eigenen Staat gleichstellt. Das bedeutet, dass für die Verwirklichung von Tatbestandsmerkmalen im zuständigen Staat nicht nur die Umstände, die in diesem Staat eingetreten sind, von Bedeutung sind, sondern auch jene, die sich in einem anderen Mitgliedstaat ereignet haben.<sup>15</sup> Für die österreichische Sozialversicherung heißt dies z. B., dass für die Zuerkennung einer Ausgleichszulage der Bezug einer Pension aus einem anderen Mitgliedstaat dem Bezug einer österreichischen Pension gleichgestellt ist oder dass es bei Verbüßung einer Haftstrafe in einem anderen Mitgliedstaat dennoch zum Ruhen der österreichischen Leistungen gemäß § 89 ASVG kommt.<sup>16</sup>

Ein weiteres Prinzip ist die Zusammenrechnung von Zeiten gemäß Art. 6 VO 883/2004: Ist der Zugang zu einer Versicherung oder zu Leistungen von der Erfüllung bestimmter Versicherungs-, Beschäftigungs- oder Aufenthaltszeiten abhängig, sind auch solche Zeiten zu berücksichtigen, die in einem anderen Mitgliedstaat zurückgelegt wurden.<sup>17</sup>

Das Prinzip des Leistungsexports ist in Art. 7 VO 883/2004 normiert: Demnach dürfen Geldleistungen nicht entzogen, gekürzt oder zum Ruhen gebracht werden, wenn der Bezugsberechtigte in einem anderen Mitgliedstaat wohnt, wobei für dieses Prinzip Ausnahmen, etwa im Bereich von besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gemäß Art. 70 leg. cit. vorgesehen sind.<sup>18</sup>

Durch die geschilderten Prinzipien könnte es unter Umständen dazu kommen, dass mehrere Mitgliedstaaten für die Erbringung von Leistungen zuständig sind. Um dies zu vermeiden, sieht Art. 11 leg. cit. vor, dass Betroffene dem Recht nur eines Mitgliedstaates unterliegen. Primärer Anknüpfungspunkt ist dabei der Mitgliedstaat, in dem eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird. Bei Personen, die dadurch nicht zugeordnet werden können, wird auf den Wohnsitz abgestellt. Um eine gewisse Stabilität dieser Zuordnung zu erreichen, ändern Entsendungen oder selbständige Tätigkeiten in einem anderen Mitgliedstaat nichts an der Zuständigkeit, sofern diese 24 Monate nicht überschreiten.<sup>19</sup>

Ergänzend zu diesen vier Grundprinzipien wird nunmehr auch dem Prinzip der guten Verwaltung und lo-

<sup>9</sup> Vgl. Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union<sup>6</sup>, S 74.

<sup>10</sup> VO (EWG) 3/58 und VO (EWG) 1408/71.

<sup>11</sup> Vgl. etwa Art. 4 VO (EWG) 3/58.

<sup>12</sup> Vgl. White, The New European Social Security Regulations in Context, S 9 f.

<sup>13</sup> Art. 2 VO 883/2004.

<sup>14</sup> Art. 3 VO 883/2004.

<sup>15</sup> Vgl. Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union<sup>6</sup>, S 89.

<sup>16</sup> Vgl. mit näheren Details und weiteren Beispielen Spiegel in Spiegel, Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht, Art. 6 VO 883/2004 Rz 11.

<sup>17</sup> Vgl. Hießl/Runggaldier, Grundzüge des europäischen Arbeits- und Sozialrechts<sup>9</sup>, S 159 f.

<sup>18</sup> Detaillierter Spiegel in Spiegel, Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht, Art. 7 VO 883/2004 Rz 5 f.

<sup>19</sup> Art. 12 VO 883/2004.

yalen Zusammenarbeit, das sich insbesondere aus den Regelungen der Durchführungs-VO (EG) 987/2009 ergibt,<sup>20</sup> eine gleichrangige Stellung eingeräumt.<sup>21</sup>

### 3.1.2 Regelungen und Anwendungsfälle für die Unfallversicherung

Die für die UV zentralen Regeln zur Koordinierung der Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten finden sich in den Art. 36 bis 41 VO (EG) 883/2004. In diesen Regelungen wird an einigen Stellen auf die Bestimmungen über Leistungen bei Krankheit<sup>22</sup> verwiesen, die sinngemäß anzuwenden sind. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass nicht in allen Mitgliedstaaten eigene Unfallversicherungssysteme existieren.<sup>23</sup> Die Begriffe Arbeitsunfall und Berufskrankheit werden in der Verordnung selbst nicht definiert. Auch der Europäische Gerichtshof war mit diesem Thema bislang kaum befasst.<sup>24</sup> Er hat lediglich festgestellt, dass Leistungen aufgrund einer Asbestexposition als Leistungen bei Berufskrankheiten anzusehen sind.<sup>25</sup>

Hauptaufgabe der Koordinierungsregeln ist es, Lösungen für jene Fälle zu liefern, in denen sich der Verunfallte oder Erkrankte nicht in dem Mitgliedstaat aufhält, in dem die Versicherung besteht. Dabei wird zwischen Sach- und Geldleistungen differenziert.

Geldleistungen aus der UV sind vom zuständigen Träger grundsätzlich in andere Mitgliedstaaten zu exportieren, wenn sich die anspruchsberechtigte Person dort aufhält.<sup>26</sup> Die Berechnung der Leistung erfolgt nach den nationalen Regelungen des zuständigen Trägers. Wird für die Berechnung der Leistung ein Durchrechnungszeitraum herangezogen, wie dies etwa bei der Bemessungsgrundlage im Sinne des § 179 ASVG der Fall ist, sind nur jene Zeiten zu berücksichtigen, die im zuständigen Staat zurückgelegt wurden. Einkünfte aus Tätigkeiten in anderen Mitgliedstaaten bleiben daher bei Bildung der Bemessungsgrundlage außer Betracht, was eine Ausnahme des Prinzips der Sachverhaltsgleichstellung des Art. 5 VO 883/2004 darstellt.<sup>27</sup> Hängt die Höhe einer Leistung jedoch z. B. von der Anzahl der Familienangehörigen ab,<sup>28</sup> sind auch jene Angehörigen zu berücksichtigen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten.<sup>29</sup>

Im Bereich der Sachleistungen gilt, dass diese vom Träger des Wohn- oder Aufenthaltsorts nach dessen Rechtsvorschriften erbracht werden.<sup>30</sup> Darunter fallen gemäß Art. 36 Abs. 2 VO 883/2004 auch besondere Sachleistungen, die in diesem Staat im Falle eines Unfallversicherungsfalls vorgesehen sind.<sup>31</sup> Die Kosten dafür sind jedoch von dem Träger zu ersetzen, bei dem die Versicherung besteht. Damit wird sichergestellt, dass eine verletzte oder erkrankte Person unverzüglich die notwendige Behandlung erhält.<sup>32</sup> Darüber hinaus wird dadurch gewährleistet, dass auch die Behandler wissen, welche medizinischen Leistungen vom Versicherungsschutz gedeckt sind.<sup>33</sup>

Eine geplante Behandlung im EU-Ausland bedarf grundsätzlich der vorherigen Genehmigung.<sup>34</sup> Diese Genehmigung darf Arbeitnehmern oder Selbständigen nicht verweigert werden, wenn die Behandlung im zuständigen Staat nicht oder nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums durchgeführt werden kann.<sup>35</sup> Grenzüberschreitende Transport- und Überführungskosten werden in Art. 37 VO 883/2004 geregelt: Besteht in den nationalen Regelungen des zuständigen Trägers Anspruch auf diese Leistungen, sind diese auch grenzüberschreitend zu gewähren. Für Transportkosten kann eine im Vorfeld erteilte Genehmigung notwendig sein.<sup>36</sup>

Im Bereich der Berufskrankheit ergeben sich erste Probleme schon bei der Feststellung der Zuständigkeit, da sich diese Krankheiten üblicherweise über einen langen Zeitraum entwickeln und Expositionszeiten in unterschiedlichen Mitgliedstaaten liegen können. Zur Lösung dieses Problems regelt Art. 38 VO 883/2004, dass jener Staat und Träger leistungspflichtig ist, der zuletzt zuständig war, sofern die nationalen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt werden. Damit wird einerseits eine Koordinierungsfunktion erfüllt, andererseits aber auch verhindert, dass es zu Doppelleistungen aus mehreren Staaten kommt. Der zuständige Träger hat die aus der Berufskrankheit resultierenden Kosten zu tragen und hat keinen Erstattungsanspruch gegenüber anderen Trägern.<sup>37</sup>

Komplexer gestaltet sich die Regelung bei Verschlimmerung einer Berufskrankheit: Hier ist zu unterschei-

Hauptaufgabe der Koordinierungsregeln ist es, Lösungen für jene Fälle zu liefern, in denen sich der Verunfallte oder Erkrankte nicht in dem Mitgliedstaat aufhält, in dem die Versicherung besteht.

20 Vgl. exemplarisch die Erwägungsgründe der VO (EG) 987/2009, aber auch etwa Art. 76 VO (EG) 883/2004.

21 Vgl. White, *The New European Social Security Regulations in Context*, S 7; vgl. auch Schreiber in Schreiber/Wunder/Dern, VO (EG) Nr. 883/2004, Einl Rn 21.

22 Art. 17 bis 20 VO 883/2004.

23 Es besteht z. B. in den Niederlanden kein Sondersystem zur Absicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten.

24 Vgl. Spiegel in Spiegel, *Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht*, Art. 3 VO 883/2004 Rz 24.

25 Vgl. EuGH 9.11.2006, C-205/05, Nemeč, Slg. 2006, I-10745.

26 Vgl. Art. 7 und Art. 21 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 1 und 3 VO 883/2004.

27 Vgl. Zaglmayer in Spiegel, *Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht*, Art. 21 VO 883/2004 Rz 4.

28 Etwa Übergangsgeld gemäß § 199 ASVG oder Kinderzuschuss gemäß § 207 ASVG.

29 Vgl. Eichenhofer, *Sozialrecht der Europäischen Union*, S 155.

30 Art. 17 in Verbindung mit Art. 36 VO 883/2004.

31 Vgl. etwa die Unfallheilbehandlung gemäß §§ 189 ff. ASVG.

32 Vgl. Fuchs, *Europäisches Sozialrecht*, Art. 36 VO 883/2004 Rz 4.

33 Vgl. Hießl/Runggaldier, *Grundzüge des europäischen Arbeits- und Sozialrechts*, S 163.

34 Art. 20 VO 883/2004.

35 Art. 36 Abs. 2a VO 883/2004; vgl. auch EuGH 16.5.2006, C-372/04, Watts, Slg. 2006, I-4325.

36 Kein Genehmigungserfordernis besteht bei Grenzgängern; vgl. Art. 37 VO 883/2004.

37 Vgl. Fuchs, *Europäisches Sozialrecht*, Art. 38 VO 883/2004 Rz 2 f.

Ob und in welchem Ausmaß ein Leistungsanspruch aufgrund eines Versicherungsfalles besteht, bestimmt sich grundsätzlich nach den nationalen Regelungen.

den, ob seit der Feststellung der Berufskrankheit eine weitere Exposition in einem anderen Mitgliedstaat stattgefunden hat oder nicht. Wenn nicht, bleibt der bisherige Träger auch für die Verschlimmerung zuständig.<sup>38</sup> Wurde eine spätere schädigende Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt, hat der Träger des anderen Staates eine zusätzliche Leistung zu gewähren, die die Verschlimmerung abdeckt.<sup>39</sup> Das in Art. 10 normierte Verbot des Zusammentreffens von Leistungen ist hier ausnahmsweise nicht anzuwenden.<sup>40</sup>

Besteht im Wohn- oder Aufenthaltsstaat kein eigenes UV-System, wird durch Art. 40 Abs. 1 VO 883/2004 der Krankenversicherungsträger des Mitgliedstaates für zuständig erklärt. Verfügt der zuständige Mitgliedstaat über keine UV, der Wohn- oder Aufenthaltsstaat jedoch schon, hat der zuständige Staat und Träger die Kosten für Sachleistungen zu ersetzen. Dies könnte z. B. der Fall sein, wenn eine Person in den Niederlanden, wo es keine eigene UV gibt, arbeitet und in Österreich wohnt. Diese Person hätte Anspruch auf Sachleistungen aus der österreichischen UV, die vom niederländischen Träger zu ersetzen sind.<sup>41</sup>

Ob und in welchem Ausmaß ein Leistungsanspruch aufgrund eines Versicherungsfalles besteht, bestimmt sich grundsätzlich nach den nationalen Regelungen. Sofern nach diesen Bestimmungen frühere Versicherungsfälle Einfluss auf die Bemessung der Minderung der Erwerbsfähigkeit, die Begründung eines Leistungsanspruchs oder die Leistungshöhe haben, müssen aufgrund der Sachverhaltsgleichstellung in Art. 5 VO 883/2004 auch diese Arbeitsunfälle oder Berufskrankheiten aus anderen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.<sup>42</sup>

Voraussetzung für die Berücksichtigung später eingetretener Versicherungsfälle ist, dass für einen zuvor unter den Rechtsvorschriften des betroffenen Mitgliedstaates eingetretenen Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit kein Leistungsanspruch bestand, und zum anderen, dass nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaates, unter dessen Rechtsvorschriften später ein weiterer Arbeitsunfall eingetreten ist oder eine weitere Berufskrankheit festgestellt wurde, kein Leistungsanspruch besteht.<sup>43</sup>

In Bezug auf die österreichische Rechtslage bedeutet dies jedoch nicht, dass es bei zwei Versicherungsfällen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten zur Bildung einer Gesamtrente im Sinne des § 210 Abs. 1 ASVG kommt,

da dabei nur Versicherungsfälle nach dem ASVG berücksichtigt werden. Es kommt jedoch eine Stützzrente im Sinne des Abs. 3 leg. cit. infrage, wenn unter Berücksichtigung eines früheren Versicherungsfalles in einem anderen Mitgliedstaat das rentenbegründende Ausmaß der Minderung der Erwerbsfähigkeit erreicht wird. Ist der Versicherungsfall in einem anderen Mitgliedstaat später als der österreichische eingetreten, besteht kein Anspruch auf Stützzrente, da § 210 Abs. 3 ASVG nur bei früheren Versicherungsfällen zur Anwendung kommt.

### 3.1.3 Probleme

Für eine Vielzahl an Fällen findet man mit den soeben geschilderten Regelungen das Auslangen. Zudem hat die Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit einen praktischen Leitfaden zum anwendbaren Recht veröffentlicht, in dem viele Problemstellungen abgehandelt werden.<sup>44</sup> Dennoch können in unterschiedlichen Fallkonstellationen Schwierigkeiten auftauchen. Einige ausgewählte und aktuelle Probleme sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

#### 3.1.3.1 Unfallversicherung für Schüler und Studenten

Ein Schul- oder Universitätsbesuch stellt keine Beschäftigung im Sinne der VO 883/2004 dar. Damit ist Art. 11 Abs. 3 lit. e VO 883/2004 anzuwenden, wonach die Rechtsvorschriften des Wohnmitgliedstaates zur Anwendung kommen. Erfolgt der Schul- oder Universitätsbesuch im Ausland, stellt sich die Frage, wo der Wohnort in dieser Zeit liegt. Zur Bestimmung des Wohnorts enthält die Durchführungsverordnung einige Kriterien.<sup>45</sup> Im Falle von Schülern und Studierenden sind dies etwa die Dauer und Kontinuität des Aufenthalts, die Einkommensquelle, die Gründe für den Wohnortwechsel und nicht zuletzt der Wille der betroffenen Person. Diese Kriterien führen jedoch nicht immer zu eindeutigen Ergebnissen. Zudem kann sich die Zuständigkeit jederzeit ändern, indem etwa ein Student einen kurzfristigen und geringfügigen Nebenjob annimmt, sodass nach dem Beschäftigungsprinzip zweifellos der Staat, in dem die Beschäftigung ausgeübt wird, zuständig ist.

Es kann daher vorkommen, dass in den betroffenen Mitgliedstaaten keine Einigkeit über den Wohnort und

38 Art. 39 lit. a VO 883/2004.

39 Art. 39 lit. b VO 883/2004.

40 Art. 39 lit. c VO 883/2004; vgl. Zaglmayer in Spiegel, Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht, Art. 39 VO 883/2004 Rz 2.

41 Art. 40 VO 883/2004; vgl. Zaglmayer in Spiegel, Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht, Art. 40 VO 883/2004 Rz 3.

42 Art. 40 Abs. 3 VO 883/2004.

43 Vgl. Spiegel in Mosler/Müller/Pfeil, Der SV-Komm Vor § 210 ASVG Rz 11f. „Wird in Österreich eine Berufskrankheit festgestellt, die zu einer MdE von zehn Prozent führt, besteht kein Leistungsanspruch gemäß § 203 ASVG. Wird anschließend in einem anderen Mitgliedstaat bei weiterer Exposition eine Verschlimmerung dieser Berufskrankheit mit einer weiteren MdE von zehn Prozent festgestellt, hängt es zunächst davon ab, ob nach dessen Rechtsvorschriften ein Leistungsanspruch entsteht. Wenn dieser andere Mitgliedstaat eine Rente ab einer MdE von ebenfalls 20 Prozent gewährt, dann müsste dieser eine Rente gewähren. Ist aber nach diesen Rechtsvorschriften der Schwellwert z. B. 30 Prozent, so würde aufgrund der Verschlimmerung kein Leistungsanspruch entstehen. Nur für diesen Fall müsste Österreich eine Rente gewähren, da aufgrund der Verschlimmerung nunmehr 20 Prozent MdE vorliegen und daher die nationalen Voraussetzungen erfüllt sind.“

44 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=de> (29.8.2019).

45 Art. 11 VO 987/2009.

die Zuständigkeit besteht und daher im Falle eines Arbeitsunfalls unklar ist, wer Leistungen erbringt. Zudem ist nicht in allen Mitgliedstaaten eine UV für Schüler und Studierende vorgesehen. Studiert etwa eine Person aus Ungarn in Österreich und erleidet dabei einen Arbeitsunfall, können sich zwei völlig unterschiedliche Szenarien ergeben. Übt die verunfallte Person eine wenn auch nur geringfügige entgeltliche Tätigkeit in Österreich aus oder ergibt eine Prüfung der eher vagen Kriterien einen Wohnsitz in Österreich, stehen dieser Person alle Leistungen der österreichischen UV zu. Übt sie hingegen keine Tätigkeit in Österreich aus und ergibt die Abwägung einen Wohnsitz in Ungarn, ist die verletzte Person auf die ungünstigeren Leistungen der ungarischen Krankenversicherung angewiesen, da dort keine eigene Studenten-UV existiert.

Ähnliche Probleme ergeben sich etwa auch bei praktischen Tätigkeiten dieser Personengruppen, die teils entgeltlich (Zuständigkeit nach dem Beschäftigungsprinzip) und teils unentgeltlich (Zuständigkeit nach dem Wohnortprinzip) erfolgen. Darüber hinaus versichern manche Mitgliedstaaten die gesamte Ausbildung, manche Staaten wiederum nur praktische Tätigkeiten, andere kennen wiederum generell keine UV für Kindergartenkinder, Schüler und Studenten. Vor diesem Hintergrund ist die Frage der Zuständigkeit oft für den Leistungsanspruch essenziell.

### 3.1.3.2 Den Arbeitsunfällen gleichgestellte Unfälle – Lebensrettung

In einigen theoretischen Fällen kann es nach den derzeitigen Regelungen zu unerwünschten Doppelbezügen ohne entsprechende Anrechnungs- oder Aufteilungsmöglichkeiten zwischen den Staaten kommen. Dies ist der Fall, wenn z. B. ein deutscher Staatsbürger mit Wohnsitz in Österreich im Zuge einer Lebensrettung in Deutschland verletzt wird. Diese Person hat unabhängig von einer bestehenden UV Anspruch auf Leistungen nach den österreichischen Rechtsvorschriften,<sup>46</sup> da sich der Unfall in einem Nachbarland Österreichs ereignete.<sup>47</sup> Gleichzeitig hat diese Person auch Anspruch auf Leistungen aus der deutschen UV, da auch dort Personen versichert sind, die bei Unglücksfällen Hilfe leisten.<sup>48</sup>

Art. 10 der VO 883/2004 normiert zwar ein Verbot des Zusammentreffens von Leistungen gleicher Art aus derselben Pflichtversicherungszeit. Der Versicherungsschutz besteht bei Lebensrettung aber unabhängig von einer UV aufgrund einer Erwerbstätigkeit und somit auch unabhängig davon, ob die österreichischen Rechtsvorschriften über die UV auf die betreffende



© Kzenon – stock.adobe.com

Person anwendbar sind. Daher ist die VO 883/2004 auf solche Fälle nur insoweit unmittelbar anwendbar, als es sich um in Österreich tatsächlich versicherte Personen handelt.<sup>49</sup> Ist dies nicht der Fall, kann es unter Umständen zu einem Doppelbezug kommen, der mangels entsprechend anwendbarer Anrechnungs- oder Aufteilungsvorschriften durch die VO 883/2004 und die VO 987/2009 nicht gelöst werden kann.

### 3.1.3.3 Zwischenstaatliche Kostenerstattung

Die folgende Problematik stellt zwar kein ausschließliches Problem der unionsrechtlichen Koordinierungsregeln dar, verdeutlicht aber die Wechselwirkung zwischen Unionsrecht und nationalen Regelungen. Sie tritt im Bereich der Kostenerstattung von Sachleistungen auf, die in österreichischen UKHs im Rahmen von stationären Behandlungen für im Ausland versicherte Personen erbracht werden.

Wird ein ausländischer Versicherter nach einem Arbeitsunfall in einem UKH behandelt, kann die AUVA als aushelfender Träger dem ausländischen zuständigen Träger grundsätzlich die tatsächlichen Kosten verrechnen.<sup>50</sup> Handelt es sich jedoch nicht um einen Arbeitsunfall, sondern um einen Freizeitunfall oder eine Krankheit, erbringen die UKHs formal Krankenversicherungsleistungen, wodurch gemäß § 149 Abs. 4 ASVG ein zwischen der AUVA und den Krankenversicherungsträgern abgeschlossener Vertrag zum Tragen kommt. § 2 Abs. 2 dieses Vertrags bezieht auch zwischenstaatliche Fälle in den jährlich von den Krankenversicherungsträgern an die AUVA zu entrichtenden Pauschalbetrag mit ein, der zur Abgeltung der stationären Anstaltspflege in den UKHs im Rahmen des Versicherungsfalls der Krankheit dient.

Für die zwischenstaatliche Kostenverrechnung bedeutet dies, dass in diesen Fällen nicht die AUVA mit dem ausländischen Träger abrechnet, sondern der jeweilige Krankenversicherungsträger einen Teil der Pauschalsumme weiterverrechnet, der jedoch nur etwa einem

46 Vgl. § 176 Abs. 1 Z 2 ASVG.

47 § 176 Abs. 4 ASVG schränkt diesen Schutz auf österreichische Staatsbürger ein. Dies stellt jedoch eine unionsrechtswidrige Diskriminierung dar, sodass Versicherungsschutz für alle Unionsbürger besteht; vgl. Müller in Mosler/Müller/Pfeil, Der SV-Komm § 176 ASVG Rz 86.

48 Vgl. § 2 Abs. 1 Z 13 SGB VII.

49 Vgl. Müller in Mosler/Müller/Pfeil, Der SV-Komm § 176 ASVG Rz 85.

50 Art. 36 in Verbindung mit Art. 19 VO 883/2004.

Im Bereich des Arbeitnehmerschutzes besteht eine weitgehende Harmonisierung und somit in vielen Bereichen gleiche Standards in der gesamten EU.

Viertel der tatsächlichen Kosten entspricht. Eine direkte Abrechnung der tatsächlichen Kosten durch die AUVA mit dem ausländischen Träger ist auf Basis der derzeitigen nationalen und der Unionsrechtslage nicht möglich, da die AUVA formal keine Krankenversicherungsleistungen erbringt und daher zwischenstaatlich auch nicht dazu ermächtigt ist, diese zu verrechnen. Trotz der geschilderten Herausforderungen funktioniert jedoch die Koordination im Bereich des Versicherungs- und Leistungswesens in einem Großteil der Fälle relativ reibungslos und effizient.

### 3.2 Prävention

Im Bereich des Arbeitnehmerschutzes und folglich auch im für die UV zentralen Bereich der Prävention gibt es seit Jahrzehnten vielfältige Bemühungen auf europäischer Ebene,<sup>51</sup> die auch unmittelbaren Einfluss auf die österreichische UV haben.

#### 3.2.1 Rechtsakte

Zentraler Bestandteil des EU-Arbeitnehmerschutzes ist die Richtlinie (RL) 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (Arbeitnehmerschutz-Rahmenrichtlinie). Diese Richtlinie zielt darauf ab, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz in allen privaten oder öffentlichen Tätigkeitsbereichen zu verbessern, und enthält grundlegende Regelungen zum Arbeitnehmerschutz. Hier wird z. B. der Grundsatz der Gefahrenverhütung wie auch die Verantwortung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber festgelegt.<sup>52</sup> Ergänzend zu dieser Rahmenrichtlinie wurden zahlreiche Einzelrichtlinien für Arbeitsstätten<sup>53</sup> und Arbeitsmittel<sup>54</sup>, für bestimmte Tätigkeitsbereiche<sup>55</sup>, aber auch für spezifische Risiken<sup>56</sup> verabschiedet.<sup>57</sup>

In Österreich wurden diese Richtlinien zum großen Teil durch das ArbeitnehmerInnenschutzgesetz (ASchG) sowie die dazugehörigen Verordnungen<sup>58</sup> umgesetzt.<sup>59</sup> Die Arbeitnehmerschutz-Rahmenrichtlinie wie auch



die Einzelrichtlinien basieren allesamt auf Art. 153 AEUV<sup>60</sup>, der normiert, dass die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten ergänzt, um eine Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer zu erreichen.<sup>61</sup> Die enthaltenen Regelungen stellen Mindestanforderungen dar. Es handelt sich dabei jedoch gerade nicht um einen Minimumkonsens, der dem niedrigsten Niveau der bestehenden nationalen Vorschriften entspricht. Vielmehr soll durch diese Regelungen explizit eine Verbesserung des Schutzniveaus erreicht werden.<sup>62</sup> Es steht den einzelnen Mitgliedstaaten zudem frei, strengere nationale Regelungen zu erlassen.<sup>63</sup>

Neben diesen expliziten Arbeitnehmerschutzrichtlinien kommt zum Teil auch den Richtlinien auf Basis von Art. 114 AEUV<sup>64</sup> entscheidende Bedeutung zu. Dieser Artikel statet die EU unter bestimmten Voraussetzungen mit einer Kompetenz zur Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen aus, um die Einrichtung und das Funktionieren des gemeinsamen Binnenmarktes zu gewährleisten.<sup>65</sup> Darüber hinaus normiert Art. 114 Abs. 3 AEUV, dass in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau ausgegangen wird.

Unterschiedliche Schutzniveaus in den einzelnen Mitgliedstaaten können eine Wettbewerbsverzerrung

51 Vgl. Mosler, Ausgewählte Rechtsfragen aus dem neuen ArbeitnehmerInnenschutzgesetz, DRdA (1996), 361; Balze in Kollmer, Arbeitnehmerschutzgesetz, Einl B, Rz 57 ff.

52 Vgl. Nöstlinger, Arbeitnehmerschutz, S 337.

53 Etwa Richtlinie 89/654/EWG über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten oder Richtlinie 90/270/EWG über die Mindestvorschriften bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit an Bildschirmgeräten.

54 Etwa Richtlinie 2009/104/EG über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit oder Richtlinie 89/656/EWG über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen durch Arbeitnehmer bei der Arbeit.

55 Etwa für Baustellen (RL 92/57/EWG) oder die Gewinnung von Mineralien (RL 92/91/EWG und RL 92/104/EWG).

56 Etwa für die Gefährdung der Lendenwirbelsäule durch manuelle Handhabung von Lasten (RL 90/269/EWG) oder die Gefährdung durch physikalische Einwirkungen wie Vibrationen (RL 2002/44/EG), Lärm (RL 2003/10/EG), elektromagnetische Felder (RL 2004/40/EG) oder optische Strahlung (RL 2006/25/EG).

57 Eine vollständige und aktuelle Liste der Einzelrichtlinien ist unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=716&langId=de> (29.8.2019) abrufbar.

58 Vgl. [www.arbeitsinspektion.gv.at/inspektorat/Kontakt\\_Service/Rechtsvorschriften/](http://www.arbeitsinspektion.gv.at/inspektorat/Kontakt_Service/Rechtsvorschriften/) (29.8.2019).

59 Das ASchG enthält Ausnahmen vom Geltungsbereich. Für diese Bereiche erfolgte die innerstaatliche Umsetzung durch den Landesgesetzgeber (etwa für Bedienstete der Länder und Gemeinden), durch andere Bundesgesetze (z. B. durch das B-BSG für Bundesbedienstete) oder durch Bundes- und Landesgesetze (Landarbeitsrecht).

60 Vormalig Art. 137 EG-Vertrag bzw. Art. 118a EWG-Vertrag.

61 Art. 153 Abs. 1 lit. a AEUV.

62 Vgl. EuGH, C-84/94, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1996, I-5755, Rn 17 und 42.

63 Vgl. Art. 153 Abs. 4 AEUV.

64 Vormalig Art. 95 EG-Vertrag bzw. Art. 100a EWG-Vertrag.

65 Vgl. Art. 114 in Verbindung mit Art. 26 AEUV.



© wladimir1804 - Fotolia.com

darstellen, die eine Harmonisierung erforderlich macht.<sup>66</sup> So hatten z. B. die einzelnen Mitgliedstaaten vor Inkrafttreten der Maschinen-Richtlinie<sup>67</sup> unterschiedliche gesetzliche Regelungen über die Anforderungen und die Beschaffenheit von Maschinen. Wollte ein Unternehmen von ihm produzierte Maschinen in anderen Mitgliedstaaten anbieten, musste es die jeweils geltenden und unterschiedlichen nationalen Regelungen beachten, was eine umfassende Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs darstellte. Dieses technische Handelshemmnis konnte durch unionsweit einheitliche Beschaffenheitsanforderungen beseitigt werden.

Durch Art. 114 Abs. 3 AEUV kommt es durch solche Harmonisierungen nicht zu einer Nivellierung der Anforderungen nach unten, sondern zu einer Marktannäherung auf einem hohen Schutzniveau.<sup>68</sup> Eine Richtlinie auf Basis des Art. 114 AEUV stellt aufgrund ihrer Zielsetzung Minimal- und Maximalnorm zugleich dar, sodass nationale strengere Regelungen nur in wenigen Ausnahmefällen möglich sind. Dies ist etwa der Fall, wenn ein höherer Schutzstandard bereits vor Erlassung der Richtlinie bestanden hat oder nachträglich aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse eine Anhebung des Schutzniveaus aufgrund eines spezifischen Problems des Mitgliedstaates notwendig ist. In beiden Fällen ist die Genehmigung der strengeren Regelung durch die Europäische Kommission erforderlich.<sup>69</sup>

Die Richtlinien zur Stärkung des Binnenmarktes haben insofern Einfluss auf den Arbeitnehmerschutz, als die nach den normierten technischen Standards hergestellten Produkte als Arbeitsmittel im Arbeitsprozess einge-

setzt werden. Bisher wurden auf dieser Basis vor allem Richtlinien im Bereich der Produktsicherheit und für chemische Stoffe erlassen. Besondere Relevanz haben z. B. die Maschinenrichtlinie<sup>70</sup>, die Produktsicherheitsrichtlinie<sup>71</sup> oder die Verordnung über die Herstellung von persönlichen Schutzausrüstungen<sup>72</sup>.

Die genannten Rechtsakte beschränken sich oft auf die Festlegung grundlegender Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen. Die technischen Details zur Konkretisierung dieser grundlegenden Anforderungen werden in der Regel aufgrund eines Mandats der Europäischen Kommission von den europäischen Normungsinstituten CEN und CENELEC in Form von europäischen Normen (EN, harmonisierte Normen) erarbeitet und im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Diese Normen müssen in jedem Mitgliedstaat in nationale Normen umgesetzt werden. Überdies müssen alle gleichlautenden rein nationalen Normen bei Erscheinen einer entsprechenden europäischen Norm zurückgezogen werden.<sup>73</sup> Es existiert aber keine Verpflichtung für die Hersteller, diese Normen einzuhalten. Werden sie jedoch eingehalten, besteht für den Hersteller die Beweisvermutung der Konformität seines Produkts mit den jeweiligen Rechtsakten, ohne dass ein aufwendiges Konformitätsbewertungsverfahren durchzuführen ist.<sup>74</sup>

### 3.2.2 Nicht-legislative Initiativen

Die Tätigkeit der EU im Arbeitnehmerschutzbereich beschränkt sich nicht auf das Erlassen von Rechtsvorschriften. Von entscheidender Bedeutung sind auch die politischen Maßnahmen und die Ziele der Union. Seit Jahrzehnten gibt es etwa mehrjährige Aktionsprogramme und Strategien der Kommission, die sich mit Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz beschäftigen und insbesondere Prioritäten und gemeinsame Ziele der EU und der Mitgliedstaaten festlegen, einen Rahmen zur Koordinierung der einzelstaatlichen Maßnahmen schaffen und eine ganzheitliche Präventionskultur fördern.<sup>75</sup>

Diese nichtlegislativen Maßnahmen binden die Mitgliedstaaten nicht unmittelbar. Dennoch kommt ihnen weitreichende Bedeutung zu. So ergab etwa die Evaluierung der Kommissionsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz der Jahre 2007 bis 2012, dass diese einen einheitlichen Koordinierungsrahmen bot und eine einheitliche Richtung vorgab, was dazu führte, dass 27 Mitgliedstaaten eine Arbeitnehmer-

66 Vgl. Beiser/Zorn in Mayer/Stöger, Kommentar EUV, AEUV, Art. 114 AEUV Rz 32.

67 Richtlinie 89/392/EWG des Rates vom 14.6.1989 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Maschinen.

68 Vgl. Beiser/Zorn in Mayer/Stöger, Kommentar EUV, AEUV, Art. 114 AEUV Rz 32.

69 Vgl. Art. 114 Abs. 4 bis 6 AEUV.

70 Richtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.5.2006 über Maschinen und zur Änderung der Richtlinie 95/16/EG (Neufassung); in Österreich umgesetzt vor allem durch die MSV 2010.

71 Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3.12.2001 über die allgemeine Produktsicherheit; in Österreich umgesetzt durch das PSG 2004.

72 Verordnung (EU) 2016/425 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.3.2016 über persönliche Schutzausrüstungen.

73 Vgl. Art. 3 Abs. 6 VO 1025/2012.

74 Vgl. Europäische Kommission, Leitfaden für die Umsetzung der Produktvorschriften der EU 2016 („Blue Guide“), C272/1, S 9 ff. mit weiteren Nachweisen.

75 Vgl. Nöstlinger, Arbeitnehmerschutz, S 342 f.

schutzstrategie auf Basis der Kommissionsstrategie erstellten und verfolgten.<sup>76</sup>

Dementsprechend wurde der Ansatz einer EU-weiten Arbeitnehmerschutzstrategie weiterverfolgt und ein strategischer Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für die Jahre 2014 bis 2020 veröffentlicht,<sup>77</sup> auf dessen Basis auch in Österreich eine entsprechende nationale Arbeitnehmerschutzstrategie der Jahre 2013 bis 2020 existiert.<sup>78</sup> Sie vernetzt alle nationalen und regionalen Akteure, die im Arbeitnehmerschutz tätig sind, somit auch die UV-Träger. In einer entsprechenden Resolution verpflichteten sich daher neben Ministerien, Sozialpartnern und Interessenvertretungen auch die UV-Träger, die Ziele der österreichischen Arbeitnehmerschutzstrategie zu fördern und zu unterstützen,<sup>79</sup> sodass letztlich auch diese nichtlegislativen Maßnahmen der EU unmittelbaren Einfluss auf die Präventionsarbeit der UV haben.

### 3.2.3 Aktuelle Initiativen

Neben dem bereits erwähnten „strategischen Rahmen“ gibt es noch weitere Initiativen mit Relevanz für den Präventionsbereich. Exemplarisch für die umfangreiche Tätigkeit der EU im Bereich Arbeitnehmerschutz sollen einige aktuelle Projekte kurz beschrieben werden.

#### 3.2.3.1 Gefährdung durch Karzinogene und Mutagene bei der Arbeit

Aktuelle Daten zeigen, dass 52 Prozent der arbeitsbedingten Todesfälle pro Jahr auf unterschiedlichste Krebserkrankungen zurückzuführen sind. Diese Erkrankungen werden durch die berufliche Exposition gegenüber bestimmten chemischen Arbeitsstoffen verursacht.<sup>80</sup>

Um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor diesen krebserzeugenden Stoffen am Arbeitsplatz zu schützen, verabschiedete die EU bereits im Jahr 2004 die RL 2004/37/EG über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Karzinogene oder Mutagene bei der Arbeit. Aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse ist es notwendig, diesen Rechtsrahmen laufend anzupassen. Dazu schlug die Kommission bereits im Mai 2016 Änderungen dieser Richtlinie vor, die Ende des Jahres 2017 angenommen wurden.<sup>81</sup>

Im Jänner 2017 wurde der zweite Änderungsvorschlag präsentiert, durch den neue Expositionsgrenzwerte für sieben Gefahrenstoffe am Arbeitsplatz festgelegt werden sollen. Am 27. März 2018 stimmte der zuständige Parlamentsausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL) diesem Vorschlag grundsätzlich zu. Zusätzlich sollen nach Ansicht des Ausschusses auch Grenzwerte für Motoröle und Dieselsabgase in die Richtlinie aufgenommen werden, da hinreichende wissenschaftliche Erkenntnisse über deren Karzinogenität vorliegen würden.<sup>82</sup>

Darüber hinaus präsentierte die Kommission am 5. April 2018 einen dritten Änderungsvorschlag, durch den neue Grenzwerte für fünf weitere Chemikalien in die Richtlinie aufgenommen werden sollen.<sup>83</sup> Dieser Vorschlag wurde vom Europäischen Parlament und vom Rat am 16. Jänner 2019 angenommen,<sup>84</sup> wodurch die zweijährige Umsetzungsfrist für die Mitgliedstaaten in Gang gesetzt wurde.

Diese Initiativen haben direkte Auswirkungen auf Unternehmen, die diese Chemikalien in ihren Arbeitsprozessen verwenden, und damit auch auf die Präventionsarbeit der UV. Mittelfristig soll durch diese neuen Grenzwerte die Anzahl der arbeitsbedingten Krebserkrankungen abnehmen, was wiederum Auswirkungen auf neu auftretende Berufskrankheiten und die damit verbundenen Leistungen der UV hat.

#### 3.2.3.2 Sicherere und gesündere Arbeitsbedingungen für alle

Die Kommission veröffentlichte am 10. Jänner 2017 eine Mitteilung über sicherere und gesündere Arbeitsbedingungen für alle.<sup>85</sup> In dieser Mitteilung wird zunächst festgehalten, dass die EU über Kompetenzen verfügt, die den Schutz der Arbeitnehmer regeln. 16,4 Prozent aller Erwerbstätigen in der EU sind jedoch selbständig Erwerbstätige.<sup>86</sup> Da auch viele Selbständige in Bereichen mit hohem Risiko tätig sind und oft auch mit Unselbständigen zusammenarbeiten, wurden die Mitgliedstaaten in einer Empfehlung des Rates, die bereits im Jahr 2003 ergangen ist, dazu aufgerufen, auch selbständig Erwerbstätige in den Geltungsbereich der nationalen Rechtsvorschriften über Sicherheit und Gesundheit einzubeziehen und insbesondere Präventi-

76 Vgl. Europäische Kommission, Strategischer Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014–2020, COM (2014) 332 final, S. 2.

77 Vgl. Europäische Kommission, Strategischer Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014–2020, COM (2014) 332 final.

78 Vgl. BMASK/ZAI, Occupational Safety and Health Strategy 2013–2020, [https://www.arbeitsinspektion.gv.at/cms/inspektorat/download.html?channel=CH3631&doc=CMS1450107306020&permalink=occupational-safety-and-health-strategy\\_oas](https://www.arbeitsinspektion.gv.at/cms/inspektorat/download.html?channel=CH3631&doc=CMS1450107306020&permalink=occupational-safety-and-health-strategy_oas) (29.8.2019).

79 Vgl. [https://www.arbeitsinspektion.gv.at/cms/inspektorat/download.html?channel=CH3631&doc=CMS1450104956999&permalink=oas\\_gemeinsame-resolution](https://www.arbeitsinspektion.gv.at/cms/inspektorat/download.html?channel=CH3631&doc=CMS1450104956999&permalink=oas_gemeinsame-resolution) (29.8.2019).

80 Vgl. OSHA, An international comparison of the cost of work-related accidents and illnesses, S. 5, [https://osha.europa.eu/sites/default/files/publications/documents/international\\_comparison\\_of\\_costs\\_work\\_related\\_accidents.pdf](https://osha.europa.eu/sites/default/files/publications/documents/international_comparison_of_costs_work_related_accidents.pdf) (29.8.2019).

81 Richtlinie (EU) 2017/2398 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2017 zur Änderung der Richtlinie 2004/37/EG über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Karzinogene oder Mutagene bei der Arbeit.

82 Vgl. <http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20180327IPR00604/carcinogens-in-the-workplace-eu-protection-regime-to-include-new-substances> (29.8.2019).

83 Vgl. COM (2018) 171 final.

84 Richtlinie (EU) 2019/130 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.1.2019 zur Änderung der Richtlinie 2004/37/EG über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Karzinogene oder Mutagene bei der Arbeit.

85 COM (2017) 12 final.

86 Vgl. COM (2017) 12 final, S. 17.

Seit Jahrzehnten gibt es Rechtsakte, aber auch nichtlegislativen Initiativen der Europäischen Kommission, die sich mit Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz beschäftigen.

onsmaßnahmen sowie den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz durch Sensibilisierungskampagnen sowie den Zugang zu Schulungsmaßnahmen und zur Gesundheitsüberwachung zu fördern.<sup>87</sup>

Vor dieser Empfehlung des Rates hatten nur wenige Mitgliedstaaten Selbständige in Sicherheits- und Gesundheitsschutzvorschriften miteinbezogen. Seit Annahme der Empfehlung im Februar 2003 erfolgte in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten eine solche Einbeziehung. Die säumigen Mitgliedstaaten wurden von der Kommission erneut aufgefordert, diese Ratsempfehlung umzusetzen.<sup>88</sup>

### 3.2.3.3 Deregulierung

Das folgende Thema ist keines der primären Themen, das den Einfluss der EU auf die UV darstellt, verdeutlicht aber die Wechselwirkung zwischen Unionsrecht und nationalen Regelungen im Bereich des Arbeitnehmerschutzes.

Die Regelungsdichte im Bereich des Arbeitnehmerschutzes steht vielfach auch im Zentrum der Kritik, sodass es immer wieder Initiativen zur Vereinfachung und Deregulierung dieses Bereichs gab. Eine solche fand in Österreich zuletzt durch das ArbeitnehmerInnenschutz-Deregulierungsgesetz statt, das per 1. Juli 2017 in Kraft trat<sup>89</sup> und vor allem dem bürokratischen Aufwand verringern sollte.<sup>90</sup>

So fanden sich z. B. auch im Programm der letzten Regierung unter Bundeskanzler Sebastian Kurz unter „Wirtschaftsstandort und Entbürokratisierung“ zahlreiche Punkte, die mit einer Deregulierung im Bereich Arbeitnehmerschutz einhergehen könnten.<sup>91</sup> Zudem wurde unter „Europa und Außenpolitik“ festgehalten, bei der Umsetzung von EU-Recht kein „Gold Plating“ mehr stattfinden soll.<sup>92</sup> Unter diesem Begriff, der oftmals in der politischen Debatte verwendet wird, versteht man die Übererfüllung von EU-Vorgaben durch strengere nationale Regelungen. Sowohl eine Übererfüllung von EU-Vorgaben als auch eine Deregulierung von Bereichen, die ihre Grundlage im Unionsrecht haben, ist jedoch nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich.

Ist die europäische Rechtsgrundlage einer Norm Art. 114 AEUV, handelt es sich um eine Mindest- sowie Maximalnorm zugleich, sodass ein Unterschreiten des dort festgelegten Schutzniveaus europarechtlich nicht zulässig ist. Basiert ein europäischer Rechtsakt auf Art. 153 AEUV, wäre eine Deregulierung nur in jenen

Bereichen möglich, in denen Österreich die Mindeststandards der EU übererfüllt hat.<sup>93</sup> Eine solche Übererfüllung ist derzeit aufgrund des Deregulierungsgrundsatzgesetzes<sup>94</sup>, das im April 2017 in Kraft getreten ist, in der Regel ohnehin bereits ausgeschlossen. Für EU-Richtlinien, die den Großteil des Unionsrechtsbestands im Bereich Arbeitnehmerschutz darstellen, wurde eine solche Regelung bereits im Jahr 2001 beschlossen,<sup>95</sup> sodass sich in der österreichischen Rechtsordnung kaum technisch übererfüllte Arbeitnehmerschutzregelungen finden werden, sondern vielmehr lediglich bürokratische Hürden abgebaut werden können.

Ein weiterer Punkt im angesprochenen Regierungsprogramm betraf die Regelung durch Normen und lautete: „Deregulierung durch Verringerung der Regelungsdichte im Normenwesen, insbesondere in Hinblick auf Verringerung der technischen Anforderungen“<sup>96</sup>.

Wie bereits ausgeführt, beschränken sich EU-Rechtsakte oft auf die Festlegung grundlegender Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen; die technischen Details zu deren Konkretisierung werden in Form von europäischen Normen festgelegt. Diese Normen müssen in jedem Mitgliedstaat in nationale Normen umgesetzt werden und gleichlautende nationale Normen zurückgezogen werden,<sup>97</sup> sodass auch hierbei nur beschränkte Handlungsmöglichkeiten bestehen. Der Spielraum, der dem österreichischen Gesetzgeber bei der Deregulierung im Arbeitnehmerschutz überlassen bleibt, ist somit überschaubar.

Dennoch ist eine Deregulierung nicht ausgeschlossen, da einerseits die Kommission die Mitgliedstaaten zu einer Überarbeitung der nationalen Rechtsvorschriften über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Beibehaltung oder Erhöhung des Schutzniveaus ermutigt, um bürokratische Hürden abzubauen. Laut Kommission ist ein Großteil des Verwaltungsaufwands für Unternehmen auf nationale Regelungen und nicht auf die Mindestanforderungen der EU zurückzuführen.<sup>98</sup> Andererseits legte auch die Europäische Kommission ein Programm zur Streichung oder Aktualisierung veralteter Richtlinienbestimmungen auf. Ziel des Programms ist es, den Verwaltungsaufwand zu vereinfachen und zu reduzieren und gleichzeitig das Schutzniveau zumindest beizubehalten. Um

Der Spielraum, der dem österreichischen Gesetzgeber bei der Deregulierung im Arbeitnehmerschutz überlassen bleibt, ist überschaubar.

87 Vgl. Empfehlung des Rates vom 18.2.2003 zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit Selbstständiger am Arbeitsplatz, 2003/134/EG.

88 Vgl. COM (2017) 12 final, S 17 und 23.

89 BGBl. I Nr. 126/2017.

90 Vgl. Lechner-Thomann, Deregulierung im Arbeitnehmerschutz, ASoK 2017, 352 mit weiteren Nachweisen.

91 Vgl. Regierungsprogramm 2017–2022, S 132 ff.

92 Vgl. Regierungsprogramm 2017–2022, S 23.

93 Siehe dazu im Detail Punkt 3.2.1.

94 BGBl. I Nr. 45/2017.

95 Vgl. § 1 Abs. 1 Deregulierungsgesetz 2001, BGBl. I Nr. 151/2001.

96 Regierungsprogramm 2017–2022, S 136.

97 Siehe dazu im Detail Punkt 3.2.1.

98 Vgl. COM (2017) 12 final, S 16.





© kritichanut - stock.adobe.com

diese Ziele zu erreichen, wurden seitens der Kommission vorerst sechs Richtlinien<sup>99</sup> ausgewählt, die entsprechend überarbeitet werden sollen.<sup>100</sup>

## 4 Institutionen und Stakeholder

Aufgrund des im Rahmen dieser Arbeit dargestellten umfassenden Einflusses der EU auf die gesetzliche UV ist vor allem von Interesse, wer die relevanten Entscheidungsträger und Stakeholder auf EU-Ebene sind. Neben den bekannten und zentralen Institutionen der Union<sup>101</sup> beschäftigen sich einige Ausschüsse und Agenturen im Dunstkreis der Institutionen, aber auch andere Interessenvertretungen mit UV-relevanten Themen. Die wichtigsten dieser Gremien sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

### 4.1 Ausschüsse

#### 4.1.1 Verwaltungskommission

Die Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ist ein gemäß Art. 71 VO (EG) 883/2004 eingesetztes Gremium, dem jeweils ein Regierungsvertreter aus jedem EU- bzw. EWR-Mitgliedstaat und der Schweiz sowie ein Vertreter der Europäischen Kommission angehören, die erforderlichenfalls von Fachberatern unterstützt werden. Sie ist zuständig für Verwaltungs- und Auslegungsfragen, die sich aus den Bestimmungen der Verordnungen zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme<sup>102</sup> ergeben. Darüber hinaus erleichtert sie eine einheitliche Anwendung der EU-Bestimmungen, insbesondere durch Erfahrungsaustausch und die Förderung und Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>103</sup>

99 Das sind die Richtlinien über Arbeitsstätten (89/654), Bildschirmgeräte (90/270), Sicherheits- und Gesundheitsschutzkennzeichnung am Arbeitsplatz (92/58), biologische Arbeitsstoffe (2000/54), medizinische Versorgung auf Schiffen (92/29) und persönliche Schutzausrüstungen (89/656).

100 Vgl. COM (2017) 12 final, S 14 und 23.

101 Aufgrund des beschränkten Umfangs der Arbeit wird auf die detaillierte Darstellung der EU-Institutionen (Kommission, Europäisches Parlament, Europäischer Rat und Rat der EU) verzichtet.

102 VO (EG) 883/2004 und VO (EG) 987/2009.

103 Vgl. Art. 71 f. VO (EG) 883/2004.

104 Es liegt derzeit ein Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde vor, der im Falle einer Annahme die hier geschilderten Strukturen umfassend verändern würde; vgl. COM (2018) 131 final.

105 Vgl. Art. 73 VO (EG) 883/2004.

106 Vgl. Art. 74 VO (EG) 883/2004.

107 Vgl. Art. 75 VO (EG) 883/2004.

108 Vgl. EuGH 14.5.1981, 98/80, Romano, Slg. 1981, 1241, Rn 20.

109 Vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV.

110 Vgl. u. a. EuGH 5.5.1983, 238/81, Van der Bunt-Craig, Slg. 1983, I-1385.

111 Vgl. Cornelissen in Fuchs, Europäisches Sozialrecht<sup>6</sup>, Art. 72 VO 883/2004 Rz 26 ff.

112 Beschluss des Rates vom 22.7.2003 zur Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, 2003/C 218/01.

Um diesen umfassenden Tätigkeiten nachzukommen, bestehen innerhalb der Verwaltungskommission entsprechende Fachausschüsse<sup>104</sup>. Diese sind

- der Fachausschuss für Datenverarbeitung (Technische Kommission), der sich insbesondere mit der Einführung und Umsetzung von EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information) beschäftigt,<sup>105</sup>
- der Rechnungsausschuss, in dem zwischenstaatliche Kostenerstattungsfragen diskutiert und gelöst werden<sup>106</sup> und
- der Vermittlungsausschuss, der im Falle von Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten als Mediator fungiert.<sup>107</sup>

Einigen dieser Gremien, in denen immer wieder auch Fragen betreffend die UV diskutiert werden, gehört auch der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger an.

Die Beschlüsse der Verwaltungskommission werden regelmäßig im Amtsblatt der EU veröffentlicht, fraglich ist jedoch, ob sie dadurch für die Mitgliedstaaten und die betroffenen Sozialversicherungsträger bindend sind. Obwohl der Verwaltungskommission durch die relevanten Verordnungen Entscheidungsbefugnisse verliehen wurden, steht einer Bindungswirkung entgegen, dass es keine primärrechtliche Ermächtigung gibt, die es den EU-Institutionen erlauben würde, Rechtsakte zu delegieren. Ein Beschluss der Verwaltungskommission kann daher lediglich ein Hilfsmittel für die betroffenen Sozialversicherungsträger darstellen, sie aber nicht verpflichten.<sup>108</sup> Aufgrund des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit<sup>109</sup> sind die Beschlüsse von den Trägern jedoch zu berücksichtigen, da sie die zumindest mehrheitliche Expertenmeinung der Mitgliedstaaten wiedergeben. Auch vom EuGH werden die Beschlüsse mitunter zur Auslegung der Verordnungsbestimmung herangezogen,<sup>110</sup> sodass im Ergebnis die Beschlüsse zwar keine normative Wirkung haben, faktisch von den Sozialversicherungsträgern aber nicht ignoriert werden können.<sup>111</sup>

#### 4.1.2 ACSH

Durch Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003<sup>112</sup> wurde der Beratende Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (Advisory Committee on Safety

Neben den Institutionen der EU beschäftigen sich einige Ausschüsse und Agenturen rund um diese Institutionen, aber auch zahlreiche andere Interessenvertretungen mit UV-relevanten Themen.

and Health at Work – ACSH) eingerichtet. Aufgabe dieses Ausschusses ist es, die Europäische Kommission bei der Vorbereitung, Durchführung und Bewertung sämtlicher Maßnahmen im Bereich Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zu unterstützen. Dies geschieht insbesondere durch Stellungnahmen zu EU-Initiativen auf diesem Gebiet, durch intensive Beteiligung bei der Festlegung der politischen Prioritäten und der Ausarbeitung entsprechender Programme und Strategien sowie durch die Förderung des Austausches zwischen den Mitgliedstaaten und Stakeholdern. Der Ausschuss besteht aus drei Mitgliedern je Mitgliedstaat, die die nationale Regierung sowie die jeweilige Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisation vertreten.<sup>113</sup>

#### 4.1.3 SCOEL

Der Wissenschaftliche Ausschuss für Grenzwerte berufsbedingter Exposition gegenüber chemischen Arbeitsstoffen (Scientific Committee on Occupational Exposure Limits for Chemical Agents – SCOEL) wurde bereits im Jahr 1995 von der Europäischen Kommission eingesetzt,<sup>114</sup> um die potenziellen gesundheitlichen Auswirkungen der berufsbedingten Exposition gegenüber Chemikalien zu bewerten. Der Ausschuss besteht aus 21 unabhängigen Sachverständigen.<sup>115</sup> Auf Basis der wissenschaftlichen Arbeit dieses Ausschusses wurden etwa die Grenzwerte für die RL 2004/37/EG über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Karzinogene oder Mutagene bei der Arbeit festgelegt.<sup>116</sup>

## 4.2 Agenturen

### 4.2.1 EU-OSHA

Die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (European Agency for Safety and Health at Work – EU-OSHA) ist eine Agentur der Europäischen Union mit Sitz in Bilbao (Spanien). Ziel dieser Agentur ist es, Arbeitsplätze in Europa sicherer, gesünder und produktiver zu gestalten. Sie sammelt, analysiert und verbreitet Informationen über sicherere Arbeitsplätze und setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie der Europäischen Kommission zusammen.

Sie führt jeweils auf zwei Jahre angelegte Kampagnen

für gesündere Arbeitsplätze durch,<sup>117</sup> bietet vor allem kleinen und mittleren Unternehmen Unterstützung an<sup>118</sup> und informiert sowie sensibilisiert umfassend über gesundheits- und sicherheitsrelevante Themen.<sup>119</sup>

### 4.2.2 Eurofound

Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – Eurofound) ist eine weitere Agentur der Union mit Sitz in Dublin (Irland). Ihre Aufgabe ist es, Fachwissen in Form von Informationen, Forschungsarbeiten und Analysen zur Unterstützung der Erarbeitung besserer sozial-, beschäftigungs- und arbeitspolitischer Strategien bereitzustellen. Dadurch sollen die Aktivitäten von EU-Organen, Regierungen, Arbeitgebern, Gewerkschaften und anderen Organisationen in diesem Bereich unterstützt werden.<sup>120</sup>

Aktuell beschäftigt sich Eurofound mit zahlreichen präventionsrelevanten Themen wie etwa den Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern unterschiedlichen Alters, der Verbindung zwischen den Arbeitsbedingungen und der Gesundheit der Arbeitnehmer oder mit psychischen Belastungen an Arbeitsplätzen.<sup>121</sup>

### 4.2.3 ELA

Am 13. März 2018 präsentierte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde (European Labour Authority – ELA).<sup>122</sup> Diese Behörde soll die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden bei grenzüberschreitenden Sachverhalten fördern und in Streitfällen vermitteln sowie auf Lösungen hinwirken. Die nunmehr am 20. Juni 2019 beschlossene Verordnung<sup>123</sup> umfasst auch die zwischenstaatliche Sozialrechtskoordination und sieht eine enge Zusammenarbeit mit der Verwaltungskommission<sup>124</sup> vor. Derzeit befindet sich jedoch die ELA noch im Aufbau, sie wird ihre Tätigkeit spätestens bis zum 1. August 2021 aufnehmen. Erst zu diesem Zeitpunkt können ihr Einfluss und ihre Bedeutung für die Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und somit auch für die zwischenstaatliche UV praktisch bewertet werden.

113 Vgl. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=148&langId=de&intPagelId=683> (23.4.2018).

114 Vgl. Beschluss 95/320/EG der Kommission vom 12.7.1995 zur Einsetzung eines Wissenschaftlichen Ausschusses für Grenzwerte berufsbedingter Exposition gegenüber chemischen Arbeitsstoffen; ersetzt durch den Beschluss 2014/113/EU der Kommission vom 3.3.2014.

115 Vgl. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=148&langId=de&intPagelId=684> (23.4.2018).

116 Näheres zu dieser Richtlinie unter Punkt 3.2.3.1.

117 Vgl. etwa die Kampagne 2018-2019: Gefährliche Substanzen erkennen und handhaben, <https://osha.europa.eu/de/healthy-workplaces-campaigns/dangerous-substances-18-19> (29.8.2019).

118 Etwa durch das Projekt OIRA (Online interactive Risk Assessment), ein Online-Tool zur Gefährdungsbeurteilung, mit dem KMUs Gefahren am Arbeitsplatz selbst beurteilen und managen können.

119 Vgl. mit weiteren Informationen <https://osha.europa.eu/de> (29.8.2019).

120 Vgl. mit weiteren Informationen <https://www.eurofound.europa.eu> (29.8.2019).

121 Vgl. mit weiteren Informationen Eurofound, Programming document 2017–2020, [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1659en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1659en.pdf) (29.8.2019).

122 Vgl. Proposal for a Regulation establishing a European Labour Authority, COM (2018) 131 final.

123 Verordnung (EU) 2019/1149 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.6.2019 zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 883/2004, (EU) Nr. 492/2011 und (EU) 2016/589 sowie zur Aufhebung des Beschlusses (EU) 2016/344.

124 Siehe dazu Punkt 4.1.1.

### 4.3 Interessenvertretungen

Neben diesen Ausschüssen und Agenturen der Union gibt es aufgrund des umfassenden Einflusses der EU-Gesetzgebung auch auf europäischer Ebene Organisationen, die die Interessen der gesetzlichen Unfallversicherungen vertreten.

#### 4.3.1 Europäisches Forum Unfallversicherung

Das Europäische Forum der Versicherungen gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten wurde im Jahr 1992 in Rom gegründet. Derzeit sind dort 21 nationale Spitzenorganisationen von Versicherungen gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten aus 19 Ländern vertreten. Ziel dieses Forums ist die Förderung der Kernanliegen und Prinzipien der Versicherungen gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Die Mitglieder tauschen Informationen zu Fragen der Prävention, Rehabilitation und Entschädigung bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie zur Organisation und Finanzierung von gesetzlichen UV-Systemen aus. Zudem ist das Forum Ansprechpartner auf europäischer und internationaler Ebene für Fragen im Zusammenhang mit der Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Für Österreich ist die AUVA seit dem Jahr 1992 Mitglied des Forums.<sup>125</sup>

#### 4.3.2 PEROSH

Die Partnerschaft für europäische Forschung im Arbeitsschutz (Partnership for European Research in Occupational Safety and Health – PEROSH) ist ein Zusammenschluss von 13 Forschungsinstituten aus dem Bereich Arbeitnehmerschutz aus zwölf europäischen Staaten. Die derzeit laufenden gemeinsamen Forschungsprojekte beschäftigen sich unter anderem mit der Dosis-Wirkung-Beziehung ausgewählter chemischer Stoffe, der Belastung von Beschäftigten durch Strahlung, dem Wohlbefinden bei der Arbeit oder der Entwicklung eines praktischen Monitoring- und Assessment-Tools zur Verletzungsprävention am Arbeitsplatz. Als einziges österreichisches Mitglied ist die AUVA in diesem Zusammenschluss vertreten.<sup>126</sup>

#### 4.3.3 ESIP

Die Europäische Sozialversicherungsplattform (European Social Insurance Platform – ESIP) vertritt rund 50 nationale gesetzliche Sozialversicherungsorganisationen aus 16 Mitgliedstaaten und der Schweiz. Als österreichisches Mitglied fungiert der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Neben der Vernetzung der nationalen Sozialversicherungsorganisationen versucht ESIP auch relevante Gesetzesinitiativen im Gesundheits- und Sozialbereich im

Sinne der Sozialversicherung zu beeinflussen. Zu diesem Zweck wurden verschiedene Ausschüsse eingerichtet, die sich auf einzelne Zweige der Sozialversicherung spezialisiert haben. Für den Bereich der UV ist insbesondere das Disability and Rehabilitation Committee von Bedeutung. Dieses Committee beschäftigt sich derzeit insbesondere mit der Wiedereingliederung von Personen in den Arbeitsmarkt, stellt aber den europäischen Institutionen seine Expertise auch zu anderen UV-relevanten Themen zur Verfügung.<sup>127</sup>

## 5 Rückblickende Zusammenfassung

Auch wenn der Einfluss der Europäischen Union auf die österreichische gesetzliche UV nicht auf den ersten Blick ersichtlich ist, gibt es seit Jahrzehnten sowohl im Leistungs- als auch im Präventionsbereich zahlreiche europäische Initiativen, die unmittelbar auf nationale UV-Systeme einwirken.

Zum einen wurde bereits in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts erkannt, dass die EU-Grundfreiheiten, insbesondere die Personenverkehrsfreiheit, nur dann sinnvoll genutzt werden können, wenn deren Inanspruchnahme nicht mit dem Verlust sozialer Rechte und Ansprüche einhergeht. Daher wurden bereits in diesem frühen Stadium der europäischen Integration Anstrengungen zur Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme unternommen, die bis heute andauern. Durch dieses stetig weiterentwickelte Modell der Koordinierungsverordnungen kann heute ein Großteil aller grenzüberschreitenden Versicherungsfälle reibungslos und effizient abgewickelt werden. Dennoch treten vor allem aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der nationalen Systeme fallweise Probleme auf, etwa beim UV-Schutz von Schülern und Studenten bei grenzüberschreitenden Sachverhalten, bei den Arbeitsunfällen gleichgestellten Versicherungsfällen wie der Lebensrettung oder im Bereich der zwischenstaatlichen Kostenerstattung.

Auch im Bereich der Prävention gibt es zahlreiche Maßnahmen auf europäischer Ebene, die insgesamt zu einer Neuordnung und einer wesentlichen Verbesserung des österreichischen Arbeitnehmerschutzes geführt haben. Zu erwähnen sind etwa die Arbeitnehmerschutz-Rahmenrichtlinie und die darauf basierenden zahlreichen Einzelrichtlinien, aber auch Bemühungen zur Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen, um ein Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten. Diese legen regelmäßig technische Standards für Produkte, die oftmals als Arbeitsmittel eingesetzt werden, auf hohem Sicherheitsniveau fest.

Neben diesen bindenden Vorschriften existieren zahl-

<sup>125</sup> Vgl. mit weiteren Informationen <http://www.europeanforum.org/> (29.8.2019).

<sup>126</sup> Vgl. mit weiteren Informationen <http://www.perosh.eu/> (29.8.2019).

<sup>127</sup> Vgl. mit weiteren Informationen <https://esip.eu/> (29.8.2019).

Die EU-Grundfreiheiten, insbesondere die Personenverkehrsfreiheit, können nur dann sinnvoll genutzt werden, wenn deren Inanspruchnahme nicht mit dem Verlust sozialer Rechte und Ansprüche einhergeht.

reiche nichtlegislative Maßnahmen, wie etwa der von der Europäischen Kommission entwickelte strategische Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, der regelmäßig in nationale Arbeitnehmerschutzstrategien der Mitgliedstaaten einfließt, oder eine Kommissionsmitteilung, die nationale Gesetzgeber dazu auffordert, auch selbständig Erwerbstätige in den Geltungsbereich des Sicherheits- und Gesundheitsschutzrechts einzubeziehen.

Ein weiterer Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Deregulierung des oftmals als zu komplex empfundenen Arbeitnehmerschutzrechts. Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene gibt es in diesem Bereich entsprechende Reformvorhaben, deren Umsetzung aber nicht zu einer Verringerung des Schutzniveaus führen darf.

Zur Weiterentwicklung des Leistungs- und Präventionsbereichs existieren zahlreiche Ausschüsse und Agenturen im Dunstkreis der EU-Institutionen, wie z. B. die Verwaltungskommission zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit oder die Arbeitsschutzagentur EU-OSHA.

Darüber hinaus beschäftigen sich auch von den EU-Institutionen unabhängige Interessenvertretungen mit UV-relevanten Themen. Zu nennen sind etwa das Europäische Forum Unfallversicherung, die Partnerschaft für europäische Forschung im Arbeitsschutz (PEROSH) oder die European Social Insurance Platform (ESIP).

Wie sich der europäische Einfluss auf die österreichische UV zukünftig entwickeln wird, ist derzeit aufgrund der grundsätzlichen politischen Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union nicht absehbar. Dabei darf aber nicht verkannt werden, welchen positiven Einfluss die EU auf die Unfallversicherung in der Vergangenheit hatte, sei es durch die massive Erleichterung bei der grenzüberschreitenden Inanspruchnahme von Leistungen oder durch den deutlich verbesserten Sicherheits- und Gesundheitsschutz bei der Arbeit.

## 6 Fazit und Ausblick

Die vorliegende Darstellung macht deutlich, dass der Einfluss der Europäischen Union auch vor der gesetzlichen UV nicht haltmacht. Sei es durch die seit Jahrzehnten bewährte und ständig verbesserte Koordinierung des Leistungsrechts in zwischenstaatlichen Fällen oder durch die proaktive Weiterentwicklung und Förderung des Arbeitnehmerschutzes und der Prävention.

Mittelfristig ist davon auszugehen, dass der Einfluss der EU auf die gesetzliche UV zumindest auf dem

derzeitigen Niveau bleibt oder weiter steigt. Insbesondere die Bestrebungen der derzeitigen Kommission, die soziale Dimension Europas zu stärken,<sup>128</sup> und die daraus resultierenden Projekte, wie etwa die europäische Säule sozialer Rechte<sup>129</sup>, sprechen für eine Ausweitung des europäischen Engagements im Sozialversicherungsbereich.

Derzeit findet aber auch eine umfangreiche Debatte über die Zukunft Europas statt, in der unterschiedliche Varianten diskutiert werden. Diese reichen von einem Rückzug des europäischen Handelns auf reine Binnenmarkttagenden bis hin zu einer noch stärkeren und intensiveren Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten samt mehr Kompetenzen für die EU.<sup>130</sup> Der langfristige Einfluss der EU auf die UV hängt somit davon ab, auf welche dieser Varianten sich die politischen Entscheidungsträger einigen.

Bei all diesen oftmals auch hitzig geführten Diskussionen und aller – auch berechtigten – Kritik darf nicht verkannt werden, welchen positiven Einfluss die Europäische Union auf die UV in der Vergangenheit hatte. Insgesamt kam es in den letzten Jahrzehnten zu einer massiven Erleichterung bei der grenzüberschreitenden Inanspruchnahme von Leistungen und einer deutlichen Verbesserung des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes bei der Arbeit. Schon aus diesen Gründen sollte der eingeschlagene europäische Weg zur Weiterentwicklung der zwischenstaatlichen Sozialversicherung und der Prävention weiterhin konsequent beschränkt werden.

Durch die EU kam es in den letzten Jahrzehnten zu einer massiven Erleichterung bei der grenzüberschreitenden Inanspruchnahme von Leistungen und einer deutlichen Verbesserung des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes bei der Arbeit.

## LITERATURVERZEICHNIS

- BMASK/ZAI, Occupational Safety and Health Strategy 2013–2020 (2013).
- Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union<sup>6</sup> (2015).
- Eurofound, Programming document 2017–2020 (2016).
- Europäische Kommission, Jährliches Arbeitsprogramm der Union für europäische Normung (2013).
- Europäische Kommission, Leitfaden für die Umsetzung der Produktvorschriften der EU (2016).
- Europäische Kommission, Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas (2017).
- Europäische Kommission, Strategischer Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014–2020 (2014).
- Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas (2017).
- Fuchs, Europäisches Sozialrecht<sup>6</sup> (2013).
- Hießl/Runggaldier, Grundzüge des europäischen Arbeits- und Sozialrechts<sup>3</sup> (2012).
- Kollmer, Arbeitsschutzgesetz (2005).
- Lechner-Thomann, Deregulierung im Arbeitnehmerschutz, ASoK 2017, 352.
- Lenz/Borchardt, EU-Verträge. Kommentar<sup>6</sup> (2012).
- Mayer/Stöger, Kommentar EUV, AEUV, 167. Erg.-Lfg. (Stand 2013).
- Mosler/Müller/Pfeil, Der SV-Komm, 210. Erg.-Lfg. (Stand 3/2018).
- Mosler, Ausgewählte Rechtsfragen aus dem neuen ArbeitnehmerInnenschutzgesetz, DRdA 1996, 361.
- Nöstlinger, Arbeitnehmerschutz (2006).
- OSHA, An international comparison of the cost of work-related accidents and illnesses (2017).
- Schreiber/Wunder/Dern, VO (EG) Nr. 883/2004 (2012).
- Spiegel, Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht, 71. Erg.-Lfg. (Stand 2017).
- White, The New European Social Security Regulations in Context (2010).

<sup>128</sup> Vgl. Europäische Kommission, Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_de.pdf) (29.8.2019).

<sup>129</sup> Vgl. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_de](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_de) (29.8.2019).

<sup>130</sup> Vgl. Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch\\_zur\\_zukunft\\_europas\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf) (29.8.2019).