

Die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die Mitwirkung der Arbeitnehmer im Arbeits- und Gesundheitsschutz

Hernichel, Erhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hernichel, E. (1995). Die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die Mitwirkung der Arbeitnehmer im Arbeits- und Gesundheitsschutz. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 2(3), 274-292. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-359230>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Erhard Hernichel***Die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die Mitwirkung der Arbeitnehmer im Arbeits- und Gesundheitsschutz****

Die Rahmenrichtlinie 89/391/EWG bezweckt die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer. Dabei wird einer Ausweitung der Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer besondere Bedeutung beigemessen. Vor dem Hintergrund der erheblichen Unterschiede der rechtlichen Ausgestaltung des Systems der industriellen Beziehungen in den einzelnen Mitgliedstaaten stößt dieses Vorhaben auf Schwierigkeiten.

Der Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit es dem Gemeinschaftsrechtssetzer gelungen ist, die Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu stärken. Es zeigt sich, daß die Rahmenrichtlinie erstmals über die Zuerkennung von bloßen Informations-, Anhörungs- und Vorschlagsrechten hinausgeht und eine wirkliche Sicherheitspartnerschaft auf der Grundlage einer ausgewogenen Beteiligung der Arbeitnehmer fordert. Dies beinhaltet u.a. die Pflicht zur Durchführung von Verhandlungen über alle relevanten Fragen mit dem ersten Willen zur Einigung.

Die Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zur Mitwirkung der Arbeitnehmer im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes in den Mitgliedstaaten ist bislang nicht zufriedenstellend. Während diesbezüglich ein Umsetzungsakt in Deutschland gänzlich fehlt, weisen die entsprechenden Regelungen in Großbritannien, aber auch in Italien Defizite auf.

The directive 89/391/EEC seeks at the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work. In doing so special importance is attached to an extension of the participation rights of workers. Against the background of considerable differences of the legal structure of the industrial relations system of the member states this purpose encounters a number of difficulties.

This article deals with the question, of how far the community legislator has succeeded in strengthening the participation rights of the workers in the field of safety and health. It shows the directive, for the first time, goes beyond the adjudication of mere rights of information, and consultation, and makes proposals requiring all questions related to matters of health and safety at work to be handled in a true partnership for safety on the basis of employee participation. This includes among other things the obligation to negotiate about all relevant questions in good faith will to come to an agreement.

The implementation of the community provisions regarding the participation of the workers in the field of safety and health in the member states up to now is not satisfactory. While legislation implementing the directive is entirely lacking in Germany, the corresponding laws in the UK and Italy also have notable shortcomings.

* Erhard Hernichel, Jg. 1959, wissenschaftlicher Referent im Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Gemeinschaft (IAAEG) in Trier, Schloß Quint, Postfach 181230, D-54263 Trier.

** Artikel eingegangen: 18.2.1994, revidierte Fassung akzeptiert: 31.1.95.

1. Einleitung

Die Beteiligung von Arbeitnehmern an Unternehmensentscheidungen ist seit mehr als zwei Jahrzehnten Gegenstand von Initiativen der Europäischen Kommission. Mit der vom Rat der Arbeits- und Sozialminister am 22.6.1994 verabschiedeten Richtlinie Europäische Betriebsräte wurde eines der zentralen Vorhaben erfolgreich zum Abschluß gebracht. In gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Konzernen einer bestimmten Größenordnung wird die grenzüberschreitende Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer durch die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrates oder die Schaffung eines anderen (dezentralen) Unterrichtungs- und Anhörungsverfahrens ermöglicht. Regelungen der betrieblichen Mitwirkung der Arbeitnehmer im Hinblick auf konkrete Sachverhalte hatten bereits zuvor in einzelne Gemeinschaftsrichtlinien Eingang gefunden. Hierzu gehört neben den Richtlinien zur Massenentlassung und zum Betriebsübergang vor allem auch die Rahmenrichtlinie zum Arbeit- und Gesundheitsschutz aus dem Jahr 1989.¹

Im folgenden möchte ich der Frage nachgehen, inwieweit es der Gemeinschaft gelungen ist, die Mitwirkungsrechte im Arbeits- und Gesundheitsschutz zu harmonisieren. Die von mir aufgeworfene Frage betrifft zum einen die Ebene der gemeinschaftsrechtlichen Normsetzung selbst, zum anderen die der normativen Durchführung der in der Richtlinie enthaltenen Vorgaben in den einzelnen Mitgliedstaaten. Auf beiden Ebenen ist die Harmonisierung von Mitwirkungsrechten im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutz auf große Hindernisse gestoßen.

2. Empirische Befunde zur Mitwirkung der Arbeitnehmer im Arbeits- und Gesundheitsschutz

Die Notwendigkeit einer Verbesserung der Mitwirkung der Arbeitnehmer im Arbeits- und Gesundheitsschutz ist zweifelsohne gegeben. Eine kurz vor Verabschiedung der Rahmenrichtlinie von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen durchgeführte empirische Untersuchung über die Beteiligung von Arbeitnehmern bei der Einführung moderner Informationstechnologien hat gezeigt, daß die faktische Mitwirkung der Arbeitnehmer in allen Mitgliedstaaten mehr oder weniger zu wünschen übrig läßt und zum Teil deutlich hinter dem Standard zurückbleibt, der mit der Rahmenrichtlinie politisch intendiert ist (vgl. Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen 1989, 1991a, 1991b).

Die Daten zum Stand der Mitwirkung der Arbeitnehmervertretungen beim Arbeitsschutz in Europa zeigen zunächst einmal ein hohes Maß an Nichtbeteiligung.

¹ Offizielle Bezeichnung: Richtlinie des Rates 89/391/EWG über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit vom 12. Juni 1989. ABIEG Nr. L 183/1. Abgedruckt bei Birk (1990, S. 309 ff.). Im folgenden abgekürzt "Rahmenrichtlinie". Die Nennung von in der Rahmenrichtlinie enthaltenen Artikeln erfolgt ohne Bezeichnung.

Jeder vierte Arbeitnehmervertreter und jeder fünfte Manager erklären, daß Informationen zu Fragen des Gesundheitsschutzes bei der Einführung neuer Technologien normalerweise nicht erteilt werden. Eine Anhörung der Arbeitnehmervertreter durch die Geschäftsleitung erfolgt nur in knapp 60% der Betriebe. Etwa in einem Drittel der Betriebe kommt es zu Verhandlungen oder wird eine volle Mitbestimmung der Arbeitnehmervertreter praktiziert. Das Niveau der Arbeitnehmerbeteiligung beim Arbeitsschutz unterscheidet sich signifikant zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In der Bundesrepublik haben etwa drei von vier Betriebsräten volle Mitbestimmung beim Arbeitsschutz. Nur jeder zehnte Betrieb verweigert jedwede Information. Demgegenüber unterbleiben in 70% der Betriebe in Portugal bei der Einführung neuer Technologien Informationen zum Arbeitsschutz. Die Anhörung von Arbeitnehmervertretern oder weitergehende Formen ihrer Beteiligung erfolgen nur in weniger als 5% der Betriebe. Neben Portugal weisen auch Irland, Spanien und Griechenland ein deutliches Defizit auf. Aber auch in höher entwickelten Volkswirtschaften, wie in Großbritannien und in Frankreich, wird der mit der Rahmenrichtlinie angestrebte Standard deutlich unterschritten.

3. Die Mitwirkung der Arbeitnehmer im Betrieb als Gegenstand der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG

3.1 Die Harmonisierung des Arbeitsrechts durch Richtlinien

Eine Beurteilung der Frage, inwieweit die Rahmenrichtlinie geeignet ist, die Mitwirkung der Arbeitnehmer im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu verbessern, setzt voraus, daß man sich die Wirkungsweise des Rechtsinstrumentes der Richtlinie vergegenwärtigt (Einzelheiten hierzu bei Birk 1989, S. 4 ff.; 1992, Rn. 47 ff.). Die Richtlinie dient nicht der Vereinheitlichung der nationalen Rechte der Mitgliedstaaten, sondern beschränkt sich auf deren Angleichung. Sie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Das Verfahren der Harmonisierung durch Richtlinien ist zweistufig. Der Erlaß einer Richtlinie bedeutet zunächst eine Anfrage an das Recht eines betroffenen Mitgliedstaates, ob dieses den in ihr enthaltenen Anforderungen gerecht wird. Weicht das Anforderungsniveau des einschlägigen nationalen Rechts nach unten ab, so bedarf es eines entsprechenden Umsetzungsaktes dieses Mitgliedstaates. In den Richtlinien wird eine bestimmte Frist festgelegt, innerhalb der die Umsetzung zu erfolgen hat. Im Falle der hier behandelten Rahmenrichtlinie ist diese Frist zum Ende des Jahres 1992 abgelaufen. Um die praktische Wirksamkeit der Richtlinie, den sog. "effet utile", gewährleisten zu können, muß der Umsetzungsakt verbindliche, normative Wirkung besitzen. Wegen seines begrenzten örtlichen und sachlichen Anwendungsbereichs reicht ein Tarifvertrag als Umsetzungsakt normalerweise nicht aus. Die Mitgliedstaaten haben alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die vollständige

Wirksamkeit der Richtlinie entsprechend ihrer Zielsetzung zu gewährleisten.² Aus diesem allgemeinen Grundsatz hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) abgeleitet, daß nicht nur allgemein verbindliche Normen zu schaffen sind, sondern daß diese Normen auch die Rechte und Pflichten der Einzelnen so bestimmt und transparent regeln müssen, daß diese von ihren Rechten ohne weiteres Gebrauch machen können.³

Von der Frage, ob das nationale Recht den Anforderungen der Richtlinie gerecht wird, ist die andere Frage zu unterscheiden, wie eine faktische Nichtbeachtung von im Regelungsbereich von Gemeinschaftsrichtlinien bestehendem nationalen Recht gemeinschaftsrechtlich zu bewerten ist. Aus den in Art. 5 EGV enthaltenen Mitwirkungspflichten der Mitgliedstaaten bzw. aus dem sog. "Prinzip der Gemeinschaftstreue" hat der EuGH die Verpflichtung aller nationalen Träger staatlicher Gewalt hergeleitet, die Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen zu gewährleisten.⁴ Bleibt also die tatsächliche Mitwirkung der Arbeitnehmer deutlich hinter den normativen Vorgaben zurück, sind die Mitgliedstaaten gehalten, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um diesen Zustand zu beenden. Insbesondere müssen Sanktionen bei Nichtbeachtung so wirksam und abschreckend sein, daß damit eine effektive Umsetzung der Richtlinie gewährleistet ist.⁵

Auch wenn ein Umsetzungsakt nicht erfolgt ist, haben Gemeinschaftsrichtlinien im Bereich öffentlich-rechtlich verfaßter Körperschaften sowie in bestimmten öffentlichen Unternehmen unmittelbare Geltung, soweit die in ihnen enthaltenen Pflichten unbedingt und hinreichend genau bestimmt sind.⁶ In den sonstigen Unternehmen ist eine unmittelbare Geltung der Richtlinien nach der Rechtsprechung des EuGH zwar nicht anzunehmen⁷, das bisher bereits erlassene nationale Recht ist jedoch soweit wie möglich am Wortlaut und Zweck der Richtlinie auszurichten.

Über die praktische Durchführung der Bestimmungen der Rahmenrichtlinie müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 18 Abs. 3 Rahmenrichtlinie der Kommission

² EuGH, 10.4.1984 - von Colson und Kamman/Land Nordrhein- Westfalen, Rs. 14/83 - Slg. 1984, 1891.

³ Dazu EuGH, 10.4.1984, a.a.O. (Fn. 2).

⁴ EuGH, 10.4.1984 - Harz/Deutsche Tradex, Rs. 79/83 - Slg. 1984, 1921; EuGH, 10.4.1984, a.a.O. (Fn. 2).

⁵ EuGH, 8.6.1994 - Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, Rs. C-382/92 und C-383/92 - Tätigkeiten des Gerichtshofs und des Gerichts Erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften Nr. 17/1994, S. 6 und S. 11.

⁶ EuGH, 26.2.1986 - Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, Rs. 152/84 - Slg. 1986, 723 und EuGH, 12.7.1990 - Foster/British Gas, Rs. C-188/89 - Slg. 1990, 3343.

⁷ Aus jüngerer Zeit EuGH, 14.7.1994 - Paola Facchini Dori/Recreb Srl., Rs. C-91/92, Tätigkeiten des Gerichtshofs und des Gerichts Erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften Nr. 22/1994, S. 8.

alle fünf Jahre Bericht erstatten und dabei die Standpunkte der Sozialpartner angeben.

3.2 Ziel, Inhalt und Konzept der Rahmenrichtlinie

Ziel der Rahmenrichtlinie ist die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz (Allgemein zur Rahmenrichtlinie vgl. Biagi 1990b). Sie enthält zu diesem Zweck allgemeine Grundsätze, die sich als präventiv, ganzheitlich, gestaltungs- und partizipationsorientiert charakterisieren lassen.

Den Arbeitgeber trifft nach Art. 6 die Pflicht, die erforderlichen Maßnahmen für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz zu treffen. Methoden und Rangfolgen bei der Gefahrverhütung werden dem Arbeitgeber im Einzelnen vorgegeben: Primär Vermeidung von Risiken, Abschätzung nicht vermeidbarer Risiken, Gefahrenbekämpfung an der Quelle und nicht sogleich durch persönliche Schutzeinrichtungen, Berücksichtigung des jeweiligen Standes der Technik und nicht nur der allgemein anerkannten Regeln der Technik sowie Berücksichtigung des "Faktors Mensch" bei der Gestaltung der Arbeitsplätze und bei der Auswahl der Arbeitsmittel.

Der Arbeitgeber hat Sicherheitsfachkräfte zu bestellen (Art. 7), für erste Hilfe und Brandbekämpfung zu sorgen (Art. 8) und nicht zuletzt auch die Mitwirkung der Arbeitnehmer zu ermöglichen. Darüber hinaus ist er zur Unterweisung der Arbeitnehmer bei ihrer Einstellung, Versetzung, der Veränderung ihres Aufgabenbereiches und der Einführung oder Änderung von Arbeitsmitteln oder neuer Technologien verpflichtet (Art. 12). Auch den einzelnen Arbeitnehmern werden in Art. 13 bestimmte Pflichten zugewiesen. Schließlich ist vorgesehen, daß jeder Arbeitnehmer sich auf Wunsch einer regelmäßigen präventivmedizinischen Überwachung unterziehen kann.

Die Rahmenrichtlinie wird inzwischen durch dreizehn Einzelrichtlinien zu den Bereichen Arbeitsstätten, Arbeitsmittel, persönliche Schutzeinrichtungen, Arbeit mit Bildschirmgeräten, Handhabung schwerer Lasten, Baustellen sowie Fischerei und Landwirtschaft ausgefüllt. Hinsichtlich der Mitwirkung der Arbeitnehmer verweisen diese Einzelrichtlinien im wesentlichen auf den Inhalt der Rahmenrichtlinie.

3.3 Der Stellenwert der Mitwirkung der Arbeitnehmer in der Rahmenrichtlinie

Die Verbesserung der Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer war von Anfang an wesentliches Anliegen der Rahmenrichtlinie. Ihre Entstehungsgeschichte ist gekennzeichnet durch den Versuch des Europäischen Parlaments, die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung von Mitwirkungsrechten der Arbeitnehmer zu verpflichten, die über die bislang in Gemeinschaftsrichtlinien bekannten Informations- und Anhörungsrechte hinausgehen. Der vom Parlament in Abänderung des Kommissionsentwurfs vorgeschlagene Text sieht neben der Anhörung und Initiativrechten die "ausgewogene Mitwirkung" der Arbeitnehmer oder ihrer Vertreter vor. Diese For-

mulierung hat bei den Arbeitgeberverbänden die Befürchtung hervorgerufen, daß Formen einer echten Mitbestimmung, wie sie im deutschen Betriebsverfassungsrecht bekannt sind, über das Gemeinschaftsrecht in die Betriebsverfassungssysteme der anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden könnten. Es war die Rede von "back door participation". Diese Widerstände haben am Ende zu der deutlich abgeschwächten Formulierung "ausgewogene Beteiligung nach den nationalen Rechtsvorschriften oder Praktiken" geführt. Hierauf ist sogleich noch näher einzugehen.

Der Umstand, daß das Parlament die von ihm gewünschten Formulierungen letztlich nicht durchsetzen konnte, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Rahmenrichtlinie dennoch klar die Vorstellung zugrunde liegt, daß Verbesserungen im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes vor allem durch ein kooperatives Zusammenwirken aller Beteiligten zu bewerkstelligen sind. Sie verfolgt somit eindeutig einen partizipatorischen Ansatz.

Bereits in der Präambel heißt es: "Um einen besseren Schutz zu gewährleisten, ist es erforderlich, daß die Arbeitnehmer bzw. ihre Vertreter über die Gefahren für ihre Sicherheit und Gesundheit und die erforderlichen Maßnahmen zur Verringerung oder Ausschaltung dieser Gefahren informiert werden. Es ist ferner unerlässlich, daß sie in die Lage versetzt werden, durch eine angemessene Mitwirkung entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften oder Praktiken zu überprüfen und zu gewährleisten, daß die erforderlichen Schutzmaßnahmen getroffen werden. Es ist erforderlich, die Unterrichtung, den Dialog, und die ausgewogene Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern bzw. ihren Vertretern durch geeignete Verfahren und Instrumente entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften bzw. Praktiken auszuweiten".

Art. 1 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie bezeichnet die Information der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter, deren Anhörung und deren ausgewogene Beteiligung nach den nationalen Rechtsvorschriften bzw. Praktiken als allgemeine Grundsätze, die dem Zwecke der Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes dienen sollen. Die nähere Ausgestaltung dieser Grundsätze sowie Regeln für ihre Durchführung finden sich in Art. 6 (Allgemeine Pflichten des Arbeitgebers), in Art. 10 (Unterrichtung der Arbeitnehmer) und Art. 11 (Anhörung und Beteiligung der Arbeitnehmer).

Gemäß Art. 6 Abs. 3 Buchstabe c sind bei der Planung und Einführung neuer Technologien die Arbeitnehmer bzw. ihre Vertreter zu den Auswirkungen zu hören, die die Auswahl der Arbeitsmittel, die Gestaltung der Arbeitsbedingungen und die Einwirkung der Umwelt auf den Arbeitsplatz für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer haben. Art. 10 Abs. 1 enthält den allgemeinen Grundsatz der Unterrichtung der Arbeitnehmer über die Gefahren für Sicherheit und Gesundheit sowie die Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrverhütung. Abs. 3 gewährleistet den Zugang zu bestimmten Gefahrenanalysen, Listen, Berichten und Informationen.

Art. 11 enthält in Abs. 1 den allgemeinen Grundsatz der Anhörung und Beteiligung der Arbeitnehmer bzw. deren Vertreter bei allen Fragen betreffend die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Abs. 2 räumt den Arbeitnehmervertretern mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer im Hinblick auf konkrete Sachverhalte Mitwirkungsrechte ein. Zumindest die vorherige Anhörung ist erforderlich zu jeder Aktion, die wesentliche Auswirkungen auf Sicherheit und Gesundheit haben kann sowie u.a. zu der Benennung von Beschäftigten für Erste Hilfe und Brandbekämpfung, der Bestellung von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit, bestimmten sicherheitsrelevanten Informationen und der Planung und Organisation der Unterweisung der Arbeitnehmer. Ein Nachtelverbot für Arbeitnehmervertreter mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer sowie die Verpflichtung, ihnen Arbeitsbefreiung ohne Lohnausfall zu gewähren und ihnen die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, sind Gegenstand der folgenden Absätze. Ferner ist das Recht der Arbeitnehmer bzw. ihrer Vertreter enthalten, sich an die für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zuständige Behörde zu wenden, wenn sie der Auffassung sind, daß die vom Arbeitgeber getroffenen Maßnahmen nicht ausreichen, um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu wahren. Zudem müssen die Vertreter der Arbeitnehmer die Möglichkeit haben, bei Besuchen und Kontrollen der zuständigen Behörden ihre Bemerkungen vorzubringen. Von Bedeutung ist schließlich auch der in Art. 12 Abs. 3 vorgesehene Anspruch der Arbeitnehmervertreter mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und beim Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer auf eine angemessene Unterweisung.

4. Die Schwierigkeiten einer Verbesserung der kollektiven Mitwirkungsrechte im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes durch die Gemeinschaft

Es fragt sich nun, inwieweit der Anspruch des Gemeinschaftsrechtsetzers, die Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer zu harmonisieren, eingelöst werden konnte. Die Heterogenität der Systeme der betrieblichen Mitwirkung der Arbeitnehmer im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes läßt vermuten, daß eine Angleichung der nationalen Rechtssysteme in diesem Bereich auf große Schwierigkeiten stößt (Eine rechtsvergleichende Darstellung findet sich bei Biagi 1993, S. 197 ff.). Eine auf einen Teilbereich, wie den des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, begrenzte Regelung wird sich zwangsläufig in die bestehenden Mitwirkungssysteme einzufügen haben und muß schon von daher in ihrer Wirkung beschränkt bleiben.

Die Heterogenität der nationalen Systeme der Mitwirkung der Arbeitnehmer findet ihren Ausdruck in unterschiedlichen Zuordnungssubjekten von Mitwirkungsrechten und in einer unterschiedlichen Ausgestaltung der kollektiven Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer (Rechtsvergleichend bezogen auf den Bereich des Arbeits-

und Gesundheitsschutzes Biagi 1990a). Es zeigt sich, daß die Rahmenrichtlinie bestrebt ist, dieser komplexen Realität weitestgehend Rechnung zu tragen.

4.1 Unterschiedliche Zuordnungssubjekte von Mitwirkungsrechten im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes

Im Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung der Mitwirkung im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes lassen sich innerhalb der EU drei Modelle unterscheiden. Die Mitwirkungsrechte können zum einen primär speziellen, ausschließlich für den Sicherheits- und Gesundheitsschutz zuständigen Organen zugeordnet sein. Dies ist der Fall in Belgien, Frankreich, Irland und Großbritannien. Zum anderen gibt es Mitgliedstaaten, in denen ausschließlich die allgemeinen Arbeitnehmervertretungen zuständig sind. Hierzu zählen Portugal und die Niederlande. Schließlich kann die Zuständigkeit zur Wahrnehmung von Mitwirkungsrechten auch zwischen speziellen Organen und der allgemeinen Arbeitnehmervertretung aufgeteilt sein. Nach diesem Modell sind die Betriebsverfassungssysteme in Deutschland, Spanien und Griechenland organisiert.

Sowohl die speziell für Sicherheits- und Gesundheitsschutz zuständigen Organe, wie auch die allgemeinen Arbeitnehmervertretungen, unterscheiden sich in ihrer Bildung ebenso wie in ihrer Zusammensetzung. Bei letzteren kann es sich um sog. "betriebliche Einheitsvertretungen" handeln, die aufgrund einer Wahl aller im Betrieb Beschäftigten zustande kommen. Möglich sind andererseits auch gewerkschaftliche Arbeitnehmervertretungen, für deren Bildung oft keine besonderen Vorschriften bestehen. Teilweise werden gewerkschaftliche Arbeitnehmervertreter von der außerhalb des Betriebes angesiedelten Gewerkschaftsorganisation designiert, ohne daß es auf irgendeine Art der innerbetrieblichen Willensbildung ankommen würde.

Die speziell für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zuständigen Organe sind vor allem danach zu unterscheiden, ob ihnen ausschließlich Arbeitnehmer oder aber gleichzeitig auch Vertreter des Managements bzw. der Arbeitgeber angehören. So besteht das französische comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ausschließlich aus Arbeitnehmern, die von den dem comité d'entreprise angehörenden Arbeitnehmervertretern bzw. von den délégués du personnel bestimmt werden. Demgegenüber gehört dem deutschen Arbeitsschutzausschuß neben zwei vom Betriebsrat bestimmten Betriebsratsmitgliedern, den Betriebsärzten, den Fachkräften für Arbeitssicherheit und Sicherheitsbeauftragten auch der Arbeitgeber oder ein von ihm Beauftragter an.

In welcher Weise spiegelt sich nun diese Vielfalt in der Rahmenrichtlinie wider?

Als Träger der in ihr statuierten Mitwirkungsrechte nennt die Rahmenrichtlinie neben den Arbeitnehmern deren Vertreter sowie Arbeitnehmervertreter mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und beim Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer.

Als Arbeitnehmervertreter mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und beim Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer gilt für die Zwecke der Rahmenrichtlinie gemäß Art. 3 Buchstabe c jede Person, die gemäß den nationalen Rechtsvorschriften bzw. Praktiken gewählt, ausgewählt oder benannt wurde, um die Arbeitnehmer in Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit zu vertreten. Die gleichzeitige Verwendung der Begriffe Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitnehmervertreter mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und beim Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer in der Rahmenrichtlinie deutet darauf hin, daß als Zuordnungssubjekte der in ihr enthaltenen Mitwirkungsrechte die allgemeine betriebliche Interessenvertretung und das spezielle Sicherheitskomitee zu unterscheiden sind. Arbeitnehmervertreter mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und beim Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer sind also die Mitglieder der speziellen Sicherheitskomitees, nicht aber die Mitglieder der allgemeinen Interessenvertretung der Arbeitnehmer, auch soweit ihnen in einzelnen Mitgliedstaaten Mitwirkungsrechte im Bereich des Gesundheitsschutzes zustehen (Vgl. Hinrichs 1994, S. 41 ff. und Bucker et. al. 1994, Rz. 270).

Die Mitgliedstaaten haben ein Wahlrecht, welche Vertretungsstruktur im jeweiligen Land gelten soll - allgemeine Arbeitnehmervertretungen, spezifische Sicherheitsvertretungen oder beide Typen von Vertretungen. Sofern es bestimmte Typen von Vertretungsformen gibt, ist das jeweilige Schutzniveau - wenn auch in allgemeiner Form - durch die Rahmenrichtlinie vorgegeben.

Die Richtlinie läßt es offen, ob die Arbeitnehmervertreter mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und bei dem Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer gewählt, ausgewählt oder benannt werden. Während die besondere Bedeutung der Formulierung "ausgewählt" nicht ersichtlich ist, ermöglicht letzteres die Designation von Mitgliedern der speziellen Sicherheitskomitees durch die Gewerkschaften. Nach dem Wortlaut ist es nicht einmal erforderlich, daß sich die jeweiligen Personen aus dem Kreis der Belegschaft rekrutieren.

Die Wahl bzw. die Bestimmung der Arbeitnehmervertreter mit Aufgaben im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes kann gemäß den nationalen Rechtsvorschriften, aber auch gemäß den nationalen Praktiken vorgenommen werden. Damit ist der Situation Rechnung getragen, daß einige Mitgliedstaaten keine Rechtsvorschriften zur Konstituierung der betrieblichen Interessenvertretung vorsehen. Wenn in diesen Mitgliedstaaten aus der Praxis heraus Mitwirkungsorgane gebildet werden, so handelt es sich bei den Mitgliedern dieser Organe um Arbeitnehmervertreter im Sinne der Rahmenrichtlinie.

Da die Richtlinie im Hinblick auf die Zuerkennung von Rechten im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes nicht auf Organe der betrieblichen Interessenvertretung abstellt, sondern diese Arbeitnehmern bzw. deren Vertretern zuspricht, ist es unerheblich, wenn der Arbeitgeber oder sein Vertreter Mitglied eines entsprechenden Organs ist.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das Gemeinschaftsrecht die institutionelle Ausgestaltung der Mitwirkung der Arbeitnehmer im Bereich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz unberührt läßt. Die Mitgliedstaaten werden nicht einmal verpflichtet, überhaupt Arbeitnehmervertreter zu diesem Zwecke vorzusehen.

4.2 Unterschiedliche Ausgestaltung der kollektiven Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer

Die vom Gemeinschaftsrecht ausgehende Harmonisierung betrifft ausschließlich die Ausgestaltung der kollektiven Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer zur Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Auch hier stoßen die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben auf eine höchst heterogene Struktur, die nicht zuletzt durch die unterschiedliche institutionelle Ausgestaltung determiniert ist.

Die Konstituierung einheitlich durch alle Arbeitnehmer gewählter Arbeitnehmervertretungen und spezieller Vertretungsorgane für die Belange des Arbeitsschutzes und der Arbeitssicherheit geht regelmäßig mit der Zuerkennung relativ ausdifferenzierter Mitwirkungsrechte einher. Deren Formen sind vielfältig. Im Einzelnen handelt es sich um Informationsrechte⁸, Anhörungs- und Vorschlagsrechte, Beratungsrechte, Zustimmungserfordernisse, Initiativrechte und Kontrollrechte. Echte Mitbestimmung auf der Grundlage von Zustimmungserfordernissen bleibt in erster Linie auf den Anwendungsbereich des deutschen Betriebsverfassungsgesetzes und des niederländischen Gesetzes über den Unternehmensrat beschränkt.⁹ Die übrigen der genannten Rechte sind in allen Mitgliedstaaten verbreitet, wenn auch in unterschiedlichem Umfang.

Demgegenüber bestehen für gewerkschaftlich geprägte Arbeitnehmervertretungen tendenziell nur in begrenztem Umfang speziell ausgeformte Beteiligungsrechte. So operieren die gewerkschaftlichen Arbeitnehmervertretungen in den Betrieben überwiegend im Wege der Geltendmachung von Forderungen, die notfalls durch Arbeitskampf erstritten werden müssen. Auf der betrieblichen Ebene geführte Kollektivverhandlungen sind hier nicht nur Ausdruck, sondern gleichzeitig auch Ausgangspunkt von Mitwirkung der Arbeitnehmer. Ermöglicht wird dies durch das Fehlen einer betriebsverfassungsrechtlichen Friedenspflicht. Das den Arbeitnehmern teilweise individuell zustehende Recht auf Streik wird zum entscheidenden Garanten einer Mitwirkung der Arbeitnehmer im Betrieb.

Der auch im Hinblick auf die materiellen Rechte der Arbeitnehmer unterschiedlichen Struktur der kollektiven Mitwirkung in den Mitgliedstaaten trägt die

⁸ Informationsrechte sind zwar keine unmittelbar auf die Mitwirkung bei der Betriebsgestaltung und Entscheidungsfindung gerichteten Rechte, aber sie stellen eine notwendige Voraussetzung sinnvoller Mitwirkung dar.

⁹ Für den Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes scheint Art. 27 des Gesetzes über den Unternehmensrat in den Niederlanden eher weiter zu gehen als die Norm des § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG.

Rahmenrichtlinie nicht in dem gleichen Umfang Rechnung, wie dies in organisatorischer Hinsicht der Fall ist. Um die Mitwirkung der Arbeitnehmer im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes wirkungsvoll auszubauen, wird für diesen Bereich ein Gebot vertrauensvoller Zusammenarbeit statuiert, welches insbesondere den gewerkschaftlich orientierten Systemen der betrieblichen Interessenvertretung der Arbeitnehmer in dieser Konsequenz fremd ist. Ansatzpunkt für seine Herleitung ist der in der Rahmenrichtlinie mehrfach verwendete Begriff der "ausgewogenen Beteiligung". Einen Hinweis auf den normativen Gehalt dieser Formulierung läßt sich Art. 11 Abs. 1 entnehmen. Dort heißt es: "Die Arbeitgeber hören die Arbeitnehmer bzw. deren Vertreter an und ermöglichen deren Beteiligung bei allen Fragen betreffend die Sicherheit und die Gesundheit am Arbeitsplatz. Dies beinhaltet: - die Anhörung der Arbeitnehmer; - das Recht der Arbeitnehmer bzw. ihrer Vertreter, Vorschläge zu unterbreiten; - die ausgewogene Beteiligung nach den nationalen Rechtsvorschriften bzw. Praktiken." Wenn hier die Beteiligung neben der Anhörung und dem Recht, Vorschläge zu unterbreiten, genannt wird, so läßt dies erkennen, daß mit Beteiligung ein Mitwirkungsrecht von höherer Intensität gemeint ist. Es ist aber schon aufgrund der Entstehungsgeschichte der Vorschrift auszuschließen, daß dieses Mitwirkungsrecht im Bereich der „echten“ Mitbestimmung nach dem Vorbild des deutschen Betriebsverfassungsrechts angesiedelt ist, wo in sozialen Angelegenheiten auf der Grundlage konkreter Rechte und Zuständigkeiten gemeinsam zu treffende Entscheidungen notfalls über die Einigungsstelle erzwungen werden können. Die "ausgewogene Beteiligung nach den nationalen Rechtsvorschriften bzw. Praktiken" kann sich wohl auch in auf der Ebene des Betriebes vollzogenen Kollektivverhandlungen erschöpfen. Die bloße Möglichkeit, dem Arbeitgeber mit Streik zu drohen, um die Interessen der Arbeitnehmer im Hinblick auf ihre Sicherheit und ihren Gesundheitsschutz auf dem Verhandlungswege durchsetzen zu können, reicht insoweit jedoch nicht aus. Vielmehr ist der Arbeitgeber aufgrund des Gemeinschaftsrechts zur Durchführung von Verhandlungen über alle relevanten Fragen verpflichtet. Eine derartige Konkretisierung des Gebotes der vertrauensvollen Zusammenarbeit findet sich auch in § 74 Abs. 1 Satz 2 BetrVG. Arbeitgeber und Betriebsrat haben danach generell über strittige Fragen mit dem ernstesten Willen zur Einigung zu verhandeln und Vorschläge für die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zu machen (Hierzu Fabricius et. al. 1990, § 74 Rdnr. 23 ff.).

Problematisch ist der auch an anderer Stelle auftauchende Verweis auf die nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken. Gemeint ist wohl, daß es den Mitgliedstaaten unbenommen bleiben soll, die Einzelheiten der Beteiligung so auszugestalten, wie es der Rechtsordnung bzw. der in dem jeweiligen Staat vorherrschenden Praxis entspricht. Abzulehnen ist eine Auslegung, die es den Mitgliedstaaten erlauben würde, von einer normativen Festschreibung des Grundsatzes der Zusammenarbeit im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in der jeweiligen Rechtsordnung abzusehen und sich darauf zu berufen, dieser Grundsatz sei in der Praxis ver-

wirklich bzw. kollektivvertraglich abgesichert. Damit würde in Kauf genommen, daß die Beteiligung der Arbeitnehmer auf bestimmte Betriebe, Branchen etc. beschränkt bleibt. Die praktische Wirksamkeit der Verpflichtung wäre in keiner Weise sichergestellt.¹⁰

Die Arbeitnehmer bzw. der Arbeitnehmervertreter mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und beim Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer werden gemäß Art. 11 Abs. 2 im Hinblick auf die in den Buchstaben a bis e genannten konkreten Sachverhalte "in ausgewogener Weise nach den nationalen Rechtsvorschriften bzw. Praktiken beteiligt oder ... im voraus vom Arbeitgeber gehört". Anhörung und Beteiligung der Mitglieder der speziellen Sicherheitskomitees stehen also in einem Verhältnis der Alternativität. Die Mitgliedstaaten können bei der Umsetzung in das nationale Recht wählen, ob sie den Arbeitnehmervertretern mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und beim Gesundheitsschutz nur Anhörungsrechte oder darüber hinaus auch weitergehende Beteiligungsrechte einräumen wollen. Die Rahmenrichtlinie ermöglicht es also, den Mitgliedern der speziellen Sicherheitskomitees eine weniger starke Rechtsposition einzuräumen, als den Mitgliedern der allgemeinen Arbeitnehmervertretung auf Betriebsebene (So Bücker et. al. 1994, Rz. 270).

Insgesamt gilt, daß es dem Gemeinschaftsrechtssetzer gelungen ist, die kollektiven Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes deutlich zu stärken. Der Inhalt der Rahmenrichtlinie beschränkt sich nicht, wie dies bei sonstigen arbeitsrechtlichen Richtlinien gewöhnlich der Fall ist, auf die schwächeren Mitwirkungsformen der Unterrichtung und der Anhörung, sondern statuiert erstmals einen allgemeinen Grundsatz der Zusammenarbeit, der für einen begrenzten Bereich der betrieblichen Mitwirkung in allen nationalen Rechtsordnungen verankert werden muß.

5. Auswirkungen auf die kollektiven Mitwirkungsrechte in den Mitgliedstaaten

Betrachtet man die Auswirkungen der Rahmenrichtlinie auf die kollektiven Mitwirkungsrechte am Beispiel Deutschlands, Großbritanniens und Italiens, so ergibt sich folgendes Bild.¹¹

5.1 Deutschland

In Deutschland haben insbesondere der Betriebsrat, aber auch der Arbeitsschutzausschuß in Fragen des Arbeitsschutzes von jeher eine Vielfalt an Einwir-

¹⁰ Grundsätzlich sind Kollektivverhandlungen kein geeignetes Mittel zur Umsetzung von Gemeinschaftsrichtlinien. Hierzu Nicolini (1988, S. 83 ff.); Wedderburn (1992, S. 245 ff.).

¹¹ Eine Bestandsaufnahme der Situation in den Mitgliedstaaten der EU vor Inkrafttreten der Rahmenrichtlinie enthält die von der Kommission herausgegebene Studie von Gevers (1988). Vgl. auch die dem Ansatz der Industrial-Relations-Forschung verpflichtete Studie von Walters et. al. (1992).

kungsmöglichkeiten (Einzelheiten bei Egger 1992, S. 629 ff.; Faber 1995, S. 19 ff.): Gleichwohl machen die Vorgaben der Rahmenrichtlinie bezüglich der Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer geringfügige Veränderungen der bestehenden Rechtslage erforderlich. Das Bundeskabinett hatte im Herbst 1993 den Entwurf eines Arbeitsschutzrahmengesetzes (ArbSchRGE) verabschiedet, um das deutsche Recht in Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zu bringen und die arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen übersichtlich zusammenzufassen.¹² Nach dem parlamentarischen Scheitern des Regierungsentwurfs hat die Kommission inzwischen erste Schritte für ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.¹³

Hinsichtlich der Mitwirkung der Arbeitnehmer sieht der Regierungsentwurf insoweit eine notwendige Veränderung der bestehenden Rechtslage vor, als die in Art. 6 Abs. 3 Buchstabe c und in Art. 11 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie genannten Anhörungsrechte im Zusammenhang mit der Benennung von Beschäftigten für Erste Hilfe und Brandbekämpfung, der Bestellung von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit, der Beurteilung der Arbeitsbedingungen und der Festlegung von Schutzmaßnahmen, dem Erfassen von Arbeitsunfällen sowie der Planung und Organisation der Unterweisung auch in betriebsratslosen Betrieben gewahrt bleiben. Ist eine betriebliche Arbeitnehmervertretung nicht vorhanden, dann sind die Beschäftigten selbst anzuhören. Dies ist von der Bundesregierung zu Recht für erforderlich gehalten worden, nachdem es in der Rahmenrichtlinie heißt, daß die jeweiligen Rechte den "Arbeitnehmern bzw. den Arbeitnehmervertretern mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und beim Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer" einzuräumen sind.¹⁴ Als flankierende Maßnahme sollte der Arbeitgeber in betriebsratslosen Betrieben dazu verpflichtet werden, in bestimmten Zeitabständen eine obligatorische Versammlung abzuhalten, in der er einen betrieblichen Gesundheitsbericht erstattet und geplante Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsumwelt mit den Beschäftigten erörtert (So Bucker et. al. 1994, Rz. 604).

Eine Ausdehnung der Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer resultiert aus § 39 ArbSchRGE. Danach soll die Bildung des Arbeitsschulsausschusses künftig ausschließlich durch die Zahl der Beschäftigten im Betrieb bestimmt sein. Diese Rege-

¹² BR-Drucks. 792/93; BR-Beschluß vom 17.12.1993. Dazu: Brückner (1994, S. 66 ff.); Oetker (1994, S. 219 ff.); Wlotzke (1994, S. 602). Das geplante Arbeitsschutzrahmengesetz löst die veralterten Bestimmungen der Gewerbeordnung über den betrieblichen Arbeitsschutz und die im Arbeitssicherheitsgesetz enthaltenen Bestimmungen über die Beratung der Arbeitgeber durch Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit ab. Das Arbeitssicherheitsgesetz kann damit aufgehoben werden.

¹³ Vgl. hierzu die Mitteilung in EuroAS 1994 (8), S. 5.

¹⁴ Gemäß Art. 5 der früheren „kleinen“ Rahmenrichtlinie 80/1107/EWG sind „die Arbeitnehmer und/oder ihre Vertreter“ Zuordnungssubjekte von Anhörungsrechten. Auch aus dieser Formulierung wurde eine allgemeine Informationspflicht gegenüber den Arbeitnehmern in betriebsratslosen Betrieben abgeleitet und in § 21 Abs. 1 GefahrstoffVO festgeschrieben. Vgl. BR-Ds. 610/85, S. 69 f.

lung hätte zur Folge, daß auch in vielen betriebsratslosen Betrieben ein Arbeitsschutzausschuß zu bilden wäre.

Die wesentlichen Impulse für eine stärkere Beteiligung der Arbeitnehmer gehen in Deutschland aber nicht von den auf eine Harmonisierung der konkreten Mitwirkungsrechte ausgerichteten Gemeinschaftsvorschriften aus, sondern ergeben sich mittelbar über die Schaffung neuer Pflichten des Arbeitgebers zur Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, die im Rahmen bereits bestehender Mitwirkungsrechte zu erweiterten Einflußmöglichkeiten des Betriebsrates führen.¹⁵ In Deutschland ergibt sich daraus beispielsweise die Notwendigkeit einer richtlinienkonformen Auslegung des § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG, der dem Betriebsrat ein Mitbestimmungsrecht bei Regelungen über die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie über den Gesundheitsschutz im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften oder der Unfallverhütungsvorschriften einräumt. Die bislang praktizierte restriktive Auslegung dieser Vorschrift durch das BAG wird korrigiert werden müssen (Hierzu Hinrichts 1994, S. 68 ff.).

5.2 Großbritannien

In Großbritannien waren bis zur Durchführung der Rahmenrichtlinie durch die Management of Health and Safety at Work (MHSW) Regulations 1992 und einen Approved Code of Practice ausschließlich sehr allgemein formulierte Informationsrechte statuiert. Diese beinhalteten, wie der Rechtsprechung zu den zur Umsetzung der Richtlinie über Massenentlassungen eingeräumten Informationsrechten zu entnehmen ist, aber zugleich das Recht auf "meaningful consultations" (Nachweis bei Neal 1990, S. 80 ff., Fn. 96.). Reg. 16 MHSW 1992 gewährt nun explizit die in der Rahmenrichtlinie enthaltenen Anhörungsrechte. Problematisch ist, daß Zuordnungsobjekte ausschließlich die sog. "safety representatives" sind. Dabei handelt es sich um Personen, die von den Gewerkschaften aus dem Kreis der Belegschaftsangehörigen ernannt werden, um die Arbeitnehmer in Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu vertreten. Voraussetzung der Ernennung ist, daß die Gewerkschaft von dem Arbeitgeber anerkannt worden ist (Sec. 3 Abs. 1 S.I. 1977 No. 500). Es steht den Arbeitgebern frei, ob sie eine solche Anerkennung zugunsten einer bestimmten Gewerkschaft aussprechen möchten oder nicht. In das Belieben der Arbeitgeber gestellt ist es auch, einer bereits anerkannten Gewerkschaft die Anerkennung wieder zu entziehen. Damit ist letztlich die Möglichkeit der Geltendmachung der in der Rahmenrichtlinie vorgesehenen Anhörungsrechte vom Willen des Arbeitgebers abhängig. Erkennt der Arbeitgeber keine Gewerkschaft als repräsentativ an, so ist auch die Möglichkeit der Bildung von sog. "safety committees" nicht gegeben, da safety

¹⁵ Ein Beispiel ist die in der Bildschirmrichtlinie enthaltene Verpflichtung der Arbeitgeber durch einen Wechsel der Arbeitsinhalte oder durch geeignete Pausen der Monotonie und Erschöpfung entgegenzuwirken. Damit ist diese Entscheidung entgegen der früheren Rechtsprechung nun gemäß § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG der Mitbestimmung unterworfen. Zur indirekten Verbesserung der Mitwirkung im Bereich des Lärmschutzes vgl. Kohte (1992, S. 676 ff.).

committees nur zu bilden sind, wenn dies von zwei safety representatives eines Betriebes schriftlich beansprucht wird.¹⁶ Erst nach Antragstellung durch zwei safety representatives ist der Arbeitgeber verpflichtet, mit diesen und mit Vertretern der in dem betreffenden Betrieb vertretenen anerkannten Gewerkschaften zu beraten und binnen drei Monaten ein safety committee zu errichten.¹⁷

Eine ordnungsgemäße Umsetzung der in der Rahmenrichtlinie enthaltenen Anhörungsrechte kann hierin nicht gesehen werden. Diese Auffassung wird bestätigt durch zwei jüngst ergangene Entscheidungen des EuGH betreffend die Umsetzung der Richtlinien 77/187/EWG und 75/129/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung der Ansprüche der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen und bzw. über Massenentlassungen. Der Gerichtshof hat erkannt, das Vereinigte Königreich habe gegen seine Verpflichtungen aus den genannten Richtlinien und gegen Art. 5 EGV-Vertrag verstoßen, indem es keine Bestellung von Arbeitnehmervertretern vorgesehen hat, wenn der Arbeitgeber einer solchen Bestellung nicht zustimmt.¹⁸

5.3 Italien

Abschließend noch ein Blick auf die Situation in Italien (Vgl. hierzu Montuschi 1990, S. 146 ff.; Natullo 1993, S. 205 ff.; Renga 1994). Die gesetzliche Regelung der Vertretung der Arbeitnehmer findet im Statuto dei lavoratori (SL) nur eine sehr fragmentarische Ausgestaltung. Dies gilt in besonderem Maße auch für den Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Art. 9 SL hat eher programmatischen Charakter und die in ihm genannten Rechte auf Kontrolle der Bestimmungen zum Arbeitsschutz und auf Förderung von Maßnahmen zur Prävention wurden von jeher restriktiv ausgelegt.

Eine deutliche Verbesserung der Mitwirkung der Arbeitnehmer im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ergibt sich aus dem zur Durchführung der Rah-

¹⁶ S.I. 1977 No. 500, sec. 9 Abs.1. S. auch die von der Health and Safety Commission 1977 veröffentlichten Guidance Notes unter Buchstabe B.

¹⁷ S.I. 1977 No. 500, sec. 9 Abs. 2 Buchstabe a und c. S.a. die 1977 veröffentlichten Guidance Notes unter Buchstabe B sec. 11. Im Zuge dieser Konsultationen wird zumeist die Größe des Komitees, seine Zusammensetzung sowie die Einzelheiten der Geschäftsführung festgelegt. Die "Health and Safety Commission" empfiehlt, daß Arbeitsmediziner und Sicherheitsbeauftragte ex officio Mitglied des "safety committee" sein sollten und daß im Betrieb beschäftigte Arbeitnehmer mit besonderen Kenntnissen von Fall zu Fall zu den Sitzungen herangezogen werden. In der Praxis kommt es häufig zu einer paritätischen Besetzung. Nach Abschluß der Gespräche hat der Arbeitgeber die betrieblichen Arbeitnehmer durch Aushang an geeigneter Stelle über die mit den Arbeitnehmervertretern getroffenen Ergebnisse zu informieren, S.I. 1977 No. 500, sec. 9 Abs. 2 Buchstabe b.

¹⁸ EuGH, 8.6.1994, a.a.O. Fn. (5).

menrichtlinie ergangenen Gesetzesdekret Nr. 626 vom 19.9.1994.¹⁹ Die Wahrnehmung der Arbeitnehmerinteressen im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes obliegt danach einer spezifisch zu diesem Zweck auf der Ebene des Unternehmens oder des Betriebes einzurichtenden Arbeitnehmervertretung.²⁰ In Art. 19 des Gesetzesdekrets werden ihr umfangreiche Rechte und Zuständigkeiten eingeräumt. Dabei handelt es sich im wesentlichen um die in der Rahmenrichtlinie genannten Informations-, Anhörungs- und Vorschlagsrechte. Daneben ist das von der Rahmenrichtlinie geforderte Verbot enthalten, einen für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz zuständigen Arbeitnehmer aufgrund seiner Tätigkeit zu benachteiligen, das Recht, sich an die zuständige Behörde zu wenden, wenn die Maßnahmen des Arbeitgebers zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz nicht ausreichend erscheinen, das Recht, anlässlich behördlicher Kontrollbesuche Bemerkungen vorzubringen und Verpflichtungen des Arbeitgebers, den Arbeitnehmervertretern eine ausreichende Arbeitsbefreiung ohne Lohnausfall zu gewähren, die erforderlichen Mittel zur Ausübung ihrer Tätigkeit zur Verfügung zu stellen und ihnen eine angemessene Unterweisung zukommen zu lassen. In Unternehmen oder Betrieben mit mehr als 15 Arbeitnehmern ist mindestens einmal im Jahr sowie im Falle von bedeutenden Änderungen der Risikolage eine Versammlung anzuberaumen, an der neben dem Arbeitgeber oder seinem Vertreter der Verantwortliche für den mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrverhütung beauftragten Dienst, der Betriebsarzt und die spezifisch für den Arbeits- und Gesundheitsschutz zuständigen Arbeitnehmervertreter teilnehmen (Art 11 des Gesetzesdekrets). Die Information der Arbeitnehmer ist in Art. 21 des Gesetzesdekrets geregelt.

Die gemeinschaftsrechtliche Vorgabe einer ausgewogenen Beteiligung der Arbeitnehmer bzw. deren Vertreter hat allerdings nur in sehr allgemeiner Form Eingang in das italienische Recht gefunden. So werden in Art. 3 des Gesetzesdekrets neben der Information, der Unterweisung und der Anhörung auch die „Beteiligung“ der Arbeitnehmer oder deren Vertreter als allgemeine Schutzmaßnahmen genannt. Damit mag nunmehr auch in Italien für den Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutz ein Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit gelten. Wünschenswert und gemeinschaftsrechtlich wohl auch gefordert wäre es aber gewesen, dieses weiter zu konkretisieren, insbesondere in diesem Bereich ausdrücklich eine Verhandlungspflicht vorzusehen.

Trotz dieser Einschränkung ist hervorzuheben, daß als Ergebnis der Durchführung der Rahmenrichtlinie nunmehr auch in Italien erstmals ein rechtliches Instru-

¹⁹ Abgedruckt in einer Beilage zu Heft Nr. 47 von *Diritto & pratica del lavoro* 1994 (Teil I) und in einer Beilage zu Heft Nr. 48 von *Diritto & pratica del lavoro* 1994 (Teil II). Hierzu Lai (1994, S. 3224 ff.).

²⁰ Einzelheiten bezüglich deren Bildung und Zusammensetzung werden vorbehaltlich der in Art 18 des Gesetzesdekrets hinsichtlich der Anzahl der Arbeitnehmervertreter genannten Mindestvoraussetzungen in auf gesamtstaatlicher Ebene abgeschlossenen Kollektivvereinbarungen geregelt.

mentarium zur Gewährleistung einer effektiven Mitwirkung der Arbeitnehmer im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes besteht.

6. Schluß

Die in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Systeme der industriellen Beziehungen sind das Ergebnis unterschiedlich verlaufender historischer Entwicklungsprozesse. Sie stehen in einem jeweils eigentümlichen wirtschaftlichen und sozialen Kontext und zeichnen sich daher durch höchst unterschiedliche Funktionsbedingungen und Wirkungsweisen aus. Hiervon gehen große Beharrungskräfte aus, die auch durch den Gemeinschaftsrechtssetzer nur schwer zu überwinden sind.

Dennoch ist es gelungen, in der Rahmenrichtlinie für den Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes Vorgaben zu verankern, die in den einzelnen Mitgliedstaaten zu einer deutlichen Verbesserung der Mitwirkung der Arbeitnehmer führen können. Dabei geht die Rahmenrichtlinie erstmals über die Zuerkennung von bloßen Informations-, Anhörungs- und Vorschlagsrechten hinaus und fordert eine wirkliche Sicherheitspartnerschaft auf der Grundlage einer ausgewogenen Beteiligung der Arbeitnehmer. Dies beinhaltet u.a. die Pflicht zur Durchführung von Verhandlungen über alle relevante Fragen mit dem ernstesten Willen zur Einigung.

Leider fehlt es in einzelnen Mitgliedstaaten an der Bereitschaft zu einer ordnungsgemäßen und rechtzeitigen Durchführung der Rahmenrichtlinie in das nationale Recht. So ist damit zu rechnen, daß sich der EuGH veranlaßt sehen wird, diese Mitgliedstaaten zu der Wahrnehmung ihrer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen anzuhalten.

Bei zukünftigen Regelungen der Mitwirkung der Arbeitnehmer durch die Gemeinschaft sollten Verweise auf die "nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken" vermieden werden, da sie von einzelnen Mitgliedstaaten als Einladung verstanden werden können, es bei der bestehenden Rechtslage zu belassen. Es sollte weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, welchen Organen sie die jeweiligen Rechte zuordnen wollen. In jedem Fall ist aber auch eine klare und unmißverständliche Regelung darüber zu treffen, welche Rechte den Arbeitnehmern selbst einzuräumen sind, wenn ein Vertretungsorgan in dem jeweiligen Betrieb aus welchen Gründen auch immer nicht besteht. Den Arbeitnehmern, die in kleineren Betrieben beschäftigt werden, könnte möglicherweise durch die Einrichtung besonderer, auf regionaler Ebene einzurichtender Vertretungsorgane geholfen werden. Auch die Pflicht zur periodischen Durchführung von Betriebsversammlungen wäre hilfreich. Äußerst wichtig ist die konsequente Überwachung der praktischen Durchführung in den einzelnen Mitgliedstaaten. Die Kommission darf es daher nicht bei einer Kontrolle der normativen Umsetzung belassen und hat gegebenenfalls zu erwägen, ob in einzelnen Mitgliedstaaten festgestellten Mißständen bei der praktischen Anwendung bestehender Normen durch die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren begegnet werden soll.

Abschließend ist hervorzuheben, daß ein Mindeststandard von Mitwirkungsrechten auf europäischer Ebene zwar als notwendige, keinesfalls aber als hinreichende Voraussetzung für tatsächliche Verbesserungen verstanden werden kann. Vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten, die sich bei der Statuierung und Implementierung zusätzlicher Mitwirkungsrechte gezeigt haben, gewinnen andere Einflußfaktoren an Gewicht. Zu nennen sind hier vor allem die Erhöhung des Problembewußtseins der Arbeitnehmer und der Öffentlichkeit, die generelle Stärkung der betrieblichen Arbeitnehmervertretung, deren aktive Unterstützung durch die Gewerkschaften und nicht zuletzt auch das Verhalten des Managements.

Literatur

- Biagi, M. (1990a): Rappresentanza e democrazia in azienda. Profili di diritto sindacale comparato, Rimini: Maggioli.
- Biagi, M. (1990b): From Conflict to Participation in Safety: Industrial Relations and the Working Environment in Europe. *The Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* (1990)2, S. 67 ff.
- Biagi, M. (1993): Forms of Employee Representation at the Workplace. In: Blanpain, R. (Hg.).
- Birk, R. (1989): Zur Schwierigkeit der Umsetzung von Richtlinien im Arbeitsrecht. Saarbrücken: Europa-Institut.
- Birk, R. (Hg.) (1990): Europäisches Arbeitsrecht. München.
- Birk, R. (1992): Das Arbeitsrecht der Europäischen Gemeinschaft. In: Richardi, R./Wlotzke, O. (Hg.), S. 208 ff.
- Blanpain, R. (Hg.) (1993): *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*. Deventer.
- Bücker, A./Feldhoff, K./Kohte, W. (1994): Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt. Europäische Herausforderungen für das deutsche Arbeitsrecht. Neuwied.
- Brückner, B. (1994): Ein Schritt vor - zwei zurück im Arbeitsschutz! In: *Arbeitsrecht im Betrieb*, S. 66 ff.
- Däubler, W./Bobke, M./Kehrmann, K. (Hg.) (1992): Festschrift für Albert Gnade. Köln.
- Egger, H. (1992): Die Rechte der Arbeitnehmer und des Betriebsrats auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes. In: *Betriebs-Berater*, S. 629 ff.
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Hg.) (1989): *New Information Technology and Participation in Europe. The Potential for Social Dialogue*. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der EG.
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Hg.) (1991a): *Roads to Participation in the European Community - Increasing prospects of employee representatives involvement in technological change*. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der EG.
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Hg.) (1991b): *Mitbestimmung in Europa. Neue Technologien und die Rolle der Arbeitnehmerbeteiligung*. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der EG.
- Faber, U. (1995): Gestaltungsmöglichkeiten des Betriebsrates beim betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz. In: *Arbeitsrecht im Betrieb*, S. 19 ff.
- Fabricius, F./Kraft, A./Thiele, W./Wiese, G./Kreutz, P. (1990): *Betriebsverfassungsgesetz. Gemeinschaftskommentar*. 4. Aufl. Neuwied.

- Gevers, J.K.M. (1988): Health and Safety Protection in Industry: Participation and Information of Employers and Workers. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der EG.
- Hinrichs (1994): Die Mitbestimmung des Betriebsrates nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG und die Entwicklung des europäischen Arbeitsumweltrechts. In: Hans Böckler Stiftung (Hrsg.), Manuskripte Nr. 148.
- Kohte, H.-W. (1992): Neue Impulse aus Brüssel zur Mitbestimmung im betrieblichen Gesundheitsschutz. In: Däubler, W./Bobke, M./Kehrmann, K. (Hg.), S. 676 ff.
- Lai, M. (1994): Come cambia la sicurezza sul lavoro. In: *Diritto & pratica del lavoro* (1994) 47, S. 3224 ff.
- Montuschi, L. (1990): Health and Safety Provision in Italy: The Impact of the EEC Framework Directive. In: *The International Journal for Comparative Labour Law and Industrial Relations*, S. 146ff.
- Natullo, G. (1993): Sicurezza del lavoro e rappresentanze dei lavoratori nella prospettiva del diritto comunitario. In: *Diritto delle relazioni industriali*, S 205 ff.
- Neal, A. (1990): The European Framework Directive on the Health and Safety of Workers: Challenges for the United Kingdom? In: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, S. 80 ff.
- Nicolini, G. (1988): Normazione comunitaria in materia di lavoro e contrattazione collettiva. In: *Università degli Studi di Parma* (Hg.).
- Richardi, R./Wlotzke, O. (Hg.) (1992): *Münchener Handbuch Arbeitsrecht*, Band 1, Individualarbeitsrecht 1. München.
- Oetker, H. (1994): Der Entwurf eines Arbeitsschutzrahmengesetzes. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, S. 219 ff.
- Università degli Studi di Parma (Hg.) (1988): *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*. Padova.
- Renga, S. (1994): Modello sindacale di tutela della salute nei luoghi di lavoro dal dopoguerra agli anni novanta. In: *Lavoro e diritto*, S. 615 ff.
- Walters, D./Dalton, A./Gee, D. (1992): *Worker and Trade Union Representation on Health and Safety in Europe: The Theory, the Practice and the Potential*. London: South Bank University.
- Wedderburn, B. (1992): Inderogability, Collective Agreements and Community Law. In: *Industrial Law Journal*, S. 245 ff.
- Wlotzke, O. (1994): Auf dem Weg zu einer grundlegenden Neuregelung des betrieblichen Arbeitsschutzes. In: *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, S. 602 ff.