

Die Stärkung der Partizipation der Beschäftigten im betrieb- lichen Arbeitsschutz

Wolfhard Kohte

Die Stärkung der Partizipation der Beschäftigten im betrieblichen Arbeitsschutz

Vorschläge für gesetzliche Anpassungen in Deutschland – Vergleich der Umsetzung der europäischen Arbeitsschutzrichtlinie in acht Mitgliedsstaaten der Europäischen Union

2., unveränderte Auflage

edition der Hans-Böckler-Stiftung 9

Wolfhard Kohte ist Professor für bürgerliches Recht,
Deutsches und Europäisches Arbeits-, Unternehmens-
und Sozialrecht an der Martin-Luther-Universität
Halle-Wittenberg

© Copyright 2005 by Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf

Buchgestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal

Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Printed in Germany 2005

ISBN 3-928204-81-5

Bestellnummer: 13009

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages,
der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung,
der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

I.	DIE PARTIZIPATION DER BESCHÄFTIGTEN NACH ART. 11 RL 89/391	7
I. 1.	Die Geschichte der RL 89/391 und das Partizipationsprinzip	7
I. 2.	Die Systematik der Beteiligungsrechte nach Art. 11 RL 89/391	9
I. 3.	Die Arbeitnehmervertreter mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und beim Gesundheitsschutz	13
II.	DIE AUSWEITUNG DER PARTIZIPATION DER BESCHÄFTIGTEN IM BETRIEBLICHEN GESUNDHEITSSCHUTZ	15
II. 1.	Die Umsetzung der RL 89/391 in Großbritannien	15
II. 2.	Die Umsetzung der RL 89/391 in Spanien	21
II. 3.	Die Umsetzung der RL 89/391 in Italien	25
II. 4.	Die Umsetzung der RL 89/391 in den Niederlanden	28
II. 5.	Die Umsetzung der RL 89/391 in Schweden	35
II. 6.	Die Umsetzung der RL 89/391 in Frankreich	38
II. 7.	Die Umsetzung der RL 89/391 in Österreich	43
III.	DIE PARTIZIPATION DER BESCHÄFTIGTEN IM SUPRANATIONALEN RECHT	47
IV.	MÖGLICHE KONSEQUENZEN FÜR DIE STÄRKUNG DES PARTIZIPATIONSPRINZIPI IN DEUTSCHLAND	51
IV. 1.	Förderung der innerbetrieblichen Kommunikation	52
IV. 2.	Die Rolle der Sicherheitsbeauftragten	55
IV. 3.	Die Stärkung des Arbeitsschutzausschusses	57
IV. 4.	Die Stärkung der Verbände im Arbeitsschutz	60
IV. 5.	Betriebsübergreifende Partizipation	61
IV. 6.	Tripartistische Formen der Partizipation	62

V. AUSBLICK	67
VI. ANHANG: VORSCHLÄGE ZU GESETZESÄNDERUNGEN	69
VI. 1. Änderungen des ASchG	69
VI. 2. Änderungen des SGB VII	70
VI. 3. Änderungen des ASiG	72
VI. 4. Änderungen des BetrVG	73
SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG	79

DIE PARTIZIPATION DER BESCHÄFTIGTEN NACH ART. 11 DER RICHTLINIE 89/391 EWG VOM 12.06.1989 ÜBER DIE DURCHFÜHRUNG VON MASSNAHMEN ZUR VERBESSERUNG DER SICHERHEIT UND DES GESUNDHEITSSCHUTZES DER ARBEITNEHMER BEI DER ARBEIT

Mit der RL 89/391 ist für das europäische Recht ein »Grundgesetz des betrieblichen Arbeitsschutzes«¹ geschaffen worden, das die skandinavischen und niederländischen Regelungen zum Schutz der Arbeitsumwelt sowie die Grundsätze des Übereinkommens Nr. 155 des ILO-Übereinkommens über Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt zusammenfaßt und in Form eines allgemeinen Teils des Arbeitsumweltrechts transparent gestaltet. Zu den wesentlichen Elementen dieser neuen Konzeption² gehört auch das Partizipationsprinzip, dessen Bedeutung und Ausformung in der folgenden Studie erarbeitet werden soll. Weiter sollen Vorschläge unterbreitet werden, wie die Stärkung dieser Partizipation realisiert werden kann.

1 So Wlotzke, RdA 1992, 85, 91

2 Dazu allgemein Bückler/Feldhoff/Kohte, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, 1994 Rz. 278

I. DIE PARTIZIPATION DER BESCHÄFTIGTEN NACH ART. 11 RL 89/391

Die Partizipation der Beschäftigten gehört zu den tragenden Elementen der RL 89/391, die in Art. 1 Abs. 2 der RL zusammengefaßt sind. Die Bedeutung dieses Grundsatzes wird vor allem in den Erwägungsgründen³ besonders herausgestellt. Die Information der Arbeitnehmer bzw. ihrer Vertreter wird dort als erforderlich qualifiziert, um einen besseren betrieblichen Gesundheitsschutz zu gewährleisten. Weiter heißt es:

»Es ist ferner unerlässlich, daß sie (scil. die Arbeitnehmer) in die Lage versetzt werden, durch eine angemessene Mitwirkung entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften bzw. Praktiken zu überprüfen und zu gewährleisten, daß die erforderlichen Schutzmaßnahmen getroffen werden. Weiter sollen Vorschläge unterbreitet werden, wie eine Störung dieser Partizipation realisiert werden kann.

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.«

Diese Formulierungen waren in den ersten Entwürfen der Richtlinie noch nicht enthalten, so daß die Entstehungsgeschichte erste Hinweise auf die Bedeutung des Partizipationsprinzipes im Arbeitsschutz geben kann.

I. 1. DIE GESCHICHTE DER RL 89/391 UND DAS PARTIZIPATIONSPRINZIP

In den ersten Entwürfen der späteren RL 89/391 war der Partizipationsgrundsatz noch nicht enthalten. In dem Kommissionsvorschlag vom 11.03.1988⁴ war in den Erwägungsgründen das Informationsrecht der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter sowie das damit korrespondierende Recht der Überprüfung, daß die erforderlichen Schutzmaßnahmen getroffen werden, betont worden. In Art. 10 des Entwurfs war ein Anhörungs-

3 Zur Bedeutung der Erwägungsgründe in der Rechtsprechung des EuGH NZA 1997, 23, 25 Rz. 22 ff. und allgemein Bleckmann NJW 1982, 1177, 1178; MünchArbR-Birk § 18 Rz. 66

4 ABl. EG 1988 C 141/1 ff.

recht der »Arbeitnehmer oder Arbeitnehmervertreter, die spezifisch für den Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer zuständig sind«, vorgeschrieben. Dies war bereits zum damaligen Zeitpunkt für die deutsche Umsetzung eine Ausweitung der Rechte der Beschäftigten in betriebsratslosen Betrieben, in denen damals eine solche Anhörung nur in § 21 GefStoffV vorgeschrieben war. Im übrigen blieb der Kommissionsvorschlag jedoch gerade gegenüber der Beteiligung der Beschäftigten in den Staaten, die seit 1975 Arbeitsumweltgesetze verabschiedet hatten, deutlich zurück.

Es kann daher nicht überraschen, daß bereits der Wirtschafts- und Sozialausschuß in seiner mit deutlicher Mehrheit beschlossenen Stellungnahme vom 28.04.1988⁵ dieses Defizit moniert und eine Ausweitung der Arbeitnehmerbeteiligung befürwortet hatte. Nach den Vorschlägen des Ausschusses sollte das Anhörungsrecht um ein Mitwirkungsrecht und eine Pflicht beider Seiten zu enger Zusammenarbeit ergänzt werden. Weitergehend hatte der Ausschuß für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz des Parlaments eine dreistufige Beteiligung der Arbeitnehmervertreter in Form von Anhörung, Initiativrechten und »gleichberechtigter Mitbestimmung« vorgeschlagen.⁶ Dieser Vorschlag hatte lebhaft und kontroverse Reaktionen im Parlament und vor allem in den Reihen der Kommission des Rates ausgelöst. Es bestand die Sorge, daß damit durch die Hintertür ein Mitbestimmungsrecht nach dem Vorbild des BetrVG für alle Mitgliedsstaaten eingeführt werden solle (»Backdoor participation«); eine solche Vereinheitlichung war – wie auch die früheren Diskussionen um die europäische Betriebsverfassung gezeigt hatten – nicht mehrheitsfähig.⁷ Das Plenum des Parlaments verständigte sich daher auf die offene Formel der »ausgewogenen Mitwirkung der Arbeitnehmer«. Diese wurde in den Änderungsvorschlägen des Parlaments⁸ aufgenommen. Danach wurde verlangt, daß generell die Anhörung der Arbeitnehmer zu erfolgen habe. Weiter sollten den Arbeitnehmern und ihren Vertretern Initiativrechte zustehen und eine ausgewogene Mitwirkung der Arbeitnehmer oder ihrer Vertreter erfolgen. Zusätzliche Initiativrechte sollten auch denjenigen Arbeitnehmern zustehen, die spezifisch für den Schutz der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zuständig sind. Damit war in diesem Text erstmals die in den verschiedenen europäischen Staaten gegebene Zweispurigkeit der Arbeitnehmervertretung im Arbeitsschutz (allgemeine Arbeitnehmervertretung/spezifische Arbeitsschutzvertretung) angesprochen. Der Schwerpunkt der Rechte sollte nach dem Vorschlag des Parlaments bei den allgemei-

5 ABl. EG 1988 C 175/22 ff.

6 Dazu ausführlich O. Hinrichs, Die Mitbestimmung des Betriebsrates nach § 87 Abs. Nr. 7 BetrVG und die Entwicklung des europäischen Arbeitsumweltrechts, 1994, S. 34 ff.

7 Dazu nur HERNICHEL, Industrielle Beziehungen, 1995, S. 274, 279 f.; MOSLER, in KOPPENSTEINER (Hrsg.), Österreichisches und europäisches Wirtschaftsprivatrecht, Teil 5, Arbeitsrecht 1997, S. 223, 279 m.w.N.

8 ABl. EG 1989 C 326/78, 93 ff.

nen Arbeitnehmervertretungen liegen; statt des durch das BetrVG vorgeprägten Begriffes der Mitbestimmung wurde die offener Formulierte der »ausgewogenen Mitwirkung« der Arbeitnehmer vorgeschlagen.

Die Kommission nahm einige Impulse aus der sehr umfassenden Stellungnahme des Parlaments auf und legte am 05.12.1988 einen geänderten Richtlinienentwurf vor, mit dem sowohl in den Erwägungsgründen als auch in den speziellen Regelungen der Grundsatz der Partizipation der Beschäftigten deutlicher herausgearbeitet werden sollte. Art. 10 dieses Vorschlags⁹ nahm die Dreiteilung der Beteiligungsrechte auf und bezeichnete die dritte Stufe als »angemessene Mitwirkung« und ergänzte die Beteiligungsrechte um einen Katalog von Rechten der Arbeitnehmervertreter, die spezifisch für den Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer zuständig sind.

Auf der Grundlage dieses Kommissionsentwurfs formulierte der Rat einen gemeinsamen Standpunkt, dem das Parlament als wesentliche Essentials die ausdrückliche Fixierung einer »ausgewogenen Mitwirkung« der Beschäftigten entgegensetzte. Nach kontroversen Beratungen akzeptierte der Rat diese Formulierung und beschloß am 30.05.1989 die endgültige Fassung der Richtlinie, die von einem dreistufigen Beteiligungsrecht der Arbeitnehmervertretungen ausging und dessen letzte Stufe als »ausgewogene Mitwirkung« formulierte. Der genaue Umfang dieser Rechte läßt sich nicht ohne eine systematische Analyse erfassen.

I. 2. DIE SYSTEMATIK DER BETEILIGUNGSRECHTE NACH ART. 11 RL 89/391

In Art. 11 RL 89/391 werden als Träger der Beteiligungsrechte die Arbeitnehmer, deren Vertreter und schließlich die Arbeitnehmervertreter mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und beim Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer genannt. Die letzte Kategorie wird in Art. 3 c der Richtlinie näher definiert, während eine allgemeine Definition der Arbeitnehmervertreter in Art. 11 Abs. 1 unterblieben ist. Daraus läßt sich ableiten, daß die RL 89/391 – ebenso wie die RL 75/129 und 77/187 – von den bisherigen nationalen Repräsentationsformen ausgeht, um diese für die Partizipation der Beschäftigten im Arbeitsschutz zu nutzen. Dies bedeutet allerdings nicht, daß die bloße Bezeichnung einer Gruppe als Arbeitnehmerrepräsentation ausreichen könnte; zu den elementaren und unverzichtbaren Anforderungen an den Begriff der Arbeitnehmervertreter gehört sowohl die Unabhängigkeit dieser Repräsentanten als auch ihre demokratische Orien-

9 ABl. EG 1989 C 30/19 ff.

tierung. Insoweit sind sowohl die Definition in Art. 3 c der RL 89/391 als auch die Systematik der sonstigen Richtlinien im europäischen Arbeitsrecht heranzuziehen. Von zentraler Bedeutung sind hier vor allem die beiden Urteile des EuGH vom 8.6.1994 zu den Anforderungen an Arbeitnehmervertreter im Rahmen der RL 75/129 sowie 77/187.¹⁰

Die Beteiligungsrechte nach Art. 11 Abs. 1 stehen den Arbeitnehmern bzw. ihren Vertretern zu. Damit stellt sich zunächst die Frage, ob diese Rechte beiden Gruppen alternativ oder kumulativ zustehen sollen. In früheren Richtlinien – vor allem Art. 5 der »kleinen« Rahmenrichtlinie 80/1107 – waren diese Beteiligungsrechte den Arbeitnehmern und/oder ihren Vertretern zugewiesen. Damit waren die Mitgliedsstaaten im Rahmen der Umsetzung berechtigt, diese Rechte sowohl alternativ als kumulativ zuzuordnen. In der Vorbereitung der Rahmenrichtlinie hatte die Kommission beim ersten Entwurf der zweiten Einzelrichtlinie Anhörungs- und Beschwerderechte kumulativ den Arbeitnehmern und ihren Vertretern zugewiesen.¹¹ Diese Doppelung der Rechte stieß in der deutschen rechtspolitischen Diskussion auf Kritik. Der Bundesrat trat für eine alternative Fassung zugunsten der kollektiven Information ein. In seinem Beschluß vom 10.6.1988¹² hieß es:

»In Artikel 6 sollte klargestellt werden, daß die betroffenen Arbeitnehmer nicht gehört zu werden brauchen, wenn die Arbeitnehmervertretung eingeschaltet wird.«

Auf europäischer Ebene wurde dagegen vom Parlament die kumulative Anhörung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter bekräftigt. Der Rat folgte weder der Kommissionsvorlage und dem Parlamentsvotum noch der Position des Bundesrates und der Bundesregierung, sondern wählte als Kompromiß die Anknüpfung an das umsetzungsoffene Modell des Art. 5 der RL 80/1107. Damit war es weiter Sache der Mitgliedsstaaten, über eine alternative oder kumulative Rechtsstellung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter zu entscheiden. Nur für Betriebe ohne allgemeine Arbeitnehmervertretung war die direkte Beteiligung aller Beschäftigten zwingend vorgeschrieben. In der deutschen Umsetzung der RL 89/391 ist konsequent zur bisherigen Normsetzung und Diskussion die Anhörung der einzelnen Beschäftigten auf die betriebsrats- und personalratslosen Betriebe beschränkt worden. Hier sind nach §§ 81 Abs. 3 BetrVG, 14 Abs. 2 ArbSchG die Beschäftigten zu allen Maßnahmen zu hören, die Auswirkungen auf Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer haben können. Die Möglichkeit einer direkten Partizipation der Beschäftigten in Betrieben mit Betriebs- oder Personalräten – z. B. nach dem Vorbild der Abteilungsbesprechungen (Werkoverleg) im niederländischen Recht – wurde weder im Bundestag noch im Bundesrat zur Sprache gebracht.

10 EuGH Slg. 1994 - I - 2435 ff.; 2479, 2491; dazu zuletzt Wißmann RdA 1998, 221, 224

11 ABl. EG 1988 C 114/25

12 BR-DS 140/88 (Beschluß)

Schwieriger gestaltet sich die Bestimmung des Verhältnisses zwischen Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 der RL 89/391. Auf den ersten Blick könnte man meinen, daß zwischen beiden Bestimmungen ein Widerspruch besteht, denn in Abs. 1 werden kumulativ Anhörung, Vorschlagsrecht und ausgewogene Beteiligung der Arbeitnehmervertreter vorgeschrieben, während in Abs. 2 Beteiligung und Anhörung als Alternativen formuliert werden, die offenkundig der Wahl der jeweiligen Mitgliedsstaaten im Rahmen der Umsetzung unterliegen. Dieser Widerspruch löst sich allerdings auf, wenn die Arbeitnehmervertreter in Art. 11 Abs. 1 als die »allgemeinen« Repräsentanten der Beschäftigten eingestuft werden, denen in Abs. 2 die speziellen Arbeitsschutzrepräsentanten gegenüberstehen.¹³ Diese Sicht entspricht den realen Verhältnissen in den unterschiedlichen Mitgliedsstaaten, die durch eine große Variabilität der verschiedenen Repräsentationsmodelle gekennzeichnet ist. Neben Staaten, in denen ein Dualismus der Arbeitnehmerrepräsentation zwischen allgemeiner Vertretung und spezieller Gesundheitsschutzvertretung besteht, sind andere Mitgliedsstaaten zu finden, in denen nur die eine oder andere Form der Arbeitnehmervertretung existiert. Die Entstehungsgeschichte hatte deutlich gemacht, daß eine »backdoor participation« verhindert werden sollte. Damit ist davon auszugehen, daß der Rat die allgemeinen Repräsentationsstrukturen auf betrieblicher Ebene in einzelnen Mitgliedsstaaten mit einer ausschließlich dem Arbeitsschutz gewidmeten Richtlinie nicht generell verändern wollte. Art. 11 Abs. 1 betrifft die jeweiligen betrieblichen Repräsentanten der Beschäftigten in ihrer je unterschiedlichen Ausgestaltung; Art. 11 Abs. 2 betrifft dagegen ausschließlich die speziellen Arbeitnehmervertreter, denen eigenständige Rechte zugewiesen werden. Damit hat die RL 89/391 methodisch die fünf Jahre später getroffene Entscheidung in der EBR-Richtlinie 94/45 vorweggenommen, wonach das Europarecht keine einheitlichen Anforderungen an die betriebliche Repräsentation der Arbeitnehmer stellt, sondern den historisch und politisch vorgefundenen Zustand unterschiedlicher Repräsentationsformen im Betrieb und Unternehmen hinnimmt und die je unterschiedlichen Beteiligungsformen punktuell annähert.

Die Regelungen in Art. 11 Abs. 2 bis Abs. 5 betreffen nunmehr ausschließlich die spezifischen Arbeitnehmervertreter, die Beschäftigte im Bereich des Arbeitsschutzes repräsentieren sollen. Diesen wird insgesamt ein geringeres Schutzniveau garantiert als der allgemeinen Arbeitnehmervertretung;¹⁴ die Entscheidung der RL verlangt vorrangig die Beteiligung der Beschäftigten im Rahmen der allgemeinen Arbeitnehmervertretung. Diese Entscheidung ist konsequent und fügt sich in das Leitbild der Rahmenrichtlinie

13 So auch O. Hinrichs (Fn. 6), S. 44

14 So auch Hernichel (Fn. 8), S. 274, 285

ein, das den Arbeitsschutz nicht vorrangig als separaten Bereich, sondern als eine wichtige, in die allgemeine Unternehmenspolitik zu transformierende Aufgabe qualifiziert hat¹⁵. Dementsprechend sind die Grundfragen des Arbeitsschutzes danach allgemeine Fragen, die am ehesten im Rahmen der Beteiligungsrechte der allgemeinen Arbeitnehmervertretung zu lösen sind.

Den allgemeinen Arbeitnehmervertretungen stehen nach Art. 11 Abs. 1 zwingend ein Anhörungsrecht, ein Vorschlagsrecht sowie ein Recht auf ausgewogene Beteiligung zu. Nähere Einzelheiten sind in der Richtlinie nicht normiert, sondern nur durch Auslegung zu erschließen. Eine nähere Definition fehlt, doch liegt es nahe, zwischen Anhörungs- und Beteiligungsrecht zu unterscheiden. Deutlich wird diese Unterscheidung in der englischen und französischen Fassung, die einerseits die »consultation« und andererseits die »participation« unterscheiden. Dies spricht dafür, daß die für die allgemeinen Arbeitnehmervertretungen zwingend vorgeschriebene Beteiligung nicht mit einem Anhörungs- oder Beratungsrecht (vgl. z. B. § 92 BetrVG) gleichgesetzt werden könne.

Zur Qualität dieser Beteiligung enthält die deutsche Fassung der Richtlinie ausschließlich die Anforderung, daß die Mitwirkung der Beschäftigten »ausgewogen« sein müsse; die Fassung des Kommissionsvorschlages, der eine »angemessene Mitwirkung« vorgesehen hatte, bleibt offenkundig dahinter zurück. Der Begriff der »Ausgewogenheit« ist ebenfalls nicht abschließend festgelegt; anschaulicher erscheinen mir die englische und französische Fassung, die von einer »balanced participation« bzw. einer »participation equilibree« sprechen. Insoweit gebietet Art. 11 Abs. 1 RL 89/391 zumindest eine Beteiligungsform, die den Mitwirkungsrechten in §§ 75, 76 BPersVG entspricht. Andererseits legen es weder Wortlaut noch Entstehungsgeschichte nahe, daß damit ausschließlich das deutsche oder niederländische Modell gemeint ist, in dem ein Letztentscheidungsrecht einer Einigungsstelle bzw. eines Gerichts in Regelungsfragen vorgeschrieben ist.

Rechtssystematisch folgerichtig ist deshalb die Anpassung des ArbVG in Österreich an die Erfordernisse des europäischen Arbeitsumweltrechts durch Einfügung zusätzlicher Informations- und Anhörungsrechte in § 92 a ArbVG realisiert worden, während das bisherige Mitwirkungsrecht im Arbeitsschutz nach § 97 Abs. 1 Nr. 8 ArbVG nicht verändert worden ist. Da im deutschen Recht die Beteiligungsrechte im Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht nicht geändert worden sind, kann im Wege der

15 Anschaulich ist diese Sichtweise von der Unternehmenskammer des Gerichtshofs in Amsterdam schon 1981 entschieden worden, als die Umgestaltung der Abteilung für Arbeitssicherheit wegen der grundlegenden Bedeutung dieser Aufgabe als bedeutende Änderung in der Organisation des Unternehmens nach Art. 25 WOR qualifiziert worden ist – dazu de Leede RdA 1984, 351, 355

richtlinienkonformen Auslegung die Beteiligung »bei allen Fragen betreffend die Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz« ausschließlich das Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG bzw. § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG betreffen. Folgerichtig hat der 1. Senat des BAG bereits in seiner ersten Entscheidung zur europarechtlichen Auslegung bzw. Ausformung dieses Beteiligungsrechts die bisherigen Restriktionen des § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG aufgegeben und das Mitbestimmungsrecht erweiternd ausgelegt¹⁶. Von größerer Bedeutung ist diese richtlinienkonforme Auslegung aus meiner Sicht für das Personalvertretungsrecht, in dem Beteiligungsrechte bei gleichzeitiger Außenwirkung des Gesundheitsschutzes (z. B. Asbestsanierung in einer Schule) unter Berufung auf § 104 Satz 3 BPersVG vollständig eingeschränkt worden sind.¹⁷ Diese Rechtsprechung dürfte so nicht mehr aufrechtzuerhalten sein, doch soll in diesem Text nicht näher auf die Fragen des Personalvertretungsrechts eingegangen werden.

I. 3. DIE ARBEITNEHMERVERTRETER MIT EINER BESONDEREN FUNKTION BEI DER SICHERHEIT UND BEIM GESUNDHEITSSCHUTZ

Neben den allgemeinen Arbeitnehmervertretungen nach Art. 11. Abs. 1 RL 89/391 finden wir weiter im Art. 11 Abs. 2 bis 5 ausführliche Regelungen zu den Arbeitnehmervertretern mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und beim Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer. Diese Repräsentanten sind im Rahmen der Richtlinie so wichtig, daß sie in Art. 3 c gesondert definiert worden sind. Danach handelt es sich um Repräsentanten der Beschäftigten, die diese in Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit vertreten sollen. In der österreichischen Umsetzungsdebatte ist daraus die Schlußfolgerung gezogen worden, daß das Profil der Sicherheitsvertrauenspersonen in der Weise zu ändern war, daß vorrangig nicht mehr die Beratung des Arbeitgebers, sondern die Vertretung der Beschäftigten sein sollte (§ 11 Abs. 1 öASchG – näheres dazu unter II. 7.).

Die Abstufung der Beteiligungsrechte in Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 zeigt deutlich, daß die Richtlinie vom Vorrang der ausgewogenen Beteiligung der allgemeinen Arbeitnehmervertretungen ausgeht, diese aber durch eine weitere basisnahe Beteiligung der Beschäftigten bzw. der speziellen Gesundheitsrepräsentanten ergänzt. Auf diese Weise soll das Erfahrungswissen der Beschäftigten in die Beratungen um den betrieblichen

16 Dazu nur BAG NZA 1996, 998 und Beschluß vom 16.6.98 - 1 ABR 68/97

17 Dazu BVerwG PersR 1996, 151 = PersV 1996, 460

Gesundheitsschutz einfließen. Konsequenz ist für diese zweite Stufe nicht die »balance participation«, sondern nur eine offenere Form der Beteiligung oder Anhörung vorgeschrieben.

Gleichwohl darf daraus nicht der Schluß gezogen werden, daß solche Gesundheitsrepräsentanten von untergeordneter Bedeutung sind. Die Richtlinie enthält in den Art. 11 Abs. 3 bis 5 konkrete Anforderungen an die Rechtsstellung dieser Repräsentanten, aus denen sich wichtige Schlußfolgerungen für ihre Arbeitsweise ableiten lassen. Ihnen muß unverzichtbar ein effektives Vorschlagsrecht (Abs. 3) zustehen; sind in ihrer Tätigkeit solch ein Benachteiligungsverbot zu schützen (Abs. 4) und durch eine ausreichende Arbeitsbefreiung und mit Hilfe der erforderlichen Mittel in ihrer Arbeit zu unterstützen (Abs. 5). Ebenso wie die allgemeinen Arbeitnehmervertretungen haben sie das Recht, sich bei Konflikten an die zuständigen Behörden zu wenden. Wenn man diese Einzelrechte zusammenfaßt, dann läßt sich daraus ein Leitbild einer basisnahen, unbefangenen und unabhängigen Repräsentanz der Beschäftigten gewinnen, die durch ihr Erfahrungswissen in effektiver Weise die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten verbessern kann.

In den Erwägungsgründen der RL 89/391 wird es als erforderlich (»Necessaire«) bezeichnet, die Partizipation der Beschäftigten im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes auszuweiten (»developper/mustbedeveloped«). Die näheren Formen dieser Ausweitung der Partizipation sind bewußt der einzelstaatlichen Gesetzgebung überlassen worden, da angesichts der Vielfalt der bisherigen Repräsentationsstrukturen und Formen des betrieblichen Gesundheitsschutzes eine Einheitslösung weder sachgerecht noch politisch möglich erschien. Diese Offenheit gab die Chance, daß unterschiedliche Modelle entwickelt bzw. fortentwickelt werden konnten. Die Mehrzahl der Staaten hat davon Gebrauch gemacht. Im nächsten Abschnitt wird ein Überblick über die Vielfalt der gefundenen Lösungen vermittelt.

II. DIE AUSWEITUNG DER PARTIZIPATION DER BESCHÄFTIGTEN IM BETRIEBLICHEN GESUNDHEITSSCHUTZ

II. 1. DIE UMSETZUNG DER RL 89/391 IN GROSSBRITANNIEN

Großbritannien ist ein anschauliches Beispiel, wie durch die Umsetzung der RL 89/391 klassische Formen der Partizipation der Beschäftigten nachhaltig beeinflusst und geändert worden sind. Das britische Arbeitsschutzrecht gehört zu den ältesten Rechten seiner Art; seit Anfang des 19. Jahrhunderts wurde im Rahmen der regelmäßig geänderten Fabrikgesetze (factory acts) schrittweise ein systematisches Arbeitsschutzrecht geschaffen, das in diesem Jahrhundert für die Mehrzahl der Betriebe ein gewisses Schutzsystem installiert hatte.¹⁸ Ursprünglich basierte dieses System auf einer zweifach ausgestalteten Haftung des Arbeitgebers, die einerseits privatrechtlich andererseits strafrechtlich verfaßt war (civil liability and criminal liability). Angesichts der praktischen Defizite dieser Durchsetzungsmethoden wurden im Laufe der Zeit die Kompetenzen der staatlichen Aufsicht vergrößert; zugleich wurde der Gesundheitsschutz in wachsendem Umfang Gegenstand des kollektiven Handlungs- und Vertragssystems.

Gleichwohl erwies sich diese Rechtslage als unbefriedigend und fragmentarisch.¹⁹ 1970 wurde eine Untersuchungskommission gebildet, die den bisherigen Gesundheitsschutz bilanzieren und zusätzliche Vorschläge für die künftige Gesetzgebung unterbreiten sollte. Diese nach ihrem Vorsitzenden Robens-Kommission genannte Gruppe legte 1972 einen Untersuchungsbericht vor, der über Großbritannien hinaus nachhaltige Aufmerksamkeit fand.²⁰ Die Kommission kritisierte die Zersplitterung des damaligen britischen Arbeitsschutzrechts, das für die Beteiligten des Rechtsgebiets sich als eine unstrukturierte Ansammlung von Rechtsnormen darstelle, die von externen Stellen erlassen seien und die Bereitschaft zur Eigeninitiative und »self-regulation« lähme oder zumindest nicht fördere.²¹ Es sei aber gerade eine der zentralen Aufgaben eines Arbeitsschutzrechts, solche Regelungen und die Beteiligung der Betroffenen zu unterstützen. Die Kommission schlug daher vor, das Arbeitsschutzrecht grundlegend zu modernisieren und zu vereinheitlichen, den Arbeitgeber als zentralen Adressaten zahl-

18 Fulbrook in Jura Europae, Arbeitsrecht 1994 Rz. 90-32-12 ff.; Vogel, Gefahrenverhütung am Arbeitsplatz, 1994, 249 ff.

19 Fabricius/Miller, Die Rechtsstellung des Arbeitnehmers in der metallverarbeitenden Industrie in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien, 1983, S. 153 ff.; Lange, Die betrieblichen Arbeitsbeziehungen in der englischen Privatwirtschaft, 1992, S. 121

20 Vgl. nur BABI 5-1974, S. 287; ILO-Bericht Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt 1980, S. 10 ff.

21 Dazu ausführlich Baldwin, in Baldwin/Daintith, Harmonization and Hazard, 1992, S. 203 ff.

reicher Pflichten in den Mittelpunkt zu stellen und Verfahren gemeinsamer Beratung und Beteiligung zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern nachhaltig zu fördern.

Auf dieser Grundlage wurde 1974 der Health and Safety at Work-act (HSW-act) erlassen, der in § 2 umfassende Pflichten des Arbeitgebers, Gesundheit, Sicherheit und Wohlbefinden am Arbeitsplatz zu fördern sowie Programme bzw. Pläne schriftlich zu fixieren, die den Ausbau des Gesundheitsschutzes umsetzen sollten.²²

Ein wichtiger Bestandteil dieser grundlegenden Pflichten des Arbeitgebers war die allgemeine Pflicht, mit Sicherheitsdelegierten (safety representatives) eigenständige Verhandlungen zu führen. Diese Pflicht war von der Robens-Kommission vorgeschlagen worden, weil die Erfahrungen der Beschäftigten ein notwendiger Bestandteil einer präventiven Gesundheitspolitik seien. Damit wurden gesetzliche Regelungen aus dem Bergbau aufgenommen, die eigenständige worker inspections der anerkannten (recognized) Gewerkschaften kannten. In den Großbetrieben der verarbeitenden Industrie hatte zwischen 1954 und 1980 die Bereitschaft wesentlich zugenommen, solche Mitspracherechte vertraglich zu vereinbaren.²³ Im Gesetz wurden letztlich nur diejenigen Delegierten einbezogen, die von anerkannten (recognized) Gewerkschaften benannt waren. Diese besondere Bedeutung der anerkannten Gewerkschaften war im Gesetzgebungsverfahren außerordentlich umstritten gewesen; während der Beratungen im Unterhaus zu diesem Gesetzentwurf scheiterte 1974 die damalige konservative Regierung, die in Anlehnung an die Robens-Kommission die Stellung der safety representatives unabhängig von der Gewerkschaftsmitgliedschaft favorisiert hatte.²⁴ Die neu gewählte Labour-Regierung, die sich auf eine knappe Mehrheit in den Unterhauswahlen stützen konnte, setzte zwar die Verabschiedung des HSW-act fort; die Beschränkung der Sicherheitsbeauftragten auf die Vertreter der anerkannten Gewerkschaften wurde jedoch durch s. 116 des Employment Protection Act 1975 zügig realisiert.²⁵

Mit dem HSW-act wurde eine klare Abstufung der Rechtsquellen vorgenommen, die mit differenzierten Zuständigkeiten im Feld des betrieblichen Gesundheitsschutzes arbeitet. Die grundlegenden gesetzlichen Pflichten ergeben sich aus dem HSW-act, der allerdings die allgemeinen Pflichten (general duties) nur in Form von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen allgemein gefaßt hat. Konkretisierungen erfolgen dann durch die safety regulations, die aus deutscher Sicht mit Verordnungen verglichen werden können und für konkrete Einzelbereiche die allgemeinen Pflichten in einer ersten Stufe konkretisieren. In einer zweiten Stufe werden dann unter gesetzliche

22 Einen kurzen Überblick geben Baldwin (Fn. 21) S. 203, 206 ff. und Wank/Börgmann, Deutsches und europäisches Arbeitsschutzrecht, 1992, S. 150 ff.; ausführlich jetzt Fitzpatrick, ZIAS 1998

23 Dazu ausführlich Atherley/Booth/Kelly, International Labour Review 1975, 469, 471 ff.

24 Dazu nur Davies/Freedland, Labour Law, 2. Aufl. 1984, S. 171, 230 ff.

25 Dazu Lange a.a.O., S. 127 f.; Hepple/O'Higgins, Employment Law, 4. Aufl. 1981, Rz. 60 f.

Regelungen normiert; dies sind vor allem »code of practice«, mit denen detaillierte und konkrete Festlegungen erzielt werden sollen.

In Übereinstimmung mit dieser neuen Systematik sind auch die Zuständigkeiten im überbetrieblichen Raum neu gegliedert worden; die Health and Safety Commission (HSC), die tripartistisch organisiert ist, soll Vorschläge unterbreiten, wie Verordnungen und Regelungen erarbeitet bzw. geändert werden können. Die erforderliche verwaltungsmäßige Umsetzung ist durch den HSE zu gewährleisten, der als Health and Safety Executive die Aufgaben einer obersten Behörde wahrnimmt.²⁶

Die wichtigste Verordnung für unser Thema waren die am 16. März 1977 erlassenen Safety Representatives and Safety Committees Regulations 1977.²⁷ Als grundlegende Bestimmung dieser Verordnung war § 3 Abs. 1 anzusehen, wonach die Sicherheitsbeauftragten von den anerkannten Gewerkschaften aus dem Kreis der Arbeitnehmer des jeweiligen Betriebs ausgewählt und anerkannt werden. Die Auswahl beschränkt sich nach der gesetzlichen Systematik auf die Gewerkschaftsmitglieder; in der Praxis konnte es in Einzelfällen vorkommen, daß Nichtmitglieder am Auswahlverfahren teilnehmen konnten, während die jeweiligen Beauftragten jedoch in der Regel Gewerkschaftsmitglieder waren.²⁸ Das Wahlverfahren ist in der Verordnung bewußt offengelassen worden; in der klassisch-britischen Tradition der self regulation blieb es den jeweiligen Gewerkschaften vorbehalten, das aus ihrer Sicht geeignete Wahlverfahren festzulegen. In einem beachtlichen Umfang wurde dabei von verschiedenen Gewerkschaften die Personalunion zwischen shop stewards und safety representatives hergestellt,²⁹ so daß mit der Wahl der Vertrauensleute auch die Sicherheitsbeauftragten ermittelt wurden. Gleichwohl war dieser Zusammenhang nicht zwingend und für andere Gewerkschaften auch ohne Bedeutung; er zeigte jedoch, daß diese Wahlverfahren Impulse geben konnten, Grundfragen gewerkschaftlicher Ziele und Strategien im betrieblichen Gesundheitsschutz zu thematisieren.

Materiell werden die Aufgaben und Befugnisse der Sicherheitsbeauftragten in § 4 der 1977 ergangenen Verordnung geregelt. Die Befugnisse sind weitgespannt: Einerseits steht ihnen das aus anderen Ländern bekannte Recht zu, die Einhaltung der Arbeitsschutznormen zu überwachen; zum anderen sind sie aber auch Repräsentanten der einzelnen Arbeitnehmer, so daß sie das Recht haben, diese bei Beratungen mit den Inspektoren der Aufsichtsbehörden zu vertreten. Weiter stehen ihnen Beratungsrechte zu, die vor allem im Zusammenhang mit den Erörterungen in den safety committees stehen.

26 Fulbrook (Fn. 18) Rz. 90-32-21

27 S.I. 1977 No. 500; dazu ausführlich Benedictus, ILJ 1977, S. 230 ff; Lange (Fn. 19) S. 122 f; Vogel (Fn. 18) S. 263 ff.

28 Lange (Fn. 19), S. 127 f.; vgl. auch den Überblick bei Fabricius/Miller (Fn. 19) S. 155

29 Dazu Lange (Fn. 19), S. 124

Als weiteres Instrument wurde in § 9 den Beauftragten das Recht zuerkannt, die Bildung eines Sicherheitsausschusses verlangen zu können, sobald mehrere Beauftragte aus demselben Betrieb oder Unternehmen die Bildung eines solchen Ausschusses verlangten. Diese Ausschüsse waren wiederum als beratende und nicht als beschließende Gremien konzipiert, die das Recht hatten, sämtliche Fragen der weit gefaßten präventiven Gesundheitsschutzpolitik erörtern zu können.

In der Praxis war festzustellen, daß in den Großbetrieben die Sicherheitsbeauftragten sehr schnell anerkannt und umgesetzt wurden, so daß bereits zehn Jahre später in manchen Branchen eine Wahl/Ernennung dieser Beauftragten in allen Betrieben erfolgt war.³⁰ Sehr viel schwieriger stellte sich die Situation in den Klein- und Mittelbetrieben dar. Hier sank die Anzahl der Betriebe mit Sicherheitsbeauftragten nachhaltig und erfaßte in den Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten bald nur noch eine relativ geringe Minderheit. Da zugleich allgemein die Bereitschaft der Arbeitgeber zurückging, Gewerkschaften anzuerkennen und weil unterhalb des Arbeitskampfes für diese Anerkennung ein geeignetes Verfahren noch nicht allgemein akzeptiert war, waren bereits 1989 die Betriebe mit Sicherheitsbeauftragten und -komitees in einer deutlichen Minderzahl – allein von 1979 bis 1987 war die Zahl der Betriebe, in denen safety representatives vertreten waren, von 17 auf 9 % zurückgegangen; nur in den Betrieben mit mehr als 250 Beschäftigten hatte sich die Quote der Betriebe mit eigenständigem Repräsentationssystem gehalten.³¹

Gerade diese Entwicklung zeigt deutlich die Einbettung des Arbeitsschutzes in das System der allgemeinen Arbeitsverfassung. Als 1974 die Struktur der Sicherheitsbeauftragten und ihre Bindung an die anerkannten Gewerkschaften beraten wurden, war allen Beteiligten noch das Schicksal der gegen die Gewerkschaften zunächst durchgesetzten und später gescheiterten Anerkennungs- und Registrierungsverfahren des industrial relations act 1971 präsent.³² Die Verknüpfung der Repräsentanten mit dem System der anerkannten Gewerkschaften erschien im Jahr 1975 praktikabel, weil zeitgleich ein gesetzlich geregeltes Anerkennungsverfahren installiert wurde. Als dieses dann jedoch 1980 von der neuen konservativen Mehrheit ersatzlos beseitigt worden war,³³ fehlte den safety representatives der notwendige umfassend kollektivrechtliche Rückhalt und Bezugsrahmen.

30 Dazu der Überblick bei Vogel (Fn. 18), S. 266

31 Dazu Braul WSI-Mitteilungen 1995, 139, 142 und allgemein Pichot, Arbeitnehmervertreter in Europa und ihre Befugnisse im Unternehmen, 1995, S. 36 Tab. 26

32 Dazu ausführlich Colneric, Der industrial relations act 1971, Ebelsbach 1979, S. 389 ff.

33 Waas, Konzernarbeitsrecht in Großbritannien, 1993, S. 119 ff.; van Scherpenberg, Kollektive Bestimmung der Arbeitsbedingungen in Deutschland und England, 1995, S. 38 ff.

Das Problem, ob diese generelle Struktur mit einer spezifisch arbeitsschutzrechtlichen Lösung modifiziert werden sollte, stellte sich erstmals, als nach dem 12.06.1989 die Aufgabe der Umsetzung der RL 89/391 gestellt war. Die HSC betonte in ihren im Februar 1992 vorgelegten Vorschlägen, daß die Verordnung aus dem Jahre 1977 modifiziert werden müsse; sie wies dabei darauf hin, daß 1989 eine Verordnung für die Sicherheitsbeauftragten im Off-shore-Bereich erlassen worden war, die vom System der anerkannten Gewerkschaften abgewichen war und ein allgemeines Wahlrecht aller Beschäftigten anerkannt hatte. Konkrete Vorschläge formulierte die Kommission jedoch nicht, zumal sich der von den multinationalen Mineralölkonzernen dominierte Off-shore-Bereich mit seinen spezifischen Abhängigkeiten in der Öffentlichkeit nicht als passendes Vorbild darstellte.

In den im Herbst 1992 erlassenen Verordnungen und sonstigen Bekanntmachungen, mit denen die RL 89/391 fristgerecht umgesetzt wurde, fehlte jedoch eine Änderung dieser umstrittenen Regelungen, so daß insoweit die Verordnung von 1977 weiter aufrechterhalten wurde. Dies entsprach der generellen Politik der damaligen Regierung, die sich bemühte, die sich aus dem europäischen Recht ergebenden Änderungen möglichst gering zu halten und das bisherige britische System sowenig wie möglich zu ändern. Dementsprechend wurde weitgehend auf Anpassungen der Gesetze verzichtet; die Übernahme der Anforderungen der Richtlinie wurden mit Hilfe der Instrumente der regulations und der approved code of practice vorgenommen. Die Frage, ob die für das britische Arbeitsschutzrecht klassische Formel, wonach die Pflichten nur »as far as is reasonably practicable« gelten, nunmehr im Lichte der Richtlinie und der Erwägungsgründe neu auszulegen ist, gehört zu den offenen und umstrittenen Fragen.³⁴

Änderungsbedarf ergab sich jedoch relativ bald auf Grund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Die Kommission hatte 1992 zwei Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 169 EGV gegen Großbritannien eingeleitet, mit denen die unzureichende Umsetzung der RL 75/129 sowie 77/187 moniert worden war. In beiden Fällen waren durch diese Richtlinien Konsultationen mit den jeweiligen betrieblichen Arbeitnehmervertretern in wirtschaftlich kritischen Situationen vorgeschrieben worden; diese Bestimmungen gingen jedoch in der Mehrzahl der britischen Betriebe ins Leere, da insoweit vom Arbeitgeber anerkannte Gewerkschaften und deren innerbetriebliche Vertretungen fehlten. In der arbeitsrechtlichen Literatur war frühzeitig darauf hingewiesen worden, daß die Aufhebung des gesetzlichen Anerkennungsverfahrens hier ein Vakuum geschaffen hatte, dessen Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht außerordentlich fraglich sei.³⁵ Das daraufhin von der Kommission eingeleitete Vertragsverlet-

34 Vogel (Fn. 18), S. 273 ff.

35 Freedland ZIAS 1991, 440, 449 f.

zungsverfahren endete mit den beiden Urteilen des EuGH vom 08.06.1994, in denen festgestellt wurde, daß Großbritannien die Richtlinien nicht hinreichend umgesetzt hatte.³⁶ Der Gerichtshof verlangte, daß eine authentische Arbeitnehmervertretung von den Beschäftigten autonom zu bilden sei und nicht von einer unüberprüfbaren Billigung der jeweiligen Arbeitgeber abhängig sein dürfe. Mit diesen Aussagen schuf er die ersten Grundlagen für ein eigenständiges kollektives Arbeitsrecht der Gemeinschaft.³⁷ Auf der Grundlage dieses Urteils korrigierte die britische Regierung daraufhin die Umsetzung der beiden RL 75/129 sowie 77/187.

In der Literatur wurde diese Novellierung allerdings als unzulänglich kritisiert.³⁸

Um einem möglichen weiteren Vertragsverletzungsverfahren vorzubeugen, wurde auch die Verordnung über die Bildung der Sicherheitsbeauftragten 1996 geändert, denn die Abhängigkeit der safety representatives von der jeweiligen Gewerkschaftsanerkennung war in der auf die EuGH-Urteile folgenden Diskussion ebenfalls in die Kritik geraten.³⁹ Die neuen Health and Safety (consultation with employees) Regulations 1996⁴⁰ korrigierte die Schlüsselrolle der anerkannten Gewerkschaften und legte fest, daß sämtliche Beschäftigten das Wahlrecht zustünde, um die Sicherheitsbeauftragten wählen zu können. Damit ist diese Institution nachhaltig aufgewertet worden; gleichwohl war diese Entscheidung in der britischen Praxis nicht unumstritten, denn ein Teil der britischen Autoren sowie einzelne Gewerkschaften befürchten, daß auf diese Weise »durch die Hintertür« das System des deutschen BetrVG mit seinen von allen Beschäftigten in gleicher Weise zu wählenden Vertretungen eingeführt werde.⁴¹ Diese Debatte bestätigte wiederum die skeptische Prognose von Freedland, welche Probleme sich stellen würden, wenn von außen ein Mitbestimmungsmodell an ein gewachsenes Modell der Arbeitsbeziehungen getragen werden sollte.⁴²

Nachdem 1998 die neue Labour-Regierung in ihrem Weißbuch »Fairness at work« die Kodifizierung eines neuen und allgemeinen Anerkennungsverfahrens angekündigt hat, erscheint die Prognose naheliegend, daß der neue Wahlmodus der safety representatives nicht als Vorbild eines neuen Betriebsratssystems für die Britischen Inseln, sondern als spezifisches Organisationsmodell für die Beteiligung der Betroffenen im betrieblichen Gesundheitsschutz zu verstehen ist. Letztlich wäre man damit wiederum bei den Vorschlägen der Robens-Kommission aus dem Jahr 1972 angekommen, die

36 EuGH Slg. 1994 - I - 2435 ff.; 2479 ff.

37 Ausführlich Bercusson CMLR 1996, S. 589, 592

38 Zur damaligen Position des TUC Braul (Fn. 31), S. 139, 143

39 Dazu nur Rudolph AuA 1996, 341, 344

40 S.I. 1996 No. 1513

41 Dazu nur James/ Walters, ILJ 1997, S. 35 ff.

42 Freedland (Fn. 35), S. 440, 456

nicht prinzipiell das gewachsene britische System der »recognition« korrigieren, sondern für den betrieblichen Gesundheitsschutz eine umfassende Beteiligung aller Beschäftigten realisieren wollte.

II. 2. DIE UMSETZUNG DER RL 89/391 IN SPANIEN

Spanien gehört zu denjenigen Staaten, in denen die RL 89/391 den letzten Anstoß für eine nachhaltige Modernisierung des Arbeitsschutzrechts gab. Äußerlich kam dies in einer zeitlich nur mit der deutschen Situation vergleichbaren Verspätung der Umsetzung zum Ausdruck; im Herbst 1995 wurde das grundlegende Gesetz 31/1995 zur Verhütung der Arbeitsgefahren verabschiedet. Da die Kommission bereits vorher im Vertragsverletzungsverfahren Klage nach Art. 173 EGV erhoben hatte, war Spanien somit der einzige Staat, der wegen nicht fristgerechter Umsetzung der RL 89/391 verurteilt worden ist.⁴³

Spanien gehört zu denjenigen europäischen Staaten, in denen die Industrialisierung im 19. Jahrhundert relativ spät einsetzte. Dementsprechend sind auch die ersten arbeitsrechtlichen Normen mit einer vergleichbaren Verzögerung erlassen worden. Parallel zu den entsprechenden Regelungen in Großbritannien und den mitteleuropäischen Staaten standen auch hier am Anfang Regelungen zum Arbeitsschutzrecht, vor allem zum Kinderarbeitsverbot und zum Jugend- und Frauenarbeitsschutz.⁴⁴ Parallel wurde im Zivilgesetzbuch eine allgemeine Schutzpflicht des Arbeitgebers verankert. Geprägt wurde das spanische Arbeitsrecht durch die lange Phase des Franquismus, die eine autoritäre Arbeitsverfassung geschaffen hatte. Tarifautonomie fehlte; erst in der Spätphase des Franquismus wurden erste Ansätze zu Kollektivverhandlungen anerkannt. Eigenständige und autonome betriebliche Interessenvertretungen der Beschäftigten wurden ebenfalls nur geduldet, nicht jedoch offiziell anerkannt. Arbeitsschutz war vor diesem Hintergrund in erster Linie ein Instrument patriarchalischer und autoritärer Fürsorge.

Deutlich kam dies zum Ausdruck in den Regelungen, die eine Beteiligung der Beschäftigten betrafen: Nach Art. 8 und 9 der Arbeitsschutzverordnung aus dem Jahr 1971 waren in jedem Betrieb mit wenigstens 100 Beschäftigten ein Arbeitsschutzausschuß zu bilden und Sicherheitsdelegierte zu ernennen. Die Sicherheitsbeauftragten (*vigilante de seguridad*) wurden nach Art. 9 der allgemeinen Arbeitsschutzverordnung

43 EuGH Slg. 1996 I-4679 ff.

44 Ausführlich Aparicio Tovar in Baldwin/ Daintith (Fn. 21), S. 167 ff.; Christopher Kasten, Spanisches Arbeitsrecht im Umbruch, Diss. Halle 1998, S. 13 f.

vom Arbeitgeber ernannt. Dabei sollte der für solche Fragen qualifizierteste »tecnico« – am besten als »Experte« zu übersetzen – und, falls ein solcher nicht vorhanden war, der am ehesten im Rahmen der ersten Hilfe ausgebildete Arbeitnehmer ernannt werden. Seine Aufgabe war daher folgerichtig auch nicht die Interessenvertretung der Arbeitnehmer, sondern die Einwirkung auf die Arbeitnehmer, für den Gesundheitsschutz tätig zu werden und die jeweiligen Vorschriften einzuhalten.⁴⁵ Es ist daher nicht überraschend, daß dieses verordnete System der Sicherheitsbeauftragten nur in einer Minderzahl von Betrieben Anwendung gefunden hat. Nach einer Untersuchung aus dem Jahr 1987 gibt es für knapp 50 % der Beschäftigten in der Industrie, weniger als 30 % der Beschäftigten im Baugewerbe und ca. 33 % der im Dienstleistungsbereich Beschäftigten Sicherheitsbeauftragte am Arbeitsplatz.⁴⁶

Die nach Art. 8 der allgemeinen Arbeitsschutzverordnung für alle Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten vorgeschriebenen Arbeitsschutzausschüsse waren wiederum vom Arbeitgeber zu bilden.⁴⁷ Sie waren nicht paritätisch zusammengesetzt, sondern bestanden aus einem vom Arbeitgeber bestimmten Vorsitzenden und einem von ihm bestimmten Sekretär, aus dem ranghöchsten Experten, dem Verantwortlichen des betriebsärztlichen Dienstes, dem qualifiziertesten gesundheitstechnischen Betriebsassistenten, dem Leiter des Sicherheitsteams und – je nach Größe des Betriebes – drei bis fünf Beschäftigten, die vom Betriebskomitee zu ernennen waren. Der Ausschuß diente der Beratung des Arbeitgebers; zugleich konnten ihm disziplinarische Befugnisse übertragen werden, indem Belegschaftsmitglieder, die Arbeitsschutznormen nicht eingehalten hatten, mit Betriebsstrafen belegt werden konnten.

Diese Regelungen wurden in der Transición nicht automatisch außer Kraft gesetzt, sondern schrittweise umgestaltet. Von zentraler Bedeutung war auch hier die Anerkennung der Tarifautonomie, die in der Folgezeit genutzt wurde, um in einzelnen Branchen und Unternehmen neue und eigenständige Regelungen zum Arbeitsschutz zu treffen. In einigen Bereichen wurden auch die Regelungen zu den Sicherheitsbeauftragten und Arbeitsschutzausschüssen in der Weise umgestaltet, daß die Sicherheitsbeauftragten von Beschäftigten zu wählen und die Arbeitsschutzausschüsse paritätisch zu besetzen waren.⁴⁸ Im Unterschied zu Deutschland können Kollektivverträge in Spanien nicht nur von den Gewerkschaften, sondern auch von den Betriebskomitees abgeschlossen werden, so daß in einigen Fällen gerade solche betrieblichen Kollektivver-

45 Dazu Gonzales-Posada Martinez, Health and safety at work in the european economic community and the impact on spain, IJCLIR 1990, 159, 164

46 Vogel (Fn. 18), S. 364

47 In mehr als 20% der Betriebe wurden Ausschüsse jedoch nicht gebildet, dazu Aparicio Tovar (Fn. 44) S.167, 177

48 Vogel (Fn. 18), S. 365

träge⁴⁹ Regelungen zur konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Arbeitsschutzausschusses enthalten.⁵⁰ Insgesamt wurde allerdings konstatiert, daß kollektivvertragliche Regelungen zum betrieblichen Gesundheitsschutz nicht in großer Zahl vereinbart worden waren.⁵¹

Von besonderer Bedeutung für die Umgestaltung des Arbeitsrechts vom franquistischen zu einem demokratischen System war das Statut der Arbeitnehmer (*estatuto de los trabajadores*), das 1980 verabschiedet wurde. In Art. 19 wird das grundlegende Recht der Beschäftigten auf Schutz ihrer Gesundheit proklamiert; den Betriebskomitees wird weiter in dieser Norm das Recht zuerkannt, bei unmittelbarer und schwerwiegender Gefahr die Einstellung der Arbeit zu veranlassen. Weiter regelt der ET in Art. 64 Abs. 1 Nr. 7 und 8 Überwachungsbefugnisse der Betriebskomitees im Bereich der Arbeitssicherheit; weitergehende Normen im Gesundheitsschutz erschienen entbehrlich, da die Betriebskomitees diese Themen zum Gegenstand der Kollektivverträge machen könnten. Letztlich blieben jedoch die allgemeinen Rechte nach Art. 19 ET weitgehend Proklamationen, die im Alltag nur schwer effektiv umgesetzt werden konnten. In Spanien war daher gegenüber dem in Europa üblichen Niveau eine besonders hohe Quote von Arbeitsunfällen zu verzeichnen.⁵²

Es war daher folgerichtig, daß die spanischen Parteien seit 1990 nachhaltig über ein neues und umfassendes Arbeitsschutzgesetz diskutierten. Verschiedene Entwürfe erschienen politisch nicht mehrheitsfähig zu sein, so daß das im November 1995 endgültig verabschiedete Gesetz letztlich erst unter dem Druck des bereits eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens zustande kam. Dieses Gesetz enthält nicht nur allgemeine Regeln zum Anwendungsbereich und zu den Rechten und Pflichten der Beteiligten, sondern auch einen eigenständigen Abschnitt zur Beratung und Teilnahme der Beschäftigten. In diesem Abschnitt wird das aus dem Jahr 1971 stammende System grundlegend umgestaltet. Die in Art. 35 des Gesetzes anerkannten Sicherheitsdelegierten werden als Arbeitnehmervertreter mit besonderen Aufgaben im Bereich des Schutzes vor Gefahren am Arbeitsplatz definiert. Sie werden von den Betriebskomitees bzw. Betriebsdelegierten – diese werden unter dem allgemeinen Begriff der Repräsentanten der Beschäftigten (*representantes del personal*) zusammengefaßt – ernannt. In Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten sind die Delegierten aus den Reihen der

49 Dazu Zichert ZIAS 1992, 1, 26; Aparicio Tovar (Fn. 44) S. 167, 173

50 Diese Verträge werden in den Amtsblättern der jeweiligen Regionen veröffentlicht, so daß man einschlägige Verträge unter dem Stichwort *comitee de seguridad* auch im Internet finden kann, weil einige Amtsblätter inzwischen im Internet eingegeben sind.

51 Gonzales-Posada Martinez (Fn. 45) S. 159, 163.

52 *El País* 1. Mai 1995, S. 4: La comunidad autónoma está a la cabeza de Europa en accidentes de trabajo; vgl. auch BABI. 3/1994, S. 20.

Personaldelegierten zu wählen. Den Delegierten stehen der Kündigungsschutz und die sonstigen Garantien, die in Art. 68 ET für die Betriebsdelegierten und -komitees anerkannt sind, ebenfalls zu. Sie haben umfassende Überwachungs-, Untersuchungs- und Beratungsrechte. Sie können den Betriebskomitees vorschlagen, einen Beschluss zur Einstellung der Arbeit bei unmittelbarer und schwerwiegender Gefahr nach Art. 21 des Gesetzes zu fassen und können dem Komitee für Sicherheit und Gesundheit Vorschläge unterbreiten.

Nach Art. 38 des Gesetzes sind in allen Unternehmen und Betrieben mit 50 oder mehr Beschäftigten solche Komitees zu bilden. Sie sind paritätisch zusammengesetzt; die Vertreter der Arbeitnehmer werden durch die Sicherheitsdelegierten bestimmt. An den Versammlungen des Komitees können mit Rederecht – jedoch ohne Stimmrecht – die Gewerkschaftsdelegierten und die jeweiligen Sicherheitsfachkräfte des Unternehmens teilnehmen; auch betriebsfremde Experten können eingeladen werden, wenn dies eine der Seiten des Komitees verlangt. Das Komitee hat nach Art. 39 des Gesetzes umfassende Kompetenzen und Befugnisse zur Beratung aller offenen Fragen bei der Ausarbeitung, Umsetzung und Bewertung der jeweiligen Pläne und Programme zur Prävention im Unternehmen. Das Komitee kann auf der Grundlage der jeweiligen Berichte dem Arbeitgeber geeignete Schutzmaßnahmen vorschlagen.

Nach Art. 40 des Gesetzes können sowohl die einzelnen Beschäftigten als auch ihre Repräsentanten sich an die zuständige Aufsicht wenden, wenn sie die vom Arbeitgeber ergriffenen Maßnahmen zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit für unzureichend halten. Bei betrieblichen Untersuchungen der Arbeitsaufsicht werden die Sicherheitsdelegierten und die Mitglieder des Komitees für Sicherheit und Gesundheit herangezogen; ihnen werden auch in der Folgezeit die Ergebnisse der jeweiligen Inspektion und die sich daraus ergebenden Maßnahmen mitgeteilt. Die Tätigkeit der Arbeitsaufsicht im Gesundheitsschutz für die Betriebe, in denen solche Delegierten und Komitees nicht bestimmt sind, wird den auf der jeweiligen Ebene als repräsentativ anerkannten⁵³ Gewerkschaften jeweils mitgeteilt und mit ihnen erörtert.

Das spanische Modell ist für weitere Debatten in Deutschland insofern von Interesse, als eine Umgestaltung gewählt wurde, die sich nicht auf die minimalen Grundsätze des Art. 11 RL 89/391 beschränkte, denn die Betriebskomitees haben durch die Möglichkeit der Kollektivverträge bereits vor 1989 die Chance zu einer Beteiligung an Regelungen zum Gesundheitsschutz wahrnehmen können. Die jetzt institutionalisierten Sicherheitsdelegierten und -komitees sind besondere Vertretungen nach Art. 11 Abs. 2 RL 89/391, die von der Richtlinie nicht zwingend vorgeschrieben sind. In der spanischen

53 Zu dieser Kategorie nur Zichert ZIAS 1992, 1, 5f. und Gamillscheg, Kollektives Arbeitsrecht I, 1997, S. 527

Diskussion ist jedoch bereits 1990 prognostiziert worden, daß das Kooperationsprinzip des Art. 11 der Richtlinie zu nachhaltigen Umgestaltungen des Systems der Art. 8 und 9 der Arbeitsschutzverordnung von 1971 führen würde.⁵⁴ Diese Prognose hat sich 1995 bestätigt.

II. 3. DIE UMSETZUNG DER RL 89/391 IN ITALIEN

Zu den Arbeitsschutzsystemen, die infolge der Implementation der RL 89/391 sowie der entsprechenden Einzelrichtlinien eine nachhaltige Umgestaltung erfuhren, gehört auch das italienische System. Wer die Systematik des italienischen Arbeitsschutzes für das Jahr 1989 zu beschreiben hatte, berief sich regelmäßig darauf, daß es schwierig sei, hier ein einheitliches Strukturprinzip zu erfassen. Vielmehr seien in den verschiedenen Zeitabschnitten unterschiedliche rechtliche Absichtungen erfolgt, die ein außerordentlich vielgestaltiges Bild darböten.⁵⁵ Gleichzeitig und nebeneinander seien anwendbar die um 1900 entstandenen Grundregeln der Unfallversicherung, die Grundpflicht des Arbeitgebers in Art. 2087 des 1942 erlassenen *codice civile*; die elementaren Grundrechte der Nachkriegsverfassung, die in das Arbeitsrecht hineinragten; die 1955 erlassenen strafrechtlichen Bestimmungen, die ein wichtiges Element der Durchsetzung des Arbeitsschutzrechts in Italien darstellten sowie die neuen Elemente im italienischen Arbeitsrecht, die durch den »heißen Herbst« des Jahres 1969 geschaffen worden waren. Im *statuto dei lavoratori*, dem Arbeitnehmerstatut (Gesetz Nr. 300 vom 20. Mai 1970)⁵⁶ wurde den Beschäftigten in Art. 9 das Recht garantiert, über ihre jeweilige Vertretung die Einhaltung der Normen zur Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten zu kontrollieren sowie die Erforschung, Ausarbeitung und Durchführung jeglicher geeigneter Maßnahmen zum Schutz ihrer Gesundheit und ihrer körperlichen Unversehrtheit zu fördern. Damit waren Maßnahmen des betrieblichen Gesundheitsschutzes in großem Umfang Gegenstand betrieblicher kollektiver Aktionen und Vereinbarungen geworden, die sowohl durch die Betriebsräte (*consigli di fabbrica*) als auch durch Ad-hoc-Gruppen realisiert werden konnten. Auf der Grundlage dieser betrieblichen Erfahrungen wurden in der Folgezeit Regelungen zum betrieblichen Gesundheitsschutz in Tarifverträge aufgenommen, wobei sowohl materielle Schutznormen – z. B. konkrete

54 Gonzales-Posada Martinez (Fn. 45) S. 167

55 Montuschi, Health and safety provision in Italy: The impact of the EEC Framework directive, IJCLLIR 1990, S. 146 ff.; Vogel (Fn. 18) S. 316, 318 f.; ausführlich de Simone in Baldwin/Daintith (Fn. 21), S. 77, 80 ff.

56 Zu diesem Gesetz Däubler AuR 1971, 187 ff. sowie ausführlich Runggaldier ZfA 1978, 388 mit eigenständiger Übersetzung; zu Art. 9 de Simone (Fn. 55), S. 77, 126 ff.

Grenzwerte für gefährliche Stoffe in der chemischen Industrie – als auch organisatorische Regelungen zur Gestaltung der betrieblichen Gesundheitsdienste und der innerbetrieblichen Schutzorganisation – z. B. im Baugewerbe – tariflich vereinbart wurden. Die ursprünglich zentralistische Arbeitsschutzaufsicht wurde 1978 dezentralisiert und den regionalen Gesundheitsdiensten zugewiesen, so daß zehn Jahre später unterschiedliche regionale Normen und Organisationsformen galten.

Die offene Organisationsnorm des Art. 9 des statuto, die den Arbeitnehmerorganisationen in beachtlichem Umfang autonome Kontrollrechte zugestanden hatte, verlor zehn bis fünfzehn Jahre später an Faszination und Durchsetzungskraft, als infolge der Wirtschaftskrise die – im übrigen auch geminderten – Energien der Gewerkschaften und betrieblichen Repräsentanten auf Fragen der Erhaltung der Arbeitsplätze sowie der Entgeltsicherung gerichtet waren.⁵⁷ Für die innerbetriebliche Interessenvertretung der Beschäftigten im betrieblichen Gesundheitsschutz erwiesen sich nunmehr eher die nationalen Tarifverträge als prägend; ihre Anforderungen und organisatorischen Bestimmungen waren z. B. in der Chemieindustrie und in der Bauwirtschaft von maßgeblicher Bedeutung.⁵⁸ Gleichwohl war festzuhalten, daß mit dem Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades die Verbindlichkeit dieser Regelungen in erster Linie auf die Großbetriebe beschränkt war, während die in Italien quantitativ dominierenden Klein- und Mittelbetriebe in wachsendem Umfang kaum Berücksichtigung fanden. Bereits solche Aussagen sind jedoch nur schwer zu generalisieren, denn ein klarer Überblick findet sich in der Literatur nicht; vielfältige Schattierungen sind festzustellen, wobei Defizite des Arbeitsschutzes nicht mehr übersehen werden konnten, als nach schwerwiegenden Arbeitsunfällen das Parlament 1988 einen eigenen Untersuchungsausschuß zur Analyse der Situation des Arbeitsschutzes berief.⁵⁹

Die RL 89/391 stellte damit die italienische Gesetzgebung vor schwierige Herausforderungen,⁶⁰ so daß es nicht überraschen konnte, daß es trotz (oder auch wegen) verschiedener eingehend diskutierter Vorschläge bis zum 31.12.1992 nicht gelang, die Richtlinie umzusetzen. Erst im Herbst 1994 wurden mit einem Gesetzesdekret (*decreto legislativo*) 8 Richtlinien in einem umfassenden Regelungswerk umgesetzt. Grundlage war ein Gesetz vom Februar 1994, das der Regierung für dieses Dekret die Legitimation vermittelt hatte. Im ersten Abschnitt des Dekrets werden die allgemeinen Definitionen vom Arbeitnehmerbegriff bis zum betrieblichen Präventions- und Sicherheitsdienst normiert. In unserem Zusammenhang sind wiederum die Regelungen von Interesse,

57 Dazu Montuschi (Fn. 55), S. 150; de Simone (Fn. 55), S. 77, 102

58 Vogel (Fn. 18), S. 321 f.

59 Vogel (Fn. 18), S. 326 f.

60 Dazu nur Montuschi (Fn. 55) S. 156 ff.

welche die Sicherheitsbeauftragten (*rappresentante per la sicurezza*) sowie die betrieblichen Sicherheitsberatungen nach Art. 11 des decreto betreffen. Art. 18 des Dekretes schreibt vor, daß in allen Unternehmen oder Betrieben Sicherheitsbeauftragte zu wählen oder zu bestimmen sind. In Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten sind zur Wahl der Sicherheitsbeauftragten die Mitglieder der im Betrieb vertretenen Gewerkschaften wahlberechtigt; wenn eine solche Wahl nicht möglich ist, wählen sämtliche Beschäftigte den oder die Beauftragten (Art. 18 Abs. 3). In der Praxis werden diese Repräsentanten in den Großbetrieben des Nordens vielfach im vorgesehenen Umfang gewählt, während im Süden und in den Klein- und Mittelbetrieben große Defizite bestehen.

In den Betrieben, in denen bis zu 15 Beschäftigte tätig sind, werden Sicherheitsbeauftragte von allen Beschäftigten »als interne Angelegenheit (*al loro interno*)« gewählt. Es ist jedoch tarifvertraglich möglich, zu bestimmen, daß für mehrere Betriebe einer bestimmten Region gemeinsame Sicherheitsbeauftragte gewählt werden. Damit knüpft das Dekret an die tarifvertragliche Praxis in verschiedenen Bereichen an, die für Klein- und Kleinstbetriebe eine übergreifende Organisationsform vorschreiben. 1995 sind diese Regelungen durch landesweite Tarifverträge verallgemeinert und verdeutlicht worden.⁶¹

Die große Bedeutung der Tarifverträge zeigt weiter Art. 18 Abs. 4, wonach die Zahl der Beauftragten, die näheren Wahlmodalitäten sowie die Regeln zur Freistellung und konkreten Ausgestaltung der Rechte der Beauftragten durch Tarifvertrag zu bestimmen sind. Wenn ein solcher Tarifvertrag fehlt, kann der Minister für Arbeit nach Anhörung der Beteiligten entsprechende Regelungen durch Dekret treffen.

Die Mindestrechte der Beauftragten werden in Art. 19 des Dekrets bestimmt. Danach sind die Beauftragten als innerbetriebliche Kontrollinstanz zu verstehen, denen eigenständige Informations-, Überwachungs- und Weiterbildungsrechte zustehen. Sie erhalten die Informationen und Dokumente des Unternehmens, die die Evaluierung der Risiken betreffen und überwachen die Ausarbeitung, Konkretisierung und Umsetzung der präventiven Schutzmaßnahmen. Ihnen steht das Recht zu, sich an die jeweiligen Aufsichtsbehörden zu wenden, falls sie die Maßnahmen des Arbeitgebers als unzureichend qualifizieren.

Als weitere Institution schreibt Art. 11 des Dekrets ein regelmäßiges Treffen (*inunione periodica*) aller am betrieblichen Gesundheitsschutz Beteiligten vor, das in allen Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten vom Arbeitgeber einzuberufen ist. An diesen Treffen

61 Dazu Börsche/ Grimberg, Mitbestimmung, 1/1992, S. 57, 59; Komiteebericht in rivista degli infortuni e delle malattie professionali 1997, 451, 485 ff.

nehmen auch die Sicherheitsfachkräfte, der Betriebsarzt und die Sicherheitsbeauftragten teil. Hier sind die Dokumente über das Ergebnis der Evaluierung sowie die Programme zur Information und Unterweisung der Beschäftigten im Arbeitsschutz vorzulegen und zu erörtern.

In der Literatur⁶² wird hervorgehoben, daß mit der Einrichtung der Sicherheitsbeauftragten ein neues Organisationsmodell in die italienische Gesetzgebung Eingang gefunden hat, das in seiner Struktur weitgehend den tariflichen Abmachungen entspricht, die die drei repräsentativen Gewerkschaften im Sommer und Herbst 1993 mit den Arbeitgeberverbänden geschlossen hatten. Insoweit läßt sich hier die Bedeutung des Kooperationsprinzips nach Art. 11 der Richtlinie für Italien als eine Stabilisierung der bisherigen Formen der Mitwirkung der Beschäftigten beschreiben, die zugleich jedoch die offenen und auf größere Spontaneität angelegten Möglichkeiten nach Art. 9 des Arbeitnehmerstatuts einschränkt und kanalisiert. Gleichwohl sind diese Sicherheitsbeauftragten im Verhältnis zum bisherigen deutschen Modell grundlegend anders strukturiert, da sie autonome Repräsentanten der Beschäftigten sind, deren Wahl und Arbeitsweise in enger Verbindung mit den Tarifverträgen sowie den maßgeblichen Gewerkschaften stehen.

II. 4. DIE UMSETZUNG DER RL 89/391 IN DEN NIEDERLANDEN

Die Niederlande gehörten zu den Staaten, die relativ früh eine zukunftsgerichtete Arbeitsumweltpolitik und -gesetzgebung eingeführt hatten. Das maßgebliche niederländische Gesetz ist das Arbeidsomstandighedenwet (Gesetz über die Arbeitsbedingungen – oft in der Kurzform bezeichnet als Arbo-wet – AOW). Dieses 1981 erlassene Gesetz orientierte sich an den skandinavischen Vorbildern und an den zeitgleich erfolgten Beratungen des ILO-Übereinkommens Nr. 155. Das Gesetz ist als ein umfassendes Rahmengesetz konzipiert, das im Interesse einer pragmatischen und effektiven Umsetzung in drei Etappen seit 1983 in den Betrieben und Dienststellen umzusetzen war. Kennzeichnend für das Arbo-wet ist die betriebliche Orientierung; im Mittelpunkt des Gesetzes stehen die Pflichten des Arbeitgebers, die in Art. 3 umfassend normiert sind. Zahlreiche Formulierungen aus diesem Artikel wurden 1989 bei der Kodifizierung der Pflichten des Arbeitgebers in Art. 6 der RL 89/391 übernommen.

62 Lai, *Diritto & Pratica del lavoro* n. 47, 1994, S. 3224, 3228

Das Arbo-wet 1981 war bewußt auf eine Öffnung der früheren vorrangig technisch orientierten Arbeitsschutzpolitik ausgerichtet.⁶³ Zu den zentralen Pflichten des Arbeitgebers gehört der Schutz für »Sicherheit, Gesundheit und Wohlbefinden am Arbeitsplatz« (Art. 3 Abs. 1 AOW »veiligheid, gezondheid en welzijn«). Damit war von Anfang an eine Öffnung mit dem Ziel einer aktiven Beteiligung der Beschäftigten und der Beachtung ergonomischer und sozio-emotionaler Aspekte beabsichtigt. Dementsprechend nehmen Regeln zur Information der Beschäftigten, zu ihrer aktiven Beteiligung am Arbeitsschutz sowie zur Kooperation zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten einen großen Raum im Gesetz ein. Die verschiedenen Instrumente, die eine aktive Beteiligung der Beschäftigten am betrieblichen Gesundheitsschutz fördern sollen, reichen von Informationsrechten der einzelnen Beschäftigten über deren Recht auf Arbeitseinstellung in Situationen, die sie mit vernünftigen Grund als gefährlich ansehen (Art. 38 AOW) bis zu Konsultationsregeln mit Arbeitsgruppen, Arbeitsschutzausschüssen und dem Betriebsrat.⁶⁴ Diese Bestimmungen werden als so wichtig eingestuft, daß das AOW in der Literatur als Teil des »collective employment law« verstanden wird.⁶⁵

Schließlich ist diese Arbeitnehmerbeteiligung im überbetrieblichen Raum eingebunden in eine tripartistische Politik. Art. 43 AOW installierte auf nationaler Ebene den drittelparitätisch zusammengesetzten Arbo-raad, der in Anlehnung an den für alle betriebs- und sozialpolitischen Fragen zuständigen SER (Sociaal-Economische Raad) überbetriebliche Fragen mit den Verbänden umfassend erörtern sollte. 1991 sind die Aufgaben des Arbo-raad auf den SER übertragen worden, weil man sich damit eine Vereinfachung der Verwaltung versprach, da sich die Kompetenzen beider Gremien überlappten. Am tripartistischen Prinzip wurde jedoch bewußt festgehalten.

Die Institutionen der Aufsicht sind ebenfalls an das Kooperationsprinzip gebunden. Arbeitgeber und Betriebsrat – sowie in betriebsratslosen Betrieben die Mehrheit der betroffenen Beschäftigten – können von der Aufsicht verlangen, daß diese bei Meinungsverschiedenheiten im Arbeitsschutz eine Frage durch eine entsprechende Anweisung regelt. Umgekehrt hat die Aufsicht, soweit sie von sich aus generelle Anweisungen erteilen will, vorher Arbeitgeber und Betriebsrat zu hören und mit ihnen zu erörtern, ob das Problem durch eine betriebliche Regelung einvernehmlich gelöst werden kann. Folgerichtig können nach Art. 42 AOW sowohl Arbeitgeber als auch Betriebsrat sowie wiederum in betriebsratslosen Betrieben die Mehrheit der betroffenen

63 Zur Geschichte und Systematik des früheren niederländischen Arbeitsschutzrechts: de Gier in Baldwin/Daintith (Fn. 21), S. 133, 134 ff.

64 Zur Vereinfachung wird der ondernemingsraad im folgenden als Betriebsrat bezeichnet

65 de Gier (Fn. 63), S. 133, 138

Beschäftigten gegen solche Anweisungen Rechtsbehelfe geltend machen. In einem solchen Fall ist zunächst in einem Stufenverfahren der Konflikt vor einem paritätisch besetzten Widerspruchsausschuß zu erörtern, bevor der Arbeits- und Sozialminister eine Entscheidung treffen kann, die einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung auf Klage des Arbeitgebers, des Betriebsrats oder der Mehrheit der betroffenen Beschäftigten unterliegt.

Folgerichtig ist das AOW danach eng mit der betrieblichen Mitbestimmung verknüpft, die in den Niederlanden ähnlich wie in Deutschland durch ein zentrales Gesetz – das WOR (Wet op de Ondernemingsraaden) – gesetzlich geregelt ist. Zu den allgemeinen Pflichten des Betriebsrats gehören nach Art. 28 WOR die Förderung der Einhaltung der Vorschriften auf dem Gebiet der Sicherheit, der Gesundheit und des Wohlbefindens am Arbeitsplatz; dementsprechend stehen ihm insoweit auch wichtige Informationsrechte zu. Im Mittelpunkt steht allerdings das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats, das in den Niederlanden ähnlich wie in Deutschland zwischen wirtschaftlichen und sozialen Angelegenheiten mit unterschiedlich weitreichenden Beteiligungsrechten differenziert geregelt ist. Einen umfassenden Katalog an Mitbestimmungsrechten enthält vor allem Art. 27 WOR mit dem Katalog sozialer Angelegenheiten, die der vorherigen Zustimmung des Betriebsrates unterliegen. Bei Konflikten zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber können beide eine auf Branchenebene gebildete Schlichtungsstelle (Bedrijfscommissie) anrufen. Nach dem Scheitern eines solchen Einigungsversuches steht den Beteiligten der Rechtsweg offen; unter bestimmten Voraussetzungen kann das zuständige Gericht die fehlende Zustimmung des Betriebsrats ersetzen.⁶⁶

Zu den wichtigen Mitbestimmungsrechten gehörte nach Art. 27 Abs. 1e WOR a.F. das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei Regelungen auf dem Gebiet der Sicherheit, der Gesundheit und des Wohlbefindens im Zusammenhang mit der Arbeit. Dieses Recht war allerdings vor 10 Jahren nachhaltig eingeschränkt worden,⁶⁷ denn das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates war nach Art. 27 III WOR a.F. nicht nur durch einen Tarifvorbehalt, sondern auch in allen Angelegenheiten gesperrt, in denen die Aufsichtsbehörde eine Anordnung erlassen kann (Art. 27 III Satz 2 WOR 1990). Somit läßt sich festhalten, daß die Niederlande bei Erlaß der RL 89/391 ein differenziertes System des präventiven betrieblichen Gesundheitsschutzes mit variabler Arbeitnehmerbeteiligung eingeführt hatte und dieses – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – praktizierte.

66 Dazu Maeijer ZfA 1979, 69, 80 f.; de Leede RdA 1984, 351, 354 f.

67 Dazu Vogel (Fn. 18), S. 212

Man hätte annehmen können, daß damit in den Niederlanden nur eine einfache und schlichte technische Debatte über die Umsetzung der RL 89/391 auf der Tagesordnung gestanden hätte. Im Gesamtüberblick gehören aber die Niederlande zu den Staaten, in denen nach 1990 am intensivsten über die Umsetzung der RL 89/391 diskutiert und gestritten wurde. Zu den 1990 bestehenden Umsetzungsdefiziten und den Möglichkeiten der Umsetzung wurden Stellungnahmen des Arbo-raad eingeholt, die konkrete Regelungsvorschläge enthielten und damit die Diskussion nachhaltig förderten. Schwerpunkte der Diskussion waren die Umsetzung des Art. 7 der RL sowie die Klärung einer gesetzlich gesteuerten betrieblichen Fehlzeitenpolitik.⁶⁸ Gerade der zweite Punkt wurde am Anfang nachhaltig kontrovers diskutiert, so daß die Niederlande wohl der einzige europäische Staat sind, in dem Konflikte um die Umsetzung der RL 89/391 zu kurzen betrieblichen Arbeitsniederlegungen führten.

Vor 1990 war die betriebliche Sicherheitsorganisation nur schwach ausgebildet; eigenständige innerbetriebliche Sicherheitsfachkräfte waren ausschließlich in Betrieben mit wenigsten 500 Beschäftigten vorgeschrieben; damit blieb diese Regelung weit hinter den Anforderungen des Art. 7 RL 89/391 zurück.⁶⁹ In dem 1993 verabschiedeten Änderungsgesetz zum AOW wurde daher verlangt, daß in allen Betrieben mit wenigstens 15 Beschäftigten eine entsprechende Sicherheitsorganisation bestehen müsse. Art. 17 AOW gab den einzelnen Betrieben die Möglichkeit, zwischen inner- und außerbetrieblichen Systemen zu wählen bzw. beide Systeme zu kombinieren. Vor der Entscheidung zur betrieblichen Sicherheitsorganisation sind nach Art. 17 AOW der Betriebsrat bzw. in betriebsratslosen Betrieben die Beschäftigten zu beteiligen. Weiter gibt es die Möglichkeit, daß ein überbetrieblicher Sicherheitsdienst gebildet und eingesetzt wird. Nach Art. 21 a AOW müssen sich auch Betriebe mit weniger als 15 Beschäftigten hinsichtlich eines »Mindestpakets« von Aufgaben (Gefahrenanalyse, Fehlzeitenpolitik, arbeitsmedizinische Untersuchungen und betriebsärztliche Sprechstunden) der Unterstützung und Beratung durch einen zertifizierten Arbodienst bedienen. Hinsichtlich dieses Mindestaufgabenkataloges ist damit auch für die Kleinbetriebe die Schaffung einer gewissen betrieblichen Sicherheitsorganisation verbindlich.

Externe Dienste sollen in aller Regel privatwirtschaftlich organisiert sein; zur Sicherung der Qualität auf diesem Sektor ordnet Art. 31a AOW ein Zertifizierungsverfahren an, dem sich die einzelnen Dienste in der Regel stellen werden, da bestimmte fundamentale Beratungsaufträge nach Art. 18 bzw. 21 a AOW nur zertifizierten Diensten

68 Dazu BAbI 9/1993, S. 16; Vogel (Fn. 18), S. 227 ff.

69 Dazu Vogel (Fn. 18), S. 219 f.; de Gier (Fn. 63), S. 133, 164 und RdA 1992, 96, 98

erteilt werden dürfen. Dieses Verfahren obliegt dem Arbeitsminister, der jedoch diese Kompetenzen delegieren und auch privaten Zertifikationsstellen übertragen kann. Die Neufassung der ArbZB im Sommer 1998 (Staatscourant 1998, Nr. 111, S. 10 ff.) ist hier nicht näher zu erörtern.

Im Unterschied zur deutschen Regelung zeichnete sich die niederländische Umsetzung dadurch aus, daß die Pflichten des Arbeitgebers nicht nur allgemein statuiert, sondern konkrete Anforderungen an Organisation und Verfahren gestellt wurden, um eine möglichst effektive Pflichterfüllung sicherstellen zu können. Dies zeigt vor allem die Norm des Art. 4 AOW, mit der die betriebliche Evaluation (Gefährdungsanalyse) geregelt wurde. Danach ergibt sich folgende Systematik für die Entwicklung einer speziellen betrieblichen Gesundheitspolitik:

- Der Arbeitgeber muß im Rahmen seiner allgemeinen Unternehmenspolitik eine betriebliche Gesundheitspolitik entwerfen (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 1. Teilsatz).
- Die betriebliche Gesundheitspolitik muß auf einer Erfassung und Bewertung der Gefahren beruhen (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 a.E.).
- Der Arbeitgeber muß eine betriebliche Gesundheitspolitik regelmäßig anhand der damit gemachten Erfahrungen überprüfen (Art. 4 Abs. 2 Satz 1).
- Die betriebliche Gesundheitspolitik und die Gefahrenerfassung und -bewertung müssen angepaßt werden, sofern die damit gemachten Erfahrungen oder Änderungen des Arbeitsablaufs oder der Arbeitsumstände dazu Anlaß geben oder wenn sie auf dem Gebiet der allgemein anerkannten Regeln der Technik, dem Stand der Arbeitsmedizin, der Ergonomie oder der Arbeitswissenschaft bedeutsame Änderungen vollziehen (Art. 4 Abs. 2 Satz 2).

Zu diesem Zweck sind eine Bestandsaufnahme und Auswertung (inventarisatie en evaluatie) schriftlich niederzulegen – gegebenenfalls auch anzupassen – und vom Arbeitgeber sowohl den Sicherheitsfachkräften als auch dem Betriebsrat zu übermitteln. Nach Art. 4 Abs. 4 AOW sorgt der Arbeitgeber weiter dafür, daß jeder Arbeitnehmer, der dies wünscht, in die Bestandsaufnahme und Auswertung Einblick nehmen kann. In den größeren Betrieben ist weiter ein Jahresplan aufzustellen, in dem die konkreten Ziele der betrieblichen Gesundheitspolitik, die sich aus der Bestandsaufnahme ergeben, formuliert werden. Dieser Jahresplan ist mit dem Betriebsrat bzw. den Beschäftigten vorher zu erörtern; wiederum ist das schriftliche Exemplar dieses Jahresplans dem Betriebsrat und den Sicherheitsfachkräften sowie zusätzlich auch der Aufsicht zuzuleiten. In den größeren Betrieben ist weiter nach Art. 5 AOW ein Arbeitssicherheitsbericht einmal im Jahr zu erstellen, in dem besondere Gefahren und techni-

sche sowie organisatorische Verfahren darzustellen und in die jeweilige Unternehmenspolitik einzuordnen sind. Schließlich ist 1994 in Art. 4a AOW zusätzlich aufgenommen worden, daß der Arbeitgeber in seiner allgemeinen Unternehmenspolitik eine Politik zur Senkung der Fehlzeiten aufzunehmen und dazu die entsprechenden Maßnahmen zu treffen hat. Auch bei der Formulierung dieser Politik ist der Betriebsrat bzw. in betriebsratslosen Betrieben die Belegschaft vorher zu beteiligen. Diese Normen zeigen somit, daß die Pflichten der Arbeitgeber jeweils in einen organisatorischen Rahmen gestellt werden, durch den die einzelnen Beschäftigten und ihre Repräsentanten auch vorher informiert werden und auf die Formulierung der jeweiligen Politik Einfluß nehmen können.

Eine der wichtigsten Maßnahmen in der Gesetzgebung war die Erweiterung der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats. Diese wurden in zwei Richtungen vorgenommen; einerseits wurde in der im Februar 1998 beschlossenen Neufassung des Art. 27 WOR das gesundheitsbezogene Mitbestimmungsrecht in Art. 27 Abs. 1d WOR n.F. über Regelungen zur Sicherheit, Gesundheit und zum Wohlbefinden erweitert auf die Regelungen zur Senkung der Fehlzeiten (ziekteverzuim). Noch wichtiger war die Streichung des Satzes 2 in Art. 27 Abs. 3 WOR, der das Mitbestimmungsrecht in allen Angelegenheiten gesperrt hatte, wenn die fragliche Regelung durch Anweisung der Aufsicht erlassen werden konnte. Damit ist nunmehr dieses Mitbestimmungsrecht auch deutlich weitergefaßt als der Text des § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG. Praktische Erfahrungen mit diesem neuen Text, der erst vor wenigen Monaten in Kraft getreten ist, liegen naturgemäß noch nicht vor. Aus der bisherigen Praxis wurde berichtet, daß im Regelfall die Zuständigkeiten im Bereich des Gesundheitsschutzes auf Ausschüsse des Betriebsrats nach Art. 15 WOR übertragen wurden. Zugleich ist eine enge Verbindung zu dem Institut der Abteilungsbesprechungen (werkoverleg) möglich. Diese Besprechungen dienen der Beratung konkreter Probleme auf Abteilungsebene und sind in Art. 16 AOW als fester Bestandteil der Politik des betrieblichen Gesundheitsschutzes vorgesehen. In größeren Abteilungen können diese Besprechungen auch mit gewählten Repräsentanten der Beschäftigten stattfinden. Der Betriebsrat ist zu beteiligen. Nach Art. 28 WOR gehört die Förderung solcher Abteilungsbesprechungen ebenso zu den Aufgaben des Betriebsrates wie die Förderung und Kontrolle der betrieblichen Gesundheitspolitik.

Ein weiteres bemerkenswertes Institut im Organisationsrecht des betrieblichen Gesundheitsschutzes ist schließlich der Arbeitsschutzausschuß (arbocommissie). Dieser Ausschuß ist in betriebsratslosen Betrieben zu bilden und kann hier einen geeigneten Rahmen für die in der Richtlinie und im Gesetz verlangte Konsultation der Beschäftigten schaffen. Wegen der Bedeutung dieses Ausschusses folgt nunmehr eine nichtamtliche Übersetzung des Art. 15 AOW:

»Art. 15 – Ausschuß für Arbeitsbedingungen

- (1) Zur Förderung der Zusammenarbeit gem. Art. 13 müssen in den in Abs. 2 und 3 bestimmten Betrieben und Dienststellen je nach ihrer Art und Struktur ein oder mehrere Ausschüsse für Arbeitsbedingungen (arbocommissies) eingerichtet werden, es sei denn, daß der Betrieb oder die Einrichtung zu einem Unternehmen gehören, für das ein Betriebsrat gebildet ist.
- (2) Durch Rechtsverordnung (algemene maatregel van bestuur) werden Kategorien von Betrieben und Dienststellen bestimmt, für die die in Abs. 1 aufgeführte Pflicht gilt.
- (3) Der Distriktsleiter der Arbeitsaufsicht kann für einen Betrieb oder eine Dienststelle, der nicht zu einer in Abs. 2 bestimmten Kategorie gehört, gesondert bestimmen, daß im Hinblick auf sie die im Abs. 1 enthaltene Verpflichtung gilt.
- (4) Eine arbocommissie besteht aus Vertretern der betroffenen Arbeitnehmer, die von den Beschäftigten aus ihrer Mitte gewählt werden. Besteht der Betrieb oder die Dienststelle aus Abteilungen, in denen die in Art. 16 vorgesehenen Beratungen (werkoverleg) stattfinden, wählt jede Abteilung eine Person als ihren Vertreter, und zwar in diejenige arbocommissie, die auch für die Beschäftigten dieser Abteilung eingerichtet worden ist.
- (5) Eine arbocommissie berät sich über die Sorge für Sicherheit, Gesundheit und Wohlbefinden der Arbeitnehmer im Betrieb oder der Dienststelle, führt darüber regelmäßige Beratungen mit dem Arbeitgeber durch und unterbreitet diesem Vorschläge.
- (6) Auf die arbocommissie bzw. ihre Mitglieder finden Art. 17, 18 Abs. 1 und 2 sowie 31 Abs. 1 WOR entsprechende Anwendung.
- (7) Eine arbocommissie kann eine oder mehrere Sachverständige zur Teilnahme an einer Sitzung im Hinblick auf die Behandlung eines bestimmten Gegenstandes oder zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme hinzuziehen. Wenn der Sachverständige dafür Kosten in Rechnung stellt, benötigt die arbocommissie vor seiner Beauftragung die Zustimmung des Arbeitgebers. Der Arbeitgeber erteilt seine Zustimmung, wenn die Kosten billigerweise zur Erfüllung der Aufgaben der arbocommissie erforderlich sind.
- (8) In bezug auf die Mitglieder und ehemaligen Mitglieder einer arbocommissie findet Art. 21 Abs. 1 Satz 1 WOR entsprechende Anwendung. Auf die Beendigung des Arbeitsverhältnisses der Mitglieder einer arbocommissie sowie von Arbeitnehmer, die bis vor weniger als 2 Jahren Mitglieder einer arbocommissie waren, finden Art. 21 Abs. 2 und 5 bzw. Abs. 3 und 5 entsprechende Anwendung.

- (9) In bezug auf die Befolgung von Abs. 6, 7 und 8 Satz 1 finden die Art. 7, 18 Abs. 5, 21 Abs. 1 Satz 2 sowie 36 Abs. 2 und 6 Satz 1 und 2 WOR entsprechende Anwendung.
- (10) Die Wirksamkeit einer Anordnung der Aufsicht wird aufgeschoben, bis die Frist zur Einlegung von Rechtsmitteln verstrichen ist oder, wenn ein Rechtsmittel eingelegt wurde, bis über dieses entschieden ist.«

Diese Regelung zeigt, daß den Mitgliedern der arbocommissie ein effektiver Schutz am Arbeitsplatz zuerkannt werden soll. Mit Abs. 8 wird ihnen derselbe Kündigungsschutz wie den Betriebsratsmitgliedern zugestanden; Abs. 6 gibt ihnen die vergleichbaren Rechte zur Freistellung und zur Durchführung ihrer Arbeit, und Abs. 9 stellt sie bei der gerichtlichen Rechtsdurchsetzung mit den Betriebsräten gleich. Die Sonderregelung in Abs. 7 ermöglicht auch den Zutritt Sachverständiger, die von der jeweiligen Gewerkschaft benannt sind, so daß insoweit auch eine Verklammerung mit überbetrieblichen Aktivitäten und Institutionen möglich ist.

Die maßgebliche Schwäche dieser Ausschüsse besteht zur Zeit in ihrer noch zu geringen Verbreitung, denn die in Abs. 7 vorgesehene Verordnung, mit der die jeweiligen Betriebe zu bestimmen sind, in denen solche Kommissionen zu wählen sind, ist weiterhin nicht erlassen. Obgleich im Rahmen der Novellierung in Art. 23 c AOW die Pflicht des Arbeitgebers zur Bildung der arbocommissie bekräftigt wurde, besteht hier weiter eine deutliche Partizipationslücke.⁷⁰

Trotz dieser Defizite in betriebsratslosen Betrieben zeigt das Beispiel der Niederlande, daß auf der Basis einer kohärenten Arbeitsumweltpolitik die Umsetzung der RL 89/391 zu einem effektiven und praxisorientierten Ausbau der bisherigen Regelungen genutzt werden konnte. Von Bedeutung ist aus meiner Sicht vor allem, daß prozedurale Regelungen geschaffen wurden, mit denen die allgemeinen Ziele der Richtlinie konkretisiert und in die bestehenden Beteiligungsstrukturen integriert wurden.

II. 5 DIE UMSETZUNG DER RL 89/391 IN SCHWEDEN

Schweden gehört zu denjenigen Staaten, deren Arbeitsumweltgesetzgebung zu den Vorbildern der RL 89/391 gehörte, so daß nur ein geringerer Umsetzungsbedarf bestand. Gleichwohl sind sowohl bei der Bildung des EWR als auch vor dem Beitritt der EU die Regeln des Arbeitsumweltgesetzes und der dazugehörigen Verordnung geändert worden. Diese Änderungen sind nicht allein durch das europäische Recht veran-

⁷⁰ Dazu Vogel (Fn. 18), S. 226

laßt worden; bei näherer Betrachtung zeigt sich, daß das Arbeitsumweltgesetz in den letzten Jahren mehr als zehnmals geändert worden ist, und daß diese Änderungen in aller Regel die jeweiligen Entwicklungen der Mehrheitsverhältnisse im Reichstag und der sozialpolitischen Diskussion widerspiegeln.

Das in Art. 11 RL 89/391 verankerte Partizipationsprinzip gehört zu den Eckpunkten des schwedischen Arbeitsumweltrechts. Die Notwendigkeit der Kooperation ergibt sich nach dem Bauplan des am 19.12.1977 vom schwedischen Reichstag erlassenen Arbeitsumweltgesetzes bereits aus der allgemeinen Pflichtenstellung der Arbeitgeber. Diese sind nach Kapitel 2 § 1 des Gesetzes verpflichtet, die Arbeitsverhältnisse den physischen und psychischen Fähigkeiten der Beschäftigten anzupassen. Aus diesem Grund sind den Beschäftigten reale Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Bedingungen ihrer Arbeit einzuräumen. Folgerichtig wird in dem Kapitel 3, in dem die allgemeinen Pflichten normiert werden, in § 1a formuliert, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammenarbeiten sollen, um eine gute Arbeitsumwelt zu schaffen. Das Gesetz ist als ein Rahmengesetz konzipiert, das durch die Kooperation der jeweiligen Vertragsparteien konkretisiert werden soll.⁷¹

Den organisatorischen Rahmen für diese Kooperation beschreibt das Kapitel 6 des Arbeitsumweltgesetzes, das beide Seiten verpflichtet, für einen zweckmäßig organisierten Arbeitsschutz zu sorgen. Zu diesem Zweck ist an jeder Arbeitsstätte, in der wenigstens 5 Personen regulär beschäftigt werden, eine Sicherheitsombudsperson (skyddsombud) zu ernennen. Dieses Ernennungsrecht steht der jeweiligen örtlichen Gewerkschaftsorganisation zu, die einen Kollektivvertrag mit dem Arbeitgeber abgeschlossen hat.⁷² Wenn diese Voraussetzungen nicht vorliegen, sind die Beschäftigten berechtigt, die Wahl einer solchen Person vorzunehmen. In Kleinbetrieben, in denen ein Sicherheitskomitee fehlt, können durch die Gewerkschaft bzw. eine vergleichbare Arbeitnehmervereinigung regionale Sicherheitsombudspersonen bestimmt werden. Dies ist ein spezifisches Modell, mit dem das allgemein bekannte Organisations- und Vollzugsdefizit in Klein- und Mittelbetrieben verringert werden soll.

Diese Ombudspersonen sind Repräsentanten der Beschäftigten. In Kapitel 6 § 4 wird ausdrücklich angeordnet, daß sie die Beschäftigten in Angelegenheiten, die die Arbeitsumwelt betreffen, vertreten und auf diese Weise an der Schaffung einer gesunden Arbeitsumwelt mitwirken. Sie haben daher Konsultations- und Informationsrechte und können zugleich alle erforderlichen Unterlagen des Arbeitgebers einsehen. Den

71 Dazu Birk, FS für Wlotzke 1996, S. 645, 655 f.; Heilmann AuA 1993, 206, 208

72 Zur Schlüsselrolle der Gewerkschaften in der schwedischen Arbeitsverfassung Heilmann (Fn. 71), S. 207

Ombudspersonen stehen nicht nur Überwachungsrechte zu; in konkreten Gefahrensituationen können sie die Einstellung der Arbeit anordnen, bis eine Stellungnahme der Arbeitsinspektion vorliegt; davon wird nicht selten Gebrauch gemacht – die Statistiken weisen 50 bis 150 Fälle im Jahr aus (dazu Vogel, Gefahrenverhütung am Arbeitsplatz – II, 1998, S. 70 ff.). Der persönliche Status dieser Personen wird durch die Möglichkeit der vollständigen oder teilweisen Freistellung von der Arbeit, ein Benachteiligungsverbot und die Absicherung ihres Arbeitsverhältnisses flankiert.

Als zweites ortsnahe Mitwirkungsorgan ist das Sicherheitskomitee (skyddskomitee) zu nennen, das in allen Arbeitsstätten mit wenigsten 50 Beschäftigten durch repräsentative Vertreter des Arbeitgebers und der Beschäftigten zu bilden ist. Die Repräsentanten der Beschäftigten werden wiederum vorrangig durch die örtliche Gewerkschaftsorganisation bestimmt, sofern diese mit dem Arbeitgeber kollektivvertraglich verbunden ist. In den anderen Fällen werden diejenigen Mitglieder des Komitees, die die Beschäftigten repräsentieren, von diesen selbst gewählt. Im Komitee sind zahlreiche wichtige Aufgaben zu beraten; zu diesen gehören nach Kapitel 6 § 9 die arbeitsmedizinische Vorsorge, die Planung in bezug auf neue Anlagen, Arbeitsmittel und -verfahren sowie die Informationen und Ausbildung im Arbeitsumweltschutz. Weitere Einzelheiten sind in der Arbeitsumweltverordnung, die ebenfalls erstmals 1977 erlassen und bis 1995 mehrfach geändert worden ist, sowie in den einschlägigen Tarifverträgen geregelt. Eine besondere Rolle spielen dabei die 1500 regionalen Sicherheitsbeauftragten, die jeweils für mehrere Kleinbetriebe zuständig sind (vgl. dazu Vogel, Gefahrenverhütung am Arbeitsplatz – II, 1998, S. 72 ff.).

Die Änderungen des Gesetzes und der Verordnung, die seit 1991 im Hinblick auf das GBR-Abkommen und den EU-Beitritt vorgenommen worden sind, haben die Regeln der Partizipation bestätigt und für verschiedene Situationen konkretisiert. Zusätzlich sind Regelungen aufgenommen worden, die im europäischen Recht kein Vorbild haben, sondern sich aus den schwedischen Erfahrungen und Diskussionen ergeben haben. Dazu gehört vor allem die stärkere Einbeziehung der älteren Schüler und der Studierenden in die Arbeitsumweltpolitik. So waren von Anfang an ein Teil der Schüler sowie Studierende nach Kapitel 1 § 2 des Gesetzes in dessen Geltungsbereich einbezogen und Arbeitnehmern gleichgestellt. Anders als im Rahmen der Gleichstellung in § 3 Abs. 4 Satz 3 GefStoffV ist im schwedischen Recht diese Gleichstellung inzwischen auch auf Kooperationsregeln ausgedehnt worden. Seit 1990 sind in Kapitel 6 §§ 17, 18 des Gesetzes Regeln für die Bildung von Ausbildungssicherheitsombudspersonen (elevskyddsombud) integriert worden, wonach bestimmte Mitwirkungsrechte auch den älteren Schülern und Studierenden zustehen, die ihre eigenen Ombudspersonen wählen können.

Im Rahmen der Anpassung an das europäische Recht ist zuerst die ausdrückliche Normierung der Gefährdungsanalyse und der Aufstellung eines systematischen Plans zur Verbesserung der Arbeitsumwelt hervorzuheben, der im Rahmen der Pflichten des Arbeitgebers in Kapitel 3 § 2a des Gesetzes 1994 normiert wurde. Ausdrücklich ist angeordnet worden, daß die Ombudspersonen und das Sicherheitskomitee an dieser Bestandsaufnahme sowie der Aufstellung des Plans mitwirken. Eine Schlüsselrolle bei der Aufstellung des Plans und der Überwachung der Implementierung der neuen Regeln soll dabei vor allem dem Sicherheitskomitee zukommen, das über diese Fragen zu beraten hat.

Falls eine einheitliche Beschlußfassung im Komitee nicht möglich ist, kann jedes Mitglied das Problem der Arbeitsinspektion unterbreiten. Diese hat beide Seiten zu hören und kann eine Entscheidung treffen, sofern für das jeweilige Problem eine Anordnungsbefugnis der Aufsicht zusteht. In diesem Fall steht beiden Seiten die Möglichkeit eines Widerspruchsverfahrens gegen die Entscheidung der Aufsicht zu (§ 9 Arbeitsumweltverordnung). In gleicher Weise kann die Aufsicht nach Kapitel 6 § 6a des Gesetzes von jeder Ombudsperson angerufen werden, so daß auch insoweit die Aufsicht eine Entscheidung bei bestimmten Konflikten treffen kann.

Ergänzt wurden schließlich auch die Regelungen, wie an Arbeitsplätzen mit Beschäftigten verschiedener Unternehmen zu verfahren ist. Bereits in der ersten Fassung des Gesetzes war diese Koordination als eine wichtige Aufgabe in Kapitel 3 des Gesetzes normiert worden. In Umsetzung des RL 91/353 sind diese Regelungen präzisiert worden; die Beteiligung der Sicherheitsombudsleute und der Sicherheitskomitees ist auch auf diesen Bereich ausgedehnt worden.

Damit zeigt das schwedische Beispiel anschaulich, daß gerade ein ausgebautes Arbeitsumweltrecht einen geeigneten Rahmen zur Verfügung stellt, um neue Probleme und Entwicklungen aufzugreifen und die gesetzlichen Vorgaben den aktuellen Herausforderungen anzupassen. Bemerkenswert ist aus meiner Sicht die konsequente Setzung prozeduraler Regeln und die integrative Orientierung, die die Sicherheitsorganisation real für die Beschäftigten von Kleinbetrieben, Fremdfirmenbeschäftigte und Studierende öffnet.

II. 6. DIE UMSETZUNG DER RL 89/391 IN FRANKREICH

Das Arbeitsschutzrecht gehört auch in Frankreich zum klassischen Bestand des Arbeitsrechts. Nachdem im Laufe des 19. Jahrhunderts die ersten Vorschriften zum Verbot der Kinderarbeit und zum Jugend- und Frauenarbeitsschutz erlassen worden waren, wur-

den in der Gesetzgebung zwischen 1890 und 1914 die allgemeine Pflicht des Arbeitgebers gegenüber dem Arbeitnehmer zur Einhaltung von Schutzvorschriften, die Versicherung bei Arbeitsunfällen sowie die Einrichtung und Zuständigkeit der Arbeitsaufsicht (*inspection du travail*) geschaffen. Diese Elemente gehören bis heute zu den wesentlichen Grundlagen des französischen Arbeitsschutzrechts; eine besondere Bedeutung spielt schließlich noch das Strafrecht, denn gerade bei Arbeitsunfällen ist eine Verfolgung des Arbeitgebers wegen fahrlässiger Körperverletzung oder fahrlässiger Tötung nicht selten.⁷³

Für das Verständnis des heutigen französischen Arbeitsschutzrechts ist die Einbettung in die Strukturen des kollektiven Arbeitsrechts von großer Bedeutung. Die betriebliche Arbeitnehmervertretung ist in Frankreich durch einen Dualismus zwischen den *delegués du personnel* und dem *comité d'entreprise* gekennzeichnet. Die Delegierten werden direkt von den Beschäftigten gewählt; ihre Aufgabe ist es vor allem, individuelle und kollektive Beschwerden zu formulieren und an den Arbeitgeber heranzutragen (L. 422). In diesem Zusammenhang ist anerkannt, daß gerade auch der Bereich des Gesundheitsschutzes zu den zentralen Feldern gehört, die der Beobachtung und Überwachung der Delegierten unterliegen; diese können die jeweiligen offenen Fragen aufgreifen. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Arbeitgeber und Delegierten können diese Beratungen in Tarifverhandlungen oder auch einen Arbeitskampf münden und auf diese Weise zu vertraglichen Regelungen führen. Zusätzlich haben die Delegierten auch das Recht, bei solchen Konflikten die Arbeitsinspektion unmittelbar zu beteiligen und ihr die jeweiligen Beschwerden zu unterbreiten. Dieses Recht ist in Frankreich von großer Bedeutung, da die *inspection du travail* sowohl durch ihre Rechtsstellung als auch durch ihr Selbstverständnis eine aktive Rolle im französischen Arbeitsrecht spielt.⁷⁴

Innerbetrieblich ist der Unternehmensausschuß (*comité d'entreprise*) von besonderer Bedeutung, der in Deutschland häufig mit dem Terminus »Betriebsrat« übersetzt wird. Ich übernehme diese Terminologie hier nicht, denn das *comité* ist keine Arbeitnehmervertretung, sondern ein gemischter Ausschuß beider Betriebsparteien; Vorsitzender des Ausschusses ist der Arbeitgeber. Die Arbeitnehmervertreter im Ausschuß werden von den Beschäftigten direkt gewählt bzw. von den Gewerkschaften ernannt. In bezug auf die Gesundheit am Arbeitsplatz ist auch der Ausschuß ein Informations- und Konsultationsorgan.⁷⁵ Mit den neuesten Gesetzen ist diese Funktion wesentlich erwei-

73 Dazu nur A. Lyon-Caen *Droit social* 1984, S. 438; Chaumette in Baldwin/Daintith (Fn. 21), S. 19, 21, 29 f.; vgl. auch Martine le Friant, *Die straf- und verwaltungsrechtliche Verantwortung des Arbeitgebers*, 1987, S. 10 f.

74 Dazu nur Ahrendt, *Der Kündigungsschutz für Arbeitsverhältnisse in Frankreich*, 1995, S. 33 ff.

75 Ausführlicher Überblick bei Beigel, *Arbeitssicherheitsrecht in Deutschland und Frankreich*, 1996, S. 144 ff.

tert worden. Fragen des Gesundheitsschutzes gehören zu den typischen Gegenständen, die regelmäßig im Rahmen der Jahresplanung in den Berichten des Arbeitgebers an den Ausschuß besonders aufgegriffen und behandelt werden. Detaillierte Ausgestaltungen am Maßstab des deutschen BetrVG fehlen in den Normen zum Unternehmensausschuß (L. 431 ff.), die in den code du travail integriert sind, weitgehend.

Eine weitere wichtige Organisationsform im französischen Arbeitsschutzrecht ist das CHS-CT (Comité d'hygiène et sécurité et des conditions de travail). Dieses Komitee tritt regelmäßig unter Vorsitz des Arbeitgebers zusammen und stellt wiederum ein Forum dar, in dem die konkreten Regelungen des Arbeitsschutzes und des neuen seit 1996 geltenden Rechts betriebsbezogen zu erörtern sind. Die Regeln zum Komitee befinden sich in ständiger Bewegung; erstmals wurde ein solches Forum für Fragen der Arbeitssicherheit 1947 installiert; die nachfolgenden Gesetze und Verordnungen haben in den letzten 50 Jahren zu zahlreichen Änderungen dieses Komitees geführt, die insgesamt eine wesentliche Erweiterung der Rechte dieses Komitees bewirkt haben.⁷⁶

Von besonderer Bedeutung sind hier vor allem die Lois Auroux, mit denen im Herbst 1982 die innerbetrieblichen Partizipationsrechte der Beschäftigten wesentlich erweitert worden waren.⁷⁷ Spätestens seit diesem Zeitpunkt ist das Komitee als umfassendes Informations- und Konsultationsorgan normiert worden, das ein Forum für Kooperation und Diskussion zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten im Arbeitsschutz zur Verfügung stellt. Die neue Konzeption kam auch in einem neuen Aufgabengebiet und einer neuen Bezeichnung der Komitees zum Ausdruck; während diese vorher als »comité d'hygiène et de sécurité« auf die klassischen Themen des Arbeitsschutzes konzentriert waren, wurden seit 1982 als weiteres Thema die »conditions de travail« aufgenommen⁷⁸. Mit dieser Ergänzung sollte der präventive und ganzheitliche Charakter des Arbeitsschutzes⁷⁹ betont werden; insofern schließen die Lois Auroux direkt an die in Deutschland kaum zur Kenntnis genommene Debatte um das ILO-Übereinkommen 155 aus dem Jahr 1981 an.

Die Änderungen des Anwendungsbereichs der Komitees spiegeln ebenfalls diese Entwicklung wider; ursprünglich waren diese Komitees auf den industriellen Arbeitsschutz konzentriert – allein für den Bergbau galten, wie in den meisten Staaten, Sondervorschriften mit weitergehenden Beteiligungsrechten der Beschäftigten. Im Laufe der Zeit wurden die Komitees auch für mittlere Betriebe mit wenigstens 50 Beschäftig-

76 Überblick bei Vogel (Fn. 18), S. 167 ff.

77 Langer, RIW 1985, 780 ff.; le Friant, AuR 1984, 289; Savatier, RdA 1986, 34 ff.

78 Dazu nur Chaumette (Fn. 73), S. 19, 42 f. und Droit social 1983, S. 425 ff.; Mialon IJLLIR 1990, 129, 133, 141; N. Fabricius, *Einstellung der Arbeitsleistung bei gefährlichen und normwidrigen Tätigkeiten*, 1997, S. 28 ff.

79 Dazu nur Bucker/Feldhoff/Kohte, *Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt*, 1994, Rz. 109 m.w.N.

ten vorgeschrieben; seit 1982 waren sie in allen Industriebetrieben mit wenigstens 50 Beschäftigten, in anderen Branchen – wie z. B. im Bau – in allen Betrieben mit wenigstens 300 Beschäftigten zu errichten.

Die Bildung des CHS-CT vollzieht sich in enger Zusammenarbeit mit den allgemeinen Betriebsvertretungen. L. 236-5 schreibt vor, daß die Beschäftigtenvertreter im CHS-CT aus dem Kreis der Repräsentanten der Beschäftigten im comité d'entreprise sowie der Delegierten bestimmt werden. Zu diesem Zweck treten diese Personen zusammen, um die Beschäftigtenvertreter im CHS-CT zu wählen. Konkrete Vorschriften zum Wahlverfahren enthält das Gesetz nicht; in einem Erlaß des Arbeitsministers vom 25.03. 1993 werden Empfehlungen gegeben, die jedoch nicht bindend sind. Das Gesetz schreibt allerdings die Berücksichtigung der verschiedenen Gruppen vor, wobei die Abgrenzung zwischen Arbeitern und Angestellten anders als im deutschen Recht vorgenommen wird.⁸⁰ Wegen der großen Bedeutung der Wahl dieser Repräsentanten kann deren Wahl – ähnlich wie bei der Betriebsratswahl nach § 19 BetrVG – von Beschäftigten, im Betrieb vertretenen Gewerkschaften und dem Arbeitgeber angefochten werden. Wenn die Liste dieser Mitglieder feststeht, ist der Arbeitgeber verpflichtet, die Namen der Beschäftigtenvertreter im CHS-CT sowie deren gewöhnlichen Arbeitsort im Betrieb bekanntzumachen, so daß alle Beschäftigten sich jederzeit an ihre Repräsentanten wenden können. Diese Vorschrift wird auch in der Praxis angewandt, wie man leicht bei einer Recherche im Internet feststellen kann, denn inzwischen haben zahlreiche größere Unternehmen die Namensliste der Mitglieder ihres CHS-CT auf ihre Homepage genommen.

Neben den Beschäftigtenvertretern, denen bei der Beschlußfassung auch das Stimmrecht zukommt, nehmen weiter noch verschiedene Personen mit beratender Stimme an den Sitzungen des CHS-CT teil. Es handelt sich hierbei einerseits um den Betriebsarzt und die Sicherheitsfachkräfte; andererseits besteht dieses Teilnahmerecht auch für den inspecteur du travail sowie für den vergleichbaren Aufsichtsbeamten der Unfallversicherung (CRAM: Caisse Régionale d'Assurance Maladie).⁸¹ Eine ausdrückliche Regelung, wonach auch die externen Gewerkschaftsvertreter an den Sitzungen des CHS-CT teilnehmen können, besteht nicht. Aus der Praxis wird von einer Beteiligung der Gewerkschaftsvertreter in Großbetrieben berichtet; im übrigen ist diese Teilnahme in verschiedenen Tarifverträgen ausdrücklich geregelt.⁸²

In Frankreich ist die Debatte um die Umsetzung der RL 89/391 unverzüglich nach Verabschiedung der Richtlinie aufgenommen worden, so daß die Anpassung bereits

80 Philippon/Semeria, Le CHS-CT, 1994, S. 55 ff.

81 Philippon/Semeria (Fn. 80), S. 62 ff.

82 Philippon/Semeria (Fn. 80), S. 63 f.; Beigel (Fn. 75), S. 138, 140

durch das Gesetz vom 31.12.1991 (Nr. 91-1414) erfolgen konnte. Ein Schwerpunkt lag in der Präzisierung und Erweiterung der Pflichten des Arbeitgebers, mit denen Art. 6 der Richtlinie umgesetzt worden ist. Dieses Thema ist hier ebensowenig zu vertiefen wie die nicht erfolgte Umsetzung des Art. 7 der Richtlinie, die inzwischen zu einem Vertragsverletzungsverfahren geführt hat. Für unser Thema ist ebenso zu vernachlässigen, daß die Umsetzung der Richtlinie zugleich zum Anlaß genommen wurde, praktische Defizite in der Rechtsstellung der Aufsicht festzustellen und zu korrigieren.

Einen großen Raum nahm die Stärkung der Rechtsposition des CHS-CT ein.⁸³ Der Anwendungsbereich dieser Ausschüsse wurde nochmals deutlich erweitert und generell für alle Betriebe mit mehr als 50 Beschäftigten vorgeschrieben, so daß vor allem in der Bauwirtschaft die erstmalige Einrichtung zahlreicher Ausschüsse verlangt wurde. Zugleich wurde klargestellt, daß mehrere Betriebe einen gemeinsamen Ausschuß bilden können, so daß ein wichtiges Praxisproblem in Klein- und Mittelbetrieben somit verringert wurde. Für die Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten gilt nach L. 236-1. Unterabsatz 2, daß hier die *delegates de personnel* die Aufgaben und Rechte des CHS-CT wahrnehmen, so daß damit eine einfache Lösung für alle Betriebe mit wenigstens 10 Beschäftigten gefunden worden ist. Schließlich kann der Arbeitsinspektor die Einrichtung eines CHS-CT anordnen, wenn die Eigenart des Betriebes einen solchen Ausschuß verlangt. Als mögliches Beispiel für eine solche Anordnung werden wiederum die Betriebe der Bauwirtschaft hervorgehoben.

Bereits nach dem seit 1982 geltenden Recht waren vom Arbeitgeber dem CHS-CT einmal im Jahr sowohl ein schriftlicher Bericht über die generelle Sicherheitssituation im Betrieb sowie über die Maßnahmen, die während des Jahres getroffen wurden,⁸⁴ als auch ein Jahresprogramm für die im nächsten Jahr zu treffenden Schutzmaßnahmen zu übergeben. Es wird nunmehr ausdrücklich hervorgehoben, daß diese Berichte und Programme auf der Grundlage der Beurteilungen und Bewertungen, die der Arbeitgeber nach Art. L 230-2 zu treffen hat, aufzustellen und zu begründen sind. Damit ergibt sich eine wichtige Verklammerung zwischen der allgemeinen Arbeitgeberpflicht der Beurteilung der Arbeitsbedingungen und der organisatorischen Regelungen der Arbeit im Arbeitsschutzausschuß. Der Jahresbericht war bereits bisher dem Arbeitsinspektor zu übermitteln; nunmehr wird zusätzlich in Art. L 236-4 verlangt, daß auch die Stellungnahme der CHS-CT dem Arbeitsinspektor zu übermitteln ist. Die Verbindung zwischen Arbeitsinspektor und Arbeitsschutzausschuß wird auch durch die Neuregelung in Art.

83 Dazu Chaumette, *Droit social* 1992, 337, 344

84 Die Beteiligung des CHS-CT wird nach Beigel (Fn. 75), S. 141 in der Literatur als Wirksamkeitsvoraussetzung für etwaige Maßnahmen qualifiziert

L 236-7 verdeutlicht, wonach der Arbeitgeber den Ausschuß von jeder Betriebsbesichtigung und -begehung des Arbeitsinspektors vorher informieren und den Mitgliedern die Möglichkeit der Teilnahme und Äußerung einräumen muß.

Ebenso sind die Rechte der einzelnen Ausschußmitglieder bekräftigt und erweitert worden, um eine unbefangene und qualifizierte Amtsführung der Ausschußmitglieder sicherzustellen. Jedem Mitglied eines solchen Ausschusses ist nunmehr ein obligatorischer Schulungsanspruch eingeräumt worden, der mit einer Wiederwahl nach vier Jahren neu und zusätzlich aktualisiert werden kann.⁸⁵ Ebenso können unter bestimmten Bedingungen sowohl die Ausschußmitglieder als auch die Mitglieder des comité d'entreprise außerbetriebliche Sachverständige heranziehen, wenn ein ernstes Risiko durch einen Arbeitsunfall, eine Berufskrankheit oder eine andere arbeitsbedingte Krankheit festgestellt wurde (Art. L 236-9).⁸⁶ Auf diese Weise zeigt das französische Recht, daß die RL 89/391 auch ein Anlaß sein konnte, ein schon bisher zeitgerecht ausgestaltetes Arbeitsschutzrecht fortzuentwickeln und neue Instrumente, wie z. B. den gemeinsamen Ausschuß mehrerer Betriebe, zur Verfügung zu stellen.

II. 7. DIE UMSETZUNG DER RL 89/391 IN ÖSTERREICH

Für die deutsche Diskussion anschaulich ist schließlich die Umsetzung der RL 89/391 in Österreich, da hier arbeits- und sozialrechtliche Strukturen bestehen, die mit der deutschen Situation gut vergleichbar sind. Die historische Entwicklung verlief vor 1914 in einer gewissen Parallelität. Neben einer mit § 618 BGB vergleichbaren allgemeinen Fürsorgepflicht des Arbeitgebers in § 1157 Abs. 1 ABGB, wonach der Dienstgeber die Dienstleistungen so zu regeln und bezüglich der von ihm beizustellenden oder beigegebenen Räume und Gerätschaften auf seine Kosten dafür zu sorgen hat, daß Leben und Gesundheit des Dienstnehmers, soweit es nach der Natur der Dienstleistung möglich ist, geschützt werden, entwickelten sich konkrete Regelungen vor allem im Bergrecht und im industriellen Arbeitsrecht. Eine mit §120 a der deutschen GewO vergleichbare allgemeine Schutzpflicht in § 74 GewO, die durch Verordnungen konkretisiert werden konnte, prägte neben den Einzelregelungen zum Jugend- und Frauenarbeitsschutz das Bild.⁸⁷ Das bereits 1919 erlassene Betriebsrätegesetz führte zu einer wichtigen Änderung, denn damit war Arbeitsschutz nicht nur eine Frage der Aufsicht, sondern auch ein Ergebnis der Überwachung durch die Repräsentanten der Arbeitnehmer.

85 Vogel (Fn. 18), S. 179

86 Dazu Beigel (Fn. 75), S. 142 f.

87 Mosler, GS Rabofsky, 1996, S. 171, 175 ff.

Eine umfassende Modernisierung des Arbeitsschutzes setzte in Österreich erst nach 1945 ein. Das 1947 erlassene Arbeitsinspektionsgesetz war die Grundlage für eine gewisse Vereinheitlichung des Arbeitsschutzes, der nicht mehr allein auf den industriellen Bereich konzentriert war. Von großer Bedeutung waren schließlich die grundlegenden Modernisierungen aus der Reformzeit nach 1970, als sowohl das Arbeitnehmerschutzgesetz (1972) wie auch das Arbeitsverfassungsgesetz (1973) einen neuen Rahmen für die Partizipation im Arbeitsschutz setzten.

Eine weitgehende Vereinheitlichung des Arbeitsschutzrechts hatte vor allem das Arbeitnehmerschutzgesetz vom 30. Mai 1972⁸⁸ mit sich gebracht, das »nur« den öffentlichen Dienst, die Land- und Forstwirtschaft, den Bergbau und die Heimarbeit vom Geltungsbereich weitgehend ausgenommen hatte. Dieses Gesetz normierte nicht nur eine umfassende Schutzpflicht des Arbeitgebers, sondern auch erste Ansätze für eine Partizipation der Beschäftigten im Arbeitsschutz. Nach § 20 ASchG a.F. war vorgeschrieben, daß in jedem Betrieb, in dem regelmäßig mehr als 50 Arbeitnehmer beschäftigt werden, eine angemessene Zahl von Sicherheitsvertrauenspersonen tätig sein müsse. Diese Personen waren vom Arbeitgeber mit Zustimmung des Betriebsrats zu bestellen und hatten den Arbeitgeber bei der Durchführung des Arbeitsschutzes im Betrieb zu unterstützen sowie die Arbeitnehmer zur Mitarbeit in Belangen des Arbeitnehmerschutzes anzuregen. Diese Personen hatten mit dem Betriebsrat zusammenzuarbeiten; durch ihre Tätigkeit wurde die rechtliche Verantwortung des Arbeitgebers für den Arbeitsschutz nicht eingeschränkt. Als kollektives Beratungsgremium wurde weiter ein Sicherheitsausschuß vorgeschrieben, in dem sich die betrieblichen Arbeitsschutzbeteiligten wenigstens zweimal im Kalenderjahr auf Betriebsebene beraten konnten.

In dem kurze Zeit später neu gefaßten ArbVG (Arbeitsverfassungsgesetz), das das frühere Betriebsrätegesetz abgelöst hatte, war in § 97 Abs. 1 Nr. 8 und 9 eine Beteiligung des Betriebsrats in bestimmten Arbeitsschutzfragen vorgeschrieben. Danach können Betriebsvereinbarungen abgeschlossen werden in bezug auf »Maßnahmen und Einrichtungen zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten sowie Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer« sowie auf »Maßnahmen zur menschengerechten Arbeitsgestaltung«. Aus § 97 Abs. 2 ArbVG ergibt sich allerdings, daß in diesen Fällen ein Letztentscheidungsrecht der Schlichtungsstelle nicht besteht, so daß insoweit nicht eine erzwingbare Mitbestimmung, sondern eine intensive Mitwirkung geregelt ist.

Die europäische Integration bewirkte auch in Österreich, daß die bisherigen arbeitsschutzrechtlichen Normen überprüft und modernisiert werden mußten. Dies ergab

88 BGBl. 1972, Nr. 234

sich hier nicht nur aus dem Beitritt zum EGV, sondern bereits vorher durch den Abschluß des EWR-Abkommens, mit dem der europäische Wirtschaftsraum geöffnet wurde. Nach Art. 67 des EWR-Abkommens legten die Vertragsparteien fest, daß sie sich bemühen, die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen. Aus diesem Grund wurden im Anhang XVIII des EWR-Abkommens zahlreiche Regeln des sekundären Gemeinschaftsrechts aufgenommen, die von den Mitgliedsstaaten umzusetzen waren. Die Rahmenrichtlinie und die dazugehörigen Einzelrichtlinien waren somit bereits nach dieser Rechtsgrundlage umzusetzen und verlangten eine generelle Revision und Anpassung des österreichischen Arbeitsschutzrechts.

In einem ersten Schritt wurde das Arbeitsinspektionsgesetz bereits 1993 reformiert.⁸⁹ Der Anwendungsbereich wurde ausgedehnt, die Aufgaben der Arbeitsinspektion umfassend neu formuliert und geordnet und das Sanktionensystem wurde der aktuellen Rechtslage angepaßt.

Im Mittelpunkt der Erneuerung stand jedoch das neu gefaßte ArbeitnehmerInnen-schutzgesetz – ASchG – vom Juni 1994, mit dem rechtzeitig vor dem Beitritt eine umfassende Rechtsgrundlage für das neu formulierte Arbeitsschutzrecht kodifiziert wurde.⁹⁰ Dieses Gesetz wurde als Artikelgesetz verabschiedet, da nicht nur das neu gefaßte ASchG, sondern auch Änderungen des Sozialversicherungsrechts und des ArbVG verabschiedet wurden. Dieses Gesetz konnte an die alte Fassung des Jahres 1972 anknüpfen, modifizierte diese jedoch durch weiterführende Regelungen. Als zentrale Neuerung wurde allgemein die Fassung des § 4 ASchG hervorgehoben, die der Ermittlung und Beurteilung der Gefahren dient und damit Art. 6 RL 89/391 umsetzt.

Die Regelungen zur Bestellung und zum Aufgabenbereich der Sicherheitsvertrauenspersonen (SVP) wurden ebenfalls umgestaltet. Bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens war die Neufassung der Bestimmungen zur Bestellung, Funktion und zu den Aufgaben der Sicherheitsvertrauenspersonen Gegenstand eingehender Sozialpartnerverhandlungen. Danach wurden die SVP als »Arbeitnehmervertreter mit besonderer Funktion« konzipiert, die aber auch gewisse Beratungspflichten gegenüber dem Arbeitgeber erfüllen sollten.⁹¹

Bereits auf den ersten Blick fällt die neue Zielrichtung auf: Nach § 11 ASchG n.F. stehen im Mittelpunkt der Aufgaben jetzt arbeitnehmerbezogene Tätigkeiten, nämlich die Information und Unterstützung der Arbeitnehmer sowie der Belegschaftsorgane

89 BGBl. 1993, S. 523

90 BGBl. 1994, S. 3785 ff.

91 Feil, ASchG, 1994 § 10 Rz. 1; Schramhauser/ Heider, ASchG, 2. Aufl. 1997 § 10 Rz. 1

und die Zusammenarbeit mit den Sicherheitsfachkräften und den Arbeitsmedizinern. Die Beratung des Arbeitgebers, die noch das Aufgabenprofil des § 20 ASchG a.F. geprägt hatte,⁹² ist inzwischen deutlich zurückgestuft worden. Im Mittelpunkt stehen die arbeitnehmerbezogenen Aufgaben, so daß in der Literatur die Sicherheitsvertrauenspersonen als »Arbeitnehmervertreter mit einer besonderen Funktion« i.S.d. Art. 11 Abs. 2 RL 89/391 eingestuft werden.⁹³

Die Bestellung der Sicherheitsvertrauenspersonen erfolgt in Österreich weiterhin durch den Arbeitgeber. In Betrieben mit einem Betriebsrat bedarf die Zustimmung zu jeder Bestellung der ausdrücklichen Zustimmung der zuständigen Belegschaftsorgane (§ 10 Abs. 2 Nr. 3 ASchG n.F.). Geändert wurden vor allem die Regelungen in betriebsratslosen Betrieben. Hier hat nach § 10 Abs. 4 Nr. 2 ASchG n.F. der Arbeitgeber alle Arbeitnehmer schriftlich über die beabsichtigte Bestellung zu informieren. Wenn mindestens ein Drittel der Arbeitnehmer binnen 4 Wochen gegen die beabsichtigte Bestellung schriftlich Einwände erhebt, muß eine andere Person bestellt werden. Damit ist hier eine erste vorsichtige Öffnung vom klassisch-korporatistischen zu einem eher basisdemokratischen Modell erfolgt, in dem die einzelnen Beschäftigten unbeschadet möglicher verbandsrechtlicher Bindungen tätig werden können. Konsequenterweise ist dieses Modell in § 10 Abs. 5 S. 2 ASchG n.F. auch auf die vorzeitige Abberufung erstreckt worden, die in betriebsratslosen Betrieben ebenfalls nur auf Antrag eines Drittels der Beschäftigten im betriebsratslosen Betrieb erfolgen darf. In den anderen Betrieben setzt nach § 10 Abs. 5 ASchG n.F. die vorzeitige Abberufung der SVP ein »Verlangen« des Betriebs oder Personalrats voraus; in der Literatur wird daraus abgeleitet, daß dem Arbeitgeber ein Abberufungsrecht allenfalls aus wichtigem Grund zustehen könne.⁹⁴ Zur Sicherung der Unabhängigkeit der Sicherheitsvertrauenspersonen ist deren individueller Status weiter gefestigt worden. Für ihre betriebliche Tätigkeit und für Fortbildungen ist ihnen ein Freistellungsanspruch eingeräumt worden; bei Kündigungen gelten nach § 105 ArbVG dieselben Schutzregeln wie bei Betriebsratsmitgliedern; seit 1997 ist in § 9 Abs. 3 AVRAG ein spezielles Verständigungsverfahren vor der Kündigung eingeführt worden. In Betrieben ohne Betriebsräte und Sicherheitsvertrauenspersonen sind die Informationsrechte nach § 12 ASchG gegenüber den einzelnen Beschäftigten zu realisieren, so daß in der Literatur hervorgehoben wird, daß dieser Mechanismus ein Interesse der Arbeitgeber an der Bestellung von Sicherheitsvertrauenspersonen, die die Informationswege wesentlich vereinfachen kann, stimulieren wird.

92 Dazu Meggeneder öRdA 1984, 260 - Sicherheitsvertrauensperson als Erfüllungsgehilfe des Arbeitgebers

93 Glawischnig ZAS 1997, 12, 13; vgl. auch Vogel, Gefahrenverhütung am Arbeitsplatz - II, 1998, S. 170 ff.

94 So Glawischnig (Fn. 93), S. 12, 14; zustimmend Resch in Tomandl (Hrsg.), Rechtsfragen des technischen Arbeitnehmerschutzes, 1997, S. 1, 21

III. DIE PARTIZIPATION DER BESCHÄFTIGTEN IM SUPRANATIONALEN RECHT

Im internationalen Arbeitsschutzrecht darf das supranationale Recht nicht übersehen werden; in der Tätigkeit der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) nehmen die Übereinkommen und Empfehlungen zum Arbeitsschutzrecht einen beachtlichen Raum ein. Dabei läßt sich auch hier die Entwicklung von ordnungsrechtlichen Vorstellungen zum heutigen Leitbild der Arbeitsumwelt und damit auch zur Stärkung des Partizipationsprinzips nachweisen.

In den ersten Übereinkommen und Empfehlungen der ILO zum technischen Arbeitsschutz dominierten Fragen des Aufsichtsdienstes; allerdings wurde bereits in der 1929 beschlossenen Empfehlung 31 betreffend die Verhütung von Arbeitsunfällen erstmals die Integration von Arbeitnehmervertretern in betriebliche Sicherheitsausschüsse vorgeschlagen. Diese Empfehlungen waren ihrer präventiven Zielsetzung allerdings vor allem auf die Beeinflussung des Verhaltens der Arbeitnehmer ausgerichtet. Dem gleichen Ziel dienten auch die Vorschläge zur Kooperation von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der Empfehlung 81 betreffend die Arbeitsaufsicht vom 11. Juli 1947. In dem ebenfalls 1947 beschlossenen Übereinkommen 81 über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel war die Partizipation der Beschäftigten noch nicht aufgenommen worden.

Eine grundlegende Änderung erfolgte dagegen in den Konferenzen seit 1974. Nachdem erstmals in der Konferenz 1974 die Arbeitsumwelt als weiterführendes Leitbild beschlossen worden war, wurde in der EntschlieÙung über Arbeitsbedingungen und Arbeitsumwelt vom 21. Juni 1976 als Position der Konferenz niedergelegt,

»daß die freie Ausübung der Menschenrechte, einschließlich des Vereinigungsrechts, sowie eine möglichst enge Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf allen Ebenen eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumwelt ist und daher eine Erweiterung der industriellen Demokratie bedeutet«.

Daher nahm in den Beratungen zum Übereinkommen 155 über Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt die Partizipation der Beschäftigten einen breiteren Raum ein. Das internationale Arbeitsamt hatte in seiner Beschlußvorlage zwei gesonderte Artikel zur betrieblichen Arbeitsschutzpolitik und zur Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgenommen, die in der Konferenz nur noch geringe Änderun-

gen erfahren.⁹⁵ Danach war das grundlegende Prinzip der Kooperation ebenso festgelegt wie das grundlegende Recht der Arbeitnehmervertreter, in Fragen des Arbeitsschutzes informiert und rechtzeitig angehört zu werden. Nähere Einzelheiten enthielt das Übereinkommen nicht; in der gleichzeitig beschlossenen Empfehlung 164 betreffend Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt wurde in Nr. 12 empfohlen, die Beteiligung der Arbeitnehmervertreter auf den »Entscheidungsprozeß auf betrieblicher Ebene« zu beziehen. Die konkreten Maßnahmen zur Realisierung der betrieblichen Partizipation sollten

»die Bestellung von Sicherheitsbeauftragten der Arbeitnehmer, die Bildung von Arbeitsschutzausschüssen der Arbeitnehmer und/oder gemeinsamen Arbeitsschutzausschüssen umfassen, in den gemeinsamen Arbeitsschutzausschüssen sollten die Arbeitnehmer mindestens in gleicher Stärke vertreten sein wie die Arbeitgeber«.

In dem 1988 beschlossenen Übereinkommen 167 über den Arbeitsschutz im Bauwesen, das 1993 in das deutsche Recht transformiert worden ist,⁹⁶ wurde das Kooperationsprinzip in allgemeiner Form wiederum in Art. 6 aufgenommen. Nachdem in der RL 89/391 die Partizipation der Beschäftigten wesentlich konkreter und umfassender geregelt worden ist, sind diese Impulse im supranationalen Recht aufgenommen worden. Gelegenheit bot dazu das ILO-Übereinkommen Nr. 176 vom 22. Juni 1995 über den Arbeitsschutz in Bergwerken, das durch Gesetz vom 30. April 1998 in das deutsche Recht transformiert worden ist.⁹⁷ In diesem Abkommen wurden erstmals individuelle und kollektive Rechte der Beschäftigten im Arbeitsschutz eng verknüpft. In Art. 13 Abs. 1, der die individuellen Arbeitnehmerrechte betrifft, wurde als Unterpunkt f verlangt, den Arbeitnehmern in der innerstaatlichen Gesetzgebung das Recht einzuräumen, »gemeinsam Arbeitsschutzvertreter auszuwählen«. Zu den Rechten dieser Arbeitsschutzvertreter heißt es in Art. 13 Abs. 2 und 3 weiter:

95 ILO 67. Tagung 1981, Bericht VI (1), Arbeitsschutz und Arbeitsumwelt, S. 30 f.

96 BGBl. II 1993, S. 94 ff.

97 BGBl. 1998 II, S. 795 ff.

»Den in Absatz 1 Buchstabe f erwähnten Arbeitsschutzvertretern sind in Übereinstimmung mit der innerstaatlichen Gesetzgebung folgende Rechte einzuräumen:

- a) die Arbeitnehmer in bezug auf alle Aspekte der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, einschließlich gegebenenfalls der Ausübung der in Absatz 1 vorgesehenen Rechte, zu vertreten;*
- b)*
 - i) an vom Arbeitgeber und von der zuständigen Stelle am Arbeitsplatz durchgeführten Inspektionen und Untersuchungen teilzunehmen; und*
 - ii) Arbeitsschutzangelegenheiten zu überwachen und zu untersuchen;*
- c) Berater und unabhängige Sachverständige beizuziehen;*
- d) sich mit dem Arbeitgeber rechtzeitig über Arbeitsschutzangelegenheiten, einschließlich Politiken und Verfahren zu beraten;*
- e) sich mit der zuständigen Stelle zu beraten; und*
- f) für den Bereich, für den sie ausgewählt worden sind, Kenntnis von Unfällen und gefährlichen Vorfällen zu erlangen.*

Die Verfahren für die Ausübung der in den Absätzen 1 und 2 erwähnten Rechte sind festzulegen:

- a) durch die innerstaatliche Gesetzgebung; und*
- b) durch Beratungen zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern und ihren Vertretern.«*

In den Beratungen der Konferenz waren diese Rechte ausführlich diskutiert⁹⁸ worden, so daß der hier zitierte Ausschnitt nicht nur die Beschäftigung im Bergbau betrifft, sondern kennzeichnend für die aktuelle supranationale Beschlußlage zur Partizipation der Beschäftigten im Arbeitsschutz ist.

98 Internationale Arbeitskonferenz, 82. Tagung 1995, Bericht IV (2 A), Arbeitsschutz im Bergbau, S. 44 ff.

IV. MÖGLICHE KONSEQUENZEN FÜR DIE STÄRKUNG DES PARTIZIPATIONSPRINZIPIES IN DEUTSCHLAND

Der Überblick über die Umsetzung der RL 89/391 in einer Reihe unserer Nachbarstaaten hat gezeigt, daß in allen Staaten die in den Erwägungsgründen postulierte Ausweitung der Unterrichtung, des Dialogs und der Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes ernstgenommen worden ist und auch die Staaten, die schon bisher spezifische Instrumente zur Partizipation der Beschäftigten entwickelt hatten, diese ausgebaut bzw. konkretisiert haben. Demgegenüber hat in Deutschland bei der Schaffung des ArbSchG 1996 die Ausweitung der Partizipation eine außerordentlich geringe Rolle gespielt, so daß hier sichtbarer Nachholbedarf besteht. Im folgenden werden einige beispielhafte Möglichkeiten aufgezeigt, ohne daß damit ein abschließender Katalog verbunden wäre.

Ich beschränke mich dabei auf einzelne mögliche Änderungen in der arbeitsschutzrechtlichen Gesetzgebung.⁹⁹ Ausgeklammert werden die Mitbestimmungsrechte nach dem BetrVG. Ohne daß der Wortlaut des § 87 Abs. 1 Nr.7 BetrVG geändert worden ist, hat hier seit 1996 eine wichtige Erweiterung der Mitbestimmungsrechte stattgefunden, weil durch die Umsetzung der verschiedenen Einzelrichtlinien neue betrieblich konkretisierbare und zu konkretisierende ausfüllungsbedürftige Rahmenvorschriften kodifiziert worden sind (z. B. durch die BildschArbV), die damit Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats geschaffen bzw. verdeutlicht haben.¹⁰⁰

Außerdem ist zu beachten, daß die Gerichtspraxis – die vor 1995 dieses Mitbestimmungsrecht in normzweckwidriger Weise eingeschränkt hatte¹⁰¹ – sich inzwischen für die Notwendigkeit einer betriebsbezogenen Konkretisierung des betrieblichen Gesundheitsschutzes unter Verwendung des Instruments der richtlinienkonformen Auslegung geöffnet hat.¹⁰² Konsequenterweise hat der erste Senat des BAG daher in einem Beschluß zu § 6 Abs. 5 ArbZG entschieden, daß nicht nur Vorschriften, die unmittelbar dem Gesundheitsschutz dienen, sondern auch diejenigen, die mittelbar dem Gesundheitsschutz dienen, mit Hilfe des Mitbestimmungsrechts nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG

99 Ich knüpfe dabei an einige Vorschläge an, die ich 1994 in der Anhörung zum ArbSchRG - BT-DS 12/6752 - als Ausschlußdrucksache 1239 vorgelegt hatte.

100 Dazu bereits Wlotzke NZA 1990, 417, 420

101 Dazu nur BAGE 44, 265 ff. zur Bildschirmarbeit; zur Kritik FKHE, 18. Aufl. 1996 vor § 89 Rz. 45 c; U. Wagner, Mitbestimmung bei Bildschirmtechnologien, 1985, S. 187 ff.; Kohte AuR 1984, 263 ff.

102 Dazu BAG NZA 1996, 998 = CR 1996, 604 mit Anm. Kohte

zu konkretisieren sind.¹⁰³ Insoweit ist hier zu erwarten, daß auch in weiteren Entscheidungen das Partizipationsprinzip eindeutig seinen Niederschlag finden wird.¹⁰⁴ Von aktueller Bedeutung sind hier vor allem die Verfahren, in denen um die Bedeutung des Mitbestimmungsrechts für die Durchführung der Gefährdungsanalyse nach §§ 5 ArbSchG, 3 BildschArbV gestritten wird.¹⁰⁵

Ausgeklammert werden hier auch die Möglichkeiten der Tarifpolitik, die durch Betriebsverfassungsnormen der Partizipation im Arbeitsschutz wirksame Unterstützung geben kann.¹⁰⁶ Von besonderer Bedeutung sind solche Tarifverträge aus meiner Sicht für Klein- und Mittelbetriebe. Ein richtungweisendes Beispiel war hier der Tarifvertrag im Tischlerhandwerk, mit dem die Tarifvertragsparteien von 1990 bis 1994 als gemeinsame Einrichtung die Innovationsstelle und das Förderungswerk für das Holz- und kunststoffverarbeitende Handwerk e.V. gebildet und betrieben hatten. Diese Einrichtung hatte zur Vermeidung von krebserregendem Holzstaub, der gefahrstofffreien Oberflächenbehandlung von Holzprodukten und zu einer präventiv effektiven Arbeitsorganisation durch Beratung und Information zahlreiche Impulse gegeben. Nachdem die staatlichen Zuschüsse aus dem Programm zur Humanisierung des Arbeitslebens ausgelaufen waren, wurde dieser phantasievolle Tarifvertrag¹⁰⁷ nicht fortgeführt. Eine Kombination von arbeitsumweltbewußter Forschungspolitik und innovativer Tarifpolitik könnte hier jedoch diese Erfahrungen wieder aufgreifen.

Die von der RL 89/391 verlangte Ausweitung des Dialogs im betrieblichen Gesundheitsschutz erfordert zunächst Änderungen zur Förderung der innerbetrieblichen Kommunikation.

IV. 1. FÖRDERUNG DER INNERBETRIEBLICHEN KOMMUNIKATION

Zum Leitbild der Rahmenrichtlinie gehört die Kommunikation zwischen Arbeitgeber, Experten und Beschäftigten, die sowohl der Unterrichtung der einzelnen Beschäftigten dient, um Gefahren erkennen und vermeiden zu können, als auch das Erfahrungswissen der Beschäftigten mobilisieren soll, um die Gefährdungsbeurteilung und die Festlegung möglicher Schutzmaßnahmen beeinflussen und verbessern zu können. Folge-

103 BAG BB 1998, 845, 846 = AP Nr. 74 zu § 87 BetrVG 1972 Arbeitszeit

104 Dazu zuletzt BAG BB 1998, 1421

105 Dazu zuletzt ArbG Mannheim BB 1998, 1795 = AiB 1998, 474 mit Anm. Faber; vgl. auch DKK-Klebe, 6. Aufl. 1998, § 87 Rz. 188a; FKHE, 19. Aufl. § 87 Rz. 293; ausführlich N. Fabricius BB 1997, 1254 ff.

106 Zum MTV der Druckindustrie z.B. Zwingmann, SozSich 1989, 135 ff. und WSI-Mtlg. 1989, 718 ff. sowie Stautz, Gesundheitsschutz per Tarifvertrag?, 1993

107 Dazu nur Däubler, Tarifvertragsrecht, 3. Aufl. 1993, Rz. 1147; restriktiv, aber gleichwohl anschaulich Otto/Schwarze ZfA 1995, 693 ff.

richtig ist daher in den Grundsätzen des BMA zur Gefährdungsbeurteilung nach dem ArbSchG¹⁰⁸ die Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Vertretungen als eines der wichtigsten Kriterien für eine zweckentsprechende Gefährdungsbeurteilung hervorgehoben worden. In den bisherigen gesetzlichen Bestimmungen ist die Bedeutung der Beteiligung der Beschäftigten noch nicht so eindeutig formuliert worden; die bisherige Regelung des § 5 ArbSchG beschränkt sich auf materielle Aspekte, ohne jedoch nähere Anforderungen für das Verfahren der Gefährdungsbeurteilung aufzustellen. Der rechtsvergleichende Überblick hat gezeigt, daß in anderen Staaten die Gefährdungsbeurteilung auch als Prozeß geregelt worden ist, an dem Arbeitgeber, Beschäftigte, deren Repräsentanten und Experten in je spezifischer Weise teilnehmen (dazu nur aus dem österreichischen Recht §§ 11 Abs. 6 Nr. 3, 13 Abs. 2 öASchG; § 92 a Abs. 1 Nr. 3 ArbVG). Ebenso ist im niederländischen Recht durch die Einrichtung des Arbeitssicherheitsberichts, der einmal im Jahr vorzulegen und zur Diskussion zu stellen ist, eine Pflicht statuiert worden, die die Arbeitsschutzkommunikation fördert und zugleich einen praktikablen Rahmen setzt.

Es empfiehlt sich daher, auch im deutschen Recht den prozeduralen Aspekt der Gefährdungsbeurteilung gesetzlich explizit zu regeln und damit diesen wichtigen Aspekt, der in der Arbeitswissenschaft allgemein anerkannt ist, für die Betroffenen zu verdeutlichen. Rechtssystematisch bietet es sich an, die Formulierung in Anlehnung an § 2 UVPG zu wählen, weil sachlich zwischen diesen verschiedenen Beurteilungsverfahren nachhaltige Parallelen und Überschneidungen bestehen und zugleich auf die Erfahrungen aus dem UVP-Bereich zurückgegriffen werden kann.

In § 5 Abs. 2 ArbSchG sind deshalb folgende Sätze 3 und 4 anzufügen:

»Diese Beurteilung umfaßt die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdungen. Sie wird unter Einbeziehung der Beschäftigten durchgeführt.«

Die Beteiligung des Betriebsrats an der Gefährdungsbeurteilung bedarf keiner zusätzlichen Kodifikation; sie ergibt sich bereits nach dem geltenden Recht aus der Überwachungsaufgabe in § 80 Abs. 2 Nr. 1 BetrVG; Regelungen zur Durchführung der Gefährdungsbeurteilung sowie zur Einbeziehung der Beschäftigten unterliegen bereits jetzt nach der überwiegenden Rechtsprechung der Mitbestimmung nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG.

108 BABI 11/1997, S. 74 f.

Dagegen sollte die Kommunikation zwischen Arbeitgeber, Betriebsrat und Beschäftigten verdeutlicht und in einen praktikablen Bezugsrahmen gestellt werden. Bereits nach geltendem Recht hat der Arbeitgeber in Betrieben mit Betriebsrat regelmäßig über den Stand des Arbeitsschutzes zu berichten, denn der Arbeitsschutz gehört zu den wesentlichen Elementen des Personal- und Sozialwesens, über das nach § 43 Abs. 2 Satz 3 BetrVG einmal in jedem Kalenderjahr in einer Betriebsversammlung zu berichten ist.¹⁰⁹ Dieser Zusammenhang sollte im Gesetz klargestellt, um die betriebliche Gesundheitsförderung ergänzt und durch die entsprechenden Beteiligungsrechte der zuständigen Stellen prozedural abgestützt werden. Daher ist in § 43 Abs. 2 BetrVG als Satz 4 und 5 einzufügen:

»Zu diesem Bericht gehört auch der Arbeitssicherheitsbericht, in dem der Arbeitgeber über den Stand der Arbeitssicherheit im Betrieb sowie die im nächsten Jahr geplanten Maßnahmen des Arbeitsschutzes sowie der betrieblichen Gesundheitsförderung berichtet. An der Betriebsversammlung, in der dieser Bericht erstattet werden soll, können auch die nach § 22 ArbSchG zuständige Behörde, der jeweilige Unfallversicherungsträger und die im Betrieb vertretenen Krankenkassen beratend teilnehmen; der Zeitpunkt und die Tagesordnung dieser Betriebsversammlung sind ihnen rechtzeitig schriftlich mitzuteilen.«

Eine solche Sicherheitsversammlung ist auch in betriebsratslosen Betrieben erforderlich. Dies ist ausdrücklich im Gesetz zu regeln, da nach der bisherigen Erfahrung die Anhörungsrechte in betriebsratslosen Betrieben leerlaufen, solange ein geeigneter organisatorischer Rahmen fehlt. Als geeignete Norm bietet sich hier § 81 Abs. 3 BetrVG an. Diese Norm ist um folgende Sätze 2 und 3 zu ergänzen:

»Bis zum 31.3. eines jeden Kalenderjahres erstattet der Arbeitgeber den Arbeitssicherheitsbericht, der die sicherheitsrelevanten Ereignisse und Maßnahmen der Gesundheitsförderung des Vorjahres zusammenfaßt; diese Versammlung wird geleitet vom Sprecher des Sicherheitsausschusses (§ 22 Abs. 5 Satz 1 SGB VII) oder, sofern Sicherheitsbeauftragte nicht bestellt sind, vom Arbeitgeber. § 43 Abs. 2 Satz 4 und 5 gelten für diese Versammlung entsprechend.«

¹⁰⁹ Vgl. dazu GK-Fabrizius 6. Aufl. 1998 § 43 BetrVG Rz. 15

Wegen der parallelen Regelung für den öffentlichen Dienst in § 14 Abs. 2 ArbSchG bedarf es hier einer zusätzlichen Verweisung; in dieser Norm ist als Satz 2 einzufügen:

»§ 81 Abs. 3 Satz 2 und 3 BetrVG gelten entsprechend.«

Durch die Fristbestimmung bis zum 31.3. ist gesichert, daß danach die zuständige Behörde den Arbeitgeber verpflichten kann, eine solche Versammlung einzuberufen.

IV. 2. DIE ROLLE DER SICHERHEITSBEAUFTRAGTEN

Der rechtsvergleichende Überblick hat gezeigt, daß in allen anderen Staaten die Weiterentwicklung des Partizipationsprinzips eng verknüpft ist mit dem Ausbau spezifischer Arbeitnehmervertretungen nach Art. 11 Abs. 2 RL 89/391. In dieser Richtung fand in Deutschland 1996 keine weitergehende Diskussion statt; sie ist jedoch erforderlich, da – wie auch die Erfahrung der Arbeitsschutzzirkel zeigt – eine zusätzliche arbeitsplatznahe Arbeitnehmervertretung im betrieblichen Gesundheitsschutz das jeweilige Erfahrungswissen der Beschäftigten am besten mobilisieren und ortsnahe Regelungen fördern kann. Möglicher Anknüpfungspunkt für eine solche Vertretung sind die Sicherheitsbeauftragten, die bereits in der Denkschrift der Bundesregierung zum ILO-Übereinkommen 176 als spezielle Arbeitsschutzvertreter qualifiziert worden sind.¹¹⁰ Damit ist es aber nach Art. 13 Abs. 1 f des ILO-Übereinkommens 176 erforderlich, daß den Beschäftigten das Recht der Wahl der Sicherheitsbeauftragten zusteht. Dieses Recht kann in direkter oder indirekter Wahl ausgeübt werden; eine Auswahl oder Ernennung durch den Arbeitgeber ist insoweit mit dem supranationalen Recht nicht vereinbar.

Unabhängig von dieser Rechtslage ist eine solche Auswahl durch den Arbeitgeber aber auch arbeitspolitisch nicht wünschenswert. Der Überblick in Teil II hat gezeigt, daß die heutige deutsche Regelung am ehesten dem spanischen Modell des Jahres 1971 entspricht, das dort inzwischen nachhaltig und bewußt korrigiert worden ist. Es gibt keine sachlichen Gründe, daß nur bei uns dieses Modell noch perpetuiert wird. Es ist daher zu empfehlen, die Sicherheitsbeauftragten als spezifische Arbeitsschutzvertreter anzuerkennen. Dies setzt zunächst voraus, daß die Aufgaben der Sicherheitsbeauftragten in einer hinreichend präzisen Form definiert werden. Die bisher in § 22 Abs. 2 SGB VII in den Vordergrund gestellte Aufgabe der Unterstützung des Arbeitgebers ist nach dem Leitbild der Rahmenrichtlinie nicht die wichtigste Aufgabe einer solchen Arbeit-

110 BT-DS 13/8819, S.19

nehmervertretung. Insofern sollte im Gesetz die Entwicklung nachvollzogen werden, die 1994 in Österreich erfolgt ist, als die Aufgaben der Sicherheitsvertrauenspersonen neu definiert und vorrangig als Aufgaben der Repräsentation bestimmt worden sind. Diese Kodifikation (§ 11 Abs. 1 öASchG) ist ein sinnvolles Vorbild für uns.

§ 22 Abs. 2 SGB VII ist neu zu formulieren:

»Die Sicherheitsbeauftragten haben in allen Fragen der Sicherheit, des Gesundheitsschutzes und der betrieblichen Gesundheitsförderung

- 1. die Arbeitnehmer zu informieren, zu beraten und zu unterstützen,*
- 2. die Betriebs- oder Personalräte zu informieren, zu beraten und zu unterstützen und mit ihnen zusammenzuarbeiten,*
- 3. in Abstimmung mit den Betriebs- oder Personalräten die Interessen der Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitgebern, den zuständigen Behörden und sonstigen Stellen zu vertreten,*
- 4. die Arbeitgeber bei der Durchführung des Arbeitnehmerschutzes zu beraten,*
- 5. auf das Vorhandensein der entsprechenden Einrichtungen und Vorkehrungen zu achten und die Arbeitgeber über bestehende Mängel zu informieren,*
- 6. auf die Anwendung der gebotenen Schutzmaßnahmen zu achten,*
- 7. mit den Sicherheitsfachkräften und den Betriebsärzten zusammenzuarbeiten.«*

Die Stärkung der Sicherheitsbeauftragten kommt vor allem in der grundsätzlichen Anerkennung des Wahlprinzips zum Ausdruck, das vor 1933 für die damaligen Unfallvertrauensleute galt.¹¹¹ In nicht wenigen Betrieben werden bereits heute die Sicherheitsbeauftragten gewählt; vor allem für betriebsratslose Betriebe ist es von elementarer Bedeutung.¹¹² Dabei ist ein vereinfachtes Wahlverfahren vorzusehen; als legislatorisches Vorbild kann dazu auf § 20 SchbWO zurückverwiesen werden. In Übereinstimmung mit Art. 3 c RL 89/391 ist nunmehr folgender Absatz 3 in § 22 SGB VII einzufügen:

»Als Sicherheitsbeauftragte nach Abs. 1 sind die Personen zu bestellen, die von den Beschäftigten für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt sind. Die Sicherheitsbeauftragten werden in einem vereinfachten Wahlverfahren in der Sicherheitsversammlung gewählt. Spätestens drei Wochen vor Ablauf der Amtszeit lädt der Betriebsrat oder Personalrat durch Aushang oder in sonstiger geeigneter Weise zur Sicher-

111 Dazu ausführlich Kohte, FS für Wlotzke, 1996, S. 563, 597

112 Dazu Rehhahn BG 1979, 390, 392

heitsversammlung ein und weist auf die Wahl hin. Ist in dem Betrieb/der Dienststelle ein Betriebsrat oder Personalrat nicht vorhanden oder kommt dieser der Aufgabe nach Satz 3 nicht nach, so können drei Beschäftigte, jede im Betrieb vertretene Krankenkasse oder Gewerkschaft zu dieser Sicherheitsversammlung einladen. Für die Durchführung der Versammlung und der Wahl ist § 20 SchwbWO entsprechend anzuwenden. In Vereinbarung mit dem Betriebsrat/Personalrat kann ein anderes Wahl- oder Bestellungsverfahren bestimmt werden. Die Zustimmung des Betriebs- oder Personalrats zu einer solchen Vereinbarung kann nicht durch die Einigungsstelle ersetzt werden.«

IV. 3. DIE STÄRKUNG DES ARBEITSSCHUTZAUSSCHUSSES

Dem Wahl- und Repräsentationsprinzip entsprechend ist auch sicherzustellen, daß sich die Sicherheitsbeauftragten untereinander verständigen und ihre jeweiligen Vertreter im Arbeitsschutzausschuß selbst bestimmen. Bis 1963 war in § 719 Abs. 4 RVO a.F. geregelt, daß die Sicherheitsbeauftragten in jedem Fall aus ihrer Mitte einen Sicherheitsausschuß bilden. Dies wurde allgemein so verstanden, daß die Sicherheitsbeauftragten ihre Repräsentanten selbst zu bestimmen hatten.¹¹³ Mit dem ASiG wurde 1973 der relativ schwache Sicherheitsausschuß durch den Arbeitsschutzausschuß ersetzt; in diesem sind nur einzelne Vertreter der Sicherheitsbeauftragten vertreten; nach ganz überwiegender Ansicht werden diese Personen jedoch nicht mehr durch die Sicherheitsbeauftragten bestimmt, sondern durch den Arbeitgeber ernannt; weiter wird ihm mehrheitlich auch das Recht zugebilligt, diese Personen einseitig abberufen zu können.¹¹⁴

Eine solche Auslegung ist sachwidrig und mit den Zielen der RL 89/391 nicht zu vereinbaren. Im österreichischen Gesetzgebungsverfahren ist im Regierungsentwurf zur Einführung eines Arbeitsschutzausschusses nach § 88 öASchG in der Begründung ausgeführt worden, daß ein solcher Ausschuß zu den Verfahren und Instrumenten des Dialogs und der ausgewogenen Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes gehört, die nach der Zielsetzung der Richtlinie ausgeweitet werden sollen. Es ist jedoch – wie sich auch aus der Entscheidungspraxis des EuGH ergibt – sinnwidrig, daß die Dialogteilnehmer, soweit sie die Beschäftigten repräsentieren und deren Erfahrungswissen in den Ausschuß einbringen sollen, vom Arbeitgeber einseitig

113 Dazu nur Wolber BStSozArbR 1977, 228 ff.

114 Dazu nur GK-Wiese 5. Aufl. § 87 Rz. 566 m.w.N.

ernannt oder abberufen werden können. Aus diesem Grund ist vorzusehen, daß die Vertreter der Sicherheitsbeauftragten im Arbeitsschutzausschuß von den Beauftragten selbst bestimmt bzw. abberufen werden können. Dies ist die notwendige Konsequenz aus der bereits 1996 in § 11 Satz 1 ASiG vorgenommenen zu begründenden Ausdehnung des Arbeitsschutzausschusses auf betriebsratslose Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten. Da bisher jedoch der organisatorische Rahmen fehlt, wird diese Norm noch nicht effektiv genutzt. Damit ergibt sich folgender Gesetzgebungsvorschlag: In § 22 SGB VII werden als Abs. 4 und 5 eingefügt:

»Werden mindestens drei Sicherheitsbeauftragte bestellt, so bilden sie einen Sicherheitsausschuß. Mindestens einmal im Jahr hat der Arbeitgeber mit den Mitgliedern des Sicherheitsausschusses Fragen der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit unter Beteiligung des Betriebsrats zu beraten. Die in § 10 Satz 3 ASiG genannten Personen haben das Recht, an dieser Beratung teilzunehmen. Der Sicherheitsausschuß bestimmt aus seiner Mitte einen Sprecher und einen weiteren Repräsentanten der Sicherheitsbeauftragten als Mitglieder des Arbeitsschutzausschusses für die Dauer von zwei Jahren. Eine andere Zahl von Mitgliedern sowie eine andere Amtszeit kann betrieblich vereinbart werden. Mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen kann der Sicherheitsausschuß den Sprecher sowie den weiteren Repräsentanten der Sicherheitsbeauftragten im Arbeitsschutzausschuß abberufen.«

Die beiden Mitglieder aus dem Kreis der Sicherheitsbeauftragten im Arbeitsschutzausschuß werden an exponierter Stelle im Betrieb tätig. Insoweit ist hier über das auch weiterhin für alle Sicherheitsbeauftragten erforderliche Benachteiligungsverbot in Anlehnung an § 26 Abs. 3 Satz 1 SchwbG ein weitergehender Schutz vorzusehen. Daraus ergibt sich folgender Gesetzgebungsvorschlag:

In § 22 SGB VII wird als Abs. 6 eingefügt:

»Die Sicherheitsbeauftragten dürfen wegen der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben nicht benachteiligt werden. Die beiden von den Sicherheitsbeauftragten bestimmten Mitglieder im Arbeitsschutzausschuß besitzen gegenüber dem Arbeitgeber die gleiche persönliche Rechtsstellung, insbesondere den gleichen Kündigungs-, Versetzungs- und Abordnungsschutz wie ein Mitglied des Betriebs- oder Personalrates.«

Die Zusammensetzung des Arbeitsschutzausschusses, die zur Zeit in § 11 ASiG geregelt ist, hat sich insgesamt bewährt. Zu korrigieren ist ausschließlich die durch das BeschFG 1996 eingefügte besondere Zählung der Teilzeitbeschäftigten. Diese ist sachwidrig, denn die Fragen des Arbeitsschutzes sind oft nicht arbeitszeitbezogen, sondern durch Fragen der Arbeitsstätte oder der Arbeitsorganisation bestimmt, so daß bereits die Beschäftigung von wenigstens zwanzig Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen solchen Koordinierungsbedarf schafft, daß ein Arbeitsschutzausschuß sinnvoll ist.¹¹⁵ Im übrigen ist der Aufgabenbereich des Arbeitsschutzausschusses zu verdeutlichen und mit der Zielsetzung der Richtlinie und den präventiven Aufgaben des ArbSchG genauer abzustimmen.

Die Arbeitsweise des Arbeitsschutzausschusses sollte auch weiterhin gesetzlich nicht detailliert geregelt werden. Aus den Erfahrungen der anderen Staaten läßt sich allerdings ableiten, daß sowohl die Zusammenarbeit mit der Aufsicht als auch die sachkundige Beratung des Ausschusses Elemente sind, die die Sicherheitskommunikation verbessern können. Daher ist in Anlehnung an § 88 Abs. 6 öASchG klarzustellen, daß eine Heranziehung von Sachverständigen zu Sitzungen des Ausschusses zulässig ist. Ein gesondertes Konfliktregelungsverfahren erscheint aus meiner Sicht nicht erforderlich zu sein, da insoweit die Betriebsratsmitglieder im Arbeitsschutzausschuß sich auf § 80 Abs. 3 BetrVG stützen können.

Daher sollte § 11 ASiG in folgender Weise neu gefaßt werden:

»Abs. 1: Soweit in einer sonstigen Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist, ist in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten ein Arbeitsschutzausschuß zu bilden. Dieser Ausschuß setzt sich zumindest zusammen aus:

- dem Arbeitgeber oder einem von ihm Beauftragten,*
- zwei vom Betriebsrat bestimmten Betriebsratsmitgliedern,*
- Betriebsärzten,*
- Fachkräften für Arbeitssicherheit und*
- den nach § 22 Abs. 5 SGB VII bestimmten Repräsentanten der Sicherheitsbeauftragten.*

115 Dazu nur Preis NJW 1996, 3369, 3372

Abs. 2: Der Arbeitsschutzausschuß hat die Aufgabe, die gegenseitige Information, den Erfahrungsaustausch und die Koordination im betrieblichen Arbeitsschutz zu gewährleisten und auf eine Verbesserung der Sicherheit, des Gesundheitsschutzes und der Arbeitsbedingungen hinzuwirken. Der Arbeitsschutzausschuß hat über die Anliegen des Arbeitsschutzes einschließlich der menschengerechten Arbeitsgestaltung und der auf die Arbeitsbedingungen bezogenen Gesundheitsförderung zu beraten.

Abs. 3: Der Arbeitsschutzausschuß tritt mindestens einmal vierteljährlich zusammen. Die in § 10 Satz 3 genannten Personen sowie ein Mitglied der Schwerbehindertenvertretung sollen, externe Sachverständige können eingeladen werden.«

IV. 4. DIE STÄRKUNG DER VERBÄNDE IM ARBEITSSCHUTZ

Im deutschen Recht fehlen jegliche Aussagen über die Beteiligung der Verbände an der Arbeit des Arbeitsschutzausschusses. Ein Teilnahmerecht der Gewerkschaften in analoger Anwendung des § 31 BetrVG ist bisher – soweit für mich erkennbar – nicht erörtert worden. Dies ist nachvollziehbar vom Leitbild eines technischen Arbeitsschutzes, in dem der Arbeitsschutzausschuß den Arbeitgeber in vorrangig technischen und betriebsorganisatorischen Fragen berät. Sieht man diesen Ausschuß jedoch als eines der Instrumente, mit denen der Dialog zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten im Betrieb über den betrieblichen Gesundheitsschutz ausgeweitet werden soll, dann berührt dies elementare Bereiche gewerkschaftlicher Arbeit. Insoweit entspricht die Heranziehung von Verbandsvertretern der Logik der BAG-Judikatur zur analogen Anwendung des § 31 BetrVG für Sitzungen des Wirtschaftsausschusses.¹¹⁶ Diese Heranziehung ist im übrigen nicht nur unter dem Gesichtspunkt der betriebsverfassungsrechtlichen Effizienz, sondern auch der zutreffenden Beachtung des Art. 9 Abs. 3 GG geboten.¹¹⁷ Da nach der neueren verfassungsgerichtlichen Entscheidungspraxis¹¹⁸ Art. 9 Abs. 3 GG alle Verhaltensweisen erfaßt, die koalitionspezifisch auf die Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen gerichtet sind, gehört auch der Dialog im betrieblichen Gesundheitsschutz zu diesen Tätigkeiten. Der Gesetzgeber ist insoweit auch bei der organisatorischen Ausgestaltung dieses Dialogs zu einer Rücksichtnahme

¹¹⁶ BAG AP Nr. 2 und Nr. 6 zu § 108 BetrVG 72

¹¹⁷ Zu diesem Aspekt Däubler Anm. AP Nr. 6 zu § 108 BetrVG 72 - Teil 6

¹¹⁸ Dazu BVerfG AP Nr. 80 zu Art. 9 GG

auf die Koalition und ihre Mitglieder verpflichtet; Rechtsgüter, die einer solchen entsprechenden Anwendung des § 31 BetrVG entgegenstehen, sind nicht ersichtlich. Wenn schon im Wirtschaftsausschuß eine solche Beteiligung seit 20 Jahren praktiziert wird, dann sollte dies erst recht in einem auf die Gestaltung der Arbeitsbedingungen ausgerichteten Arbeitsschutzausschuß möglich sein.

Der rechtsvergleichende Überblick zeigt, daß in der Mehrzahl der Mitgliedsstaaten in der Europäischen Gemeinschaft die gewerkschaftliche Beteiligung am Dialog zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten auf dem Feld des Gesundheitsschutzes eine hohe Priorität hat. Die hohe Bedeutung der gewerkschaftlichen Beteiligung wird deutlich an der zentralen Position, die die Gewerkschaften im Rahmen der Selbstverwaltung in der Unfallversicherung nach der Systematik des SGB IV spielen. Insoweit spricht aber wenig dafür, die Gewerkschaften eingehend an der Regelsetzung zu beteiligen, sie jedoch bei der Überwachung dieser Regeln auszuklammern. In Anlehnung an den Text des § 31 BetrVG ist daher in § 11 ASiG als Abs. 4 einzufügen:

»Auf Antrag von wenigstens drei Mitgliedern des Arbeitsschutzausschusses kann ein Beauftragter einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft an den Sitzungen des Ausschusses beratend teilnehmen.«

IV. 5. BETRIEBSÜBERGREIFENDE PARTIZIPATION

In der Praxis unserer Nachbarstaaten kommt der gewerkschaftlichen Beteiligung vor allem eine große Bedeutung bei der Organisation der Partizipation in Klein- und Mittelbetrieben zu. Die wie z. B. in Italien und Schweden üblichen Formen des Dialogs in betriebsübergreifenden Ausschüssen gehen regelmäßig von der Regelungskompetenz der Tarifparteien für solche Fälle aus.

Im deutschen Recht sind betriebsübergreifende Partizipationsnormen bisher nicht ausdrücklich geregelt. Eine solche Form der Partizipation erweist sich jedoch bereits heute als wichtige Aufgabe, da nur auf diese Weise die in § 8 ArbSchG in Anschluß an Art. 10 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 2 RL 89/391 vorgeschriebene Kooperation verschiedener Arbeitgeber prozedural gesichert werden kann. Erörterungen im Arbeitsschutzausschuß, wie die Pflichten nach § 8 ArbSchG realisiert werden können, setzen bereits heute voraus, daß Arbeitgeber, Sicherheitsfachkräfte, Sicherheitsbeauftragte und Betriebsratsmitglieder aus den anderen betroffenen Betrieben zur Sitzung des jeweiligen Arbeitsschutzausschusses herangezogen werden können. Zum anderen könnte ausdrücklich geregelt werden, daß unter bestimmten Bedingungen (z. B. räumliche

Nähe, gemeinsame Arbeitsstätte) ein gemeinsamer Arbeitsschutzausschuß mehrerer Betriebe gebildet werden kann. Gesetzlich sollten die jeweiligen Maßnahmen, die hier ergriffen werden können, nicht abschließend bestimmt werden. Eine wichtige Rolle könnten hier zunächst Tarifverträge spielen, deren Verfahrensregelungen zur Organisation des Dialogs im betrieblichen Gesundheitsschutz als betriebsverfassungsrechtliche Normen zu verstehen wären.

Im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinien ist jedoch eine Regelung der betriebsübergreifenden Partizipation zumindest im Bereich der BaustellV zu treffen. Art. 12 der bei uns mit fast 5 Jahren Verspätung umgesetzten RL 92/57 zum Gesundheitsschutz auf Baustellen verlangt, daß eine angemessene Abstimmung zwischen den Arbeitnehmern bzw. Vertretern der Arbeitnehmer der Unternehmen, die auf der Baustelle tätig sind, »vorzusehen ist«, »wenn dies angesichts des Ausmaßes des Risikos und des Umfangs der Baustelle erforderlich erscheint«. Trotz dieses eindeutigen Regelungsauftrags enthält die BaustellV keine Regelung zu einer betriebsübergreifenden Partizipation. Dies hat einerseits zur Folge, daß das Überwachungsrecht der Betriebsräte in richtlinienkonformer Auslegung des § 80 BetrVG auf diese Koordination zu erstrecken ist.¹¹⁹ Gleichwohl ist Art. 12 RL 92/57 möglichst bald umzusetzen. Für große Baustellen ist daher ein gemeinsamer Arbeitsschutzausschuß vorzusehen. Es ist somit in § 11 ASiG als Abs. 5 einzufügen:

»Für jede Baustelle, bei der die voraussichtliche Dauer der Arbeiten mehr als 300 Arbeitstage beträgt und auf der mehr als 50 Beschäftigte gleichzeitig tätig werden, ist ein gemeinsamer Arbeitsschutzausschuß auf der Grundlage eines Tarifvertrags oder durch Vereinbarung der beteiligten Arbeitgeber und Betriebsräte – oder, sofern ein Betriebsrat fehlt, des Sprechers der Sicherheitsbeauftragten – zu bilden. Zusammensetzung und Arbeitsweise eines solchen gemeinsamen Ausschusses sind vertraglich zu regeln.«

IV. 6. TRIPARTISTISCHE FORMEN DER PARTIZIPATION

In den meisten Staaten sind die Modelle der Partizipation nicht nur zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten, sondern auch im Zusammenwirken mit den jeweiligen staatlichen Stellen organisiert, so daß von tripartistischen Organisationsmodellen gesprochen werden kann. Das deutsche Sozialrecht kennt solche Modelle im Arbeitsförde-

¹¹⁹ Zur Überwachung in externen Betriebsstätten BAG AP Nr. 36 zu § 80 BetrVG

rungsrecht (§§ 378 ff. SGB III), während im Arbeitsschutzrecht eine solche Kooperation bisher nur partiell geregelt ist.

Gewisse Ansätze finden sich in § 89 Abs. 2 BetrVG, denn Normadressaten dieser Pflicht, den Betriebsrat zu beteiligen, sind neben dem Arbeitgeber alle mit dem Arbeitsschutz und der Unfallverhütung befaßten Stellen.¹²⁰ Daher sind nach überwiegender und zutreffender Ansicht auch Streitigkeiten mit diesen Stellen, die die Rechte aus § 89 Abs. 2 BetrVG betreffen, im arbeitsgerichtlichen Beschlußverfahren auszutragen.¹²¹ Weitere Kooperationspflichten zwischen Aufsichtsbehörde und Betriebs- und Personalräten sind nicht gesetzlich, sondern in Verwaltungsvorschriften festgelegt. Für die Unfallversicherung ergibt sich dies aus § 20 Abs. 3 SGB VII, während für die staatliche Arbeitsschutzaufsicht ausschließlich die jeweiligen Dienstanweisungen nähere Regelungen enthalten. Dies ist nach meiner Ansicht unzureichend; hier sind weiterführende Regelungen vorzusehen, die auch unter Beachtung der jeweiligen Kompetenzvorschriften in § 22 ArbSchG plaziert werden können.

Von besonderer Bedeutung ist die Beteiligung der Betriebs- und Personalräte vor dem Erlaß von Anordnungen. Nach der bisherigen Rechtslage findet sich eine Anhörungspflicht des Betriebsrats ausdrücklich nur in § 12 ASiG; für die übrigen Fälle wird die Ansicht vertreten, daß die Behörde nur berechtigt, nicht jedoch verpflichtet ist, den Betriebsrat vor einer solchen Anhörung zu hören.¹²² Dies ist nicht zwingend, denn als »Frage«, bei der Betriebsrat nach § 89 Abs. 2 BetrVG hinzuzuziehen ist, läßt sich auch der Erlaß einer Anordnung verstehen.¹²³ Gleichwohl ist eine ausdrückliche Regelung eines solchen Beteiligungsrechts bereits im Interesse einer effektiven und einheitlichen Verwaltungspraxis vorzuziehen. Weiter stellt sich in diesem Fall die Frage, ob dem Betriebsrat ein Recht zukommen soll, Anordnungen der Aufsicht anfechten zu können. Dies wird von der Judikatur bisher abgelehnt.¹²⁴

Die stärkere Kommunikation zwischen Arbeitnehmern, Arbeitnehmervertretungen und Aufsichtsbehörden könnte bereits gefördert werden, wenn die Regelung des § 12 ASiG für Anordnungen nach §§ 22 ASchG, 17 SGB VII herangezogen würde. Eine solche vorherige Anhörung vor einer Anordnung, die explizit im Gesetz geregelt wäre, wäre eine Möglichkeit, die Kommunikation zu vertiefen und den Aufsichtsbehörden ein besseres Erfahrungswissen aus dem Kreis der Beschäftigten zu vermitteln. Selbstverständlich würde eine solche vorherige Anordnung das Recht der Aufsichtsbehörden, vorläu-

120 FKHE § 89 Rz. 22

121 FKHE § 89 Rz. 36; GK-Wiese § 89 Rz. 44

122 Schmatz/Nöthlich § 22 Rz. 4.4.

123 Zur Beteiligung des BR vor einer Anordnung FKHE § 89 Rz. 17

124 Dazu BVerwG UPR 1992, 443

fige bzw. sofort vollziehbare Anordnungen §§ 22 Abs. 3 S. 2 ASchG, 19 SGB VII zu treffen, nicht einschränken.

In § 22 ASchG ist daher folgender Abs. 4 einzufügen:

»Die zuständige Behörde hat, bevor sie eine Anordnung trifft, den Arbeitgeber und den Betriebsrat oder Personalrat zu hören und mit ihnen zu erörtern, welche Maßnahmen angebracht erscheinen sowie dem zuständigen Träger der gesetzlichen Unfallversicherung Gelegenheit zu geben, an dieser Erörterung mit dem Arbeitgeber teilzunehmen und zu der von der Behörde in Aussicht genommenen Anordnung Stellung zu nehmen. Das Recht, bei Gefahr im Verzug sofort vollziehbare Anordnungen zu treffen, bleibt unberührt.«

In § 17 SGB VII ist folgender Abs. 6 einzufügen:

»Der Unfallversicherungsträger hat, bevor er eine Anordnung nach § 17 Abs. 1 S. 2 trifft, den Arbeitgeber und den Betriebsrat oder Personalrat zu hören und mit ihnen zu erörtern, welche Maßnahmen angebracht erscheinen und zweitens der für Anordnungen nach § 22 Abs. 3 ASchG zuständigen Behörde Gelegenheit zu geben, an dieser Erörterung teilzunehmen und zu der vom Unfallversicherungsträger in Aussicht genommenen Anordnung Stellung zu nehmen.«

Für die nach §§ 17 Abs.1 S. 2 SGB VII , 22 Abs. 3 ASchG zu treffenden Anordnungen ist weiter als Grundsatz zu statuieren, daß diese Anordnungen mitbestimmungsfreundlich zu ergehen haben. In der bisherigen Judikatur des BAG¹²⁵ wird davon ausgegangen, daß Verwaltungsakte den Regelungsspielraum eines Arbeitgebers beschränken oder auch ersatzlos abschneiden können, so daß ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats, das grundsätzlich möglich wäre, nicht mehr anerkannt wird. Diese Judikatur ist aus betriebsverfassungsrechtlichen Gründen, die hier nicht näher zu diskutieren sind, problematisch.¹²⁶ Sie erging zu atomrechtlichen Sachverhalten und Anordnungen zum Schutz der Allgemeinheit. Für Anordnungen zum Schutz der Arbeitnehmer ist sie aus gemeinschaftsrechtlichen und rechtssystematischen Gesichtspunkten nicht akzeptat-

125 Dazu nur BAG AP Nr. 14 und 19 zu § 87 BetrVG Ordnung des Betriebes; vgl. auch BVerwG UPR 1992, 443 ff.

126 Zur Kritik nur DKK-Klebe 6. Aufl. § 87 Rz. 33f.; Dörner/Wildschütz AiB 1995, 265, 281 ff.

bel. Die zur Zeit üblichen Anordnungsmaßnahmen beschränken die Beteiligungsrechte der Beschäftigten, obgleich diese nach dem Leitbild der RL 89/391 entwickelt (»developed«) werden sollen. Zugleich werden die Möglichkeiten eingeschränkt, das Erfahrungswissen der Beschäftigten für einen realistischen und effektiven Arbeitsschutz nutzbar zu machen. Die Beispiele aus unseren Nachbarstaaten zeigen, daß eine effektive Aufsicht nicht notwendig in der klassisch-hierarchischen Form erfolgen muß. Aus meiner Sicht verstößt es vor allem gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, daß Möglichkeiten der betrieblichen Selbsthilfe durch Anordnungen vorzeitig abgeschnitten werden. Daher sind die Regelungen zur arbeitsschutzrechtlichen Anordnungsbezugnis umzugestalten.

§ 17 Abs. 1 Satz 2 SGB VII ist neu zu fassen:

»Sie können im Einzelfall anordnen, welche Regelungen oder, soweit dies unzulässig ist, welche Maßnahmen Unternehmer oder Versicherte zu treffen haben.«

§ 22 Abs. 3 Satz 1 Nr.1 ArbSchG ist neu zu fassen:

»Die zuständige Behörde kann im Einzelfall anordnen, welche Regelungen oder, soweit dies unzulässig ist, welche Maßnahmen der Arbeitgeber und die verantwortlichen Personen oder die Beschäftigten zur Erfüllung der Pflichten zu treffen haben, die sich aus diesem Gesetz oder den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen ergeben.«

Damit könnte gewährleistet werden, daß vorrangig Anordnungen erfolgen, die betriebsvereinbarungs- und regelungsoffen sind. Die nach § 22 Abs. 4 ArbSchG n.F. obligatorische Anhörung und Erörterung vor dem Erlass einer solchen Anordnung könnte dazu genutzt werden, mögliche gemeinsame Regelungen von Arbeitgeber und Betriebsrat – gegebenenfalls mit Hilfe der Aufsichtsbehörden – zu klären. Als weiteren verfahrensrechtlichen Schritt zur Verbesserung der tripartistischen Kommunikation wäre anzuregen, Betriebs- und Personalräten ein Widerspruchsrecht gegen arbeitsschutzrechtliche Anordnungen einzuräumen. Nach der Änderung in § 51 Abs. 2 S. 3 SGG durch Art. 32 UVEG sind für Streitigkeiten, die aufgrund der Überwachung von Arbeitsschutz und Unfallverhütung entstehen, ausschließlich die Verwaltungsgerichte zuständig, so daß das Vorverfahren nach §§ 68ff. VwGO stattfindet. Da in diesem Vor-

verfahren der Verwaltungsakt sowohl auf Rechtmäßigkeit als auch auf Zweckmäßigkeit zu überprüfen ist, kann auch eine auf das Vorverfahren beschränkte Widerspruchsbe-
fugnis sinnvoll implementiert werden, ohne daß allgemeine Aussagen über mögliche
Klagebefugnisse von Betriebs- und Personalräten getroffen würden. Insofern ist es
sinnvoll, dieses noch offene Feld der Judikatur zu erlassen und sich mit den beiden hier
vorgeschlagenen ersten Schritten – Anhörung und Widerspruchsbezugnis – zu beschei-
den. Der zentrale Aspekt ist aus meiner Sicht nicht die Forcierung verwaltungsrecht-
licher Auseinandersetzungen, sondern die Förderung betrieblicher Regelungen nach
§§ 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG, 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG.

Die hier vorgelegten Vorschläge basieren auf der Auswertung der Erfahrungen unserer Nachbarstaaten bei der Umsetzung des Art. 11 der RL 89/391. Sie dokumentieren zugleich den Nachholbedarf der deutschen Situation, denn im Rahmen der Kodifikation des Arbeitsschutzgesetzes wurden Vorschläge zur Umsetzung und Konkretisierung des Art. 11 kaum eingebracht, aber auch kaum verlangt.

Partizipative Regelungen können nicht am Reißbrett entworfen oder von oben verordnet werden;¹²⁷ deshalb knüpfen die Überlegungen hier entweder an vergleichbare Situationen in unseren Nachbarstaaten oder an bereits vorhandene Rechtsfiguren und Organisationsformen an. Die Erfahrungen unserer Nachbarstaaten zeigen deutlich, daß gesetzliche Neuregelungen am ehesten mehrheits- und umsetzungsfähig waren, wenn sie vorhandene tarifvertragliche Modelle aufnehmen und weiterentwickeln konnten. Insofern kann sich auch die deutsche Situation ändern, wenn Partizipation im Arbeitsschutz einen höheren Stellenwert in der Tarifpolitik erlangt.

Nach der 1996 erfolgten Korrektur in der Rechtsprechung des 1. Senats des BAG zu § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG ist es weiter denkbar, daß eine sich inzwischen langsam entwickelnde Mitbestimmungs- und Regelungspraxis der Betriebsräte im betrieblichen Gesundheitsschutz Anregungen für prozedurale Regelungen und Beispiele betriebsübergreifender Partizipation vermitteln kann. Wichtige Impulse sind vor allem möglich, wenn Fragen des betrieblichen Gesundheitsschutzes und der betrieblichen Gesundheitsförderung in den Informationsaustausch der europäischen Betriebsräte aufgenommen werden, so daß die Vor- und Nachteile verschiedener Regelungsmuster im Arbeitsschutz erfahrbar und nachvollziehbar werden. Zugleich könnten sich daraus Anregungen ergeben, überbetriebliche Dienste aus unseren Nachbarstaaten – z. B. aus den Niederlanden oder Dänemark, die infolge der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 59 ff. EGV das Recht auf einen effektiven Marktzutritt haben – heranzuziehen.

Ein wichtiger Katalysator für die weitere Entwicklung kann vor allem die europäische Agentur für Gesundheit und Sicherheit in Bilbao werden, die nicht als zentralistische Superaufsicht, sondern als Koordinierungs- und Kommunikationszentrum eingerichtet worden ist. Dieser Rolle entspricht es, daß die Agentur nicht durch Anordnungen und Amtsblätter, sondern durch Informationsverbreitung wirkt, die an netzwerkartigen Leit-

127 Dazu ausführlich Kohte/Bücker ZfRSoz 1993, 243 ff.

bildern orientiert ist. Sowohl die Agentur als auch andere Akteure des Arbeitsschutzes nutzen inzwischen aktiv das Internet;¹²⁸ es wird daher in Kürze sehr viel leichter möglich sein, die in diesem Text zusammengetragenen Informationen aufzufinden und für die eigene Meinungsbildung und Beschlußfassung zu nutzen.

128 Dazu ausführlich Doll sis 1998, 323 ff.

VI. ANHANG: VORSCHLÄGE ZU GESETZESÄNDERUNGEN

VI. 1. ÄNDERUNGEN DES ASCHG

In § 5 Abs. 2 ArbSchG sind deshalb folgende Sätze 3 und 4 anzufügen:

»Diese Beurteilung umfaßt die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdungen. Sie wird unter Einbeziehung der Beschäftigten durchgeführt.« (S. 53)

In § 14 Abs. 2 ArbSchG ist als Satz 2 einzufügen:

»§ 81 Abs. 3 Satz 2 und 3 BetrVG gelten entsprechend.« (S. 55)

§ 22 Abs. 3 Satz 1 Nr.1 ArbSchG ist neu zu fassen:

»Die zuständige Behörde kann im Einzelfall anordnen, welche Regelungen oder, soweit dies untunlich ist, welche Maßnahmen der Arbeitgeber und die verantwortlichen Personen oder die Beschäftigten zur Erfüllung der Pflichten zu treffen haben, die sich aus diesem Gesetz oder den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen ergeben.«(S. 65)

In § 22 ASchG ist daher folgender Abs. 4 einzufügen:

»Die zuständige Behörde hat, bevor sie eine Anordnung trifft, den Arbeitgeber und den Betriebsrat oder Personalrat zu hören und mit ihnen zu erörtern, welche Maßnahmen angebracht erscheinen sowie dem zuständigen Träger der gesetzlichen Unfallversicherung Gelegenheit zu geben, an dieser Erörterung mit dem Arbeitgeber teilzunehmen und zu der von der Behörde in Aussicht genommenen Anordnung Stellung zu nehmen. Das Recht, bei Gefahr im Verzug sofort vollziehbare Anordnungen zu treffen, bleibt unberührt.« (S. 64)

VI. 2. ÄNDERUNGEN DES SGB VII

§ 17 Abs. 1 Satz 2 SGB VII ist neu zu fassen:

»Sie können im Einzelfall anordnen, welche Regelungen oder, soweit dies unzulässig ist, welche Maßnahmen Unternehmer oder Versicherte zu treffen haben.« (S. 65)

In § 17 SGB VII ist folgender Abs. 6 einzufügen:

»Der Unfallversicherungsträger hat, bevor er eine Anordnung nach § 17 Abs. 1 S. 2 trifft, den Arbeitgeber und den Betriebsrat oder Personalrat zu hören und mit ihnen zu erörtern, welche Maßnahmen angebracht erscheinen und zweitens der für Anordnungen nach § 22 Abs. 3 ASchG zuständigen Behörde Gelegenheit zu geben, an dieser Erörterung teilzunehmen und zu der vom Unfallversicherungsträger in Aussicht genommenen Anordnung Stellung zu nehmen.« (S. 64)

§ 22 Abs. 2 SGB VII ist neu zu formulieren:

»Die Sicherheitsbeauftragten haben in allen Fragen der Sicherheit, des Gesundheitsschutzes und der betrieblichen Gesundheitsförderung

- 1. die Arbeitnehmer zu informieren, zu beraten und zu unterstützen,*
- 2. die Betriebs- oder Personalräte zu informieren, zu beraten und zu unterstützen und mit ihnen zusammenzuarbeiten,*
- 3. in Abstimmung mit den Betriebs- oder Personalräten die Interessen der Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitgebern, den zuständigen Behörden und sonstigen Stellen zu vertreten,*
- 4. die Arbeitgeber bei der Durchführung des Arbeitnehmerschutzes zu beraten,*
- 5. auf das Vorhandensein der entsprechenden Einrichtungen und Vorkehrungen zu achten und die Arbeitgeber über bestehende Mängel zu informieren,*
- 6. auf die Anwendung der gebotenen Schutzmaßnahmen zu achten,*
- 7. mit den Sicherheitsfachkräften und den Betriebsärzten zusammenzuarbeiten.« (S. 56)*

§ 22 Abs. 3 SGB VII ist neu zu formulieren:

»Als Sicherheitsbeauftragte nach Abs. 1 sind die Personen zu bestellen, die von den Beschäftigten für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt sind. Die Sicherheitsbeauftragten werden in einem vereinfachten Wahlverfahren in der Sicherheitsversammlung gewählt. Spätestens drei Wochen vor Ablauf der Amtszeit lädt der Betriebsrat oder Personalrat durch Aushang oder in sonstiger geeigneter Weise zur Sicherheitsversammlung ein und weist auf die Wahl hin. Ist in dem Betrieb/der Dienststelle ein Betriebsrat oder Personalrat nicht vorhanden oder kommt dieser der Aufgabe nach Satz 3 nicht nach, so können drei Beschäftigte, jede im Betrieb vertretene Krankenkasse oder Gewerkschaft zu dieser Sicherheitsversammlung einladen. Für die Durchführung der Versammlung und der Wahl ist § 20 SchwbWO entsprechend anzuwenden. In Vereinbarung mit dem Betriebsrat/Personalrat kann ein anderes Wahl- oder Bestellungsverfahren bestimmt werden. Die Zustimmung des Betriebs- oder Personalrats zu einer solchen Vereinbarung kann nicht durch die Einigungsstelle ersetzt werden.« (S. 56/57)

In § 22 SGB VII werden als Abs. 4 und 5 eingefügt:

»Werden mindestens drei Sicherheitsbeauftragte bestellt, so bilden sie einen Sicherheitsausschuß. Mindestens einmal im Jahr hat der Arbeitgeber mit den Mitgliedern des Sicherheitsausschusses Fragen der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit unter Beteiligung des Betriebsrats zu beraten. Die in § 10 Satz 3 ASiG genannten Personen haben das Recht, an dieser Beratung teilzunehmen. Der Sicherheitsausschuß bestimmt aus seiner Mitte einen Sprecher und einen weiteren Repräsentanten der Sicherheitsbeauftragten als Mitglieder des Arbeitsschutzausschusses für die Dauer von zwei Jahren. Eine andere Zahl von Mitgliedern sowie eine andere Amtszeit kann betrieblich vereinbart werden. Mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen kann der Sicherheitsausschuß den Sprecher sowie den weiteren Repräsentanten der Sicherheitsbeauftragten im Arbeitsschutzausschuß abberufen.« (S. 58)

In § 22 SGB VII wird als Abs. 6 eingefügt:

»Die Sicherheitsbeauftragten dürfen wegen der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben nicht benachteiligt werden. Die beiden von den Sicherheitsbeauftragten bestimmten Mitglieder im Arbeitsschutzausschuß besitzen gegenüber dem Arbeitgeber die gleiche persönliche Rechtsstellung, insbesondere den gleichen Kündigungs-, Versetzungs- und Abordnungsschutz wie ein Mitglied des Betriebs- oder Personalrates.« (S. 58)

VI. 3. ÄNDERUNGEN DES ASIG

§ 11 ASiG sollte in folgender Weise neu gefaßt werden:

»Abs. 1: Soweit in einer sonstigen Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist, ist in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten ein Arbeitsschutzausschuß zu bilden. Dieser Ausschuß setzt sich zumindest zusammen aus:

- dem Arbeitgeber oder einem von ihm Beauftragten,*
- zwei vom Betriebsrat bestimmten Betriebsratsmitgliedern,*
- Betriebsärzten,*
- Fachkräften für Arbeitssicherheit und*
- den nach § 22 Abs. 5 SGB VII bestimmten Repräsentanten der Sicherheitsbeauftragten.*

Abs. 2: Der Arbeitsschutzausschuß hat die Aufgabe, die gegenseitige Information, den Erfahrungsaustausch und die Koordination im betrieblichen Arbeitsschutz zu gewährleisten und auf eine Verbesserung der Sicherheit, des Gesundheitsschutzes und der Arbeitsbedingungen hinzuwirken. Der Arbeitsschutzausschuß hat über die Anliegen des Arbeitsschutzes einschließlich der menschengerechten Arbeitsgestaltung und der auf die Arbeitsbedingungen bezogenen Gesundheitsförderung zu beraten.

Abs. 3: Der Arbeitsschutzausschuß tritt mindestens einmal vierteljährlich zusammen. Die in § 10 Satz 3 genannten Personen sowie ein Mitglied der Schwerbehindertenvertretung sollen, externe Sachverständige können eingeladen werden.« (S. 59/60)

In § 11 ASiG ist als Abs. 4 einzufügen:

»Auf Antrag von wenigstens drei Mitgliedern des Arbeitsschutzausschusses kann ein Beauftragter einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft an den Sitzungen des Ausschusses beratend teilnehmen.« (S. 61)

In § 11 ASiG ist als Abs. 5 einzufügen:

»Für jede Baustelle, bei der die voraussichtliche Dauer der Arbeiten mehr als 300 Arbeitstage beträgt und auf der mehr als 50 Beschäftigte gleichzeitig tätig werden, ist ein gemeinsamer Arbeitsschutzausschuß auf der Grundlage eines Tarifvertrags oder durch Vereinbarung der beteiligten Arbeitgeber und Betriebsräte – oder, sofern ein Betriebsrat fehlt, des Sprechers der Sicherheitsbeauftragten – zu bilden. Zusammensetzung und Arbeitsweise eines solchen gemeinsamen Ausschusses sind vertraglich zu regeln.« (S. 62)

VI. 4. ÄNDERUNGEN DES BETRVG

In § 43 Abs. 2 BetrVG ist als Satz 4 und 5 einzufügen:

»Zu diesem Bericht gehört auch der Arbeitssicherheitsbericht, in dem der Arbeitgeber über den Stand der Arbeitssicherheit im Betrieb sowie die im nächsten Jahr geplanten Maßnahmen des Arbeitsschutzes sowie der betrieblichen Gesundheitsförderung berichtet. An der Betriebsversammlung, in der dieser Bericht erstattet werden soll, können auch die nach § 22 ArbSchG zuständige Behörde, der jeweilige Unfallversicherungsträger und die im Betrieb vertretenen Krankenkassen beratend teilnehmen; der Zeitpunkt und die Tagesordnung dieser Betriebsversammlung sind ihnen rechtzeitig schriftlich mitzuteilen.« (S. 54)

§ 81 Abs. 3 BetrVG ist um folgende Sätze 2 und 3 zu ergänzen:

»Bis zum 31.3. eines jeden Kalenderjahres erstattet der Arbeitgeber den Arbeitssicherheitsbericht, der die sicherheitsrelevanten Ereignisse und Maßnahmen der Gesundheitsförderung des Vorjahres zusammenfaßt; diese Versammlung wird geleitet vom Sprecher des Sicherheitsausschusses (§ 22 Abs. 5 Satz 1 SGB VII) oder, sofern Sicherheitsbeauftragte nicht bestellt sind, vom Arbeitgeber. § 43 Abs. 2 Satz 4 und 5 gelten für diese Versammlung entsprechend.« (S. 54)

edition der Hans-Böckler-Stiftung
bisher erschienene Reihentitel ab Band 92

	Bestellnr.	ISBN	Preis/€
<i>Hans-Erich Müller</i> Übernahme und Restrukturierung: Neuausrichtung der Unternehmensstrategie (Handbuch Fusionsmanagement)	13092	3-935145-68-3	8,00
<i>Christian Timmreck</i> Unternehmensbewertung bei Mergers & Acquisitions (Handbuch Fusionsmanagement)	13093	3-935145-69-1	10,00
<i>Volker Korthäuer • Manuela Aldenhoff</i> Steuerliche Triebfedern für Unternehmensumstrukturierungen (Handbuch Fusionsmanagement)	13094	3-935145-70-5	6,00
<i>Dieter Behrendt</i> Ökologische Modernisierung: Erneuerbare Energien in Niedersachsen – Chancen für neue zukunftsfähige Arbeitsplätze	13095	3-935145-73-X	11,00
<i>Ingolf Rascher • Uwe Wilkesmann</i> Wissensmanagement. Analyse und Handlungsempfehlungen	13096	3-935145-71-3	12,00
<i>Tanja Klenk • Frank Nullmeier</i> Public Governance als Reformstrategie	13097	3-935145-72-1	12,00
<i>Reiner Hoffmann • Otto Jacobi • Berndt Keller • Manfred Weiss (eds.)</i> European Integration as a Social Experiment in a Globalized World	13098	3-935145-74-8	14,00
<i>Angelika Bucerius • Diether Döring • Richard Hauser (Hrsg.)</i> Alterssicherung in der Europäischen Union. Perspektiven der Finanzierung	13099	3-935145-75-6	25,00
<i>Werner Killian • Karsten Schneider</i> Die Personalvertretung auf dem Prüfstand	13100	3-935145-76-4	12,00
<i>Nils Fröhlich • Jörg Huffs Schmid</i> Der Finanzdienstleistungssektor in Deutschland	13101	3-935145-77-2	15,00
<i>Susanne Felger • Angela Paul-Kohlhoff</i> Human Resource Management	13102	3-935145-78-0	15,00
<i>Paul Elshof</i> Zukunft der Brauwirtschaft	13103	3-935145-79-9	16,00
<i>Henry Schäfer • Philipp Lindenmayer</i> Sozialkriterien im Nachhaltigkeitsrating	13104	3-935145-80-2	19,00

	Bestellnr.	ISBN	Preis/€
<i>Rainer Frentzel-Beyme • Boris Oberheitmann</i> Arbeiten mit Styrol. Neuropsychologische Störungen bei niedriger Dosierung	13105	3-935145-82-9	12,00
<i>Axel Olaf Kern • Ernst Kistler • Florian Mamberger • Ric Rene Unteutsch • Bianka Martolock • Daniela Wörner</i> Die Bestimmung des Leistungskatalogs in der gesetzlichen Krankenversicherung (Band 1): Definitionsprobleme und Implikationen von Leistungsausgrenzungen in der gesetzlichen Krankenversicherung	13107	3-935145-84-5	18,00
<i>Dea Niebuhr • Heinz Rothgang • Jürgen Wasem • Stefan Greß</i> Die Bestimmung des Leistungskatalogs in der gesetzlichen Krankenversicherung (Band 2): Verfahren und Kriterien zur Bestimmung des Leistungskatalogs in der Gesetzlichen Krankenversicherung vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen	13108	3-935145-85-3	28,00
<i>Yasmine Chahed • Malte Kaub • Hans-Erich Müller</i> Konzernsteuerung börsennotierter Aktiengesellschaften in Deutschland	13109	3-935145-86-1	14,00
<i>Klaus Löbbe</i> Die europäische Chemieindustrie. Bedeutung, Struktur und Entwicklungsperspektiven	13110	3-935145-87-X	25,00
<i>Friedrich Hauss • Dörthe Gatermann</i> Schaffung von Handlungs- und Unterstützungsstrukturen zur Erhöhung der Nutzerkompetenz von Krankenversicherten	13111	3-935145-88-8	10,00
<i>Andreas Diettrich • Korinna Heimann • Rita Meyer</i> Berufsausbildung im Kontext von Mobilität, interkulturellem Lernen und vernetzten Lernstrukturen	13112	3-935145-89-6	16,00
<i>Uwe Fachinger • Anna Frankus</i> Selbständige im sozialen Abseits	13113	3-935145-90-X	13,00
<i>Frank Havighorst</i> Jahresabschluss von Krankenhäusern. Betriebswirtschaftliche Handlungshilfen	13114	3-935145-91-8	14,00
<i>Achim Sollanek</i> Versicherungsbilanzen nach deutschem Handelsrecht	13115	3-935145-92-6	10,00
<i>Kuno Schedler • John Philipp Siegel</i> Strategisches Management in Kommunen	13116	3-935145-93-4	28,00

	Bestellnr.	ISBN	Preis/€
<i>Marita Körner</i> Riesterrente, Eichelförderung und geschlechtereinheitliche Tarife	13117	3-935145-94-2	10,00
<i>Arno Prangenberg • Manuela Aldenhoff</i> Steuerliche Grundlagen der Umwandlung von Unternehmen	13118	3-935145-95-0	12,00
<i>Andrea Jochmann-Döll • Karin Tondorf</i> Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Sektor	13119	3-935145-96-9	16,00
<i>Andreas Boes • Michael Schwemmler</i> Herausforderung Offshoring, Auslagerung von IT-Dienstleistungen aus Unternehmen	13120	3-935145-97-7	15,00
<i>Wolfgang Gerstlberger • Wolfram Schmittl</i> Public Private Partnership	13120	3-935145-98-5	15,00
<i>Barbara Sternberger-Frey</i> Finanzwirtschaftliche Kennzahlen als Basis von Erfolgsbeteiligungen	13122	3-935145-99-3	10,00
<i>Johannes Koch • Winfried Heidemann • Christine Zumbeck</i> Nutzung elektronischer Netze zur Unterstützung des Lernens im Betrieb	13123	3-86593-001-8	12,00
<i>Wolfgang Däubler</i> Kontrolle von Arbeitsverträgen durch den Betriebsrat	13124	3-86593-002-6	12,00
<i>Klaus Hess • Siegfried Leittretter</i> Innovative Gestaltung von Call Centern – Kunden- und arbeitsorientiert	13125	3-86593-000-X	10,00
<i>Margarethe Herzog (Hrsg.)</i> Gender Mainstreaming	13126	3-86593-003-4	28,00
<i>Elke Wiechmann</i> Lokale Gleichstellungspolitik vor der Trendwende oder die modernisierte Tradition	13127	3-86593-004-2	18,00
<i>Christoph Andersen • Marcus Beck • Stephan Selle (Hrsg.)</i> Konkurrieren statt Privatisieren	13128	3-86593-005-0	18,00
<i>Bernhard Hillebrand</i> Ökologische und ökonomische Wirkungen der energetischen Sanierung des Gebäudebestandes	13129	3-86593-006-9	10,00
<i>Angela Wroblewski • Andrea Leitner</i> Lernen von den Besten. Interdependenzen von Frauenerwerbsbeteiligung und Geburtenzahlen im Ländervergleich	13130	3-86593-007-7	i. Vorb.

	Bestellnr.	ISBN	Preis/€
<i>Hartmut Küchle</i> Rüstungsindustrie transatlantisch? Chancen und Risiken für den deutschen Standort	13131	3-86593-008-5	12,00
<i>Klaus Maack</i> Wachstumspol Stettin und Auswirkungen auf die Entwicklung der deutschen-polnischen Grenzregion	13132	3-86593-009-3	i. Vorb.
<i>Herbert Baum • Klaus Esser • Judith Kurte • Jutta Schneider</i> Regionale Entwicklung und der Frankfurter Flughafen	13133	3-86593-010-7	15,00
<i>Anita Pfaff • Gert G. Wagner • Jürgen Wasem</i> Zwischen Kopfpauschale und Bürgerversicherung	13134	3-86593-011-5	24,00
<i>Hartmut Küchle</i> Die Neustrukturierung des deutschen Rüstungsmarktes als industriepolitische Aufgabe	13135	3-86593-012-3	20,00
<i>Mechthild Kopel • Sandra K. Saeed • Dietrich Englert</i> Gender Mainstreaming	13136	3-86593-013-1	i. Vorb.
<i>Mathias Hein • Gertrud Hovestadt • Johannes Wildt</i> Forschen Lernen	13137	3-86593-014-X	12,00
<i>Oliver Farhauer</i> Humanvermögensorientierung in Grundsicherungssystemen	13138	3-86593-015-8	18,00
<i>Andreas Pentz • Achim Sollanek</i> Cash-Pooling im Konzern	13139	3-86593-016-6	15,00
<i>Volker Eichener • Rolf G. Heinze</i> Beschäftigungspotentiale im Dienstleistungssektor	13140	3-86593-017-4	i. Vorb.
<i>Peter Kalkowski • Otfried Mickler</i> Projektorganisation in der IT- und Medienbranche	13141	3-86593-018-2	28,00
<i>Rıza Gürel</i> Betriebsverfassungsgesetz in türkischer Sprache	13142	3-86593-019-9	15,00

Ihre Bestellungen senden Sie bitte unter Angabe der Bestellnummern an den Setzkasten oder unter Angabe der ISBN an Ihre Buchhandlung. Ausführliche Informationen zu den einzelnen Bänden können Sie dem aktuellen Gesamtverzeichnis der Buchreihe **edition** entnehmen.

Setzkasten GmbH
Kreuzbergstraße 56
40489 Düsseldorf
Telefax 0211-408 00 90 40
E-Mail mail@setzkasten.de

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst »Böckler Impuls« begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin »Mitbestimmung« und die »WSI-Mitteilungen« informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Strasse 39
40476 Düsseldorf
Telefax: 02 11/77 78-225
www.boeckler.de

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

