

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur Anwendung des Artikels 118a EWG-Vertrag

1. Die Bundesregierung teilt die in dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 15. Dezember 1989 – Drucksache 11/5997 – dargelegte Auffassung des Deutschen Bundestages, daß Artikel 118a des EWG-Vertrages ein Rechtsinstrument ist, das hervorragend geeignet ist, Harmonisierungsprozesse im Bereich der EG-Sozialpolitik zu beschleunigen und zur Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft beizutragen. Die Bundesregierung hat sich deshalb wiederholt für eine konsequente Anwendung dieses Rechtsinstruments und für eine weite Interpretation ihres Anwendungsbereichs ausgesprochen. Nach diesem Verständnis kann der Anwendungsbereich des Artikels 118a EWG-Vertrag deshalb auch Elemente der Arbeitsorganisation, insbesondere auch einer humanen Gestaltung des Arbeitsablaufs oder Mitwirkungs- und Informationsrechte der Arbeitnehmer umfassen, soweit sich diese Auslegung an Wortlaut und Zielsetzung der Vorschrift („um die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen“) orientiert.
2. Die Bundesregierung hat sich seit Aufnahme des Artikels 118a in den EWG-Vertrag dafür eingesetzt, die mit dieser Bestimmung eröffneten Möglichkeiten zur Verabschiedung von Mindeststandards voll zu nutzen. Die insbesondere in den beiden letzten Jahren verabschiedeten zahlreichen Arbeitsschutz-Richtlinien, etwa des sogenannten Arbeitsschutzpaketes, deren Beratungen meist noch während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1988 begonnen wurden, belegen den Erfolg dieser Politik. So wurden innerhalb kurzer Zeit im Rahmen des genannten „Paketes“ eine (allgemeine) Rahmenrichtlinie und insgesamt fünf Einzelrichtlinien (zu Arbeitsstätten, zur Maschinenbedienung, zur Verwendung persönlicher Schutzausrüstungen, zu Bildschirmgeräten und zur Handhabung schwerer Lasten) verabschiedet. Dazu kommen Richtlinien über gefährliche, insbesondere krebserregende Stoffe.

Die Attraktivität und Stärke des mit Artikel 118a EWG-Vertrag geschaffenen Instrumentes der Mindestvorschriften liegt darin, daß wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten nur eine schrittweise Harmonisierung an höhere Standards abverlangt werden braucht, andere Mitgliedstaaten aber ihr bereits erreichtes, höheres Arbeitsschutzniveau halten können. Den Weg der Mindestnormen (was nicht mit Minimalnormen verwechselt werden darf) zu gehen, sollte über den Arbeitsschutz hinaus generell beim Aufbau eines sozialen Europa Richtschnur sein.

Die Bundesregierung begrüßt die Absicht der EG-Kommission, so wie im Aktionsprogramm zur Umsetzung der Gemeinschaftscharta sozialer Grundrechte angekündigt, in den nächsten beiden Jahren zahlreiche weitere Vorschläge mit dem Schwerpunkt Arbeitsschutz vorzulegen und so das Instrument des Artikels 118a EWG-Vertrag weiterhin zu nutzen. Im Rahmen dieses Aktionsprogramms hat die EG-Kommission im Laufe des Jahres 1990 bereits folgende Richtlinienvorschläge gestützt auf Artikel 118a EWG-Vertrag vorgelegt:

- Richtlinie über die auf zeitlich begrenzte und ortsveränderte Baustellen anzuwendenden Mindestvorschriften für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz
 - Richtlinie über Mindestvorschriften für den Gesundheitsschutz und die Sicherheit zum Zweck einer besseren medizinischen Versorgung auf Schiffen
 - Richtlinie zur Ergänzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Zeitarbeitnehmern
 - Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 83/477/EWG über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz
 - Richtlinie zum Schutz von schwangeren Frauen und Frauen, die kürzlich geboren haben, bei der Arbeit
 - Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung.
3. Mit der Richtlinie zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Zeitarbeitnehmer, die Teil eines Paketes von insgesamt drei Richtlinien zu sog. atypischen Arbeitsverhältnissen ist, wurden die Arbeitsschutzaspekte des seinerzeit „auf Eis gelegten“ Richtlinienentwurfes zur Teilzeitbeschäftigung und Leiharbeit wieder aufgegriffen und nun auf Artikel 118a EWG-Vertrag gestützt.

Insbesondere die Gemeinschaftscharta sozialer Grundrechte, deren Erarbeitung die Bundesregierung zusammen mit der seinerzeitigen französischen Ratspräsidentschaft mit großem Engagement unterstützt hat, gab den Anstoß, auch einige der seit mehreren Jahren unbearbeitet gebliebenen Richtlinienvorschläge (z. B. zum Elternurlaub, zur Teilzeitbeschäftigung) wieder aufzugreifen. So haben auf Initiative der Bundesregierung bereits im Mai 1989 die Fachminister der Benelux-Staaten und der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung ihre Haltung

zu der damals anstehenden Beratung der Gemeinschaftscharta gemeinsam festgelegt und gefordert,

„daß der Rat unverzüglich die Beratungen der bereits vorliegenden einschlägigen Richtlinienentwürfe wie z. B. zur Teilzeitarbeit, Leiharbeit, befristete Verträge und Elternurlaub wieder aufnimmt“.

Das führte dazu, daß inzwischen auch der Richtlinienvorschlag zum Elternurlaub erneut beraten wurde. Dies geschah – entsprechend dem alleinigen Vorschlagsrecht der EG-Kommission – allerdings wie bisher auf der Rechtsgrundlage des Artikels 100 EWG-Vertrag. Erste Beratungsergebnisse zeigen, daß die Mitgliedstaaten der Beibehaltung dieser Rechtsgrundlage zustimmen. Auch nach Ansicht der Bundesregierung wäre bei dieser Richtlinie, in der es im Kern um familienpolitische Anliegen geht, eine Anwendung des Artikels 118a EWG-Vertrag nicht mehr durch dessen Zielsetzung („um die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen“) gedeckt. Die Bundesregierung beabsichtigt daher nicht, sich für eine Änderung der Rechtsgrundlage einzusetzen. Sie sieht sich bei ihrer Interpretation des Artikels 118a EWG-Vertrag auch durch den Beschluß des Deutschen Bundestages (vgl. Nummer 4) bestätigt, nach dem sich jede Interpretation dieser Vorschrift an deren Zielsetzung orientieren sollte.

4. In beiden Fällen, in denen die EG-Kommission bislang liegengebliebene Richtlinienentwürfe wieder aufgegriffen hat (zum Elternurlaub wie zur Teilzeitbeschäftigung), zeigte sie, daß sie sich hinsichtlich des Artikels 118a EWG-Vertrag an dessen Anwendungsbereich bzw. dem Sinn und Zweck der Vorschrift orientiert und den Artikel 118a EWG-Vertrag nicht etwa als Rechtsgrundlage für arbeitsrechtliche Bestimmungen überdehnen will. Die EG-Kommission hat inzwischen generell, etwa in Gesprächen auf Arbeitsebene und in Reden von Kommissionspräsident Delors erkennen lassen, daß sie keine überzogene bzw. rechtlich zweifelhafte Nutzung des Artikels 118a EWG-Vertrag beabsichtigt.

Artikel 118a EWG-Vertrag sollte nicht als generelle Rechtsgrundlage für den Sozialbereich benutzt werden. Auch der berechtigte Wunsch nach einer Beschleunigung des Integrationsprozesses sollte nicht dazu verleiten, die Rechtsgrundlage des Vertrages ohne Rücksicht auf Wortlaut und Normzweck zu interpretieren. Ansonsten könnte es zur Rechtsunsicherheit in der Gemeinschaft kommen, was der Weiterbildung des Integrationsprozesses – an dem die Bundesregierung ein großes Interesse hat – nicht dienlich wäre. Gerade in dem sensiblen Bereich des Arbeitsrechts ist es notwendig, die unterschiedlichen Rechtssysteme behutsam und im Konsens einander anzunähern. Dies liegt im Hinblick auf den Stellenwert des Arbeitsrechtssystems in der Bundesrepublik Deutschland auch im besonderen deutschen Interesse. In diesem Zusammenhang muß auch die Notwendigkeit der Akzeptanz für eine Weiterentwicklung der Europäischen Sozialpolitik berücksichtigt werden.

Die politische Aufgabe, die sich im Zusammenhang mit der Beratung konkreter, verbindlicher Mindeststandards stellt, hat die 67. Konferenz der Minister und Senatoren der Länder in einem Beschluß vom 13. August 1990 zutreffend auf folgende Formel gebracht:

Für solche Regelungen ist ein Höchstmaß an Konsens der Mitgliedstaaten in der Gemeinschaft erforderlich. Schon deswegen wäre die Einführung der qualifizierten Mehrheit im Sozialbereich verfrüht. Allerdings vermehrt sich die Zahl derer, die zurecht eine Blockade der Europäischen Sozialpolitik durch einen einzigen Mitgliedstaat, wie sie nach geltendem Recht möglich ist, für unbefriedigend halten. Es sollte Aufgabe der zweiten Regierungskonferenz sein, für diese unbefriedigende Situation eine Lösung zu erarbeiten:

5. Einen erfolgversprechenden Ansatz über den Arbeitsschutz hinaus einen breiten Sockel konsensfähiger Arbeitnehmerrechte zu schaffen bzw. vorzubereiten, bietet die Gemeinschaftscharta sozialer Grundrechte und das Aktionsprogramm der EG-Kommission für die EG-Sozialpolitik sowie der in Ergänzung dazu erarbeitete sog. 9-Punkte-Katalog der Bundesregierung. Der Bundesregierung war damit gelungen, in Übereinstimmung mit den Sozialpartnern (hier BDA, DGB und DAG) einen Katalog von konkreten rechtsverbindlichen Formulierungen für Mindeststandards vorzulegen. Zu den insgesamt neun Einzelvorschlägen gehören Regelungen zum Jahresurlaub (mindestens vier Wochen), zum Schutz von Kindern und Jugendlichen (Kinderarbeitsverbot grundsätzlich unter fünfzehn Jahre), zum Mutterschutz (mindestens 14 Wochen), zur Eingliederung Behinderter sowie zur Entgeltfortzahlung an Feiertagen und im Krankheitsfall. Hiermit wurden – ganz im Sinne der erfolgreichen EG-Sozialpolitik der letzten Jahre – dort konkrete Anstöße gegeben, wo Regelungen sowohl notwendig als auch realisierbar erscheinen. Die bisher bei den Beratungen der drei Richtlinienvorschläge zu den atypischen Arbeitsverhältnissen aufgetretenen Schwierigkeiten machen deutlich, daß der hier von der EG-Kommission eingeschlagene Weg einer Vielzahl von Detailregelungen kaum gangbar ist und daß die Anregungen der Bundesregierung in ihrem 9-Punkte-Katalog dank ihrer bewußten Begrenzung auf wenige wichtige Mindeststandards Vorbild für EG-Regelungen sein könnten. Die Bundesregierung wird sich in diesem Sinne für eine weitere Ausgestaltung von Regelungen des Arbeits- und Sozialbereichs in der Gemeinschaft einsetzen, wobei z. B. Informations- und Konsultationsrechte von Arbeitnehmervertretungen in grenzüberschreitend tätigen Unternehmen gerade mit Blick auf die Schaffung des Binnenmarktes wichtig sind.