

Wolfhard Kohte/Ulrich Faber

Arbeits- und Gesundheitsschutz an Schulen

Leitfaden für Personalräte und Schulleitungen

aktiv im Personalrat

Wolfhard Kohte/Ulrich Faber

Arbeits- und Gesundheits- schutz an Schulen

Leitfaden für Personalräte und Schulleitungen

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Herausgeber

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, GEW

Förderer

Hans-Böckler-Stiftung und Max-Traeger-Stiftung

© 2015 by Bund-Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Herstellung: Birgit Fieber

Umschlag: eigensein, Frankfurt am Main

Umschlagabbildung: partnermedia.net/Fu Qiang

Satz: Satzbetrieb Schäper GmbH, Bonn

Druck: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany 2015

ISBN 978-3-7663-6411-1

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

www.bund-verlag.de

Vorwort

Für die GEW ist der Arbeits- und Gesundheitsschutz an Schulen eine Zukunftsaufgabe. Gute Schule braucht gesunde Lehrkräfte. Lehrkräfte brauchen eine Arbeitsumgebung, die ihre Gesundheit fördert und damit ihre Leistungsfähigkeit und auch ihre Lebensqualität. Vor dem Hintergrund der Altersstruktur im Schuldienst und der demographischen Entwicklung geht es darum, Arbeit alters- und altersgerecht auszugestalten.

Der Lehrberuf ist ein Traumberuf. Für viele Lehrkräfte führt die Ausübung des Berufs auf Dauer jedoch zu erheblichen Beeinträchtigungen der Gesundheit und der Leistung; Frauen sind etwas stärker betroffen als Männer. Die Stichworte sind Klassengröße und Wochenunterrichtsstunden, Störungen im Unterricht, der Lärm und die Belastung der Stimme. Die Entgrenzung der Arbeit verstärkt den Work-Privacy-Konflikt. Unterricht ist auch Beziehungsarbeit, was ihn zu einer psychischen und sozialen Herausforderung macht. Auch die Arbeits- und Kommunikationsprozesse im Kollegium, die Führungskompetenzen der Schulleitung sowie die Kultur einer Schule spielen eine Rolle.

Das ist der Hintergrund für die Diskussion um Gefährdungsbeurteilungen, um die gesetzlich vorgesehene Analyse der Belastungsfaktoren am jeweiligen Arbeitsplatz. Gefährdungsbeurteilungen helfen, die echten Gefahrenquellen für Überlastungssymptome frühzeitig zu erkennen, Maßnahmen passgenau zu entwickeln und ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Noch sind die Mängel im Arbeitsschutz groß, nicht alle Landesregierungen kommen ihren gesetzlichen Verpflichtungen im Schulbereich nach.

Hier setzt die GEW mit diesem handlungsorientierten Leitfaden »Arbeits- und Gesundheitsschutz an Schulen« an. Er dient der Information und Sensibilisierung aller Beteiligten in Personalvertretungen, Schulleitungen und Schulverwaltungen sowie weiterer Verantwortlicher.

Auf bundespolitischer Ebene setzt sich die GEW dafür ein, dass von staatlicher Seite mehr Verantwortung übernommen wird. Dazu gehört vor allem eine Anti-Stress-Verordnung, die Kriterien für psychisch belastende Tätigkeiten benennt. Die Mitbestimmungsrechte im Betriebsverfassungsgesetz wie in den Personalvertretungsgesetzen müssen erweitert und durch die Erwähnung psychischer Belastungen konkretisiert werden. Eine weitere GEW-Forderung richtet sich auf die geschlechtergerechte Weiterentwicklung der Regelungen des Arbeits-

und Gesundheitsschutzes. Die Verschiedenheit von Beschäftigtengruppen können dadurch in der Erfassung von Belastungen und der Prävention wirksam erfasst werden. Spielräume sieht die GEW auch in den Organisationszielen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA). Aufsichtsbehörden und Unfallkassen sollten ihre Beratungs- und Anordnungsrechte stärker nutzen und die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zur Reduzierung von Stress ausbauen.

Die GEW fordert die Landesregierungen auf, ihrer umfassenden rechtlichen Verantwortung als Dienstherr/Arbeitgeber für die Sicherheit und Gesundheit der Lehrkräfte besser nachzukommen als bisher. Schutzmaßnahmen gegen Gefährdungslagen können nicht mit Verweis auf die Haushaltslage unterbleiben. Sicherheitsfachkräfte, Betriebsärzte sowie Betriebsärztinnen sind flächendeckend zu bestellen und mit ausreichenden Einsatzzeiten und Kompetenzen auszustatten. Aktive Personalräte dürfen nicht länger durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten zwischen dem Land als Schulhoheitsträger und den kommunalen Gebietskörperschaften als Schulträgern ausgebremst werden. Die GEW unterstützt Personalräte in ihrer Forderung nach einer strukturellen Verankerung und Institutionalisierung des Arbeitsschutzes durch wirksame Arbeitsschutzmanagementsysteme. Organisation, Planung und die Umsetzung von Zielen und Maßnahmen müssen systematisch verbessert werden.

Die GEW hat 2007 eine Vorreiterrolle eingenommen, als sie gemeinsam mit der Hans-Böckler-Stiftung und der Max-Traeger-Stiftung der GEW bei Dr. Wolfhard Kohte, Professor an der Martin-Luther-Universität Halle, und Dr. Ulrich Faber, Rechtsanwalt Bochum/Köln, ein Rechtsgutachten zum Arbeits- und Gesundheitsschutz an Schulen in Auftrag gab. Die Autoren haben damit das Grundlagenwerk für den Schulbereich erarbeitet, das von Personalvertretungen und GEW-Landesverbänden erfolgreich genutzt wurde und wird. Für die vorliegende Veröffentlichung im Bund-Verlag wurde der Text grundlegend überarbeitet und aktualisiert. Bei den Autoren möchte ich mich für die langjährige gute Zusammenarbeit herzlich bedanken, für ihre rechtlichen Ausarbeitungen, für ihren Einsatz bei Konferenzen und Personalräteschulungen und ihre Unterstützung für all diejenigen, die etwas bewegen wollen. Mein besonderer Dank gilt Anne Jenter, meiner Vorgängerin im GEW-Vorstand, die den Arbeits- und Gesundheitsschutz in der GEW auf- und ausgebaut hat.

Im Mittelpunkt dieses Buches stehen die arbeitsschutzrechtlichen Grundlagen für die Organisation des Arbeits- und Gesundheitsschutzes an Schulen. Die Autoren beginnen mit einem Überblick über arbeitswissenschaftliche Grundlagen zu den gesundheitlichen Belastungen von Lehrkräften, die in pädagogischen Berufen überdurchschnittlich hoch sind (Kapitel A). Dass in den Bundesländern der Arbeits- und Gesundheitsschutz an Schulen immer wieder vor Problemen steht und die Ressourcen nicht ausreichen, wird in vier Länder-

berichten exemplarisch herausgearbeitet (Kapitel B). Die Organisationsstrukturen und Pflichten nach dem Arbeitssicherheits- und dem Arbeitsschutzgesetz werden Schritt für Schritt erläutert, die Verfahren und Instrumente des Arbeitsschutzrechts vorgestellt. Eine zentrale Rolle spielt die Gefährdungsbeurteilung als Grundlage für eine Arbeitsschutzpolitik, die an den realen Sicherheits- und Gesundheitsproblemen an Schulen anknüpft (Kapitel C). Weder Haushaltsvorbehalte noch die Zuständigkeitsteilung von Schulhoheitsträgern (üblicherweise den Bundesländern) und Schulträgern (üblicherweise den Kommunen) können den Arbeits- und Gesundheitsschutz einschränken. Da beides gegen den Ausbau der Sicherheitsorganisation und die Realisierung von Schutzmaßnahmen häufiger angeführt wird, ist diesem Themengebiet ein eigenes Kapitel gewidmet (Kapitel D). Personalräte spielen im Arbeits- und Gesundheitsschutz eine zentrale Rolle und verfügen über wirksame Mitbestimmungsrechte. Der rechtliche Hintergrund, die Informationsrechte, Prozesse und Verfahren werden anschaulich beschrieben (Kapitel E). Im abschließenden Kapitel gehen die Autoren exemplarische Handlungsfelder des Arbeitsschutzes durch, setzen sich mit gesundheitsrelevanten Problemen im Schulbereich auseinander und ordnen den Belastungsgruppen bzw. Problemen die möglichen Maßnahmen zu, mit denen Abhilfe geschaffen werden kann (Kapitel F). Eine Literaturliste und ein Abkürzungsverzeichnis erleichtern die Arbeit in dem Fachgebiet, die Zusammenfassung (Kapitel G) gibt eiligen Leserinnen und Lesern eine rasche Orientierung.

Mit der Veröffentlichung des Leitfadens »Arbeits- und Gesundheitsschutz an Schulen« im Bund-Verlag hat die Fachöffentlichkeit im Schulbereich nun leichter Zugang zu den rechtlichen Grundlagen und den Instrumenten einer wirksamen Arbeitsschutzorganisation. Es freut mich, dass auf diesem Weg die Personalvertretungen in ihrer Arbeit gestärkt und Schulleitungen sowie Schulverwaltungen erreicht werden. Rückmeldungen zu Ihrer Arbeit mit diesem Leitfaden, liebe Leserin, lieber Leser, würden mich freuen.

Frauke Gützkow

Mitglied des Geschäftsführenden Vorstands der GEW,
verantwortlich für Arbeits- und Gesundheitsschutz

Geleitwort

»Es ist kein Wunder, wenn das Spiel der Affekte, dem der Lehrer immer wieder ausgesetzt ist, sein Nervensystem früher oder später in einen Zustand reizbarer Schwäche versetzt ...« Diese Erkenntnis formulierten die Autoren bereits 1911 im Handbuch der Schulhygiene und folgerten schon damals daraus, die Tätigkeit von Lehrkräften decke sich nicht mit der von »Bürobeamten«, es liege jedoch leider zu wenig exaktes Forschungsmaterial zur ganzen Frage vor.

Schon vor über hundert Jahren wurde die Notwendigkeit eines systematischen Arbeits- und Gesundheitsschutzes im Bildungsbereich beschrieben. Das Berufsbeamtentum hatte zur Folge, dass die Themen Gesundheitsprävention oder gar Berufskrankheiten durch das System der Beihilfe in Verbindung mit privater Krankenversicherung individualisiert angegangen werden. Der traditionelle Arbeitsschutz blieb in der Schule noch länger als in der Industrie auf der Strecke – z. B. fanden lange keine und noch immer nicht überall Messungen des Lärms oder PCB-Belastungen statt.

Auf der Grundlage des bundeseinheitlich geltenden Arbeitsschutzgesetzes von 1996, mit dem eine EU-Rahmenrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt wurde, setzten sich GEW-Personalrätinnen und -räte für kollektive Lösungen im Arbeits- und Gesundheitsschutz an Schulen ein. Das EU-Recht sieht nämlich Beamte als Arbeitnehmer an, weshalb auch die verbeamteten Lehrkräfte vom Geltungsbereich des Arbeitsschutzgesetzes umfasst werden. Gut durchdachte Durchsetzungsstrategien waren jedoch nötig, die nur mit Unterstützung von juristischem Sachverstand gelangen. Das vorliegende Buch zeigt dies.

Flächendeckende und systematische Gefährdungsbeurteilungen an den Arbeitsplätzen jeder einzelnen Lehrperson sind der Schlüssel für die Entwicklung gesunder Arbeitsbedingungen und Maßnahmen der Gesundheitsprävention. Das Arbeitsschutzgesetz sagt, dass nicht nur solche Gefahren für die Gesundheit, wie sie der traditionelle Arbeitsschutz in den Blick nimmt, Gegenstand von Untersuchungen sind, sondern dass auch die »sozialen Beziehungen« auf ihre Wirkung auf die Gesundheit der Beschäftigten bewertet werden müssen. Das war Neuland, aber auch der entscheidende Hebel für einen modernen Arbeitsschutz, der die psychischen Belastungen am Arbeitsplatz ins Zentrum holt. Und dies war und ist entscheidend für den Bildungsbereich, weil eine professionelle Beziehungsgestaltung die Voraussetzung für eine gelingende pädagogische Arbeit ist.

Nach der Erhebung, Auswertung und Dokumentierung in evaluierten Verfahren geht es darum, politische Forderungen für konkrete Maßnahmen zu gesundheitsförderlichen Arbeitsbedingungen an Schulen auf politischer Ebene (d. h. bei den Landesregierungen und der Kultusministerkonferenz) durchzusetzen sowie auf der Ebene des Dienstherrn bzw. des Arbeitgebers (d. h. des Kultusministers und der Schulverwaltung). Personalräte konnten mit dem Mitbestimmungs- und Initiativrecht durchaus Erfolge erzielen, trotz der schwierigen Gemengelage, die durch eine grundlegende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Mitbestimmung bei Maßnahmen des Arbeitsschutzes entstanden ist.

Auch das »Schwarze-Peter-Spiel« zwischen Schulträger und Kultusverwaltung wurde grundsätzlich überwunden. Jedoch bedarf es neben der guten juristischen Durchdringung der Sachlage auch einer guten politischen Strategie der GEW selbst, denn sonst bleiben Personalräte stecken, z. B. weil im Landeshaushalt kein Geld für Maßnahmen des Arbeitsschutzes eingestellt ist.

Deshalb ist die Funktion der GEW als Meinungsführerin wichtig. Nur die politische Interessensvertretung der Lehrkräfte kann die Akzeptanz bei den Beschäftigten schaffen, um eine hohe Beteiligung bei der Erhebung der Gesundheitsgefährdungen zu erreichen. Dies gilt auch für die Umsetzung von Maßnahmen an den Schulen unter Beteiligung der Betroffenen, die möglichst in Schulentwicklungsprozesse eingebunden sein sollten mit dem Ziel, die Arbeitsintensität und -belastung zu reduzieren. Und nicht zuletzt wird so die GEW eine gute Bündnispartnerin für die Verantwortlichen, die schon lange im Arbeitsschutz tätig sind, seien es die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV) bzw. Unfallkassen in den Ländern, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) oder die Landessozialministerien sowie die einschlägigen Wissenschaften. Auch die Tarifparteien haben im Bereich des Arbeitsschutzes für Erzieherinnen erste Schritte getan.

Der Arbeits- und Gesundheitsschutz an Schulen ist ein »dickes Brett«, das an einigen Stellen gut an- und aufgebohrt ist. Vielen Dank allen, die mit ihrem Engagement und Wissen zu diesem Buch beigetragen haben, sowie denjenigen, die aufgrund dieses Buches mit ihrem Engagement zu gesunden Arbeitsbedingungen an Schulen beitragen.

Anne Jenter

Mitglied des Geschäftsführenden Vorstands der GEW von 2005 bis 2013

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Geleitwort	9
Abkürzungsverzeichnis	15
Literaturverzeichnis	23
A. Arbeitswissenschaftliche Grundlagen	27
B. Beispiele der Ressourcen und Probleme in einigen Bundesländern .	33
I. Baden-Württemberg	33
II. Hessen	37
III. Niedersachsen	40
IV. Nordrhein-Westfalen	43
C. Arbeitsschutzrechtliche Anforderungen an die Organisation des Arbeits- und Gesundheitsschutzes	48
I. Wachsende Bedeutung des Organisationsrechts für den Arbeitsschutz	48
II. Organisationsstrukturen	53
1. Unterstützende und beratende (Experten-)Organisation nach dem Arbeitssicherheitsgesetz	53
a) Fachkräfte für Arbeitssicherheit und BetriebsärztInnen	54
b) Betriebspraktische Unterstützungsorganisation: Sicherheitsbeauftragte nach § 22 SGB VII	58
2. Sicherheitsinformation, -kommunikation und -kooperation: Vor allem der Arbeitsschutzausschuss	60
3. Organisationspflichten nach § 3 Abs. 2 ArbSchG	62
III. Arbeitsschutz als Prozess – Die Verfahren und Instrumente des Arbeitsschutzrechts	65
1. Grundlagen	65
2. Die Gefährdungsbeurteilung als Basis für eine Arbeitsschutz- politik, die an den realen Sicherheits- und Gesundheits- problemen anknüpft	67

a) Funktion und gesetzliche Anforderungen an die Gefährdungsbeurteilung	68
b) Gefährdungsbeurteilung im Schulbereich	70
3. Maßnahmen auf Grundlage der Gefährdungsbeurteilung planen und treffen (§ 3 Abs. 1 ArbSchG)	73
4. Durchführung der Maßnahmen (§ 3 Abs. 2 ArbSchG)	74
5. Wirksamkeitsüberprüfung und Anpassungsmaßnahmen (§ 3 Abs. 1 ArbSchG)	75
6. Arbeitsschutzrecht und Arbeitsschutzmanagement	77
IV. Gesundheitsförderung und Gesundheitsmanagement	78
D. Grundsätzliche Hemmnisse für die Rechtsdurchsetzung im Bereich der öffentlichen Schulen	81
I. Arbeits- und Gesundheitsschutz in Zeiten knapper Kassen: Der Haushaltsvorbehalt	81
1. Einheitlichkeit des Arbeitsschutzrechts – Anwendbarkeit auch im Öffentlichen Dienst	82
2. Arbeitsschutzrechtliche Pflicht des Arbeitgebers, die erforderlichen Mittel für den Arbeits- und Gesundheitsschutz bereitzustellen	82
3. Konfliktlage zwischen der Pflicht, die erforderlichen Mittel für den Arbeitsschutz bereitzustellen und dem Haushaltsrecht?	83
II. Probleme der Rechtsdurchsetzung durch die Zuständigkeits- teilung von Schulhoheitsträgern und Schulträgern	85
1. Beispiele arbeitsteiliger Erfüllung von Arbeitsschutzpflichten	86
2. Primäre Arbeitsschutzverantwortung des Arbeitgebers/Dienstherrn	87
3. Modifizierung der Arbeitsschutzverantwortung durch das Schulorganisationsrecht?	88
E. Beteiligung und Mitbestimmung der Interessenvertretungen im betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz	91
I. Beteiligung im Arbeits- und Gesundheitsschutz – Funktionen und unionsrechtlicher Hintergrund	91
II. Erlangen von Informationsmacht	94
1. Allgemeiner Informationsanspruch	94
2. Spezielle Informationsrechte für den Arbeits- und Gesundheitsschutz	95
a) Verdeutlichung der allgemeinen Informationsrechte durch § 81 BPersVG	96
b) Unmittelbare Information durch Teilnahmerechte	96

3.	Sonderprobleme im Schulbereich, vor allem bei Begehungen und Besichtigungen	97
4.	Differenzierungen zwischen den Beteiligungsrechten in den Bundesländern	100
III.	Mitbestimmungsrechte	101
1.	Überblick	101
2.	Verfassungsrechtliche Grenzen?	102
3.	Sachmaßnahmen	104
4.	Prozesse und Verfahren	106
5.	Organisatorische Aspekte	109
6.	Bedeutung spezieller Mitbestimmungsrechte über die Bestellung und Abberufung von Funktionsträgern des Arbeits- und Gesundheitsschutzes	110
F.	Exemplarische aktuelle Handlungsfelder	113
I.	Mängel in der Arbeitsorganisation/der Arbeitszeit/bei psychischen Belastungen	113
II.	Aufbau der Arbeitsschutzorganisation	117
1.	Die Strukturen der Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebs- ärztInnen klären, diese bestellen und deren Aufgaben regeln . . .	118
2.	Sicherheitsbeauftragte bestellen	122
3.	Arbeitsschutzausschüsse: Foren der Kommunikation und Kooperation	123
III.	Gefährdungsbeurteilung	125
IV.	Lärm in der Schule	126
V.	Mängel der »Arbeitsstätte Schule«	128
VI.	Gefahrstoffe/Immissionen im Gebäude	130
VII.	Gewalt an der Schule	131
G.	Zusammenfassung	134

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Union
Abschn.	Abschnitt
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
allg.	allgemein
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AP	Arbeitsrechtliche Praxis (Zeitschrift)
ArbG	Arbeitsgericht
ArbMedVV	Arbeitsmedizinische Vorsorge-Verordnung
ArbR	Arbeitsrecht
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
ArbSchR	Arbeitsschutzrecht
ArbStättV	Arbeitsstättenverordnung
Art.	Artikel
ASA	Arbeitsschutzausschuss
ASiG	Arbeitssicherheitsgesetz
Aufl.	Auflage
AÜG	Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz)
Ausg.	Ausgabe
AVEM	Arbeitsbezogene Erlebnis- und Verhaltensmuster
Az.	Aktenzeichen
AZURLASchVO BW	Arbeitszeit-, Urlaubs- und Arbeitsschutzverordnung Baden-Württemberg
BAAM	Verfahren zur Beurteilung von Arbeitsinhalten, Arbeitsorganisation, Mitarbeiterführung und sozialen Beziehungen
BAD	Berufsgenossenschaftlicher Arbeitsmedizinischer und Sicherheitstechnischer Dienst Gesundheitsvorsorge und Sicherheitstechnik GmbH

BAG	Bundesarbeitsgericht
BArbBl.	Bundesarbeitsblatt
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
Bbg	Brandenburg
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
bearb.	bearbeitet
BeLA	Belastungsanalyse
BEM	Betriebliches Eingliederungsmanagement
bes.	besondere(e/s); besonders
betr.	betreffend
BetrSichV	Betriebssicherheitsverordnung
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
bez.	bezüglich
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGM	Betriebliches Gesundheitsmanagement
BGV	Berufsgenossenschaftliche Vorschriften
BildscharbV	Bildschirmarbeitsverordnung
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnungen
BIT	Berufsforschungs- und Beratungsinstitut für interdisziplinäre Technikgestaltung (BIT e. V.)
BKK	Betriebskrankenkasse
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BPersVG	Bundespersönalvertretungsgesetz
BPersVR	Bundespersönalvertretungsrecht
BSG	Bundessozialgericht
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
Buchst.	Buchstabe
bugis	beteiligungsgestützte und umsetzungsorientierte Gefährdungsbeurteilung in Schulen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise

ca.	circa
COPSOQ	Copenhagen Psychosocial Questionnaire – Mitarbeiterbefragung zu psychischen Belastungen am Arbeitsplatz
DÄBl	Deutsches Ärzteblatt (Zeitschrift)
DAK	Deutsche Angestellten Krankenkasse
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
dB(A)	Dezibel (Maß für Lärmimmissionen)
DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung
d. h.	das heißt
DIpF	Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung
Diss.	Dissertation
ebd.	ebenda
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-Richtlinie 89/391/EWG	Richtlinie 89/391/EWG des Rates über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit
entspr.	Entsprechend
et. al.	et alii (und andere)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
e. V.	eingetragener Verein
evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FASS	Fragebogen zur Arbeitssituation an Schulen
f., ff.	folgend, folgende
FFAS	Freiburger Forschungsstelle Arbeits- und Sozialmedizin
FOSIS	Förderung von Schutzfaktoren in der Schule
FN	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt am Europäischen Gerichtshof
GBI.	Gesetzblatt
GDA	Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie
geänd.	geändert
GefStoffV	Gefahrstoffverordnung

gem.	gemäß
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GHWRGS	Grund-, Haupt-, Werkreal-, Real-, Gemeinschafts- und Sonderschulen
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
grdl.	grundlegend
grds.	grundsätzlich
GUV-V	Unfallverhütungsvorschrift eines Gemeindeunfallversicherungsverbands
GVBl BY	Gesetz- und Ordnungsblatt Bayern
HaKo	Handkommentar
HaKo-ArbSchR	Handkommentar zum gesamten Arbeitsschutzrecht
HGrG	Haushaltsgrundsätzegegesetz
h. M.	herrschende Meinung
HPR	Hauptpersonalrat
Hrsg.	HerausgeberIn
Hs.	Halbsatz
IAG	Institut für Arbeit und Gesundheit der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung
i. d. F.	in dieser Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. d. S.	in diesem Sinne
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
insg.	insgesamt
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JbRSoz	Jahrbuch für Rechtssoziologie
jurisPR-ArbR	jurisPraxisReportArbeitsrecht
JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
Komm.	Kommentar

KMK	Kultusminister-Konferenz
LAG	Landesarbeitsgericht
LAGE	Entscheidungssammlung des Landesarbeitsgerichts
LärmVibrations- ArbSchV	Lärmvibrationsarbeitsschutzverordnung
Lit.	Literatur
lit.	Litera
Losebl.	Loseblatt
LPVG	Landespersonalvertretungsgesetz
LSA	Land Sachsen-Anhalt
m. Anm.	mit Anmerkung(en)
MAS	Medical Airport Service
mind.	Mindestens
Mio.	Million
Mitt.	Mitteilung(en)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
No.	Number (Nummer)
Nr.	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälisches Verwaltungsblatt
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
o.	oben
o. a.	oben angeführt/angegeben
o. Ä.	oder Ähnliche(s)
o. g.	oben genannt
OVG	Oberverwaltungsgericht
PersR	Personalrat (Zeitschrift)
PersV	Die Personalvertretung (Zeitschrift)
PersVG	Personalvertretungsgesetz
PISA	Programme for International Student Assessment
PSA-BenutzV	PSA-Benutzungsverordnung (= Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen bei der Arbeit)

RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens (Zeitschrift)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
s.	siehe
s. a.	siehe auch
SchG	Schulgesetz
s. i. s.	sicher ist sicher (Zeitschrift)
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
Seveso-III-Richtlinie 2012/18/EU	Richtlinie zur Beherrschung von Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit (Zeitschrift)
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch: Allgemeiner Teil
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch: Gesetzliche Kranken- versicherung
SGB VII	Sozialgesetzbuch Siebtes Buch: Gesetzliche Unfall- versicherung
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch: Rehabilitation und Teilhabe#behinderter Menschen
Slg.	Sammlung
SLIC	Senior Labour Inspectors Committee – Ausschuss hoher Arbeitsaufsichtsbeamter in der Europäischen Union
sog.	so genannt(e)
StörfallV	Störfall-Verordnung
TAS	Technischer Arbeitsschutz
TVG	Tarifvertragsgesetz
TzBfG	Teilzeit- und Befristungsgesetz
u. a.	unter anderem
u. Ä.	und Ähnliche(s)
ukh-inform	Magazin der Unfallkasse Hessen (UKH)
urspr.	ursprünglich
u. U.	unter Umständen
UVV	Unfallverhütungsvorschrift

Verf.	VerfasserIn
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VO (EG)	Verordnung der Europäischen Gemeinschaft
Vol.	Volume
WissR	Wissenschaftsrecht (Zeitschrift)
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
z. B.	zum Beispiel
ZESAR	Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht
z. T.	zum Teil
ZTR	Zeitschrift für Tarifrecht

Literaturverzeichnis

- Altwater, Lothar*, Bundespersonalvertretungsgesetz mit Wahlordnung und ergänzenden Vorschriften, Kommentar für die Praxis, 8. Auflage, Frankfurt am Main 2012
- Anzinger, Rudolf/Bieneck, Hans-Jürgen*, Kommentar zum Arbeitssicherheitsgesetz, Heidelberg 1998
- Anzinger, Rudolf/Wank, Rolf (Hrsg.)*, Entwicklungen im Arbeitsrecht und Arbeitsschutzrecht: Festschrift für Otfried Wlotzke zum 70. Geburtstag, München 1996
- BAuA (Hrsg.)*, Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung, Berlin 2014
- BAuA (Hrsg.)*, Lehrerergesundheit, Tagungsbericht 141, Dortmund 2005
- Bauer, Joachim*, Die Freiburger Schulstudie zur Lehrerergesundheit 2004, im Internet unter: www.psychotherapie-prof-bauer.de
- Bauer, Joachim et. al.*, Working conditions, adverse events and mental health problems in a sample of 949 German teachers, International Archives of Occupational and Environmental Health, Vol. 80, No. 5, 2007, S. 442 ff.
- Bieback, Hans-Jürgen (Hrsg.)*, Strukturwandel des Arbeitsschutzes, Opladen 1999
- Brandl, Sebastian, Stelzl, Bernhard*, Arbeitsbedingungen und Belastungen im öffentlichen Dienst, Arbeitspapier Nr. 290, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2013
- Bücker, Andreas*, Von der Gefahrenabwehr zur Risikoversorge und Risikomanagement im Arbeitsschutzrecht: eine Untersuchung am Beispiel der rechtlichen Regulierung der Sicherheit von Maschinen unter dem Einfluss der europäischen Rechtsangleichung, Berlin 1997
- Bücker, Andreas/Feldhoff, Kerstin/Kohte, Wolfhard*, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt: europäische Herausforderungen für das deutsche Arbeitsrecht, Neuwied 1994
- Büge, Joachim*, Personalvertretung und demokratisches Prinzip – Ein Wunsch nach Ende der Debatte, PersR 2003, S. 171 ff.
- Cecior, Alfred/Vallendar, Willi/Lechtermann, Dirk*, Das Personalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Losebl., 61. Aktualisierung, München 2014
- Faber, Ulrich*, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten des § 3 ArbSchG:

- Organisations- und Verfahrenspflichten, materiellrechtliche Maßstäbe und die rechtlichen Instrumente ihrer Durchsetzung, Berlin 2004
- Faber, Ulrich*, Personalratsarbeit in angemieteten Dienstgebäuden, PersR 2013, S. 358 ff.
- Fischer, Alfred/Goeres, Hans-Joachim*, Personalvertretungsrecht des Bundes und der Länder: erläutert auf der Grundlage des Bundespersonalvertretungsgesetzes unter Einbeziehung des Personalvertretungsrechts der Länder, Losebl.-Ausz. Stand 2013
- Germelmann, Claas-Hinrich/Binkert, Gerhard*, Personalvertretungsgesetz Berlin mit Wahlordnung, 3. Auflage, Frankfurt am Main 2010
- Hundeloh, Heinz*, Lehrerergesundheit – ein Handlungsfeld der gesetzlichen Unfallkassen, DGUV-Forum 2012 Nr. 11, S. 10 ff.
- Ilbertz, Wilhelm/Widmaier, Ulrich/Sommer, Stefan*, Bundespersonalvertretungsgesetz: mit Wahlordnung unter Einbeziehung der Landespersonalvertretungsgesetze, 12. Auflage, Stuttgart 2012
- Jenter, Anne/Faber, Ulrich*, Arbeits- und Gesundheitsschutz der Lehrkräfte, PersR 2008, S. 58 ff.
- Jenter, Anne/Faber, Ulrich*, Fachkräfte für Arbeitssicherheit im Schuldienst, PersR 2010, S. 432 ff.
- Kiesche, Eberhard*, Die Fachkraft für Arbeitssicherheit im öffentlichen Dienst, PersR 2010, S. 328 ff.
- Köckeritz, Hagen*, Arbeitsschutz und dessen Überwachung im Bereich des öffentlichen Dienstes, Frankfurt am Main, 2013
- Kohte, Wolfhard*, Arbeits- und Gesundheitsschutz in der Schule, RdJB 2008, S. 198 ff.
- Kohte, Wolfhard*, Betriebliche Gesundheitsförderung – vom Stahlwerk in die Schule, Festschrift für Wolfgang Slesina, 2008, S. 193 ff.
- Kohte, Wolfhard/Faber, Ulrich*, Novellierung des Arbeitsstättenrechts – Risiken und Nebenwirkungen einer legislativen Schlankheitskur, DB 2005, S. 224 ff.
- Kohte, Wolfhard/Faber, Ulrich/Feldhoff, Kerstin (Hrsg.)*, Handkommentar zum gesamten Arbeitsschutzrecht, Baden-Baden 2014
- Kollmer, Norbert/Klindt, Thomas (Hrsg.)*, Arbeitsschutzgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2011
- Kollmer, Norbert/Vogl, Markus*, Das Arbeitsschutzgesetz: Darstellung der Rechtslage für Arbeitgeber, Beschäftigte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit, 2. Auflage, München 1999
- Lorenz, Georg*, Anm. zu VG Göttingen, Beschluss vom 07.03.2001, Mitbestimmung des Personalrats beim Arbeitsschutz (Az.: 7 A 7003/95), PersR 2002, S. 38 f.
- Lorenzen, Uwe (Hrsg.)*, Bundespersonalvertretungsgesetz, Loseblatt, Heidelberg 2013

- Melzer, Uwe*, Neufassung des LPVG in Baden-Württemberg, *PersR* 2014, S. 201 ff.
- Nitsche, Detlev*, Mitbestimmungsrechte von Personalräten bei der Gefährdungsanalyse nach § 5 ArbSchG, *PersR* 2005, S. 345 ff.
- Neubert, Roland*, Das Personalvertretungsgesetz NRW, 11. Auflage, Essen 2012
- Nübling, Matthias/Stößel, Ulrich/Michaelis, Martina*, Messung von Führungsqualität und Belastungen am Arbeitsplatz, in *Fehlzeiten-Report* 2009, Heidelberg 2010, S. 253 ff.
- Nübling, Matthias/Lincke, Hans-Joachim*, Psychosoziale Faktoren im Lehrberuf, in: *Gute Arbeit* 4/2013, S. 11 ff.
- Oeynhausen, Manfred/Birnbaum, Christian*, Schulrecht Nordrhein-Westfalen: Handbuch für die Praxis, 2. Auflage, Stuttgart 2005
- Oppolzer, Alfred*, Gesundheitsmanagement im Betrieb, 2. Auflage, Hamburg 2010
- Pieper, Ralf*, Arbeitsschutzrecht (ArbSchR), 5. Auflage, Frankfurt am Main 2012
- Plog, Ernst (Begr.)*, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, Losebl., Neuwied 2013
- Richardi, Reinhard (Hrsg.)*, Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, 3. Auflage, München 2009
- Richardi, Reinhard/Dörner, Hans-Jürgen/Weber, Christoph (Hrsg.)*, Personalvertretungsrecht, 4. Aufl., München, 2012
- Rudow, Bernd*, Die Arbeit des Lehrers: zur Psychologie der Lehrertätigkeit, Lehrerbelastung und Lehrgesundheit, Bern u. a. 1994
- Schmidt, Ingrid*, Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein aus der Sicht der Arbeitsgerichtsbarkeit, *PersR* 1996, S. 472 ff.
- Schönwelder, Hans-Georg/Berndt, Jörg/Ströver, Frauke/Tiesler, Gerhart*, Belastung und Beanspruchung von Lehrerinnen und Lehrern, Dortmund 2003
- Unterbrink, Thomas et. al.*, Burnout and effort-reward-imbalance in a sample of 949 German teachers, *International Archives of Occupational and Environmental Health*, Vol. 80, No. 5, 2007, S. 433 ff.
- Veigel, Bernd*, Das niederländische Arbeitsschutzrecht und die Umsetzung der Rahmenrichtlinie in den Niederlanden, Baden-Baden 2002
- Von Roetteken, Torsten*, Verfassung und Personalvertretungsrecht, *NVwZ* 1996, S. 552 ff.
- Wank, Rolf*, Kommentar zum technischen Arbeitsschutz (TAS), München 1999
- Weber, Andreas/Weltle, Dieter/Lederer, Peter*, Frühinvalidität im Lehrberuf: Sozial- und arbeitsmedizinische Aspekte, *Deutsches Ärzteblatt* vom 26.03.2004, S. A 850 ff.
- Welkoborsky, Horst, Herget, Gunnar*, Landespersonalvertretungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 5. Auflage, Frankfurt am Main, 2012
- Wilrich, Thomas*, Verantwortlichkeit und Pflichtenübertragung im Arbeitsschutzrecht, *DB* 2009, 1294 ff.

- Wlotzke, Otfried*, Ausgewählte Leitlinien des Arbeitsschutzgesetzes, in Festschrift für Wolfgang Däubler, 1999, S. 654 ff.
- Zimolong, Bernhard (Hrsg.)*, Management des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, Wiesbaden 2001
- Zimolong, Bernhard/Kohte, Wolfhard*, Integrativer und kooperativer Arbeits- und Umweltschutz in der Metallindustrie IKARUS: Organisatorische, rechtliche und psychologische Perspektiven, Kröning 2006

A. Arbeitswissenschaftliche Grundlagen

Der im Dezember 2006 vorgelegte Bericht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und über das Unfall- und Berufskrankheitengeschehen der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2005¹ weist erstmals aus, dass die Arbeitsunfähigkeitsraten in pädagogischen Berufen nach Art und Umfang über dem Durchschnitt aller Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland (also unter Einschluss der Beschäftigten in Industrie und Bau) liegt.² Damit setzt sich ein Trend fort, der bereits im Bericht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit im Jahr 2004 deutlich zu erkennen war.³ Folgerichtig ist im Bericht 2005 ausdrücklich von der Bundesregierung festgehalten worden, dass die 672 000 hauptberuflichen Lehrkräfte in allgemeinbildenden Schulen eine wichtige und umfangreiche Zielgruppe im Bereich betrieblicher Prävention darstellen. Trotz korrigierender versorgungsrechtlicher Maßnahmen ist weiterhin eine beachtliche Quote vorzeitiger Dienstunfähigkeit festzustellen. Arbeitsmedizinische Analysen⁴ von amtsärztlichen Gutachten in Bayern zeigen, dass fachärztlich hinreichend deutlich festgestellte psychische Störungen und psychosomatische Krankheiten bei Lehrkräften – vor allem bei Lehrerinnen – mit weit über 50 % die Hauptdiagnose beim vorzeitigen Ausscheiden sind. Auch andere medizinische und arbeitswissenschaftliche Untersuchungen haben vergleichbare Ergebnisse gezeigt, so dass die Bundesregierung wirksame Maßnahmen für betriebliches Stressmanagement und zum Schutz bei psychischer Fehlbeanspruchung für erforderlich hält. Inzwischen wurden erste Modellprojekte eingeführt, die Kompetenztraining durch den schulpsychologischen Dienst, das Eindämmen des Stressors Lärm, einen besseren Umgang mit innerschulischen Belastungsfaktoren und andere Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung einleiteten.⁵

Diesen Aussagen, die mit ihrer Aufnahme in den Sicherheits- und Gesundheitsbericht eine gewissermaßen »regierungsamtliche« Anerkennung gefunden haben, ging eine mehr als zehn Jahre dauernde arbeitswissenschaftliche,

1 BT-Drs. 16/3915.

2 Dazu die Tabellen in BT-Drs. 16/3915, S. 120, 192.

3 Dazu BT-Drs. 16/319, S. 46, 54, 184.

4 *Weber/Weltle/Lederer*, DÄBl 2004, A 850 ff.

5 BT-Drs. 16/3915, S. 84 ff.

arbeitsmedizinische und arbeitspsychologische Diskussion voraus, in der Beobachtungen aus verschiedenen Schulen sowie aus der internationalen Diskussion zusammengetragen worden waren. Eine Zusammenfassung und Bündelung hatte diese Diskussion in einem Workshop der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin im Jahr 2004 in Berlin gefunden. Exemplarisch war z. B. im Projekt Lehrergesundheit Rheinland-Pfalz festgestellt worden, dass die vorzeitige Dienstinfähigkeit von Lehrkräften deutlich höher liegt als diejenige der anderen Berufsgruppen der Landesverwaltung in Rheinland-Pfalz.⁶ Auch weitere Untersuchungen in der Folgezeit dokumentierten zunächst, dass weniger als 20 % der Lehrkräfte bis zum Erreichen der Altersgrenze beschäftigt werden konnten.⁷ Inzwischen liegt diese Quote bei ca. 30 %.⁸ Dies macht deutlich, dass der gesundheitliche Verschleiß von Lehrkräften ein reales Problem sowohl für die Betroffenen als auch für die Länderfinanzminister ist.⁹ Zu den Ursachen gehören hohe psychische Belastungen im beruflichen Alltag ebenso wie belastende Arbeitsbedingungen und Defizite in der Arbeitsumwelt, wie z. B. physische Belastungen durch Lärm und nicht hinreichend renovierte und gepflegte Arbeitsstätten.

Ein so hohes Maß an Belastungen verlangt eine für diese Herausforderungen besonders aufmerksame und engagierte Organisation und Personalführung, die die Ressourcen, die den einzelnen Lehrkräften zur Verfügung stehen, fördert und unterstützt. Bis vor wenigen Jahren war eine solche Förderung der Ressourcen noch nicht einmal Gegenstand der Programmatik der jeweiligen Landesregierungen. Obgleich im Öffentlichen Dienst die zentralen Arbeitsschutzrichtlinien der Europäischen Gemeinschaft im Wesentlichen bis zum 31.12.1992 umzusetzen waren, wurde bis zum Ende der 1990er Jahre in den meisten Bundesländern noch nicht einmal die schulbezogene Organisation nach § 16 ASiG regelgerecht installiert.

Erst in den letzten Jahren ist – auch im Zusammenhang mit den PISA-Diskussionen in der Öffentlichkeit – deutlich geworden, dass eine Schule nur dann eine erfolgreiche Schule sein kann, wenn sie für alle Beteiligten eine gesunde Schule ist. Dieses Ziel ist nur zu erreichen, wenn auch die Gesundheit der beschäftigten Lehrkräfte gefördert und unterstützt wird. Daher wurden in mehreren Bundesländern Projekte zur »gesunden Schule« eingeleitet, die sich allerdings teilweise stärker auf die Situation der Schülerinnen und Schüler konzentrierten, als auf die der LehrerInnen. Eine aktive Rolle spielten und

6 Heyse in BAuA (Hrsg.), *Lehrergesundheit*, 2005, S. 91, 94; ähnlich die bayerischen Ergebnisse bei *Weber/Weltle/Lederer*, DÄBl 2004, A 850, 858.

7 *Kohle*, RdJB 2008, 198, 199.

8 Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 6.1, *Versorgungsempfänger des Öffentlichen Dienstes* 2013, S. 101.

9 Dazu auch *Brandl/Stelzl*, S. 59 ff.

spielen hier auch einige Krankenkassen, die im Rahmen einer stärker präventiven und aktivierenden Nutzung des Sozialrechts Aktionen zur »gesunden Schule« anregten und unterstützten.¹⁰ Die Unfallkassen, bei denen die Schülerinnen und Schüler sowie ein Teil der Lehrkräfte versichert sind, widmeten der Schule in den letzten Jahren eine große Aufmerksamkeit. Wichtige Informationen enthält das im August 2006 ins Netz gestellte Handbuch »Lehrergesundheit – Baustein für eine gute gesunde Schule«, das der Bundesverband der Unfallkassen in einem gemeinsamen Projekt mit der DAK erarbeitete.¹¹ Die seit 1996 eindeutig bestehende, den jeweiligen Dienstherrn/Arbeitgebern zugewiesene elementare Aufgabe der Gefährdungsbeurteilung nach § 5 ArbSchG an jedem Arbeitsplatz ist bis heute dagegen nicht flächendeckend vorgenommen worden.

Diese Situation hat konzeptionelle und organisatorische Ursachen. Organisatorische Defizite (auf die im nächsten Abschnitt ausführlich eingegangen wird) ergeben sich bereits aus der nicht hinreichend entwickelten Organisation der Arbeitssicherheit, die mit minimalen Einsatzzeiten weit hinter den Anforderungen zurückbleibt, die in den Unfallverhütungsvorschriften der Unfallversicherungsträger des Öffentlichen Dienstes statuiert worden sind. Konzeptionelle Defizite ergeben sich aus der Tatsache, dass für eine realistische und zeitgerechte Gefährdungsbeurteilung, die neue arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zum Schulalltag berücksichtigt, neue Instrumente zu erstellen waren. Inzwischen liegt eine Reihe von solchen Instrumenten vor, mit denen diese Aufgabe nachhaltig gefördert werden kann. Eine Aufgabe der so zu realisierenden Gefährdungsbeurteilungen besteht darin, die bisher vorhandenen Modelle und Konzepte der praktischen Bewährung in großem Umfang auszusetzen und auf diese Weise herauszufinden, welche Instrumente am besten geeignet sind. Hierbei muss die Theorie mit der Praxis kommunizieren.

Als gesichertes Erkenntnis lässt sich inzwischen festhalten, dass zu den spezifischen Belastungsfaktoren für Lehrerinnen und Lehrer die Interaktivität des Bildungs- und Erziehungsauftrags gehört, die in aller Regel mit arbeitspsychologisch bedenklichen längerfristigen simultanen Mehrfachanforderungen verbunden ist.¹² Der auf Gegenseitigkeit angelegte Bildungs- und Erziehungsprozess birgt ein beachtliches Konflikt- und Störungsrisiko¹³ auf der Arbeits- und Beziehungsebene, denn das Erfüllen dieses Auftrags setzt auf der Schülernenseite Mitarbeit und aktive Bereitschaft zum Lernen voraus, so dass der

10 Zum Beispiel der Leitfaden des Landesverbands für Gesundheit Sachsen-Anhalt e.V. und des BKK-Bundesverbandes, *Audit Gesunde Schule*, Bremerhaven 2005.

11 Vollständig dokumentiert bei www.dak.de/content/dakkundenservice/lehrergesundheit.html sowie www.unfallkassen.de.

12 Heyse in *Lehrergesundheit*, S. 91, 100; *Brandl/Stelzl*, S. 60 ff.

13 Dazu auch *Nieskens* in *Handbuch Lehrergesundheit*, 2006, S. 19, 37 ff.; grundlegend bereits *Rudow*, *Die Arbeit des Lehrers*, 1994, S. 37 ff.

Erfolg von Lehrerinnen und Lehrern auch von der Mitwirkung der SchülerInnen abhängig ist. Das Lern- und Sozialverhalten der SchülerInnen ist allerdings nicht unabhängig von den fachlichen, pädagogischen und sozialen Kompetenzen der jeweiligen Lehrkraft.

Dieser interaktive Prozess vollzieht sich unter spezifischen äußeren und organisatorischen Rahmenbedingungen, die sowohl durch die Größe und Zusammensetzung der Klassen, als auch durch die jeweilige Schulorganisation und die Schulumgebung nachhaltig beeinflusst werden. Die bisher vorgenommenen Gefährdungsbeurteilungen zeigten, dass in einem nicht geringen Ausmaß auch die Qualität, Ordnung und Hygiene in der Arbeitsstätte, Lärm¹⁴ sowie organisatorische Rahmenbedingungen eine große Rolle spielen.¹⁵

Moderner Arbeitsschutz nutzt auch die neueren Erkenntnisse der Salutogenese (Gesamtheit der gesundheitsfördernden und -erhaltenden Faktoren/Gesundheitsentstehung), die auf die Stärkung der jeweiligen persönlichen Ressourcen der Beteiligten setzt, so dass innerbetriebliche Kooperation, Partizipation und Unterstützung eine zentrale Rolle spielen. In den aktuellen Diskussionen um psychische Belastungen am Arbeitsplatz sind diese Erkenntnisse seit längerer Zeit akzeptiert; es wird angestrebt, diese auch mit den Methoden betrieblichen Gesundheitsmanagements entsprechend zu fördern.

Daneben zeigen die bisherigen Gefährdungsbeurteilungen aber auch, dass in der heutigen Schule in beachtlichem Umfang ebenfalls klassische Arbeitsschutzaufgaben zu bewältigen sind. Neuere Untersuchungen zur akustischen Ergonomie der Schule¹⁶ dokumentieren, dass in Schulen breit angelegte Maßnahmen des technischen und organisatorischen Lärmschutzes möglich sind. Sowohl durch eine ergonomieorientierte akustische Sanierung der Schulräume als auch durch eine Änderung der Unterrichtsorganisation war es möglich, die Beanspruchungen der Lehrkräfte sowie der Schülerinnen und Schüler durch Lärm im Unterricht signifikant zu senken. Die von der Bundesregierung 2007 beschlossene Lärmvibrationsarbeitsschutzverordnung (LärmVibrationsArbSchV), mit der die EG-Lärmschutzrichtlinie RL 2003/10/EG umgesetzt wird, ist daher nicht nur für klassische Industriebetriebe, sondern auch für Schulen¹⁷ von nachhaltiger Bedeutung. Dies setzt bei den für die Schule Verantwortlichen allerdings ein entsprechendes Problembewusstsein voraus. Darüber hinaus muss eine hinreichend differenzierte, organisatorische Infrastruktur bestehen bzw. geschaffen werden, die die einzelnen dazu erforderlichen Schritte mit

14 Ausführlich Schönwälder u. a., Belastung und Beanspruchung von Lehrerinnen und Lehrern, 2003, S. 57 ff.

15 Heyse in Lehrergesundheits, S. 91, 101.

16 Oberdörster/Tiesler, Akustische Ergonomie der Schule, 2006.

17 Ebenso für Kindertagesstätten Seibt/Khan, Gesundheitsförderung und Arbeitsfähigkeit in Kindertagesstätten, 2005.

Sachkunde, Beharrlichkeit und Effizienz umsetzen kann. Da somit in jeder Schule eine Gefährdungsbeurteilung nach § 3 LärmVibrationsArbSchV erforderlich ist, die ebenso wie die jeweiligen Messungen nach § 5 LärmVibrations-ArbSchV nur von fachkundigen Personen durchgeführt werden darf, ist eine deutliche Erhöhung der Zahl der Fachkräfte für Arbeitssicherheit im Schulbereich geboten. Diese Notwendigkeit wurde bestätigt und bestärkt durch die Neufassung des Anhangs 3.7. der Arbeitsstättenverordnung im Jahr 2010, mit dem das generelle Gebot der Lärminderung für alle Arbeitsstätten ausdrücklich fixiert wurde und der Anschluss an die aktuellen gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse gefunden werden kann.¹⁸

Die seit 2006 schrittweise eingeleiteten Gefährdungsbeurteilungen in mehreren Bundesländern bestätigten die arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse. Statistisch repräsentativ sind vor allem die Ergebnisse der Befragung von über 50 000 Lehrkräften in Baden-Württemberg, mit denen sowohl die erhöhten emotionalen Anforderungen an Lehrkräfte als auch die Bedeutung klassischer Arbeitsschutzthemen (wie Lärmbelastung in einem Teil der Schulen) bestätigt wurden.¹⁹

Es war daher konsequent, dass im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) bereits 2008 ein erstes »Arbeitsprogramm Schulen« vereinbart wurde. Dieses Programm mit dem Titel »Sensibilisierung von Schülerinnen und Schülern zum Thema Sicherheit und Gesundheitsschutz in Schulen« sollte sowohl einen Beitrag zur Förderung einer gesellschaftlichen Präventionskultur, als auch zur Sicherung und Stärkung der Gesundheit der Lehrkräfte leisten. Bereits die Vereinbarung dieses Programms zeigte, dass die auch von uns geteilte Einschätzung, dass der Arbeitsschutz an Schulen verbesserungsbedürftig ist, im Kreis der Expertinnen und Experten des Arbeitsschutzes Zustimmung findet.

In der allgemeinen Bestandsaufnahme der GDA wurde festgestellt, dass in 69 % der Einrichtungen in »Erziehung und Unterricht« die Präventionskultur unterentwickelt ist.²⁰ Die Ministerien können sich zwar darauf berufen, dass die Werte in Landwirtschaft (90 %) und Baugewerbe (86 %) schlechter sind, aber in anderen Branchen sind sie deutlich besser, so dass auch insoweit eine Notwendigkeit zu handeln an Schulen bestätigt wurde.

Im Rahmen des »Arbeitsprogramms Schule« war zunächst als erstes Teilziel eine Verzahnung der Akteure und eine Basisinformation für alle Beteiligten angestrebt worden. Hier konnte ein Teilerfolg festgestellt werden: Eine gemein-

18 Pieper, ArbSchR, 5. Aufl. 2012 ArbStättV Anh. 3.7. Rn. 5; Faber, HaKo-ArbSchR 2014 ArbStättV Rn. 59.

19 Nübling/Lincke, Gute Arbeit, 4/2013, S. 11 ff.; ähnlich zu den Belastungen im Kita-Bereich Rudow, Gute Arbeit, 4/2013, S. 18 ff.

20 Abschlussbericht Evaluation GDA 2008–2012, S. 116.

same Internetplattform (www.gda-schulen.de) enthält erste Basisinformationen für alle Beteiligten. In einem zweiten Schritt sollte die formelle und informelle Kooperation der Beteiligten auf Landesebene durch »Runde Tische« verbessert werden, um auf diese Weise konkrete Maßnahmen zu initiieren. Im Abschlussbericht des Arbeitsprogramms Schule wurde selbstkritisch festgestellt, dass eine Initiierung konkreter Maßnahmen nur in wenigen Fällen erfolgte.²¹ Wird berücksichtigt, dass in Deutschland circa 720 000 Lehrkräfte beschäftigt werden, zeigt sich hier also ein deutlicher Nachholbedarf. Dementsprechend empfehlen die Akteure des GDA-Arbeitsprogramms Schule, diese Arbeit kontinuierlich fortzusetzen. Ebenso streben die Unfallkassen an, ihren Internetauftritt www.sichere-schule.de fortzusetzen und auszubauen.

Eines der wenigen konkreten GDA-Projekte im Schulbereich war ein Pilotprojekt zur Sanierung von Schulgebäuden, weil in nicht wenigen Fällen grundlegende Mängel dieser Arbeitsstätten – Lärm, fehlender Hitzeschutz, hygienische Defizite, bauliche Unfallgefahren – zu verzeichnen sind. In diesem Projekt wurden systematische Schritte zur planmäßigen Ermittlung und Gefährdungsbeurteilung sowie zur effektiven Sanierung der Gebäude formuliert, die vor allem für Schulverwaltungen und Schulträger hilfreich sein werden. Obgleich im Abschlussbericht dieses wichtigen Pilotprojekts²² auch der Begriff der Partizipation genannt wird, fehlen wichtige Akteure wie »Personalrat« und »Sicherheitsbeauftragte« vollständig.²³ Dies belegt die Notwendigkeit der folgenden Studie, mit der die Anforderungen an einen partizipativen Arbeits- und Gesundheitsschutz an Schulen nach den Leitbildern des heutigen Unionsrechts erörtert werden.

21 Abschlussbericht AP Schule auf www.gda-portal.de.

22 Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Energieeffiziente, energetisch nachhaltige und lernförderliche Sanierung von Schulgebäuden, Heidelberg 2013.

23 Ebenso fehlt die für eine Gebäudesanierung unverzichtbare Kategorie der Barrierefreiheit.

B. Beispiele der Ressourcen und Probleme in einigen Bundesländern

Bereits das Beispiel des organisierten Lärmschutzes zeigt, dass Ressourcen organisiert und mobilisiert werden müssen. Der aktuelle Stand solcher Ressourcen und Probleme kann am besten anhand konkreter Entwicklungen verdeutlicht werden. Der folgende Überblick beschränkt sich auf einige der größeren Flächenländer, zumal sich hier der Dualismus zwischen dem jeweiligen Bundesland in seiner Rolle als Arbeitgeber/Dienstherr und den kommunalen Schulträgern als wichtiges Strukturmerkmal und Hemmnis für eine effektive Kommunikation besonders deutlich zeigt. Bei dieser Auswahl wird nicht verkannt, dass auch in Stadtstaaten zwischen der Senatsverwaltung und den jeweiligen Bezirksverwaltungen ähnliche Verhaltensweisen zu beobachten sind. Angesichts des Umfangs der unterschiedlichen Arbeitsschutzaufgaben bei inzwischen mehr als 700 000 Lehrkräften kann sich dieser Überblick nur auf einzelne Aspekte beziehen und weder einen vollständigen Überblick noch eine lückenlose Beschreibung der Entwicklungen seit 1996 leisten.

I. Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg wurde auf Initiative der GEW und der jeweiligen Personalräte das Thema Arbeits- und Gesundheitsschutz an Schulen zum Gegenstand einer intensiven Debatte gemacht. Schon 1998 hatte die GEW ein erstes arbeitswissenschaftliches Fachgutachten zur Gefährdungsbeurteilung der Arbeitstätigkeit und -plätze von Lehrerinnen und Lehrern vermittelt. Auf der Grundlage eines Einigungsstellenverfahrens wurde 2001 eine erste Dienstvereinbarung zur Gefährdungsbeurteilung der Arbeitsplätze der Lehrkräfte im Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulbereich erzielt, der weitere Dienstvereinbarungen zum Arbeitsschutz an den Gymnasien und an den beruflichen Schulen in Baden-Württemberg folgten. Inzwischen sichern eine Verwaltungsvorschrift und ein Rahmenkonzept die Übernahme der Verantwortung des Landes für den Arbeitsschutz nach den gesetzlichen Grundlagen, die stufenweise Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel, die Einrichtung einer

Leitstelle betriebsärztlicher Dienst sowie den Aufbau einer Struktur von AnsprechpartnerInnen auf allen Ebenen der Schulverwaltung.

Die Zentrale für die arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Beratung und Betreuung wurde in diesem Prozess in die zuständige Abteilung 1 beim Kultusministerium integriert. Sie setzt u. a. die sicherheitstechnischen Fachkräfte eines externen arbeitsmedizinischen Dienstes ein und organisiert die Durchführung der psychomentalen Gefährdungsbeurteilung. Neben dem leitenden Betriebsarzt wurde in diesem Zusammenhang auch eine 80 %-Stelle für eine leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit geschaffen.

Von 2002 bis 2005 wurden in einer ersten Testphase in rund 600 Schulen und bei 19 000 Lehrkräften (10 % bis 30 % der jeweiligen Schulen) Gefährdungsbeurteilungen vorgenommen; die Erfahrungen sowie die wissenschaftliche Auswertung der Ergebnisse zeigten, dass die dafür eingesetzten Verfahren und Fragebögen noch bearbeitungsbedürftig waren. Eine Tendenzauswertung bestätigte damals allerdings: »Nach den vorliegenden Daten würden die älteren weiblichen Lehrkräfte an Hauptschulen kumulativ das höchste Risiko einer Belastung haben.«

Bereits nach den ersten Beurteilungen hatte sich gezeigt, dass für die verlässliche Erhebung, Auswertung und Validierung einer solchen Beurteilung ein klarer organisatorischer Rahmen geschaffen werden musste. Klare Zuständigkeiten für die vorherige Information der Beschäftigten sind für die gleichmäßige Erhebung ebenso erforderlich wie ein Unterstützungs- und Kompetenznetzwerk, mit dem die jeweils neu auftretenden offenen Fragen, die am Anfang noch nicht berücksichtigt werden konnten, schrittweise geklärt werden können. Qualifizierungskonzepte sind für alle am Arbeitsschutz Beteiligten notwendig. Weiter ist konzeptionell und organisatorisch sicherzustellen, dass die jeweiligen Ergebnisse einer Beurteilung zu Maßnahmen verdichtet werden, die wiederum zeitgerecht durchzuführen sind. Gerade dieser Maßnahmenbezug der Gefährdungsbeurteilung ist ein wesentliches Element der Richtlinien des Gemeinschaftsrechts.

Vom Kultusministerium und der damaligen Stabsstelle Betriebsärztlicher Dienst wurde seit 2006 ein flächendeckendes Rahmenkonzept mit den Hauptpersonalräten verhandelt. Für die allgemeinbildenden Schulen ist auf diese Weise eine Grundlage für die flächendeckende Umsetzung des Arbeitsschutzes geschaffen worden, die beruflichen Schulen folgten. In Kooperation mit den zuständigen Personalvertretungen, den Hauptvertrauenspersonen der Schwerbehinderten sowie mit wissenschaftlicher Begleitung wurde ein aktualisiertes und präzisiertes Erhebungsinstrument »Fragebogen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz für Lehrkräfte in Baden-Württemberg« entwickelt, das vor allem auch geeignet ist, psychische Belastungen hinreichend deutlich zu erfassen. Zur weiteren Erprobung wurde dieses Instrument in einer Pretest-Phase an 20 Schulen und Schulkindergärten im Landkreis Ludwigsburg eingesetzt. Die

Prüfung der psychometrischen Messqualitäten des Lehrerfragebogens ergab nur wenige kritische Punkte, so dass eine flächendeckende Befragung erfolgen konnte. Diese Befragung fand zwischen 2008 und 2011 an allen Schulen und Schulkindergärten in Baden-Württemberg statt. Sie erfolgte auf der Basis des Fragebogens COPSOQ (Copenhagen Psychosocial Questionnaire) und des FASS (Fragebogen zur Arbeitssituation an der Schule). Mit der Konzeption, Durchführung und Auswertung war die Freiburger Forschungsstelle Arbeits- und Sozialmedizin (www.ffas.de) betraut worden.

Diese Umfrage richtete sich insgesamt an 108 000 Lehrkräfte; von diesen beteiligten sich 54 066 Lehrkräfte an 3791 Schulen. Das war eine Beteiligung von 50 % der Lehrkräfte in 91 % der Schulen und damit weltweit eine der größten Umfragen zur Gesundheit von Lehrkräften. Der Abschlussbericht wurde 2012 auf der Homepage www.arbeitsschutz-schule-bw.de veröffentlicht.²⁴ Insgesamt zeigte sich generell eine erhöhte gesundheitliche Gefährdung von Lehrkräften vor allem durch emotionale Anforderungen sowie durch einen erhöhten Work-Privacy-Konflikt. In den einzelnen Schulen ergaben sich deutliche Unterschiede bei der Ausstattung, bei Fragen des Lärmschutzes und bei der Führungsstruktur. Alle Schulen erhielten eine spezielle schulbezogene Auswertung; mit deutlicher zeitlicher Verzögerung wurden die Skalenmittelwerte den Schulämtern, den Arbeitsschutzausschüssen und den Personalräten zugeleitet. Eine strategische Umsetzung der Ergebnisse und eine entsprechende vom Ministerium forcierte Schwerpunktsetzung ist bisher noch nicht erkennbar. Ab 2014 soll die erste Wiederholungsbefragung der Lehrkräfte auf der Basis der leicht modifizierten Fragebögen erfolgen.

Umstritten war lange Zeit die flächendeckende Einstellung von Fachkräften für Arbeitssicherheit. Nach dem lange Zeit vertretenen Rechtsstandpunkt der Landesregierung meinte diese, dass sie dazu nicht verpflichtet sei und dass eine solche Bestellung ausschließlich durch die kommunalen Schulträger vorzunehmen sei; diese waren zwar zu einer Kostenbeteiligung bereit, gingen jedoch von einer Verpflichtung des Landes aus. Nachdem diese Verhandlungen der Landesregierung mit den kommunalen Trägern über sechs Jahre gedauert hatten, wurden der Hauptpersonalrat GHWRGS (Grund-, Haupt-, Werkreal-, Real-, Gemeinschafts- und Sonderschulen), in dem die GEW mehrheitlich vertreten war, aktiv. Er legte durch personalvertretungsrechtliche Initiativanträge einen Stufenplan für eine Konzeption zur Bestellung geeigneter und von der Zahl her ausreichender Fachkräfte für Arbeitssicherheit vor. Als das Kultusministerium ein Mitbestimmungsrecht verneinte, weil ihm trotz Arbeitgeberbereitschaft die Zuständigkeit für die Fachkräfte für Arbeitssicherheit fehle, leitete der zuständige Hauptpersonalrat ein personalvertretungsrechtliches Beschlussverfahren

²⁴ Anschauliche Zusammenfassung in *Nübling/Lincke, Gute Arbeit 4/2013*, S. 11 ff.

ein, das in beiden Instanzen erfolgreich war. Das Verwaltungsgericht Stuttgart und der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg stellten eindeutig fest, dass das Land Baden-Württemberg als Arbeitgeber der Lehrkräfte für die Sicherheitsorganisation und damit auch für die Bestellung einer ausreichenden Anzahl von ASiG-Fachkräften zuständig sei.²⁵ Der Hauptpersonalrat hatte eine konkrete Maßnahme zur Struktur der Fachkräfte – Kombination interner und externer Fachkräfte – vorgelegt, so dass sein Mitbestimmungsrecht ebenfalls zu bestätigen war.²⁶

In den folgenden Mitbestimmungsverhandlungen konnten sich die Personalräte nur teilweise durchsetzen. Es erfolgte zwar ab 2013 eine Bestellung von Fachkräften, jedoch ausschließlich durch Vergabe an die externe BAD GmbH. Bis zum September 2013 erfolgten Begehungen in 170 Schulen (von insgesamt mehr als 4000 Schulen). Für die Gefährdungsbeurteilungen, die von den Schulleitungen vorzunehmen sind, sind inzwischen drei Handlungshilfen erstellt worden. Dort, wo der Schulleitung die entsprechende Fachkunde fehlt, werden diese durch die Fachkräfte für Arbeitssicherheit oder durch die Unfallkasse unterstützt. Auch Richtlinien zum Umgang mit Gefahrstoffen in der Schule werden erarbeitet.

Seit 2008 ist auch die Umsetzung von § 11 ASiG in Baden-Württemberg flächendeckend erfolgt. Sowohl auf der Ebene des Ministeriums als auch auf der der Schulaufsichtsbehörden sind Arbeitsschutzausschüsse eingerichtet worden. Auf der Ebene der einzelnen Schulen können Gesundheitszirkel als auch Arbeitskreise für Arbeitsschutz gebildet werden, so dass inzwischen nach mehr als 30 Jahren dieses wichtige Partizipationsinstrument des Arbeitssicherheitsgesetzes in den Schulen in Baden-Württemberg angekommen ist.

Inzwischen hat das Kultusministerium im Juli 2014 eine Broschüre zum »Gesundheitsmanagement an den öffentlichen Schulen in Baden-Württemberg« auf der Homepage des Ministeriums eingestellt. Im Mittelpunkt dieser Broschüre stehen Maßnahmen der Gesundheitsförderung, für die jedes Jahr im Landeshaushalt insgesamt 3 Mio. € eingestellt werde. Ergänzend wird auch auf das Betriebliche Eingliederungsmanagement eingegangen, während eine Integration des Arbeitsschutzes in ein umfassendes Gesundheitsmanagement noch nicht erkennbar ist.²⁷ Einige Maßnahmen des Gesundheitsmanagements erfolgten im Rahmen der uneingeschränkten Zustimmung nach vollständiger Beteiligung der zuständigen Personalräte, in anderen Fällen wurde nur die eingeschränkte Mitbestimmung zur Geltung gebracht.

²⁵ VGH Baden-Württemberg, PersR 2010, 455; dazu Jenter/Faber, PersR 2010, 432 ff.

²⁶ Kohte, Gute Arbeit 4/2013, S. 15, 16 mit Verweis auf BVerwG, PersR 1994, 466 und 1995, 300.

²⁷ Dies ist allerdings erforderlich und vom Mitbestimmungsrecht der Personalräte gedeckt: Kohte, jurisPR-ArbR 27/2014 Anm. 1.

II. Hessen

Auch in Hessen dauerte es mehr als fünf Jahre nach Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes und fast genau zehn Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist der RL 89/391/EWG, bis formelle und konkrete Konsequenzen für den Arbeitsschutz in der Schule getroffen wurden. Mit einem grundsätzlichen Erlass vom 04.06.2002 »Arbeitsschutz, Sicherheit und Gesundheitsschutz an Schulen« wurde eine erste Zusammenfassung zu den Konsequenzen des Arbeitsschutzgesetzes vorgenommen. Dieser wurde durch einen weiteren Erlass vom 15.10.2009 aktualisiert. In diesem wurde festgestellt, dass das Arbeitsschutzgesetz für die Schule gilt und dass sämtliche Lehrkräfte – auch Beamtinnen und Beamte – als Beschäftigte zu qualifizieren sind. Für die Arbeitgeberseite wird aus der Kostenteilung zwischen Schulträger und Land ebenfalls die Schlussfolgerung gezogen, dass die Verantwortung geteilt sei. Aus der Aufteilung der Kosten ergebe sich, dass im Schulbereich die Arbeitgeberpflichten, die sich auf die Ausstattung beziehen, dem Schulträger und organisatorische und verhaltensbezogene Arbeitgeberpflichten dem Land zuzuordnen seien. Insoweit sei von einer Aufteilung der Arbeitgeberpflichten auszugehen. Für die Durchführung der Unfallverhütungsvorschriften und der Maßnahmen zur Prävention nach § 21 Abs. 1 SGB VII soll der Schulträger als Unternehmer zu qualifizieren sein; das Land Hessen soll nur zusätzlich nach § 21 Abs. 2 SGB VII in der Pflicht stehen. Diese Aufgaben sind auf die Schulleiter übertragen worden, die die Unternehmerfunktion für den inneren Schulbereich wahrnehmen sollen.

Arbeitsschutzausschüsse wurden in Anlehnung an § 11 ASiG unter Beteiligung des jeweiligen Schulträgers bei den 15 staatlichen Schulämtern gebildet, deren Tagungsfrequenz seit 2009 deutlich zugenommen hat. Inzwischen gibt es auch einen Landesarbeitsschutzausschuss. Bei jedem staatlichen Schulamt ist ein »Generalist« für Arbeitsschutz, Sicherheit und Gesundheitsschutz zuständig. Im Ministerium besteht eine Abteilung »Schule und Gesundheit«. Die arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische ASiG-Betreuung wird vom Medical Airport Service übernommen, einem regional marktstarken Dienstleister. Die Trennung in innere und äußere Schulsicherheit wurde auch im Bereich der Sicherheitsbeauftragten deutlich; für die innere Schulsicherheit wurden Sicherheitsbeauftragte nach § 22 SGB VII durch die SchulleiterInnen bestellt, während für die äußere Schulsicherheit in der Regel die Schulhausmeister/Schulhausverwalter als Sicherheitsbeauftragte durch den jeweiligen Schulträger bestellt wurden.

Auf der Ebene der Schulämter sind Fachberatungskräfte bestellt worden, die im Projekt »Schule und Gesundheit« tätig werden sollen, das als Einrichtung der betrieblichen Gesundheitsförderung zugleich zur Verbesserung der Sicherheitskultur und der Sicherheitserziehung der Schülerinnen und Schüler fungie-

ren soll. Seit 2008 steht im Mittelpunkt der Konzepte des Ministeriums der Aufbau eines Gesundheitsmanagements, das als gezielte und systematische Steuerung von Gesundheitsförderung verstanden wird.

Die Schulleitungen erhielten die Aufgabe der Gefährdungsbeurteilung. Auf einer gesonderten Homepage <http://schuleundgesundheit.hessen.de> wurden verschiedene mögliche Fragebögen und Instrumente eingestellt. Dazu gehörten ursprünglich der bekannte Fragebogen FASS aus Freiburg sowie der Fragebogen BELA (Belastungsanalyse) vom Deutschen Institut für pädagogische Forschung (DIPF). Mit diesem Fragebogen wurden erste Umfragen bei mehr als 700 Lehrkräften im Bereich des staatlichen Schulamtes Offenbach vorgenommen, evaluiert und validiert. In insgesamt 20 Schulen hatten sich 647 Lehrkräfte (88,3 % der Beschäftigten) an dieser Erhebung beteiligt. Berichtet wurden deutliche Belastungen im Bereich der Luftqualität, des Lärmpegels, des baulichen und hygienischen Zustandes der Schulen sowie beachtliche persönliche und psychische Belastungen. Inzwischen werden die Schulleitungen auf das Material der Unfallversicherung und auf einen vor allem auf die Arbeitsbedingungen zentrierten Fragebogen zur Kollegiumsbefragung – entwickelt vom Gesamtpersonalrat der Lehrerinnen und Lehrer beim Staatlichen Schulamt in Frankfurt/Main – verwiesen, der auf der Webseite von »Schule und Gesundheit« zu finden ist und online ausgefüllt werden kann. Der Onlinefragebogen wird zentral von der Abteilung Schule und Gesundheit ausgewertet. Im Rahmen einer Beratung erhalten die Schulen eine summarische Rückmeldung. Im Zeitraum von 2010 bis 2013 wurde das Instrument an 279 (von rund 2000) Schulen in Hessen eingesetzt. Es wurden 5112 Zugänge vergeben und 3621 Fragebögen ausgewertet. Die Differenz kommt folgendermaßen zustande: a) Nicht alle Interessenten füllten den Bogen aus und b) Schulen, bei denen sich weniger als ca. 70 % der Beschäftigten beteiligten, wurden nicht ausgewertet, weil die Befragungsergebnisse als nicht repräsentativ eingestuft wurden.

Insgesamt ist eine relativ weitgehende Pflichtendelegation auf die Ebene der einzelnen Schule erfolgt, die eigenständig den Arbeits- und Gesundheitsschutz und die damit zusammenhängenden Pflichten wahrnehmen soll (z. B. Entscheidung über Gefährdungsbeurteilung). Anreiz soll das Zertifikat »Gesundheitsfördernde Schule« sein, mit dem Ziel, »das Schulklima als Quelle von Leistung und Wohlbefinden zu verbessern. Mit den Mitteln der Organisations-, der Personal- und der Unterrichtsentwicklung wird die Schule als Arbeitsplatz, Lern- und Lebensraum gesundheitsförderlich gestaltet«. ²⁸ Der Ansatz ist nicht darauf ausgelegt, Arbeitsschutz im Sinne der Mängelaufdeckung und -beseitigung zu betreiben, sondern rückt eher präventiv-individuelle Maßnahmen der »Salutogenese« und Gesundheitserziehung in den Mittelpunkt. 54 Schulen erhielten

28 Broschüre zum Zertifikat, Wiesbaden, 2010.

bisher (2013) das Gesamtzertifikat, 845 Schulen ein Teilzertifikat, 40 davon das Teilzertifikat »Lehrkräftegesundheit«.

Gefährdungsbeurteilungen wurden nicht in allen Dienststellen durchgeführt, obgleich sich der bauliche Zustand vieler Schulen und das Lärmproblem als deutliche Ursachen für Unfälle und eine Verschlechterung des Schulklimas erwiesen hatten. Ausweislich des Arbeitsschutzberichts des Medical Airport Service (MAS) erfolgten 2011 an den insgesamt ca. 2000 hessischen Schulen 501 Erstbegehungen und 392 Folgebegehungen. Mittlerweile (2013) kam es an ca. 2/3 der hessischen Schulen zu mindestens einer Erstbegehung. Der Medical Airport Service hat eine neue umfangreiche Vorlage für Gefährdungsbeurteilungen erstellt. Es handelt sich hierbei um einen Fragebogensatz mit Querweisen zu allen rechtlichen Regelungen, der aus mehr als 100 Seiten besteht und von Schulleitungen online unter Mitwirkung einer Fachkraft für Arbeitssicherheit erstellt werden soll. Die Bögen sollen demnächst über das Portal von »Schule und Gesundheit« abzurufen sein. Ab Herbst 2014 sollen dann die Fachkräfte vom Medical Airport Service mit dem Instrument arbeiten.

Unfalluntersuchungen bekräftigten die Schlüsselrolle des Schulklimas. Die Unfallquote differierte in den einzelnen Schulen deutlich, als belastbares Differenzierungskriterium erwies sich die Frage nach dem Stress in der Schule. Wurde diese Frage deutlich bejaht, war auch mit einer höheren Unfallquote zu rechnen.²⁹ Die Verbesserung des Schulklimas ist damit auch eine wichtige Maßnahme des Arbeitsschutzes, mit der die Folgekosten von Unfällen deutlich reduziert werden können.

In dem konkreten Projekt »Belastungsreduzierung durch Verbesserung der Raumakustik an Schulen« an dem das staatliche Schulamt Darmstadt, die örtlichen Schulträger, der Kreisverband der GEW und die Unfallkasse Hessen teilnahmen, wurden nicht nur beachtliche Lärmwerte ermittelt, sondern es wurden auch konkrete raumakustische Maßnahmen entwickelt, realisiert und evaluiert. Die Ergebnisse³⁰ zeigten eine deutliche Verbesserung; im Zusammenhang mit den anderen Untersuchungen geben sie einen deutlichen Hinweis darauf, dass es einen hohen Bedarf an raumakustischen Maßnahmen in vielen Schulen gibt. In einzelnen weiteren Schulen wurden Maßnahmen getroffen, nachdem Messungen im Rahmen des Projekts »Schnecke« ergeben hatten, dass in mehr als 20 % der Schulen akustische Maßnahmen erforderlich seien. Trotz positiver Einzelergebnisse sind bisher keine umfassenden Strategien auf Landesebene beschlossen oder gar umgesetzt worden. Seit 2010 steht ein spezielles Gefahrstoffinformationssystem (www.hessglss.de) zur Verfügung.

29 ukh-inform 3/2006 S. 8 ff.

30 ukh-inform 2/2005, S. 23 und 2/2006, S. 8; ausführlich www.fluesterndesklassenzimmer.de.

Aus Sicht der Personalvertretungen hat sich zwar einiges in den letzten Jahren getan, allerdings wird aus ihrer Sicht oft nur viel Papier und »heiße Luft« produziert. Werden wirksame Schutzmaßnahmen (Schall- und Halldämmung, Giftstoffbeseitigung, ergonomische Arbeitsplätze, Reduzierung der Belastungen durch massive Arbeitsverdichtung für die Kollegen, Altersteilzeit u.Ä.) gefordert, ist nicht selten kein Geld da. Schulträger und Kultusministerium schieben sich immer wieder gegenseitig die Verantwortung zu, die Schulträger verweisen auf die leeren Kassen. Das führt nicht selten zur Zermürbung des Personals, das irgendwann schon aufgeben wird oder selbst Konsequenzen zieht: Stundenreduzierungen, Frühpensionierungen ohne Lohnausgleich, Krankmeldung, Versetzungsantrag. Aktuell versuchen Lehrkräfte, ihre Belastungssituation in Form einer »Überlastungsanzeige« gegenüber der Schulverwaltung und der Öffentlichkeit zu dokumentieren.³¹

III. Niedersachsen

Eine relativ weit entwickelte Konzeption für die Organisation des Arbeitsschutzes in Schulen weist das Land Niedersachsen auf. Nachdem vor mehr als zehn Jahren exemplarische Projekte an einzelnen Schulen in Zusammenarbeit vor allem mit der Universität Hannover realisiert wurden, ist zunächst 2002 auf der Basis eines personalvertretungsrechtlichen Einigungsstellenverfahrens ein erstes Arbeitsschutzkonzept formuliert worden, mit dem eine professionelle Arbeitsschutzorganisation für den niedersächsischen Schulbereich aufgebaut werden sollte. 2004 ist dann durch einen Runderlass des Kultusministers »Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit der Landesbediensteten in Schulen und Studienseminaren (Arbeitsschutz in Schulen)« eine weitergehende Orientierung vermittelt worden. Inzwischen wurde dieser Erlass durch einen neuen Erlass vom 10.12.2013 abgelöst. In diesem Erlass akzeptiert der Minister die Arbeitgeberpflichten des Landes als grundlegende Pflichten für den Arbeitsschutz in der Schule, deren Einzelheiten in Anlehnung an das Arbeitsschutzgesetz sowie an das Arbeitssicherheitsgesetz festgelegt werden. Im Mittelpunkt steht die Rolle der einzelnen Schulleitungen, die nach § 111 SchG Niedersachsen nunmehr auch für die Mittelbewirtschaftung sowie für die Aufsicht über die Schulanlage und die Weisungsbefugnis gegenüber den Beschäftigten zuständig sind. Mit den Schulträgern soll eine vertrauensvolle Zusammenarbeit in Fragen des Gesundheitsschutzes in der Schule erfolgen,

³¹ www.echo-online.de/region/darmstadt/Grundschul-Paedagogen-senden-Hilferuf-aus;art1231,5209237 Stand 09.07.2014, 13:13 Uhr.

ohne dass jedoch weitere Einzelheiten festgelegt würden. Die einzelnen Pflichten der Schulleitungen, die sich aus ihrer Arbeitsschutzfunktion ergeben, werden ausführlich im Erlass umrissen. Besonders hervorgehoben wird die Aufgabe der Gefährdungsbeurteilung nach § 5 ArbSchG; als Hilfsmittel wird auf verschiedene Listen und Formulare verwiesen, die von verschiedenen Sozialversicherungsträgern empfohlen werden. Für die Unterstützung der Schulleiter stehen Erhebungsinstrumente im Netz zur Verfügung, die durch eine spezifische Homepage für den Arbeitsschutz in niedersächsischen Schulen (www.Arbeitsschutz.nibis.de) ergänzt werden. Ein Projekt des niedersächsischen Kultusministeriums unter Beteiligung des Schulhauptpersonalrats führte in Zusammenarbeit mit dem Weiterbildungsstudium Arbeitswissenschaft der Universität Hannover zur Entwicklung des Fragebogens »bugis« zur Erhebung der Belastungen am Arbeitsplatz Schule (beteiligungsgestützte und umsetzungsorientierte Gefährdungsbeurteilung in Schulen), mit dem in übersichtlicher Form wichtige Belastungen erfasst werden können. Auf dieser Basis finden auch seit 2004 entsprechende Gefährdungsbeurteilungen an den Schulen statt. Inzwischen ist dieser Fragebogen 2011 überarbeitet worden und steht auf der Homepage als »bugis R 2011 (beteiligungsgestützte und umsetzungsorientierte Gefährdungsbeurteilung in Schulen)« zur Verfügung. Eine Vereinfachung auf der Basis einzelner bugis-Items wird als Screening-Instrument »GAPS« zur Grobanalyse eingesetzt. In der arbeitspsychologischen Einzelberatung wird ein persönlichkeitsdiagnostischer Fragebogen (AVEM) genutzt, der auf den Kategorien basiert, die von Schaarschmidt im Rahmen seiner Potsdamer Studie entwickelt wurden.

Für die sicherheitstechnische Betreuung wurde ein spezifisches Konzept entwickelt: Danach werden im Ministerium und in den Regionalabteilungen – der bisherigen Bezirksebene – koordinierende Fachkräfte für Arbeitssicherheit eingesetzt. In den Schulen werden »interne« Sicherheitsfachkräfte eingesetzt, die von Anfang an aus den Reihen von Lehrerinnen und Lehrern gewonnen wurden, die diese Arbeit durch teilweise Freistellungen von ihren Lehrpflichten realisieren können. Möglichen Interessenkonflikten soll dadurch vorgebeugt werden, dass diese Fachkräfte nicht an ihrer eigenen Schule eingesetzt werden sollen.

Weiter sind in allen Dienststellen mit regelmäßig mehr als 20 Landesbediensteten unter Beteiligung der Personalvertretung, der Frauenbeauftragten und der Schwerbehindertenvertretung Sicherheitsbeauftragte nach § 22 SGB VII zu bestellen. Dabei werden bewusst auch Beamte einbezogen, da nur so ein gleichwertiger Arbeitsschutz für alle Beschäftigten erreicht werden könne. Ebenso ist in allen Dienststellen mit mehr als 20 Landesbediensteten ein Arbeitsschutzausschuss zu bilden, wobei sich die Zusammensetzung an § 11 ASiG orientiert. Ergänzend führt der Erlass aus, dass »an Schulen außerdem der Hausmeisterin oder dem Hausmeister und einer Vertreterin oder einem Vertreter des Schul-

trägers, der Gleichstellungsbeauftragten der Schule und der Schwerbehindertenvertretung Gelegenheit zu geben ist, an den Sitzungen teilzunehmen».

Damit war eine mit der neueren arbeitswissenschaftlichen Diskussion kompatible dezentrale Organisationsform geschaffen; es fehlte allerdings eine hinreichend klare Rollenzuweisung an das Ministerium, das als zuständige Behörde nicht nur zur Beratung verpflichtet ist, sondern auch die grundlegenden Entscheidungen eines Arbeitgebers vorzubereiten und unter Beteiligung der jeweiligen Personalvertretungen zu treffen hat. Dazu ist es geboten, dass die jeweils dezentral erfolgenden Gefährdungsbeurteilungen regelmäßig zentral zusammengefasst, diskutiert und ausgewertet werden, damit die jeweiligen strategischen Schwerpunkte gesetzt werden können. Dazu wurden einzelne Konzepte zum Betrieblichen Eingliederungsmanagement und zum Umgang mit Suchtproblemen als Dienstvereinbarung beschlossen und umgesetzt. Inzwischen wurde auch ein Konzept zur alternativen Verwendung von Lehrkräften, die aufgrund Dienstunfähigkeit nicht mehr im Unterricht eingesetzt werden können, beschlossen.

Zur Unterstützung der Umsetzung der arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen wurde inzwischen eine zentrale Beratungsstelle eingerichtet, die nach der Neufassung des Konzeptes im November 2006 als zentrales Referat AuG (Arbeit und Gesundheit) im Kultusministerium fungiert und um zusätzliche ministerielle Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben erweitert wurde. In diesem Referat, das ein direktes Vortragsrecht beim Staatssekretär hat, sind eine Fachkraft für Arbeitssicherheit, eine psychologische Fachkraft für den Bereich Arbeits- und Organisationspsychologie sowie eine Arbeitsmedizinerin/ein Arbeitsmediziner tätig, die von einem externen arbeitsmedizinischen Dienst gestellt werden soll. Weiter soll in diesem Referat auch eine Beauftragte/ein Beauftragter für Suchtfragen auf der Grundlage einer landesweiten Dienstvereinbarung integriert werden.

Auf der regionalen Ebene sind bei den vier Regionalabteilungen der Landesschulbehörde Stabsstellen für Arbeits- und Gesundheitsschutz (AuG) eingerichtet worden. Jede Stabsstelle hat eine leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit und ein oder zwei ArbeitspsychologInnen. In jeder Stabsstelle solle eine leitende Arbeitsmedizinerin oder ein Arbeitsmediziner eingesetzt werden, doch traten hier nachhaltige Probleme bei der Stellenbesetzung auf.

Im bisherigen Konzept wird unterschieden zwischen den koordinierenden Fachkräften für Arbeitssicherheit, die zentral eingesetzt werden, und den beratenden Fachkräften für Arbeitssicherheit. Inzwischen werden beide Gruppen aus dem Bereich der Lehrkräfte gewonnen und zu Fachkräften für Arbeitssicherheit qualifiziert. Die Einsatzstunden orientieren sich an den Werten der damaligen Unfallverhütungsvorschrift GUV-V A6/7 in der Fassung vom Juni 2003. Bis 2010 waren ca. 80 % dieser Einsatzzeiten gewährleistet worden,

die in den folgenden Jahren durch einen Stufenplan auf die volle Zahl der Einsatzstunden erweitert wurden. Die erforderlichen Bedarfe für Grundbetreuung und betriebsspezifische Betreuung wurden in die Umsetzung der DGUV Vorschrift 2 übernommen. Schließlich wurde als beratendes Gremium auf Landesebene eine Landesarbeitsschutzausschuss-Schule gebildet; den Vorsitz übernahm der zuständige Staatssekretär; im Übrigen orientiert sich auch diese Zusammensetzung an den Vorgaben in § 11 ASiG. Als eine der vorrangigen Aufgaben zur Umsetzung des Arbeitsschutzes wurden Qualifizierungsmaßnahmen für die Dienststellenleiterin bzw. den Dienststellenleiter organisiert. In die Schulleiterneualifizierung wurden der Arbeitsschutz und das Gesundheitsmanagement als neues Querschnittsmodul implementiert. Als weitere Ergänzung wurde das Projekt CARE auf Landesebene entwickelt, das vor allem Aufgaben der Gesundheitsförderung übernimmt. Zum Verfahren »bugis«, das für die Gefährdungsbeurteilung in den Schulen genutzt wird, ist eine kontroverse Debatte entstanden, ob und wie dieses Verfahren vereinfacht werden kann. Der bisherige differenzierte Stand ist auch weiter auf der Homepage dokumentiert.

IV. Nordrhein-Westfalen

Bereits im Dezember 1989 hatte der Hauptpersonalrat für Pädagoginnen und Pädagogen an Gesamtschulen auf Anregung der GEW beim Kultusministerium die Mitbestimmung eines bereits veröffentlichten Runderlasses verlangt, der die Umsetzung der Gefahrstoffverordnung für den Schulbereich vorsah. In seiner Antwort bat das damalige Kultusministerium nachträglich, dem Erlasstext zuzustimmen. Das Verfahren endete im Sommer 1990 vor der Einigungsstelle, die dem Entwurf des Ministeriums ihre Zustimmung gab. Mit diesem Verfahren hatte das damalige Kultusministerium Nordrhein-Westfalen erstmals die Mitbestimmung der Personalräte bei Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes anerkannt.

Als das zuständige Ministerium seit 1998 die Umsetzung des § 5 ArbSchG, das 1996 verabschiedet worden war, mit einem Workshop von Experten aus den Hauptpersonalräten und ausgesuchten Schulleitungsmitgliedern vorzubereiten begann, war die GEW gerüstet, um in den Auseinandersetzungen mit den Vertretern des Ministeriums die Bedeutung eines einheitlichen Arbeitsschutzrechts für den Öffentlichen Dienst – das uneingeschränkt auch für Beamte gilt – für den Schulbereich zu konkretisieren. In den Workshops wurde ein aus Sachsen importierter Entwurf von Checklisten an die Situation in Nordrhein-Westfalen angepasst. 1999 begann ein langwieriges Mitbestimmungsverfahren

um die Beteiligung der Personalvertretungen bei der Bestellung eines überbetrieblichen arbeitsmedizinischen und sicherheitstechnischen Dienstes. Die Landesregierung vertrat die Ansicht, dass hier ausschließlich eine Anhörungspflicht bestehe, ein Mitbestimmungsrecht jedoch nicht gegeben sei. Dies widersprach der bereits 1995 und 1996 erreichten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sowie des OVG Münster. Folgerichtig wurde sowohl 2001 vom VG Düsseldorf als auch 2003 vom OVG Münster festgestellt, dass die Bestellung dieses Dienstes dem – allerdings eingeschränkten – Mitbestimmungsrecht nach § 72 Abs. 4 Satz 1 Nr. 6 LPVG Nordrhein-Westfalen unterfällt.

Die Verlängerung des mit dem BAD damals 2000 bzw. 2001 ohne Beteiligung der Personalräte geschlossenen Vertrages wurde daher folgerichtig 2005 in der Einigungsstelle beraten. Gestützt auf die Sondervorschrift des § 66 Abs. 8 LPVG Nordrhein-Westfalen beschloss die Landesregierung, vom Beschluss der Einigungsstelle abzuweichen und den Vertrag mit dem BAD um weitere drei Jahre zu verlängern. Auch bei den Vertragsverlängerungen in 2008 und 2013 für jeweils fünf Jahre wurden die Personalräte weder bei der Ausschreibung noch bei der vertraglichen Ausgestaltung beteiligt, obwohl eine Novellierung des Landespersonalvertretungsgesetzes in 2012 eine prozessbegleitende Mitbestimmung festschrieb. Lediglich über die formale Beauftragung konnten die Personalräte im Rahmen des § 72 Abs. 4 Satz 1 Nr. 6 LPVG Nordrhein-Westfalen mitbestimmen. Bei den Beauftragungen des BAD wurde kein mit den Personalräten abgestimmter verpflichtender Aufgabenbereich festgelegt und auch keine Wirksamkeitskontrolle vereinbart. Der BAD gestaltet seinen »flexiblen« Aufgabenplan ohne Angaben von Einsatzzeiten für jedes Jahr weitgehend selbstständig. Die Personalräte werden insoweit auf den BAD-Jahresbericht verwiesen – dieser Bericht setzt jedoch einen konkreten Auftrag durch Ministerium/Bezirksregierung voraus. Zwei Hauptpersonalräte haben daher Ende 2013 neue Beschlussverfahren eingeleitet,

Auch andere Beteiligungsrechte der Personalvertretungen waren regelmäßig Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Beschlussverfahren. Bereits 1999 hatte das OVG Münster zu entscheiden, dass die Bestellung von Sicherheitsbeauftragten der uneingeschränkten Mitbestimmung nach § 72 Abs. 4 Satz 1 Nr. 7 LPVG Nordrhein-Westfalen unterfällt. Auch in diesem Fall war bereits 1994 ein vergleichbarer Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts ergangen, der auch in der personalvertretungsrechtlichen Literatur auf allgemeine Zustimmung gestoßen war; gleichwohl wurde diese Rechtsfrage noch einmal in zwei Instanzen thematisiert, in denen – wenig überraschend – die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bestätigt wurde. Ähnlich wurde 2004 die bereits unmittelbar aus dem Gesetz zu beantwortende Frage am VG Köln geklärt, dass dem zuständigen Personalrat das Recht zukommt, an den Betriebsbegehungen durch die jeweiligen Arbeitsschutzexperten bzw. -aufsichtsbehörden teilzunehmen.

Seit Anfang 2000 wurden Grundzüge einer Arbeitssicherheitsorganisation an den Schulen aufgebaut. Sowohl Betriebsärzte als auch Fachkräfte für Arbeitssicherheit wurden bestellt; im Umfang orientierte man sich allerdings nicht an den dafür vorgesehenen Größenwerten, die die Unfallkassen festgelegt hatten. Für die ca. 183 500 Beschäftigten an 5800 Schulen gab es 2006 elf Fachkräfte, inzwischen sind es 25 Fachkräfte für Arbeitssicherheit und 45 Betriebsärzte mit einem Stundenvolumen von ca. 42 380 Einsatzstunden, bei einem Kostenaufwand von inzwischen 2,7 Mio. €. Bis heute umfassen damit die Einsatzzeiten des BAD in Nordrhein-Westfalen nur ca. 50 % der Richtwerte für die Grundbetreuung aus den Unfallverhütungsvorschriften der zuständigen Unfallversicherungsträger (DGUV Vorschrift 2) des Öffentlichen Dienstes. 2006 lag die Quote noch bei 20 %, ohne dass die Aufsichtsbehörden eingeschritten waren. Dies bleibt deutlich hinter den Werten benachbarter Bundesländer zurück. Der Einsatz von FachberaterInnen erfolgt nicht überall und der Einsatz von Sozialen AnsprechpartnerInnen konnte bisher nur in zwei Bezirksregierungen von den Personalräten durchgesetzt werden. ArbeitspsychologInnen stehen bis heute nicht zur Verfügung.

Arbeitsschutzausschüsse wurden auf Landesebene (ein ASA für alle Schulformen) sowie auf der Ebene der jeweiligen Bezirksregierungen (also insgesamt fünf ASAs für alle Schulformen) gebildet. Ihnen gehören Beauftragte der jeweiligen Landes-/Bezirksbehörde, des berufsgenossenschaftlichen arbeitsmedizinischen Dienstes, der Landesunfallkasse und der jeweiligen Personalvertretung an. Die bestellten Sicherheitsbeauftragten der Schulen fehlen in diesem Gremium. An der Bestellung dieser Sicherheitsbeauftragten werden die von den Lehrkräften gewählten Personalräte bis heute nicht beteiligt, obgleich diese Mitbestimmung bereits 1999 vom zuständigen OVG Münster bestätigt worden war. Auf der Ebene der Schulämter (kreisfreie Städte und Kreise), für die allein Grundschulen eine Personalvertretung haben, wurden keine ASAs eingerichtet.

Seit 2001 sind die Schulleiterinnen und Schulleiter aufgefordert, Gefährdungsbeurteilungen nach § 5 ArbSchG durchzuführen. Gemeinsame Regelungen, nach welchen Kriterien diese Beurteilungen vorzunehmen sind, fehlen. Die Fachkräfte des BAD legen als Checklisten ihrer Organisation die Checklisten zugrunde, die 1998 bis 1999 in mehreren Workshops z. T. deutlich verändert worden waren und die einer ständigen Aktualisierung unterliegen. Auf der Homepage des heutigen Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen wurden inzwischen zahlreiche Checklisten und Handlungshilfen veröffentlicht, die allerdings jeweils vom BAD erstellt wurden. Daher wird den Personalräten vonseiten des Ministeriums keine Mitbestimmung zugebilligt.

Im Rahmen der Beurteilung der psychosozialen Belastungen wurde 2004 in einem Modellversuch an zehn Schulen geklärt, ob das Verfahren »BAAM« (www.bit-bochum.de) ein geeignetes Verfahren darstellt. Nach einer abschlie-

Benden Evaluation wurde ein flächendeckender Einsatz dieses Verfahrens nicht übernommen. Stattdessen wird – ebenso wie in Baden-Württemberg – nach Verhandlungen mit den Hauptpersonalräten seit 2012 der COPSQ-Fragebogen (Copenhagen Psychosocial Questionnaire) mit Unterstützung der FFAS (Freiburger Forschungsstelle Arbeits- und Sozialmedizin) als Erhebungsinstrument für eine personenbezogene Gefährdungsbeurteilung der psychosozialen Belastungen im Schulbereich eingesetzt. Zunächst wurden die Lehrkräfte im Bezirk Düsseldorf (ca. 1600 Schulen) in drei Tranchen befragt. Seit dem Herbst 2013 läuft die Erhebung im Bezirk Münster, danach folgen Detmold und die restlichen zwei Bezirke Köln und Arnsberg.

Die bisherigen allgemeinen Gefährdungsbeurteilungen wurden nur lückenhaft in einem Teil der Schulen durchgeführt. Nach dem ersten Rücklauf an den BAD bis 2002 waren nur ca. 30 % der Schulen beteiligt. Inzwischen gibt es eine höhere Beteiligung der Schulen, zudem werden auch Dienstunfallanalysen und Intensivbegehungen mit Beratungen der Schulleitungen durch den BAD durchgeführt. Weder Gefährdungsbeurteilungen noch die Auswertung der Ergebnisse – auch schulformspezifisch – sowie die Festlegung von Maßnahmen als Konsequenz der Gefährdungsbeurteilungen wurden bisher evaluiert. Eine Mitbestimmung der Personalräte bei der Festlegung von Maßnahmen findet bis heute nicht statt. Auch finden keine Wirksamkeitskontrollen durch Ministerium bzw. Bezirksregierung statt. Sowohl die Erkenntnisse des überbetrieblichen Dienstes als auch die Überprüfungsaktionen des ehemaligen Staatlichen Amtes für Arbeitsschutz sowie der Landesunfallkasse sind jeweils zu dem Ergebnis gekommen, dass an vielen Schulen erhebliche Defizite in der Arbeitsschutzorganisation bestehen, die Durchführung der Gefährdungsbeurteilungen oft unvollständig und auch im Gefahrstoffmanagement eine Reihe von Verbesserungen notwendig waren. Im amtlichen Schulblatt für den Regierungsbezirk Köln wurde daher im Mai 2005 ohne Beteiligung der Personalräte ein Erlass der Bezirksregierung veröffentlicht, dass aufgrund der aussagekräftigen Untersuchung des Staatlichen Amtes für Arbeitsschutz das Arbeitsschutzmanagement in den Schulen verbesserungsbedürftig sei. Die Schulleitungen wurden verpflichtet, eine geeignete Arbeitsschutzorganisation zu schaffen, Gefährdungsbeurteilungen vorzunehmen, diese zu dokumentieren und regelmäßig zu aktualisieren. Des Weiteren wurden sie aufgefordert, weitere wichtige Standardanforderungen vor allem im Gefahrstoffbereich zu erfüllen. Vergleichbare Reaktionen der anderen Bezirksregierungen sind nicht erfolgt. Eine Überprüfung, ob man dieser Weisung nachgekommen ist, liegt den Personalräten bis heute nicht vor. Das Ministerium hat zusammen mit dem BAD allerdings inzwischen einen Vorschlag mit einer Aufgabenliste für Schulleitungen herausgegeben.

Als Sachthemen wurden von einigen Personalräten Dienstvereinbarungen zu Mobbing und Sucht abgeschlossen.

Hauptpersonalräte und Hauptschwerbehindertenvertretungen haben seit 2009 mit dem Ministerium eine Vereinbarung zum Betrieblichen Eingliederungsmanagement verhandelt, die ein landesweit einheitliches Vorgehen ermöglichen soll. Auch hier wurde den Personalräten kein Mitbestimmungsrecht zuerkannt. Die Evaluation des Betrieblichen Eingliederungsmanagements läuft nach Aussagen der Personalräte schleppend und qualitativ wenig aussagekräftig.

Die Handlungsempfehlung zum Umgang mit schwangeren Lehrerinnen wurde ebenfalls ohne Mitbestimmung vom Ministerium herausgegeben, die Personalräte durften nur Wünsche äußern sowie Vorschläge machen. Hier konnte zumindest erreicht werden, dass die Schwangeren unterschreiben müssen, dass sie darüber informiert wurden, dass sie keine Aufsichten leisten müssen. Regelungen zu einer systematischen Fortbildung, die für alle Schulleitungen verpflichtend sind, konnten bisher nicht realisiert werden.

Neben dem Modellversuch BAAM sind mit Unterstützung der Landesunfallkasse Nordrhein-Westfalen, der Gemeindeunfallversicherungsverbände sowie einzelner Krankenkassen weitere Modellprojekte erfolgt, die vor allem der betrieblichen Gesundheitsförderung und der Entwicklung der Lehrergesundheit dienen sollen. Im Rahmen eines Kongresses »Gute und gesunde Schule« wurden im November 2004 weitere Anregungen vor allem aus der Arbeitswissenschaft und Arbeitspsychologie zusammengetragen und öffentlich diskutiert. Eine 2014 veröffentlichte Untersuchung der Unfallkasse Nordrhein-Westfalen über den Einfluss von Schulleitungen auf das Gesundheitsmanagement ergab zwar eine hohe Bereitschaft, sich für Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung einzusetzen, es besteht aber eine hohe Unsicherheit der Schulleitungen, wie diese Ziele realisiert werden können. Auch diese Studie dokumentiert, dass eine Umsetzung in eine kohärente und umfassende Strategie mit klaren Vorgaben, Verteilung von Kompetenzen und sachlicher und finanzieller Unterstützung der Schulen und Schulleitungen bis heute noch aussteht.

C. Arbeitsschutzrechtliche Anforderungen an die Organisation des Arbeits- und Gesundheitsschutzes

Die Anforderungen des modernen Arbeitsschutzes wurden 1989 in der grundlegenden EG-Richtlinie 89/391/EWG³² zusammengefasst. Sie wurden mit Verspätung 1996 durch das Arbeitsschutzgesetz umgesetzt und sind für alle Bundesländer verbindlich. Arbeitsschutzrechtliche Unterschiede bestehen insoweit zwischen den Schulen der verschiedenen Bundesländer nicht. Die Landesgesetzgebung verweist auf der Grundlage des § 20 Abs. 1 ArbSchG regelmäßig auf die Geltung des Arbeitsschutzgesetzes und seiner Verordnungen für die jeweiligen Landesbeamten.³³ Die in § 20 Abs. 2 Satz 4 ArbSchG enthaltene – nicht unproblematische – Öffnungsklausel wird von allen Bundesländern richtigerweise nicht zu Abweichungen im Schulbereich genutzt.³⁴

I. Wachsende Bedeutung des Organisationsrechts für den Arbeitsschutz

In der Vergangenheit wurde der Arbeitsschutz oftmals als humanitäre Herausforderung begriffen, der vorrangig durch den Einsatz von (Sicherheits)Technik begegnet wurde. Diese Technikorientierung war plausibel, denn das Schwerkgewicht der Aktivitäten galt lange Zeit gerade im Bereich der gewerblichen Berufe vorrangig der Bekämpfung von Arbeitsunfällen. Dabei wurden, wie die Berichte über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit nach § 25 SGB VII zeigen, beachtliche Erfolge erzielt. Angesichts dieses Unfallparadigmas³⁵ (d.h. Unfallmuster) ist es kaum erstaunlich, dass der Arbeitsschutz

32 Text im Anhang von *Bücker/Feldhoff/Kohte*, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, 1994.

33 *Graue* in *HaKo-ArbSchR*, 2014, § 20 ArbSchG Rn. 12 f.; ausführlich *Köckeritz*, Arbeitsschutz und dessen Überwachung im Bereich des öffentlichen Dienstes, 2013, S. 165 ff.

34 Dazu als Beispiele § 49 der AZUrlASchVO Baden-Württemberg vom 29.11.2005 (GBl. 2005, 716) sowie § 3 der Bayerischen Arbeitsschutzverordnung vom 21.04.2009 (GVBl. BY 2009, 116).

35 Dazu auch *Bücker/Feldhoff/Kohte*, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, Rn. 103 ff.

derjenigen Beschäftigten, die nur relativ wenigen »harten« Unfall- und Gesundheitsgefahren ausgesetzt waren, vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit fand. Der »Arbeitsplatz Schule« wurde aus dieser Perspektive als Sicherheitsproblem für Lehrende sowie für Schülerinnen und Schüler allenfalls im Chemie- und Werkraum wahrgenommen. Es fehlte zudem an einer verlässlichen Rechtsgrundlage für Aktivitäten in den Schulen, denn der Öffentliche Dienst in Westdeutschland war regelmäßig vom Geltungsbereich des Arbeitsschutzrechts, namentlich der zentralen Norm des § 120 a GewO a. F. ausgenommen. Doch das war gerade in einer auf den Vollzug von Gesetzen orientierten öffentlichen Verwaltung eine denkbar ungünstige Voraussetzung für Aktivitäten.³⁶ Die umfassende grundrechtliche Fundierung des Rechts auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen in Art. 3 der Europäischen Sozialcharta vom 18. 10. 1961 und in Nr. 19 der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte vom 09. 12. 1989, die jetzt in Art. 31 der Charta der Grundrechte deutlich zum Ausdruck gekommen ist, war auch in der juristischen Öffentlichkeit kaum wahrgenommen worden.

Diese Ausgangsbedingungen haben sich vor allem nach 1990 in rechtlicher und in tatsächlicher Hinsicht erheblich verändert. Mit dem Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes im Jahr 1996 haben der Öffentliche Dienst und damit auch die öffentlichen Schulen ihre rechtliche Außenseiterstellung im Arbeitsschutz verloren. In Umsetzung zwingender unionsrechtlicher Vorgaben sieht § 1 Abs. 1 Satz 1 ArbSchG nunmehr vor, dass das Arbeitsschutzgesetz und die auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen (z. B. Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV), Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV), Gefahrstoffverordnung (GefStoffV), Bildschirmarbeitsverordnung (BildscharbV)) in allen Tätigkeitsbereichen und damit auch im Öffentlichen Dienst gelten.³⁷ Erstmals werden jetzt – begrenzt auf das Arbeitsschutzrecht – Beamtinnen und Beamte als Beschäftigte in § 2 ArbSchG den ArbeiterInnen und Angestellten gleichgestellt. Dies hat auch der Europäische Gerichtshof in einer arbeitsschutzrechtlichen Entscheidung vom 06. 04. 2006 speziell für den Schulbereich verdeutlicht.³⁸

Private und öffentliche Unternehmen unterliegen damit den gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen. Die durch § 20 Abs. 2 ArbSchG geregelten Ausnahmen für den Öffentlichen Dienst betreffen nicht den Arbeitsplatz Schule, sondern besondere Tätigkeitsbereiche wie den Katastrophenschutz, die Streitkräfte oder die Polizei. In verschiedenen Entscheidungen zum Arbeitszeitrecht

36 Dazu z. B. *Schierbaum/Fischer*, PersR 1996, 423 ff.

37 Dazu nur *Kollmer* in *Kollmer*, ArbSchG, § 1, Rn. 49 ff., vor allem 59 ff.

38 *EuGH* vom 06. 04. 2006 – C 428/04 (Kommission ./. Österreich) Slg. 2006, I – 3325, 3351 ff = ZESAR 2007, 30, 34 m. Anm. *Kohte/Faber*; vgl. *Kollmer/Kohte* ArbSchG § 2 Rn. 53 ff.

hat der Europäische Gerichtshof diese Ausnahme zutreffend eng ausgelegt,³⁹ so dass sie auf den Schulbereich eindeutig nicht anwendbar ist.

Daneben hat der Wandel der Arbeitswelt neue Zielstellungen für den betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz hervorgebracht. Neben der Verhütung von Arbeitsunfällen, die weiterhin existiert – wenngleich mit insgesamt abnehmender Tendenz –, haben neue Technologien (vor allem der umfassende Einsatz von EDV) und neue Formen der Arbeitsorganisation bislang unbekannte Belastungen und Ausprägungen des gesundheitlichen Verschleißes zu Tage gebracht. Das klassische deutsche Arbeitsschutzrecht, das sich aus der Tradition des Polizei- und Ordnungsrechts am »Unfallparadigma« (Unfallmuster) und an der Technik orientierte, erwies sich als wenig geeignet, zufriedenstellende Antworten auf diese neuen Formen physischer und vor allem auch psychischer Belastungen zu geben. Schon um einem schleichenden Geltungsverlust des Arbeitsschutzrechts entgegenzuwirken, bedurfte es nachhaltiger Korrekturen der rechtlichen Leitbilder, die zwar in der Frühphase der sozialliberalen Koalition eingeleitet worden, danach aber stecken geblieben waren.⁴⁰

Dabei spielt die Organisiertheit des Arbeitsschutzes eine herausragende Rolle, die sich heute auf zwei Ebenen zeigt: *Erstens* werden organisationsrechtliche Bestimmungen genutzt, um bestimmte AkteurInnen und Institutionen mit Aufgaben im Arbeits- und Gesundheitsschutz im Unternehmen zu installieren (BetriebsärztInnen, Sicherheitsfachkräfte, Arbeitsschutzausschuss).⁴¹ Die Gesetzgebung konnte insoweit bereits auf die Erfahrungen mit den Sicherheitsbeauftragten zurückgreifen, die, wenn auch mit anderer organisatorischer Funktion, seit Langem für die Unfallverhütung mobilisiert wurden.

Zweitens – und vor allem angestoßen durch das Unionsrecht – ist die Organisiertheit der Vorkehrungen für die betriebliche Sicherheit und Gesundheit als wesentlicher Faktor »erfolgreicher Betriebe« in den Mittelpunkt gerückt worden. Dahinter steht die Einschätzung der Sicherheits- und Gesundheitswissenschaften, dass die technischen Möglichkeiten zumindest in fortgeschrittenen Betrieben nachhaltig genutzt werden und wesentlich höhere Sicherheits- und Gesundheitsressourcen in der Organisation der Arbeitsteilung in Betrieben und Dienststellen mobilisiert werden können. Prägend waren in diesem Kontext vor allem

39 *EuGH* vom 14.07.2005 – C-52/04 NZA 2005, 921 (Personalrat Feuerwehr Hamburg); *EuGH* vom 25.11.2010, C-429/09, NZA 2011, 53 (Fuß II); *EuGH* vom 03.05.2012 – C 337/10, (Neidel), NVwZ 2012, 688.

40 Dazu nur *Bücker/Feldhoff/Kohte*, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, 1994, Rn. 103 ff.

41 Das Arbeitsschutzrecht folgt insoweit dem Ansatz des reflexiven Rechts, das durch die Normierung von Entscheidungsstrukturen und die Heranziehung von mitbestimmten Rechten betrieblicher Akteure auf eine verstärkte Selbstregulation der Betriebe und Unternehmen setzt, dazu z.B. *Rehbinder*, JbRSoz1988, 109 ff.

die Erfahrungen mit schweren Unfällen und Störfällen,⁴² die im Unionsrecht immer wieder aufgegriffen werden. Deutlich wird dieser Gesichtspunkt in den Erwägungsgründen der Seveso II Richtlinie (96/82/EG)⁴³ zusammengefasst:

»Eine Analyse der in der Gemeinschaft gemeldeten schweren Unfälle zeigt, dass in den meisten Fällen Management- bzw. organisatorische Mängel die Ursache waren. Es müssen deshalb auf Gemeinschaftsebene grundlegende Prinzipien für die Managementsysteme festgelegt werden, die geeignet sein müssen, den Gefahren schwerer Unfälle vorzubeugen und sie zu verringern und die Unfallfolgen zu begrenzen.«⁴⁴

Darüber hinaus weisen diese Erkenntnisse aber auch darauf hin – und dies ist von großer Bedeutung für den Arbeitsschutz in der Schule –, dass Mängel der Arbeitsorganisation (wie unklare Zuständigkeiten, qualifikatorische Defizite bei der Personalführung oder eine unzureichende Arbeitszeitorganisation) das Unfallrisiko erhöhen. Folgerichtig hat bspw. eine Untersuchung der Unfallkassen an weiterführenden Schulen demonstriert, dass das Schulklima ein wesentlicher Faktor für die Quote und Entstehung von Schulunfällen ist.⁴⁵ Solche Probleme führen aber nicht nur zu Unfallrisiken, sondern zugleich auch zu Belastungen der Gesundheit der Beschäftigten, die sich solchen Bedingungen bei ihrer Arbeit ausgesetzt sehen.⁴⁶ Ein wesentliches Element des neuen, durch das Gemeinschaftsrecht vermittelten und erweiterten Arbeitsschutzansatzes ist es, solche psychischen Belastungen gegenständlich dem zwingend einzuhaltenden Arbeitsschutzrecht zuzuordnen. Nach dem Gesundheitsbegriff der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation; ILO), der heute zutreffend überwiegend als maßgeblich für das Arbeitsschutzrecht unter dem Dach des Arbeitsschutzgesetzes herangezogen wird, bedeutet Gesundheit bei der Arbeit

»nicht nur das Freisein von Krankheit oder Gebrechen, sondern umfasst auch die physischen und geistig-seelischen Faktoren, die sich auf die Gesundheit auswirken und die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit stehen«.⁴⁷

Dies wurde 2013 im deutschen Recht »klargestellt«, indem in § 4 ArbSchG die Gesundheit als »physische und psychische Gesundheit« umschrieben wird und in § 5 Abs. 3 Nr. 6 ArbSchG die Erstreckung der Gefährdungsbeurteilung auf

42 Dazu ausführlich *Faber*, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, 2004, S. 198 ff.; *Kohte*, WSI-Mitteilungen 2000, 567, 571 ff.

43 Veröffentlicht in ABIEG 1997 vom 14. 01. 1997, L 10, S. 13 ff.

44 Darauf basiert jetzt der Anhang III (Sicherheitsmanagementsysteme) der Seveso-III-Richtlinie, RL 2012/18/EU, ABIEG vom 04. 07. 2012, L 197 S. 1 ff.

45 ukh-inform 3/2006, S. 4, 6 (www.ukh.de).

46 Vgl. auch *Faber*, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 207 ff.

47 Vgl. Art 3 e des ILO-Übereinkommens Nr. 155; MünchArbR-*Wlotzke* 2. Aufl. 2000 § 206 Rn. 32; *Kohte* in Kollmer/Klindt (Hrsg.) ArbSchG § 2 Rn. 31; *Faber* (Fn. 42), S. 82.

psychische Belastungen normiert wurde.⁴⁸ Gesundheit und Krankheit sind aus dieser Perspektive nicht nur medizinische Sachverhalte, sondern auch Ergebnis gesellschaftlicher und gestaltbarer Tätigkeit, so dass Beschäftigte ein Recht auf eine solche organisierte und partizipationsfähige Gestaltung haben müssen. Konsequenterweise wurde daher nicht nur in der EU-Verfassungsdebatte, sondern bereits in Art. 31 der 2000 beschlossenen und 2009 in den Vertrag von Lissabon integrierten Charta der Grundrechte der Union ein Grundrecht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen statuiert, das in der Literatur überwiegend als ein individuelles, auf Konkretisierung und Gewährleistung durch den Mitgliedsstaat angelegtes Grundrecht qualifiziert wird.⁴⁹ In Übereinstimmung mit der aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist daher die Charta bereits bei der heutigen Auslegung des Unionsrechts zu berücksichtigen.⁵⁰

Der ganzheitliche Gesundheitsbegriff verlangt auch strategisch einen neuen Ansatz, da er die Prävention in den Vordergrund stellt. In Art. 6 der RL 89/391/EWG wird folgerichtig von der/dem ArbeitgeberIn verlangt, die Gefahren an der Quelle zu bekämpfen und den Faktor »Mensch« bei der Arbeit zu berücksichtigen. Wesentlich präziser sind allerdings die anderen Sprachfassungen der Richtlinie: die in Art. 6 Abs. 2 d formulierte Grundpflicht heißt dort schlicht »adapting the work to the individual« bzw. »adapter le travail a l'homme«.⁵¹ Der Grundsatz der Gefahrenbekämpfung an der Quelle ist jetzt in § 4 Nr. 2 ArbSchG explizit normiert worden; § 4 Nr. 3 ArbSchG verlangt die Berücksichtigung gesicherter arbeitswissenschaftlicher Erkenntnisse, so dass die im Einleitungskapitel formulierten und im Gesundheitsbericht anerkannten Erkenntnisse auch in der Schulverwaltung nicht mehr ignoriert werden dürfen. Schließlich verlangt § 4 Nr. 4 ArbSchG, dass die Arbeitsorganisation, die sonstigen Arbeitsbedingungen und soziale Beziehungen sachgerecht miteinander verknüpft werden. Dieser integrative Ansatz⁵² ist gerade für das Sozialsystem Schule von besonderer Bedeutung, denn die Gestaltung menschlicher Beziehungen gehört zu den wesentlichen An- und Herausforderungen der Lehrtätigkeit in der Schule. Damit ist auch ein neuer methodischer Ansatz zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes in der Schule gefunden, der dem allgemeinen Grundsatz des Vorrangs der Verhältnis- vor der Verhaltensprävention entspricht und ebenfalls durch § 4 Nr. 5 ArbSchG anerkannt wurde.

48 BGBl. 2013 I S. 3836, 3847; vgl. *Blume/Faber* in *HaKo-ArbSchR*, 2014, § 4 ArbSchG Rn. 7; *BT-Drs.* 17/12297, S. 67.

49 *Riedel* in *Meyer* (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 3. Aufl., 2011, Art. 31 Rn. 22 ff.; *Lörcher* in *HaKo-ArbSchR*, 2014, Grundrecht, Rn. 29 ff.

50 Dazu bereits *EuGH* vom 27.06.2006 – C 540/03 – Rn. 35 ff. – *JZ* 2007, 39 m. Anm. *Bouchouaff/Britz/Richter*; jetzt zu Art. 31 GRCh: *EuGH* vom 03.05.2012 – C 337/10, *Neidel*, *NVWZ* 2012, 688.

51 Dazu *Kohte* in *Preis/Oetker* (Hrsg.) *EAS B* 6100 Rn. 56.

52 Dazu *Kohte* in *Kollmer/Klindt* (Hrsg.) *ArbSchG* § 4 Rn. 23.

II. Organisationsstrukturen

Die vom Unionsrecht verlangten arbeitsschutzrechtlichen Organisationspflichten lassen sich in zwei Schichtungen differenzieren: Die eine Schicht der Organisationspflichten betrifft die personelle Konfiguration der Arbeitsschutzorganisation; die andere Schicht der Organisationspflichten soll die effektive Planung, Durchführung und Evaluation der betrieblichen Arbeitsschutzziele und -maßnahmen unter den Bedingungen der Arbeitsteilung gewährleisten. Beide Schichten sind aufeinander bezogen: letztlich handelt es sich um zwei Seiten einer Medaille.

Die rechtliche Einordnung der Arbeitsschutzorganisation im Schulbereich stößt dabei auf Probleme, da die Organisationsnormen und -konzepte für den Arbeitsschutz am Bild der Fabrik, in der Beschäftigte körperlich gefährlichen Arbeiten nachgehen, entwickelt wurden. Der Arbeitsplatz Schule ist hingegen in eine durch das Schulorganisationsrecht vorgegebene öffentlich-rechtliche Organisationsstruktur eingebunden, die sich mit den Bedingungen gewerblicher (Fabrik)Arbeit nur schwer vergleichen lässt. Da das Arbeitsschutzrecht aber beansprucht, in gleicher Weise für alle Tätigkeitsbereiche (§ 1 Abs. 1 Satz 2 ArbSchG) gleiche Schutzstandards zu gewährleisten, stellt dies die Rechtsauslegung und -anwendung vor beachtliche Herausforderungen (z. B. arbeitsschutzrechtlicher Betriebs- bzw. Dienststellenbegriff). In der Arbeitsschutzforschung wurde daher die Forderung nach einem Arbeitsschutzrecht gestellt, das die Vielfalt (neuer) Arbeitsformen und arbeitsorganisatorischer Konzepte anwenderfreundlicher in die rechtliche Regulierung aufnimmt.⁵³ Die staatliche Normsetzung hat entsprechende Forderungen bisher kaum aufgegriffen, so dass die Herausforderung weiter besteht, die Organisationspflichten des Arbeitsschutzrechts im Hinblick auf die spezifischen Organisationsstrukturen im Schulbereich zu konkretisieren.

1. Unterstützende und beratende (Experten-) Organisation nach dem Arbeitssicherheitsgesetz

In Art. 7 der Richtlinie 89/391/EWG wird verlangt, dass der Arbeitgeber den erforderlichen Sachverstand mobilisiert; er hat dazu geeignete Personen einzustellen bzw. zu benennen; wenn dies nicht möglich ist, hat sie/er qualifizierte außerbetriebliche ExpertInnen heranzuziehen.⁵⁴

⁵³ Dazu auch *Kahl-Menschel/Lehder/Lins/Wienhold*: Umsetzung des Arbeitsstättenrechts in Klein- und Mittelbetrieben, Forschungsvorhaben F 1891 der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Zusammenfassung als Download: www.baua.de.

⁵⁴ Dazu bereits *EuGH* vom 22.05.2003 – C-441/01 (Kommission ././ Niederlande) Slg. 2003, I – 5463 ff.

Grundlegende⁵⁵ organisationsrechtliche Anforderungen werden in Deutschland seit dem Jahr 1974 im Arbeitssicherheitsgesetz geregelt.⁵⁶ Durch das Arbeitssicherheitsgesetz wird der Arbeitgeber verpflichtet, BetriebsärztInnen und Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestellen. Darüber hinaus finden sich im Arbeitssicherheitsgesetz Bestimmungen über die Zusammenarbeit der betrieblichen Akteure in Fragen des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Nach § 16 ASiG ist im Öffentlichen Dienst eine gleichwertige Sicherheitsorganisation zu errichten; diese Norm ist inzwischen strikt auszulegen, da Art. 7 der RL 89/391/EWG in allen Betrieben und ohne jede Einschränkung auch im Öffentlichen Dienst gilt. Die Gerichtspraxis hat die umfassende Geltung der Arbeitssicherheitsorganisation gerade unter Bezug auf das Unionsrecht inzwischen mehrfach anerkannt.⁵⁷

a) Fachkräfte für Arbeitssicherheit und BetriebsärztInnen

Im Arbeitssicherheitsgesetz wird das Ziel der Pflicht zur Bestellung von BetriebsärztInnen und Sicherheitsfachkräften in § 1 ASiG dahingehend beschrieben, dass erreicht werden soll, dass

1. »die dem Arbeitsschutz und der Unfallverhütung dienenden Vorschriften den besonderen Betriebsverhältnissen entsprechend angewandt werden;
2. gesicherte arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Erkenntnisse zur Verbesserung des Arbeitsschutzes und der Unfallverhütung verwirklicht werden können;
3. die dem Arbeitsschutz und der Unfallverhütung dienenden Maßnahmen einen möglichst hohen Wirkungsgrad erreichen«.

BetriebsärztInnen und Sicherheitsfachkräfte haben danach vor allem die Funktion, als ExpertInnen besondere Arbeits- und Gesundheitsschutzkenntnisse, über die die/der ArbeitgeberIn zumeist nicht verfügt, in den betrieblichen Entscheidungsprozess zu transportieren. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass BetriebsärztInnen und Sicherheitsfachkräfte kraft ihrer Funktion in keiner Weise in die grundlegende Verantwortung der ArbeitgeberIn/des Arbeitgebers für Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten eintreten. Sie haben nach §§ 3, 6 ASiG den Arbeitgeber bei der Gefährdungsbeurteilung zu

⁵⁵ Zu strukturellen Defiziten des ASiG-Modells *Kohte/Faber* ZESAR 2007, 39, 41.

⁵⁶ MünchArbR-Kohte, § 292, Rn. 43f.

⁵⁷ BAG vom 15.12.2009 – 9 AZR 769/08, NZA 2010, 506, dazu *Kiesche*, PersR 2010, 328; *VGH Baden-Württemberg* vom 11.03.2010 – 15 S 1773/08, PersR 2010, 455; vgl. bereits *BSG*, SGB 2000, 274 m. Anm. *Ricke*; *OVG Hamburg*, GewArch 2004, 351.

»beraten«, ihnen können somit nicht die Leitungsaufgaben des Arbeitgebers und der Linienvorgesetzten übertragen werden.⁵⁸

Der Betriebsarzt bzw. die Betriebsärztin sowie die Sicherheitsfachkraft im Sinne des Arbeitssicherheitsgesetzes sind daher organisatorisch als Stabsstelle zu verankern:⁵⁹ Nur auf diese Weise kommt der gesetzgeberische Zweck des Arbeitssicherheitsgesetzes zur Geltung, den Arbeitgeber bzw. den Dienstherren bei der Wahrnehmung der arbeitsschutzrechtlichen Pflichten fachkundig zu unterstützen und zu beraten.⁶⁰ § 8 Abs. 2 ASiG schränkt dabei die Organisationsfreiheit des Arbeitgebers dahingehend ein, dass BetriebsärztInnen und Fachkräfte für Arbeitssicherheit dem »Leiter des Betriebs« zuzuordnen sind.⁶¹ Die Umsetzung dieser Bestimmung, die den Einfluss von BetriebsärztInnen und Fachkräften für Arbeitssicherheit absichern soll,⁶² wird für den Schulbereich bisher in einigen Bundesländern wenig konsistent realisiert.

Der Beratungs- und Unterstützungsauftrag wird im Arbeitssicherheitsgesetz durch zwei umfangreiche Aufgabenkataloge gesondert für BetriebsärztInnen und Sicherheitsfachkräfte konkretisiert (§§ 3, 6 ASiG). Beide Aufgabenkataloge sind in ihrer Struktur vergleichbar und gehen mit ihren zahlreichen präventiven Aufgaben weit über das klassische Feld der Unfallverhütung hinaus (z. B. Planung von Betriebsanlagen, Einführung von Arbeitsverfahren, Ergonomie, Gefährdungsbeurteilung). Inhaltlich stehen die Aufgabenkataloge für die fachliche Ausrichtung der ExpertInnenorganisation nach dem Arbeitssicherheitsgesetz, die auf den beiden Säulen Arbeitsmedizin und Sicherheitstechnik aufbaut.

Es ist durchaus fraglich, ob diese zweispurige ExpertInnenstruktur im Arbeitssicherheitsgesetz mit den unionsrechtlichen Anforderungen, wie sie sich vor allem aus Art. 7 Arbeitsschutz-RL (89/391/EWG) ergeben, vereinbar ist.⁶³ Das Unionsrecht ist gerade dadurch geprägt, dass es sich von einer rein technisch-medizinischen Sicht des Arbeitsschutzes gelöst hat und vor allem auch organisatorische und soziale Faktoren als unverzichtbare Bausteine für einen nachhaltigen Arbeits- und Gesundheitsschutz heranzieht. In anderen europäischen Ländern wurde daher die Umsetzung der RL 89/391/EWG genutzt, um sich vom hergebrachten dualen technisch-medizinischen Modell zu lösen und

58 MünchArbR-Kohte, § 292, Rn. 56; Kohte in HaKo-ArbSchR, 2014 § 13 ArbSchG Rn. 24; § 8 ASiG Rn. 7; ausführlich Zimolong/Kohte, Integrativer und kooperativer Arbeits- und Umweltschutz in der Metallindustrie, 2006, S. 78 ff.

59 BAG vom 15.12.2009 – 9 AZR 769/08, NZA 2010, 506, dazu Kiesche, PersR 2010, 328 und Kohte/Faber, jurisPR-ArbR 43/2010 Anm. 4; früher bereits ArbG Osnabrück, AuR 1996, 29; LAG Köln, ZTR 2003, 520; Kohte/Faber, jurisPR-ArbR 24/2003 Anm. 5.

60 Anzinger/Bieneck, Kommentar zum ASiG, § 1, Rn. 5f.

61 Dazu und zu weiteren Einschränkungen der Organisationsfreiheit des Arbeitgebers, vgl. Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 315 ff.

62 Anzinger/Bieneck, Kommentar zum ASiG, § 8, Rn. 34.

63 Kohte, EAS B 6100 – Arbeitsschutzrahmenrichtlinie –, Rn. 74.

eine multidisziplinäre Beratung einzuführen; so wurden bspw. die Arbodienste in den Niederlanden heute um arbeitspsychologischen Sachverstand ergänzt.⁶⁴ In der europäischen Gemeinschaftsstrategie für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz für die Jahre 2002 bis 2006 wurde die Forderung nach multidisziplinären Präventionsdiensten, die in ihrer Struktur sowohl die sozialen und psychologischen Risiken als auch die Geschlechterperspektive berücksichtigen, ausdrücklich erhoben und im Nachfolgeprogramm bestätigt.⁶⁵

Gerade vor dem Hintergrund der spezifischen Belastungssituation von Lehrerinnen und Lehrern liegt in der Konzentration der traditionellen ASiG-Organisation auf Technik und Medizin ein Defizit, das schwer wiegt. Angesichts der starken psychischen Belastungen durch organisatorische und soziale Faktoren besteht eine objektive Notwendigkeit, auch Beratung mit arbeitswissenschaftlicher, vor allem arbeitspsychologischer Expertise sicherzustellen. Dies wird bislang nur dadurch aufgegriffen, dass die Betriebsärztin bzw. der Betriebsarzt nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. d ASiG in »arbeitsphysiologischen, arbeitspsychologischen und sonstigen ergonomischen sowie arbeitshygienischen Fragen« zu beraten hat. Wir sind der Ansicht, dass der unionsrechtlichen Forderung nach arbeitswissenschaftlicher und -psychologischer Beratung nicht dadurch Genüge getan wird, dass diese Aufgabe allein dem Tätigkeitskreis des Betriebsarztes zugeschlagen wird.

Als weitere Lösung wird in der Literatur vorgeschlagen, dass bei der Auswahl der Fachkräfte für Arbeitssicherheit die gesetzlichen Spielräume genutzt werden, NichttechnikerInnen, also z. B. ArbeitspsychologInnen oder ArbeitssoziologInnen zu bestellen. Dazu wird eine unionsrechtskonforme Auslegung des § 7 Abs. 2 ASiG vertreten, der für den Einzelfall eine Bestellung von Personen ohne technischen Hintergrund zulässt.⁶⁶ In der letzten Fassung der einschlägigen Unfallverhütungsvorschrift GUV-V A 2 wurde in § 4 Abs. 3 eine entsprechende Öffnungsklausel für die Bestellung von Fachkräften in der Funktion als SicherheitsingenieurInnen ohne ingenieurwissenschaftliche Ausbildung aufgenommen. Diese wurde inzwischen auch in § 4 Abs. 3 der mittlerweile allgemein geltenden DGUV Vorschrift 2 aufgenommen. Weitergehend muss gerade für die Schulen aus § 3 Abs. 2 ArbSchG abgeleitet werden, dass generell eine Beratung der jeweiligen Akteure durch arbeitspsychologischen Sachverstand in geeigneter organisierter Form sicherzustellen ist.

64 Dazu ausführlich *Veigel*, Das niederländische Arbeitsschutzrecht und die Umsetzung der Arbeitsschutzrahmenrichtlinie in den Niederlanden, 2002, S. 88 ff.

65 *EG-Kommission*, Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2002–2006, S. 12; vgl. außerdem die Mitteilung der EG-Kommission zur praktischen Durchführung der EG-Arbeitsschutz-RL und anderer RL vom 05.02.2004, KOM(2004)62 endgültig, S. 20.

66 Zu dieser Möglichkeit, Nichttechniker als Sicherheitsfachkraft einzusetzen *Anzinger/Bieneck*, ASiG, 1998, § 7 Rn. 19; *Spinnarke/Schork*, ASiG § 7 Rn. 13; *MünchArbR/Kohte* § 292 Rn. 47.

Diese Herausforderungen waren bekannt, als die Bundesländer nach 1996 begannen, eine Arbeitssicherheitsorganisation in den Schulen aufzubauen. In einzelnen Bundesländern, in denen eine zeitgemäße Konzeption diskutiert und erarbeitet wird, hat man daher arbeitspsychologischen Sachverstand in die Arbeitssicherheitsorganisation integriert, während andere – wie z. B. Nordrhein-Westfalen – auf diesem Gebiet die neuen Entwicklungen kaum zur Kenntnis genommen haben.

BetriebsärztInnen und Sicherheitsfachkräfte sind bei der Ausübung ihrer Fachkunde weisungsfrei (§ 8 Abs. 1 ASiG). Ihre fachliche Unabhängigkeit gegenüber dem Arbeitgeber – und auch mittelbar gegenüber dem Personalrat – wird zudem durch ein Benachteiligungsverbot flankiert. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass der Betriebsarzt bzw. die Betriebsärztin und die Fachkraft für Arbeitssicherheit das – auch im öffentlichen Interesse stehende – Ziel eines wirksamen Arbeits- und Gesundheitsschutzes möglichst wirkungsvoll in die betrieblichen Prozeduren einbringen können.⁶⁷ Belange der betrieblichen Sicherheit und Gesundheit sollen gewissermaßen »pur« in die Entscheidungsfindung des Arbeitgebers/Dienstherrn hineingetragen werden und so in die auch andere Ziele abwägenden Entscheidungsfindungsprozesse der Entscheidungsträger auf allen Ebenen (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 ASiG) Eingang finden.

Der Umfang der obligatorischen Unterstützungstätigkeit der BetriebsärztInnen und Sicherheitsfachkräfte wird durch Einsatzzeiten bemessen. Die konkreten Einsatzzeiten für einen jeden Betrieb bzw. eine jede Dienststelle sind dabei anhand der in den §§ 2, 5 ASiG normierten Kriterien zu bestimmen. Der Betreuungsumfang hat sich somit nicht am Ermessen des Arbeitgebers – für den Schulbereich also des Bundeslandes –, sondern an normativen Kriterien zu orientieren.⁶⁸ Zur Bestimmung des erforderlichen Betreuungsumfangs i. S. v. §§ 2, 5 ArbSchG nennt das Arbeitssicherheitsgesetz folgende Kriterien:

1. »Die Betriebsart und die damit für die Arbeitnehmer verbundenen Unfall- und Gesundheitsgefahren,
 2. die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer und die Zusammensetzung der Arbeitnehmerschaft,
 3. die Betriebsorganisation, insbesondere im Hinblick auf die Zahl und Art der für den Arbeitsschutz und die Unfallverhütung verantwortlichen Personen.«
- Die genannten Kriterien stehen in ihrer Gewichtung als gleichrangig nebeneinander, so dass es rechtswidrig wäre, ausschließlich die Zahl der beschäftigten Lehrkräfte heranzuziehen und das Gefährdungspotential sowie die Spe-

67 Ausführlich zur Rolle und organisationsrechtlichen Einbindung der Beauftragten nach dem ASiG vgl. *Faber*, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 313 ff.

68 Die sehr unterschiedliche Handhabung in den Bundesländern weist dabei auf eindeutige Defizite bei der arbeitsmedizinischen und sicherheitstechnischen Betreuung von Schulen hin.

zifika der Betriebsorganisation außer Acht zu lassen.⁶⁹ Hieraus folgt z.B. die Notwendigkeit, Differenzierungen zwischen den Einsatzzeiten verschiedener Schulformen vorzunehmen, sofern unterschiedliche Unfall- und Gesundheitsgefahren bestehen. Zur Konkretisierung dieser Anforderungen und zur Festlegung der Mindesteinsatzzeiten durch Unfallverhütungsvorschriften sind die Unfallversicherungsträger nach § 15 SGB VII zuständig,⁷⁰ die zunächst in der BGV A 2 branchenspezifische Konkretisierungen der Anforderungen der §§ 2, 5 ASiG vorgenommen haben. Für Schulen waren vor allem die Vorschriften der Unfallkassen – GUV-V A 2 (früher GUV-V A 6/7 bzw. GUV 0.5) – von Bedeutung, bei denen angestellte Lehrer und Lehrerinnen gesetzlich unfallversichert sind. Inzwischen gilt einheitlich für private und öffentliche Tätigkeitsbereiche die DGUV Vorschrift 2, mit der für alle Betriebe und Dienststellen eine generelle Grundbetreuung sowie eine von den Betroffenen zu konkretisierende⁷¹ betriebsspezifische Betreuung verlangt werden.⁷²

Die verantwortliche Wahrnehmung von Arbeitgeberpflichten im Arbeits- und Gesundheitsschutz zählt nicht zu den gesetzlichen Aufgaben der Betriebsärztinnen und Sicherheitsfachkräfte. In keinem Fall dürfen solche Tätigkeiten auf die Einsatzzeiten angerechnet werden, da sie sich substantiell von den Aufgaben nach §§ 3, 6 ASiG unterscheiden. Mit Blick auf die Unabhängigkeit der Sicherheitsfachkräfte und BetriebsärztInnen (§ 8 ASiG) ist es zweifelhaft, ob die Übernahme von Arbeitgeberverantwortung zusätzlich neben den gesetzlichen Aufgaben nach §§ 3, 6 ASiG überhaupt mit ihrer Rolle als BeraterInnen und UnterstützerInnen kompatibel ist.⁷³

b) Betriebspraktische Unterstützungsorganisation: Sicherheitsbeauftragte nach § 22 SGB VII

Die ExpertInnenorganisation nach dem Arbeitssicherheitsgesetz wird durch Sicherheitsbeauftragte nach § 22 SGB VII ergänzt. Es handelt sich bei diesen um Beschäftigte, die, neben ihrer eigentlichen Arbeitstätigkeit, ehrenamtlich den Arbeitgeber in Fragen der Gefahren- und Unfallverhütung unterstützen. Ließ sich die Rolle der Fachkraft für Arbeitssicherheit als die einer/eines unterstützend agierenden Arbeitsschutzexpertin/-experten charakterisieren, liegt die Bedeutung des Sicherheitsbeauftragten darin, dass sie/er das Erfahrungswis-

69 *Anzinger/Bieneck*, Kommentar zum ASiG, § 5 Rn. 29.

70 *OVG Hamburg*, ZTR 2004, 548; *Anzinger/Bieneck* ASiG § 2 Rn. 39 ff.

71 Zur Bedeutung der Mitbestimmung der Personalräte *Nitsche* in HaKo-ArbSchR, 2014, BPersVR Rn. 56.

72 Ausführlich *Graue* in HaKo-ArbSchR, 2014, § 16 ASiG Rn. 17 ff.

73 Dazu ausführlich *Faber*, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 317 ff.

sen und die Sichtweise der Beschäftigten in die Aktivitäten des Arbeits- und Gesundheitsschutzes einbringt. Die Sicherheitsbeauftragten bilden somit gewissermaßen eine betriebspraktisch geprägte Unterstützungsorganisation.⁷⁴ Wie für die Beauftragten nach dem Arbeitssicherheitsgesetz besteht auch für Sicherheitsbeauftragte ein Benachteiligungsverbot (§ 22 Abs. 3 SGB VII). Damit die Sicherheitsbeauftragten ihren Aufgaben nachkommen können, sind sie nach § 20 Abs. 3 BGV GUV-V A 1 (in Zukunft DGUV Vorschrift 1) von der Schulleitung zu unterstützen: Ihnen ist daher auch ein ausreichendes Zeitbudget einzuräumen.⁷⁵ Konkrete Vorgaben für die Anzahl der Sicherheitsbeauftragten finden sich in den Anlagen zur Unfallverhütungsvorschrift GUV-V A 1, die in nächster Zeit in die DGUV Vorschrift 1 überführt werden soll.

Sicherheitsbeauftragte bieten gerade in einer mehrstufigen und durch die Vielzahl an Schulen dezentralen Verwaltungsorganisation die Chance, den Arbeits- und Gesundheitsschutz voranzubringen und zum Thema zu machen, auch wenn nicht zumindest eine Sicherheitsfachkraft ständig im Betrieb ist, wie dies im klassischen gewerblichen Betrieb der Fall ist. Die Pflicht zur Bestellung bezieht sich in § 22 SGB VII auf Versicherte der gesetzlichen Unfallversicherung,⁷⁶ d. h., auf angestellte Lehrkräfte. Damit sind beamtete Lehrkräfte nach § 4 SGB VII von der Bestellung ausgenommen. Das ist eine erhebliche Einschränkung⁷⁷ der Bestellpflicht, die jedoch erst ab 20 versicherten Beschäftigten greift. Gerade im Schulbereich haben aber Sicherheitsbeauftragte signifikant an Bedeutung gewonnen, da inzwischen die bei den Trägern der Schülerunfallversicherung versicherten SchülerInnen als Beschäftigte im Sinne des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB VII gelten. In einigen Bundesländern werden auch beamtete Lehrkräfte als Sicherheitsbeauftragte bestellt.⁷⁸ Dies ist aus unionsrechtlichen Gründen zutreffend, denn Sicherheitsbeauftragte sind ein wichtiges Element des Gesundheitsschutzes, wie sich aus der GDA-Leitlinie zur Organisation des betrieblichen Gesundheitsschutzes⁷⁹ ergibt. Mit der gleichberechtigten Integration der Beamten in das Arbeitsschutzsystem wäre ein Ausschluss von der Bestellung als Sicherheitsbeauftragte nicht vereinbar. § 4 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII schließt Beamte und Beamtinnen nur aus, »soweit für sie beamtenrechtliche Unfallfürsorgevorschriften gelten«.⁸⁰ Da die Unfallfürsorge aber keine präven-

74 Näheres bei *Faber*, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 322 ff.; *Kohte*, FS für Wlotzke, 1996, S. 563 ff.

75 Einzelheiten bei *Faber*, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 325.

76 So die Kommentarliteratur, z. B. *Hauck/Noftz/Kranig/Waldeck*, SGB VII § 22 Rn. 15.

77 Für »äußere Schulangelegenheiten« ist nach Anlage 2 zur GUV-V A 1 in jeder Schule wenigstens ein Sicherheitsbeauftragter zu bestellen.

78 *Kohte*, FS für Slesina, 2008 S. 193, 198.

79 www.gda-portal.de, Element 9 der Leitlinie vom 15.12.2011.

80 Zu dieser Einschränkung *Kater/Leube*, SGB VII § 4 Rn. 7; vgl. *BSG*, NZA 1985, 165.

tive Organisation von Sicherheitsbeauftragten enthält, ist eine unionsrechtlich enge Auslegung von § 4 SGB VII geboten.⁸¹

2. Sicherheitsinformation, -kommunikation und -kooperation: Vor allem der Arbeitsschutzausschuss

Eine effektive Sicherheits- und Gesundheitsschutzorganisation ist auf einen gezielten Austausch von Informationen angewiesen. Es bedarf darüber hinaus einer geordneten und regelgeleiteten Kooperation der beteiligten Akteure, um diesem Informationsaustausch einen verlässlichen Rahmen zu geben und um bei Konflikten zwischen den Akteuren des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ein Konfliktlösungsverfahren zur Verfügung zu haben. Im Arbeitsschutzrecht und im Personalvertretungsrecht werden solche Informationskanäle und Kooperationsregeln mit einer ganzen Reihe von Vorschriften normativ abgesichert. Zu nennen sind in erster Linie:

- Informations- und Hinzuziehungspflichten der Dienststellenleitung gegenüber der Personalvertretung in Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes (§ 81 BPersVG);⁸²
- Zusammenarbeit der BetriebsärztInnen und Sicherheitsfachkräfte untereinander sowie mit anderen Funktionsträgern für Angelegenheiten der technischen Sicherheit, Gesundheit (z. B. Schwerbehindertenvertretung) und Umwelt (§§ 10, 16 ASiG);
- Zusammenarbeit der BetriebsärztInnen und Sicherheitsfachkräfte mit der allgemeinen Interessenvertretung (§§ 9, 16 ASiG);
- Gemeinsame Besprechungen der Dienststellenleitung mit den Sicherheitsbeauftragten unter Hinzuziehen des Personalrates (§ 81 Abs. 3 BPersVG);
- Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte der Personalvertretung als »Entscheidungsregel« bei Uneinigkeit mit der Dienststellenleitung (§§ 75, 76 BPersVG);
- Pflicht der Beschäftigten, den Arbeitgeber in Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, gemeinsam mit BetriebsärztInnen und Sicherheitsfachkräften zu unterstützen (§ 16 Abs. 2 ArbSchG);

81 Dazu *Kohte/Faber*, ZESAR 2007, 39, 40; *Kohte* in HaKo-ArbSchR, 2014 § 22 SGB VII Rn. 11.

82 Zur Vereinfachung wird bei übergreifenden Vorschriften des Personalvertretungsrechts auf das Bundespersonalvertretungsgesetz verwiesen, weil sich die Mehrzahl der Länder am Bundespersonalvertretungsgesetz orientiert und in der Regel beim Gesundheitsschutz identische oder relativ ähnliche Vorschriften erlassen hat.

- Meldung von Sicherheits- und Gesundheitsdefiziten beim Arbeitgeber sowie bei der Sicherheitsfachkraft, bei der Betriebsärztin bzw. dem Betriebsarzt oder bei den Sicherheitsbeauftragten (§ 16 Abs. 2 ArbSchG);
- Besonderes Beschwerderecht der Beschäftigten für Fragen des Arbeitsschutzes (§ 17 Abs. 2 ArbSchG);
- Unterweisungen der Beschäftigten (§ 12 ArbSchG) durch den Arbeitgeber bzw. durch verantwortliche Personen (§ 13 ArbSchG).

Wichtigstes gesetzlich vorgesehenes Forum der Sicherheitsinformation, -kommunikation und -kooperation ist der Arbeitsschutzausschuss, der durch § 11 ASiG geregelt wird. Während sich die oben beschriebenen Kommunikations- und Kooperationsregeln auf punktuelle Ansatzpunkte beziehen, bietet sich der Arbeitsschutzausschuss als Gremium an, in dem die grundsätzlichen Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes diskutiert, die ausgeführten Aktivitäten bewertet und die großen Linien der betrieblichen Gesundheitspolitik vorgegeben werden. Daher wird in der GDA-Leitlinie »Organisation des betrieblichen Gesundheitsschutzes«⁸³ vom 15.12.2011 die regelmäßige Arbeit des Arbeitsschutzausschusses als wichtiges Element der betrieblichen Organisationspflichten bewertet. Für eine solche Funktion als Koordinierungsgremium bietet sich der Arbeitsschutzausschuss vor allem aufgrund seiner personellen Zusammensetzung an. Nach § 11 ASiG sind zumindest zu beteiligen: der Arbeitgeber/Dienstherr oder eine von ihm beauftragte Person, zwei Mitglieder des Personalrats, BetriebsärztInnen, Fachkräfte für Arbeitssicherheit sowie Sicherheitsbeauftragte nach § 22 SGB VII. Die Schwerbehindertenvertretung hat zudem ein durch § 95 SGB IX inzwischen auch normativ abgesichertes Recht zur Teilnahme am Arbeitsschutzausschuss.⁸⁴ Dies ist angesichts der wichtigen Aufgaben der Schwerbehindertenvertretungen im Bereich der betrieblichen Gesundheitspolitik (näher geregelt in §§ 83, 84, 95 SGB IX) sachgerecht. Es ist anerkannt, dass das Personaltableau des Ausschusses – bspw. auf Basis einer Betriebs-/Dienstvereinbarung – erweitert werden kann. Auf diese Weise können betriebliche SuchthelferInnen, Gleichstellungsbeauftragte sowie Gefahrstoffbeauftragte generell oder punktuell in die Arbeit integriert werden.⁸⁵ Besonders wichtig ist die Einbeziehung der kommunalen Schulträger, auf die unten noch näher einzugehen ist.

Zu bilden ist ein Arbeitsschutzausschuss nach § 11 ASiG in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten. Nach § 2 Abs. 5 ArbSchG entspricht dem arbeitsschutzrechtlichen Betriebsbegriff der öffentlich-rechtliche Begriff der Dienst-

83 Dokumentiert unter www.gda-portal.de.

84 Ein solches Recht ist der Schwerbehindertenvertretung durch die Novellierung des Schwerbehindertenrechts des SGB IX eingeräumt worden, *Schmitz in Feldes/Kohte/Stevens-Bartol* SGB IX, 2. Aufl. 2011, § 95 Rn. 42.

85 *Anzinger/Bineck*, Kommentar zum ASiG, § 11 Rn. 18; *Wank*, TAS, § 11 ASiG Rn. 6; *Kohte in HaKo-ArbSchR*, 2014 § 11 ASiG Rn. 12 ff.

stelle.⁸⁶ In den Bundesländern, in denen die einzelne Schule als Dienststelle qualifiziert wird und zudem der Personalrat nur für diese Schule zu wählen ist, ist danach der Arbeitsschutzausschuss auf Schulebene anzusiedeln, wenn diese Schule mehr als 20 Beschäftigte hat. In kleineren Schulen mit einer geringen Zahl von Beschäftigten könnte ein Gesundheitszirkel die passende Organisationsform darstellen.⁸⁷ Zu den Pflichten des Arbeitgebers nach § 3 ArbSchG gehört es aber auch, dass solche Kommunikations- und Kooperationsforen funktionsgerecht und effektiv arbeiten können. In denjenigen Bundesländern, in denen bisher ein Arbeitsschutzausschuss erstmals auf der Ebene einer Bezirksregierung gebildet wird, ist im Interesse einer effektiv koordinierenden Funktion des Arbeitsschutzausschusses auch die Bildung von – in der Regel zusätzlichen – Stadt- oder Kreisarbeitsschutzausschüssen als weitere Maßnahme des Gesundheitsschutzes denkbar; diese wären dann mit dem Personalrat zu vereinbaren.⁸⁸ Unterstützend ist zu beachten, dass in der heutigen wissenschaftlichen Diskussion eine vertragsrechtliche Einigung über zusätzliche bzw. alternative Regelungen eines Arbeitsschutzausschusses auf anderen Ebenen diskutiert und befürwortet wird.⁸⁹

3. Organisationspflichten nach § 3 Abs. 2 ArbSchG

Die bisher dargestellten organisatorischen Aspekte bezogen sich auf spezifische Unterstützungsstrukturen für die Realisierung eines wirkungsvollen Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Hierin erschöpfen sich die organisatorischen Verpflichtungen des Arbeitgebers/Dienstherrn aber nicht. Er hat außerdem nach Maßgabe des § 3 Abs. 2 ArbSchG die vorgestellten organisationsstrukturellen Elemente selbst durch organisatorische Maßnahmen aufeinander und mit der sonstigen Betriebs-/Dienststellenorganisation abzustimmen.

Darüber hinaus verlangt § 3 Abs. 2 ArbSchG zu gewährleisten, dass die Planung, Festlegung und Durchführung der Sachmaßnahmen des Arbeitsschutzes (z. B. Maßnahmen zur Lärminderung – Lärmampel –, Wartung und Instandhaltung von elektrischen Lehr-/Betriebsmitteln, Hygiene in Sanitärräumen, Funktionsfähigkeit von Fluchtwegen) und die Erfüllung der arbeitsschutzrechtlichen Verfahrensvorgaben (Prozesse, wie die Gefährdungsbeurteilung, Unterweisung, Notfallübungen) mithilfe organisatorischer Vorkehrungen sicher-

⁸⁶ Die Definition in § 2 Abs. 5 ArbSchG lehnt sich weitgehend an die personalvertretungsrechtliche Legaldefinition des § 6 BPersVG an, dazu auch *Kohte* in Kollmer/Klindt, ArbSchG, § 2 Rn. 149.

⁸⁷ Zum Mitbestimmungsrecht des Personalrats bei der Bildung eines Gesundheitszirkels *VG Berlin*, PersR 2007, 43.

⁸⁸ *Faber*, Grundpflichten, S. 337 m. w. N.

⁸⁹ *Anzinger/Bieneck*, ASiG § 11 Rn. 12; *Pieper*, ArbSchR, 5. Aufl. 2012, ASiG Rn. 137.

gestellt werden. Die allgemeine arbeitsschutzrechtliche Organisationspflicht des § 3 Abs. 2 ArbSchG bezweckt dabei, den besonderen Risiken arbeitsteiligen Handelns Rechnung zu tragen. Der Arbeitgeber/Dienstherr als Normadressat des Arbeitsschutzrechts wird verpflichtet, die Zusammenarbeit und Abstimmung bei der Erfüllung von arbeitsschutzrechtlichen Pflichten in geeigneter Weise zu regeln, soweit er die an ihn adressierten Pflichten nicht selbst erfüllen kann oder will.⁹⁰ Ziel ist damit die lückenlose Übertragung und Verteilung der arbeitsschutzrechtlichen Verpflichtungen in arbeitsteilig operierenden Organisationen. Es geht somit darum, eine organisierte Verantwortungslosigkeit effektiv zu verhindern, indem in transparenter Form geregelt wird, welche Personengruppen und Funktionsträger spezifische Arbeitsschutzpflichten zu übernehmen haben.⁹¹

Wichtig zu sehen ist, dass der Arbeitgeber/Dienstherr durch die Übertragung von arbeitsschutzrechtlichen Pflichten nicht aus seiner rechtlichen Verantwortung für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten entlassen wird. Es ändert sich lediglich der Inhalt seiner Verantwortung: Trägt er ursprünglich die umfassende »Durchführungsverantwortung« für die an ihn adressierten Pflichten, wandelt sich diese Verantwortung in eine Verpflichtung, nur Aufgaben an geeignete Personen zu übertragen, diese mit den für die Pflichtenwahrnehmung erforderlichen Befugnissen, mit den organisatorischen, fachlichen und finanziellen Ressourcen auszustatten und deren Tätigkeit in geeigneter Weise im Sinne einer Oberaufsicht zu überwachen und zu evaluieren,⁹² so dass zeitnah aus den Erfahrungen Konsequenzen gezogen und die bisherige Organisation neu justiert werden kann.

Diese vor allem im Haftungsrecht entwickelten allgemeinen Grundsätze⁹³ sind für das staatliche Arbeitsschutzrecht seit dem Jahr 1996 durch § 13 ArbSchG verdeutlicht worden. Danach sind *neben* dem Arbeitgeber (d. h. der Anstellungskörperschaft – Land, Stadt –) vor allem folgende Personengruppen rechtlich für die Erfüllung der sich aus dem Arbeitsschutzgesetz ergebenden Pflichten verantwortlich:

- das vertretungsberechtigte Organ einer juristischen Person (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 ArbSchG);
- Personen, die mit der Leitung eines Unternehmens oder eines Betriebes beauftragt sind, im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben und Befugnisse (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 ArbSchG);

90 Zu weiteren Einzelheiten vgl. *Kohte* in *Kollmer* (Hrsg.), *ArbSchG*, § 3 Rn. 46 ff.

91 Anschaulich *BAG* vom 18.03.2014 – 1 ABR 73/12, *AuR* 2014, 162; vgl. *Blume/Faber* in *HaKo-ArbSchR* 2014 § 3 ArbSchG Rn. 73 ff.

92 *Kohte* in *Kollmer/Klindt* (Hrsg.), *ArbSchG*, § 3 Rn. 49 f.; *Wilrich*, *DB* 2009, 1294, 1295.

93 Hierzu im Detail *Faber*, *Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten*, S. 222 ff.; vgl. auch *Zimolong/Kohte* (Fn. 32) S. 72 ff.

- sonstige zuverlässige und fachkundige Personen, die schriftlich damit beauftragt worden sind, Aufgaben des Arbeitgebers nach dem Arbeitsschutzgesetz in eigener Verantwortung wahrzunehmen (§ 13 Abs. 1 Nr. 5 ArbSchG i. V. m. § 13 Abs. 2 ArbSchG).

§§ 3, 13 ArbSchG sind damit die entscheidenden Normen, um die rechtliche Verantwortung für die Sicherheit und Gesundheit des Lehrpersonals in Schulen konkret festzumachen. Es ergibt sich im Kern folgende Verteilung der Verantwortung: Die Schulverwaltungsspitze (MinisterIn, SenatorIn) trägt eine nicht »wegdelegierbare« Verantwortung für die Sicherheit und Gesundheit der bei ihr beschäftigten Lehrerinnen und Lehrer. Sie hat die Oberaufsicht zu führen und in diesem Rahmen dafür zu sorgen, dass die Pflichten aus dem Arbeitsschutzgesetz und den Rechtsverordnungen von geeigneten Personen verantwortlich wahrgenommen werden. § 3 Abs. 2 Nr. 2 ArbSchG verlangt daher, dass der Arbeitsschutz bei »allen Tätigkeiten« beachtet wird. Das ist im ArbSchG ungenau formuliert; die RL 89/391/EWG verlangt dagegen in Art. 6 Abs. 3 a wesentlich genauer, dass der Arbeitsschutz »at all hierarchical levels« zu beachten ist,⁹⁴ so dass die Grundsatzentscheidungen bereits auf der Ebene des jeweiligen Ministeriums/Senats zu treffen sind und bei den jeweiligen Entscheidungen – bspw. zur Arbeitszeit, Klassengröße und Fortbildungskonzeption – immer auch die Implikation des Arbeits- und Gesundheitsschutzes berücksichtigt werden müssen.⁹⁵

Vor Ort in den einzelnen Schulen wäre die Schulleiterin oder der Schulleiter ohne spezielle Beauftragung verantwortlich für die Umsetzung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, sofern sie als DienststellenleiterIn im arbeitsschutzrechtlichen Sinne zu qualifizieren sind. Die Schulleitung kann jedoch nicht pauschal als verantwortlich für den Arbeits- und Gesundheitsschutz vor Ort eingestuft werden (»geborene Verantwortliche«).⁹⁶ Ihre Verantwortung kann – wie der Wortlaut von §§ 13 Abs. 1 Nr. 4 und 5 ArbSchG deutlich zeigt⁹⁷ – nur so weit gehen, wie ihre Befugnisse und die zur Verfügung gestellten materiellen und personellen Ressourcen reichen. Verantwortung kann damit also nur für Gegenstandsbereiche bestehen, auf die die Schulleitung konkret gestaltend Einfluss nehmen kann. Vor diesem Hintergrund führt die Diskussion um geborene und gekorene Verantwortliche in die Sackgasse. Entscheidend ist, ob und ggf. welche Ressourcen im Einzelfall zur Verfügung stehen.

In jedem Fall ist die Schulleitung für den Arbeits- und Gesundheitsschutz adäquat zu qualifizieren, so dass sie die erforderliche Fachkunde erwerben

⁹⁴ Kohle in Kollmer/Klindt (Hrsg.), ArbSchG § 3 Rn. 60.

⁹⁵ Dazu auch *Faber*, Grundpflichten, S. 339 f.

⁹⁶ OVG Berlin vom 27.03.2001 – 60 PV 8.00 = PersR 2002, 251 f.

⁹⁷ Steffek in Kollmer/Klindt (Hrsg.), ArbSchG § 13 Rn. 65 ff.

kann – und sie sich nicht schwer überschaubaren Haftungsrisiken ausgesetzt sieht. Andernfalls muss zusätzlich nach Maßgabe von § 13 Abs. 2 ArbSchG eine weitere Person schriftlich mit der Wahrnehmung konkreter und spezifischer betrieblicher Arbeits- und Gesundheitsschutzverantwortung beauftragt und diese mit den erforderlichen Befugnissen sowie materiellen und zeitlichen Ressourcen ausgestattet werden. Die von den Unfallkassen empfohlene Organisationsform der ArbeitsschutzkoordinatorInnen⁹⁸ kann hier zur Geltung kommen.

III. Arbeitsschutz als Prozess – Die Verfahren und Instrumente des Arbeitsschutzrechts

Im Gegensatz zum »klassischen« deutschen Arbeitsschutzrecht finden sich im Arbeitsschutzgesetz wie auch in den Verordnungen nach § 18 ArbSchG⁹⁹ keine detaillierten technischen oder personenbezogenen Verhaltensvorgaben. Das ist Ausdruck eines bewusst gewählten Regulierungskonzepts, das zugleich einen Paradigmenwechsel markiert.

1. Grundlagen

Das klassische Arbeitsschutzrecht war zu Beginn Polizei- und Ordnungsrecht, dessen gesetzgeberisches Leitbild dadurch bestimmt war, Eingriffe (in die Grundrechte der rechtsunterworfenen BürgerInnen) durch präzise und so eng wie möglich gefasste Vorgaben zu minimieren. Dieser Regulierungsansatz ist im europäischen Recht nicht übernommen worden, da er sich als zu statisch erwiesen hat. Angesichts der sich permanent ändernden Arbeitswelt (z. B. neue technologische oder organisatorische Konzepte) und der sehr unterschiedlichen Arbeitsbedingungen in den verschiedenen Branchen und Bereichen der Arbeitswelt (z. B. Gewerbe, Verwaltung, Landwirtschaft, Handel oder auch Schule) sind allzu detaillierte normative Vorgaben kaum geeignet, um einen adäquaten Schutz der Sicherheit und Gesundheit *aller* Beschäftigten zu gewährleisten.

Das moderne Arbeitsschutzrecht bevorzugt deswegen offen gehaltene Schutzziele, da sie besser geeignet sind, die Vielgestaltigkeit der Arbeitsbedingungen

⁹⁸ Dazu ukh-inform 2/2005 und 3/2006 S. 12 (www.ukh.de).

⁹⁹ Zum Beispiel ArbStättV, BetrSichV, BildscharbV, GefStoffV, PSA-BenutzV.

und neue Gefährdungslagen »einzufangen«. Diese allgemeinen Schutzziele und Prinzipien sind auf der betrieblichen Ebene zu konkretisieren, wobei sie speziell auf die Gegebenheiten im Betrieb bzw. in der Dienststelle zugeschnitten werden müssen. Die offene Regelungstechnik eröffnet den Betrieben und Dienststellen Gestaltungsspielräume. Diese geben den Betrieben aber keine Vollmacht, den – im Übrigen auch grundrechtlich geforderten – wirksamen Schutz der Beschäftigten nach freiem Belieben oder anhand willkürlich herangezogener Maxime zu regeln. Das Gegenteil ist der Fall, was allerdings bisweilen in der z.T. aufgeregten Debatte um eine Deregulierung und Entbürokratisierung des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes übersehen wird.¹⁰⁰ Neu für das deutsche Recht ist nämlich, dass das europäische Recht von Beginn an für die tägliche Arbeit im Arbeits- und Gesundheitsschutz bestimmte Verfahrensregeln vorsieht.

Im Arbeitsschutzgesetz wird deswegen vor dem Hintergrund dieser unionsrechtlichen Vorgaben bewusst eine Abfolge von Verfahrensschritten geregelt. Zu nennen sind hier folgende gesetzlich in den §§ 3 ff. ArbSchG vorgesehenen Prozesse:

- Gefährdungen beurteilen (§ 5 ArbSchG);
- (technisch, organisatorische, personenbezogene) Maßnahmen planen und treffen (§ 3 Abs. 1, 2 ArbSchG);
- Maßnahmen durchführen (§ 3 Abs. 2 ArbSchG);
- Wirksamkeit der Maßnahmen überprüfen (§ 3 Abs. 1 ArbSchG);
- Wiederholung der vorstehenden Schritte: An die Stelle defizitärer Maßnahmen sind hinreichend wirksame Maßnahmen zu setzen; im Übrigen gilt es, die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten zu optimieren (§§ 3 Abs. 1, 5 ArbSchG).

Die Umsetzung dieser aus dem Qualitätsmanagement bekannten und bewährten Prozesse soll dazu beitragen, systematisch eine Schutzkonzeption zu verankern, die punktgenau an den Notwendigkeiten des konkreten Betriebes bzw. der konkreten Dienststelle anknüpft. Das erfordert es, sich dauerhaft und – intensiver als in der Vergangenheit – vor Ort mit Fragen der Sicherheit und Gesundheit im Betrieb/in der Dienststelle auseinanderzusetzen.¹⁰¹ Es werden die Prozesse in den Vordergrund gestellt, die Sicherheit und Gesundheit herstellen.¹⁰²

Ein auch rechtlich unverzichtbares Element ist nach Art. 11 der RL 89/391/EWG in diesem für das deutsche Recht maßgeblichen europäischen Konzept die Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen. Partizipation

100 Dazu mit Blick auf die 2005 erfolgte, inzwischen korrigierte Novellierung des Arbeitsstättenrechts *Kohte/Faber*, DB 2005, 224 ff.

101 So zutreffend mit Blick auf das Arbeitsstättenrecht *Deden*, s. i. S. 2004, 510 ff. (510).

102 *Bieback/Oppolzer*, Strukturwandel des Arbeitsschutzes, S. 7 ff. (10).

ist nicht nur sinnvoll, um das Erfahrungswissen der Beschäftigten nutzen zu können. Sie ist vor allem auch das gebotene Korrektiv, um der Gefahr zu begegnen, dass der Arbeitgeber die bewusst eingeräumten Gestaltungsspielräume einseitig im Sinne seiner eigenen Interessen ausschöpft. Das ist nicht die Formulierung eines »Generalverdachts« gegenüber Arbeitgebern, es ist vielmehr Ausdruck eines Rollenkonflikts. Anders als eine neutrale Behörde ist der Arbeitgeber selbst gewissermaßen Partei, denn ungeachtet des möglichen Nutzens schränkt das Arbeitsschutzrecht seinen Gestaltungsspielraum bei der Verwirklichung seiner Unternehmensziele ein und verursacht Kosten. Mit den Betriebs- und Personalräten stehen dem Arbeitgeber legitimierte Interessenvertreter und Verhandlungspartner gegenüber, so dass eine gewissermaßen »treuhänderische« Wahrnehmung der rechtlichen Interessen der Arbeitnehmer durch den »fürsorglichen« Dienstherrn schon deswegen nicht angezeigt ist. Beteiligung und Mitbestimmung sind deswegen im modernen Arbeitsschutz keine reinen Förmlichkeiten, sondern Ausdruck rechtlich gebotener »Fairness«. Empirische Untersuchungen belegen, dass sich die im Gesundheitsschutz erfolgreichen Betriebe von den nicht erfolgreichen gerade durch die bessere Partizipation unterscheiden.¹⁰³

Die somit gemeinsam von Arbeitgeber und Betriebsrat bzw. Personalrat auszufüllenden durch das Arbeitsschutzgesetz eröffneten Gestaltungsspielräume bieten den Ausgangspunkt für die im Rahmen dieser Studie im Mittelpunkt stehenden Fragen der Mitbestimmung. Nur wenn das Gesetz Gestaltungsspielräume belässt, ist Mitbestimmung möglich. Soweit es um die schlichte und alternativlose Umsetzung von eindeutigen »Gesetzesbefehlen« geht, verbleibt für die Betriebsparteien kein Spielraum für Mitbestimmung. Solche deterministisch strukturierten Anordnungen sind jedoch für das heutige Arbeitsschutzrecht die Ausnahme.¹⁰⁴

2. Die Gefährdungsbeurteilung als Basis für eine Arbeitsschutzpolitik, die an den realen Sicherheits- und Gesundheitsproblemen anknüpft

Die Gefährdungsbeurteilung, die in Art. 6 Abs. 3 der RL 89/391/EWG an der Spitze der konkreten Arbeitgeberpflichten steht, ist in der Literatur zum Arbeitsschutzgesetz als wichtigstes Element des neuen Rechts bezeichnet worden.¹⁰⁵

103 Zimolong (Hrsg.), Management des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, 2001, S. 76 ff.; 242 ff.

104 Kohte/Faber, DB 2005, 224, 230.

105 Wlotzke, FS Däubler, 1999, S. 654, 661.

Der Europäische Gerichtshof hat in einer der ersten Grundsatzentscheidungen den umfassenden Stellenwert der Gefährdungsbeurteilung für alle Arbeitsplätze hervorgehoben.¹⁰⁶ Empirische Erhebungen ergaben, dass die Umsetzung auch 15 Jahre nach Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes höchst defizitär ist – sei es, dass Gefährdungsbeurteilungen überhaupt nicht vorgenommen werden, sei es, dass sie inhaltlich unzureichend sind;¹⁰⁷ die oben dargestellten Kurzberichte fügen sich in das allgemeine Bild ein. Für Arbeitgeber, Fachkräfte und Interessenvertretungen sollte die korrekte Umsetzung dieser Arbeitgeberpflicht (§ 5 ArbSchG) hohes Gewicht haben, da gute und sinnhaft durchgeführte Gefährdungsbeurteilungen nicht nur die Sachargumente für guten und wirksamen Arbeits- und Gesundheitsschutz liefern, sondern auch als partizipatives und mobilisierendes Verfahren unverzichtbar sind.

a) Funktion und gesetzliche Anforderungen an die Gefährdungsbeurteilung

Nach § 5 ArbSchG wurde der Arbeitgeber in Umsetzung der Richtlinie verpflichtet, »durch eine Beurteilung der für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdungen zu ermitteln, welche Maßnahmen des Arbeitsschutzes erforderlich sind«. Gefährdungsbeurteilungen sind nach dem klaren Wortlaut des § 5 ArbSchG also nicht formaler oder gar bürokratischer Selbstzweck, sondern mit einem klaren Handlungsbezug versehen. Sie sind das zentrale Steuerungsinstrument für eine systematische und ganzheitliche Gestaltung der Arbeitsumwelt. Die Funktion der Gefährdungsbeurteilung als Steuerungsinstrument beschränkt sich dabei nicht nur auf die – erstmalige – Festlegung von Schutzmaßnahmen. Sie ist vielmehr als »Arbeitsunterlage« für alle arbeitsschutzrelevanten Prozesse von hoher Bedeutung. Die Gefährdungsbeurteilung ist vor allem die Messlatte für die Frage, ob die getroffenen Maßnahmen den erwarteten Wirkungsgrad erreichen und ob die selbstgesetzten Schutzziele erfüllt worden sind (Evaluation, »Controlling«). Das zeigt zugleich die wichtige Funktion, Gefährdungsbeurteilungen zu dokumentieren« die gesetzlich in § 6 ArbSchG geregelt ist. Die durch die Gefährdungsbeurteilung gewonnenen Erkenntnisse sollen für die weitere Arbeit nutzbar bleiben.¹⁰⁸ Die Dokumentation nach § 6 ArbSchG ist letztlich

106 *EuGH* vom 15. 11. 2001 – C 49/00 (Kommission ./ Italien), Slg. 2001, I-8575 ff.

107 Dazu *Fischer*, Die Implementation des Arbeitsschutzgesetzes – Diss. Wuppertal 2004, S. 155 ff.; *Faber*, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 101, Fn. 102; *Kohle*, Jahrbuch Gute Arbeit 2012, S. 76 ff.; deutscher Abschlussbericht zur SLIC-Kampagne 2012, <http://lasi.osha.de>.

108 Daneben dient die Gefährdungsbeurteilung dem Nachweis der Einhaltung des Arbeitsschutzrechts gegenüber den zuständigen Behörden, zum Ganzen vgl. *Faber*, (Fn. 42), S. 102 ff.; 187 ff.; *MünchArbR-Wlotzke*, 2. Aufl. 2000, § 211 Rn. 41 f., 46 f.

Voraussetzung dafür, dass Arbeitsschutz systematisch und dauerhaft betrieben werden kann. In dem Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen der unvollständigen Umsetzung der Dokumentationspflicht¹⁰⁹ ist in den Schlussanträgen des Generalanwalts¹¹⁰ gerade dieser Aspekt hervorgehoben worden. Unter Bezugnahme auf diese unionsrechtliche Lage wurde im Herbst 2013 der Text des § 6 ArbSchG korrigiert.¹¹¹

§ 5 ArbSchG normiert kein bestimmtes Verfahren der Gefährdungsbeurteilung. Das Gesetz regelt allerdings einige Eckpunkte, denen Gefährdungsbeurteilungen genügen müssen. Diese betreffen vor allem die sachliche Reichweite der Gefährdungsbeurteilung, d. h. die Frage, welche Gefährdungsarten arbeitsschutzrechtlich von Belang sind. § 5 Abs. 3 ArbSchG legt insoweit fest:

»Eine Gefährdung kann sich insbesondere ergeben durch

1. die Gestaltung und die Einrichtung der Arbeitsstätte und des Arbeitsplatzes;
2. physikalische, chemische und biologische Einwirkungen;
3. die Gestaltung, die Auswahl und den Einsatz von Arbeitsmitteln, insbesondere von Arbeitsstoffen, Maschinen, Geräten und Anlagen sowie den Umgang damit;
4. die Gestaltung von Arbeits- und Fertigungsverfahren, Arbeitsabläufen und Arbeitszeit und deren Zusammenwirken;
5. unzureichende Qualifikation und Unterweisung der Beschäftigten;
6. psychische Belastungen bei der Arbeit.«¹¹²

Die wiedergegebene Vorschrift zeigt deutlich die Erweiterung des klassischen Arbeitsschutzverständnisses: Neben den nach wie vor selbstverständlich relevanten Unfallgefahren – z. B. Einrichtung der Arbeitsstätte, Einsatz von Maschinen – finden sich Gefährdungsquellen, welche für die Gesundheit in einem umfassend verstandenen Sinne von Bedeutung sind, so dass Arbeitszeitgestaltung und unzureichende Qualifikation als Gefährdung gerade für den Schulbereich von Bedeutung sind. Der »Gesundheitsverbrauch« resultiert hier weniger aus einer hohen Unfallgefahr als aus einer Fülle auch psychisch relevanter Belastungsfaktoren – Arbeitszeit,¹¹³ Arbeitsdruck, dauerhafter Lärmpegel. Zu beachten ist, dass die Aufzählung des § 5 Abs. 3 ArbSchG nicht abschließend ist, sondern lediglich beispielhaft (»insbesondere«). So war schon vor 2013 anerkannt, dass sich Gefährdungen auch aus (psychisch belastenden) sozialen Beziehungen bei der Arbeit ergeben können.¹¹⁴ Die Thematisierung und Verringerung

109 *EuGH* vom 07.02.2002 – C 5/00, NZA 2002, 321.

110 GA in *EuGH* Slg. 2002 – I, 1305, 1319; vgl. *Pieper*, ArbSchR, 5. Aufl., ArbSchG § 6 Rn. 1, 10.

111 BGBl. 2013 I S. 3836, 3847, dazu BT-Drs. 17/13808, S. 16 sowie *Faber/Blume* in HaKo-ArbSchR, 2014, § 6 ArbSchG Rn. 7.

112 Nr. 6 wurde 2013 eingefügt, BGBl. 2013 I, S. 3836, 3847.

113 *Nachreiner*, Der Faktor Arbeitszeit in der Gefährdungsbeurteilung, 2005, unter www.gawo-ev.de.

114 So z. B. durch *BAG* vom 08.06.2004 – 1 ABR 4/03, NZA 2005, 227.

der vielen »weichen« Belastungsfaktoren, denen sich Lehrerinnen und Lehrer ausgesetzt sehen, ist somit zu einer Rechtspflicht des Arbeitgebers geworden.

Während somit die Breite des Gefährdungsspektrums durch den Gesetzgeber in § 5 Abs. 3 ArbSchG relativ präzise umrissen ist, fehlen im Gesetz für eine betriebsnahe und differenzierte Umsetzung konkrete Vorgaben an die methodische Vorgehensweise bei der jeweiligen Gefährdungsbeurteilung. Dessen ungeachtet besteht jedoch Einigkeit über die drei rechtlich gebotenen Schritte zur Umsetzung der Pflicht zu Gefährdungsbeurteilung.¹¹⁵ Danach ist bei der Gefährdungsbeurteilung unter methodischen Gesichtspunkten zwischen folgenden drei Ebenen zu differenzieren:

- *Ermittlung* der tatsächlich vorhandenen *Gefährdungen*, d. h. konkret: Arbeitsplätze, Arbeitsmittel, Arbeitsumfeld und Arbeitsorganisation sind vor Ort zu inspizieren;
- *Beurteilung* der ermittelten *Gefährdungen*, d. h. Höhe des Schädigungsrisiko feststellen und Bewertung der Gefährdungen anhand der Schutzziele des Arbeitsschutzrechts (z. B. § 4 ArbSchG, § 8 GefStoffV, § 3 a ArbStättV, § 4 BildscharbV);
- Soweit Schutzziele nicht erreicht werden, sind *Maßnahmen* zur Erreichung der Schutzziele zu *ermitteln*. In der Regel wird es mehrere Wege geben, das Ziel zu erreichen (z. B. lärmgeschützte Lage eines Pausenraums oder Lärmdämmungsmaßnahmen).

Mit einer guten und realitätsnahen Gefährdungsbeurteilung liegen somit belastbare Informationen über die Gefährdungen der Beschäftigten vor. Wichtig für die Mitbestimmung bei Maßnahmen des Arbeitsschutzes ist, dass durch die Gefährdungsbeurteilung Gestaltungsalternativen erkennbar werden sollen. Die Auswahl zwischen diesen Gestaltungsalternativen ist das typische Anwendungsfeld für Initiativanträge zur Umsetzung des zwingenden Arbeitsschutzrechts.

b) Gefährdungsbeurteilung im Schulbereich

Systematisches präventives Handeln setzt voraus, dass die bestehenden arbeitsbedingten Gesundheitsgefährdungen zuverlässig identifiziert werden. Es ist deswegen entscheidend, dass für die Gefährdungsbeurteilung ein »maßgeschneidertes« Instrument entwickelt bzw. ausgewählt wird, das gut geeignet ist, die bestehenden arbeitsbedingten Risiken realistisch zu erfassen und abzubilden.¹¹⁶ Ein Gefährdungsbeurteilungsverfahren, das auf Hitzarbeitsplätze

¹¹⁵ Zum Beispiel *Kreizberg* in Kollmer/Klindt (Hrsg.), ArbSchG, § 5 Rn. 3f.

¹¹⁶ BAG vom 08.06.2004 – 1 ABR 13/03 = DB 2004, 2274 ff.; *Kohte*, Anmerkung zu LAG Hamburg vom 27.03.2003 – 7 TaBV 5/02, LAGE, BetrVG 1972 – Gesundheitsschutz Nr. 1.

im Bereich der Stahlindustrie zugeschnitten ist, kann unsensibel für die spezifischen Gefährdungen des »Arbeitsplatzes Schule« sein. Es zählt zu den zentralen Aufgaben der Akteure des Arbeitsschutzes in Betrieb und Dienststelle, sich auf ein Instrument zur Gefährdungsbeurteilung zu verständigen, das den konkreten Bedürfnissen entspricht.

Es ist deswegen geboten, ein schulspezifisches Instrument für die Gefährdungsbeurteilung einzusetzen. Dies setzt allerdings ein hohes Maß an Fachkunde und arbeitsschutzrechtlicher Expertise voraus – vor allem, wenn das Instrument noch entwickelt bzw. erprobt werden muss. Eine solche Vorgehensweise ist besonders sinnvoll für große Arbeitgeber, wozu sicherlich auch der Schulbereich mit seiner Vielzahl an Lehrkräften gezählt werden kann. Eine wichtige Rolle bei der Instrumentenentwicklung misst der Gesetzgeber den BetriebsärztInnen und Fachkräften für Arbeitssicherheit bei, zu deren Aufgabenbereich seit dem Jahr 1996 ausdrücklich die Beratung bei der Gefährdungsbeurteilung zählt (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 g ASiG; § 6 Nr. 2 e ASiG).

Bereits 1995 hatte der Arbeitswissenschaftler Bernd Rudow auf der Grundlage seiner Untersuchungen einen Fragebogen entwickelt, der 2001 vom Bundesverband der Unfallkassen anerkannt wurde, um psychomentele und psychosoziale Belastungen zu erfassen; er wurde auch in der gesetzlichen Unfallversicherung (GUV 50.11.60) zur Benutzung im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung für den Lehrerarbeitsplatz nach § 5 ArbSchG empfohlen. Der Versuch, Rudows Fragebogen im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung in Schulen bundeseinheitlich einzusetzen, scheiterte damals am Veto der Kultusminister; die Mehrzahl verharrte in einfacher Negation und verzichtete auf eigene Festlegungen. In der Regel wurde es in Verkennung der Organisationspflichten nach §§ 3, 5 ArbSchG den einzelnen betriebsärztlichen Diensten überlassen, ob und wie sie die Gefährdungsbeurteilungen vornahmen.

Dieses Verhalten bleibt hinter den heutigen arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen zurück. Es gibt mittlerweile zahlreiche tätigkeits- und branchenspezifische Instrumente, die bspw. von Berufsgenossenschaften, Unfallkassen und sonstigen Institutionen zur Verfügung gestellt werden. Möglich ist es auch, nur einzelne Elemente dieser Instrumente zu übernehmen, Verfahren zu kombinieren oder Ergänzungen und Modifizierungen, die für notwendig erachtet werden, vorzunehmen. Wenn in einigen Bundesländern spezifische Instrumente zur Erfassung und Messung psychischer Belastungen diskutiert, entwickelt und erprobt werden, ist dies ein rechtlich plausibler Weg, den Pflichten aus § 5 ArbSchG angemessen gerecht zu werden. So ist das im Modellversuch in Nordrhein-Westfalen zur Erprobung gestellte Verfahren BAAM bereits in einer Reihe anderer Betriebe und auch Einrichtungen des Öffentlichen Dienstes zugrunde gelegt worden. Das von dem Forschungsinstitut BIT entwickelte Instrument BAAM ist in einem Baukastensystem aufgebaut und kann durch jeweils zusätz-

liche Fragen an die Erfordernisse und Besonderheiten der jeweiligen Branche und Berufsgruppe angepasst werden. Aus arbeitswissenschaftlicher Sicht ist allerdings nicht erkennbar, warum eine solche Anpassung für Schulen ausgeschlossen bzw. unzumutbar schwierig ist. Entscheidend ist letztlich die Wahl einer Vorgehensweise, mit der die oben genannten Ziele des § 5 ArbSchG erreicht werden können. Für den Schulbereich sind beispielhaft folgende Instrumente genannt, die sich aus den öffentlich zugänglichen Informationen aus den Bundesländern ergeben. Sie sind hinreichend erprobt, so dass es fachlich kein Argument gibt, diese Gefährdungsbeurteilung vor sich herzuschieben:

- BAAM (Nordrhein-Westfalen); www.bit-bochum.de
- bugis (Niedersachsen); www.arbeitsschutz.nibis.de
- Erfassungsinstrument COPSOQ; www.ffas.de¹¹⁷
- »Belastungen am Arbeitsplatz Schule« – Modifizierte bugis-Checkliste (Frankfurt); www.schuleundgesundheit.de/werkzeuge
- Fragebogen zur Arbeitssituation an Schulen (FASS); www.schuleundgesundheit.de/werkzeuge
- AVEM (Arbeitsbezogene Erlebnis- und Verhaltensmuster); www.arbeitsschutz.nibis.de
- DipF-Verfahren – Fragebogen zur Belastungsanalyse (BeLA); <http://schuleundgesundheit.de/werkzeuge>
- Checkliste Sicherheitstechnik (Unfallkasse Sachsen); www.unfallkassesachsen.de
- Raumkataster-Listen (Niedersachsen); www.arbeitsschutz.nibis.de

Die angeführten Beispielsverfahren sind unterschiedlich detailliert und betreffen z.T. nur bestimmte Aspekte des Gefährdungsspektrums des § 5 Abs. 3 ArbSchG. Dies verweist auf einen anderen wichtigen Aspekt: Die Pflicht zur Gefährdungsbeurteilung besteht seit weit mehr als 15 Jahren und ist bis heute weder quantitativ noch qualitativ ausreichend realisiert und umgesetzt. Diese Umsetzung kann daher nicht aufgeschoben werden, bis ein in jeder Hinsicht perfektes und ausgereiftes Produkt zur Gefährdungsbeurteilung in der Schule vorliegt. Elementare Gefährdungen sind in jeder Schule in einem überschaubaren Zeitraum zu ermitteln; im Übrigen kann es sachgerecht sein, bei der Gefährdungsbeurteilung gestuft vorzugehen und kurzfristig in Grobanalysen¹¹⁸ mögliche Gefährdungsschwerpunkte zu ermitteln, die dann durch vertiefte und verfeinerte Analysen konkreter auf spezifische Gefährdungen untersucht werden. Auf diese Weise lässt sich relativ leicht und pragmatisch ein schneller

¹¹⁷ Nübling u. a., Methoden zur Erfassung psychischer Belastungen, Bremerhaven 2005; Nübling/Stößel/Michaelis, Fehlzeiten-Report 2009, S. 253 ff.; Nübling/Lincke, Gute Arbeit, 4/2013, S. 11 ff.

¹¹⁸ Zur Unterscheidung von Grob- und Feinanalysen: Blume/Faber in HaKo-ArbSchR, 2014, § 3 ArbSchG Rn. 55 ff.

Überblick gewinnen, der vor allem für die Vereinbarung von Prioritäten und vertiefenden Analysen hilfreich ist. Es kann die Akzeptanz für die Daueraufgabe »Arbeits- und Gesundheitsschutz« erhöhen, wenn sich der Aufwand an der Wichtigkeit der Gefährdungen orientiert und nicht anhand perfekt erscheinender Checklisten auch unproblematische Aspekte bis ins Detail untersucht werden. Gerade für die Ermittlung psychischer Belastungen ist ein solches Stufenkonzept von Bedeutung, denn in den meisten Fällen werden diese Belastungen bis heute ausgeklammert. Das ist jedoch sachwidrig und mit dem durch den Europäischen Gerichtshof hinreichend geklärten Gesundheitsbegriff des Gemeinschaftsrechts nicht vereinbar. Die Arbeitswissenschaft stellt heute verschiedene geeignete Verfahren¹¹⁹ für Grobanalysen zur Verfügung, mit denen auch kurzfristig begonnen werden kann.

3. Maßnahmen auf Grundlage der Gefährdungsbeurteilung planen und treffen (§ 3 Abs. 1 ArbSchG)

Die Gefährdungsbeurteilung ist nur ein – wenn auch ein sehr wichtiges – Element der vom Arbeitgeber nach dem Arbeitsschutzgesetz einzuhaltenden Prozesskette. Das Gesetz unterscheidet in § 3 Abs. 1 und 2 und § 5 Abs. 1 ArbSchG deutlich zwischen dem Element »Ermitteln« von Maßnahmen anhand der Gefährdungsbeurteilung und dem Element »Planen und Treffen« der erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes. Gerade mit Blick auf die für die Mitbestimmung wichtige Frage von Gestaltungsalternativen ist es wichtig, zwischen beiden Verfahrensschritten zu differenzieren. Gegenstand der Gefährdungsbeurteilung ist die Identifizierung von betrieblichen Gefährdungen, Schutzziele und Maßnahmen, um diese Schutzziele zu erreichen. Sie schafft eine Entscheidungsgrundlage, um die Gefährdungen und Schutzziele hinsichtlich ihrer Dringlichkeit und Wichtigkeit bewerten zu können und sie zeigt ggf. alternative Vorgehensweisen und damit Gestaltungsspielräume auf, um betriebliche Schutzziele zu verwirklichen.

Mit dem Prozessschritt »Maßnahmen planen und treffen« wird geregelt, welche Maßnahmen mit welcher Priorität zu treffen sind. Der Begriff des »Planens« steht dabei juristisch für eine vorausschauende Handlungsweise, durch die

¹¹⁹ Einen Überblick bieten z.B. die Werkzeuge auf der Website www.schuleundgesundheit.hessen.de und die Materialien in BAuA (Hrsg.), Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung – Erfahrungen und Empfehlungen, 2014, sowie der IAG-Report 1/2013, Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen – Tipps zum Einstieg.

Ziele und Maßnahmen vor allem im Hinblick auf ihre Bedeutung und Priorität gewichtet und abgestimmt werden.¹²⁰ Aus der Planungspflicht folgt vor allem, dass es nicht ausreicht, isolierte Einzelmaßnahmen zu treffen. Verlangt wird die Einigung über ein Gesamtkonzept, das alle Gefährdungen erfasst.¹²¹ Dabei ist die Entscheidungsfreiheit natürlich begrenzt, wenn es um die Abwehr unmittelbarer Gefahren für Leib und Leben geht. Sie sind unverzüglich, »ohne wenn und aber«, zu beseitigen.

Im Übrigen gilt jedoch, dass der moderne Arbeits- und Gesundheitsschutz nicht mehr allein darin besteht, Vorschriften zu befolgen. Das moderne Arbeitsschutzrecht verlangt, eigenverantwortlich zu entscheiden, was wichtig und dringlich ist. Ein geeignetes Forum für diese grundlegenden Weichenstellungen ist der Arbeitsschutzausschuss, in dem alle wesentlichen Akteursgruppen in einem Gremium zusammengefasst sind. Der Arbeitsschutzausschuss ist nicht nur gut geeignet, die Ergebnisse der Gefährdungsbeurteilung auszuwerten und zu diskutieren; hier ist auf jeden Fall der von den Fachkräften und BetriebsärztInnen jährlich vorzulegende Bericht offen zu legen und auszuwerten.

4. Durchführung der Maßnahmen (§ 3 Abs. 2 ArbSchG)

Das Arbeitsschutzgesetz geht – wohl nicht ganz weltfremd – davon aus, dass allein durch die Festlegung von Maßnahmen noch nicht gewährleistet ist, dass diese auch tatsächlich realisiert werden: *Erstens* müssen die erforderlichen Mittel für die getroffenen Maßnahmen vorhanden sein. Sollen z. B. im Hinblick auf die Lärmproblematik im Klassenraum Lärmampeln installiert werden, setzt dies voraus, dass den Verantwortlichen vor Ort die entsprechenden Geräte oder ein Budget für die Beschaffung zur Verfügung gestellt werden. Nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG ist die Bereitstellung der sächlichen, personellen und finanziellen Mittel eine unverzichtbare Arbeitgeberpflicht.¹²²

Darüber hinaus muss *zweitens* jemand die Maßnahmen in der vorgesehenen Weise auch tatsächlich umsetzen. Hiermit ist die bereits oben thematisierte Frage der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes wiederum angesprochen. Als Betriebsleiter i. S. v. § 13 Abs. 1 Nr. 4 ArbSchG sind hier in aller Regel neben dem Arbeitgeber die Schulleitungen in der Pflicht. Gerade für Schulleitungen, die für die Durchführung des Arbeitsschutzes in ihren Schulen verant-

120 Definition nach *Bücker*, Von der Gefahrenabwehr zu Risikoversorge und Risikomanagement, S. 155; ausführlich zur arbeitsschutzrechtlichen Planungspflicht; *Faber*, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 86 ff.

121 Anschaulich dazu *BAG* vom 11.02.2014 – 1 ABR 72/12, DB 2014, 1498.

122 Dazu auch *Kohte* in Kollmer/Klindt (Hrsg.), ArbSchG, § 3 Rn. 56 ff.

wortlich sind, ist der Blick in die Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung und der getroffenen Maßnahmen (§ 6 ArbSchG) von hoher Bedeutung. Erst anhand der arbeitsschutzrechtlich gebotenen und getroffenen Maßnahmen wird klar, welche Pflichten im Einzelnen der Verantwortung für den Arbeitsschutz in der jeweiligen Schule folgen.

Die Schulleitung benötigt daher die erforderliche sachliche Kompetenz und ein hinreichendes finanzielles Budget, um konkrete Maßnahmen des Arbeitsschutzes in einem einfachen bis mittleren Umfang selbst umsetzen zu können. Dazu bedarf es des Zugriffs auf interne und externe Sicherheitsfachkräfte, die die erforderliche Beratung sicherstellen können, sowie der Möglichkeit, einzelne Aufgaben an qualifizierte Lehrkräfte zu delegieren, die auf der Basis des eigenen Fachwissens (z. B. aus dem Chemieunterricht) einzelne Detailfragen regeln und beurteilen können. Zugleich bedarf es an jeder Schule, der Entscheidungskompetenzen zukommen sollen, auch einer entsprechenden Partizipationsstruktur durch Personalräte bzw. Sicherheitsbeauftragte, mit denen rechtzeitig eine hinreichende Sicherheitskommunikation erfolgen kann. Ein wirksamer Arbeits- und Gesundheitsschutz hängt ganz entscheidend von einer effektiven Organisation und der Einbeziehung der Beschäftigten ab. Diese Organisation muss vom »Arbeitgeber«, also der obersten Leitung, in ein transparentes System abgestufter Kompetenzen auf allen Ebenen umgesetzt werden.¹²³

5. Wirksamkeitsüberprüfung und Anpassungsmaßnahmen (§ 3 Abs. 1 ArbSchG)

Arbeitsschutz »unter dem Dach des Arbeitsschutzgesetzes« ist ein dynamischer, auf Optimierung zielender Prozess. Das Gesetz verlangt deswegen eine Reflektion der gefundenen Schutzkonzeption. § 3 Abs. 1 ArbSchG verpflichtet den Arbeitgeber/Dienstherrn, Wirksamkeitskontrollen vorzunehmen und die Maßnahmen erforderlichenfalls sich ändernden Gegebenheiten anzupassen. Dabei hat das Ministerium auch zu überprüfen, welche Konsequenzen die eigenen Entscheidungen (z. B. zur Arbeitszeit und zur Klassengröße) für die Arbeitsorganisation und letztlich für die Gesundheit der Lehrkräfte haben kann bzw. haben wird.

Dies beinhaltet weiter die kontinuierliche Kontrolle, ob die Maßnahmen tatsächlich in der vorgesehenen Art und Weise durchgeführt werden. So haben die Schulbehörden bzw. das Ministerium im Rahmen ihrer Pflichten nach § 3 Abs. 2 ArbSchG zu überprüfen, ob die Schulleitungen ihren Pflichten zur Unterweisung nachgekommen sind oder ob z. B. die Beseitigung von Sicherheitsmängeln der

¹²³ Dazu jetzt eindeutig BAG vom 18.03.2014 – 1 ABR 73/12, AuR 2014, 162.

Arbeitsstätte (etwa elektrische Installationen) in der festgelegten Weise erfolgt ist. Dies kann z.B. im Rahmen von Begehungen geschehen, an denen der Personalrat zu beteiligen ist.¹²⁴ Darüber hinaus ist in regelmäßigen Abständen die Schutzkonzeption selbst auf den Prüfstand zu stellen. Es ist zu fragen, ob die umgesetzten Maßnahmen die Erwartung, die Schutzziele zu erreichen, tatsächlich erfüllt haben sowie ob und ggf. welche Möglichkeiten zur Optimierung der Schutzkonzeption bestehen (z.B. im Rahmen der Auswertung einer Rettungsübung für die Schule nach § 4 Abs. 3 ArbStättV). Anknüpfungspunkt für diese geplanten Wirksamkeitsüberprüfungen sind die Gefährdungsbeurteilungen. Ihre Dokumentation nach § 6 ArbSchG ist im Prinzip ein »Speicher der Arbeitsschutzerfahrungen«, der für die Daueraufgabe Arbeits- und Gesundheitsschutz im Sinne des Arbeitsschutzgesetzes nutzbar zu machen ist.¹²⁵

Erneute Gefährdungsbeurteilungen und ggf. Anpassungsmaßnahmen können weiterhin aus besonderem Anlass notwendig werden, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine Änderung oder Aktualisierung der getroffenen Maßnahmen des Arbeitsschutzes angezeigt sein könnte. Hiervon ist z.B. auszugehen¹²⁶

- nach Unfällen oder sonstigen kritischen Situationen (»Beinaheunfälle«);
- bei gesundheitlichen Auffälligkeiten am Arbeitsplatz Schule (bspw. gehäufte Beschwerden);
- bei neuen Erkenntnissen über die gesundheitlichen Risiken der Arbeit, entsprechend dem Stand von Technik, Arbeitsmedizin, Hygiene sowie sonstigen gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen;
- bei neuen, verbesserten Schutzmöglichkeiten entsprechend dem Fortschreiten des Standes von Technik, Arbeitsmedizin, Hygiene sowie sonstigen gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen;
- aufgrund der im Rahmen des Betrieblichen Eingliederungsmanagements (§ 84 Abs. 2 SGB IX) gewonnen Erkenntnisse über die Arbeitsbedingungen;
- Änderungen der Belastungsfähigkeit der Beschäftigten (vor allem gesundheits- und/oder altersbedingt);
- bei sicherheits- und gesundheitsrelevanten Veränderungen von Arbeitsplätzen, Arbeitsabläufen, Arbeitsinhalten der personellen Besetzung.

Die Pflicht zur kontinuierlichen Kontrolle der Schutzkonzeption und zur Festlegung und Durchführung von Korrektur- und Verbesserungsmaßnahmen unterstreicht die Eigenverantwortung des Arbeitgebers (und der mit ihm kooperierenden Akteure) für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten.¹²⁷ Die nach dem Gesetz bestehenden vielfältigen Verpflichtungen, die eigenen Konzepte und

124 Dazu nur *OVG Münster* vom 24.11.2005 – 1 A 3019/04 PVL.

125 Zum Vorstehenden z.B. *Kohte* in Kollmer/Klindt (Hrsg.), *ArbSchG*, § 3 Rn. 28 ff.

126 Dazu z.B. *Pieper*, *ArbSchR*, § 5 *ArbSchG* Rn. 10; *Kollmer/Vogl*, *Das Arbeitsschutzgesetz*, 2. Aufl. 1999, Rn. 109 b.

127 *Faber*, *Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten*, S. 135.

in ihnen zusammengefassten Einzelmaßnahmen selbstkritisch zu reflektieren, ist zudem wiederum Ausdruck der »Daueraufgabe Arbeits- und Gesundheitsschutz«. ¹²⁸ Sie lässt sich am ehesten erfüllen wenn es gelingt, das Thema Sicherheit und Gesundheit in alle relevanten betrieblichen Tätigkeiten einzubinden.

Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die Personalführung: Nach § 5 Abs. 3 Nr. 5 ArbSchG kann sich eine Gefährdung aus der unzureichenden Qualifikation und Unterweisung der Beschäftigten ergeben. Es ist insoweit geboten, dass nicht nur eine (Erst)Unterweisung zu Beginn der Beschäftigung erfolgt, sondern dass auch geklärt wird, ob ausreichende Kenntnisse für sicheres und gesundes Arbeiten in der konkreten Schule vorhanden sind. Im Gesetz ist eine solche Integration in die »normalen Geschäftsprozesse« – unter dem Vorbehalt der Erforderlichkeit – als Arbeitgeberpflicht in § 3 Abs. 2 Nr. 2 ArbSchG normiert. ¹²⁹

6. Arbeitsschutzrecht und Arbeitsschutzmanagement

Viele Sicherheits- und GesundheitsschutzexpertInnen fordern heute den Aufbau von Arbeitsschutzmanagementsystemen. In den Unfallkassen werden seit einiger Zeit konzeptionelle und praktische Fragen des betrieblichen Gesundheitsmanagements aufgegriffen. Auch viele Personalräte im Organisationsbereich der GEW fordern heute mit guten Gründen die strukturelle Verankerung und Institutionalisierung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes durch ein wirksames Arbeitsschutzmanagementsystem für den Schulbereich.

Unter Managementsystemen werden im Allgemeinen formalisierte und institutionalisierte Führungssysteme verstanden, die auf allen betrieblichen Hierarchieebenen und bei allen betrieblichen Prozessen ansetzen, um die Ziele des Betriebs bzw. Unternehmens durch eine kontinuierliche Verbesserung der Abläufe und Verfahren besser und nachhaltiger zu erreichen. Ein Arbeitsschutzmanagementsystem ist danach das Teilführungssystem, das die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Arbeit zum Gegenstand hat. ¹³⁰ Von nationalen Behörden, suprainternationalen Organisationen und sonstigen Institutionen (z. B. diversen nationalen Normungsorganisationen) sind mittlerweile eine ganze Reihe von Arbeitsschutzmanagementsystemen entwickelt worden. Bei allen Unterschieden besteht breiter Konsens, dass sich solche Managementsysteme vor allem durch folgende fünf Elemente auszeichnen: ¹³¹

¹²⁸ Kollmer/Vogl, Arbeitsschutzgesetz, Rn. 71.

¹²⁹ Zur Pflicht, den Arbeits- und Gesundheitsschutz in die betrieblichen Strukturen und Prozesse zu integrieren vgl. ausführlich *Faber*, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 337 ff.

¹³⁰ Poppendick/Brückner/Rötzer/Waldeck/Brock/Zwingmann, BArbBl. 1999 (2), 11 ff. (12).

¹³¹ Dazu *Kohte* in Kollmer/Klindt (Hrsg.), ArbSchG. § 3 Rn. 97.

1. Ausformulierung einer *Arbeitsschutzpolitik*, durch die die grundlegenden Prinzipien und Grundhaltungen im Hinblick auf die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten festgelegt werden;
2. *Organisation*, was vor allem die Bereitstellung der erforderlichen Mittel und die Klärung der Zuständigkeiten beinhaltet;
3. *Planung und Umsetzung*, d. h. Festlegung von klaren Arbeits- und Gesundheitsschutzziele und Maßnahmen zur Zielerreichung;
4. Systematische *Messung und Bewertung* der gesteckten Ziele und festgelegten Maßnahmen;
5. *Kontinuierliche Verbesserung* von Arbeits- und Gesundheitsschutzziele und -maßnahmen.

Es ist anerkannt, dass derartige Arbeitsschutzmanagementsysteme ein wirksames Instrument sein können, den Arbeits- und Gesundheitsschutz zu verbessern,¹³² obgleich der Begriff Arbeitsschutzmanagement im Gegensatz zum Betrieblichen Eingliederungsmanagement gem. § 84 Abs. 2 SGB IX kein explizit geprägter Rechtsbegriff ist. Gleichwohl zeigt die vorstehende Darstellung der nach dem Arbeitsschutzgesetz zu implementierenden Prozesse, dass sich die Kernelemente des Arbeitsschutzmanagements als Arbeitgeberpflicht in den §§ 3 ff. ArbSchG wiederfinden. Für Personalräte öffnet sich damit die Möglichkeit, konkret initiativ zu werden und die Erfüllung und Ausgestaltung der verschiedenen – oben dargestellten – Teilpflichten der §§ 3 ff. ArbSchG zu beanspruchen.

IV. Gesundheitsförderung und Gesundheitsmanagement

In den letzten Jahren sind als neue Elemente in der Schulpolitik die Aktivierung der Möglichkeiten der Gesundheitsförderung und die Organisation eines betrieblichen Gesundheitsmanagements (BGM) hinzugekommen. In einer Reihe von Bundesländern gibt es inzwischen sowohl die Einrichtung eines Gesundheitsmanagements als auch Projekte zur Gesundheitsförderung. Die Begrifflichkeiten werden in sehr unterschiedlicher und nicht hinreichend präziser Weise verwandt.¹³³ Eine erste Klärung ist 2012 durch einen Beschluss des OVG Berlin-Brandenburg erfolgt, der im Februar 2013 vom Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich bestätigt worden ist. Danach wird das BGM definiert als

¹³² Pieper, ArbSchR, § 3 ArbSchG Rn. 11.

¹³³ Dazu Kiesche, Betriebliches Gesundheitsmanagement, 2013, S. 18, vgl. Kohte in HaKo-ArbSchR § 1 ASiG Rn. 26.

»systematische, zielorientierte und kontinuierliche Steuerung aller betrieblichen Prozesse, mit dem Ziel, Gesundheit, Leistung und Erfolg für die Beschäftigten und damit auch für den Betrieb zu erhalten und zu fördern.«¹³⁴ Damit wird das BGM als »Dach« für die unterschiedlichen Funktionen des Arbeitsschutzes, des Betrieblichen Eingliederungsmanagements und der betrieblichen Gesundheitsförderung nach § 20 a SGB V verwandt.¹³⁵

Die betriebliche Gesundheitsförderung ist für den jeweiligen Arbeitgeber/Dienstherrn eine freiwillige Aktivität, mit der sowohl Prozesse der Verhältnisprävention als auch der Verhaltensprävention im Betrieb in Kooperation mit den Beschäftigten initiiert und realisiert werden. Sie folgen dem Leitbild der »Salutogenese« (»Gesundheitsentstehung«) und haben daher einen weiteren Aktionsrahmen.¹³⁶ Dies kann die gesundheitsförderliche Ausgestaltung der Arbeitsstätte sein und zusätzliche Maßnahmen zum Lärmschutz genauso umfassen wie Entspannungsübungen, Rückenschule und Unterstützung bei der gesunden Ernährung sowie Maßnahmen der Organisationsentwicklung. In der Schule kommt hinzu, dass sich die Projekte der Gesundheitsförderung auch an Schülerinnen und Schüler richten können. Die von verschiedenen Bundesländern initiierten Projekte »gesunde und sichere Schule«, die auch von Krankenkassen und Unfallkassen¹³⁷ unterstützt werden,¹³⁸ sind regelmäßig als solche Maßnahmen der Gesundheitsförderung und der Erziehung der Schülerinnen und Schüler zu gesundheitsbewusstem Verhalten zu qualifizieren. Auch die Projekte zur »Lehrergesundheit« wurden von Anfang an vorrangig auf Fragen der Gesundheitsförderung zentriert.¹³⁹ Ein weiteres Beispiel ist die DAK-Initiative »gemeinsam gesunde Schule entwickeln«.

Unter dem Blickwinkel des Arbeitsschutzrechts muss allerdings Folgendes berücksichtigt werden: Die Modelle der Gesundheitsförderung dürfen keine Abstriche von den arbeitsschutzrechtlichen Notwendigkeiten der Gefährdungsbeurteilungen machen und die Unterweisung und die strikte Verhältnisprävention muss durch eine entsprechende Gestaltung der Arbeitsstätte und der Arbeitsorganisation zugelassen werden. Teilweise ist zu beobachten, dass öffentlichkeitswirksame Projekte der Gesundheitsförderung fälschlicherweise zulasten des Budgets des Arbeitsschutzes eingesetzt werden. Die beiden

134 *OVG Berlin-Brandenburg* vom 08.11.2012 – OVG 62 PV 2.12, bestätigt durch *BVerwG* vom 14.02.2013 – 6 PB 1/13 – PersR 2013, 176.

135 Ebenso *Oppolzer*, Gesundheitsmanagement im Betrieb, 2. Aufl. 2010, S. 22 ff.

136 *Nebe* in *HaKo-ArbSchR* 2014 § 20 a SGB V Rn. 7 ff.; *MünchArbR/Kohte* § 288 Rn. 34 ff.

137 So z. B. *Hundeloh*, Lehrergesundheit – ein Handlungsfeld der gesetzlichen Unfallkassen, *DGUV-Forum* 2012 Nr. 11, S. 10 ff.

138 *Grundlegend DAK und Unfallkasse Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), *Handbuch Lehrergesundheit*, 2. Aufl. 2012.

139 So bereits *BAuA* (Hrsg.), *Lehrergesundheit*, Tagungsbericht 141, Dortmund 2005.

Modalitäten der Gesundheitsförderung des Arbeitsschutzes ergänzen sich, dürfen aber nicht gegeneinander ausgespielt werden.¹⁴⁰

Es ist daher zu begrüßen, dass das Bundesverwaltungsgericht das Mitbestimmungsrecht der Personalräte nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG auf alle Modalitäten des betrieblichen Gesundheitsschutzes erstreckt, so dass in der praktischen Arbeit der Personalräte und in der Kooperationsstelle – ggf. in der Einigungsstelle – eine kohärente Gesundheitspolitik formuliert werden kann.¹⁴¹ Allerdings ist zu beachten, dass die schülerbezogenen Aktivitäten nicht der Mitbestimmung unterliegen. Da jedoch alle Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung dem Kooperationsprinzip unterliegen, ist auch insoweit eine Beratung mit den Personalräten erforderlich.

In verschiedenen Projekten der Gesundheitsförderung konnten zudem arbeitsschutzpolitische Notwendigkeiten schulbezogen erfasst und in Angriff genommen werden. Dazu gehören z. B. die Projekte »ergonomisches Klassenzimmer« und »flüsterndes Klassenzimmer«, mit denen der Lärmschutz in der Schule sowohl im Interesse der Schülerinnen und Schüler als auch im Interesse der Lehrkräfte verbessert werden soll und verbessert werden kann. Darauf wird in Teil F näher eingegangen.

140 Kohle, FS für Slesina, 2008, S. 193, 200 ff.

141 Kohle, jurisPR-ArbR 27/2014 Anm. 1.

D. Grundsätzliche Hemmnisse für die Rechtsdurchsetzung im Bereich der öffentlichen Schulen

Auch wenn die Kosten für unterlassenen Arbeits- und Gesundheitsschutz in Gestalt von Arbeitsunfähigkeiten, Frühverrentungen/-pensionierungen oder demotivierten Beschäftigten bekannt sind, wird häufig nicht hinreichend beachtet, dass diese Kosten durch effektiven Arbeitsschutz vermieden werden könnten. Stattdessen wird der Fokus auf die unmittelbaren Kosten der Maßnahmen des Arbeitsschutzes gelegt, deren Wirksamkeit kurzfristig nur schwer messbar ist. Speziell im Schulbereich ergeben sich bei diesem Ausgangspunkt mit dem Hinweis auf fehlende Haushaltsmittel und dem »Jonglieren« zwischen den Zuständigkeiten des Schulhoheitsträgers und des Schulträgers spezifische Blockaden, deren Sachbegründungen rechtlich bis dato kaum hinterfragt worden sind.

I. Arbeits- und Gesundheitsschutz in Zeiten knapper Kassen: Der Haushaltsvorbehalt

Die Notwendigkeit, Maßnahmen zu treffen, um das in § 1 Abs. 1 ArbSchG normierte übergreifende Schutzziel des Arbeitsschutzrechts, Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit zu sichern und zu verbessern, ist nicht selten im Grundsatz unbestritten. Dennoch unterbleiben die Maßnahmen. Argumentiert wird, dass hierfür kein Titel im Haushalt vorgesehen sei. Eine genauere Auseinandersetzung mit der Berechtigung und vor allem der Reichweite eines solchen Haushaltsvorbehalts fehlt zumeist. Ein geradezu idealtypisches Beispiel liegt einer Entscheidung des VGH Hessen aus dem Jahr 1993 zugrunde. Hier war zwischen Dienststellenleitung und Personalrat völlig unstrittig, dass die Arbeitsstätte – ein Staatstheater – den Anforderungen der Arbeitsstättenverordnung nicht genüge. Die auf einem Einigungsstellenspruch basierende Dienstvereinbarung wurde mit der schlichten Begründung nicht durchgeführt, dass hierfür im Haushaltsplan des Landes keine Mittel bereitgestellt worden seien. Der VGH Hessen war 1993 dieser Argumentation

und der offenbar »unverrückbaren« Grundannahme gefolgt, dass sich der Aufwand für den Arbeitsschutz nach der Haushaltslage zu orientieren hat und nicht an den Gefährdungen der Beschäftigten.¹⁴²

1. Einheitlichkeit des Arbeitsschutzrechts — Anwendbarkeit auch im Öffentlichen Dienst

Wie bereits oben ausgeführt gilt seit Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes im Jahr 1996 ein einheitliches Arbeitsschutzrecht für alle Tätigkeitsbereiche (§ 1 Abs. 1 ArbSchG), so dass heute an den Arbeits- und Gesundheitsschutz im Bereich des Öffentlichen Dienstes prinzipiell die gleichen rechtlichen Mindestanforderungen gestellt werden wie in der privaten Wirtschaft. Auch wenn § 20 Abs. 1 ArbSchG im Hinblick auf die Rechtsverordnungen nach dem Arbeitsschutzgesetz eine Öffnungsklausel für das Landesbeamtenrecht vorsieht, dürfen die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen nicht zu einem Arbeitsschutz minderer Güte führen.¹⁴³ Die speziellen Bestimmungen des § 20 Abs. 2 ArbSchG betreffen nur besonders gefährliche Tätigkeitsbereiche, wie z. B. den Katastrophenschutz oder den Polizeidienst, und sind auf Lehrerinnen und Lehrer nicht anwendbar.

Inzwischen ist durch das Arbeitsschutzgesetz geklärt, dass eine Differenzierung des arbeitsschutzrechtlichen Schutzes anhand des Differenzierungskriteriums »Beschäftigter in einem öffentlichen Dienstverhältnis« unzulässig ist.¹⁴⁴ Hieraus folgt wiederum arbeitsschutzrechtlich, dass das Aufbringen der finanziellen Mittel für den Arbeits- und Gesundheitsschutz im Öffentlichen Dienst keinen geringeren Maßstäben unterliegt als in der privaten Wirtschaft.

2. Arbeitsschutzrechtliche Pflicht des Arbeitgebers, die erforderlichen Mittel für den Arbeits- und Gesundheitsschutz bereitzustellen

Weder im klassischen noch im modernen Arbeitsschutzrecht des Arbeitsschutzgesetzes hängt die Verpflichtung, die erforderlichen Mittel bereitzustellen, davon ab, dass in der Haushaltsplanung des Unternehmens entsprechende

¹⁴² VGH Hessen vom 18.03.1993 – HPV TL 3730/89 = PersR 1994, 123 ff.

¹⁴³ Baßlsperger in Kollmer/Klindt (Hrsg.), ArbSchG, § 20 Rn. 3.

¹⁴⁴ Vgl. auch zur Unzulässigkeit der Absenkung des Arbeitnehmerschutzes im Befristungsrecht unter genereller Berufung auf das Haushaltsrecht: BAG vom 27.10.2010 – 7 AZR 485/09, AP Nr. 17 zu § 14 TzBfG Haushalt m. Anm. Greiner.

Mittel reserviert sind. Der aufzubringende finanzielle Aufwand für den Arbeits- und Gesundheitsschutz hängt von den Gefährdungen ab, mit denen sich die Beschäftigten während ihrer Arbeitstätigkeit konfrontiert sehen sowie von den zur Kontrolle dieser Gefährdungen erforderlichen Schutzmaßnahmen. Deutlich wird dieser Grundsatz in § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG, der den Arbeitgeber kategorisch verpflichtet, die für die Planung und Durchführung der Maßnahmen erforderlichen Mittel bereitzustellen. Diese Pflicht ist umfassend und betrifft daher ohne Unterschied die sächlichen, personellen und finanziellen Mittel.¹⁴⁵

Begrenzt wird diese unbedingte Pflicht nur durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz,¹⁴⁶ d. h., es sind nur die finanziellen Mittel aufzubringen und bereitzustellen, die geeignet, erforderlich und angemessen sind, um die arbeitsschutzrechtlich gebotenen Schutzziele zu erfüllen. Auch insoweit gilt wiederum, dass nicht die spezifische wirtschaftliche Situation (Haushaltsplan) Kriterium für die Bestimmung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall ist, sondern die objektive Gefährdung sowie der Nutzen für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten. Deutlich wird dieser Zusammenhang im Unionsrecht in den Erwägungsgründen der RL 89/391/EWG. Dort heißt es ausdrücklich, dass die »Verbesserung von Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz Zielsetzungen darstellen, die keinen rein wirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet werden dürfen.«¹⁴⁷

3. Konfliktlage zwischen der Pflicht, die erforderlichen Mittel für den Arbeitsschutz bereitzustellen und dem Haushaltsrecht?

Ist somit aus einer originär arbeitsschutzrechtlichen Perspektive kein Raum für einen »Haushaltsvorbehalt«, ist weiter zu diskutieren, ob die skizzierten Grundsätze mit haushaltsrechtlichen Prinzipien kollidieren und deswegen ggf. dazu veranlassen, das gefundene Zwischenergebnis zu modifizieren. Die Rechtsgrundlagen des Haushaltsrechts werden erstaunlicherweise im hier interessierenden Kontext nur selten genauer unter die Lupe genommen. So wurde in der eingangs erwähnten Entscheidung des VGH Hessen vom Bestehen eines Haushaltsvorbehalts ausgegangen, ohne dies näher anhand der einschlägigen Bestimmungen des Haushaltsrechts zu begründen. Das Gericht verweist ledig-

¹⁴⁵ *Kohte* in Kollmer/Klindt (Hrsg.), ArbSchG § 3 Rn. 57.

¹⁴⁶ Zum Beispiel *Wank*, TAS, § 3 Rn. 11; *Faber*, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 348ff.

¹⁴⁷ Dazu mit Blick auf das Leitbild der RL, *Bücker/Feldhoff/Kohte*, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, Rn. 246.

lich darauf, dass die in dem zugrunde liegenden Fall gebildete Einigungsstelle nach § 71 PersVG Hessen (= § 71 BPersVG) an das Haushaltsgesetz gebunden und deswegen gehindert sei, Maßnahmen zu beschließen, für die der Haushalt keine Mittel bereitstellt. Es sei Sache des Gesetzgebers – und nicht der gegenüber dem Parlament nicht verantwortlichen Einigungsstelle –, über die Ausgaben zu entscheiden.¹⁴⁸

Dem ist zwar in dieser Allgemeinheit nicht zu widersprechen. Die Entscheidung beruht jedoch auf dem früheren im Öffentlichen Dienst kaum parlamentarisch gesteuerten Arbeitsschutz. Inzwischen sind die wesentlichen Anforderungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes Gegenstand einer gesetzlichen Verpflichtung¹⁴⁹ des Arbeitgebers. So ging es im zugrunde liegenden Fall damals darum, dass die Maßnahmen ergriffen werden, um die bis dahin unbestritten nicht erreichten Mindeststandards des Arbeitsstättenrechts zu realisieren. Diese Verpflichtungen sind inzwischen hinreichend demokratisch legitimiert, da sie im verfassungsmäßig vorgesehen Normsetzungsverfahren durch das Parlament (Art. 70 ff. GG) bzw. aufgrund einer Verordnungsermächtigung nach Art. 80 GG begründet wurden. »Haushaltswirksam« sind insofern also nicht die Entscheidungen der Einigungsstelle, sondern die verpflichtenden Bestimmungen des Arbeitsschutzrechts.

Betrachten wir vor diesem Hintergrund die einschlägigen Vorschriften des Haushaltsrechts, ergibt sich, dass die Pflicht des öffentlichen Arbeitgebers, Rechtspflichten zu erfüllen, nicht durch das Haushaltsgesetz eingeschränkt werden kann. Alle Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder sind an einheitliche Grundsätze des Haushaltsrechts gebunden, die der Bundesgesetzgeber aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 109 Abs. 3 GG im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) geregelt hat. § 3 Abs. 2 HGrG bestimmt im Hinblick auf die Wirkung des Haushaltsplans, dass durch den Haushaltsplan Ansprüche und Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben werden.¹⁵⁰ Daraus folgt, dass die finanziellen Verpflichtungen (Verbindlichkeiten) der Dienstherrn, die sich aus dem zwingenden Arbeitsschutzrecht¹⁵¹ ergeben, durch

148 *VGH Kassel* vom 18.03.1993 – HPV TL 3730/89 = PersR 1994, 123 ff.

149 Insoweit ist die Rechtslage seit Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes und der Arbeitsschutzverordnungen klarer und deutlicher als zum Zeitpunkt der Entscheidung des *VGH Kassel* im Jahr 1993. Heute kann am Vorliegen einer *gesetzlichen* Handlungspflicht zum Erreichen der arbeitsstättenrechtlichen Schutzziele kein Zweifel mehr bestehen. Im Jahr 1993 beruhte die Anwendung der Arbeitsstättenverordnung noch auf einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift, obgleich bereits damals die bis 1992 umzusetzende RL 89/391/EWG hätte berücksichtigt werden müssen.

150 Dazu auch *BAG* vom 26.09.1984 – 4 AZR 343/83, AP Nr. 21 zu § 1 TVG; *Nitsche* in HaKo-ArbSchR, 2014, BPersVR Rn. 26; selbst bei Ermessensleistungen, um die es hier nicht geht, ist der pauschale Einwand fehlender Haushaltsmittel nicht ausreichend: *BSG* vom 25.10.1990 – 7 RaR 14/90, NZA 1991, 404.

151 *Kohte* in Kollmer/Klindt, ArbSchG § 3 Rn. 1; *Pieper*, ArbSchR, 5. Aufl., ArbSchG § 3 Rn. 1.

das Haushaltsrecht in keiner Weise tangiert werden.¹⁵² Soweit es Ansprüche und Verbindlichkeiten der öffentlichen Hand betrifft, liegt die haushaltsrechtlich gebotene Reaktion darin, die Verbindlichkeiten ggf. in einen Nachtragshaushalt einzustellen und in Zukunft die zu erwartenden Verpflichtungen im Haushaltsplan angemessen zu berücksichtigen.

Speziell mit Blick auf die im Rahmen dieser Studie im Mittelpunkt stehende Problematik der Mitbestimmung der Personalräte im Arbeits- und Gesundheitsschutz ergibt sich damit ein differenziertes Bild. Soweit es um die Mitbestimmung bei der Umsetzung von Rechtspflichten geht, ist das Haushaltsrecht nicht geeignet, Mitbestimmungsrechte einzuschränken. Soweit Maßnahmen getroffen werden sollen, die über den arbeitsschutzrechtlich gebotenen Mindestschutz hinausgehen,¹⁵³ spielt der Haushaltsvorbehalt in der Tat eine Rolle. In diesem freiwilligen Bereich sind Maßnahmen nur durchsetzbar, wenn entsprechende Mittel im Haushaltsplan vorgesehen sind.¹⁵⁴ Über die Bindung an das Haushaltsgesetz findet sich somit faktisch die aus dem Betriebsverfassungsrecht bekannte Differenzierung zwischen freiwilligen (§ 88 BetrVG) und erzwingbaren Betriebsvereinbarungen (§ 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG) wieder.

II. Probleme der Rechtsdurchsetzung durch die Zuständigkeitsteilung von Schulhoheitsträgern und Schulträgern

Besondere Probleme bei der Durchsetzung der Mindeststandards des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzrechts resultieren in Flächenländern aus der im Schulorganisationsrecht angelegten Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Land als Schulhoheitsträger und den kommunalen Gebietskörperschaften als Schulträgern. Ungeachtet landesrechtlicher Besonderheiten sind die kommunalen Schulträger regelmäßig für die »äußeren Schulangelegenheiten«, d. h. vor allem für die Bereitstellung und Unterhaltung der erforderlichen Gebäude, Anlagen, Einrichtungen und für den Sachbedarf sowie für das für die Schulverwaltung notwendige Personal (Verwaltungsangestellte, HausmeisterInnen) zuständig. Die Zuständigkeit der Länder erstreckt sich demgegenüber auf die »inneren Schulangelegenheiten«, d. h. auf die Lehrinhalte,

¹⁵² Jenter/Faber, PersR 2008, 58, 59; Kohle, RdJB 2008, 198, 213.

¹⁵³ Zum Beispiel Maßnahmen der freiwilligen betrieblichen Gesundheitsförderung nach § 20 a SGB V.

¹⁵⁴ In diesem Sinne wohl auch *OVG Sachsen-Anhalt* vom 30.08.2000 – A 5 S 9/99 = PersR 2001, 116f.

Methoden und Strukturen sowie auf das Lehrpersonal.¹⁵⁵ Diese Zuständigkeitsverteilung setzt sich bei der Schulfinanzierung fort: Während die Länder die Kosten für das bei ihnen beschäftigte Lehrpersonal zu tragen haben, müssen die Schulträger für die übrigen Kosten aufkommen, vor allem für die Sachkosten und die Kosten für das Verwaltungspersonal.¹⁵⁶

Diese Zuständigkeitsteilung stellt die Beschäftigten immer wieder vor Probleme. Durch den Hinweis auf die fehlende Zuständigkeit der Dienststellenleitung werden Initiativen »geblockt«, Missstände mangels eigener Zuständigkeit nicht beseitigt¹⁵⁷ oder die Personalvertretung zu Begehungen nicht hinzugezogen, weil der Schulträger nicht Dienststelle des Lehrpersonalrats ist.¹⁵⁸ Im Grundsatz ist die Verteilung jedoch eindeutig: Das jeweilige Land ist Arbeitgeber/Dienstherr und kann seine Pflichten gegenüber den Beschäftigten nicht auf die Schulträger abwälzen. Zutreffend hat das Bundesarbeitsgericht vor Kurzem den in allen drei Instanzen schematisch und erfolglos vorgetragenen Versuch des Landes Niedersachsen, den Anspruch auf Erstattung der Schulbuchkosten an den Schulträger abzuwälzen, mit wenigen Sätzen zurückgewiesen.¹⁵⁹

1. Beispiele arbeitsteiliger Erfüllung von Arbeitsschutzpflichten

Zentraler Adressat der arbeitsschutzrechtlichen Pflichten ist der Dienstherr/Arbeitgeber.¹⁶⁰ Wie oben ausführlich dargestellt, geht das Arbeitsschutzgesetz als Grundgesetz des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes dabei nicht davon aus, dass der Arbeitgeber seine Pflichten höchstpersönlich erfüllt. Vor allem die §§ 3, 13 ArbSchG verdeutlichen, dass das Gesetz den Arbeitsschutz realistischereise als Organisationsaufgabe versteht, die darin besteht, die Erfüllung der Schutzanforderungen arbeitsteilig zu regeln.¹⁶¹ In der Regel

155 *Oeynhaus/Birnbaum*, Schulrecht Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2005, Rn. 654; *Avenarius*, Einführung in das Schulrecht, 2. Aufl. 2005, S. 53 f.; vgl. z. B. §§ 27 ff.; 38 SchG Baden-Württemberg; §§ 67 f., 100 SchG Brandenburg; §§ 57, 78 ff. SchG Nordrhein-Westfalen; §§ 50, 102 SchG Niedersachsen; §§ 30, 64 f. SchG Land Sachsen-Anhalt.

156 *Oeynhaus/Birnbaum*, Schulrecht Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2005, Rn. 654.; vgl. z. B. § 15 FAG Baden-Württemberg; 108 ff. SchG Brandenburg; 92 ff. SchG Nordrhein-Westfalen; 112 f. SchG Niedersachsen; 69 f. SchG Land Sachsen-Anhalt.

157 *VGH Baden-Württemberg* vom 29.09.1992 – 15 S 2773/91 = PersR 1993, 472.

158 Vgl. z. B. *OVG Münster* vom 11.11.1994 – 1 A 1006/92.PVL = NWVBL 1995, 221 f.; *OVG Münster* vom 24.11.2005 – 1 A 3019/04.PVL.

159 BAG vom 12.03.2013 – 9 AZR 455/11, NZA 2013, 1086, 1087.

160 MünchArbR-Kohte, § 292 Rn. 10; *Bücker/Feldhoff/Kohte*, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, Rn. 249.

161 Dazu ausführlich *Faber*, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 291 ff.

geht es um interne Funktionsträger und Vorgesetzte.¹⁶² Eine Zuständigkeits-
teilung zwischen verschiedenen Akteuren – hier: Schulträger und Land als
Schulhoheitsträger – bei der Erfüllung der arbeitsschutzrechtlichen Pflichten
ist jedoch ebenfalls für den Arbeits- und Gesundheitsschutz möglich und in
vielen Fällen sogar im Sinne einer Organisationspflicht (§ 3 Abs. 2 ArbSchG)
rechtlich zwingend geboten. Bei dieser Organisationspflicht stand in der Ver-
gangenheit vor allem die interne Sicherheits- und Gesundheitsschutzorganisa-
tion des Betriebes als Bezugspunkt des Arbeitsschutzrechts im Vordergrund.¹⁶³
Auf die im Schulordnungsrecht vorgesehene Zuständigkeitsteilung sind diese
Organisationsmodelle nur sehr bedingt übertragbar.

Das Gesetz ist allerdings auch dafür offen, externe Akteure in die Arbeits-
schutzorganisation einzubinden. Zu nennen ist hier vor allem § 13 Abs. 2
ArbSchG, der es ermöglicht, zuverlässige und fachkundige Personen mit der
Wahrnehmung arbeitsschutzrechtlicher Pflichten zu beauftragen. Hierzu zählen
auch externe Personen, sofern sie über die in § 13 Abs. 2 ArbSchG normierte
Qualifikation verfügen.¹⁶⁴ Weiter zu nennen und für den Schulbereich von
Relevanz ist § 8 ArbSchG, der die Zusammenarbeit mehrerer Arbeitgeber regelt.
Das Erfordernis einer Abstimmung besteht in der Schule dadurch, dass mit dem
Land als Arbeitgeber des Lehrpersonals und der Kommune als Arbeitgeberin
des Verwaltungspersonals und der HausmeisterInnen regelmäßig Beschäftigte
zweier Arbeitgeber zusammenarbeiten müssen, so dass die Abstimmungspflicht
des § 8 ArbSchG ausgelöst wird. Nicht selten werden weitere Arbeitgeber
hinzukommen, wie z. B. Reinigungsunternehmen oder Handwerkspersonal.

Zusammenfassend kann also konstatiert werden, dass dem Arbeitsschutz-
recht die im Schulbereich vorzufindende Konstellation – neben dem Land als
Arbeitgeber übernimmt mit dem Schulträger ein weiteres externes Rechtssub-
jekt Aufgaben im Bereich des Arbeitsschutzes – keineswegs fremd ist. Die §§ 3,
13 ArbSchG stellen dabei klare Regelungen für die rechtlichen Folgen einer
solchen Aufgabenteilung im Arbeits- und Gesundheitsschutz auf.

2. Primäre Arbeitsschutzverantwortung des Arbeitgebers/Dienstherrn

Durch die arbeitsteilig organisierte Pflichtenwahrnehmung wird die grundsätz-
liche rechtliche Verantwortung des Arbeitgebers/Dienstherrn – für die Lehr-

162 Zum Beispiel Dekan einer Fakultät oder Institutsdirektor: *VG Augsburg* vom 20. 12. 2012 – Au 2 K
632/11, *WissR* 2013, 185.

163 Die einschlägigen Kommentierungen zu § 13 ArbSchG konzentrieren sich auf interne »verant-
wortliche Personen«, siehe z. B. *Steffek* in *Kollmer/Klindt* (Hrsg.), *ArbSchG* § 13 Rn. 49.

164 *Steffek* in *Kollmer/Klindt* (Hrsg.), *ArbSchG* § 13 Rn. 51.

kräfte regelmäßig das jeweilige Bundesland – für die Sicherheit und Gesundheit nicht berührt. Der Arbeitgeber bleibt stets neben den übrigen verantwortlichen Personen in der Pflicht, wie dies in § 13 ArbSchG ausdrücklich angeordnet ist. Es ändert sich lediglich der Inhalt der arbeitsschutzrechtlichen Pflichtenstellung. Die teilweise weiterhin bestehende Durchführungsverantwortung wird durch die Pflicht ergänzt, die Prozesse so zu organisieren und zu beaufsichtigen, dass die lückenlose Erledigung der Arbeitsschutzpflichten sichergestellt ist. Bildlich gesprochen muss der Arbeitgeber die Fäden immer in der Hand halten.¹⁶⁵ Im Rahmen ihrer Befugnisse tragen die übrigen verantwortlichen Personen eine abgeleitete, sekundäre Verantwortung für die ihnen übertragenen Aufgaben. In diesem Rahmen sind sie für die Erfüllung fremder Pflichten verantwortlich.

Diese unverrückbare Verantwortung des Arbeitgebers/Dienstherrn ist sachgerecht und für eine effektive Durchsetzbarkeit des Arbeitsschutzrechts unverzichtbar. Arbeitgeber der angestellten Lehrkräfte bzw. Dienstherr der BeamtInnen ist allein das Land als Anstellungskörperschaft. Ansprüche auf »Fürsorge« bestehen aufgrund dieses Beschäftigungsverhältnisses nach §§ 618 BGB bzw. § 79 BBG¹⁶⁶ lediglich gegenüber dem Land. Bei einer »Verantwortungsbefreiung« würde ihnen – und dem Personalrat als kollektiver Interessenvertretung – der Schuldner dieser elementaren Pflichten aus dem Beschäftigungsverhältnis abhanden kommen, was wiederum den eindeutigen gesetzlichen Wertungen der §§ 618 BGB, 79 BBG widerspräche.¹⁶⁷

3. Modifizierung der Arbeitsschutzverantwortung durch das Schulorganisationsrecht?

In den Flächenländern finden sich Regelungen, wonach die jeweiligen Bundesländer für die »innere Arbeitssicherheit«, die kommunalen Schulträger für die »äußere Arbeitssicherheit« an den Schulen zuständig sind.¹⁶⁸ Damit erfolgt keine Abkehr von der durch Bundesgesetz geregelten Zuständigkeit des Arbeitgebers nach § 3 ArbSchG. Deutlich wird dies in der ebenfalls 1996 getroffenen Regelung in § 21 Abs. 2 SGB VII, mit der die Bedeutung der Organisationspflichten der jeweiligen Bundesländer – dort als Schulhoheitsträger bezeichnet

165 So anschaulich *Schliephacke*, Führungswissen Arbeitssicherheit, 2000, S. 38.

166 Beziehungsweise der jeweils entsprechenden Bestimmungen der Landesbeamtengesetze.

167 Zutreffend und grundlegend dazu bereits *BVerwG* vom 18. 10. 1966 – VI C 39/64 = *BVerwGE* 25, 138 ff.; dieser Rechtsprechung jüngst folgend *VGH Baden-Württemberg* vom 03. 05. 2006 – 9 S 778/04.

168 In diesem Sinne etwa *VGH Baden-Württemberg* vom 29. 09. 1992 – 15 S 2773/91 = *PersR* 1993, 472, im Hinblick auf Gesundheitsgefahren durch die Lackierung von Korktafeln in Klassenräumen.

– ausdrücklich bekräftigt und deren Ausstrahlungen auf die in der Unfallversicherung versicherten Schülerinnen und Schüler geregelt werden.¹⁶⁹

Das Schulorganisationsrecht ordnet allein das Innenverhältnis¹⁷⁰ zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften als Schulträger und dem Land als Schulhoheitsträger. Es handelt sich um Bestimmungen, die – wie das Verwaltungs- und Staatsorganisationsrecht im Allgemeinen – die Zuständigkeiten von Hoheitsträgern bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben regeln. Sie sind als solche nicht geeignet, die im »Außenverhältnis« zwischen Land und Lehrkräften bestehenden Rechtsbeziehungen (vor allem »Fürsorgepflicht«) einzuschränken oder auszuschließen.¹⁷¹ Sie bewirken lediglich eine Begrenzung der Gestaltungsfreiheit des Landes als Arbeitgeber im Sinne des Arbeitsschutzrechts bei der Erfüllung seiner aus § 3 Abs. 2 ArbSchG folgenden Organisationspflicht: Arbeitsschutzpflichten im Zusammenhang mit den Zuständigkeiten der Schulträger (z.B. Sicherheit von Gebäuden, Einrichtungen oder Arbeitsmitteln) dürfen kraft Schulorganisationsrechts nur von den Schulträgern, nicht aber vom Land oder von von ihm beauftragten sonstigen Dritten i. S. v. § 13 Abs. 2 ArbSchG wahrgenommen werden. Die Organisationspflicht fokussiert sich vor diesem Hintergrund auf das Ziel zu gewährleisten, dass der Schulträger im Rahmen seiner Zuständigkeiten das Arbeitsschutzrecht zutreffend anwendet und umsetzt.

Hierzu zählt eine angemessene Überwachung der Tätigkeit der Schulträger und ggf. ein Einschreiten im Wege der Kommunal- und Schulaufsicht, die jeweils in den Zuständigkeitsbereich der Länder, also des Arbeitgebers fällt. Maßstab des Handelns des Landes muss dabei sein, dass die gegenüber dem Lehrpersonal bestehenden arbeitsschutzrechtlichen Schutzpflichten effektiv erfüllt werden. So ist ein Einschreiten geboten, wenn Uneinigkeit mit dem Schulträger über die Erforderlichkeit einer Maßnahme besteht oder Maßnahmen mit Hinweis auf die angespannte Haushaltslage der Kommune unterbleiben.¹⁷² Streitigkeiten zwischen Land und Schulträger über die Kosten dürfen im Außenverhältnis nicht zu Verzögerungen bei der Durchführung erforderlicher Maßnahmen für einen effektiven Arbeits- und Gesundheitsschutz des Lehrpersonals führen. Das Land muss als arbeitsschutzrechtlich primär verantwort-

169 BT-Drs. 13/2204, S. 81; *Kater/Leube* SGB VII § 21 Rn. 7.

170 Dazu eindeutig BAG vom 12.03.2013 – 9 AZR 455/11, NZA 2013, 1086, 1087; problematisch daher die in diesem Text nicht näher zu diskutierende »Beteiligungslücke« bei arbeitsschutzrechtlich relevanten Planungen des Schulträgers durch *BVerwG* vom 16.06.2011 – 6 PB 3/11 und 27.11.2012 – 6 PB 12/12; zur Kritik *Kohte*, *Gute Arbeit* 4/2013, S. 15, 17.

171 So zutreffend die beiden rechtskräftigen Urteile des *VGH Baden-Württemberg* vom 03.05.2006 – 9 S 778/04 und 9 S 2708/04 – dazu auch *BVerwG* vom 04.10.2006 – 6 B 41/06 – sowie bereits *BVerwG* vom 18.10.1966 – VI C 39.64 = *BVerwGE* 25, 138ff. und jetzt vor allem BAG vom 12.03.2013 – 9 AZR 455/11, NZA 2013, 1086, 1087.

172 Dazu *Ennuschat* in Löwer/Tettinger (Hrsg.): Landesverfassung Nordrhein-Westfalen – Kommentar, Art. 5 Rn. 56; *Oeynhausens/Birnbaum*, *Schulrecht Nordrhein-Westfalen*, 2. Aufl. 2005, Rn. 654.

licher Akteur insoweit ggf. in Vorleistung treten und »im Nachgang« eine Lösung durch die Geltendmachung eines öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruches suchen.¹⁷³ Auch insoweit gilt aber, dass selbst eine mangelhafte Ausstattung der Kommunen durch das Land es nicht rechtfertigt, im »Außenverhältnis« zu den Beschäftigten Abstriche von den erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes vorzunehmen.

Aus der Perspektive der Schulträger folgt aus dem Vorstehenden, dass sie in einer fremden Angelegenheit tätig werden, wenn sie Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Lehrkräfte vornehmen.¹⁷⁴ Demzufolge handeln Schulträger bei Begehungen der Schule mit Blick auf das Lehrpersonal auch für die Dienststellenleitung, so dass auch der Lehrpersonalrat nach den landesrechtlichen Bestimmungen, die § 81 BPersVG entsprechen, hinzuzuziehen ist.

Bei den raumbezogenen Schutzmaßnahmen im Arbeitsstättenrecht berufen sich die Bundesländer als Arbeitgeber regelmäßig darauf, dass sie nicht Eigentümer der Schule seien. Das greift allerdings zu kurz. Seit vielen Jahren ist anerkannt, dass Arbeitgeber auch dann Arbeit nur in einer gesundheitsgerechten Arbeitsstätte zuweisen dürfen, wenn sie Mieter sind.¹⁷⁵ Dies gilt auch für das Verhältnis zwischen Land und Schulträger, auch wenn zwischen ihnen kein Mietvertrag besteht. Zutreffend hat das OVG Münster in einer ähnlichen Konstellation hervorgehoben, dass der öffentliche Dienstherr die Arbeitsstätte »betreibt« und daher nach § 3 a ArbStättV verpflichtet ist, sie so zu betreiben, dass von der Arbeitsstätte keine Gefährdungen für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten ausgehen.¹⁷⁶

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass weder der Haushaltsvorbehalt noch die Trennung von Land und Schulträger diejenigen Rechtspflichten einschränken kann, die »erforderliche Maßnahmen des Arbeitsschutzes« betreffen.

173 Gutes Anschauungsmaterial bieten insoweit die beiden genannten Urteile des *VGH Baden-Württemberg* vom 03.05.2006 – 9 S 778/04 und 9 S 2708/04. Darüber hinaus kann es notwendig sein, die Zuweisungen der Länder an die Kommunen im Rahmen des Schullastenausgleichs zu überprüfen. Die Kommunen bekommen diese Transferleistungen üblicherweise auf Grundlage des kommunalen Finanzausgleichs (vgl. z.B. §§ 15 ff. Finanzausgleichsgesetz Baden-Württemberg).

174 Hierzu nochmals die beiden Entscheidungen des *VGH Baden-Württemberg* vom 03.05.2006 – 9 S 778/04 und 9 S 2708/04, in denen zutreffend ein Anspruch des Landes aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag mit der Begründung abgelehnt wurde, dass es sich bei den vom Land beschafften orthopädischen Schuhen bzw. einem bandscheibengerechten Schreibtischstuhl nicht um eine fremde, sondern um eine eigene Angelegenheit des Landes handelte.

175 *BVerwG* vom 29.04.1983 – 1 C 167/79, *GewArch* 1983, 339; *MünchArbR/Kohte* § 293 Rn. 3.

176 *OVG Münster* vom 29.06.2012 – 20 A 632/10 PVL, *PersR* 2013, 373, dazu *Faber*, *PersR* 2013, 358 ff.

E. Beteiligung und Mitbestimmung der Interessenvertretungen im betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz

Im Zentrum dieser Studie stehen die Handlungsmöglichkeiten von Personalräten beim Arbeits- und Gesundheitsschutz in der Schule. Nachfolgend sollen zunächst die Funktion der Partizipation im Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie die rechtlichen Grundlagen für Beteiligung und Mitbestimmung in den Personalvertretungsgesetzen vorgestellt werden. Einzelne konkrete Handlungsbeispiele werden dann in Teil F vorgestellt.

I. Beteiligung im Arbeits- und Gesundheitsschutz — Funktionen und unionsrechtlicher Hintergrund

In den Kategorien des abgelösten – primär ordnungsrechtlich verstandenen – Arbeitsschutzrechts bestanden für die Durchsetzung des materiellen Arbeitsschutzrechts juristisch klare und erprobte Wege. Das Gesetz bzw. behördliche Verwaltungsakte machten detaillierte, inhaltlich klar bestimmbare Verhaltensvorgaben, die ohne besondere Probleme ggf. im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchsetzbar waren. Die originäre Verantwortung für die Durchführung von Arbeitsschutzmaßnahmen lag – wie auch heute noch¹⁷⁷ – ausschließlich beim Arbeitgeber bzw. bei den von ihm mit der Erfüllung von Arbeitsschutzpflichten betrauten verantwortlichen Personen (vor allem Führungskräften).

Für die Betriebe bzw. Dienststellen eröffneten sich durch die detaillierten arbeitsschutzrechtlichen Vorgaben in der Regel keine Gestaltungsspielräume. Das hat zur Folge, dass sich die Frage einer (Mit)Gestaltung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes durch die betrieblichen Interessenvertretungen nur selten stellte: Wenn die betrieblichen Gestaltungsfragen durch das Gesetz oder die Aufsicht (fremdbestimmt) entschieden sind, ist auch keine Mitbestimmung

177 Vgl. z.B. *Altwater*, BPersVG, 8. Aufl. 2013, § 81 Rn. 1.

erforderlich. Mitbestimmung setzt voraus, dass etwas zu entscheiden ist, weil Handlungsalternativen bestehen.¹⁷⁸ Konsequenterweise fokussierte sich die Bedeutung der betrieblichen Interessenvertretungen im klassischen deutschen Arbeitsschutz auf die Rolle einer internen Kontrollinstanz, die darüber wachte, dass die an den Arbeitgeber/Dienstherrn gerichteten Schutzvorschriften und behördliche Anordnungen tatsächlich umgesetzt werden.

Die Perspektiven änderten sich spätestens im letzten Viertel des vergangenen Jahrhunderts, als zunehmend dazu übergegangen wurde, anstelle präziser Verhaltensvorgaben Schutzziele zu normieren, deren Konkretisierung von den Normadressaten in den Betrieben und Dienststellen in Eigenverantwortung vorzunehmen ist. Dies war im Interesse eines effektiven Gesundheitsschutzes geboten, denn die Verhältnisse in den einzelnen Branchen und in jedem einzelnen Betrieb erwiesen sich inzwischen als unterschiedlich, so dass sie nicht mehr generalisierbar in konkreten Verhaltensanforderungen geregelt werden konnten. Für die Betriebe und Dienststellen entstand so die Notwendigkeit einer Gestaltung, denn es reichte nicht mehr, lediglich schematisch Verhaltensanforderungen zu befolgen. Das führte zur Frage, auf welche Weise und von wem die nunmehr erforderlichen Gestaltungsentscheidungen zu treffen sind. Von Beginn an stand dabei die Notwendigkeit außer Frage, die Beschäftigten und ihre Vertretungen intensiv zu beteiligen. Um das Ziel eines speziell auf die betrieblichen Gegebenheiten zugeschnittenen Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu erreichen, erschien es zu Recht als unverzichtbar, auf die speziellen Kenntnisse der Beschäftigten als unmittelbar Betroffene zurückzugreifen. Die Optimierung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ist daher ein wesentlicher Grund, Betriebs- und Personalräte mit speziellen Rechten auszustatten.¹⁷⁹

Hinzu kommt ein weiterer wichtiger Aspekt, der allerdings weitaus deutlicher im Umweltrecht (einem verwandten und vom Regulierungsgegenstand durchaus vergleichbaren Rechtsgebiet) herausgearbeitet worden ist. Der Arbeitsschutz dient vor allem dem Schutz der vitalen Interessen der Beschäftigten. Es wäre nicht sachgerecht und würde die Bedeutung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit¹⁸⁰ verkennen, die Beschäftigten bzw. ihre Vertretungen von Entscheidungen über Sicherheit und Gesundheit auszuschließen und diese allein der Eigenverantwortung des Arbeitgebers zu überlassen. Zutreffend ist daher bereits 1989 in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte in Nr. 19 das Grundrecht auf gesunde Arbeitsbedingungen mit dem Recht der Beschäftigten auf Partizipation verbunden worden. Partizipation im

178 Vgl. z. B. *Ilbertz/Widmaier/Sommer*, BPersVG, 12. Aufl. 2012, § 75 Rn. 157.

179 BAG vom 08.06.2004 – 1 ABR 13/03 = DB 2004, 2274 ff.; dazu mit Blick auf die Vorgaben des Unionsrechts *Bücker/Feldhoff/Kohte*, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt 1994, Rn. 267 ff.

180 Dazu *BVerfG* vom 28.01.1992 – 1 BvR 1025/82 – NZA 1992, 270, 273; vgl. *Colneric* NZA 1992, 393, 395.

Arbeits- und Gesundheitsschutz geht daher einher mit der Anerkennung, dass die Beschäftigten mehr sind als Objekte fürsorglichen Schutzes, sondern individuell und kollektiv handelnde, mit (Grund)Rechten ausgestattete Subjekte.¹⁸¹

Es lassen sich also zusammenfassend folgende drei Funktionen der Partizipation im Arbeits- und Gesundheitsschutz unterscheiden:

1. Innerbetriebliche Kontrollfunktion;
2. Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes durch die Sichtweise und das Erfahrungswissen der Beschäftigten als »Experten vor Ort«;
3. Faire Teilhabe der Betroffenen bei Angelegenheiten, die deren elementaren Rechte auf Gesundheit und Leben (Art. 2 GG) betreffen.

Diese funktionale Ausrichtung prägt das Unionsrecht, aus dem heute die verbindlichen Vorgaben für das Arbeitsschutzrecht in Deutschland ergeben. So hebt Art. 1 Abs. 2 der Arbeitsschutz-RL (89/391/EWG)

»die Information, die Anhörung, die ausgewogene Beteiligung nach den nationalen Rechtsvorschriften bzw. Praktiken, die Unterweisung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter«

als zentrale Ziele des Arbeitsschutzrechts hervor. Der europäische Gesetzgeber zielt hierbei auf eine Kooperation der Betriebsparteien ab. In den Erwägungsgründen der Arbeitsschutz-RL heißt es in diesem Zusammenhang weiter:

»Es ist ferner unerlässlich, dass sie¹⁸² 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.«

Die konkrete rechtliche Ausgestaltung dieser Kooperation wird dabei den Mitgliedsstaaten überlassen, deren kollektivrechtliche Traditionen gewahrt bleiben sollen. Die Bundesregierung hatte daher 1996 erklärt, dass bei der Umsetzung der RL 89/391/EWG zum Arbeitsschutz durch das Arbeitsschutzgesetz im Jahr 1996 keine neuen Vorschriften über die Beteiligung erlassen werden sollten, weil sich mitbestimmungsrechtliche Vorschriften bereits in den Personalvertretungsgesetzen und im Betriebsverfassungsgesetz befanden.¹⁸³ Dies setzt allerdings voraus, dass diese Vorschriften in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht ausgelegt werden.

Es ist hierbei weiter zu beachten, dass unionsrechtlich ein Basisrecht an Beteiligung zwingend zu wahren ist. Die kollektiven Beteiligungsrechte der Personalräte müssen mindestens dem Standard des Art. 11 der Richtlinie entsprechen. Einer Beschränkung der Beteiligungsrechte sind hier durch das Unionsrecht durchaus enge Grenzen gezogen.

181 Dazu ausführlich *Faber*, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 58 ff.

182 Das heißt in der Terminologie der Richtlinie »die Arbeitnehmer bzw. ihre Vertreter«.

183 Vgl. Gesetzesbegründung zum Arbeitsschutzgesetz, BT-Drs. 13/3540, S. 22.

II. Erlangen von Informationsmacht

Information ist nicht nur im Arbeits- und Gesundheitsschutz die Basis für Arbeit der betrieblichen Interessenvertretung. Aktivitäten können nur entfaltet werden, wenn Probleme oder auch Gestaltungsspielräume bekannt sind. Dies gilt sowohl für die kontrollierenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Gesundheit und Sicherheit, als auch für die Mitwirkung und Mitbestimmung. In den Personalvertretungsgesetzen wird dieser Grundbedingung der Interessensvertretungsarbeit im Arbeitsschutz durchweg durch die Normierung von Unterrichtungspflichten, Informationsansprüchen und Pflichten zur Hinzuziehung der Personalräte Rechnung getragen, allerdings geschieht dies in der Regel in ähnlicher Weise, aber nicht einheitlich. Aus dieser Regelungsvielfalt ergeben sich Darstellungsprobleme. Ihnen wird nachfolgend dadurch Rechnung getragen, dass sich die Kerndarstellung am Bundespersonalvertretungsgesetz orientiert, dem eine gewisse Vorbild- und Leitfunktion zukommt. Nach den §§ 94, 103, 104 BPersVG handelt es sich bei den Bestimmungen des Bundespersonalvertretungsgesetzes zur Überwachungspflicht und zur Beteiligung des Personalrats in sozialen Angelegenheiten um Rahmenbestimmungen, an denen sich auch das Landespersonalvertretungsrecht zu orientieren hat. Auf einzelne länderspezifische Besonderheiten wird dann – wie auch bei der Erörterung der Mitbestimmungsrechte – in einem gesonderten Abschnitt eingegangen.

1. Allgemeiner Informationsanspruch

Nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG zählt es zu den allgemeinen Aufgaben der Personalräte, »darüber zu wachen, dass die zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze, Verordnungen, Tarifverträge, Dienstvereinbarungen und Verwaltungsanordnungen durchgeführt werden«. ¹⁸⁴ Hierzu zählen vor allem alle Bestimmungen des technischen und sozialen Arbeitsschutzrechts, ¹⁸⁵ also vor allem das Arbeitsschutzgesetz und die auf Grundlage der §§ 18, 19 ArbSchG erlassenen Rechtsverordnungen (z. B. BildscharbV, BetrSichV, GefStoffV, ArbStättV) und das Arbeitssicherheitsgesetz. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, normiert § 68 Abs. 2 BPersVG eine Pflicht des Dienststellenleiters, die Personalräte rechtzeitig und umfassend zu informieren. ¹⁸⁶ Hierzu zählt auch die

¹⁸⁴ Entsprechende Regelungen müssen in allen Personalvertretungsgesetzen enthalten sein, vgl. §§ 94, 103 BPersVG.

¹⁸⁵ *Ilbertz/Widmaier/Sommer*, BPersVG, 12. Aufl. 2012, § 68 Rn. 11.

¹⁸⁶ Dazu jetzt grundsätzlich *BVerwG* vom 04.09.2012 – 6 P 5/11, PersR 2012, 508; dazu auch *Baden*, PersR 2013, 346 ff.

Vorlage der erforderlichen Unterlagen.¹⁸⁷ Mit der Unterrichtungspflicht korrespondiert anerkanntermaßen ein Informationsanspruch des Personalrats. Dieser Informationsanspruch besteht unabhängig vom Anlass, d. h. es bedarf weder eines konkreten Beteiligungsfalls oder einer konkreten Besorgnis einer Rechtsverletzung.¹⁸⁸

§ 68 BPersVG bietet damit die Rechtsgrundlage für eine umfassende und zeitnahe (»rechtzeitig«) Information zu allen Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit und der Gesundheit der Beschäftigten. Hierzu zählen vor allem die Vorbereitung, Erstellung und Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung sowie der getroffenen Maßnahmen des Arbeitsschutzes. Sie ist erforderlich zur Prüfung,

- ob überhaupt den Verpflichtungen aus §§ 5, 6 ArbSchG nachgekommen worden ist;
- ob die getroffenen Maßnahmen hinreichend wirksam und damit erforderlich i. S. v. §§ 3, 5 ArbSchG sind;
- ob die getroffenen Maßnahmen tatsächlich in der vorgesehenen Weise (in der Schule) durchgeführt werden.

Zur sachgerechten Vorbereitung dieser Beteiligungsrechte kann der Personalrat auf das allgemeine Informationsrecht nach § 68 Abs. 1 BPersVG zurückgreifen. Dieses Recht erfasst die notwendigen Informationen für die Ausübung jedes konkreten Mitbestimmungsrechts.

2. Spezielle Informationsrechte für den Arbeits- und Gesundheitsschutz

Neben den skizzierten allgemeinen Informationsrechten des Personalrats gibt es mit dem mit »Beteiligung beim Arbeitsschutz« überschriebenen § 81 BPersVG eine weitere Rechtsgrundlage für die Informationsbeschaffung. § 81 BPersVG beinhaltet zum einen eine Erweiterung der Informationsmöglichkeiten der Personalräte, zum anderen eine Reihe von Konkretisierungen der allgemeinen Informationspflicht.

187 *BVerwG* vom 23.01.2002 – 6 P 5.01 – AP Nr. 7 zu § 68 BPersVG. Auch insoweit ist das Landespersonalvertretungsrecht an die Rahmenvorgaben des Bundespersonalvertretungsgesetzes gebunden (§§ 94, 101 Abs. 3 BPersVG).

188 *BVerwG* vom 22.04.1998 – 6 P 4.97 – PersR 1998, 461, 465; *Altwater*, BPersVG, § 68 Rn. 11.

a) Verdeutlichung der allgemeinen Informationsrechte durch § 81 BPersVG

Durch § 81 BPersVG werden die Unterrichtungspflichten/-rechte mit Blick auf die Spezifika des Arbeitsschutzes verdeutlicht. Dies hat nicht zuletzt Bedeutung für die reibungslose Kooperation der Betriebsparteien im Arbeits- und Gesundheitsschutz. Hinzuweisen ist insoweit auf folgende Verpflichtungen des Dienststellenleiters/Arbeitgebers:

- Aushändigung der Kopien von Unfallmeldungen (§ 81 Abs. 5 BPersVG);
- Aushändigung der Protokolle der gemeinsamen Besprechungen des Dienststellenleiters mit den Sicherheitsbeauftragten nach § 22 SGB VII (§ 81 Abs. 4 BPersVG);
- Aushändigung der Protokolle von Betriebsbegehungen (§ 81 Abs. 4 BPersVG);
- Mitteilung von Auflagen und Anordnungen der Arbeitsschutzaufsicht und sonstigen für den Arbeitsschutz zuständigen Stellen. Zu den sonstigen Stellen zählen auch die intern für den Arbeitsschutz zuständigen Personen, wie Fachkraft für Arbeitssicherheit, Betriebsarzt, Sicherheitsbeauftragte, verantwortliche Personen i. S. v. § 13 ArbSchG, Strahlenschutzbeauftragte.

b) Unmittelbare Information durch Teilnahmerechte

§ 81 BPersVG geht insoweit über den allgemeinen Informationsanspruch nach § 68 BPersVG hinaus, als er dem Personalrat das Recht und die Pflicht einräumt, an Arbeitsschutzbegehungen und -untersuchungen (§ 81 Abs. 2 BPersVG) sowie an den turnusmäßigen Besprechungen des Arbeitgebers mit den Sicherheitsbeauftragten nach § 22 SGB VII teilzunehmen. Der Personalrat hat also – über § 68 BPersVG hinausgehend – das Recht, sich unmittelbar ein – direktes und eigenständiges – Bild zu machen und sich in den Prozess der Meinungsbildung durch seine Teilnahme einzumischen. Hierzu zählt vor allem, dass Termine rechtzeitig mit dem Personalrat abgestimmt werden und er über das Ziel von Begehungen, Besprechungen (z. B. durch eine Tagesordnung) so rechtzeitig informiert¹⁸⁹ wird, dass er sich entsprechend vorbereiten kann.

Der Personalrat ist damit an allen arbeitsschutzrelevanten Aktionen in der Dienststelle zu beteiligen. Auch hier ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass zu den zuständigen Stellen i. S. v. § 81 Abs. 2 BPersVG auch alle betrieblichen Akteure des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zählen. Wann immer der Betriebsarzt oder die Fachkraft in der Schule ist, ist hierüber der zuständige Personalrat

¹⁸⁹ Vgl. auch *OVG Münster* vom 24.11.2005 – 1 A 3019/04.PVL.

zu früh wie möglich zu informieren. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat der Personalrat vor allem auch das Recht, an Erhebungen und Befragungen im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung teilzunehmen.¹⁹⁰

3. Sonderprobleme im Schulbereich, vor allem bei Begehungen und Besichtigungen

Im Schulbereich kommt es immer wieder zu Problemen bei der konkreten Umsetzung der soeben beschriebenen Informations- und Hinzuziehungspflichten des Dienststellenleiters. Sie beruhen – in den Flächenländern – nicht selten darauf, dass in der Praxis mit dem Land (als Schulhoheitsträger) und den Kommunen (als Schulträger) zwei Institutionen in den Arbeits- und Gesundheitsschutz des Lehrpersonals involviert sind. Anschauliches Beispielmateriale bietet eine neuere Entscheidung des OVG Münster.¹⁹¹ Im zugrunde liegenden Fall erfuhr der Personalrat für Grund- und Hauptschulen beim staatlichen Schulamt erst aus der Zeitung, dass in Grund- und Hauptschulen Begehungen und Gebäudeuntersuchungen zur Feststellung von Schadstoffbelastungen stattgefunden haben und weiter stattfinden sollen. Die Forderung des Personalrats gegenüber seiner Dienststellenleitung auf Hinzuziehung lehnte die Leitung mit der Begründung ab, dass die Begehungen vom kommunalen Schulträger vorgenommen würden, auf dessen Verhalten er keinen Einfluss nehmen könne.

Das OVG Münster hat entschieden, dass zu diesen – unter der Regie des Schulträgers stattfindenden – Begehungen der örtliche Personalrat Grund- und Hauptschulen hinzuzuziehen ist. Es hat seinen Beschluss im Kern damit begründet, dass die dem Personalrat zugeordnete Dienststelle – das Staatliche Schulamt – hier als eine für den Arbeitsschutz zuständige Stelle agiere. Das Gericht geht dabei davon aus, dass eine Beteiligung des Lehrpersonalrats dann ausscheiden würde, wenn es sich bei den Begehungen um eine Maßnahme handeln würde, die ausschließlich dem kommunalen Schulträger zuzurechnen wäre. Zuständige und allein hinzuziehende Personalvertretung wäre in einem solchen Fall allein der bei der Dienststelle des Schulträgers gebildete Personalrat. Eine solche ausschließliche Zurechnung der Begehungen zum Schulträger sieht das OVG Münster aber aufgrund der institutionellen Regelungen des nordrhein-westfälischen Schulrechts nicht. Danach werden die Aufgaben des Arbeitsschutzes zwar beim Schulträger vom Oberbürgermeister (also

190 *BVerwG* vom 14.10.2002 – 6 P 7.01 = PersR 2003, 113 ff.

191 *OVG Münster* vom 24.11.2005 – 1 A 3019/04.PVL; vgl. außerdem die vergleichbaren Fallgestaltungen bei *OVG Münster* vom 11.11.1994 – 1 A 1006/92.PVL = NWVBL 1995, 221; *VGH Baden-Württemberg* vom 29.09.1992 – 15 S 2773/91 = PersR 1993, 472.

der kommunalen Verwaltungsspitze) wahrgenommen, zu beachten sei aber weiter, dass der Oberbürgermeister in »Personalunion« zugleich als (zweites) Mitglied eine Leitungsfunktion im Staatlichen Schulamt (also der Dienststelle des Lehrpersonalrats) habe (§ 91 Abs. 1 SchG Nordrhein-Westfalen). Das bedeute, es liege ein Fall der gesetzlichen Organ- bzw. Institutionsleihe vor. Die Anordnung von Begehungen erfolge in einem solchen Falle zugleich auch in seiner Funktion als leitendes Mitglied des Schulamtes, das für die Sicherheit und Gesundheit des Lehrpersonals verantwortlich ist, so dass er als zuständige Stelle den Lehrpersonalrat Grund- und Hauptschulen hinzuzuziehen habe.

Dem Beschluss des OVG Münster ist im Ergebnis zu folgen. Zuzustimmen ist der Entscheidung insofern, als sie davon ausgeht, dass eine Beteiligung des Lehrpersonalrats nur ausscheidet, wenn und soweit es sich bei den Begehungen um eine Maßnahme handelt, die ausschließlich dem Schulträger zuzurechnen ist. Dies ist aber unabhängig von den Besonderheiten des nordrhein-westfälischen Schulorganisationsrechts bei Begehungen von Schulen durch bzw. unter Beteiligung des Schulträgers durchweg nicht der Fall, denn solche Besichtigungen durch den Schulträger erfolgen, soweit sie den Arbeits- und Gesundheitsschutz der Lehrerinnen und Lehrer betreffen, nicht bzw. nicht allein in Erfüllung der eigenen Arbeitsschutzpflichten des kommunalen Schulträgers.¹⁹²

Arbeitsschutzrechtlich ist in solchen Fällen primär der Arbeitgeber der Lehrerinnen und Lehrer verpflichtet. Das ist nach § 2 Abs. 3 i. V. m. Abs. 2 Nrn. 1, 4 ArbSchG die juristische Person, die Beamte und Arbeitnehmer beschäftigt, also das Land. Dieses – nicht aber der Schulträger – ist nach § 3 Abs. 1, 2 ArbSchG verpflichtet, die Sicherheit und die Gesundheit¹⁹³ des bei ihm beschäftigten Lehrpersonals zu gewährleisten.¹⁹⁴ Wie oben ausgeführt, lässt § 13 ArbSchG zwar zu, dass andere Akteure die dem Arbeitgeber obliegenden Verpflichtungen verantwortlich wahrnehmen. Wichtig in diesem Zusammenhang ist aber, dass eine solche von der Pflichtenstellung des Arbeitgebers »abgeleitete Verantwortung« nach dem klaren Wortlaut des § 13 Abs. 1 ArbSchG »neben« der fortbestehenden primären Verantwortung des Arbeitgebers steht. Der Arbeitgeber ist deswegen nach § 3 Abs. 2 ArbSchG verpflichtet, die Arbeitsteilung im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes so zu organisieren, dass er stets

192 Der Schulträger agiert daneben selbst originär in Erfüllung eigener – nicht abgeleiteter – Arbeitgeberpflichten gegenüber den bei ihm als Anstellungsbehörde beschäftigten Schulpersonal (Hausmeister, Sekretariat etc.). Insofern ist auch der Personalrat des Schulträgers als Interessenvertreter dieser Personengruppe zu solchen Begehungen hinzuzuziehen.

193 Konkret ging es vor allem um die Frage, ob das zugunsten des Lehrpersonals geltende Schutzziel des § 3 Abs. 1 ArbStättV, wonach die Arbeitsstätte (Schule) so einzurichten und zu betreiben ist, dass von ihr keine Gefährdungen für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten ausgeht, eingehalten ist oder aber aufgrund von Gefahrstoffen eine Gefährdung besteht.

194 Dazu sowie zur wenig geglückten Umsetzung der insoweit maßgeblichen Vorgaben der RL durch das Arbeitsschutzgesetz vgl. *Faber*, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 46 ff.

»die Fäden in der Hand hält« und dass die an ihn adressierten Arbeitsschutzpflichten erfüllt werden.¹⁹⁵ Zu dieser Verantwortung des – delegierenden – Arbeitgebers gehört es auch, die Voraussetzungen (z.B. durch entsprechende Verfahrensanweisungen oder Verwaltungsanordnungen) dafür zu schaffen, dass die betrieblichen Interessenvertretungen ihre Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte wahrnehmen können.

Zusammenfassend kann man also festhalten, dass das Arbeitsschutzrecht das Recht des Arbeitgebers anerkennt, sich bei der Erfüllung seiner Arbeitsschutzpflichten – im Innenverhältnis – arbeitsteilig zu organisieren. Dies führt aber nicht dazu, dass sich der Arbeitgeber im Außenverhältnis gegenüber seinen Beschäftigten aus seiner Verantwortung entfernen kann.¹⁹⁶ Verantwortliche Personen i.S.v. § 13 ArbSchG nehmen (fremde) Pflichten des Arbeitgebers in eigener Verantwortung wahr. Begehungen von Schulen betreffen daher also stets den Pflichtenkreis des Landes als arbeitsschutzrechtlich Verantwortlichen für die Belange des Lehrpersonals, so dass es sich nicht um eine Angelegenheit handelt, die nur dem Schulträger zuzurechnen wäre.

Hieran ändert sich auch nichts dadurch, dass § 13 ArbSchG die Zuweisung arbeitsschutzrechtlicher Verantwortung durch Verwaltungsorganisationsrecht – hier das Schulrecht – nicht explizit regelt. Das ist allerdings auch nicht erforderlich: Arbeitsschutzrechtlich gilt für das Verhältnis zwischen Schulträgern und Schulhoheitsträgern das in § 13 ArbSchG verankerte Prinzip der Verantwortung des Landes als Dienstherr/Arbeitgeber. Die Regelungskompetenz der Länder für das Schulrecht beschränkt sich hierbei darauf, die Binnenorganisation der internen Arbeitsteilung im Arbeitsschutz in der Schule zu regeln. Der Landesgesetzgeber ist demgegenüber aber nicht befugt, Kernbegriffe des Arbeitsschutzgesetzes neu zu definieren und den durch § 2 Abs. 3 ArbSchG definierten »Arbeitgeber« im Sinne des Arbeitsschutzrechts auf diese Weise aus seiner Verantwortung zu entlassen. Eine solche neue Definition ist folgerichtig in keinem Bundesland erfolgt.

Unabhängig von den Besonderheiten des nordrhein-westfälischen Schulrechts sind Maßnahmen des Schulträgers wie Begehungen (oder materielle Schutzmaßnahmen) also Maßnahmen, die nicht allein dem Schulträger zuzurechnen sind. Mit Blick auf das Lehrpersonal wird der Schulträger arbeitsschutzrechtlich für das Land tätig, so dass zu Begehungen stets der zumeist zuständige örtliche Lehrpersonalrat hinzuzuziehen ist. Es gehört zu den Organisationspflichten des Landes als Arbeitgeber nach § 3 Abs. 2 ArbSchG, insoweit für die Vorkehrungen zu sorgen, dass entsprechende Ladungen zu Be-

¹⁹⁵ Schliephacke, Führungswissen Arbeitssicherheit, 2000, S. 38.

¹⁹⁶ Vgl. auch für eine ähnliche Konstellation BAG vom 12.03.2013 – 9 AZR 455/11, NZA 2013, 1086, 1087.

gehungen an den Lehrpersonalrat gehen. Bei Verstößen gegen diese Informationspflicht kann auch ein Einschreiten im Rahmen der Kommunalaufsicht geboten sein.¹⁹⁷

Wenig diskutiert wurde in Deutschland, dass ein Hinzuziehen des Lehrpersonalrats zu Begehungen und Besichtigungen der Schulgebäude auch aus unionsrechtlichen Gründen geboten ist. Nach Art. 11 Abs. 6 der Arbeitsschutz-RL müssen die Vertreter der Arbeitnehmer die Möglichkeit haben, bei Besuchen und Kontrollen ihre Bemerkungen vorzubringen. Da nur Lehrpersonalräte als Vertreter der Lehrerinnen und Lehrer zu agieren legitimiert sind, ergibt sich insoweit die Notwendigkeit, § 81 BPersVG und die entsprechenden Vorschriften der Landespersonalvertretungsgesetze richtlinienkonform dahingehend auszulegen, dass diese bei allen für das Lehrpersonal relevanten Besichtigungen hinzuzuziehen sind. Dies ist unabhängig davon, ob das Land als Dienstherr/Arbeitgeber im Sinne des Arbeitsschutzrechts oder der Schulträger diese veranlasst bzw. ermöglicht.

4. Differenzierungen zwischen den Beteiligungsrechten in den Bundesländern

Die Bestimmungen der Landespersonalvertretungsgesetze entsprechen im Wesentlichen den Regelungen des Bundespersonalvertretungsgesetzes, an dem sich die vorstehende Darstellung orientierte. Das gilt ganz überwiegend auch für die Norm des § 81 BPersVG, die die spezifische Rechtsstellung des Personalrats im Arbeits- und Gesundheitsschutz näher ausformt. Relativ deutliche Unterschiede ergeben sich lediglich für die Länder Hessen, Sachsen-Anhalt und Bremen. Den Personalvertretungsgesetzen dieser Länder ist gemein, dass sie die Rechte der Personalräte schwächer formulieren, weil den § 81 Abs. 3 bis 5 BPersVG entsprechende Regelungen sowie die Informationspflichten des § 81 Abs. 2 BPersVG fehlen.

Unter dem Blickwinkel des Gemeinschaftsrechts ist hier ein klares Defizit festzustellen, denn die Mitgliedsstaaten haben die Partizipationsrechte in Art. 11 der RL 89/391/EWG so klar und deutlich umzusetzen, dass allen Beteiligten klar ist, welche Rechte und Pflichten ihnen zustehen.¹⁹⁸ Das ist hier nicht der Fall; eine Nachbesserung ist daher unverzichtbar. In der Zwischenzeit ist eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung geboten. Wie bereits oben dar-

197 Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass in aller Regel auch der Personalrat des Schulträgers als Interessenvertretung des in der Schule beschäftigten kommunalen Personals einzubeziehen ist.

198 Dazu nur *EuGH* vom 14. 09. 2004 – C-168/03 (Kommission ././ Spanien) ZESAR 2005, 286 m. Anm. *Kohle/Faber*.

gestellt, verdeutlichen die in diesen Bestimmungen geregelten Informationsrechte den allgemeinen Informationsanspruch, d.h. sie greifen bestimmte Informationen heraus, die auch aus dem allgemeinen Anspruch auf umfassende und rechtzeitige Information bei sinn- und zweckgemäßer Auslegung der entsprechenden Normen ableitbar sind (Mitteilung von Auflagen und Anordnungen; Übermittlung von Niederschriften von Besprechungen und Begehungen; Unfallanzeigen). Es fehlen somit vor allem explizite Konkretisierungen des in allen Ländern gleichermaßen normierten allgemeinen Informationsanspruchs im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Gleichwohl stehen den Personalräten in diesen Bundesländern die durch Art. 11 der Richtlinie garantierten Rechte vollständig zu.

Das wichtige Recht, sich im Rahmen von Begehungen und Besichtigungen unmittelbar durch die Teilnahme kundig machen zu können, ist hingegen auch in diesen »abgespeckten« Regelungen über die Beteiligung beim Arbeitsschutz in gleicher Weise normiert. Zur Klarstellung ist darauf zu verweisen, dass hiervon das Teilnahmerecht der Personalräte am Arbeitsschutzausschuss nach § 11 ASiG nicht betroffen ist. Die Personalräte zählen in jedem Falle nach den §§ 16, 11 ASiG zur gesetzlich geforderten »Mindestbesetzung« des Arbeitsschutzausschusses.

III. Mitbestimmungsrechte

1. Überblick

Im Bundespersonalvertretungsgesetz finden sich mit § 75 Abs. 3 Nrn. 10 und 11 BPersVG und § 76 Abs. 2 Nr. 4 BPersVG drei arbeitsschutzspezifische Mitbestimmungstatbestände. Nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG hat der Personalrat mitzubestimmen bei »Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen und sonstigen Gesundheitsschädigungen«. Die beiden anderen Tatbestände betreffen die Mitbestimmung bei der Bestellung von Vertrauens- oder Betriebsärzten, wobei sich § 75 Abs. 3 Nr. 10 BPersVG auf die Bestellung als Angestellte bezieht, während § 76 Abs. 2 Nr. 4 BPersVG die Bestellung als Beamte regelt. In allen drei Fällen hat der Personalrat nach § 70 BPersVG ein Initiativrecht. Kommt eine Einigung zwischen Personalrat und Dienststellenleitung nicht zustande, hat die Einigungsstelle bei den beiden Mitbestimmungstatbeständen nach § 75 BPersVG das Letztentscheidungsrecht (§ 71 Abs. 4 BPersVG). Soweit es um die Bestellung von Betriebsärzten als Beamte geht, endet das Einigungsstellenverfahren ggf. mit einer Empfehlung an die oberste Dienstbehörde, die letztlich aber endgültig entscheidet.

In allen Bundesländern finden sich wie auch im Bundespersonalvertretungsgesetz Mitbestimmungstatbestände in Bezug auf Maßnahmen des Arbeitsschutzes mit einem Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle. Größtenteils sind diese Bestimmungen wörtlich am Vorbild des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG orientiert. Die Bestimmungen in Niedersachsen (§ 66 Abs. 1 Nr. 11 PersVG Niedersachsen) und Rheinland-Pfalz (§ 80 Abs. 2 Nr. 7 PersVG Rheinland-Pfalz) gehen insoweit weiter, als auch die Erstellung von Arbeitsschutzprogrammen sowie Regelungen, die mittelbar dem Arbeits- und Gesundheitsschutzes dienen ausdrücklich Erwähnung finden. In letzter Zeit wurden die arbeitsschutzbezogenen Beteiligungsrechte der Personalräte auch in Nordrhein-Westfalen¹⁹⁹ sowie in Baden-Württemberg²⁰⁰ erweitert.

Deutliche Unterschiede ergeben sich demgegenüber im Hinblick auf die Mitbestimmung bei der Bestellung von besonderen Funktionsträgern des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Neben der im Bundespersonalvertretungsgesetz vorgesehenen Mitbestimmung bei der Bestellung von Betriebsärzten, werden in einzelnen Personalvertretungsgesetzen auch Bestimmungen zur Abberufung getroffen; neben den Betriebsärzten werden weitere Funktionsträger wie die Sicherheitsfachkraft, Sicherheitsbeauftragte nach § 22 SGB VII, Strahlenschutzbeauftragte oder auch Fachkräfte und Beauftragte für biologische Sicherheit ausdrücklich genannt. Unterschiede ergeben sich insoweit zudem im Hinblick auf die Befugnisse der Einigungsstelle. In einer Reihe von Ländern hat sie die Befugnis zur Letztentscheidung; in anderen Ländern endet das Einigungsstellenverfahren bei diesen personell-organisatorischen Fragen mit einer Empfehlung an die oberste Dienstbehörde. In anderen Personalvertretungsgesetzen finden sich überhaupt keine Regelungen über die Bestellung von besonderen Funktionsträgern des Arbeits- und Gesundheitsschutzes.

Folge dieser föderalen Regelungsvielfalt ist, dass die mitbestimmungsrechtliche Situation nicht verallgemeinernd zu beurteilen ist, sondern für jedes Gestaltungsfeld anhand der spezifischen Rechtslage eines jeden Bundeslandes zu beurteilen ist.

2. Verfassungsrechtliche Grenzen?

In einer Reihe nicht unproblematischer²⁰¹ Entscheidungen ist vom Bundesverfassungsgericht und einzelnen Landesverfassungsgerichten den Mitbestim-

199 *Welkoborsky*, PersR 2013, 14, 16; *Cecior/Vallendar/Lechtermann*, PersVG Nordrhein-Westfalen § 72 Rn. 958.

200 *Melzer*, PersR 2014, 201, 207.

201 Zur Kritik nur *Altvater*, BPersVG, 8. Aufl. 2013, § 104 Rn. 30 ff.

mungsrechten der Personalräte eine weitere, sich nicht aus dem Wortlaut des Gesetzes ergebende Begrenzung gezogen worden. Diese Grenzen haben allerdings für das Mitbestimmungsrecht im Gesundheitsschutz nur eine relativ geringe Bedeutung. Die verfassungsgerichtliche Judikatur²⁰² unterscheidet zwischen den beiden Grenzen der Schutzzweck- und der Verantwortungsgrenze. Sie werden diesem Text zugrunde gelegt, ohne dass damit sämtliche Implikationen dieser Entscheidung kritiklos übernommen werden.

Die Schutzzweckgrenze geht von der Prämisse aus, dass sich die Mitbestimmung nur auf die innerdienstlichen Maßnahmen erstrecken und nur soweit gehen darf, als die spezifischen Interessen der Angehörigen der Dienststelle sie rechtfertigen. Sie umfasst die Angelegenheiten, die in ihrem Schwerpunkt die Beschäftigten in ihrem Beschäftigungsverhältnis treffen, typischerweise aber nicht oder nur unerheblich auf der Wahrnehmung von Amtsaufgaben gegenüber dem Bürger beruhen.²⁰³ Nach allgemeiner Ansicht rechnet das Mitbestimmungsrecht nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG zu denjenigen Angelegenheiten, die schwerpunktmäßig die Beschäftigten betreffen, so dass diese Mitbestimmung nicht von der Schutzzweckgrenze beschränkt wird.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts soll eine Ausnahme allerdings die Bestellung von Vertrauens- und Betriebsärzten einnehmen. Bereits im Bundespersonalvertretungsgesetz wird bei der Bestellung eines Betriebsarztes als Beamter der Einigungsstelle nur eine empfehlende Position zugewiesen. Das soll, obgleich es im Gesetz so nicht angelegt ist, auch für das Mitbestimmungsrecht von Vertrauens- und Betriebsärzten nach § 75 Abs. 3 Nr. 10 BPersVG gelten, weil diese Position schwerpunktmäßig die Erledigung von Amtsaufgaben betreffe.²⁰⁴ In der Literatur wird diese Aussage kritisiert, denn angestellte Betriebsärzte haben keine zentrale Funktion für den Staatsapparat. Vor allem aber wird vom Bundesverfassungsgericht übersehen, dass der für die uneingeschränkte Mitbestimmung darin liegt, dass Betriebsärzte effektiv nur arbeiten können, wenn ihnen die Beschäftigten – hier repräsentiert durch den Personalrat – vertrauen.²⁰⁵ Offenkundig wird in dieser Entscheidung aus dem Jahr 1995 noch nicht hinreichend zwischen Vertrauens- und Betriebsärzten differenziert. Die neuere Entwicklung im Arbeitsschutzrecht der Arbeitsmedizin verlangt jedoch eine solche Trennung. Arbeitsmedizinische Vorsorge ist etwas anderes als Untersuchungen auf Eignung und Dienstfähigkeit, wie sich aus § 2 Abs. 1 Nr. 5 ArbMedVV ergibt. Für die typische arbeitsmedizinische Vorsorge ist

202 *BVerfG* vom 24.05.1995 – 2 BvF 1/92 – PersR 1995, 483.

203 *Büge*, PersR 2003, 171.

204 *So* *Richardi/Dörner/Rehak*, BPersVG 2013 § 75 Rn 169.

205 *So* *Richardi/Dörner/Weber/Kaiser*, BPersVG § 75 Rn. 412; ebenso *Nitsche* in *HaKo-ArbSchR* 2014 BPersVR Rn 59.

die Aussage aus dem Jahr 1995, die nicht zu den tragenden Aussagen der Entscheidung gehört, nicht mehr bindend.

Als Verantwortungsgrenze wird bezeichnet, wenn Maßnahmen in ihrer konkreten Auswirkung von erheblicher Bedeutung für die Ausübung der Regierungsgewalt bzw. für die staatliche Aufgabenerfüllung sind. Diese Angelegenheiten könnten nicht dem Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle zugewiesen werden. Daraus hatte das Bundesverwaltungsgericht ursprünglich die Schlussfolgerung gezogen, dass in solchen Fällen kein Mitbestimmungsrecht eingreift; grundlegend waren danach zwei Entscheidungen zur Asbestsanierung von Schulräumen.²⁰⁶ Diese Rechtsprechung hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts inzwischen modifiziert. Die Verantwortungsgrenze kassiere nicht das Mitbestimmungsrecht, sondern ausschließlich das Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle, wenn die Maßnahme intensive Auswirkungen auf die staatliche Aufgabenerfüllung habe.²⁰⁷ In der Praxis bedeutet dies, dass auch in solchen Fällen das Mitbestimmungsrecht besteht und bei fehlender Einigung die Einigungsstelle für die Beratungen zuständig ist. In diesen Beratungen ist dann zu klären, ob im konkreten Falle so gravierende Auswirkungen auf das staatliche Handeln eingreifen.²⁰⁸ Gerade in den diskutierten Sanierungsfällen ist eine solche Divergenz nur schwer vorstellbar, denn der Schutz der Schülerinnen und Schüler dürfte nicht geringer sein als der Schutz der Lehrkräfte. Wenn also für die Gesundheit der Lehrkräfte eine durchgreifende Asbestsanierung erforderlich ist, dann wird dies regelmäßig auch unter der Perspektive der staatlichen Aufgabenerfüllung gegenüber den Schülerinnen und Schülern gelten.²⁰⁹ Insofern sind nur wenige Konstellationen denkbar, in denen in der Schule Maßnahmen des Gesundheitsschutzes die Verantwortungsgrenze überschreiten.

3. Sachmaßnahmen

Unstreitig umfassen Maßnahmen im Sinne des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG Vorkehrungen, die auf eine Änderung des bestehenden Zustands abzielen, so dass die Arbeitsbedingungen nach der Durchführung der Maßnahme eine Veränderung erfahren haben.²¹⁰ Erfasst vom Mitbestimmungsrecht sind damit z.B. Anlage,

206 *BVerwG* vom 02.10.1995 – 6 P 27/93, *PersR* 1996, 151 sowie *BVerwG* vom 29.01.2006 – 6 P 1/93, *PersR* 1996, 280.

207 *BVerwG* vom 23.08.2000 – 6 P 12/99, *PersR* 2001, 20 (zur Asbestsanierung an einer Hochschule); zu dieser Entscheidung auch *Cecior/Vallendar/Lechtermann*, *LPVersG* Nordrhein-Westfalen § 72 Rn. 960 und *Welkoborsky/Herget*, *LPVG* Nordrhein-Westfalen § 72 Rn. 135.

208 *Büge*, *PersR* 2003, 171.

209 Dazu *Kohte*, *RdJB* 2008, 198, 217.

210 *BVerwG* vom 14.10.2002 – 6 P 7/01 = *PersR* 2003, 113 ff., m. w. N.; *Altwater/Berg*, *BPersVG* § 75, Rn. 209.

Änderung, Ingangsetzung oder Außerbetriebnahme technischer Vorrichtungen.²¹¹ Der Mitbestimmung unterliegen damit bauliche und technische Maßnahmen an der »Arbeitsstätte Schule« (z.B. raumakustische Vorkehrungen, Lärmampeln, Installation elektrischer Anlagen, Chemikalienlager, Blendschutz durch Rollos, Hitze- und Kälteisolierungen, Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden – Schimmel).

Weiter ist hierbei entscheidend, dass die betreffende Maßnahme den Zweck verfolgt, die Gefahr von Unfällen oder Gesundheitsschädigungen zu mindern.²¹² Wichtig für den Schulbereich ist hier, dass es nicht erforderlich ist, dass die Maßnahme allein den genannten Zweck verfolgt. So kommen arbeitsstättenrechtlich begründete Schutzmaßnahmen in aller Regel nicht nur den Lehrerinnen und Lehrern, sondern auch den Schülern, Schülerinnen und den Beschäftigten des Schulträgers zugute. Entscheidend ist, dass der Schutz vor Unfällen und Gesundheitsschädigungen des Lehrpersonals nicht nur von untergeordneter Bedeutung ist.²¹³ Es ist deswegen wichtig, die Bedeutung der zu treffenden Maßnahmen für die vom jeweiligen Lehrpersonalrat vertretenen Kolleginnen und Kollegen deutlich herauszustellen.

Von § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG erfasst sind sowohl Maßnahmen, die auf eine gesetzliche Vorschrift zurückgeführt werden können, als auch Maßnahmen, die auf freiem Entschluss des Dienststellenleiters ergriffen werden sollen.²¹⁴ Es ist allerdings bei freiwilligen Maßnahmen im vorstehenden Sinne zu beachten, dass die Regelungsbefugnis des Personalrats und der Dienststellenleitung bzw. der Einigungsstelle durch § 71 Abs. 3 BPersVG bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften begrenzt ist. Neben den geltenden Rechtsvorschriften (hier: des Arbeitsschutzrechts) ist vor allem das Haushaltsgesetz zu beachten. Wie bereits oben ausgeführt kann »der Haushaltsvorbehalt« nicht dazu herangezogen werden, um die arbeitsschutzrechtlich gebotenen Maßnahmen zurückzustellen. Die Einigungsstelle kann auch dann erforderliche Maßnahmen beschließen, wenn ein entsprechender Titel im Haushaltsplan nicht eingestellt ist, denn § 3 HGrG kann und will gesetzliche Pflichten nicht aushebeln. Auch unter dem Gesichtspunkt der vom Bundesverfassungsgericht²¹⁵ formulierten »Schutzzweckgrenze« kommt eine Einschränkung dieses elementaren Mitbestimmungsrechts bei typischerweise innerdienstlichen Maßnahmen nicht in Betracht.²¹⁶

211 *OVG Münster* vom 09.06.2006 – 1 A 1492/05.PVL, PersR 2006, 478 = PersV 2007, 18.

212 *Ilbertz/Widmaier/Sommer*, BPersVG, 12. Aufl. 2006, § 75 Rn. 156a.

213 *BVerwG* vom 19.05.2003 – 6 P 16/02 = PersR 2003, 314 ff.; speziell für den Schulbereich *OVG Münster* vom 09.06.2006 – 1 A 1492/05.PVL, PersV 2007, 18.

214 Vgl. z.B. *BVerwG* vom 08.01.2001 – 6 P 6/00 = NZA 2001, 570 ff.

215 *BVerfG* vom 24.05.1995 – 2 BvF 1/92 – BVerfGE 93, 37, 70 = PersR 1995, 483; dazu *l. Schmidt*, PersR 1996, 472; *von Roettenken*, NVwZ 1996, 552.

216 *BVerwG* vom 19.05.2003 – 6 P 16/02 – PersR 2003, 314, 316; *OVG Münster*, PersV 2007, 18.

Der Haushaltsvorbehalt greift allerdings dann, wenn über die gesetzlichen Pflichten hinausgehende, also freiwillige Maßnahmen getroffen werden sollen. In einem solchen Fall kann das Haushaltsgesetz die Regelungsbefugnis des Dienststellenleiters und des Personalrats begrenzen, wenn entsprechende Haushaltstitel fehlen. Letztlich findet sich damit auch im Personalvertretungsrecht die aus dem Betriebsverfassungsrecht bekannte Differenzierung zwischen Regelungen zur Umsetzung des gesetzlichen Arbeitsschutzes und freiwilligen Regelungen und Maßnahmen.²¹⁷

4. Prozesse und Verfahren

Wie oben eingehend beschrieben, ist es ein wesentliches Ziel des Arbeitsschutzgesetzes, einen Rechtsrahmen für einen Arbeits- und Gesundheitsschutz zu schaffen, der sich an den spezifischen betrieblichen Problemlagen (hier also dem Arbeitsplatz Schule) orientiert. Der europäisch geprägte Arbeitsschutz widmet aus diesem Grunde den betrieblichen Verfahrensweisen, die Sicherheit und Gesundheit herstellen sollen,²¹⁸ große Aufmerksamkeit. Der Gefährdungsbeurteilung nach § 5 ArbSchG oder aber auch den Wirksamkeitskontrollen der getroffenen Maßnahmen nach § 3 Abs. 1 ArbSchG kommt hierbei rechtlich eine Schlüsselrolle zu. Im Gegensatz zu den soeben erörterten Sachmaßnahmen des Arbeitsschutzes ist die Reichweite der Mitbestimmungsrechte des Personalrats an der Gestaltung dieser Prozesse und Verfahren des Arbeits- und Gesundheitsschutzes umstritten.²¹⁹

Mit Blick auf die Gefährdungsbeurteilung bejahen eine Entscheidung des VG Göttingen²²⁰ und eine Reihe von Stimmen in der Literatur²²¹ das Mitbestimmungsrecht des Personalrats. Demgegenüber lehnt das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 14. 10. 2002²²² ein Mitbestimmungsrecht des Personalrats ab. Zur Begründung führt das Gericht vor allem den Maßnahmenbegriff des

217 Vgl. *Kohte*, jurisPR-ArbR 27/2014 Anm. 1.

218 *Bieback/Oppolzer*, Strukturwandel des Arbeitsschutzes, S. 7 ff. (10).

219 Betriebsverfassungsrechtlich ist diese Frage seit den beiden Entscheidungen des BAG vom 08. 06. 2004 – 1 ABR 4/03 und 1 ABR 13/03 – im Sinne der Anerkennung eines umfassenden Mitbestimmungsrechts der Betriebsräte auf der Grundlage des § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG entschieden. Das Bundesarbeitsgericht hat in den genannten Entscheidungen explizit darauf hingewiesen, dass die Anforderungen im Betriebsverfassungsgesetz und in den Personalvertretungsgesetzen anders formuliert sind, so dass keine Entscheidung des Großen Senats der obersten Bundesgerichte einzuholen war. Dazu auch *Nitsche*, PersR 2005, 346 ff. (349).

220 VG Göttingen vom 07. 03. 2001 – 7 A 7003/99 = PersR 2002, 35 ff., mit zustimmender Anmerkung *Lorenz*.

221 *Nitsche*, PersR 2005, 346 ff. (349 f.).

222 BVerwG vom 14. 10. 2002 – 6 P 7/01 = PersR 2003, 113 ff.; dieser Entscheidung folgend z. B. *Ilbertz/Widmaier/Sommer*, BPersVG, 12. Aufl. 2012, § 75 Rn. 156b.

§ 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG an. Danach müsse eine Maßnahme im Sinne des Personalvertretungsrechts auf eine Veränderung des bestehenden Zustandes abzielen, d.h. die Arbeitsbedingungen müssten nach Durchführung der Maßnahme eine Änderung erfahren haben. Diese Anforderungen seien durch eine Befragung im Rahmen einer Gefährdungsbeurteilung nicht erfüllt, bei der es sich lediglich um die Handlung zur Vorbereitung einer Maßnahme handele. In dieser vorbereitenden Phase sollen sich die Rechte des Personalrats im Kern aus den Informations- und Hinzuziehungsrechten des § 81 BPersVG ergeben.

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist mit guten Gründen kritisiert worden. So sprechen Sinn und Zweck des Mitbestimmungsrechts nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG dafür, unter dem Begriff Maßnahme alle Handlungen zu verstehen, die das Ziel eines effektiven Arbeits- und Gesundheitsschutzes verfolgen.²²³ Eine Differenzierung in Vorbereitungshandlungen und Maßnahmen ist im Wortlaut des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG nicht angelegt.²²⁴ Durch eine solche einschränkende Auslegung würde dem Verständnis des modernen Arbeitsschutzrechts, das den Arbeits- und Gesundheitsschutz als kontinuierlichen betrieblichen Prozess begreift, mitbestimmungsrechtlich nicht angemessen Rechnung getragen. Die Gefährdungsbeurteilung wirkt im Übrigen zudem durchaus gestaltend, da sie betrieblich maßstabsbildend ist für die Festlegung der Maßnahmen, für die Evaluation und für die kontinuierliche Verbesserung.²²⁵ Schließlich wurde zu Recht darauf hingewiesen, dass die in der Arbeitsschutz-RL in Art. 11 Abs. 1 normierte Forderung einer angemessenen Beteiligung der betrieblichen Interessenvertretungen bei der Auslegung des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG durch das Bundesverwaltungsgericht nicht adäquat berücksichtigt worden ist. Den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen wird nicht allein durch das Hinzuziehen des Personalrats zu den Erhebungen i. S. v. § 81 BPersVG Genüge getan. Es bedarf einer echten Beteiligung an allen für den Arbeits- und Gesundheitsschutz maßgeblichen Entscheidungen.²²⁶

Ungeachtet dieser berechtigten Kritik an der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist es für die praktische Personalratsarbeit wichtig, die Kon-

223 Lorenz, PersR 2002, 38 f.

224 Mit Blick auf den Arbeits- und Gesundheitsschutz findet sich die Argumentation der lediglich vorbereitenden Maßnahme auch bei der Entscheidung des *OVG Münster* vom 13.09.1988 – CB 12/86 = PersR 1989, 104 ff., im Hinblick auf den Personalbedarf für die betriebsärztliche und sicherheitstechnische Betreuung nach dem Arbeitssicherheitsgesetz. Die Festlegung des Personalbedarfs soll danach eine lediglich vorbereitende Maßnahme sein, was in der Sache ebenfalls verfehlt ist.

225 Nitsche, PersR 2005, 349 f.

226 Das Bundesverwaltungsgericht sieht in seiner Entscheidung vom 14.10.2002 die Anforderungen des Art. 11 Arbeitsschutz-RL als gewahrt an, da der Personalrat an der Entscheidung über die »materiellen Schutzmaßnahmen« mitzubestimmen habe. Dagegen zutreffend Nitsche, PersR 2005, 349 f.; zu Art. 11 Arbeitsschutz-RL vgl. genauer Kohle, EAS B 6100 – Arbeitsschutzrahmenrichtlinie, Rn. 101 ff.

sequenzen aus dieser Rechtsprechung zu beachten. Insoweit ist es wichtig darauf zu verweisen, dass das Gericht in dem Beschluss vom 14.10.2002 ausführlich auf die aus seiner Sicht verbleibenden Möglichkeiten des Personalrats bei der Mitgestaltung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes eingegangen ist. Der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts stellt in diesem Zusammenhang heraus, dass es dem Personalrat unbenommen bleibe, im Rahmen seines reaktiven wie aktiven Mitbestimmungsrechts nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG die Zustimmung zu einer Maßnahme wegen der Zugrundelegung unzureichender Prüflisten zu verweigern oder aber aus dem gleichen Grund eine Maßnahme unter Nutzung des Initiativrechts zu beantragen, wenn der Dienststellenleiter untätig bleibt. Unschädlich sei es dabei, dass der Personalrat in diesen Fällen naturgemäß nicht den konkreten Inhalt der Maßnahme bezeichnen könne. Insoweit werden daher in diesen Fällen weniger strenge Anforderungen an die Bestimmtheit der Initiativanträge der Personalräte gestellt. Die Personalräte können damit in der Praxis erheblichen Einfluss auf das Verfahren der Gefährdungsbeurteilung nehmen. Mängel der Gefährdungsbeurteilung können als Hebel genutzt werden, um die Zustimmung zu Maßnahmen zu verweigern oder aber auch, um Initiativanträge zu begründen. Der vom Bundesverwaltungsgericht aufgezeigte Weg sichert insoweit in gewisser Weise die auch gemeinschaftsrechtlich gebotenen Mitbestimmungsrechte der Personalräte. Es handelt sich aber um einen schwerfälligen und auch Konflikte geradezu heraufbeschwörenden Weg, der dem Ziel sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen nicht unbedingt zuträglich ist.²²⁷ Beide Seiten – Dienststellenleitung und Personalrat – sind daher gut beraten, sich vorab auf eine Vorgehensweise der Gefährdungsbeurteilung zu einigen, um kontraproduktive Auseinandersetzungen zu vermeiden.

Die dargestellte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Gefährdungsbeurteilung spricht nicht gegen die im Ergebnis erwähnte gegenteilige Entscheidung des VG Göttingen vom 07.03.2001. Es ist insoweit daran zu erinnern, dass der Mitbestimmungstatbestand in Niedersachsen – wie auch in Rheinland-Pfalz und inzwischen auch in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg – weiter gefasst ist, als im Bundespersonalvertretungsgesetz. § 66 Abs. 1 Nr. 11 PersVG Niedersachsen unterstellt explizit auch Regelungen, die *mittelbar* zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen sowie dem Gesundheitsschutz und der Mitbestimmung des Personalrats dienen.²²⁸ In der neueren Gerichtspraxis ist es mehrfach gelungen, deutlich zu machen, dass auch Verfahrens-

227 Dazu auch *Faber/Riesenberg-Mordeja*, sopoaktuell Nr. 31, S. 8; download über die Homepage der Gewerkschaft ver.di: www.sopo.verdi.de, dort unter der Rubrik Arbeits- und Gesundheitsschutzpolitik.

228 Zu den Motiven des niedersächsischen Gesetzgebers und zur Abgrenzung zum Bundespersonalvertretungsgesetz vgl. auch die Ausführungen des VG Göttingen vom 07.03.2001 – 7 A 7003/99 = PersR 2002, 35 ff.

regelungen und Empfehlungen²²⁹ als zumindest partiell »vorwegnehmende Festlegungen« als mitbestimmungspflichtige Maßnahmen zu qualifizieren sind.²³⁰

5. Organisatorische Aspekte

Mit Ausnahme dieser Kontroverse um die »vorbereitenden Maßnahmen« wird im Übrigen der Begriff der Maßnahme i. S. v. § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte weit verstanden und umfasst neben technischen Maßnahmen auch organisatorische und personelle Entscheidungen, die auf die Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen und sonstigen Gesundheitsschädigungen abzielen.²³¹ Solche organisatorischen Maßnahmen können sich zum einen auf die Organisation der Arbeitsabläufe beziehen. So hat das Bundesverwaltungsgericht die Mitbestimmung bei der Einführung von Erholungspausen zur Reduzierung der gesundheitlichen Belastungen durch bildschirmgebundene Arbeit bejaht.²³²

Zum anderen unterliegen die zentralen Weichenstellungen für den organisierten Arbeitsschutz der Mitbestimmung der Personalräte. Hierzu zählen Maßnahmen, die sich auf die Organisation der Arbeitsteilung bei der Erfüllung der materiellen Arbeitsschutzpflichten beziehen (wer ist für was zuständig) als auch auf personelle und institutionelle Fragen der speziellen Arbeitsschutzorganisation, z. B. im Hinblick auf die

- Sicherheitsbeauftragten nach § 22 SGB VII;²³³
- Strahlenschutzbeauftragten;²³⁴
- Prüfer elektrischer Betriebsmittel;²³⁵
- Gefahrstoffbeauftragten;
- Betriebsärzte;²³⁶

229 *VG Berlin* vom 25.04.2006 – VG 62 A 11.06 zu Empfehlungen der Senatsverwaltung zum Umgang mit Feinstaub.

230 *VG Berlin* vom 20.09.2006 – VG 61 A 7.06 – PersR 2007, 43 zur Einführung eines Konzepts über Gesundheitszirkel.

231 Dazu z. B. *BVerwG* vom 25.01.1995 – 6 P 19.93 = ZTR 1995, 524ff.; *OVG Münster* vom 15.12.1999 – 1 A 5101/97.PVL = PersR 2000, 375 ff.; aus der Literatur z. B. *Cecior/Vallendar/Lechtermann/Klein*; Personalvertretungsrecht Nordrhein-Westfalen, § 72 Rn. 402.

232 *BVerwG* vom 08.01.2001 – 6 P 6/00 = NZA 2001, 570 ff.; *Ilbertz/Widmaier/Sommer*, BPersVG, § 75 Rn. 156b.

233 *BVerwG* vom 18.05.1994 – 6 P 27.92, PersR 1994, 466 = AP Nr. 1 zu § 719 RVO; *OVG Münster* vom 15.12.1999 – 1 A 5101/97.PVL = PersR 2000, 375 ff.

234 *OVG Münster* vom 13.07.2006 – 1 A 990/05.PVL; dazu *Kohte/Faber*, jurisPR-ArbR 1/2007.

235 *OVG Münster* vom 09.06.2006 – 1 A 1492/05.PVL – PersV 2007, 18; dazu *Klose*, jurisPR-ArbR 38/2006.

236 Zur Mitbestimmung des Personalrats bei der Bestellung freiberuflicher Betriebsärzte nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz vgl. *BVerwG* vom 25.01.1995 – 6 P 19.93 = ZTR 1995, 524 ff.

- Fachkräfte für Arbeitssicherheit;
- Arbeitsschutzausschüsse.

Unter das Mitbestimmungsrecht nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG fallen neben den amtsbezogenen Entscheidungen über die Bestellung und Abberufung auch die dienststellenbezogene Festschreibung von Zuständigkeitsbereichen sowie das Verfassen von Arbeitsplänen.

Nicht in den Anwendungsbereich des Mitbestimmungstatbestands des § 85 Abs. 1 Nr. 7 PersVG Berlin (= § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG) fällt nach einer Entscheidung des OVG Berlin die Übertragung von Arbeitgeberpflichten auf die Schulleiter, da diese bereits kraft Gesetz für den Arbeitsschutz in den von ihnen geleiteten Schulen verantwortlich seien.²³⁷ Dem ist zuzustimmen, sofern es sich bei den einzelnen Schulleitern um Dienststellenleiter handelt.²³⁸ Nicht abschließend geklärt ist, ob die *Übertragung einzelner Arbeitsschutzpflichten* an fachkundige und zuverlässige Personen (§ 13 Abs. 2 i. V. m. § 13 Abs. 1 Nr. 5 ArbSchG) im Einzelfall von der Mitbestimmung des Personalrats abhängig ist. Angesichts der Weite des Maßnahmenbegriffs des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG ist insoweit dem OVG Berlin beizupflichten, das dieser Auffassung zuzuneigen scheint.²³⁹

6. Bedeutung spezieller Mitbestimmungsrechte über die Bestellung und Abberufung von Funktionsträgern des Arbeits- und Gesundheitsschutzes

Neben der Mitbestimmung bei Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG finden sich im Bundespersonalvertretungsgesetz zwei Mitbestimmungstatbestände, die sich auf die Bestellung von Vertrauens- und Betriebsärzten als Angestellte (§ 75 Abs. 3 Nr. 10 BPersVG) bzw. als Beamte (76 Abs. 2 Nr. 4 BPersVG) beziehen. Solche speziellen, auf Funktionsträger des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zugeschnittenen Mitbestimmungstatbestände finden sich auch in der überwiegenden Zahl der Landespersonalvertretungsgesetze.²⁴⁰ Selten – wie auch § 76 Abs. 2 Nr. 4 BPersVG zeigt – haben sie den Zweck, die Mitbestimmungsrechte zu erweitern, eher

²³⁷ OVG Berlin vom 27.03.2001 – 60 PV 8.00 = PersR 2002, 251 f.

²³⁸ Steffek in Kollmer/Klindt (Hrsg.), Kommentar zum ArbSchG, 2011, § 13 Rn. 44.

²³⁹ OVG Berlin vom 27.03.2001 – 60 PV 8.00 = PersR 2002, 251 f., a. E.

²⁴⁰ Sie fehlen in Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein.

bezwecken sie eine Einschränkung der Mitbestimmung, wenn für diese konkreten Beteiligungsrechte das Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle durch das wesentlich schwächere Empfehlungsrecht ersetzt wird. Nicht abschließend diskutiert ist die Frage, ob und in welchem Umfang diese Einschränkungen auch verfassungsrechtlich geboten sind.²⁴¹ Anders als beim Mitbestimmungsstatbestand nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG lassen sich hier Unterschiede zwischen den verschiedenen Personalvertretungsgesetzen feststellen. Zur Beurteilung der Mitbestimmungsrechte bezüglich der besonderen Funktionsträger des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ist es deswegen geboten, besonders deutlich die länderspezifischen Regelungen herauszuarbeiten. Folgende Unterschiede sind jeweils zu berücksichtigen:

- Personeller Anwendungsbereich der speziellen Bestimmungen. In einigen Ländern sind wie im Bundespersonalvertretungsgesetz allein die Betriebs- und Vertrauensärzte genannt. In anderen Ländern beziehen sie sich auch auf die Fachkräfte für Arbeitssicherheit nach dem Arbeitssicherheitsgesetz, in wiederum anderen Ländern sind daneben auch die Sicherheitsbeauftragten nach § 22 SGB VII sowie andere Beauftragte (wie Strahlenschutzbeauftragte) in den personellen Anwendungsbereich einbezogen.
- Sachlicher Anwendungsbereich:
 - Zum Teil wird neben der Bestellung die Abberufung dem Mitbestimmungsrecht zugeordnet
 - Zum Teil sind die Regelungen eindeutig auf interne – angestellte und/oder beamtete – Funktionsträger begrenzt; z.T. sind sie auch für externe Funktionsträger (Freiberufler, überbetriebliche Dienste) offen
- Stärke des Mitbestimmungsrechts (Letztentscheidung der Einigungsstelle bzw. Empfehlung an oberste Dienstbehörde).

Für die Personalräte gehen diese speziellen Mitbestimmungsstatbestände daher zumeist mit einer Einschränkung ihrer Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten einher. In den meisten Fällen hat die Einigungsstelle bei den so ausdrücklich geregelten Fragen der personellen Organisation des Arbeits- und Gesundheitsschutzes kein Letztentscheidungsrecht, d.h., das Verfahren endet mit einer Empfehlung an die oberste Dienstbehörde. Neue Aspekte der Mitbestimmung, die über das maßnahmenbezogene Mitbestimmungsrecht des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG sachlich hinausreichen würden, ergeben sich aus diesen Sonderregelungen nicht. Insoweit ist zu konstatieren, dass der weite Begriff der Maßnahme i.S.v. § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG, der vor allem auch personelle Entscheidungen einschließt, als Auffangtatbestand sämtliche personellen Aspekte der besonderen Funktionsträger des Arbeitsschutzes von der Bestellung

241 Dazu zuletzt von Roettken, PersR 2005, 3, 11.

über die Aufgabenzuweisung bis hin zur Abberufung erfasst.²⁴² Insoweit reichen die Mitbestimmungsrechte in den Ländern, in denen Sonderbestimmungen über Funktionsträger des Arbeitsschutzes fehlen, keineswegs kürzer.

Das OVG Münster hat das Verhältnis zwischen § 72 Abs. 4 Nr. 6 PersVG Nordrhein-Westfalen (= § 75 Abs. 3 Nr. 10 BPersVG) und § 72 Abs. 4 Nr. 7 PersVG Nordrhein-Westfalen (= § 75 Abs. 3 Nr. 7 BPersVG) treffend als ein Verhältnis von Ausnahme und Grundvorschrift charakterisiert.²⁴³ Es handelt sich bei den Regelungen zu den Funktionsträgern des Arbeitsschutzes um einen Gegenstand, der grundsätzlich unter den maßnahmenbezogenen Mitbestimmungstatbestand fällt, für den aber ausnahmsweise andere Regelungen (vor allem im Hinblick auf das Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle) gelten. Es zeigt sich somit, dass die ausdrückliche Erwähnung von Mitbestimmungsgegenständen nicht notwendigerweise mit einer stärkeren Position des Personalrats verbunden sein muss, wenn das Mitbestimmungsrecht durch die Beschränkung auf ein Empfehlungsrecht der Einigungsstelle geschwächt ist.

242 Insoweit unzutreffend *OVG Berlin*, das vor dem Hintergrund des in § 77 Abs. 6 PersVG Berlin vorgesehenen Anhörungsrechts des Personalrats bei der Bestellung von freiberuflichen BetriebsärztInnen und Fachkräften für Arbeitssicherheit bzw. überbetrieblichen Diensten, die Vorfrage, ob interne oder extern Kräfte eingesetzt wurden, als nicht mitbestimmungspflichtig ansieht. § 77 Abs. 6 PersVG Berlin regelt eben dies nicht, sondern setzt die Entscheidung voraus (*OVG Berlin* vom 03.03.1999 – OVG PV 14/97 = PersR 1999, 400f.).

243 *OVG Münster* vom 13.07.2006 – 1 A 990/05.PVL; *OVG Münster* vom 15.12.1999 – 1 A 5101/97.PVL.

F. Exemplarische aktuelle Handlungsfelder

Im folgenden Abschnitt soll ein Überblick über exemplarische Handlungsfelder gegeben werden, damit einige praktische Konsequenzen der heutigen Rechtslage verdeutlicht werden können.

I. Mängel in der Arbeitsorganisation/ der Arbeitszeit/bei psychischen Belastungen

Ein wichtiger Bereich, der in bisherigen Untersuchungen wenig (systematisch) angesprochen wird, ist die Arbeitsorganisation im weiten Sinn.²⁴⁴ Das hängt sicher mit verschiedenen Faktoren zusammen, u. a. mit dem »weichen« Charakter oder mit der Unklarheit in den Zuständigkeiten. Gerade für den Schulbereich bedarf dieser Aspekt einer genaueren Analyse, wobei Fragen der Kommunikation und der Führungsorganisation einen großen Raum einnehmen.²⁴⁵ Ausgangspunkt bilden auch hier die Grundsätze von § 4 ArbSchG. Hervorzuheben sind dabei neben dem allgemeinen Grundsatz der Gefahrenverhinderung und -vermeidung (§ 4 Nr. 1 ArbSchG) vor allem

- der Grundsatz der Gefahrenbekämpfung an der Quelle (§ 4 Nr. 2 ArbSchG),
- die Verpflichtung zur Planung von Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes mit dem Ziel, sachgerecht Technik, Arbeitsorganisation, sonstige Arbeitsbedingungen, soziale Beziehungen und den Einfluss der Umwelt auf den Arbeitsplatz zu verknüpfen (§ 4 Nr. 4 ArbSchG: noch deutlicher in der RL 89/391/EWG Art. 6 Buchst. g: »Planung der Gefahrenverhütung mit dem Ziel einer *kohärenten* Verknüpfung von Technik, Arbeitsorganisation, Arbeitsbedingungen, sozialen Beziehungen und Einfluss der Umwelt auf den Arbeitsplatz« [Hervorhebung nicht im Original, Anm. Hrsg.]) und

244 Zur Bedeutung der Arbeitsorganisation für psychische Belastungen: G. Richter in BAuA (Hrsg.), Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung, 2014, S. 173 ff.

245 Dazu nur Nübling/Stößel/Michaelis, Fehlzeiten-Report 2009, S. 253 ff.

- der Vorrang der Verhältnis- vor der Verhaltensprävention (entsprechend Art. 6 Buchst. h: »Vorrang des kollektiven Gefahrenschutzes vor individuellem Gefahrenschutz«; § 4 Nr. 5 ArbSchG formuliert: »individuelle Schutzmaßnahmen sind nachrangig zu anderen Maßnahmen«).

Auch wenn der Begriff der Arbeitsorganisation im Gesetz nicht näher definiert wird, kann hier doch auf wichtige Arbeiten zu den sicherheits- und gesundheitsrelevanten Elementen der Arbeitsorganisation zurückgegriffen werden, die zum großen Teil auch für den Schulbereich von erheblicher, wenn nicht sogar von entscheidender Bedeutung sind.

Die folgende Tabelle versucht, auf der Grundlage der gesundheitsrelevanten Elemente der Arbeitsorganisation (Spalte 1) wichtige Belastungsprobleme im Schulbereich anzusprechen (Spalte 2) und ihnen mögliche Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zuzuordnen (Spalte 3). Sie erhebt jedoch weder einen Anspruch auf Vollständigkeit noch auf umfassende arbeitswissenschaftliche Begründung, sondern hat eher einen Hinweischarakter auf die notwendigen Zusammenhänge im Arbeits- und Gesundheitsschutz des Schulbereichs.

Gesundheitsrelevante Elemente (allgemein) ²⁴⁶	Belastungsgruppen/ Probleme (im Schulbereich)	Mögliche Maßnahmen (im Schulbereich)
Soziale Aspekte der Arbeitsorganisation		
Führung	Mangelnde Führungsqualitäten (Schulleitung, Schulaufsicht; Beispiel: Umgang mit Spannungen und Konflikten)	Entwicklung eines neuen Führungs- und Kommunikationsstils (z. B. mit wertschätzendem Feedback) und einer neuen Schulkultur; Fortbildung von Schulleitungen und Schulaufsicht vor allem zur Personalentwicklung; Fallbesprechungsgruppen, Coaching, Supervision für Schulleitungen
Kommunikation und Kooperation zwischen Beschäftigten	Umgangston im Kollegium, fehlendes Gemeinschaftsgefühl, fehlendes wertschätzendes Feedback, Mobbing	Schulinterne Unterstützungsangebote, Kooperation und Austausch fördern

²⁴⁶ Bundesverband der Unfallkassen, Psychische Belastungen am Arbeits- und Ausbildungsplatz – ein Handbuch – Phänomene, Ursachen, Prävention (GUV-I 8628), Ausgabe April 2005, S. 19 ff.

Gesundheitsrelevante Elemente (allgemein)	Belastungsgruppen/ Probleme (im Schulbereich)	Mögliche Maßnahmen (im Schulbereich)
Soziale Aspekte der Arbeitsorganisation		
Sozialer Rückhalt	Fehlende soziale Unterstützung und Wertschätzung, vor allem durch Vorgesetzte	Teamentwicklung fördern
Rolle	Rollenkonflikte	Zuständigkeiten klären, Transparenz herstellen, Absprachen und Vereinbarungen treffen; Coaching
Möglichkeiten zur beruflichen Entwicklung		Aufstiegsmöglichkeiten und Möglichkeiten alters- und altersgerechter Beschäftigung
Funktionale Aspekte der Arbeitsorganisation		
Regulationsbedingungen	Kein hinreichender Einfluss bei der Arbeit	Informationsabläufe verbessern; Betroffene bei Entscheidungen besser einbeziehen (z. B. bei der Deputatsverteilung, Stundenplangestaltung, Aufgabenverteilung) und Zuständigkeiten gemeinsam entwickeln
Arbeitszeit- und Pausenregelung	Hohe zeitliche Belastungen durch Arbeitszeitverlängerungen; hoher Zeitdruck; keine Entspannung und Erholung in den Unterrichtspausen; Vereinbarkeit von Beruf und Familie schwierig	Reduzierung der Arbeitszeit (mindestens spezifische Maßnahmen, z. B. für ältere Lehrkräfte wie Altersermäßigung); Mitgestaltung bei Pausenaufsicht, Stundenplanorganisation, Vertretungsunterricht; Fortbildung in Zeitmanagement und Arbeitsorganisation; Wirksame Berücksichtigung von Work-Life-Balance

Gesundheitsrelevante Elemente (allgemein)	Belastungsgruppen/ Probleme (im Schulbereich)	Mögliche Maßnahmen (im Schulbereich)
Funktionale Aspekte der Arbeitsorganisation		
Überforderung der Beschäftigten	(Zu) Hohe emotionale Anforderungen vor allem durch Disziplinprobleme, Aggressivität und Hyperaktivität von Kindern, Gewalt, Drogen; fachfremder Unterricht	Berufsbegleitende Supervision; Fortbildung in Entspannungsübungen; Fallbesprechungsgruppen, kollegiale Beratung, Konfliktgespräche führen lernen, Kommunikationstechniken
Personelle Ausstattung	Zu große Lerngruppen; Klassen mit besonderem Förderbedarf	Klassenteiler senken, vor allem bei besonderem Förderbedarf
–	Materiell-technische Ausstattung (Beispiel: PC-, Kopiererausstattung)	
–	Qualität und Aktualität der Lehrmittel	
Aus- und Weiterbildung	Qualifizierung für neue Aufgaben	
Sonstige organisatorische Bedingungen	Belastungen durch Lärm schlechte Luft- und Lichtverhältnisse	Lärminderung; Gestaltung der Arbeitsstätten

Dabei ist vor allem auf die Besonderheiten der Arbeitsorganisation des Schulbereichs hinzuweisen, und zwar auf die verschiedenen verwaltungsinternen Zuständigkeiten:

- einerseits zwischen den Bundesländern als Anstellungskörperschaften (Schulhoheitsträger) und den (kommunalen) Schulträgern,
- andererseits zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen innerhalb der Schulverwaltung.

Der Schwerpunkt der zu treffenden Maßnahmen für eine bessere Arbeitsorganisation für Lehrkräfte liegt sicher bei der Schulverwaltung und hier zunächst einmal auf der untersten Ebene der jeweiligen Schule bzw. Schulleitung, soweit sie über die entsprechenden Zuständigkeiten und Ressourcen verfügt. Über die Realisierung der in der Tabelle aufgelisteten Maßnahmen wird zu einem erheb-

lichen Teil auf zentraler (Ministeriums)Ebene entschieden (z. B. Finanzen, Klassenstärke, Freistellungen), auch wenn das bisher nicht immer im Blick ist.

Dies hat erhebliche Konsequenzen für die Personalräte. Damit wächst nämlich nicht nur den örtlichen (und eventuell den Bezirks)Personalräten, sondern vor allem auch den (Haupt)Personalräten auf zentraler Ebene ein neuer wichtiger und umfassender Aufgabenkreis zu, so dass ihnen ebenso in eigener Kompetenz z. B. die in § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG entsprechenden Mitbestimmungsrechte der jeweiligen Landespersonalvertretungsgesetze und die entsprechenden Informations- und Überwachungsrechte zustehen.²⁴⁷

Wenn auf diese Weise die Analyse und Gestaltung der Organisation in das Blickfeld gerät, ist die Chance größer, dass psychische Belastungen, Beanspruchungen und Beanspruchungsfolgen zutreffend identifiziert werden können, weil gerade die Arbeitsorganisation in beachtlichem Umfang für psychische Belastungen verantwortlich ist.²⁴⁸ Auch wenn die jeweiligen Beanspruchungen und Beanspruchungsfolgen immer eine entsprechende individuelle Komponente haben, können bei professionellen Mess- und Beobachtungsmethoden, die den Stand der DIN EN ISO 10075 – 1 + 3²⁴⁹ beachten, die jeweiligen Belastungen so weit erfasst werden, dass entsprechende Gestaltungsstrategien möglich sind, mit denen z. B. hinreichende Transparenz einer Organisation, Mobilisierung von sozialem Rückhalt und/oder Konsequenzen für die Gestaltung und Verteilung der jeweiligen Arbeitszeit beeinflusst werden können. Auf diese Weise können ebenfalls die Ressourcen und das Bewältigungspotential gestärkt werden. Zutreffend hat vor kurzem das VG Berlin knapp und griffig formuliert:

»Es liegt auf der Hand, dass für die Reduzierung psychischer Belastungen vornehmlich faktische Verbesserungen des Betriebsklimas vorzunehmen sind.«²⁵⁰

II. Aufbau der Arbeitsschutzorganisation

Kennzeichnend für die Organisation des Arbeitsschutzes im Schulbereich sind Defizite beim Aufbau der speziellen Arbeitsschutzorganisation, die bei keinem privaten Arbeitgeber mit mehr als 1000 Beschäftigten festzustellen ist. Die

247 Dazu das vom Hauptpersonalrat eingeleitete Verfahren, vgl. *VGH Baden-Württemberg* vom 11.03.2010 – PVL 15 S 1773/08, PersR 2010, 455, zur Organisation der Sicherheitsfachkräfte an den Schulen in BW.

248 GUV-I 8628, *Psychische Belastungen*, S. 19 ff.

249 Dazu nur *Nachreiner/Schütte*, *Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie* 2005, S. 154 ff.; *U. Bamberg*, *DIN-Mitteilungen* 2002, S. 529 ff.

250 *VG Berlin* vom 20.09.2006 – VG 61 A 7.06, PersR 2007, 43, 44.

Kernelemente dieser Organisation sind auch für den Bereich des Öffentlichen Dienstes (§ 16 ASiG) im Arbeitssicherheitsgesetz verbindlich festgelegt. Auch 30 Jahre nach Inkrafttreten des Arbeitssicherheitsgesetzes fehlt es für den »Betrieb« Schule in der Mehrzahl der Bundesländer bereits an diesen Grundvoraussetzungen für einen effektiven Arbeits- und Gesundheitsschutz. Sicherheitsfachkräfte und BetriebsärztInnen waren entweder noch nicht bestellt oder aber mit so geringen Einsatzzeiten ausgestattet, dass sie ihren Beratungs- und Unterstützungsauftrag nicht sachgerecht erfüllen konnten. Eine gezielte Nutzung der Dienstleistungen der Fachkräfte für Arbeitssicherheit und BetriebsärztInnen fand kaum statt. Tätigkeitsschwerpunkte werden von den Fachkräften weitgehend autonom gesetzt, nicht aber – wie im Arbeitssicherheitsgesetz vorgesehen – durch die Dienststellenleitung und die Personalräte. Die Arbeitsschutzausschüsse für den Schulbereich, in denen die Schwerpunkte verhandelt und formuliert werden könnten, sind nicht mit der erforderlichen Organisationsmacht versehen. Die gesetzlich gebotene Kooperation der für den Arbeits- und Gesundheitsschutz zuständigen Akteure bedarf dringend einer Optimierung.

Die Berichte in Teil B zeigten, dass dieser organisatorische Rückstand in den vergangenen Jahren verringert wurde. Dies ist allerdings weder das Ergebnis von Aufsichtsordnungen, die in solchen Fällen nach § 20 ASiG geboten wären,²⁵¹ noch von aufmerksamer Lektüre des Gesetzes in den Ministerialverwaltungen, sondern vor allem durch diverse Initiativen der Personalräte bewirkt worden. Insoweit hat sich die allgemeine Erfahrung auch im Schulbereich bestätigt, dass Fortschritte im Arbeitsschutz eng mit der aktiven Nutzung der Beteiligungsrechte der Betriebs- und Personalräte verzahnt sind.²⁵² Für Personalräte ist es deswegen weiterhin dringlich, sich für die Realisierung der organisatorischen Grundvoraussetzungen für Sicherheit und Gesundheit in der Schule einzusetzen und zumindest zu erreichen, dass die gesetzlichen Mindeststandards von den Dienststellenleitungen eingehalten werden.

1. Die Strukturen der Fachkräfte für Arbeitssicherheit und BetriebsärztInnen klären, diese bestellen und deren Aufgaben regeln

Nach § 16 ASiG i. V. m. §§ 2, 5 ASiG ist der Dienstherr der Lehrerinnen und Lehrer verpflichtet, Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestellen. Dies ist inzwischen in allen Ländern unbestritten, nachdem die langjährige Weigerung der Landes-

²⁵¹ So aber BAG vom 15.04.2014 – 1 ABR 82/12, Rn. 24.

²⁵² Dazu eingehend *Faber*, Grundpflichten, 2004, S. 499 ff.

regierung in Baden-Württemberg, Sicherheitsfachkräfte für den Schulbereich zu bestellen – da dies allein Aufgabe des Schulträgers sei – rechtskräftig als gesetzwidrig qualifiziert worden ist.²⁵³ Die damit anerkannte gesetzliche Handlungspflicht des Dienstherrn lässt Gestaltungsspielräume offen, die unter Mitbestimmung der Personalräte zu füllen sind. Die rechtlichen Grundlagen für die Mitbestimmung divergieren dabei – wie oben dargestellt – erheblich zwischen den Personalvertretungsgesetzen der Länder, so dass im Einzelfall vor Ausübung der Mitbestimmung zu klären ist,

- ob es im Landesrecht spezielle Regelungen über die Bestellung von Akteuren des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gibt,
- ggf. ob nur BetriebsärztInnen oder aber auch die Fachkräfte für Arbeitssicherheit einer speziellen Regelung unterworfen sind,
- ggf. ob der spezielle Mitbestimmungstatbestand neben der Bestellung auch die Abberufung umfasst,
- ggf. ob das spezielle Mitbestimmungsrecht alle im Arbeitssicherheitsgesetz »angebotenen« Betreuungsmodelle abdeckt oder nur die Bestellung interner Personen (Angestellte/BeamtenInnen).

Bei aller Regelungsvielfalt ist die Grundtendenz für alle Länder vergleichbar: Die Personalräte haben bei diesen für die Arbeitsschutzorganisation und die Qualität des Arbeits- und Gesundheitsschutzes wichtigen Weichenstellungen umfangreiche Mitbestimmungsrechte. Praktisch bedeutsame Unterschiede bestehen lediglich in den Fällen, in denen sich die Mitbestimmung aus speziellen Mitbestimmungstatbeständen ergibt. Während über das allgemeine Mitbestimmungsrecht am Ende in der Einigungsstelle entschieden wird, fehlt bei den speziellen Tatbeständen der Mitbestimmung der Einigungsstelle nach dem jeweiligen Landesrecht nicht selten das Letztentscheidungsrecht, so dass sie lediglich eine Empfehlung beschließen kann.

Platz für eine Mitgestaltung im Rahmen der Mitbestimmung besteht aufgrund der Vorgaben des Arbeitssicherheitsgesetzes wie bereits angesprochen in vielfältiger Weise. Das Arbeitssicherheitsgesetz kennt keine Einheitslösung für alle Betriebe und Dienststellen, sondern lässt die folgenden unterschiedlichen Modelle der betriebsärztlichen bzw. sicherheitstechnischen ExpertInnenorganisation zu:

- Bestellung interner Personen (Angestellte oder BeamtenInnen);
- Bestellung freiberuflicher BetriebsärztInnen und Sicherheitsfachkräfte als »externe Lösung«;
- Verpflichtung eines überbetrieblichen Dienstes von BetriebsärztInnen oder Fachkräften für Arbeitssicherheit (§ 19 ASiG) als weitere »externe Lösung«.

²⁵³ VGH Baden-Württemberg vom 11.03.2010 – PL 15 S 1773/08, PersR 2010, 455, dazu ausführlich Jenter/Faber, PersR 2010, 432.

Der Bestellung von BetriebsärztInnen und Fachkräften für Arbeitssicherheit geht vor diesem Hintergrund immer eine *Strukturentscheidung* voraus, bei der der Personalrat mitzubestimmen hat.²⁵⁴ Grundlage für diese Strukturentscheidung ist zumeist § 75 Abs. 3 Nr. BPersVG (bzw. die entsprechenden maßnahmenbezogenen Mitbestimmungstatbestände der Landespersonalvertretungsgesetze). Die speziellen Mitbestimmungstatbestände kommen bei diesen grundlegenden Strukturentscheidungen noch nicht zur Geltung, weil sie der individuellen Bestellung von Personen oder Diensten vorgelagert sind.²⁵⁵ Fehlt es an einer speziellen Bestimmung, greift nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts²⁵⁶ der allgemeine Mitbestimmungstatbestand des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG, so dass nach dem Bundesrecht auch die Bestellung freiberuflicher ÄrztInnen stets dem Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle unterliegt.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sind bei der Entscheidung dieser Frage im Grundsatz »interne Lösungen« vorzugswürdig.²⁵⁷ Das gilt vor allem für so große Arbeitgeber, wie die Dienstherren der Lehrkräfte, die regelmäßig über mehr als Tausende von Beschäftigten verfügen. Vor dem Hintergrund des Zwecks der §§ 2, 5 ASiG, spezielle Expertise im Bereich Sicherheit und Gesundheit im Betrieb zu verankern, stellen die z. T. praktizierten Mischmodelle interner und externer arbeitsmedizinischer und sicherheitstechnischer Betreuung eine attraktive Variante zur Erfüllung der Pflichten aus dem Arbeitssicherheitsgesetz dar.²⁵⁸ Dementsprechend können die Betreuungszeiten nach dem niedersächsischen Vorbild zwischen speziell qualifizierten Lehrerinnen und Lehrern, die als »Teilzeit-Sicherheitsfachkraft« arbeiten,²⁵⁹ und externen Kräften aufgeteilt werden. Das kann intern zu einer wünschenswerten stärkeren Verankerung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes führen und gleichzeitig die Chance eröffnen, auf besonders professionellen und qualifizierten Sachverstand bei schwierigen Problemlagen zurückgreifen zu können. Insoweit bietet

254 Dazu ausdrücklich von *Roetteken*, jurisPR-ArbR 24/2004 Nr. 5 und PersR 2005, 3, 11; Kaiser in *Richardi/Dörner/Weber*, PersVR 4. Aufl. 2012, § 75 Rn. 441; *Fischer/Goeres/Gronimus* BPersVG § 75 Rn. 101b; *Cecior/Vallendar/Lechtermann*, LPVG Nordrhein-Westfalen § 72 Rn. 943; grundlegend zu § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG: *BAG* vom 10.04.1979 – 1 ABR 34/77, NJW 1979, 2362.

255 Dazu präzise *VGH Baden-Württemberg* vom 11.03.2010 – PL 15 S 1773/08, PersR 2010, 455; vertiefend *Jenter/Faber*, PersR 2010, 432, 434.

256 *BVerwG* vom 25.01.1995 – 6 P 19/93 = ZTR 1995, 524 f.

257 *EuGH* vom 06.04.2006 – C 428/04 – ZESAR 2007, 30, 34; *Kohte*, RdJB 2008, 198, 210.

258 *Kohte/Faber*, ZESAR 2007, 39, 41.

259 Vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft sind solche Teilzeitlösungen weit verbreitet. Die Erfahrung zeigt dabei, dass es von hoher Bedeutung ist, einen klaren Rahmen zu definieren, in dem die betroffenen »Teilzeit-Sicherheitsfachkräfte« ihren Aufgaben nach dem Arbeitssicherheitsgesetz nachkommen können. Hierzu bedarf es klarer organisatorischer Festlegungen, die wiederum der Mitbestimmung des Personalrats nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG unterliegen.

gerade die große Zahl der Beschäftigten die Chance zu phantasievollen Lösungen, was wiederum darauf hinweist, wie weit die Spielräume für eine aktive Mitgestaltung durch die Personalräte sind.

Der Bedarf nach qualifizierter fachkundiger Unterstützung nach dem Arbeitssicherheitsgesetz orientiert sich an der konkreten betrieblichen Situation, vor allem an der Anzahl der Beschäftigten und den spezifischen Gefährdungen. Zentrale Anhaltspunkte hierfür lieferte für viele Jahre das Regelwerk der Unfallversicherungsträger (BGV A 2). Die dort angegebenen Werte basierten auf langjährigen Erfahrungen über den erforderlichen Betreuungsaufwand. Vor diesem Hintergrund war die sehr uneinheitliche Praxis, die z. T. deutlich hinter diesen Regeleinsatzzeiten zurückbleibt, offenkundig rechtswidrig. Inzwischen ist mit der DGUV Vorschrift 2 ein neues Regelwerk beschlossen worden, das einheitlich für private Unternehmen und den Öffentlichen Dienst gilt. Mit den neuen Regeln besteht ein der Mitbestimmung zugänglicher größerer Spielraum gerade für die betriebliche Betreuung. Eine spezifische und fachkundige Gefährdungsbeurteilung ist hier von zentraler Bedeutung.

In der Sache handelt es sich bei den Verpflichtungen des Arbeitgebers aus dem Arbeitssicherheitsgesetz um eine gesetzlich regulierte Pflicht zur Inanspruchnahme sicherheitstechnischer und arbeitsmedizinischer Dienstleistungen. Dieser Dienstleistungscharakter wird – nicht nur im Schulbereich – immer noch zu selten gesehen. Üblicherweise bestimmt nicht der Dienstleister, sondern der Kunde den Gegenstand der Dienstleistung. In der Praxis geschieht dies nur selten, da die gesetzlich normierten Aufgabenkataloge der Fachkräfte für Arbeitssicherheit und der BetriebsärztInnen ohne weitere Konkretisierung zum Gegenstand der Betreuung gemacht wird. Es gehört zu den wichtigen Aufgaben, hier zu klaren spezifischen Arbeitsprogrammen zu gelangen, die die Tätigkeiten der BetriebsärztInnen und Sicherheitsfachkräfte anhand der spezifischen Problemlagen in den Schulen verbindlich konkretisieren. Die Vereinbarung solcher *Arbeitsprogramme* ist als organisatorische Maßnahme nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG (bzw. nach den entsprechenden maßnahmebezogenen Mitbestimmungstatbeständen der jeweiligen Landespersonalvertretungsgesetze) mitbestimmungspflichtig und das Letztentscheidungsrecht der Einigungsstelle insoweit in allen Ländern gleichermaßen gegeben. Möglich – und je nach Beteiligungskultur auch notwendig – ist es, in diesem Rahmen auch die Zusammenarbeit der Dienstleister mit dem Personalrat zu regeln. So kommt es immer wieder dazu, dass der Personalrat nicht informiert und auf Verlangen auch nicht beraten wird, mit der Begründung, dass der Arbeitgeber und nicht der Personalrat Auftraggeber ist. Das ist zwar zutreffend, verkürzt aber unzulässig die Rechtslage nach dem Arbeitssicherheitsgesetz. Nach § 9 ASiG zählt es zu den gesetzlichen Aufgaben der BetriebsärztInnen und Sicherheitsfachkräfte, den Personalrat zu informieren und auf sein Verlangen auch zu bera-

ten.²⁶⁰ Zumindest wenn hier Schwierigkeiten bestehen, sollten die nähere Ausgestaltung der Kooperation klar geregelt werden, wofür wiederum nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG ein Mitbestimmungsrecht besteht.

2. Sicherheitsbeauftragte bestellen

Arbeiten in einer Schule mehr als 20 Beschäftigte sind nach § 22 SGB VII Sicherheitsbeauftragte zu bestellen. Auch hierbei bestehen für den Personalrat umfassende Mitbestimmungsrechte. In den meisten Ländern ergibt sich die Mitbestimmung aus dem allgemeinen maßnahmenbezogenen Mitbestimmungsrecht (§ 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG).²⁶¹ Nur in einigen Ländern bestehen insoweit spezielle Bestimmungen.²⁶² Die Mitbestimmung bezieht sich auf die Auswahl der Kolleginnen und Kollegen. Außerdem kommen – wiederum nach Maßgabe des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG – Regelungen über die Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche der Sicherheitsbeauftragten in Betracht (sofern mehrere Sicherheitsbeauftragte für das Lehrpersonal zu bestellen sind). Wichtig sind zudem klare Festlegungen, wie das Amt des Sicherheitsbeauftragten mit der Haupttätigkeit als Lehrkraft in Einklang gebracht werden soll. Von Sinn und Zweck der §§ 22 ff. SGB VII getragen sind insoweit vor allem partielle Freistellungen, die sicherstellen, dass die erforderliche Zeit für gezielte Begehungen der Schule und zur Kommunikation mit den Kolleginnen und Kollegen real vorhanden ist.

Im Beamtenrecht ist die Bestellung von Sicherheitsbeauftragten bislang nicht vorgesehen. Dies ist aus unionsrechtlicher Perspektive – wie dargelegt – nicht unproblematisch und die Differenzierung zwischen BeamtInnen und Angestellten in der Sache nicht zu rechtfertigen. Da § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG ein Initiativrecht einräumt, das unabhängig von gesetzlichen Handlungspflichten besteht, ist es dem Personalrat unbenommen, sein Initiativrecht geltend zu machen. Es spricht im Übrigen einiges dafür, dass der Dienstherr insoweit auch zur Bestellung von VertreterInnen der beamteten Lehrerinnen und Lehrer verpflichtet ist. Insoweit kommt eine direkte Anwendung der maßgeblichen Bestimmungen der Arbeitsschutz-RL in Betracht, die insoweit nicht vollständig umgesetzt ist. Die unmittelbare Anwendung des europäischen Rechts ist gegenüber öffentlichen Institutionen, wie z. B. den Behörden der Bundesländer,

260 In der Kommentarliteratur wird zutreffend darauf hingewiesen, dass es insoweit darum geht, den Gleichstand der Informationen über arbeits- und gesundheitschutzrelevante Sachverhalte herzustellen und die Grundlage für eine zielführende Kooperation aller Beteiligten zu schaffen, vgl. auch *Anzinger/Bieneck*, Kommentar zum ASiG, § 9 Rn. 3.

261 *BVerwG* vom 18.05.1994 – 6 P 27/92, *PersR* 1994, 466; *Kohte*, FS für Wlotzke 1996, S. 563, 580 ff.

262 So etwa in Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen.

anerkannt, wenn ein Mitgliedsstaat seinen Verpflichtungen zur Umsetzung von europäischen Richtlinien nicht oder nicht rechtzeitig nachkommt.²⁶³

3. Arbeitsschutzausschüsse: Foren der Kommunikation und Kooperation

Unverzichtbares Forum der Transparenz, Kommunikation und Kooperation ist im Arbeitsschutzrecht der Arbeitsschutzausschuss, der nach § 11 ASiG in Betrieben und Dienststellen mit mehr als 20 Beschäftigten zu bilden ist. Für die Personalräte gilt auch hier, durch Ausübung ihrer dem § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG entsprechenden Mitbestimmungsrechte die notwendigen Strukturentscheidungen und die Entscheidungen über die Arbeitsweise des Gremiums mitzugestalten. Nach § 11 ASiG ist der Ort, an dem der Arbeitsschutzausschuss zu bilden ist, der Betrieb bzw. im Bereich des Öffentlichen Dienstes die Dienststelle. Diese arbeitsschutzrechtliche Strukturvorgabe wirkt sich in den verschiedenen Bundesländern durch die Vielfalt des Schulorganisationsrechts unterschiedlich aus. Während in einigen Bundesländern die Schule als Dienststelle fungiert (z. B. in Sachsen-Anhalt), werden die Dienststellen in anderen Ländern bei der unteren Schulaufsichtsbehörde gebildet (z. B. in Nordrhein-Westfalen). Der Föderalismus führt hier z. T. zu völlig unterschiedlichen Konstellationen, deren Sinnhaftigkeit durchaus fraglich sein kann. Nicht selten führt der für die Schulen spezifisch formulierte Dienststellenbegriff teilweise zu sehr grobmaschigen Erscheinungsformen, wenn z. B. verschiedene Schulformen eines Schulamtsbezirks in einem einzigen Arbeitsschutzausschuss zusammengefasst werden oder wenn – gewissermaßen als Gegenpol – in allen Schulen mit mindestens 20 Lehrerinnen und Lehrern ein Arbeitsschutzausschuss gebildet wird.

Nach allgemeiner Auffassung ist die in § 11 ASiG genannte Zusammensetzung des Arbeitsschutzausschusses nicht abschließend, sondern erweiterbar.²⁶⁴ Das ist partiell schon durch Gesetz geschehen, wie § 95 SGB IX zeigt, der der Schwerbehindertenvertretung als wichtigem Akteur der betrieblichen Gesundheitspolitik ein Teilnahmerecht einräumt. Darüber hinaus kann aber auch mithilfe des Mitbestimmungsrechts nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG der Teilnehmerkreis ständig oder optional erweitert werden. Das kann z. B. zur Einbindung der Suchtberatung führen, sofern hier eine besondere Problematik liegt. In jedem Fall sollte ein beratendes Teilnahmerecht des Schulträgers geregelt werden, denn auch wenn das Land als Dienstherr für die Sicherheit und Ge-

²⁶³ Bucker/Feldhoff/Kohte, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, Rn. 191 ff.

²⁶⁴ Anzinger/Bieneck, ASiG § 11 Rn. 18; Spinnarke/Schork, ASiG § 11 Rn. 3; Pieper, ArbSchR, 5. Aufl. 2012, ASiG Rn. 135; Kohte in HaKo-ArbSchR 2014, § 11 ASiG Rn. 12.

sundheit verantwortlich ist, ist nicht zu verkennen, dass die meisten Maßnahmen nur dann ohne Probleme zur Umsetzung gelangen, wenn der Schulträger mit »im Boot« ist.

Daneben ist es für die Arbeitsfähigkeit des Ausschusses wichtig, die Arbeitsweise zu strukturieren. Dies betrifft weniger die Geschäftsordnung, als die funktionelle Einbindung des Gremiums in die Organisation von Sicherheit und Gesundheit in der Schule. Soll der Arbeitsschutzausschuss tatsächlich das Forum sein, in dem die wesentlichen Arbeitsschutzfragen beraten werden, ist zunächst sicherzustellen, dass der »Stand der Dinge« tatsächlich thematisiert wird. Hier sind die betrieblichen ExpertInnen, also Fachkräfte für Arbeitssicherheit und BetriebsärztInnen in hohem Maße gefragt. Es sollte deswegen zu ihrem nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG mitbestimmungspflichtigen Arbeitsprogramm zählen, dass sie im Arbeitsschutzausschuss regelmäßig Rechenschaft über ihre Arbeit und Erkenntnisse ablegen und sie zur Diskussion stellen.²⁶⁵ Hierzu zählt bspw., dass sie ihren jährlichen Bericht im Detail vorstellen und den Mitgliedern des Ausschusses (also auch den Personalräten) rechtzeitig zur Vorbereitung zur Verfügung stellen.

Neben der Erörterung von Einzelproblemen sollte im Ausschuss regelmäßig die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen und der Arbeitsschutzorganisation thematisiert werden. Auch hier sind vorrangig die Sicherheitsfachkräfte und BetriebsärztInnen gefragt, die diesen Aufgaben fachkundig anhand des Arbeitsprogramms nachzugehen haben. Damit dies reibungslos geschieht, ist es möglich und sinnvoll, dem – an und für sich nur beratenden – Arbeitsschutzausschuss das Mandat zu geben, solche Evaluationsaufträge den Fachkräften für Arbeitssicherheit und den BetriebsärztInnen zu erteilen. Der Arbeitsschutzausschuss sollte darüber hinaus auch als ein Forum für die Sicherheitsbeauftragten ausgestaltet sein. Es wertet ihr in § 11 ASiG ausdrücklich angesprochenes Amt auf, wenn sie als diejenigen, die – am nächsten – vor Ort die Aufgabe haben, die Durchführung der Maßnahmen in der Schule zu beobachten, Gelegenheit bekommen, ihre Erfahrungen und besonderen Kenntnisse einzubringen.

Für die Personalräte ist ein gut funktionierender Arbeitsschutzausschuss von kaum zu unterschätzendem Wert. Er bietet die Möglichkeit sich zu positionieren und unter fachkundiger Beteiligung Probleme und – vor allem mit Blick auf eigene Initiativen – Lösungsmöglichkeiten herauszufiltern. Insofern kann der Ausschuss dazu beitragen, dass die Mitbestimmungsrechte des Personalrats überzeugender geltend gemacht werden können, wenn sich nicht schon im Arbeitsschutzausschuss selbst breit akzeptierte Lösungen beschließen lassen.

²⁶⁵ Kohle in HaKo-ArbSchR 2014, § 11 ASiG Rn. 18.

III. Gefährdungsbeurteilung

Wie oben dargestellt fällt die Gefährdungsbeurteilung als »Herzstück« des modernen Arbeitsschutzrechts nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht unter die Mitbestimmung nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG, da es sich bei ihr lediglich um eine vorbereitende Maßnahme handele, die dem Arbeits- und Gesundheitsschutz nur mittelbar diene.²⁶⁶ Mit Ausnahme zunächst von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz – inzwischen ebenfalls von Nordrhein-Westfalen²⁶⁷ und Baden-Württemberg,²⁶⁸ deren Personalvertretungsgesetze ausdrücklich auch solche mittelbar wirksam werdenden Maßnahmen dem Mitbestimmungsrecht des Personalrats unterstellen – steht somit in allen anderen Ländern einer Mitgestaltung die genannte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entgegen. Es müssen an dieser Stelle nicht noch einmal die Kritikpunkte an den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. 10. 2002 und 05. 03. 2012 wiederholt werden. Mit Blick auf die Handlungsmöglichkeiten von Personalräten gilt es noch einmal zu verdeutlichen, dass auch unter Beachtung dieser Entscheidungen Wege für nachhaltige Aktivitäten der Personalräte bestehen.

Dies gilt zunächst *reaktiv* durch die Verweigerung der Zustimmung zu einer vorgesehenen Maßnahme. Das Bundesverwaltungsgericht weist ausdrücklich darauf hin, dass die Zustimmungsverweigerung auch damit begründet werden kann, dass die Maßnahme auf einer unzulänglichen Gefährdungsbeurteilung beruht und der Personalrat nicht gehindert ist, auf die Bedenken und Anregungen zu verweisen, die er bereits bei der Planung der Gefährdungsbeurteilung gemacht hat. Darüber hinaus kann der Personalrat aktiv werden und z. B. in einem Initiativantrag verlangen,

»Maßnahmen zu ergreifen, die nach Maßgabe einer veränderten Befragung zu treffen sind.«²⁶⁹

Von hoher Bedeutung ist dabei der ergänzende Hinweis des Gerichts, dass der Personalrat wegen der Ergebnisoffenheit der Gefährdungsbeurteilung die Maßnahmen selbst möglicherweise nicht hinreichend benennen kann. Es seien deswegen »gewisse Einschränkungen« des bei der Ausübung des Initiativrechts zu beachtenden Bestimmtheitsgebots gerechtfertigt. Kann der Personalrat konkrete Missstände benennen, können ohne Weiteres auch Abhilfemaß-

266 BVerwG vom 14. 10. 2002 – 6 P 7/01 = PersR 2003, 113 ff.; BVerwG vom 05. 03. 2012 – 6 PB 5/11, PersR 2012, 380; zur Kritik ausführlich *Baden*, PersR 2012, 351 ff.

267 *Welkoborsky/Herget*, LPVG Nordrhein-Westfalen § 72 Rn. 138; Neubert LPVG Nordrhein-Westfalen § 72 Rn. 4.7.

268 *Melzer*, PersR 2014, 201, 205.

269 Zitat aus BVerwG vom 14. 10. 2002 – 6 P 7/01 = PersR 2003, 113 ff.

nahmen beantragt und im Rahmen der Verhandlungen über den Initiativantrag auch konkrete Aspekte der Gefährdungsbeurteilung erörtert werden.

Das ist eine erhebliche Erleichterung für Initiativanträge, da es nicht mehr erforderlich ist, »fertige Maßnahmen« bei der Antragsstellung anzuführen. Konkrete Probleme in Schulen können auf diese Weise schnell und unmittelbar Gegenstand eines Initiativantrags werden. Das soll nachfolgend anhand einer Reihe typischer Problemlagen in Schulen erfolgen.

IV. Lärm in der Schule

Zahlreiche arbeitsmedizinische und arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zeigten auf, dass Lärm zu den wichtigsten Belastungsfaktoren von Lehrerinnen und Lehrern zählt.²⁷⁰ Die Lärmvibrationsarbeitsschutzverordnung, die der Umsetzung der RL 2003/10/EG²⁷¹ dient, sowie die Änderung von Anhang 3.7. des Anhangs der Arbeitsstättenverordnung schafften kurz- und mittelfristig erheblichen Handlungsbedarf, der für Initiativen von Personalräten vielfältigen Raum lässt.

Bis in das Jahr 2004 war für die Praxis gut erkennbar geregelt, dass nicht nur gehörschädigender Lärm, sondern auch – in Abhängigkeit von der jeweiligen Art der Arbeit – niederschwelliger Lärm gesundheitsgefährdend ist. Die im August 1975 aufgehobene Arbeitsstättenverordnung 1975 sah in ihrem § 15 ein gestuftes Konzept von Lärmgrenzwerten vor, das den Auswirkungen von Lärm bei geistigen Tätigkeiten, einfachen oder überwiegend mechanisierten Bürotätigkeiten bzw. bei vergleichbaren Tätigkeiten sowie sonstigen Tätigkeiten differenziert Rechnung trug. Diese Differenzierung wurde mit der Arbeitsstättenverordnung 2004 aufgegeben, die nur noch einen Grenzwert für gehörschädigenden Lärm vorsieht. Juristisch änderte dies den Schutz z. B. für Lehrkräfte nicht, da sich aus den allgemeinen Grundsätzen des Arbeitsschutzgesetzes weiterhin die Verpflichtung ergibt, vermeidbaren Lärm zu minimieren und dabei den Stand von Technik, Arbeitsmedizin, Hygiene sowie sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen.²⁷² In der Praxis der Betriebe und Dienststellen sorgte diese juristische Ableitung für Verunsicherung, ob und inwieweit Lärmschutz in Bürobereichen oder eben in Einrichtungen wie Schulen und Kindertagesstätten eingefordert werden kann.

Zwar verzichten auch die neue Lärmvibrationsarbeitsschutzverordnung und

270 Ausführlich: *Oberdörster/Tiesler*, Akustische Ergonomie der Schule, 2006, S. 36 ff.

271 Dazu *Pieper*, ArbSchR, 5. Aufl. 2012, ArbStättV Anhang Nr. 3.7 Rn. 5 ff.

272 *Kohle/Faber*, DB 2005, 224 ff. (228 f.).

Anhang 3.7. zur Arbeitsstättenverordnung auf differenzierte Lärmgrenzwerte, jedoch bereits die Legaldefinition des Begriffs »Lärm« bringt zum Ausdruck, dass sämtliche lärmbedingten Gesundheitsbelastungen Gegenstand der Verordnung sind. Lärm ist nach § 2 Abs. 1 LärmVibrationsArbSchV »jeder Schall, der zu einer Beeinträchtigung des Hörvermögens oder zu sonstigen mittelbaren oder unmittelbaren Gesundheitsgefahren führen kann«. An dieser weiten Definition zeigt sich bereits die Relevanz für die Lärmprobleme in den Schulen.

Die neue Verordnung kann damit Ausgangspunkt zahlreicher Aktivitäten werden. In Anlehnung an die unionsrechtlichen Vorgaben normiert sie die anerkannten Grundsätze des Schutzes vor gesundheitsschädigendem Lärm. So werden in § 7 LärmVibrationsArbSchV die abgestuften Anforderungen an die Hierarchie der Schutzmaßnahmen vor Lärm aufgeführt. Neben dem Primat der Minimierung von Lärm zählt hierzu der Vorrang technischer Maßnahmen²⁷³ vor organisatorischen Maßnahmen. Die Maßnahmen haben sich dabei am Stand der Technik zu orientieren und sind nach § 3 LärmVibrationsArbSchV aufgrund einer Gefährdungsbeurteilung zu treffen, die vor (!) Aufnahme der Tätigkeit durchzuführen ist. Ebenso orientiert sich die Arbeitsstättenverordnung am Gebot, Lärm zu minimieren. Nach den heutigen arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen ist daher für konzentrierte Unterrichtstätigkeit ein Grenzwert von 45 dB(A) anzustreben.²⁷⁴

Bei dieser aktuellen arbeitsschutzrechtlichen Ausgangslage ergeben sich mannigfaltige Möglichkeiten auf dem Gebiet des Lärmschutzes, das Mitbestimmungsrecht des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG durch Initiativanträge zu realisieren. Wichtig ist dabei, dass nach dem Stand der Technik, der den Schutzmaßnahmen zugrunde zu legen ist, vielfältige Maßnahmen (vor allem Raumakustik) möglich sind, zu denen der Arbeitgeber/Dienstherr nach dem Gebot der Lärmreduzierung verpflichtet ist. Mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind Anträge vereinbar, Maßnahmen nach Maßgabe einer geänderten, an der neuen Verordnung orientierten Gefährdungsbeurteilung zu treffen. Gerade im Lärmbereich ist es zudem möglich, diese Maßnahmen anhand der vorliegenden arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse weitgehend zu präzisieren. Es bestehen gute Chancen, durch Mittel der Mitbestimmung nachhaltige Fortschritte beim Schutz vor Lärmbelastungen zu erreichen. Das Arbeitsschutzrecht verlangt hierbei die Vereinbarung einer verbindlichen Prioritätenliste, durch die erforderliche Schritte koordiniert werden können,²⁷⁵ sowie die Formu-

273 Vor allem durch die lärmreduzierende Gestaltung und Einrichtung der Arbeitsstätten und Arbeitsplätze.

274 Pieper, ArbSchR, 5. Aufl. 2012, ArbStättV Anh. 3.7. Rn. 5; Kohle, RdJB 2008, 198, 205; Faber in HaKo-ArbSchR, 2014, ArbStättV Rn. 59.

275 Dazu ausführlich Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 171 ff.

lierung eines in die Zukunft reichenden, verbindliche Schritte formulierenden Lärminderungsprogramms.²⁷⁶

In der Praxis berufen sich Arbeitgeber nicht selten darauf, dass dies Sache des Schulträgers sei und sie daher für Lärmschutz und die Gestaltung der Arbeitsstätte »nicht zuständig« seien. Das greift allerdings zu kurz. Wie in Abschnitt D II bereits erläutert, »betreibt« der Arbeitgeber die Arbeitsstätte und muss daher für den Gesundheitsschutz nach § 3 a ArbStättV eintreten.²⁷⁷

V. Mängel der »Arbeitsstätte Schule«

Ein weiterer typischer Problembereich, der Initiativen von Personalräten verlangt, ist die Sicherheit und die Gesundheit in der »Arbeitsstätte Schule«. Gemeint sind alle Gefährdungen, die von den Orten ausgehen, an denen gearbeitet wird (Schulgebäude, Turnhallen, Schulhof etc.). Arbeitsschutzrechtlicher Anknüpfungspunkt ist die Arbeitsstättenverordnung. In der Sache erfasst werden so unterschiedliche Sachverhalte wie Schimmelbildung in Schulgebäuden, Schadstoffemissionen von Baustoffen und Feinstaub, Hygienemängel (allgemein und in Sanitärräumen), die Bereitstellung von Sozialräumen oder schadhafte Elektroinstallationen.²⁷⁸

Bei der Beantragung von Maßnahmen im Sinne des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG ist es wie auch beim Beispiel Lärm wichtig, eine möglichst problemnahe Rechtsgrundlage für Maßnahmen zugrunde legen zu können. Sie kann verhindern, dass die beantragten Maßnahmen mit dem schlichten Hinweis auf fehlende Haushaltsmittel auf die lange Bank geschoben werden. Die in der Arbeitsstättenverordnung normierten Schutzziele sind – wie auch die übrigen Schutzziele des Arbeitsschutzrechts – zwingend, so dass sich der öffentliche Arbeitgeber/Dienstherr ihnen nicht einfach entziehen kann. Im Übrigen besteht die Chance, dass die staatlichen Aufsichtsbehörden sowie die Unfallkassen in das weitere Verfahren eingeschaltet werden, denn der Personalrat kann nach § 81 Abs. 1 BPersVG – und nach den entsprechenden Landesgesetzen – mit diesen Stellen kooperieren²⁷⁹ und sie auf diese Probleme hinweisen. Nimmt man die

276 Kohte, FS für Gnade, 1992, S. 675, 682 ff.; Bücken/Feldhoff/Kohte, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt Rn. 482 ff.

277 OVG Münster vom 29.06.2012 – 20 A 632/10 PVL, PersR 2013, 358; vgl. bereits Jenter/Faber, PersR 2008, 58, 61; Kohte, RdJB 2008, 198, 211; zustimmend auch VGH Baden-Württemberg vom 11.03.2010 – PVL 15 S 1773/08, PersR 2012, 455.

278 Beispielhaft OVG Münster vom 09.06.2006 – 1 A 1492/05.PVL, PersR 2006, 478 = PersV 2007, 18.

279 Altvater, BPersVG § 81 Rn. 10 ff.

obigen Beispiele, lassen sich die genannten Probleme mehr oder weniger eindeutig folgenden Schutzzielen zuordnen:

- Schimmelbildung
 - Anhang 1.5 ArbStättV: ausreichende Isolierung von Fußböden, Wänden, Decken, Dächern gegen Feuchtigkeit
 - Anhang 3.6 ArbStättV: ausreichend gesundheitlich zuträgliche Atemluft
- Emittierende Baumaterialien, Farbstoffe etc.
 - Anhang 3.6 ArbStättV: ausreichend gesundheitlich zuträgliche Atemluft
 - § 3 a Abs. 1 ArbStättV: Einrichtung und Betrieb der Arbeitsstätte, so dass von ihr keine Gefährdungen für die Sicherheit und Gesundheit ausgehen
- Feinstaub
 - § 4 Abs. 2 ArbStättV: Pflicht zur Reinigung der Arbeitsstätte entsprechend den hygienischen Erfordernissen – da bekannt ist, dass die Reinigung der Räumlichkeiten erheblichen Einfluss auf die Feinstaubbelastung hat
- Hygienische Verhältnisse
 - § 4 Abs. 2 ArbStättV: Pflicht zur Reinigung der Arbeitsstätte entsprechend den hygienischen Erfordernissen²⁸⁰
- Bereitstellung von Sozialräumen
 - § 6 ArbStättV: Anzahl, räumliche Lage
 - Anhang 4 ArbStättV: Ausstattung, Ausgestaltung der Sozialräume.
 - § 4 Abs. 2 ArbStättV: Pflicht zur Reinigung der Arbeitsstätte entsprechend den hygienischen Erfordernissen
- Elektrische Installationen
 - § 3 a Abs. 1 ArbStättV: Einrichtung und Betrieb der Arbeitsstätte, so dass von ihr keine Gefährdungen für die Sicherheit und Gesundheit ausgehen.
 - Anhang 1.4: Energieverteilungsanlagen

Wie wichtig das »Andocken« an das Arbeitsschutzrecht ist, um Abhilfemaßnahmen durch Initiativanträge durchzusetzen, zeigt ein Beispiel aus der Rechtsprechung. In einer älteren Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht ein Mitbestimmungsrecht des Personalrats bei der Reinigungshäufigkeit von Diensträumen verneint. In dieser Entscheidung fehlte jede Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Dienststellenleitung nicht aus arbeitsschutzrechtlichen Gründen zur Einhaltung bestimmter Reinigungsintervalle verpflichtet ist.²⁸¹ Hiermit ging ein wesentlicher Aspekt nicht in die Entscheidung ein, denn auch die damals – allerdings noch nicht normativ – zu beachtende Arbeitsstättenverordnung sah in § 54 eine entsprechende arbeitsschutzrechtlich zwingend ge-

280 Zum Anspruch eines Angestellten im Öffentlichen Dienst auf Reinigung seines Arbeitsraums: LAG Mainz vom 19.12.2008 – 9 Sa 427/08, dazu Kohle/Faber, jurisPR-ArbR 33/2009 Anm. 5.

281 BVerwG vom 25.08.1986 – 6 P 16/84 = PersR 1986, 235 ff. – die Entscheidung wird trotz geänderter Rechtslage weiterhin als zutreffende Richtschnur zitiert, z.B. Kaiser in Richardi/Dörner/Weber, PersVR § 75 Rn. 436; Lorenzen/Rehak, BPersVG § 75 Rn. 174 a.

botene Reinigungsverpflichtung vor. Jetzt gehört sie aber zu den normativ geltenden Arbeitsschutzpflichten.

Inzwischen gibt es gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse über Gefährdungen und Gefahren der Gesundheit bei mangelnder Beachtung hygienischer Erfordernisse. Das Robert-Koch-Institut veröffentlichte bereits 2007 Empfehlungen zur Schimmelpilzbelastung in Innenräumen im Bundesgesundheitsblatt, die Befunderhebung, gesundheitliche Bewertung und mögliche Maßnahmen umfasst. Damit greift hier § 4 Nr. 3 ArbSchG ein, denn Arbeitgeber haben bei ihren Maßnahmen die gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse zu berücksichtigen. Im Übrigen ist zu beachten, dass in der Arbeitsstättenrichtlinie der europäischen Union in Art. 6 die Beachtung hygienischer Erfordernisse bereits bei Gefährdungen der Gesundheit verlangt, so dass die Anforderung in § 4 Abs. 2 der ArbStättV strikt auszulegen sind.²⁸²

Die vorstehenden Beispiele aus dem Arbeitsstättenrecht illustrieren, dass bereits zum jetzigen Zeitpunkt die angesprochene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Gefährdungsbeurteilung in konkrete Handlungsschritte umgesetzt werden kann. Ausgehend von dieser Problemlage kann ein Antrag auf Maßnahmen darauf gestützt werden, dass Maßnahmen auf Basis einer zu ändernden Gefährdungsbeurteilung getroffen werden, ohne dass eine inhaltliche Festlegung auf eine bestimmte Maßnahme erforderlich wäre. Ausgehend von einem konkreten Missstand kann der Personalrat initiativ werden, ohne dass er bereits zu diesem Zeitpunkt über die notwendige Fachkunde verfügen muss, um »die richtige Maßnahme« zum Gegenstand seines Antrags zu machen. Es ist gerade ein wichtiger Effekt des Beteiligungsverfahrens, dass sich beide Seiten in einem geordneten Verfahren die Informationen verschaffen, die zur Problemlösung erforderlich sind.

VI. Gefahrstoffe/Immissionen im Gebäude

Die Berichte aus den Bundesländern demonstrierten, dass das Gefahrstoffrecht in Schulen lange Zeit zu den neuralgischen Punkten des Arbeitsschutzes gehörte. Eine klare Beschaffungspolitik, deutliche Informationen und Unterweisungen, eine sorgfältige und vollständige Entsorgung sowie eine transparente Lagerhaltung gehören zum Regelungsprogramm des heutigen Gefahrstoffrechts, das die Schülerinnen und Schüler in § 3 Abs. 5 Satz 2 GefStoffV den Beschäftigten zuordnet, jedoch die Beteiligungsrechte des Personalrats hier ausgrenzt.²⁸³

²⁸² Kohte, RdJB 2008, 198, 209.

²⁸³ Dazu bereits *BVerwG* vom 18.05.1994 – 6 P 27/92, *PersR* 1994, 466, 468.

Das heutige Recht der biologischen Arbeitsstoffe hat eine vergleichbare Regelungsstruktur mit ähnlichen Aufgaben und Herausforderungen für die Schule. Selbst bei Beschränkung auf die Lehrkräfte ergeben sich daraus zahlreiche Regelungsaufgaben, die schulbezogen zu konkretisieren sind.

VII. Gewalt an der Schule

Gewalt an der Schule gehört zu den in der Öffentlichkeit nachhaltig wahrgenommenen – nicht selten auch skandalisierten – Themen und Probleme. Die Unfallversicherungsträger begannen vor einiger Zeit damit, die Arbeitsschutzaspekte dieses Problems zu thematisieren, denn nicht selten kommt es hierbei zu Arbeitsunfällen, so dass präventive Maßnahmen die Zahl und Schwere dieser Arbeitsunfälle verringern können. Dabei zeigte sich schnell, dass nicht nur Schülerinnen und Schüler, sondern auch Lehrkräfte von Gewalttaten betroffen sein können.

Aus Berlin liegt eine Untersuchung des Lehrstuhls für Pädagogische Psychologie und Gesundheitspsychologie der Humboldt-Universität in Kooperation mit der Unfallkasse Berlin vor,²⁸⁴ die den Hintergrund einer wachsenden Zahl von Schülerunfällen untersucht. Ein Ergebnis dieser Untersuchung ist der signifikante Zusammenhang zwischen Schulklima und Unfallhäufigkeit. Dies schließt Unfälle durch Gewalt mit ein. Bei einem guten Schulklima sind die Unfallzahlen deutlich niedriger. Aus diesem Grund fördert die Unfallkasse Berlin seit 2006 ein Projekt zur Förderung von Schutzfaktoren in der Schule (FOSIS).

Eine Handlungsalternative, die nicht nur Gewalt von SchülerInnen untereinander, sondern auch Gewalt gegen Beschäftigte in den Fokus nimmt, ist der »Berliner Notfallordner«. Dieses Instrument wurde von SchulpsychologInnen in Kooperation mit PolizeipsychologInnen und anderen ExpertInnen als Anleitung zum Handeln bei Gewaltvorfällen in Schulen entwickelt. Der Notfallordner ist unterteilt in die Gefährdungsstufen III bis I und jeweils farblich hervorgehoben: Rot für den höchsten Gefährdungsgrad (z. B. Amoklauf, Schusswaffengebrauch, Brandfall), Gelb für den zweiten Gefährdungsgrad (z. B. Bedrohung, Körperverletzung, sexuelle Übergriffe) und Grün für den Gefährdungsgrad I (z. B. Schlägerei, Sachbeschädigung, Beleidigung von Lehrkräften). Systematisch und durchweg handlungsorientiert werden die einzelnen Schritte in einem

284 Unfallkasse Berlin, Schulinfo 2006/07, S. 6 ff.; ausführlich *Matthias Jerusalem*, Sicher und gesund in der Schule, Humboldt-Universität, Berlin 2005; *Jerusalem/Schlesinger*, Schulunfälle in *Lohaus/Jerusalem/Klein-Heßling* (Hrsg.), Zur Gesundheitsförderung im Kindes- und Jugendalter, Göttingen 2006, S. 433–455.

5-Stufen-Plan vom Eingreifen und Hilfe holen, über Informationsnotwendigkeiten bis hin zur Nachsorge knapp und präzise aufgelistet und mit Handlungshilfen versehen (z.B. Vorformulierung von Ansagetexten). Im Anhang finden sich Hinweise auf häufige Straftatbestände sowie zusätzliche Empfehlungen und Hinweise, darunter auch Musterbriefe für die Information der Schulkollegen und der Öffentlichkeit sowie ein Blatt mit den Notfallruffnummern. Über den Inhalt und die Struktur der Notfallpläne müssen die Schulleitungen die Gesamt- und Schulkonferenzen informieren und vertraut machen. Die Auseinandersetzung mit den Notfall- und Krisenplänen gehört, so wie der regelmäßige Feueralarm, zu dem für jede Schule zu entwickelnden Sicherheitskonzept, das in das Schulprogramm aufzunehmen ist.²⁸⁵

Dieses Konzept dient zwar nicht unmittelbar der Prävention, kann aber präventive Wirkungen entfalten, wenn alle am Schulleben Beteiligten die Wirksamkeit des Instruments kennen und, durch konsequente wie auch einheitliche Reaktion auf Gewaltvorfälle, künftige Gewaltvorfälle reduziert werden. Unabdingbare Voraussetzung für Prävention in diesem Bereich sind u. a. Fortbildungen in Mediation, die Ausbildung von Schülerinnen und Schülern als Konfliktlotsen und eine Verbesserung der Arbeits- und Lernbedingungen an Schulen. Zu große Klassen, zu hohe Unterrichtsverpflichtung, organisatorische Mängel und Führungsprobleme können nach den bisherigen Erfahrungen als Nährboden für die Entstehung von Gewalt in Betracht kommen. Die Bereitstellung von Ressourcen für diese Prävention gehört zu den Aufgaben der für den Arbeits- und Gesundheitsschutz verantwortlichen Arbeitgeber, in der Regel also der Kultusministerinnen und -minister.

Es ist bemerkenswert, dass die Struktur dieser Maßnahmen weitgehend mit den Transparenzvorschriften in der Störfallverordnung (StörfallV) vergleichbar ist, die ebenfalls auf präventive und konfliktlösende Information setzt²⁸⁶ und in § 10 der 12. BImSchV die Beteiligung aller Beschäftigten an der Aufstellung von Alarm- und Gefahrenabwehrplänen verlangt.²⁸⁷ Schließlich wird auch im Störfallrecht die rechtzeitige Einbeziehung der kommunalen Notfallplanung gefordert. Da mehrere Bundesländer nicht in der Lage waren, ihre jeweiligen Landesgesetze rechtzeitig anzupassen, wurde die Bundesrepublik Deutschland 2002 vom Europäischen Gerichtshof²⁸⁸ in einem Vertragsverletzungsverfahren verurteilt. Die Parallelen in der Schule zeigen, dass man daraus offenkundig wenig gelernt hat.

Im Übrigen schließt sich hier auch der Bogen zur Entwicklung des allgemeinen

²⁸⁵ Kohle, RdJB 2008, 198, 208.

²⁸⁶ Kohle, WSI-Mitteilungen 2000, 567, 569.

²⁸⁷ Kohle, FS Heilmann, 2001, S. 73, 77.

²⁸⁸ EuGH vom 14.05.2002 – Rs. C-383/00.

Arbeitsschutzrechts. Im April 2007 hatten die Sozialpartner auf europäischer Ebene eine Rahmenvereinbarung zu Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz²⁸⁹ geschlossen, in der sie dieses Thema als ein Arbeitsschutzthema qualifizierten, das auch von der RL 89/391/EWG erfasst wird. Es ist daher inzwischen anerkannt, dass der Gewaltschutz von § 3 ArbSchG erfasst wird²⁹⁰ und dass dieses Thema auch der Mitbestimmung des Personal- und Betriebsrats²⁹¹ zugänglich ist. Je mehr sich der allgemeine Arbeitsschutz den aktuellen Problemen von Dienstleistungsorganisationen öffnet und den engen Bereich vorrangig technischer Lösungen verlässt, umso deutlicher wird die Bedeutung des Arbeitsschutzes für die Gestaltung des Schulalltags und der Schulorganisation.

289 MünchArbR/*Kohte* § 289 Rn. 36.

290 *Kohte* in Kollmer/Klindt (Hrsg.), ArbSchG § 3 Rn. 17.

291 Beispielhaft ArbG *Duisburg* 18.04.2007 – 5 BV 30/07.

G. Zusammenfassung

Auf europäischer Ebene ist das Grundrecht auf gesunde Arbeitsbedingungen anerkannt worden.

1. Die Europäische Union entwickelte vor allem seit 1989 durch eine Vielzahl von Richtlinien ein umfassendes fortschrittliches Regelwerk zum Arbeits- und Gesundheitsschutz. Beschäftigte im Öffentlichen Dienst, sowohl angestellte als auch beamtete Lehrkräfte, können sich unmittelbar auf hinreichend klare und bestimmte Regelungen aus den Richtlinien berufen.
2. Auf der Grundlage dieses Regelwerks wurde mit der Europäischen Grundrechtecharta vom Jahr 2000 zum ersten Mal die Bedeutung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes als ein eigenständiges Grundrecht auf gesunde Arbeitsbedingungen anerkannt. Mit dem Vertrag von Lissabon ist dieses Grundrecht jetzt ein rechtsverbindlicher Teil des Unionsrechts.

Für alle Lehrkräfte gilt der Arbeits- und Gesundheitsschutz ohne Einschränkungen.

3. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs gegen Österreich vom 06.04.2006 verdeutlichte, dass auf der europäischen Ebene ein einheitlicher Arbeitsschutz für alle Beschäftigte verlangt wird und dass auch Lehrkräfte einen professionell organisierten und zeitgemäßen Arbeitsschutz benötigen.
4. Das ist im Grundsatz in Deutschland durch das Arbeitsschutzgesetz vom 21.08.1996 anerkannt worden. Dieses Gesetz gilt einheitlich für Arbeiter, Angestellte und Beamte sowie für private Betriebe und öffentliche Dienststellen.
5. Die neueren arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse stützen diese Entwicklung. Sie dokumentieren, dass die Tätigkeit von Lehrkräften ohne professionelle Organisation und klare Schutzziele gesundheitsgefährdend ist. Lärm, bauliche Mängel und organisatorische Defizite bewirken nicht selten physische und psychische Belastungen, die insgesamt ein deutliches Invalidisierungsrisiko zur Folge haben.

Der Arbeits- und Gesundheitsschutz verlangt neue Konzepte – gerade im Schulbereich.

6. Das Arbeitsschutzgesetz legt vor allem in § 4 ArbSchG neue Grundsätze für den Arbeits- und Gesundheitsschutz fest. Zentral sind dabei neben der grundsätzlichen Pflicht zur Gefahrenvermeidung die Pflicht zur Gefahren-

bekämpfung an der Quelle sowie der Vorrang der Verhältnisprävention vor der Verhaltensprävention.

7. Diese Grundsätze müssen für den Schulbereich durch besondere Verfahren (Arbeitsschutzorganisation) und Instrumente (Gefährdungsbeurteilungen) konkretisiert werden.

Auch im Schulbereich ist eine umfassende Arbeitsschutzorganisation erforderlich, vor allem durch die Bestellung von BetriebsärztInnen, Fachkräften für Arbeitssicherheit und Sicherheitsbeauftragten sowie durch die Einrichtung von Arbeitsschutzausschüssen.

8. Das deutsche Recht in Form des Arbeitsschutzgesetzes und des Arbeitssicherheitsgesetzes sowie das Europäische Recht verlangen in jedem Betrieb und jeder Dienststelle eine professionelle Vorgesetztenorganisation sowie eine arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Beratung, die auch in den Schulen sicherzustellen ist. Für einen zeitgerechten Arbeitsschutz ist im Einklang mit der europäischen Entwicklung auch der Einsatz arbeitspsychologischer Fachkräfte unverzichtbar.
9. Die Mehrzahl der Bundesländer bleibt qualitativ und quantitativ hinter diesen Anforderungen zurück. In den letzten Jahren sind die – noch zu geringen – Fortschritte weitgehend durch die Nutzung des Initiativrechts aktiver Personalräte mit gewerkschaftlicher Unterstützung erfolgt, zumal wichtige Entscheidungen dem Letztentscheidungsrecht der jeweiligen Einigungsstelle unterliegen. Im Rahmen der Organisationsziele der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) gehört es auch zu den Aufgaben der Aufsichtsbehörden und Unfallkassen, ihre Beratungs- und Anordnungsrechte stärker zu nutzen.

Verwaltungsinterne Zuständigkeitsprobleme und Haushaltsrecht können den Arbeits- und Gesundheitsschutz nicht einschränken.

10. Der Dienstherr/Arbeitgeber trägt die umfassende rechtliche Verantwortung für die Sicherheit und Gesundheit der Lehrerinnen und Lehrer und damit auch für den Aufbau und das Funktionieren der Arbeitsschutzorganisation. Er kann bestimmte arbeitsschutzrechtliche Pflichten z. B. an Schulleitungen übertragen. Deren Verantwortung kann jedoch nur so weit gehen, wie ihre Befugnisse und Qualifikation sowie die zur Verfügung gestellten materiellen und personellen Mittel reichen. Den Lehrkräften gegenüber bleibt der Dienstherr/Arbeitgeber aber auch im Falle einer Aufgabendelegation verantwortlich.
11. Teilweise werden vor allem organisatorische und arbeitsstättenbezogene Arbeitgeberpflichten von einigen Bundesländern nicht ordnungsgemäß erfüllt, da es sich um Angelegenheiten der kommunalen Schulträger handelt. Dieses Verhalten ist mit dem Unionsrecht sowie dem deutschen Recht unvereinbar. Verpflichtet ist nach Art. 5 der maßgeblichen RL 89/391/EWG sowie nach § 3 ArbSchG der jeweilige Arbeitgeber, also in den Flächen-

staaten das entsprechende Bundesland. Dieses ist für die Erfüllung der Pflichten gegenüber den Lehrern zuständig. Nach § 13 ArbSchG kann das Land als Arbeitgeber zusätzlich sachkundige Dritte neben dem Arbeitgeber beauftragen. Solche Aufträge finden sich in einigen Ländern im Schulorganisationsrecht; sie ändern nichts an der primären und unentziehbaren Verantwortung des jeweiligen Bundeslands.

12. Der Ausbau der Sicherheitsorganisation und die Realisierung der erforderlichen Schutzmaßnahmen dürfen nicht am Haushaltsrecht scheitern, weil das Haushaltsrecht nach § 3 HGrG gesetzliche Pflichten nicht verringern oder abschaffen kann. Das Maß des erforderlichen Umfangs der Sicherheitsorganisation ergibt sich im Regelfall aus den Vorschriften und Regeln der Unfallversicherungsträger sowie aus den Ergebnissen einer korrekt vorgenommenen Gefährdungsbeurteilung.

Personalräte stellen ein unverzichtbares Element des Arbeits- und Gesundheitsschutzes dar und verfügen über wichtige Beteiligungsrechte.

13. Ein weiteres unverzichtbares Element des heutigen Arbeitsschutzrechts ist die Partizipation der Beschäftigten. Dazu sieht das Unionsrecht vor, dass die Beschäftigten vor grundlegenden Aktivitäten gehört werden müssen; dies ist in § 14 des heutigen Arbeitsschutzgesetzes ausdrücklich angeordnet, wird in der Praxis aber nur unzureichend beachtet.
14. Das Unionsrecht kennt als wichtiges Element der Partizipation die Benennung spezieller Beauftragter im Gesundheitsschutz. Diese Rolle übernehmen in Deutschland die Sicherheitsbeauftragten nach § 22 SGB VII. Vor allem in Ostdeutschland gibt es positive Erfahrungen mit den Sicherheitsbeauftragten im Schulbereich und der unterstützenden Arbeit der Unfallkassen. Damit ist es allerdings nicht vereinbar, dass weiterhin Beamte von der Arbeit der Sicherheitsbeauftragten ausgeschlossen sind.
15. Das Unionsrecht verlangt weiter den Ausbau und die Förderung des sozialen Dialogs. Im Mittelpunkt steht hier die Arbeit der Personalräte, denen *schon nach* § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen ein zentrales Mitbestimmungsrecht zukommt, das Lehrerpersonalräte in verschiedenen Fällen in letzter Zeit verwaltungsgerichtlich mit Erfolg durchsetzen konnten. Dieses Mitbestimmungsrecht umfasst nicht nur die Konkretisierung des gesetzlichen Arbeitsschutzes, sondern auch die Organisation der Gesundheitsförderung und eines integrierenden betrieblichen Gesundheitsmanagements einschließlich des betrieblichen Eingliederungsmanagements.
16. Zur selbstverständlichen Beteiligung der Personalräte gehört deren ebenfalls vom Unionsrecht verlangte Beteiligung an allen Betriebsbegehungen, die von Aufsichtsbehörden vorgenommen werden. In mehreren Bundesländern mussten wiederum die Verwaltungsgerichte eingeschaltet werden.

Ebenso ist es geboten, dass die Begehungen sowie die jeweiligen Berichte der arbeitsmedizinischen, arbeitspsychologischen und sicherheitstechnischen Dienste regelmäßig im Arbeitsschutzausschuss ausgewertet werden. Schließlich ist auch hier eine Koordinierung mit dem Arbeitsschutzausschuss des jeweiligen Schulträgers geboten.

Die gesetzlich vorgeschriebenen Gefährdungsbeurteilungen sind das zentrale Instrument zur Vermeidung von (vor allem auch psychischen) Belastungen und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

17. Seit 1996 sind an allen Schulen regelmäßige Gefährdungsbeurteilungen der physischen und psychischen Belastungen vorzunehmen. Dies ist in einigen Bundesländern bis heute nur an einer Minderheit der Schulen und Arbeitsplätze erfolgt. Eine solche Beurteilung ist aber für eine systematische Arbeit im Gesundheitsschutz unverzichtbar. Sie ist zu dokumentieren, den Beschäftigten zur Kenntnis zu geben und wiederum vor allem im Hinblick auf die zu treffenden Maßnahmen im Arbeitsschutzausschuss zu beraten.
18. Eine wichtige Rolle spielt diese Gefährdungsbeurteilung im Lärmschutz. Nach der Lärmvibrationsarbeitsschutzverordnung und der Arbeitsstättenverordnung (Anhang 3.7) muss sie regelmäßig vor Aufnahme der Arbeit erfolgen, damit die Rechtspflicht zur Minimierung des Lärms umgesetzt werden kann. Diese Pflicht ist – wie neuere arbeitswissenschaftliche Untersuchungen zeigen – gerade in der Schule unverzichtbar.
19. Ein weiteres Feld des zeitgerechten Arbeitsschutzes in der Schule betrifft die Gestaltung der Arbeitsstätte sowie das Einhalten der hygienischen Standards. Aktuelle Berichte zeigen, dass die finanziell motivierte Senkung der Reinigungszeiten kontraproduktive Wirkungen hat und dass Ausfallzeiten durch die von Feinstaub verursachten Krankheiten negative Konsequenzen haben.
20. Aktuelle Fragen werfen die verschiedenen Formen von Gewalt in der Schule auf. Sie bewirken physische und psychische Belastungen des Lehrpersonals, die auch ein Arbeitsschutzproblem sind. Das Ziel der gesunden Schule fördert daher zugleich auch die heutigen pädagogischen Anstrengungen einer toleranten Schule, so dass die notwendige Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in der Schule auch mit den Interessen der Schülerinnen und Schüler sowie den offiziell erklärten Zielen der Schulpolitik im Einklang steht.

Kompetenz verbindet

Der Personalrat

PersonalRecht im öffentlichen Dienst

»Der Personalrat« – die führende Fachzeitschrift für erfolgreiche Personalratsarbeit

- informiert aktuell und praxisbezogen über die Grundlagen der Personalratsarbeit
- wird von Experten und Praktikern geschrieben und stellt schwierige juristische Sachverhalte verständlich dar
- berichtet umfassend und rechtssicher über den neuesten Stand des Personalvertretungs-, Arbeits- und Beamtenrechts.

Dazu exklusiv für Abonnenten:

»Personalrat online« bietet Ihnen:

- Archiv: Alle Inhalte von »Der Personalrat« ab 1/2006 bis zur aktuellen Ausgabe
- Leistungsfähige Volltextsuche
- Sie können alle Beiträge jederzeit und überall lesen, bearbeiten und ausdrucken.

»prExtra« – Der monatliche E-Newsletter

mit den wichtigsten Nachrichten aus Rechtsprechung und Gesetzgebung.

Erfahren Sie alles, was für die tägliche Arbeit eines Personalrats wichtig ist. Überzeugen Sie sich selbst, testen Sie jetzt zwei Ausgaben kostenlos:

www.derpersonalrat.de/testabo

Bund-Verlag

Kompetenz verbindet

Ralf Pieper

Arbeitsschutzgesetz

Basiskommentar zum ArbSchG
6., überarbeitete Auflage
2014. 204 Seiten, kartoniert
€ 24,90
ISBN 978-3-7663-6237-7

Der Basiskommentar bietet eine kompakte und vollständige Darstellung der rechtlichen Grundlagen eines zeitgemäßen Arbeitsschutzes unter Einbeziehung der neuesten Rechtsprechung.

Im Vordergrund steht die aktualisierte Kommentierung des Arbeitsschutzgesetzes mit den gesetzlichen Klarstellungen zum Thema »psychische Belastungen bei der Arbeit«. Die Gefährdungsbeurteilung bezieht sich nun ausdrücklich auch auf psychische Belastungen bei der Arbeit, und der Gesundheitsbegriff umfasst neben der physischen auch die psychische Gesundheit der Beschäftigten.

Hilfreich ist die ausführliche Einleitung zu den Grundlagen von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit. Die auf den neuesten Stand gebrachten Kurzerläuterungen beschäftigen sich mit allen wesentlichen Arbeitsschutzverordnungen – darunter Arbeitsstätten-, Betriebssicherheits-, Gefahrstoff- sowie Lärm- und Vibrations-Arbeitsschutzverordnung – und mit dem Arbeitssicherheitsgesetz.

Bund-Verlag

Kompetenz verbindet

Michael Kittner

Arbeits- und Sozialordnung 2014

Gesetze/Verordnungen • Einleitungen
• Checklisten/Übersichten • Rechtsprechung
39., aktualisierte Auflage
2014. 1.790 Seiten, kartoniert
€ 26,90
ISBN 978-3-7663-6321-3

Gesetze plus Erläuterungen – das ist die Erfolgsformel der jährlich neu aufgelegten »Arbeits- und Sozialordnung«. Die solide Grundlage bilden über 100 für die Praxis relevante Gesetzestexte im Wortlaut oder in wichtigen Teilen – natürlich auf dem neuesten Stand. Die Ausgabe 2014 ist weiter optimiert durch eine allgemeine Einführung in die Arbeits- und Sozialordnung sowie 80 Checklisten und Übersichten zur praxisgerechten Anwendung und raschen Orientierung über komplexe Gesetzesinhalte. Bei wichtigen Gesetzen erklären Übersichten die seit der Voraufgabe publizierte höchstrichterliche Rechtsprechung – mit Verweis auf eine Fundstelle.

Fazit: Der »Kittner« ist unerlässlich für alle, die über das Arbeits- und Sozialrecht auf aktuellem Stand informiert sein wollen.

Zu beziehen über den gut sortierten Fachbuchhandel oder direkt beim Verlag unter E-Mail: kontakt@bund-verlag.de

Bund-Verlag

