

„Auch das noch?!“

- Zur Notwendigkeit des Arbeits- und Gesundheitsschutz in Schulen -

Arbeits- und Gesundheitsschutz stellen qualitativ neue Anforderungen an Schulleitungen. Dies gilt nicht nur vor dem Hintergrund der Verlagerung von mehr Kompetenzen auf die einzelnen Schulen im Rahmen der Konzepte zur „Autonomie von Schulen“.

Gerade für Schulen hat der Arbeits- und Gesundheitsschutz große Bedeutung. Zwar sind bisher noch keine speziellen Untersuchungen bekannt, aus denen sich im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse der ökonomische Zwang zu einem deutlich verbesserten Konzept ergibt. Doch sind angesichts der bekannten Zahlen der Frühpensionierungen und Frühverrentungen sowie der hohen Zahlen von Langzeiterkrankungen ein deutliches Zeichen für die Notwendigkeit eines wirksamen Arbeits- und Gesundheitsschutzes.

Der rechtliche Rahmen für einen konzeptionell neu gestalteten Arbeitsschutz besteht schon lange. Den Ausgangspunkt dafür bildet die EU-Gesetzgebung mit der Rahmen-Richtlinie 89/391/EWG, die bis Ende 1993 in nationales Recht umzusetzen war. Die Bundesrepublik hat diesen Anforderungen jedoch erst 1996 mit der Verabschiedung des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG) entsprochen. Für den Schulbereich setzt sich erst langsam die Erkenntnis durch, dass diese rechtlichen Vorgaben unmittelbar gelten und zu einem grundsätzlich neuen Verständnis der Verantwortung für die Gesundheit der Lehrkräfte führen müssen.

Dementsprechend mehren sich in der letzten Zeit die Aktivitäten, um den Arbeits- und Gesundheitsschutz an Schulen „mit Leben zu erfüllen“, d.h. ihn praxisorientiert auszugestalten. In diesem Rahmen wurde von der Hans-Böckler-Stiftung ein Gutachten in Auftrag gegeben, das sich mit den praxisrelevanten Fragen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz in Schulen auseinandersetzt.¹ Der nachfolgende Beitrag fasst die für die Schulleitungen wichtigsten Ergebnisse dieses Gutachtens zusammen.

1 Die besondere Verantwortung der Schulleitungen für den Arbeits- und Gesundheitsschutz (Organisationspflichten nach § 3 Abs. 2 ArbSchG)

Die Schulleiterinnen und Schulleiter sollten prüfen, ob sie als Dienststellenleiter im arbeitsschutzrechtlichen Sinne zu qualifizieren sind und somit auch ohne spezielle Beauftragung verantwortlich für die Durchführung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sind.

Als Beispiel wird hier dargestellt, wie das Niedersächsische Kultusministerium die Pflichten der Schulleitungen zusammenfasst:²

¹ *Wolfhard Kothe, Ulrich Faber: Arbeits- und Gesundheitsschutz in Schulen, 2007, (Kothe/Faber, Gutachten); herunter zu laden unter: http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2006-824-4-1.pdf*

² http://www.nibis.de/~auge/seiten/themen/org_cs/seiten/org_org_sl_cs.html

Pflichten der Schulleiterin oder des Schulleiters

Die Dienststellenleiterin oder der Dienststellenleiter ist insbesondere verpflichtet,

1. die in der Dienststelle Beschäftigten über die Belange von Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit zu informieren und zur Mitwirkung zu motivieren,
2. für eine geeignete Organisation von Sicherheit und Gesundheitsschutz in der Dienststelle zu sorgen und auf die Bereitstellung der erforderlichen Mittel hinzuwirken,
3. geeignete Personen als Sicherheitsbeauftragte zu bestellen und ggf. einen Arbeitsschutzausschuss einzurichten,
4. die Arbeitsbedingungen der Bediensteten im Hinblick auf Gefährdung der Sicherheit und der Gesundheit unter Berücksichtigung aller Faktoren der Arbeitsumgebung einschließlich psychosozialer Belastungen, der Arbeitsorganisation, der arbeitenden Menschen und der auftretenden Wechselwirkungen zu beurteilen (Gefährdungsbeurteilung nach § 5 ArbSchG), Verbesserungsmaßnahmen zu planen, durchzuführen, auf Wirksamkeit zu prüfen, sich ändernden Gegebenheiten anzupassen und den gesamten Prozess zu dokumentieren (§ 6 ArbSchG),
5. Maßnahmen zu treffen, die zur Ersten Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung der in der Schule anwesenden Personen erforderlich sind, und die dafür zuständigen Bediensteten schriftlich zu beauftragen (s.o.),
6. zu gewährleisten, dass die Bediensteten befähigt sind, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz zu beachtenden Bestimmungen einzuhalten,
7. die Bediensteten im erforderlichen Umfang, mindestens aber jährlich über die Bestimmungen zur Aufrechterhaltung eines sicheren Dienstbetriebes und über bestehende Gefahren am Arbeitsplatz zu unterweisen,
8. sich zu vergewissern, dass Beschäftigte anderer Arbeitgeber, die in der Dienststelle tätig werden, angemessene Anweisungen hinsichtlich möglicher Gefahren für Sicherheit und Gesundheit bei diesen Tätigkeiten erhalten haben,
9. Mängel am Gebäude, am Grundstück oder an der Einrichtung der Dienststelle, die Sicherheit und Gesundheit gefährden können, unverzüglich der zuständigen Stelle anzuzeigen und auf ihre Beseitigung hinzuwirken; im Falle der Übertragung budgetierter Mittel eigenständig Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel zu treffen und bei erheblicher Gefährdung sofortige Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu veranlassen,
10. Meldungen von Unfällen der Bediensteten weiter zu leiten und die Möglichkeit von Präventionsmaßnahmen zu prüfen.

Die Schulleiterin oder der Schulleiter hat bei Maßnahmen des Arbeitsschutzes von den in § 4 ArbSchG festgelegten allgemeinen Grundsätzen auszugehen.

Die Schulleiterin oder der Schulleiter fördert die Zusammenarbeit der mit Sicherheit und Gesundheitsschutz in der Schule befassten Gremien mit der Fachkraft für Arbeitssicherheit und dem Arbeitsmediziner.

Die Schulleiterin oder der Schulleiter muss ggfs. der zuständigen Behörde (Gewerbeaufsichtsamt) Auskunft erteilen bzw. Besichtigungen durch diese Behörde dulden und den Zutritt zu allen Arbeitsstätten ermöglichen.

Die Schulleitung kann jedoch nicht pauschal als verantwortlich für den Arbeits- und Gesundheitsschutz vor Ort eingestuft werden („geborener Verantwortlicher“).³ Ihre Verantwortung kann - wie der Wortlaut von § 13 Abs. 1 Nr. 4 und 5 ArbSchG deutlich zeigt⁴ - 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 Schulleitungen konkret gestaltend Einfluss nehmen können. 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 kann – und sie sich nicht schwer überschaubaren Haftungsrisiken ausgesetzt sieht.

2 Arbeitsschutz als Prozess – Die Verfahren und Instrumente des Arbeitsschutzrechts

Im Gegensatz zum „klassischen“ deutschen Arbeitsschutzrecht⁵ finden sich im ArbSchG wie auch in den Verordnungen nach § 18 ArbSchG⁶ keine detaillierten technischen oder personenbezogenen Verhaltensvorgaben. Dies ist Ausdruck eines bewusst gewählten Regulierungskonzepts, das zugleich einen Paradigmenwechsel markiert.

2.1 Grundlagen

Vor dem Hintergrund der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben regelt das ArbSchG dementsprechend bewusst eine Abfolge von Verfahrensschritten. 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 und 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 Konzeption für den Arbeits- und Gesundheitsschutz zu verankern, die punktgenau an den Notwendigkeiten des konkreten Betriebes bzw. der konkreten Dienststelle, d.h. in der Regel der konkreten Schule, anknüpft. Dies erfordert es, sich dauerhaft und – intensiver als in der Vergangenheit – vor Ort mit Fragen der Sicherheit und Gesundheit in Schulen auseinanderzusetzen.⁷ Es werden die Prozesse in den Vordergrund gestellt, die Sicherheit und Gesundheit herstellen.⁸

³ *Oberverwaltungsgericht Berlin* vom 27.3.2001 – 60 PV 8.00 = *Der Personlrat (PersR)* 2002, 251 f.

⁴ *Lorenz* in *Kollmer* (Hrsg.), *Kommentar zum Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) § 13* Randnummer (Rn.) 65

⁵ entsprechend § 120a Gewerbeordnung (GewO) alte Fassung (a.F.) und der aufgrund von § 120e GewO a.F. erlassenen Vorschriften

⁶ Z.B. *Arbeitsstätten-Verordnung*, *Bildschirmarbeits-Verordnung*, *Gefahrstoff-Verordnung*.

⁷ So zutreffend mit Blick auf das *Arbeitsstättenrecht* *Deden*, s.i.s. 2004, 510 ff. (510).

⁸ *Bieback/Oppolzer*, *Strukturwandel des Arbeitsschutzes*, S. 7 ff. (10).

2.2 Die Gefährdungsbeurteilung als Basis für eine an den realen Sicherheits- und Gesundheitsproblemen anknüpfende Arbeitsschutzpolitik

Die Gefährdungsbeurteilung, die im ArbSchG in § 5 an der Spitze der konkreten Arbeitgeberpflichten steht, ist in den ersten Reaktionen auf den Erlass des ArbSchG als „Herzstück“ des neuen Rechts bezeichnet worden.⁹ Der Europäische Gerichtshof hat in einer der ersten Grundsatzentscheidungen den umfassenden Stellenwert der Gefährdungsbeurteilung für alle Arbeitsplätze hervorgehoben¹⁰ Die im Gutachten Kohte/Faber dargestellten Kurzberichte¹¹ zeigen - auch zehn Jahre nach Inkrafttreten des ArbSchG - die Defizite in der Umsetzung im Schulbereich auf. Für die Kultusministerien sollte die korrekte Umsetzung dieser Arbeitgeberpflicht (§ 5 ArbSchG) im Schulbereich 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 motivierendes Verfahren unverzichtbar sind.

Nach § 5 ArbSchG ist der Arbeitgeber in Umsetzung der Richtlinie verpflichtet worden, „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 insbes. die Messlatte für die Frage, ob die getroffenen Maßnahmen den erwarteten Wirkungsgrad erreichen und die selbstgesetzten Schutzziele erfüllt worden sind (Evaluation, „Controlling“). Dies erhellt zugleich eine wichtige Funktion der Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung, die gesetzlich in § 6 ArbSchG geregelt ist. Die durch die Gefährdungsbeurteilung gewonnenen Erkenntnisse sollen für die weitere Arbeit nutzbar gehalten werden.¹² Die Dokumentation nach § 6 ArbSchG ist letztlich Voraussetzung dafür, dass Arbeitsschutz systematisch und dauerhaft betrieben werden kann. In dem Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen der unvollständigen Umsetzung der Dokumentationspflicht¹³ ist in den Schlussanträgen des Generalanwalts¹⁴ gerade dieser Aspekt hervorgehoben worden.

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, Arbeitsorganisation sind vor Ort zu inspizieren;

⁹ Kollmer/Vogl, Das Arbeitsschutzgesetz, 2. Aufl. 1999, Rn. 91; Wlotzke in: Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, 2. Aufl. 2000 (MünchArbR-Wlotzke), § 211, Rn. 40.

¹⁰ *Europäischer Gerichtshof (EuGH)* vom 15.11.2001 - C 49/00 (Kommission ./. Italien), Sammlung (Slg.) 2001, I-8575 ff.

¹¹ siehe Fußnote 1, S. 6 ff.

¹² Daneben dient die Gefährdungsbeurteilung dem Nachweis der Einhaltung des Arbeitsschutzrechts gegenüber den zuständigen Behörden, zum Ganzen vgl. Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten des § 3 ArbSchG, Berlin 2004, S. 102 ff.; 187 ff.; MünchArbR-Wlotzke, § 211, Rn. 41 f., 46 f.

¹³ *EuGH* vom 7. 2. 2002 - C-5/00, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 2002, 321

¹⁴ Generalanwalt in *EuGH* Slg 2002 - I, 1305, 1319; vgl. Kittner/Pieper ArbSchR, 3. Aufl. 2006, ArbSchG § 6 Rn. 1, 10

- *Beurteilung* der ermittelten *Gefährdungen*, d.h. Höhe des Schädigungsrisiko feststellen und Bewertung der Gefährdungen anhand der Schutzziele des Arbeitsschutzrechts (z.B. § 4 ArbSchG, GefStoffV, ArbStättV, BildscharbV);
- Soweit Schutzziele nicht erreicht werden, *Maßnahmen* zur Erreichung der Schutzziele *ermitteln*. In der Regel wird es mehrere Wege zur Zielerreichung geben (z.B. Lärmdämmungsmaßnahmen oder „Lärmampeln“).

Entscheidend ist letztlich die Wahl einer Vorgehensweise, die die oben genannten Ziele des § 5 ArbSchG erreicht. Für den Schulbereich seien hier beispielhaft folgende Instrumente genannt, die sich aus den öffentlich zugänglichen Informationen aus den Bundesländern ergeben:

- Erfassungsinstrument COPSOQ <http://copsoq.de/> (mit „download“ und „online-Fragebogen“)
- Verschiedene Instrumente zur Bestandsaufnahme an Schulen <http://schuleundgesundheit.de/werkzeuge/bestandsaufnahme/>
- Checkliste GA-LBW (Befragung Lehrkräfte BW zu psychosozialen Faktoren – Stand Oktober 2007) <http://www.kultusportal-bw.de/servlet/PB/-s/16maxyg1fvwr4f1mxysk3i3t42zfq9sn/show/1211986/Fragebogen.pdf>
- AVEM (Arbeitsbezogene Erlebnis- und Verhaltensmuster); <http://arbeitsschutz.nibis.de>
- Bugis (Niedersachsen); <http://arbeitsschutz.nibis.de>
- dipf-Verfahren - Fragebogen zur Belastungsanalyse (BeLA) <http://schuleundgesundheit.de/werkzeuge>
- BAAM (NRW); <http://www.bit-bochum.de>
- Checkliste Sicherheitstechnik (Unfallkasse Sachsen) www.unfallkassesachsen.de
- Raumkataster-Listen (Niedersachsen) <http://arbeitsschutz.nibis.de>

Die angeführten Beispielsverfahren sind unterschiedlich detailliert und betreffen z.T. nur bestimmte Aspekte des Gefährdungsspektrums des § 5 Abs. 3 ArbSchG. Dies weist auf einen anderen wichtigen Aspekt. Die Pflicht zur Gefährdungsbeurteilung besteht seit mehr als zehn 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. Der Prozess für ein wirksames Arbeitsschutzmanagementsystem muss deshalb zumindest in einem ersten Schritt mit den vorhandenen Mitteln flächendeckend angegangen, umgesetzt und evaluiert werden.

2.3 Arbeitsschutzrecht und Arbeitsschutzmanagement

Viele Sicherheits- und Gesundheitsschutzexperten 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.

3 Arbeitsschutzrechtliche Anforderungen an die Organisation des Arbeits- und Gesundheitsschutzes

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 durch eine ganze 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);
- Zusammenarbeit der Betriebsärzte und Sicherheitsfachkräfte untereinander sowie mit anderen Funktionsträgern für Angelegenheiten der technischen Sicherheit, Gesundheit (z.B. Schwerbehindertenvertretung) und Umwelt (§§ 10, 16 ASiG);
- Zusammenarbeit der Betriebsärzte und Sicherheitsfachkräfte mit der allgemeinen Interessenvertretung (§§ 9, 16 ASiG);
- Gemeinsame Besprechungen der Dienststellenleitung mit den Sicherheitsbeauftragten unter Hinzuziehung des Personalrates (§ 81 Abs. 3 BPersVG);
- Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte der Personalvertretung als „Entscheidungsregel“ bei Uneinigkeit mit der Dienststellenleitung (§§ 75, 76 BPersVG);
- Pflicht der Beschäftigten zur Unterstützung des Arbeitgebers in Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, gemeinsam mit Betriebsärzten und Sicherheitsfachkräften (§ 16 Abs. 2 ArbSchG);
- Meldung von Sicherheits- und Gesundheitsdefiziten beim Arbeitgeber, sowie bei der Sicherheitsfachkraft, dem Betriebsarzt oder 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. verantwortliche Personen (§ 13 ArbSchG).

Wichtigstes gesetzlich vorgesehene Forum der Sicherheitsinformation, -kommunikation und -kooperation ist der Arbeitsschutzausschuss, der durch § 11 ASiG geregelt wird. Beschrieben die oben wiedergegebenen Kommunikations- und Kooperationsregeln punktuelle Ansatzpunkte, bietet sich der Arbeitsschutzausschuss als Gremium an, in dem die grundsätzlichen Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes diskutiert, die durchgeführten Aktivitäten bewertet und die großen Linien der betrieblichen Gesundheitspolitik z.B. für die konkrete Schule erarbeitet werden. Für eine solche Funktion als Koordinierungsgremium bietet sich der Arbeitsschutzausschuss insbesondere aufgrund seiner personellen Zusammensetzung an.

Nach § 11 ASiG sind zumindest zu beteiligen der Arbeitgeber/Dienstherr oder eine von ihm beauftragte Person, zwei Mitglieder des Personalrates, Betriebsärzte, 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.

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 Dienststelle.¹⁵ 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 aufweist. In kleineren Schulen mit einer geringen Zahl von Beschäftigten könnte ein Gesundheitszirkel die passende Organisationsform darstellen.¹⁶ Auf jeden Fall muss jedoch eine Arbeitsschutzausschuss auf der jeweils nächst höheren Verwaltungsstufe/Dienststelle bestehen.

Die Sicherheitsbeauftragten bilden in allen Branchen eine betriebspraktisch geprägte Beratungs- und Unterstützungsorganisation; dies gilt also auch für Schulen.¹⁷ Wie für die Beauftragten nach dem ASiG 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 GU - V A 1 von der Schulleitung zu unterstützen: ihnen ist daher auch ein ausreichendes Zeitbudget einzuräumen.¹⁸

4 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 auch demotivierten Beschäftigten bekannt sind, wird die Vermeidung dieser Kosten durch effektiven Arbeitsschutz häufig nicht hinreichend beachtet. Stattdessen wird der Fokus auf die unmittelbaren Kosten der Maßnahmen des Arbeitsschutzes gelegt. Speziell im Schulbereich ergeben sich bei dieser Betrachtungsweise mit dem Hinweis auf fehlende Haushaltsmittel und dem „Jonglieren“ zwischen den Zuständigkeiten des Schulhoheitsträgers und des Schulträgers spezifische Blockaden, deren Stichhaltigkeit rechtlich bis dato kaum hinterfragt worden ist.

4.1 Arbeits- und Gesundheitsschutz in Zeiten knapper Kassen: Der Haushaltsvorbehalt

Oft ist es so, dass 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, im Grundsatz unbestritten ist.

Blickt man vor diesem Hintergrund auf die einschlägigen Vorschriften des Haushaltsrechts, ergibt sich, dass die Pflicht zur Erfüllung von Rechtspflichten durch den öffentlichen Arbeitgeber 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. Daraus folgt, dass die sich aus dem zwingenden Arbeitsschutzrecht¹⁹ ergebenden finanziellen Verpflichtungen (Verbindlichkeiten) der Dienstherren durch das Haushaltsrecht in keiner Weise tangiert werden. Soweit es Ansprüche und Ver-

¹⁵ Die Definition in § 2 Abs. 5 ArbSchG lehnt sich weitgehend an die personalvertretungsrechtliche Legaldefinition des § 6 BPersVG an, dazu auch *Kohte*, in: Kollmer (Hrsg.), ArbSchG, § 2, Rn. 149.

¹⁶ Zum Mitbestimmungsrecht des Personalrats bei der Bildung eines Gesundheitszirkels Verwaltungsgericht Berlin PersR 2007, 43

¹⁷ Näheres bei *Faber* (siehe Fußnote 12), S.322 ff.; *Kohte*, Festschrift für Wlotzke, 1996, S. 563 ff.

¹⁸ Einzelheiten bei *Faber* (siehe Fußnote 12), S. 325.

¹⁹ *Kohte* in Kollmer, ArbSchG § 3 Rn. 1; *Kittner/Pieper* ArbSchR, 3. Aufl., ArbSchG § 3 Rn. 1.

bindlichkeiten 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.

4.2 Rechtsdurchsetzungsprobleme durch die Zuständigkeitsteilung von Schulhoheitsträgern und Schulträgern

Besondere Probleme bei der Durchsetzung der Mindeststandards des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzrechts an Schulen resultieren vor allem in den Flächenländern aus der im Schulorganisationsrecht angelegten Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Land als Schulhoheitsträgern und den kommunalen Gebietskörperschaften als Schulträgern. Ungeachtet landesrechtlicher Spezifika sind die kommunalen Schulträger regelmäßig für die „äußeren Schulangelegenheiten“, d.h. insbes. die Bereitstellung und Unterhaltung der erforderlichen Gebäude, Anlagen, Einrichtungen und den Sachbedarf sowie für das für die Schulverwaltung notwendige Personal (Verwaltungsangestellte, Hausmeister) zuständig. Die Zuständigkeit der Bundesländer erstreckt sich demgegenüber auf die „inneren Schulangelegenheiten“, d.h. auf die Lehrinhalte, Methoden und Strukturen sowie das Lehrpersonal.²⁰ Diese Zuständigkeitsverteilung setzt sich fort bei der Schulfinanzierung: Während die Länder die Kosten für das bei ihnen beschäftigte Lehrpersonal zu tragen haben, müssen die Schulträger für die übrigen Kosten, insbes. die Sachkosten und die Kosten für das Verwaltungspersonal aufkommen.²¹

Durch die arbeitsteilig organisierte Pflichtenwahrnehmung wird die grundsätzliche rechtliche Verantwortung des Arbeitgebers/Dienstherrn für die Sicherheit und Gesundheit der Lehrkräfte nicht berührt. Arbeitgeber bzw. Dienstherr der Lehrkräfte ist in aller Regel das jeweilige Bundesland. Als Arbeitgeber/Dienstherr bleibt es deshalb 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 ergänzt durch die Pflicht, die Prozesse so zu organisieren und zu beaufsichtigen, dass die lückenlose Erledigung der Arbeitsschutzpflichten sichergestellt ist. Bildlich gesprochen muss der Arbeitgeber/Dienstherr die Fäden immer in der Hand halten.²² Daneben tragen die übrigen verantwortlichen Personen eine abgeleitete, sekundäre Verantwortung für die ihnen übertragenen Aufgaben, im Rahmen der ihnen übertragenen Befugnisse. Sie tragen in diesem Rahmen die Verantwortung für die Erfüllung fremder Pflichten.

5 Ausblick

Mit einem wirksam betriebenen Arbeits- und Gesundheitsschutz, der durch konkrete Maßnahmen²³ auf eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen abzielt, können neben den allgemein zuständigen Arbeitgebern/Dienstherrn (Kultusminister) auch die Schulleitungen nicht nur ihren Verpflichtungen gerecht werden, sondern vor allem auch dazu beitragen, dass gesunde Lehrkräfte die Grundlage für eine „gesunde Schule“ und damit für eine „gute Schule“ bilden.

²⁰ Oeynhausen/Birnbaum, Schulrecht Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2005, Rn. 654; Avenarius, Einführung in das Schulrecht, 2001, 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 Sachsen-Anhalt.

²¹ Oeynhausen/Birnbaum, ebenda; vgl. z.B. § 15 FAG Baden-Württemberg; 108 ff. SchG Brandenburg; 92 ff. SchG Nordrhein-Westfalen; 112 f. SchG Niedersachsen; 69 f. SchG Sachsen-Anhalt.

²² So anschaulich Schliephacke, Führungswissen Arbeitssicherheit, 2000, S.38.

²³ siehe z.B. die tabellarischen Aufstellungen in Kohle/Faber, Gutachten, (siehe Fußnote 1) S. 62 ff. sowie im Kultusportal für Baden-Württemberg (Informationen für ...) http://www.kultusportal-bw.de/servlet/PB/-s/1bxlytrbr8rsttwc2kl1povsukvi57j9/show/1213920/M%F6gliche_Ma%DFnahmen_Arbeits_und_Gesundheitsschutz.pdf



Anne Jenter
Mitglied des Geschäftsführenden Vorstands der GEW