

// GUTACHTEN //



Besonders dringliche Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes im Prozess der Öffnung der Schulen

Prof. Dr. Wolfhard Kohte, Halle/Saale
27. April 2020

Vorwort

Die Corona-Krise stellt uns alle vor ungeahnte Herausforderungen. Doch die rechtlichen Grundlagen sind klar, sie müssen allerdings jetzt in die Tat umgesetzt werden. Wie schwer das ist, weiß ich. Das vorliegende Gutachten gibt den Handelnden vor Ort mehr Rechtssicherheit und viele nützliche Hinweise. Ich freue mich sehr, dass Prof. Dr. Wolfhard Kohte so kurzfristig bereit war, für die GEW die rechtlichen Grundlagen für die schrittweise Öffnung der Schulen zusammenzustellen.

Drei Botschaften gibt uns Professor Kohte mit auf den Weg:

Es gibt kein „one fits for all“ – Rezept!

Über die Möglichkeiten für eine schrittweise Schulöffnung kann immer nur auf Grundlage der Hygienepläne vor Ort entschieden werden.

Nicht ohne die Personalräte!

Arbeits- und Gesundheitsschutz ist eine Frage der zwingenden Mitbestimmung. Wo es vor Ort keine Arbeitssicherheitsausschüsse gibt, sollten Krisenstäbe o.ä. eingesetzt werden.

Lasst die Schulen nicht allein!

Es muss Schluss sein mit dem Schwarze-Peter-Spiel zwischen kommunalen Schulträgern und Arbeitgeber/Dienstherr Land. Alle Akteure sind gesetzlich verpflichtet, beim Infektionsschutz konstruktiv zusammenzuarbeiten.

Ich danke Prof. Dr. Wolfhard Kohte für seine schnelle Unterstützung – und ich danke allen Lehrern und Lehrerinnen, Schulleitungen, dem gesamten schulischen Personal, Schulamtsmitarbeitern und Ministerien für das Engagement in dem Kraftakt, den wir alle gemeinsam bewältigen! Personalräte überwachen die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten und Schutzvorschriften, sie sind beim Arbeits- und Gesundheitsschutz in der Mitbestimmung. Die besonderen Interessen schwerbehinderter und ihnen gleichgestellter Beschäftigter haben ihre Vertretungen im Blick, und Gleichstellungsbeauftragte sind bei allen personellen, organisatorischen und sozialen Maßnahmen frühzeitig zu beteiligen, die die Gleichstellung von Frauen und Männern betreffen. Wenn sie alle vor Ort, auf regionaler und Landesebene in einem fruchtbaren Dialog im Sinne der Beschäftigteninteressen handeln und sich gegenseitig in den Arbeitsstäben, die die schrittweise Öffnung von Bildungseinrichtungen gestalten, unterstützen, sind wir auf einem guten Weg.



Marlis Tepe
GEW-Vorsitzende

Inhaltsverzeichnis

BESONDERS DRINGLICHE MAßNAHMEN DES ARBEITS- UND GESUNDHEITSSCHUTZES IM PROZESS DER ÖFFNUNG DER SCHULEN	3
HYGIENEMAßNAHMEN ALS AUFGABE UND HERAUSFORDERUNG	3
I. HYGIENESCHUTZ MIT HILFE DES STAATLICHEN ARBEITSSCHUTZRECHTS.....	4
1. <i>Gefährdungsbeurteilung als systematische Voraussetzung</i>	4
2. <i>Festlegung von Maßnahmen</i>	5
a) Toilettenräume	5
b) Reinigungs- und Lüftungsmaßnahmen	6
c) Verhaltensanforderungen	7
II. HYGIENESCHUTZ MIT HILFE DES UNFALLVERSICHERUNGSRECHTS	8
III. HYGIENESCHUTZ UND STAATLICHES GESUNDHEITSRECHT	9
IV. DIE ORGANISATION DES HYGIENESCHUTZES.....	11
ZUSAMMENFASSUNG	14

Die GEW hat mich mit einem Gutachten zu den Voraussetzungen, die der Arbeits- und Gesundheitsschutz sowohl zur erstmaligen als auch zu jeder weitergehenden Öffnung der Schulen stellt, beauftragt. Angesichts der knappen Fristen und kurzen Entscheidungsspielräume wird das Gutachten in drei Abschnitte aufgeteilt. Hier werden als besonders dringliche Fragen die Aufgaben des Hygieneschutzes dargestellt. In einem zweiten Kapitel folgt der sofort zu realisierende Schutz der Risikogruppen; im dritten Kapitel geht es um die dringliche Organisation der sozialen Distanz.

Besonders dringliche Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes im Prozess der Öffnung der Schulen

Hygienemaßnahmen als Aufgabe und Herausforderung

In diesem Kapitel sollen zunächst besonders dringliche Maßnahmen dargestellt werden, die möglichst noch vor Öffnung der Schulen, aber auch vor jeder weitergehenden Öffnung der Schulen über die Abschlussklassen hinaus zu klären und zu regeln sind. Als besonders dringliche Frage hat sich der gesamte Komplex des Hygieneschutzes ergeben, denn die Gefährdung durch den Coronavirus wird durch Tröpfcheninfektion übertragen. Tröpfcheninfektion bedeutet die Übertragung infektiöser Tröpfchen auf dem Luftweg aus den oberen Atemwegen Infizierter auf Schleimhäute (Mund, Nase, Augen) von bisher nicht-infizierten Personen. Sie wird derzeit als Hauptübertragungsweg von Covid-19 eingestuft (www.rki.de).

Unzureichende Hygiene ist eine der wichtigsten Ursachen, die eine solche Übertragung fördern. Deswegen wird der Infektionsschutz durch Hygieneschutz schon seit einiger Zeit

diskutiert; er steht in den Empfehlungen des Bundesarbeitsministeriums zu Arbeitsschutzstandards in der Coronakrise (GMBI 16/2020, S. 303; www.gmbi-online.de) weit oben. Er ist in der Pandemie eine der zentralen Maßnahmen des Arbeitsschutzes, die von zahlreichen Arbeitsschutzbehörden und Trägern der Unfallversicherung jeweils konkretisiert worden ist¹.

Für die Schulen ist der Hygieneschutz ein bekanntes Problem² und auch ein bekanntes Dilemma. Verschiedene Untersuchungen haben in einer beachtlichen Zahl von Schulen die hygienischen Verhältnisse als unzureichend qualifiziert. Die jetzige Krise macht es notwendig, diese Defizite in Angriff zu nehmen, sie ist aber auch ein Anlass, dass für diese Defizite mehr Aufmerksamkeit und mehr Geld zur Verfügung gestellt wird.

I. Hygieneschutz mit Hilfe des staatlichen Arbeitsschutzrechts

Ein planmäßiges Vorgehen wird erleichtert, wenn alle Beteiligten in Übereinstimmung mit den Arbeitsschutzstandards des BMAS die Systematik des Arbeitsschutzrechts zugrunde legen. Hier geht es um den Schutz der Beschäftigten, also der Lehrkräfte und der anderen Beschäftigten in Schule und Schulverwaltung.

1. Gefährdungsbeurteilung als systematische Voraussetzung

Gefährdungen sollen präventiv vermieden werden. Gerade beim Virenschutz wird dies deutlich. Es kommt vorrangig darauf an, die Infektion zu vermeiden. Dazu ist zunächst zu erfassen, wo diese Gefährdungen auftreten, um die notwendigen Maßnahmen treffen zu können. Dazu ist jeder Arbeitgeber/Dienstherr nach [§ 5 ArbSchG](#) verpflichtet. Bei einer Pandemie geben die Grundsätze der Biostoffverordnung eine wichtige Orientierung. Hier wird verlangt, dass die Gefährdungsbeurteilung vor Aufnahme der Tätigkeit erfolgt ([§ 4 BioStoffV](#)). Dies ergibt sich aus dem Grundsatz, dass bereits die Infektion vermieden werden muss. Da man Viren weder sehen noch riechen oder schmecken kann, ist es geboten, die Gefährdungen rechtzeitig zu erfassen und die notwendigen Maßnahmen frühzeitig festzulegen³. Auch außerhalb des Anwendungsbereichs der BioStoffV ergibt sich diese Priorität der Gefährdungsbeurteilung aus [§ 4 ArbSchG](#).

Diese Beurteilung ist kurzfristig realisierbar, denn sie konzentriert sich hier auf eine wesentliche Gefährdung: Die Infektion durch Covid-19-Viren. Deren Eigenschaften und die Übertragungswege sind inzwischen bekannt und vor allem in den Veröffentlichungen des Robert-Koch-Instituts beschrieben (www.rki.de). Der Ausschuss für biologische Arbeitsstoffe (ABAS) hat sie bereits im Februar der Risikogruppe 3 zugeordnet (www.baua.de). Inzwischen sind die weiteren Eigenschaften aber auch durch Arbeitsschutzbehörden und Träger der Unfallversicherung hinreichend erläutert; die Unfallkasse NRW – aber auch andere Unfallkassen sowie der Fachbereich „Bildungseinrichtungen“ der DGUV – haben dies auch für die Situation in der Schule beschrieben (www.unfallkasse-nrw.de). Wenn eine belastbare

¹ Kiesche/Kohte, Arbeits- und Gesundheitsschutz in Zeiten von Corona, 2020, S. 15 ff

² Kohte/Faber, Arbeits- und Gesundheitsschutz in der Schule 2015, S. 128 ff; Kohte RdJB 2008, 198, 206 f.

³ HaKo-ArbSchR/Grüneberg/Kohte, 2. Aufl. 2018 BioStoffV Rn. 18.

Gefährdungsbeurteilung für die maßgeblichen Arbeitsplätze der jeweiligen Schule vorliegt, handelt es sich um eine kurzfristig realisierbare Aktualisierung, die sich auf eine konkrete Gefährdung konzentriert.

2. Festlegung von Maßnahmen

Eine Gefährdungsbeurteilung ist ein zielgerichteter Klärungsprozess, mit dem es ermöglicht wird, zügig die erforderlichen Maßnahmen festzulegen. Sie kann als flexibles Instrument auch für einzelne Gefährdungen kurzfristig eingesetzt werden. Sie wird hier wegen der Kürze der Zeit konzentriert auf die besonders dringlichen Maßnahmen des Hygieneschutzes.

Im Arbeitsschutzrecht gehört die **Einhaltung hygienischer Standards zu den Grundvoraussetzungen** jeder betrieblichen Tätigkeit. Sie wird allgemein bereits in [§ 4](#) Nr. 3 des [Arbeitsschutzgesetzes](#) als eine elementare Pflicht jedes Arbeitgebers/Dienstherrn aufgeführt. Konkretisiert wird diese Aufgabe vor allem in der Arbeitsstättenverordnung, die auch für alle Schulen gilt. Nach [§ 3](#) Abs. 1 S. 4 [ArbStättV](#) hat der Arbeitgeber/Dienstherr die Anforderungen zu beachten, die im Anhang der Verordnung normiert sind. Dieser Anhang gehört zum normativen Teil der Verordnung, die für alle Adressaten verbindlich ist. Nach Nr. 4. 1 des [Anhangs](#) der ArbStättV hat jeder Arbeitgeber/Dienstherr hinreichende und geeignete **Sanitärräume** zur Verfügung zu stellen. Solche Sanitärräume sind einerseits die Toiletten und andererseits die Waschräume. Im [Anhang 4.1.](#) der ArbStättV werden elementare Standards für Toiletten und Waschräume genannt. Weiter konkretisiert werden sie durch die Technische Regel ASR A 4.1. Sanitärräume (www.baua.de). Die nach [§ 7](#) [ArbStättV](#) beschlossenen und publizierten Regeln sind gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse, die von jedem Arbeitgeber/Dienstherrn zu berücksichtigen sind⁴. Abweichungen sind nur insoweit möglich, als gleichwertige Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Gerade angesichts der Kürze der Zeit ist es sinnvoll, sich eng an den ASR A 4.1. zu orientieren, die zuletzt 2017 geändert worden sind (GMBI 2017, S. 401).

a) Toilettenräume

In den ASR A 4.1. (dokumentiert unter www.baua.de) wird näher bestimmt, dass Sanitärräume Umkleide-, Wasch- und Toilettenräume sind. Für Toilettenräume wird verlangt, dass für jede **Toilette** mindestens eine **Handwaschgelegenheit** zur Verfügung gestellt wird. In der Regel sind mehrere Toiletten einzurichten, weil sie getrennt für Männer und Frauen zur Verfügung zu stellen sind. Daraus ergeben sich konkrete Anforderungen an Toilettenbecken und Urinale. Weiter wird verlangt, dass die Toilettenräume sich **in der Nähe der Arbeitsplätze** bzw. der Pausen-, Bereitschafts- und Waschräume befinden. Die Weglänge zu den Toilettenräumen sollte nicht länger als 50 Meter sein und darf 100 Meter nicht überschreiten. Die Toilettenräume müssen sich im gleichen Gebäude befinden und dürfen nicht weiter als eine Etage von ständigen Arbeitsplätzen (z.B. Klassenzimmer für die Klassenlehrer*innen) entfernt sein. Beim Etagenwechsel ist weiter der Grundsatz der Barrierefreiheit zu beachten.

⁴ HaKo-ArbSchR/Faber/Feldhoff ArbStättV Rn. 53.

Die ASR A 4.1. enthält eine Tabelle zur Mindestanzahl von Toiletten einschließlich Urinalen sowie von Handwaschgelegenheiten. Diese Mindestzahl ist verbunden mit grundlegenden Organisationsfragen. Wenn Toiletten nur während **eng bemessener Pausenzeiten** aufgesucht werden können, müssen entsprechend mehr Toiletten zur Verfügung gestellt werden. Darauf hat auch die [Branchenregel Schule der DGUV 102-601](#) ausdrücklich aufmerksam gemacht.

Fußboden und Wände von Toiletten müssen leicht zu reinigen sein (mehr im nächsten Abschnitt). Vorausgesetzt wird, dass die Sanitärräume **frei von Verunreinigungen** und Schimmelbefall sind. Solche Räume sind vor allem in Zeiten einer Pandemie zu sperren; der 2017 erneuerte [Leitfaden](#) des Umweltbundesamts (UBA) ist mit entsprechender Begutachtung heranzuziehen. Dies wirkt sich natürlich auf die Zahl der Schülerinnen und Schüler aus, für die die Schule geöffnet werden kann.

Gesonderte Waschräume sind nach ArbStättV [Anhang 4.1.](#) Absatz 2 nach der Art der Tätigkeit zu bestimmen. In der Schule ist dies z. B. im Zusammenhang mit dem Sportunterricht geboten. In der Mehrzahl der aktuellen Corona-Hygienepläne der Länder soll der klassische Gruppensportunterricht dem Gebot der physischen Distanz weichen. Allenfalls gibt es einzelne Bewegungsangebote (Berlin). Auf die besonderen Anforderungen in Berufsschulen kann in diesem Text nicht eingegangen werden.

b) Reinigungs- und Lüftungsmaßnahmen

Eine **regelmäßige Reinigung** der Arbeitsstätte gehört nach § 4 Abs. 2 der ArbStättV zu den grundlegenden Anforderungen an Arbeitgeber/Dienstherrn⁵. Mit dieser Norm ist Art. 6 der RL 89/654/EWG umgesetzt worden, so dass die Körperschaften des öffentlichen Rechts auch aus unionsrechtlichen Gründen an diese Pflicht gebunden sind. Die Anforderungen an die „Regelmäßigkeit“ der Reinigung sind nach der Gefährdung zu differenzieren und auf der Basis der Gefährdungsbeurteilung zu differenzieren. Besonders bei Sanitärräumen ist die regelmäßige Reinigung eine unverzichtbare Aufgabe, denn sie dient hier auch dem Infektionsschutz⁶. In den ASR A 4.1. wird verlangt, dass bei täglicher Nutzung der Toilettenräume diese „**mindestens**“ **täglich** gereinigt werden. Folgerichtig wird in den BMAS-Standards die Überprüfung und Anpassung der bisherigen Reinigungsintervalle empfohlen. Ebenso hat die BAuA mit [Hinweisen vom 15.4.2020](#) auf die regelmäßige Reinigung vor allem der Sanitärräume und die Überprüfung der Reinigungsintervalle hingewiesen. Dazu gehören auch die ergänzenden Maßnahmen, die sich aus der Pandemielage ergeben, wie z.B. die Reinigung/Desinfizierung von Klinken, Türgriffen, Treppen- und Handläufe, Lichtschalter, Tischflächen und vergleichbaren, von verschiedenen Personen genutzten Flächen. Zutreffend haben die aktuellen Corona-Hygienepläne der verschiedenen Bundesländer auf diese unverzichtbaren Ergänzungen der bisherigen schulischen Reinigungspläne hingewiesen.

⁵ Kohte/Faber JurisPR-ArbR 33/2009 Anm. 5; HK-ArbSchR/Feldhoff/Faber, 2. Aufl. 2018 § 4 ArbStättV Rn. 97.

⁶ Opfermann/Streit ArbStättV 2019 § 4 Rn 15

Die **Qualität der Reinigungsmaßnahmen** hat sich an den DIN 77400 zu Reinigungsmaßnahmen in der Schule zu orientieren, die gerade für die Sanitärräume regelmäßiges Nasswischen verlangen. Es ist daher geboten, dass ein fester Reinigungsplan mit klaren Anforderungen fixiert und überwacht wird (so auch ASR A 4.1. Nr. 5.1) Angesichts der nicht zu übersehenden Kürzungen im Reinigungssetat in den letzten Jahren ist hier eine Korrektur geboten, um die rechtlich vorgesehenen und in der Pandemiezeit auch gesundheitspolitisch gebotenen Reinigungsmaßnahmen durchzusetzen. Ohne einen **verlässlichen und effektiv kontrollierten Reinigungsplan** kann sowohl die geplante Öffnung der Schulen als auch jede Erweiterung nicht realisiert werden.

Weiter wird in den ASR A 4.1. verlangt, dass eine **regelmäßige Lüftung** der Sanitärräume stattfindet. Dies schließt an die Norm in [Anhang 3.6](#) der ArbStättV an, die sowohl für Arbeits- als auch für Sanitärräume gesundheitlich zuträgliche Atemluft verlangt. In den [ASR A 3.6.](#) wird dazu als die gebotene Form das System der „Stoßlüftung“ präferiert, das in regelmäßigen Abständen eine weite Öffnung der Fenster verlangt. Dies ist zumindest für Klassenräume zu realisieren. Für Sanitärräume können sich Probleme ergeben, wenn hier keine oder nur geringe Außenfenster vorhanden sind. An raumlufttechnische Anlagen sind gerade in Pandemiezeiten erhöhte Anforderungen zu stellen, weil bei unzureichender Wartung spezifische Gefährdungen auftreten können⁷. Hier ist in der Gefährdungsbeurteilung zu überprüfen, ob die in der [VDI-Richtlinie 6022](#) verlangten Hygienekontrollen ordnungsgemäß durchgeführt und dokumentiert worden sind.

c) Verhaltensanforderungen

Die Sicherung der Händehygiene ist eine unverzichtbare Aufgabe. Beim erstmaligen Betreten der Schule kann, vor allem nach vorheriger Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, dazu eine Nutzung von Desinfektionsmitteln am Eingang gehören. Das **ordnungsgemäße Waschen der Hände** gehört weiter zu den grundlegenden Verhaltensweisen, die von allen Beteiligten zu beachten sind. Aus diesem Grund hat der Rahmenhygieneplan der ostdeutschen Bundesländer aus dem Jahr 2008 für Schulen, vor allem für Horte, verlangt, dass kaltes und warmes Wasser zur Verfügung stehen.

In jedem Fall ist sicherzustellen, dass **alle Beschäftigten hinreichend unterwiesen** werden, welche Anforderungen hier gestellt werden (wenigstens 30 Sekunden, Nutzung eines Seifenspenders und eines Papierhandtuchs, das danach entsorgt wird). Zur Unterweisung der Lehrkräfte gehört auch der pädagogische Austausch über die geeignete und altersgerechte Vermittlung dieser Anforderungen. Beim Einsatz von Desinfektionsmitteln ist bereits die altersgerechte Nutzung sicherzustellen⁸; auch hieraus können sich spezifische Aufsichtspflichten ergeben.

⁷ www.hdz-nrw.de

⁸ <https://.vah-online.de>, Mitteilung 12/2011: Händedesinfektionsmittel für Kinder.

II. Hygieneschutz mit Hilfe des Unfallversicherungsrechts

Neben dem staatlichen Arbeitsschutzrecht finden sich weitere Regelungen im Unfallversicherungsrecht. Für die „klassischen“ Beschäftigten ergeben sich im Hygieneschutz daraus keine zusätzlichen Anforderungen, die über die oben dargestellten Anforderungen der ArbStättV hinausgehen. Anders ist dies für die Schülerinnen und Schüler. Sie sind Versicherte in der Unfallversicherung, in der Regel in der Unfallkasse des jeweiligen Bundeslandes. Diese Unfallkassen haben – ebenso wie die Berufsgenossenschaften – Unfallverhütungsvorschriften erlassen, um einen präventiven Arbeitsschutz auch für die Schülerinnen und Schüler sicherzustellen.

Grundlegend ist die [DGUV Vorschrift 1](#) zu den Grundsätzen der Prävention. Nach § 2 dieser Unfallverhütungsvorschrift sind die Unternehmen verpflichtet, die Anforderungen des staatlichen Arbeitsschutzrechts auch zugunsten derjenigen Versicherten zu beachten, die keine Beschäftigten sind. Die mit Abstand größte Gruppe sind die **Schülerinnen und Schüler**, für diese sind die Schulsachkostenträger (in der Regel die Kommunen) zuständig. Dies bedeutet, dass sie die im vorigen Kapitel beschriebenen Anforderungen an Sanitarräume und Reinigung auch für die Schülertoiletten in gleicher Weise zu realisieren haben. Die DGUV hat sich daher in ihrer Information zu Schultoiletten (www.sichere-schule.de/schultoiletten) ebenfalls an den oben dargestellten ASR A 4.1. zu Sanitarräumen orientiert.

Dies bedeutet, dass bei einer geringeren Anzahl funktionsfähiger Toiletten die Organisationsvorschriften zur Toilettenbenutzung zu ändern sind, so dass auch auf diese Weise zwischen Pausenorganisation und Sanitärorganisation eine wichtige Verbindung besteht. Ebenso kann sich aus einer beschränkten Zahl funktionsfähiger Sanitarräume die Notwendigkeit zeitlich versetzter Unterrichts- und Pausenzeiten bzw. der Teilung von Klassen sowie Obergrenzen für die Öffnung der jeweiligen Schule ergeben⁹. Insoweit sind – so auch einige der aktuellen Rahmenhygienepläne der Bundesländer – die Vorschriften zur Toilettenbenutzung an die Pandemiesituation anzupassen. Es ist - je nach Größe der Sanitarräume – festzulegen, wie viele Schülerinnen und Schüler gleichzeitig diese Räume benutzen können; daraus können sich auch Anforderungen an die Aufsicht durch Lehrkräfte ergeben¹⁰.

Konsequent haben einige Unfallkassen daher auch in der aktuellen Situation wichtige Hinweise gegeben, wie der Hygieneschutz auch auf den Toiletten der Schülerinnen und Schüler realisiert werden kann. Personalräte und Sicherheitsbeauftragte können sich auch zu diesem Thema an die jeweilige Unfallkasse wenden.

Das ist sachgerecht, denn **Hygiene ist unteilbar**; Hygienedefizite im Bereich der Schülerinnen und Schüler können auch die Gesundheit der Lehrkräfte beeinträchtigen. Das erste Urteil zur Bedeutung des Arbeitsschutzgesetzes in der Schule betraf eine solche Situation: eine

⁹ dazu Hinweise des Fachbereichs „Bildungseinrichtungen“ der DGUV zum Schutz von Beschäftigten sowie Schülerinnen und Schülern in Schulen vor einer Infektion mit dem neuartigen Coronavirus (SARS-CoV-2)

¹⁰ so z.B. Nr. 3 des Muster-Corona-Hygieneplans Hamburg vom 21.4.2020, ebenso auch alle anderen mir bekannten Corona-Hygienepläne der einzelnen Bundesländer

Lehrerin erkrankte durch einen Hepatitis-C-Virus, die durch infizierte Schülerinnen bzw. Schüler übertragen worden war. Das Bundesarbeitsgericht sah hier im mangelnden Infektionsschutz zurecht eine Pflichtverletzung der Schule, die im konkreten Fall zu einem Schadensersatzanspruch der Lehrerin führte¹¹. Damit gehört der Hygieneschutz im Schülerbereich auch zu den Pflichten des Arbeitgebers/Dienstherrn gegenüber den Lehrkräften, deren Einhaltung auch vom jeweiligen Personalrat zu überwachen ist. Aus § 21 Abs. 2 SGB VII ergibt sich, dass Schulhoheitsträger und Schulsachkostenträger beim Gesundheitsschutz miteinander zu kooperieren und ein gleiches Sicherheitsniveau zu gewährleisten haben¹². Mit dieser Norm sollen auch Präventionslücken vermieden werden, weil beide Seiten jeweils den anderen Träger für zuständig halten. Eine solche Lücke ist auch mit [§ 8 ArbSchG](#) unvereinbar¹³. Es war daher nicht untypisch, aber rechtlich deutlich verfehlt, dass der Ministerpräsident Laschet in der Sendung „Anne Will“ am 26.4.2020 meinte, dass er für die offenkundigen Versäumnisse einiger Schulträger nicht zuständig sei. Als Arbeitgeber/Dienstherr hat das jeweilige Bundesland die ganzheitliche Hygiene sicherzustellen.

Die Anforderungen an die Händehygiene gelten auch für Schülerinnen und Schüler. Die BZgA (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung) hat dazu Plakate und Informationen in sieben verschiedenen Sprachen erstellt, die einfach verfügbar sind (www.infektionsschutz.de), so dass entsprechende Informationen direkt nach Öffnung der Schulen allen Beteiligten zur Verfügung zu stellen sind. Jugendgerechte Informationen vermittelt auch die zivilgesellschaftliche Initiative www.schulklo.de. Aktuell ist der Film „Stoppt die Pandemie“ bei www.napofilm.net/de, der auf einer europäischen Initiative beruht, gut verfügbar und einsetzbar ist (so ein aktueller Hinweis der Unfallkasse Berlin). Ebenso können auch Videos der BZgA verwandt werden. Es gehört zu den elementaren pädagogischen Aufgaben, diejenigen Materialien auszuwählen, die aus der Sicht der Lehrkräfte besonders kind- und jugendgerecht sind.

Damit setzt das Unfallversicherungsrecht eine zweite Begründung für einen niveaugleichen und unteilbaren Hygieneschutz in der Schule.

III. Hygieneschutz und staatliches Gesundheitsrecht

Hygieneschuldefizite gefährden die Gesundheit, so dass auch das staatliche Gesundheitsrecht eingesetzt wird. Maßgeblich ist das Infektionsschutzgesetz, das vielen lange Zeit ziemlich unbekannt war. Es ist jetzt in der Öffentlichkeit bekannt geworden, weil [§ 28](#) des [Infektionsschutzgesetzes](#) die Kontaktbeschränkungen ermöglicht, die seit März angeordnet worden sind.

¹¹ BAG 14.12.2006 – 8 AZR 628/05, NZA 2007, 262; dazu Kohte RdJB 2008, 198, 200.

¹² Kater/Leube SGB VII, 1997 § 21 Rn. 8.

¹³ dazu VGH BW PersR 2010, 455, 457 sowie Jenter/Faber PersR 210, 432, 435. Zu den administrativen Instrumenten der Bundesländer gehört hier der Einsatz der Kommunalaufsicht.

Das Infektionsschutzgesetz enthält aber auch präventive Instrumente; zu diesen gehört der **Hygieneplan**, der nach [§ 36 Infektionsschutzgesetz](#) in jeder Schule aufzustellen ist. Als 2001 mit dem Infektionsschutzgesetz das frühere Bundesseuchengesetz abgelöst wurde, schlug die Bundesregierung vor, dass in Fortsetzung von § 48 a BSeuchG eine besondere „infektionshygienische Überwachung“ in jeder Schule erfolgen solle¹⁴. Schulen und andere Gemeinschaftseinrichtungen sind für die Prävention besonders wichtig, weil hier die Übertragung von Krankheitserregern durch engen Kontakt begünstigt wird. Der Bundestag stimmte dieser Einschätzung zu, ergänzte aber die hoheitliche Überwachung durch das Gesundheitsamt durch ein basisdemokratisches Element – den Hygieneplan. Jede Schule wurde danach verpflichtet, **konkrete Maßnahmen zur Einhaltung der Infektionshygiene** festzulegen¹⁵. Das war sinnvoll, wurde aber in der Realität nicht immer effektiv umgesetzt.

In der Welt der Schulverwaltung wurden in der Zeit nach 2001 schrittweise Rahmenhygienepläne auf der Ebene der jeweiligen Bundesländer aufgestellt und veröffentlicht, in denen die einzelnen Elemente dieser Aufgabe formuliert worden. Letztlich überschritten diese Aufgaben sich mit dem Arbeitsstättenrecht, ohne dass die Verwaltungen diesen Zusammenhang ausdrücklich hervorhoben. Zur Planung der Toiletten wurde in einigen Ländern nur auf das jeweilige Bauordnungsrecht¹⁶ verwiesen. Das war wenig hilfreich, denn die Musterbauordnung und eine Reihe von Landesbauordnungen enthalten für Toiletten nur Regelungen für Wohnungen. Auch die Schulbau-Richtlinie schweigt zu Anforderungen an Toiletten.

Wesentlich konkreter war dagegen im Rahmen-Hygieneplan der Abschnitt „Reinigung und Desinfektion“, der neben der Bedeutung der Händehygiene verlangte, dass für jede Schule ein konkreter „Reinigungs- und Desinfektionsplan“ aufgestellt wird, der neben der Reinigungsfrequenz auch Regelungen zur Kontrolle und Überwachung zu enthalten hat. Dieses Beispiel zeigt, dass ein effektiver Hygieneplan auf der Ebene der jeweiligen Schule aufzustellen und zu realisieren ist. Ein Rahmenplan kann die im Gesetz vorgesehene Aufgabe nicht erfüllen, sondern nur eine Hilfestellung für die Arbeit am konkreten schulbezogenen Hygieneplan geben. Deswegen war es organisatorisch unzureichend, dass z.B. in Berlin am Freitag, den 24.4.2020 nachmittags der Rahmen-Hygieneplan für die zum Montag, den 27.4.2020 vorgesehene Teilöffnung von Schulen versandt wurde. Die schulischen Akteure benötigen einen angemessenen Zeitraum, um den Hygieneplan vor der Öffnung der Schule zu aktualisieren, zumal die Einbeziehung der Schulsachkostenträger erforderlich ist.

Schulen, in denen es einen realen Hygieneplan gibt, sind in der jetzigen Situation im Vorteil. Die notwendige Gefährdungsbeurteilung ist anhand des Hygieneplans durchzuführen und beginnt regelmäßig mit einem Vergleich von Plan und Wirklichkeit. Je geringer die Differenz zwischen beiden ist, desto einfacher und schneller kann die Öffnung der Schule realisiert werden.

¹⁴ BT-Drs 14/2530, S. 78

¹⁵ BT-Drs 14/3194, S. 80

¹⁶ Zum schwierigen Dialog zwischen Bauordnungs- und Arbeitsschutzrecht Kohte sis 2018, 269 ff

IV. Die Organisation des Hygieneschutzes

In den Hygieneplänen der Länder wird die Aufstellung des Hygieneplans der Schulleitung zugeordnet, die eine Person/Lehrkraft als Hygienebeauftragte einsetzen kann.

Arbeitsschutzausschuss und Personalrat fehlen hier vollständig. Das ist verfehlt, denn die Regelung der Hygiene ist, wie ihre Verortung im Arbeitsschutzrecht zeigt, eine Aufgabe auch des Arbeitsschutzes, so dass sie dem **Mitbestimmungsrecht des Personalrats** obliegt, wie sich aus [§ 75](#) Abs. 3 Nr. 11 [BPersVG](#) ergibt. In allen Bundesländern ist ein vergleichbares Mitbestimmungsrecht normiert, so dass in diesem Text auf die Einzelheiten der Länder nicht einzugehen ist¹⁷.

Zutreffend beginnt der aktuelle [Corona-Arbeitsschutzstandard des BMAS](#) mit den Beratungen im Arbeitsschutzausschuss und den Verhandlungen mit den Interessenvertretungen. Der **Arbeitsschutzausschuss** nach §§ [11](#), [16 ASiG](#) ist der „runde Tisch des Arbeitsschutzes“, in dem die verschiedenen Gruppen und Experten die Fach- und Organisationsfragen des Arbeitsschutzes beraten und damit ein Fundament für die Dienstvereinbarungen setzt. Auch die Schwerbehindertenvertretung wird hier einbezogen ([§ 178 SGB IX](#)).

Obgleich der Arbeitsschutzausschuss nach [§ 11 ASiG](#) betriebsbezogen – und damit problemnah – konstruiert ist, finden sich an den Schulen in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedliche Organisationsstrukturen¹⁸. In einigen Bundesländern ist der Ausschuss auf der Ebene der jeweiligen Regierungsbezirke angesiedelt; es gibt aber auch den Arbeitsschutzausschuss auf der Ebene der einzelnen Schule. Ein solcher Ausschuss kann den Vergleich von Plan und Wirklichkeit der Toilettenreinigung einfach vornehmen; der „weit oben“ angesiedelte Ausschuss ist geeignet, Konzeptionen zu beraten, kann aber keine kurzfristige „Nachjustierung“ der Reinigungspläne in der einzelnen Schule klären.

Die Unfallkasse NRW hat daher aufgrund dieses Dilemmas eine neue **ad-hoc-Maßnahme** vorgeschlagen: die Bildung eines **örtlichen Krisenstabs**¹⁹. Dies erscheint mir eine plausible Lösung des Dilemmas, wenn es an einem pluralen Gremium fehlt, das ortsnahe schnell die hygienebezogenen Maßnahmen klären kann. Da dieses Gremium funktional die Aufgaben eines örtlichen Arbeitsschutzausschusses übernimmt, ist auch der Krisenstab plural zusammensetzen und seine Struktur mit dem zuständigen Personalrat zu vereinbaren. In vergleichbarer Weise schlägt die Unfallkasse Berlin (www.unfallkasse-berlin.de) unter der markanten Überschrift „**Strukturen schaffen und miteinander reden – gerade in Krisenzeiten wichtig**“ die Bildung eines **schulinternen Krisenteams** vor. Damit wird die „Organisationslosigkeit“ der Muster-Hygienepläne überwunden, in denen zwar richtige Anforderungen genannt werden, aber ein Weg fehlt, wie diese umgesetzt werden. Vor allem

¹⁷ Zu den Differenzierungen, vor allem bei der Gefährdungsbeurteilung: HaKo-ArbSchR/Nitsche, 2. Aufl. 2018 BPersVR Rn. 79 f.

¹⁸ Kohte/Faber, (Fn. 2), S. 33 ff.

¹⁹ so auch der Arbeitsschutzstandard des BMAS.

ist nicht bekannt geworden, dass ein Bundesland seine Mittel der Kommunalaufsicht eingesetzt hat, um die Kooperation der Schulsachkostenträger sicherzustellen²⁰.

Auf dieser Grundlage ist dann die COVID-19-Hygiene zentrierte Gefährdungsbeurteilung zu realisieren. Angesichts der Dringlichkeit der Situation kann es geboten sein, in einem ersten Schritt die Gefährdungsbeurteilung nur auf die in diesem Kapitel erläuterten besonders dringlichen Hygienemaßnahmen zu beschränken und einen weiteren Zeitplan für die nächsten dringlichen Maßnahmen zu verabreden.

Damit zeigt sich, dass mehrere abgestufte und gestaltende Maßnahmen erforderlich sind, um den Hygieneschutz in jeder Schule zu realisieren. So bedürfen die oben erläuterten Anforderungen z.B. an die Organisation der Toilettennutzung, ihre Verzahnung mit der Arbeitszeitgestaltung sowie die Ergänzungen der bisherigen Reinigungspläne der aktuellen Konkretisierung. Dafür ergeben sich angesichts der unterschiedlichen Verhältnisse in den jeweiligen Schulen unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten, so dass damit die systematischen Voraussetzungen des Mitbestimmungsrechts der Interessenvertretungen gegeben sind, die sich aus [§ 75](#) Abs. 3 Nr. 11 [BPersVG](#) und dem jeweiligen Landesgesetz gegeben sind.

Danach ist in jedem Landespersonalvertretungsgesetz normiert, dass Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen und sonstigen Gesundheitsschädigungen der zwingenden Mitbestimmung des Personalrats unterliegen. Eine Infektion mit einem Virus ist eine solche Gesundheitsschädigung. Bereits früh ist daher entschieden worden, dass Schutzausrüstungen und vor allem auch Maßnahmen zum Hygiene- und Infektionsschutz dieser Norm zuzuordnen sind.²¹ In den letzten Monaten sind mehrere einschlägige Entscheidungen zu diesem Mitbestimmungstatbestand veröffentlicht worden. Das OVG Berlin-Brandenburg hat ballistische Schutzhelme der Polizei dem Gesundheitsschutz zugeordnet, da dieser Schutz eine Maßnahme ist, die auf jeden Fall der Gesundheit der Polizisten dienen.²² Anfang 2020 hat das OVG Münster entschieden, dass Schutzkleidung und weitere Schutzausrüstungen für Beamte, die nächtliche Kontrollen durchzuführen haben, Maßnahmen zum Gesundheitsschutz sind.²³ Im letzten Fall hat der Senat ausdrücklich bekräftigt, dass dem Personalrat auch ein Initiativrecht zusteht und auf diese Weise der Weg zu Stufenverfahren und zur Einigungsstelle geöffnet sind.

²⁰ dazu Kohte/Faber (Fn. 2), S. 88 ff; Jenter/Faber PersR 2012, 432, 435

²¹ VGH BW 27.09.1994 – PL 15 S 2844/93, PersR 1995, 214.

²² OVG Berlin-Brandenburg 09.10.2019 OVG 62 PV 16.18, juris.

²³ OVG Münster 28.01.2020 – 20 A 4193/18 PVB, juris.

Diese Entscheidungen zeigen deutlich, dass die hier beschriebenen Maßnahmen zum Hygieneschutz, vor allem zur Gestaltung der Sanitärräume und zur Organisation der Reinigung, Maßnahmen sind, die dem Gesundheitsschutz dienen,²⁴ so dass sie dem Mitbestimmungsrecht der Personalräte unterliegen.

Das Mitbestimmungsverfahren ist aber nach [§ 69](#) Abs. 1 [BPersVG](#) vom Dienstherrn vor der Entscheidung über die Maßnahme durchzuführen²⁵, so dass dieses Verfahren ebenfalls zu den Voraussetzungen der Öffnung der Schulen und jedes weiteren Öffnungsschritts gehört²⁶.

Im heutigen Personalvertretungsrecht wird – nicht ohne Widerspruch²⁷ - die Mitbestimmung des Personalrats im öffentlichen Dienst an den beiden Kategorien der Schutzzweckgrenze und der Verantwortungsgrenze gemessen. Regeln zum Gesundheitsschutz unterfallen regelmäßig nicht der Schutzzweckgrenze²⁸. Sie können nach der Rechtsprechung der Verantwortungsgrenze unterfallen, wenn die Maßnahme durch kollidierende Auswirkungen auf die Allgemeinheit geprägt ist. Dies wurde im letzten Jahrhundert so ausgelegt, dass kein Mitbestimmungsrecht des Personalrats bei der Asbestsanierung von Schulen eingreift. Diese Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht nach 2000 korrigiert, so dass auch in diesen Fällen das Mitbestimmungsrecht des Personalrats zu beachten ist²⁹. Unterschiedliche Meinungen gibt es über die Befugnisse der Einigungsstelle in diesen Fällen. Aus meiner Sicht ist bei der hier vorliegenden Konfliktlage jedoch kein Konflikt zwischen Bildungspolitik und Arbeitsschutz festzustellen, denn auch für die Schülerinnen und Schüler ist nach dem Unfallversicherungsrecht der Hygienestandard zu sichern. Der Hygieneplan nach [§ 36 Infektionsschutzgesetz](#) dient sowohl der Gesundheit sowohl der Lehrkräfte als auch der Schülerinnen und Schüler. Da insoweit der Hygieneschutz unteilbar ist, liegt hier dieser Konflikt nicht vor.³⁰

²⁴ so zur Mitbestimmung bei Reinigungsintervallen nach § 4 Abs. 2 ArbStättV bereits Kohte/Faber jurisPR 33/2009 Anm.5. Die frühere Entscheidung BVerwGE 74, 28 ist überholt, weil sie aus einem Zeitraum stammt, in dem im öffentlichen Dienst die ArbStättV normativ noch nicht galt.

²⁵ Weber in Richardi/Dörner/Weber BPersVG 5. Aufl. 2020 § 69 Rn. 10; Ilbertz/Widmaier/Sommer BPersVG 14. Aufl. 2019 § 69 Rn. 2.

²⁶ Im BetrVG wird in einer solchen Situation dem Betriebsrat ein Unterlassungsanspruch bei Missachtung des Mitbestimmungsrechts zuerkannt, zuletzt ArbG Berlin 27.04.2020 – 46 AR 50030/20: keine Beschäftigung vor Einigung über Hygieneschutzmaßnahmen. Zur kontroversen Diskussion im Personalvertretungsrecht Kohte PersR 2009, 224; Ilbertz/Widmaier/Sommer BPersVG 14. Aufl. 2018 § 83 Rn. 22a.

²⁷ Altvater BPersVG 10. Aufl. 2019 § 104 Rn.33; zur neueren Rechtsprechung des BVerwG Büge PersR 2003, 171.

²⁸ HK-ArbSchR/Nitsche BPersVR Rn. 21; OVG Münster PersV 2007, 18, 20; Kohte/Faber (Fn. 2) S. 103.

²⁹ Büge PersR 2003, 171

³⁰ Kohte RdJB 2008, 198, 217; Kohte/Faber (Fn. 2) S. 104.

Zusammenfassung

1. Die jeweilige Arbeitsschutzhygieneorganisation ist rechtzeitig mit dem Personalrat zu klären (Informations- und Mitbestimmungsrecht).
2. Die fachliche Beratung wird im Arbeitsschutzausschuss bzw einem ad-hoc-Gremium („Krisenstab/Krisenteam“) wahrgenommen. Auf diese Weise wird eine konkrete, der Situation der jeweiligen Schule angemessene Regelung gesichert.
3. Basis ist die hygienebezogene Gefährdungsbeurteilung. Für die Gefährdung durch das Virus kann auf die RKI-Veröffentlichungen zurückgegriffen werden, so dass diese Gefährdungsbeurteilung unverzüglich eingeleitet werden kann.
4. Wer einen funktionierenden Hygieneplan hat, kann sofort Plan und Wirklichkeit vergleichen; Defizite sind – je nach Gewicht – vor Schulöffnung oder in einem gemeinsam festzulegenden Zeitrahmen von wenigen Wochen zu beseitigen.
5. Wer trotz § 36 IfSG einen solchen Plan nicht hat, muss anhand der Arbeitsstättenregeln die Anforderungen an Toiletten und Reinigung/Lüftung klären und den Zeitrahmen festlegen, der dafür erforderlich ist. Je nach Intensität der Defizite ist zu unterscheiden zwischen Situationen, in denen es an den hygienegerechten Voraussetzungen jeglicher Schulöffnung fehlt bzw diese Öffnung nur auf einzelne Klassen bzw auf einzelne Tage zu beschränken ist.
6. Die Regelung der Hygiene ist ein Prozess, der während des Bestehens der pandemischen Lage regelmäßig durchzuführen ist, so dass jeder weitere Öffnungsschritt an die vorherige Fixierung und Erfüllung der konkreten schulbezogenen hygienischen Anforderungen zu binden ist.

Impressum

Herausgeber: Gewerkschaft Erziehung und
Wissenschaft, Verantwortlich: Marlis Tepe
Reifenberger Str. 21, 60489 Frankfurt am Main
Tel.: 069-78973-0
E-Mail: info@gew.de, Internet: www.gew.de

Foto Titel: Pixabay

 APRIL 2020