

Das Arbeitsschutzgesetz – ein Überblick

Seit dem 21. August 1996 ist das „Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien“ in Kraft.

Das Gesetz ist auf ein geteiltes Echo gestoßen. Äußerungen wie „kein gelungener Wurf“, „Hohn“, „Tarnnummer“ und „Verlegenheitslösung“¹⁾ einerseits und die Bewertung des Gesetzes „als großen Erfolg 20jähriger gewerkschaftlicher Aktivitäten auf europäischer und nationaler Ebene“²⁾ andererseits, umreißen die Unterschiedlichkeit in der Einschätzung.

Unter Berücksichtigung der Bedeutung für den öffentlichen Dienst sollen im folgenden die wesentlichen Inhalte des Gesetzes vorgestellt und – soweit dies zum derzeitigen Zeitpunkt möglich ist – kommentiert werden.

1. EG-rechtliche Vorgaben

Mit der Verabschiedung der einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahre 1986 und deren Inkrafttreten im Jahre 1987 haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft den politischen Willen zum Ausdruck gebracht, bis zum 31. 12. 1992 den europäischen Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen. Dieses Ziel ist in Artikel 8 a des Vertrages (EWGV) festgelegt worden. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden in den EWG-Vertrag die Artikel 100 a und 118 a eingefügt.

Nach Art. 100 a erläßt der Rat Maßnahmen zur Angleichung der nationalen Rechts- und Verwaltungsordnung, die die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Dazu gehören Richtlinien über sicherheitstechnische oder konstruktive Anforderungen an Geräte und Maschinen sowie Anforderungen über das Inverkehrbringen und die Verwendungen chemischer

Stoffe. Diese Richtlinien dienen neben der Schaffung des freien Binnenmarktes auch dem Gesundheitsschutz der Bürger und der Beschäftigten.

Nach Art. 118 a EWGV erläßt der Rat Vorschriften zur Verbesserung der Arbeitsumwelt, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen. Diese sogenannten „Arbeitsschutzrichtlinien“ dienen der Verbesserung der Arbeitsumwelt, dem Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer und betreffen somit den eigentlichen Arbeitsschutz. Bei diesem Richtlinienotyp handelt es sich um **Mindestvorschriften**, die bei der Umsetzung in nationales Recht nicht unterschritten werden dürfen. Die einzelnen Mitgliedstaaten sind jedoch nicht daran gehindert, Maßnahmen zu einem besseren Schutz der Arbeitsbedingungen beizubehalten oder zu ergreifen³⁾.

Von den Arbeitsschutzrichtlinien hat die „Richtlinie vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit“ (89/391/EWG), die sogenannte Arbeitsschutzrichtlinie, zentrale Bedeutung. Sie wird als „**Grundgesetz des betrieblichen Arbeitsschutzes**“ bezeichnet⁴⁾, da hier die Grundpflichten und die Verantwortung des Arbeitgebers für den Arbeitsschutz festgelegt worden sind. Nach Art. 18 Abs. 1 dieser Richtlinie waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, diese Richtlinie bis spätestens am 31. 12. 1992 in nationales Recht umzusetzen.

Um Vorgaben der EG nachzukommen, hat die Bundesregierung in der zwölften Legislaturperiode den Entwurf eines Gesetzes über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren eingebracht⁵⁾. Dieser Gesetzesentwurf wurde aufgrund politischer Widerstände nicht mehr verabschiedet. Die Bundesregierung legte dem Bundestag und auch dem Bundesrat einen neuen „schlankeren“ Gesetzesentwurf vor⁶⁾: Das „Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien“, welches einen Tag nach der Verkündung am 21. 8. 1996 in Kraft⁷⁾ trat und im folgenden Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) genannt wird.

2. Das Arbeitsschutzgesetz

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien sollen unmittelbar zwei EG-Richtlinien in deutsches Recht umgesetzt werden:

- die Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (ABl. EG Nr. L 183, S. 1) und

- die Richtlinie 91/383/EWG des Rates vom 25. Juni 1991 zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis (ABl. EG Nr. L 206, S. 19).

Parallel zum ArbSchG ist ein weiteres, für den Arbeits- und Gesundheitsschutz relevantes Gesetz, das „Gesetz zur Einordnung des Rechts der gesetzlichen Unfallversicherung in das Sozialgesetzbuch (Unfallversicherungs-Einordnungsgesetz – UEVG)“ verabschiedet worden. Auf das UEVG kann im folgenden aber nur am Rande eingegangen werden.

2.1 Aufbau

Das Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien besteht aus insgesamt sechs Artikeln:

- Mit Artikel 1, dem Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz – ArbSchG), ist die Umsetzung der materiellen Regelungen der EG-Rahmenrichtlinie beabsichtigt. Artikel 1 bildet den zentralen Kern des gesamten Gesetzes.

- In den Artikeln zwei bis fünf des Artikelgesetzes sind Änderungen des

1) o. V., Kein gelungener Wurf. Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutzrichtlinien, Sicher ist Sicher 1996, S. 384

2) Zur Einschätzung des DGB vgl. Arbeit & Ökologie, Nr. 18, 19/1996, S. 8

3) vgl. hierzu Koll. Arbeitsschutz im europäischen Binnenmarkt, DB 1989, S. 1239; vgl. auch Artikel 113 a Nr. 3 EWGV

4) vgl. Wlotzke, EG-Binnenmarkt und Arbeitsrechtsordnung, NZA 1990, S. 419

5) vgl. BT-Drucks. 12/6752; vgl. hierzu ausführlich: Bücker/Feldhoff/Kohe, Vom Arbeitsschutz zum Umweltschutz 1994, Rn. 261 ff.

6) vgl. BR-Drucks. 427/97 vom 14. 6. 96

7) BGBl. 20. 8. 1996 Nr. 43; S. 1246 ff.

Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz – ArbSchG)	
Erster Abschnitt Allgemeine Vorschriften	
§ 1 Zielsetzung und Anwendungsbereich § 2 Begriffsbestimmungen	
Zweiter Abschnitt Pflichten des Arbeitgebers	
§ 3 Grundpflichten des Arbeitgebers § 4 Allgemeine Grundsätze § 5 Beurteilung der Arbeitsbedingungen § 6 Dokumentation § 7 Übertragung von Aufgaben	§ 8 Zusammenarbeit mehrerer Arbeitgeber § 9 Besondere Gefahren § 10 Erste Hilfe und sonstige Notfallmaßnahmen § 11 Arbeitsmedizinische Vorsorge
§ 12 Unterweisung § 13 Verantwortliche Personen § 14 Unterrichtung und Anhörung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes	
Dritter Abschnitt Pflichten und Rechte der Beschäftigten	Vierter Abschnitt Verordnungsermächtigungen
§ 15 Pflichten der Beschäftigten § 16 Besondere Unterstützungspflichten § 17 Rechte der Beschäftigten	§ 18 Verordnungsermächtigungen § 19 Rechtsakte der europäischen Gemeinschaften und zwischenstaatliche Vereinbarungen § 20 Regelungen für den öffentlichen Dienst
Fünfter Abschnitt Schlußvorschriften	
§ 21 Zuständige Behörden; Zusammenwirken mit den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung § 22 Befugnisse der zuständigen Behörden § 23 Betrieblichen Daten; Zusammenarbeit mit anderen Behörden; Jahresbericht § 24 Ermächtigungen zum Erlaß von allgemeinen Verwaltungsvorschriften § 25 Bußgeldvorschriften § 26 Strafvorschriften	

sundheitsschutzes nicht mehr zwischen Arbeitern und Angestellten der gewerblichen Wirtschaft und im öffentlichen Dienst sowie Beamte unterschieden werden darf. So werden in § 2 Abs. 2 ArbSchG als Beschäftigte definiert:

1. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer,
2. die zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten,
3. arbeitnehmerähnliche Personen im Sinne des § 5 Abs. 1 des Arbeitsgerichtsgesetzes, ausgenommen die in Heimarbeit Beschäftigten und die ihnen Gleichgestellten,
4. Beamtinnen und Beamte,
5. Richterinnen und Richter,
6. Soldatinnen und Soldaten,
7. die in Werkstätten für Behinderte Beschäftigten.

Die Anwendung des Gleichbehandlungsprinzips wird im Gesetz allerdings nicht konsequent eingehalten. So enthält der § 20 ArbSchG im vierten Abschnitt des Artikel 1 **besondere Regelungen** für den **öffentlichen Dienst**. In § 20 Abs. 1 ArbSchG ist vorgesehen, daß für die Beamten der Länder, Gemeinden und sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts das Landesrecht regelt, ob und inwieweit die nach § 18 ArbSchG erlassenen Rechtsverordnungen (vgl. hierzu weiter unten) gelten.

Eine weitere Besonderheit für den öffentlichen Dienst ergibt sich aus § 20 Abs. 2 ArbSchG. Dort heißt es: *„Für bestimmte Tätigkeiten im öffentlichen Dienst des Bundes, insbesondere bei der Bundeswehr, der Polizei, den Zivil- und Katastrophenschutzdiensten, dem Zoll oder den Nachrichtendiensten, können das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium des Innern, das Bundesministerium für Verkehr, das Bundesministerium der Verteidigung oder das Bundesministerium der Finanzen, soweit sie hierfür jeweils zuständig sind, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß Vorschriften dieses Gesetzes ganz oder zum Teil nicht anzuwenden sind, soweit öffentliche Belange dies zwingend erfordern, insbesondere zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit.“*

Für Tätigkeiten des öffentlichen Dienstes, die nicht dem Bund zuzuordnen sind (Länder, Gemeinden und sonstige landesunmittelbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) können entsprechende Regelungen durch Landesrecht getroffen werden.

Gesetzes über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit, des Betriebsverfassungsgesetzes, der Gewerbeordnung und des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes festgelegt. Artikel sechs regelt das Inkrafttreten, wobei das Gesetz am 21. 8. 1996 in Kraft getreten ist. Hiervon ausgenommen ist der § 6 Abs. 1 ArbSchG, in dem die Dokumentationspflicht des Arbeitgebers festgelegt ist. Dieser § 6 Abs. 1 ArbSchG tritt erst am 21. 8. 1997 in Kraft.

Der zentrale Artikel 1 – das eigentliche ArbSchG – besteht, wie aus obiger Abbildung ersichtlich ist, aus fünf Abschnitten und insgesamt 26 Paragraphen, wobei der zweite Abschnitt

„Pflichten des Arbeitgebers“ mit zwölf Paragraphen den größten Raum einnimmt.

2.2 Darstellung und Kommentierung der wesentlichen Inhalte

2.2.1 Arbeits- und Gesundheitsschutz für nahezu alle Beschäftigte

Unter dem Aspekt der Gleichbehandlung aller Beschäftigten ist es als Fortschritt zu werten, daß das ArbSchG für nahezu alle Beschäftigtengruppen und für alle Tätigkeitsbereiche gilt. Für die Beschäftigten des **öffentlichen Dienstes** heißt dies, daß hinsichtlich des Arbeits- und Ge-

Hinsichtlich des **persönlichen Geltungsbereichs** ist – unabhängig von der Situation im öffentlichen Dienst – zu kritisieren, daß in Abweichung von der EG-Richtlinie das ArbSchG die in Heimarbeit Beschäftigten und die ihnen Gleichgestellten ausklammert. „Angesichts der steigenden Zahl der Personen, die in Heimarbeit beschäftigt sind und der Art der Arbeiten, die in Heimarbeit geleistet werden, sowie den damit verbundenen Gefährdungen, hat die Ausklammerung zur Folge, daß hier Unfälle und Gesundheitsschäden bewußt in Kauf genommen werden⁸⁾“.

2.2.2 Bessere Voraussetzungen für einen präventiven Arbeits- und Gesundheitsschutz

Das ArbSchG bietet, trotz bestehender Defizite, verbesserte Möglichkeiten für einen **präventiven Arbeits- und Gesundheitsschutz**. Dies gilt sowohl für die private Wirtschaft als auch für den öffentlichen Dienst.

Längst überfällig war die Streichung des für den gewerblichen Bereich bislang geltenden § 120 a Gewerbeordnung (Artikel 4 zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie und weiterer Arbeitsschutzrichtlinien). Nach § 120 a Gewerbeordnung war der Arbeitgeber zwar dazu verpflichtet, die Beschäftigten vor Gefahren für Leben und Gesundheit zu schützen, allerdings nur insoweit, „wie es die Natur des Betriebes gestattet.“ Diese in der privatwirtschaftlichen Praxis nicht unerhebliche Einschränkung gilt nun nicht mehr. Private wie öffentliche Arbeitgeber haben nach dem § 3 ArbSchG nun vielmehr – und zwar auf eigene Kosten – **vorbeugende Arbeitsschutzmaßnahmen** zu treffen (§ 3 ArbSchG).

Grundsätze

Nach § 4 ArbSchG hat der Arbeitgeber bei Maßnahmen des Arbeitsschutzes von folgenden **allgemeinen Grundsätzen** auszugehen:

- Die Gestaltung der Arbeit hat so zu erfolgen, daß eine Gefährdung für Leben und Gesundheit möglichst vermieden und verbleibende Gefährdungen möglichst gering gehalten werden;
- Gefahren sind an ihrer Quelle zu bekämpfen;
- Bei den Maßnahmen sind der Stand der Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene sowie sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen;

- Bei der Planung der Maßnahmen ist das Ziel zu verfolgen, Technik, Arbeitsorganisation, sonstige Arbeitsbedingungen, soziale Beziehungen und Einfluß der Umwelt auf den Arbeitsplatz sachgerecht zu verknüpfen;
- Individuelle Schutzmaßnahmen sind nachrangig;
- Spezielle Gefahren für besonders schutzbedürftige Beschäftigungsgruppen sind zu berücksichtigen;
- Den Beschäftigten sind geeignete Anweisungen zu erteilen;
- Mittelbar und unmittelbar geschlechtsspezifische Regelungen dürfen nur dann erfolgen, wenn sie aus biologischen Gründen zwingend erforderlich sind.

Prävention

Verbesserte Voraussetzungen einer **Prävention** bieten auch die §§ 5 und 6 ArbSchG.

Nach § 5 Abs. 1 ArbSchG ist der Arbeitgeber in der Pflicht, „durch eine Beurteilung der für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdung zu ermitteln, welche Maßnahmen des Arbeitsschutzes erforderlich sind.“

Gemäß § 5 Abs. 3 ArbSchG kann sich eine Gefährdung insbesondere ergeben durch

- die Gestaltung und Einrichtung der Arbeitsstätte und des Arbeitsplatzes,
- physikalische, chemische und biologische Einwirkungen,
- die Gestaltung, die Auswahl und den Einsatz von Arbeitsmitteln, insbesondere Arbeitsstoffen, Maschinen, Geräten und Anlagen sowie den Umgang damit,
- die Gestaltung von Arbeits- und Fertigungsverfahren, Arbeitsabläufen und Arbeitszeit und deren Zusammenwirken,
- unzureichende Qualifikation und Unterweisung der Beschäftigten.

Dokumentationspflichten

Neben der Beurteilung der Arbeitsbedingungen sieht das Gesetz zusätzlich **Dokumentationspflichten** des Arbeitgebers vor. So muß nach § 6 Abs. 1 ArbSchG der Arbeitgeber über Unterlagen verfügen, aus denen das Ergebnis der Gefährdungsbeurteilung, der von ihm festgelegten Maßnahmen des Arbeitsschutzes und das Ergebnis ihrer Überprüfung ersichtlich sind.

Der Arbeitgeber muß nicht notwendigerweise für jeden einzelnen Arbeitsplatz gesonderte Unterlagen führen. Bei gleichartiger Gefährdungssituation ist es nach § 6 Abs. 1 Satz 2 ArbSchG ausreichend, wenn

die Unterlagen zusammengefaßte Angaben enthalten.

Ob und inwieweit die Verpflichtung des Arbeitgebers, eine Gefährdungsbeurteilung durchzuführen und die Ergebnisse der Beurteilung zu dokumentieren, tatsächlich zu einer stärkeren Prävention führt, dürfte letztlich davon abhängig sein, wie die Regelungsspielräume vor Ort ausgefüllt werden⁹⁾. Handlungs- und Regelungsbedarf könnte sich etwa bei folgenden Punkten ergeben:

● Wer führt die Beurteilung durch?

Zwar ist im Gesetz geregelt, daß den Betriebsärzten und den Fachkräften für Arbeitssicherheit die Aufgabe obliegt, die Beurteilung eines Arbeitsplatzes oder einer Tätigkeit durchzuführen. Doch dürfte davon auszugehen sein, daß die beiden Zielgruppen nicht immer ausreichend qualifiziert sein dürften, um entsprechende Beurteilungen durchzuführen. Möglicherweise wird die Hinzuziehung von externen Sachverständigen unumgänglich sein.

● Was wird beurteilt?

Die in § 5 Abs. 3 ArbSchG aufgelisteten Gefährdungsursachen sind zum einen nicht als abschließend zu verstehen und zum anderen in Abhängigkeit von der Art des Arbeitsplatzes bzw. der Tätigkeit zu konkretisieren. Eine Festlegung dessen, was letztendlich zu beurteilen ist, kann folglich immer nur auf betrieblicher Ebene getroffen werden.

Auslegungsschwierigkeiten dürften im Hinblick auf § 5 Abs. 2 ArbSchG vorprogrammiert sein. Dort heißt es, daß bei gleichartigen Arbeitsbedingungen die Beurteilung eines Arbeitsplatzes oder einer Tätigkeit ausreichend ist. Was aber sind gleichartige Arbeitsbedingungen? Ist etwa von gleichartigen Arbeitsbedingungen auszugehen und damit nur ein Arbeitsplatz zu beurteilen, wenn in der Rechnungsprüfungsabteilung eines Unternehmens 20 Bildschirmarbeitsplätze existieren, die zwar für die gleiche Tätigkeit eingerichtet wurden, sich aber hinsichtlich technischer Ausstattung, Beleuchtungsverhältnisse

8) Angermaier, Das neue Arbeitsschutzgesetz, AiB, 1996, S. 523

9) vgl. auch Nahrman/Kiesche, Das neue Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) – Auswirkungen in Büro und Verwaltung, BR-Info 10/96, S. 161 ff.

und Aufstellung im Raum qualitativ unterscheiden? Wer entscheidet darüber, ob gleichartige Arbeitsbedingungen vorliegen? Eigenmächtig der Arbeitgeber, die Betriebsärzte und die Fachkräfte für Arbeitssicherheit allein oder gemeinsam mit dem Betriebs- bzw. Personalrat?

● Wann und wie oft wird beurteilt?

Keine Aussagen werden im ArbSchG dazu getroffen, ob und wenn ja, wann Gefährdungsbeurteilungen zu wiederholen sind. Aus § 3 Abs. 1 ArbSchG geht zwar hervor, daß Maßnahmen sich ändernden Gegebenheiten anzupassen sind. Unseres Erachtens müßten spätestens dann Gefährdungsbeurteilungen wiederholt werden. Ob dies in der betrieblichen Praxis aber ohne weiteres so geschehen wird, dürfte mehr als fraglich sein.

Vergegenwärtigt man sich, daß vom ArbSchG wichtige Impulse für eine wirksame Prävention bei der Arbeit ausgehen sollen, ist nicht nachvollziehbar, daß nach § 6 Abs. 1 ArbSchG Arbeitgeber mit 10 oder weniger Beschäftigten von der Dokumentationspflicht befreit sind. Und kaum ist das ArbSchG in Kraft getreten, wird durch das am 13. 9. 96 beschlossene Arbeitsrechtliche Gesetz zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung (Arbeitsrechtliches Beschäftigungsförderungsgesetz) die Ausnahmeregelung hinsichtlich der Dokumentationspflichten auch noch ausgeweitet. So ist in Artikel 9 des Gesetzes (Änderung des Arbeitsschutzgesetzes) geregelt, daß bei der Feststellung der Zahl der Beschäftigten, „... Teilzeitbeschäftigte mit einer regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von nicht mehr als zehn Stunden mit 0,25, nicht mehr als 20 Stunden mit 0,5 und nicht mehr als 30 Stunden mit 0,75 zu berücksichtigen“ sind.

Vor dem Hintergrund, daß Beschäftigte in Kleinbetrieben vergleichsweise großen Unfallgefahren ausgesetzt sind¹⁰⁾ und in entsprechenden Betrieben Arbeitsschutzregeln bislang nur im geringen Umfang beachtet werden¹¹⁾, ist die nur eingeschränkte Wirkung des Arbeitsschutzes in Kleinbetrieben u. E. nicht vertretbar. Außerdem widerspricht es der Intention der Europäischen Gemeinschaft, einen einheitlichen, für alle Beschäftigten gültigen Arbeits- und Gesundheitsschutz auf nationaler Ebene zu verwirklichen, wenn Kleinbetriebe von einer wesentlichen, der

Prävention förderlichen Bestimmung ausgeschlossen sind.

Neben den angesprochenen Grundpflichten sowie der Verpflichtung, die Arbeitsbedingungen zu beurteilen und die Ergebnisse zu dokumentieren, sind im ArbSchG weitere Pflichten des Arbeitgebers festgelegt.

§ 7 ArbSchG bestimmt, daß der Arbeitgeber bei der Übertragung von Arbeiten auf Beschäftigte darauf zu achten hat, daß diese körperlich (z. B. Hör- oder Sehfähigkeit) und geistig (z. B. Auffassungsgabe)¹²⁾ in der Lage sind, die für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Aufgabenerfüllung zu beachtenden Bestimmungen und Maßnahmen einzuhalten.

Zusammenarbeit mehrerer Arbeitgeber

Da sich besondere Gefahren dadurch ergeben können, daß auf einer Arbeitsstätte Personen von mehr als einem Arbeitgeber beschäftigt werden, legt § 8 ArbSchG Grundpflichten fest, die von allen Arbeitgebern beachtet werden müssen. Werden Beschäftigte mehrerer Arbeitgeber zeitlich und örtlich gemeinsam tätig, sind die Arbeitgeber verpflichtet, bei der Durchführung der Sicherheits- und Gesundheitsbestimmungen zusammenzuarbeiten. Sie haben sich insbesondere gegenseitig und ihre Beschäftigten über die bei den Arbeiten möglichen Gefahren für Sicherheit und Gesundheitsschutz zu unterrichten und Maßnahmen zur Verhütung dieser Gefahren abzustimmen.

Zudem hat sich der Arbeitgeber nach Art und Tätigkeit zu vergewissern, daß die Beschäftigten anderer Arbeitgeber, die in seinem Betrieb tätig werden, hinsichtlich der Gefahren für Sicherheit und Gesundheit während ihrer Tätigkeit in seinem Betrieb angemessene Anweisungen erhalten haben. Von der Regelung des § 8 ArbSchG wird insbesondere der Einsatz von Fremdfirmen für Reinigungs- und Reparaturarbeiten in Produktionsanlagen, Verkehrsbetrieben, Werkstätten, Laboratorien oder Krankenhäusern erfaßt. Hier ist häufig die Unkenntnis über die von der Arbeitsstätte ausgehenden Gefahren bereits ein zusätzliches vermeidbares Gefahrenmoment. Art und Weise sowie Umfang der Erfüllung der Pflicht, sich über eine angemessene Unterrichtung zu vergewissern, richten sich entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nach der Gefährlichkeit der in dem Betrieb anfallenden Tätigkeiten¹³⁾.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist § 16 Abs. 2 UVEG. Danach gelten die Unfallverhütungsvorschriften eines Unfallversicherungsträgers zukünftig auch für ausländische Unternehmen und Arbeitnehmer, selbst für den Fall, daß sie keinem Unfallversicherungsträger angehören¹⁴⁾. Angermaier weist zu Recht darauf hin, daß zukünftig Betriebs- und Personalräte, aber auch die Technischen Aufsichtsdienste der Berufsgenossenschaften zu kontrollieren haben, ob ausländische Unternehmen die Bestimmungen einhalten und ob die Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen hinsichtlich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ausreichend erfolgt¹⁵⁾.

Besondere Gefahren – Notfälle

§ 9 Abs. 1 ArbSchG verpflichtet den Arbeitgeber, Maßnahmen zu treffen, damit nur Beschäftigte Zugang zu besonders gefährlichen Arbeitsbereichen haben, die zuvor geeignete Anweisungen erhalten haben.

§ 9 Abs. 2 ArbSchG gibt dem Arbeitgeber auf, Vorkehrungen zu treffen, daß alle Beschäftigten, die einer unmittelbaren erheblichen Gefahr ausgesetzt sind oder sein können, frühzeitig über diese Gefahren und die getroffenen oder zu treffenden Schutzmaßnahmen zu unterrichten sind. Zudem hat der Arbeitgeber Vorkehrungen zu treffen, daß die Beschäftigten bei unmittelbarer erheblicher Gefahr für die eigene Sicherheit oder die Sicherheit anderer Personen die geeigneten Maßnahmen zur Gefahrenabwehr selbst treffen können, wenn der zuständige Vorgesetzte nicht erreichbar ist. Den Beschäftigten dürfen aus ihrem Handeln keine Nachteile entstehen, es sei denn, sie haben vorsätzlich oder grob fahrlässig ungeeignete Maßnahmen getroffen.

Ferner hat der Arbeitgeber nach § 9 Abs. 3 ArbSchG Maßnahmen zu treffen, die es den Beschäftigten bei unmittelbarer erheblicher Gefahr ermöglichen, sich durch sofortiges Verlassen der Arbeitsplätze in Sicherheit zu bringen.

§ 10 ArbSchG enthält Regelungen über Vorkehrungen, die der Arbeitgeber treffen muß für Erste Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung der Beschäftigten. Anzahl, Ausbildung und Ausrüstung dieser Beschäftigten, die

10) vgl. hierzu Angermaier, a. a. O., S. 525

11) vgl. Bäcker/Feldhoff/Kohe, a. a. O., Rn. 98

12) vgl. BT-Drucks. 13/3540, S. 17

13) So die Begründung in der BT-Drucks. 13/3540, S. 17

14) vgl. Angermaier, a. a. O., S. 526

15) vgl. Angermaier, a. a. O., S. 526

für diese Tätigkeiten benannt werden, müssen in angemessenem Verhältnis zu der Zahl der Beschäftigten und zu den bestehenden Gefahren stehen. Vor der Benennung der Personen hat der Arbeitgeber den Betriebs- oder Personalrat zu hören, wobei weitergehende Rechte, z. B. nach dem Betriebsverfassungs- oder Personalvertretungsgesetz unberührt bleiben. Der Arbeitgeber kann die Aufgaben „Erste Hilfe und Notfallmaßnahmen“ selbst übernehmen, wenn er über die erforderliche Ausbildung und Ausrüstung verfügt. Die in § 10 ArbSchG enthaltenen Regelungen stellen im Vergleich zu den bislang geltenden Bestimmungen keinen Fortschritt dar¹⁶⁾.

Vorsorge

In § 11 ArbSchG wird die arbeitsmedizinische Vorsorge geregelt. Die Bestimmung beschränkt sich darauf, den Arbeitgeber zu verpflichten, den Beschäftigten unbeschadet der Pflichten aus anderen Rechtsvorschriften zu ermöglichen, sich je nach Gefahren für ihre Sicherheit und Gesundheit untersuchen zu lassen. Eine Einschränkung findet allerdings insofern statt, daß eine Untersuchungspflicht bzw. ein Untersuchungsrecht nicht besteht, wenn auf der Basis der Gefährdungsermittlung nicht mit einem Gesundheitsschaden zu rechnen ist.

Unterweisung – Durchführung

§ 12 ArbSchG verpflichtet den Arbeitgeber, die Beschäftigten bei der Arbeit während ihrer Arbeitszeit ausreichend und angemessen zu unterweisen. Die Unterweisung umfaßt die Anweisungen und Erläuterungen, die eigens auf den Arbeitsplatz oder den Aufgabenbereich ausgerichtet sind. Eine Unterweisung muß bei der Einstellung, bei Veränderungen im Aufgabenbereich, der Einführung neuer Arbeitsmittel oder einer neuen Technologie erfolgen.

In § 12 Abs. 2 ArbSchG wird die Pflicht zur umfassenden Unterweisung bei einer Arbeitnehmerüberlassung dem Entleiher auferlegt.

§ 13 ArbSchG legt fest, daß der Arbeitgeber für die Erfüllung der Arbeitsschutzbestimmungen des zweiten Abschnitts verpflichtet ist. Neben dem Arbeitgeber können aber auch folgende Personen verantwortlich gemacht werden:

- sein gesetzlicher Vertreter,
- das vertretungsberechtigte Organ einer juristischen Person,
- der vertretungsberechtigte Gesellschafter einer Personenhandelsgesellschaft,

● Personen, die mit der Leitung eines Unternehmens oder eines Betriebes beauftragt sind, im Rahmen der ihnen übertragenden Aufgaben,

● sonstige nach § 13 Abs. 2 ArbSchG oder nach einer aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung oder nach einer Unfallverhütungsvorschrift beauftragte Personen im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse.

§ 13 Abs. 2 ArbSchG stellt klar, daß der Arbeitgeber die Möglichkeit hat, ihm obliegende Arbeitsschutzpflichten auf zuverlässige und fachkundige Personen zu übertragen. Eine entsprechende Beauftragung hat schriftlich zu erfolgen.

Da für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eine Regelung wie § 81 BetrVG fehlt¹⁷⁾, ist ein besonderer Paragraph der „Unterrichtung und Anhörung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes“ gewidmet (§ 14 ArbSchG). Nach § 14 Abs. 1 ArbSchG sind die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes vor Beginn der Beschäftigung und bei Veränderungen in ihren Arbeitsbereichen über Gefahren für Sicherheit und Gesundheit, denen sie bei der Arbeit ausgesetzt sein können, sowie über die Maßnahmen und Einrichtungen zur Verhütung dieser Gefahren und die nach § 10 Abs. 2 ArbSchG getroffenen Maßnahmen zu unterrichten.

Sowohl hinsichtlich des § 12 Abs. 1 ArbSchG als auch hinsichtlich des § 14 Abs. 1 ArbSchG ist die Kritik angebracht, daß die Unterweisungspflichten des Arbeitgebers nur recht vage formuliert sind. Wünschenswert wären konkrete Festlegungen dahingehend, in welchen Zeitabständen Unterweisungen zu wiederholen sind und wie die Unterweisung den Zielgruppen entsprechend zu erfolgen hat.

In § 14 Abs. 2 ArbSchG ist geregelt, daß für den Fall, daß in Betrieben des öffentlichen Dienstes keine Vertretung der Beschäftigten besteht, der Arbeitgeber die Beschäftigten zu allen Maßnahmen zu hören hat, die Auswirkungen auf Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten haben können.

2.2.3 Pflichten und Rechte der Beschäftigten

Im dritten Abschnitt des ArbSchG werden erstmals im staatlichen Arbeitsschutzrecht auch Pflichten und Rechte der Beschäftigten geregelt. Dieses ist sinnvoll, denn die besten Schutzvorkehrungen nutzen nichts,

wenn sich die Beschäftigten nicht sicherheitsgerecht verhalten und nicht im Rahmen der eigenen Möglichkeiten auch für Sicherheit und Gesundheitsschutz sorgen¹⁸⁾.

Nach § 15 Abs. 1 ArbSchG sind die Beschäftigten verpflichtet, nach ihren Möglichkeiten sowie gemäß der Unterweisung und Weisung des Arbeitgebers für ihre Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit Sorge zu tragen. In gleicher Weise haben die Beschäftigten auch für die Sicherheit und Gesundheit der Personen zu sorgen, die von ihren Handlungen oder Unterlassungen bei der Arbeit betroffen sind.

In § 16 ArbSchG werden den Beschäftigten besondere **Unterstützungspflichten** auferlegt. Sie haben nach § 16 Abs. 1 ArbSchG den Arbeitgeber oder dem zuständigen Vorgesetzten jede von ihnen festgestellte unmittelbare erhebliche Gefahr für die Sicherheit und Gesundheit sowie jeden an den Schutzsystemen festgestellten Defekt zu melden. Darüber hinaus haben die Beschäftigten gemeinsam mit dem Betriebsarzt und der Fachkraft für Arbeitssicherheit den Arbeitgeber darin zu unterstützen, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit zu gewährleisten und seine Pflichten entsprechend der behördlichen Aufgaben zu erfüllen (§ 16 Abs. 2 ArbSchG).

§ 17 Abs. 1 ArbSchG gibt den Beschäftigten das Recht, dem Arbeitgeber **Vorschläge** zu allen Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes zu machen.

Für Beamtinnen und Beamten des Bundes ist § 171 Bundesbeamtengesetz, wonach Beamte Anträge und Beschwerden auf dem Dienstweg vorbringen können, anzuwenden. § 60 des Beamteneinkommengesetzes und entsprechendes Landesrecht bleiben unberührt.

§ 17 Abs. 2 ArbSchG räumt den Beschäftigten ein außerbetriebliches **Beschwerderecht** ein, wonach sich Beschäftigte, ohne daß ihnen daraus Nachteile entstehen dürfen, an die zuständigen Behörden wenden können.

Die Wahrnehmung des außerbetrieblichen Beschwerderechts ist allerdings an mehrere Bedingungen geknüpft:

– Die Beschäftigten müssen auf der Basis konkreter Anhaltspunkte zu

16) vgl. Angermaier, a. a. O., S. 527

17) § 81 BetrVG regelt die Unterrichtung und Erörterungspflicht des Arbeitgebers

18) vgl. BT-Drucks. 13/3540, S. 20

dem Ergebnis kommen, daß die vom Arbeitgeber getroffenen Maßnahmen und bereitgestellten Mittel nicht ausreichend sind, um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Arbeit zu gewährleisten.

– Der Arbeitgeber hat auf entsprechende Beschwerden von Beschäftigten keine Abhilfe geschaffen.

Es kann davon ausgegangen werden, daß angesichts dieser Bedingungen die meisten Beschäftigten den Weg scheuen werden, sich an die für den Arbeits- und Gesundheitsschutz zuständige Behörde zu wenden. Angesichts der Definitionsunbestimmtheit dürften darüber hinaus auch rechtliche Auseinandersetzungen vorprogrammiert sein¹⁹⁾.

2.2.4 Verordnungsermächtigungen

Der vierte Abschnitt enthält in den §§ 18 bis 20 ArbSchG Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen.

§ 18 Abs. 1 ArbSchG ermächtigt die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorzuschreiben, welche Maßnahmen der Arbeitgeber und die sonstigen verantwortlichen Personen zu treffen haben und wie sich die Beschäftigten zu verhalten haben, um ihre jeweiligen Pflichten, die sich aus dem ArbSchG ergeben, zu erfüllen. Diese Ermächtigungsnorm wird in Abs. 2 dadurch konkretisiert, daß genau bestimmt wird, welche Gegenstände insbesondere durch Rechtsverordnungen geregelt werden können. So kann insbesondere in Rechtsverordnungen geregelt werden,

● daß und wie zur Abwehr bestimmter Gefahren Dauer und Lage der Beschäftigung oder die Zahl der Beschäftigten begrenzt werden muß,

● daß der Einsatz bestimmter Arbeitsmittel oder -verfahren mit besonderen Gefahren für die Beschäftigten verboten ist oder der zuständigen Behörde angezeigt oder von ihr erlaubt sein muß oder besonders gefährdete Personen dabei nicht beschäftigt werden dürfen,

● daß bestimmte, besonders gefährliche Betriebsanlagen einschließlich der Arbeits- und Fertigungsverfahren vor Inbetriebnahme, in regelmäßigen Abständen oder auf behördliche Anordnung fachkundig geprüft werden müssen,

● daß Beschäftigte, bevor sie eine bestimmte gefährdende Tätigkeit aufnehmen oder fortsetzen oder nachdem sie sie beendet haben, arbeits-

medizinisch zu untersuchen sind und welche besonderen Pflichten der Arzt zu beachten hat.

Mittlerweile hat die Bundesregierung dem Bundesrat zwecks Zustimmung eine Verordnung zur Umsetzung von EG-Einzelrichtlinien zur EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz vorgelegt. Im einzelnen sind dies die Richtlinien

– über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Benutzung persönlicher Schutzausrüstungen (89/656/EWG),

– bei der manuellen Handhabung von Lasten (90/269/EWG),

– bei der Arbeit an Bildschirmgeräten (90/270/EWG)

und

– in Arbeitsstätten (89/654/EWG)²⁰⁾.

§ 19 ArbSchG enthält eine Verordnungsermächtigung, damit die Konformität des nationalen Arbeitsschutzrechts mit Rechtsakten der EG, Beschlüssen internationaler Organisationen sowie zwischenstaatlichen Vereinbarungen sichergestellt werden können.

§ 20 ArbSchG enthält – wie bereits erwähnt – Besonderheiten für den öffentlichen Dienst, wobei u.a. durch Verordnungen von Bundesressort bzw. durch Landesrecht die Nichtanwendung des ArbSchG bestimmt werden kann.

2.2.5 Konsequenzen für den überbetrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz

Die Überwachung der Einhaltung des ArbSchG sowie der aufgrund des Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen obliegt den zuständigen staatlichen Behörden (§ 21 Abs. 1 ArbSchG). Darüber hinaus haben die zuständigen Behörden die Arbeitgeber bei der Erfüllung ihrer Pflichten zu beraten (§ 21 Abs. 1 ArbSchG).

Das ArbSchG schreibt vor, daß die zuständigen Landesbehörden und die Unfallversicherungsträger bei der Überwachung eng zusammenarbeiten und den Erfahrungsaustausch fördern (§ 21 Abs. 3 ArbSchG). Darüber hinaus wird die Möglichkeit eröffnet, daß die für den Arbeitsschutz zuständige Landesbehörde zu spezifizierende Teile ihrer Überwachungsaufgaben mittels Vertrag mit den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung auf diese übertragen kann (§ 21 Abs. 4 ArbSchG).

Angermaier sieht in diesem Zusammenhang die Gefahr, daß infolge der Sparpolitik der Länder „längerfristig

der vollständige Ausstieg der Länder aus ihrer Überwachungspflicht erfolgt“²¹⁾. Da auch bei den Unfallversicherungsträgern die Spardiskussion immer mehr in den Vordergrund gerückt sei, reichten schon jetzt die personellen Kapazitäten nicht aus, um den Aufgaben nachzukommen²²⁾.

In § 21 Abs. 5 ArbSchG ist geregelt, daß für den Bereich des **öffentlichen Dienstes** des Bundes die **„Zentralstelle für Arbeitsschutz beim Bundesministerium des Innern“** die zuständige Überwachungsbehörde ist. In deren Auftrag handelt die Bundesausführungsbehörde für Unfallversicherung. Für die Geschäftsbereiche des **Bundesministers für Verkehr**, des **Bundesministeriums der Verteidigung** und des **Auswärtigen Amtes**, für die **Nachrichtendienste** des Bundes und des **Bundesministeriums für Post und Telekommunikation** sind **besondere Stellen** mit der Durchführung des Gesetzes betraut (§ 21 Abs. 5 ArbSchG).

3. Fazit

Das ArbSchG entspricht sicherlich **nicht** in allen Belangen den Anforderungen eines modernen, **ganzheitlich orientierten Arbeitsschutzsystems**²³⁾. So sind insbesondere die Ausnahmebestimmungen hinsichtlich der Dokumentationspflichten von Kleinbetrieben, die Ausklammerung von Heimarbeitern sowie die Sonderbestimmungen für Teile des öffentlichen Dienstes nicht mit den Vorstellungen eines fortschrittlichen Arbeitsschutzes in Einklang zu bringen.

Darüber hinaus ist die große Chance vertan worden, dem Beschluß des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 1981 entsprechend endlich ein einheitliches Arbeitsschutzgesetzbuch zu schaffen. Vielmehr ist zu den verstreuten Regelungen ein weiteres Gesetz hinzugekommen²⁴⁾.

Dennoch darf nicht übersehen werden, daß das ArbSchG **fortschrittliche Elemente** enthält. Die weitgehend gleichberechtigte Einbeziehung

19) vgl. auch Angermaier, a. a. O., S. 527

20) Mit Inkrafttreten der Verordnung zur Änderung der Verordnung über Arbeitsstätten wäre auch der öffentliche Dienst einbezogen. So heißt es in § 1 der Verordnung: „Diese Verordnung gilt für Arbeitsstätten in Betrieben, in denen das Arbeitsschutzgesetz Anwendung findet.“

21) Angermaier, a. a. O., S. 528

22) vgl. Angermaier, a. a. O., S. 528

23) Zu Anforderungen an ein umfassendes Arbeitsschutzmanagement vgl. Bucker, Feldhoff, Kothe, a. a. O., Rn. 107 ff.

24) vgl. o. V., a. a. O., S. 384 (Fn. 1)

aller Beschäftigten in das Arbeitsschutzrecht, der präventive Anspruch des Gesetzes und die grundsätzliche Pflicht des Arbeitgebers, Schutzmaßnahmen zu organisieren, seien beispielhaft genannt. Bei aller Kritik im

Detail schafft das ArbSchG die Möglichkeit, die EG-Rahmenrichtlinie in nationales Recht umzusetzen.

Ob das ArbSchG der doch sehr differenzierten betrieblichen Wirklichkeit gerecht und vor Ort gelebt wird,

dürfte aber nicht zuletzt vom Umsetzungswillen und der Umsetzungsfähigkeit der Betriebs- und Personalräte abhängen.

Dr. Ulrich Fischer/Bruno Schierbaum
BTQ Niedersachsen

BTQ

**BERATUNGSSTELLE FÜR
TECHNOLOGIEFOLGEN UND QUALIFIZIERUNG**
im Bildungswerk der DAG im Lande Niedersachsen e.V.

Donnerschweer Str. 84
26123 Oldenburg
Tel.: 04 41 / 8 20 68