

Die entbürokratisierte Arbeitsstättenverordnung 2004 – „Arbeitsschutz light“?

Ulrich Faber

Störender Lärm bei der Arbeit, Raumtemperaturen und -lüftung, Tageslicht und Beleuchtung, die Ausstattung der Arbeitsstätte mit Toiletten und Waschräumen oder die Gestaltung von Flucht- und Rettungswegen sind Aspekte des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, die praktisch jeden, der einer abhängigen Beschäftigung nachgeht, in irgendeiner Weise betreffen. Es verdient deswegen Aufmerksamkeit, wenn das Arbeitsstättenrecht, das all diese Fragen rechtlich reguliert, novelliert wird, wie im August 2004 geschehen. Etwas genauer auf die neue Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV-2004) zu schauen lohnt sich aber auch deswegen, weil das novellierte Arbeitsstättenrecht mit dem Anspruch versehen worden ist, die Probleme grundlegend anders anzupacken. Die neue Verordnung versteht sich als Beitrag zur Entbürokratisierung und ist in die entsprechenden, auch andere Politikfelder betreffenden Deregulierungsstrategien eingebunden. Der nachfolgende Beitrag untersucht die rechtlichen und zu erwartenden tatsächlichen Auswirkungen der ArbStättV-2004 für die Sicherheit und die Gesundheit der Beschäftigten.

1

Einführung

Allerorten werden „Entbürokratisierung“ und Deregulierung als Patentrezepte für die Behauptung des „Standort Deutschlands“ in einer globalisierten Weltwirtschaft ausgegeben. Nicht ausgenommen von dieser Entwicklung ist der betriebliche Arbeits- und Gesundheitsschutz. Kennzeichnend für die öffentliche Debatte ist, dass primär die Frage der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen fokussiert wird (ausführlich: Blachnitzky 2005, S. 81ff.). Kaum beachtet wird, dass der Standard des Arbeits- und Gesundheitsschutzes auch erheblichen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen hat. Nicht nur Flexibilität und Qualifikation, sondern eben auch eine intakte Gesundheit sind für sie zentrale Voraussetzungen, um auf dem (globalisierten) Arbeitsmarkt bestehen zu können. Einschränkungen der Leistungsfähigkeit aufgrund von Krankheit und Behinderung stellen ein Einstellungshindernis dar und sind nach wie vor häufig der Grund für die Beendigung von Arbeitsverhältnissen (BT-Drucks. 15/1783, S. 16).

In der arbeitsschutzpolitischen Entbürokratisierungsdebatte hat von Beginn an das Arbeitsstättenrecht eine Schlüsselrolle gespielt. Etwa seit Mitte des Jahres 2003 bestand seltene Einigkeit zwischen Bundesregierung und Bundesrat über die Notwendigkeit der Novellierung, d.h. Entbürokratisierung des Arbeitsstättenrechts. Mit dem Inkrafttreten der neuen Arbeits-

stättenverordnung (ArbStättV-2004) am 25.08.2004 hat diese rechtspolitische Diskussion ihr (vorläufiges) Ende gefunden. Im Mittelpunkt der nachfolgenden Ausführungen stehen deshalb die juristische Bewertung und die betriebspraktischen Folgen des neuen „entbürokratisierten“ Arbeitsstättenrechts. Dabei werden folgende Fragen immer mitzudenken sein: Schafft die verschlankte und flexibilisierte Verordnung eine Rechtsgrundlage für einen „Arbeitsschutz light“ zulasten der buchstäblich mit ihren vitalen Interessen betroffenen Beschäftigten (Heilmann 2004, S. 598)? Wird die konkrete Arbeitsstättengestaltung für die betrieblichen Akteure tatsächlich erleichtert?

Während im Zentrum der öffentlich geführten Debatte das Ziel der Entbürokratisierung durch Verschlinkung des Arbeitsstättenrechts im Vordergrund stand, werden in der amtlichen Begründung der ArbStättV-2004 (BR-Drucks. 450/04) andere Schwerpunkte gesetzt. Der Novellierungsbedarf wird hier vor allem aus dem europäischen Recht hergeleitet. Einzubeziehen in die Überlegungen sind deswegen auch die normativen Vorgaben des europäischen Arbeitsschutzrechts und ihre Implikationen für das nationale Recht. Die Gestaltungsfreiheit der nationalen Gesetzgeber ist auf dem Gebiet des Arbeits- und Gesundheitsschutzes bekanntlich erheblich eingeschränkt, da die EU auf diesem sozialpolitischen Handlungsfeld durch den Erlass von Richtlinien intensiv von ihren Rechtssetzungsbefugnissen nach Art. 137 EG-Vertrag Gebrauch gemacht hat. Die EU-Arbeitsschutzrichtlinien verpflichten die Mitgliedsstaaten zum Erlass von natio-

nen Rechtsvorschriften, die die in den jeweiligen Richtlinien formulierten (Mindest)Anforderungen in das einzelstaatliche Recht transformieren (Art. 249 EG-Vertrag). Nationale Entbürokratisierungsaktivitäten stehen damit gewissermaßen unter einem gemeinschaftsrechtlichen Vorbehalt.

2

1:1 Umsetzung der Richtlinie 89/654/EWG

Das Arbeitsstättenrecht ist ein zentrales Element des betrieblichen Arbeitsschutzrechts, das die ganz überwiegende Zahl der Beschäftigten betrifft. Zu seinen Regelungsgegenständen zählen, um nur einige wichtige Aspekte zu nennen, Raumabmessungen, Beleuchtung, Raumtemperaturen, Fluchtwege und Notausgänge sowie die Anforderungen an Sozial-, Sanitär- und Sanitätsräume. Gemeinschaftsrechtlich ist das Arbeitsstättenrecht seit 1989 durch die EG-Arbeitsstättenrichtlinie 89/654/EWG geregelt, die spezifische Anforderungen an die Sicherheit und den Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten formuliert. Vor dem Hin-

Ulrich Faber, Dr. jur., Rechtsanwalt; wiss. Mitarbeiter an den Universitäten Halle (Juristische Fakultät) und Hannover (Weiterbildungsstudium Arbeitswissenschaften).
Arbeitsschwerpunkte: Arbeits- und Sozialrecht, Technisches Sicherheitsrecht, Betriebliches Umweltrecht.
e-mail: uli-faber@t-online.de

tergrund dieser für den nationalen Gesetzgeber maßgeblichen gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen ist in der amtlichen Begründung der ArbStättV-2004 in zweierlei Hinsicht Novellierungsbedarf für das deutsche Arbeitsstättenrecht gesehen worden.

Erstens sollte durch die neue Verordnung eine Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) wegen nicht vollständiger Umsetzung der Arbeitsstättenrichtlinie 89/654/EWG abgewendet werden (BR-Drucks. 450/04, S. 1). Die EU-Kommission hatte im Jahre 2002 ein Vertragsverletzungsverfahren beim EuGH eingeleitet, nachdem sie die nicht vollständige Umsetzung einiger Detailbestimmungen des europäischen Rechts durch die ArbStättV-1975 erfolglos gerügt hatte (Türen von Notausgängen, Fenster, Oberlichter und Laderampen). Das in der Begründung angegebene Ziel, das auch durch geringfügige Änderungen der ArbStättV-1975 leicht hätte erreicht werden können, ist evident verfehlt worden. Mittlerweile – und aufgrund der Judikatur des Gerichts auch kaum überraschend – ist eine Verurteilung der Bundesrepublik durch den EuGH erfolgt (EuGH, Urteil vom 28. 1. 2004, Der Betrieb 2005, S. 233; dazu auch Kohte/Faber 2005 S. 226).

Zweitens und wichtiger im vorliegenden Kontext ist das Ziel des Verordnungsgebers, mit der ArbStättV-2004 die europäischen Vorgaben der Richtlinie 89/654/EWG 1:1 in deutsches Recht zu transformieren. Zur Vermeidung vermeintlicher Wettbewerbsnachteile deutscher Unternehmen (BR-Drucks. 666/03 – Beschluss, S. 29) wird das Arbeitsstättenrecht durch diese schlanke Umsetzung so auf dem niedrigsten, nach dem Gemeinschaftsrecht noch zulässigen Schutzniveau geregelt (Opfermann u.a. 2004, S. 12). Unabhängig davon, dass es gute Gründe gibt, daran zu zweifeln, ob die Annahme von Wettbewerbsnachteilen empirisch haltbar ist, kann in jedem Falle festgehalten werden, dass der Arbeits- und Gesundheitsschutz vom Verordnungsgeber nicht mehr vorrangig als sozialpolitisches Ziel gedeutet wird, sondern als Störfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.

Im Vergleich zur ArbStättV-1975 zeigen sich die Verschärfungen des neuen Rechts zunächst daran, dass eine Reihe von Anforderungen nicht mehr – explizit – in

der ArbStättV-2004 geregelt werden. So fehlen z. B. ausdrückliche Regelungen über Sitzgelegenheiten bei Steharbeitsplätzen, deren große Bedeutung zur Vermeidung weit verbreiteter Muskel-Skeletterkrankungen unstreitig ist oder allgemeine Regelungen für Einzelarbeitsplätze mit erhöhter Gesundheitsgefahr.

Schon bei einem flüchtigen Vergleich des alten und des neuen Rechts fällt zudem auf, dass in der ArbStättV-2004 praktisch keine Mindestanforderungen mehr in Gestalt von Maßzahlen normiert werden. Stattdessen werden durch unbestimmte Rechtsbegriffe beschriebene Schutzziele geregelt. Während z. B. § 23 ArbStättV-1975 für Arbeitsräume eine Grundfläche von mindestens 8 m² vorsah, fordert Anhang 1.2 ArbStättV-2004 eine „ausreichende Grundfläche“; Laderampen sind nach Anhang 1.10 ArbStättV-2004 „entsprechend den Abmessungen der Transportmittel und der Ladung auszulegen“, während durch die abgelöste ArbStättV-1975 eine mit dem Maßband überprüfbare Mindestbreite von 0,80 m angeordnet wurde. Der Verordnungsgeber hat diese deutliche Abweichung von der Regelungstechnik der ArbStättV-1975 mit dem Ziel begründet, das Arbeitsstättenrecht in die Konzeption des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG) und die Regelungssystematik der europäischen Arbeitsschutzrichtlinien einzupassen. Mit Hilfe von „flexiblen Grundvorschriften“ soll den Betrieben ein „Spielraum für an ihre Situation angepasste Arbeitsschutzmaßnahmen gegeben werden“ (amtliche Begründung, BR-Drucks. 450/04, S. 21). Hiermit einher geht notwendigerweise eine gestiegene Eigenverantwortung der Betriebe (Schurig 2004, S. 626), denn die in ihnen handelnden Akteure müssen nunmehr allein entscheiden, ob z. B. 6 m² ausreichend sind, oder ob es nicht doch besser mindestens 8 m² sein sollten, wie in der ArbStättV-1975 vorgesehen.

Nicht zuletzt aufgrund des skizzierten arbeitsschutzpolitischen Klimas ist es mehr als nachvollziehbar, dass viele Betriebsräte und Arbeitsschutzpraktiker die Befürchtung hegen, dass die neuen „flexiblen Grundvorschriften“ letztlich nichts anderes sind als ein weiterer Hebel, um erreichte Arbeits- und Gesundheitsschutzstandards abzusenken. Rechtlich greift eine solche Schlussfolgerung aber zu kurz.

3

Arbeitsstättenrecht: Teil des Arbeitsschutzrechts

Um die – rechtlichen – Auswirkungen der ArbStättV-2004 für die betriebliche Praxis zu verstehen, ist es notwendig, einen Blick auf die Rechtssystematik und die Regelungstechnik des europäischen Arbeitsschutzrechts und des ArbSchG zu werfen, an der sich die neue Verordnung ausweislich der amtlichen Begründung orientiert. Muss die Flexibilität der neuen Verordnung tatsächlich als Bedrohung für das Niveau des Arbeitsschutzes verstanden werden?

3.1 ENTBÜROKRATISIERUNG DURCH ALLGEMEINE VORGABEN?

Seit den 80er Jahren sind im europäischen Arbeitsschutzrecht ganz bewusst nur mehr oder weniger abstrakt gehaltene normative Vorgaben geregelt worden. Hinter diesem Regulierungskonzept stand und steht das Ziel eines umfassenden, betriebsbezogenen und zeitnahen Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Ausgehend von einem weiten Gesundheitsverständnis soll durch offen gehaltene Schutzziele dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Arbeitswelt einem permanenten (insbesondere technologischen und organisatorischen) Wandel unterliegt, der zu immer wieder neuen Gefährdungs- und Belastungssituationen für die Beschäftigten führt (Faber 2004, S. 36). Dieses sich permanent ändernde Belastungs- und Gefährdungsspektrum lässt sich durch Detailregelungen nicht angemessen und zeitnah regeln. Für das deutsche Recht lässt sich die Problematik gut anhand des Siegeszuges der Informationstechnologie und der zunehmenden Verbreitung von Bildschirmarbeitsplätzen verdeutlichen. In einem vielbeachteten Beschluss aus dem Jahre 1983 sah das Bundesarbeitsgericht (BAG) mangels spezieller Rechtsvorschriften keine Rechtsgrundlage für Schutzmaßnahmen gegen die spezifischen Gefährdungen und Belastungen durch die Bildschirmarbeit (BAG Arbeitsrechtliche Praxis, Nr. 7 zu § 87 BetrVG 1972 – Überwachung). Die prinzipiellen und allgemein gehaltenen Vorgaben des europäischen Rechts sind daraufhin konzipiert, solche Schutzlücken zu schließen.

Auf der europäischen Ebene ist dieser Ansatz weiterhin lebendig: So wird in der aktuellen „Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2002-2006“ die Forderung nach einer besseren Anwendung des geltenden Rechts verknüpft mit der Forderung, den Wandel der Arbeitswelt (z. B. durch neue Beschäftigungsformen wie Teilzeitarbeit oder befristete Arbeitsverhältnisse) zu begleiten und die hiermit verbundenen, immer deutlicher zu Tage tretenden gesundheitlichen Risiken (z. B. Stress, Mobbing, Umgang mit Suchtmitteln) zu fokussieren (EG-Kommission, KOM(2002) 118 endgültig, S. 6ff.). Anders als jetzt bei der Novellierung des Arbeitsstättenrechts war ein solches Verständnis von Flexibilität in Deutschland im Jahre 1996 im Gesetzgebungsverfahren des ArbSchG noch durchaus präsent. Zwar wurde auch dort darauf verwiesen, dass der „relativ hohe Abstraktionsgrad der Vorschriften den einzelnen Betrieben an die konkrete Gefährdungssituation angepasste und kostengünstige Arbeitsschutzmaßnahmen“ ermöglicht (BT-Drucks. 13/3540, S. 12). An anderer Stelle der amtlichen Begründung (BT-Drucks. 13/3540, S. 13) heißt es aber auch mit Blick auf die europäische Rahmenrichtlinie-Arbeitsschutz 89/391, die durch das ArbSchG in deutsches Recht transformiert worden ist: „Sie geht davon aus, dass gesunde und sichere Arbeitsbedingungen eine ständige Anpassung an die Dynamik von Technik und Arbeitswelt erfordern, und will diese Anpassung vor allem dadurch gewährleisten, dass Arbeitgeber und Beschäftigte verstärkt und kooperativ den Wandel der Arbeitsschutzanforderungen selbst gestalten. Die Verantwortlichen im Betrieb werden angehalten, die konkreten Arbeitsverhältnisse, aber auch anstehende Veränderungen unter Arbeitsschutzgesichtspunkten zu reflektieren, eine Gefährdung zu erkennen und zu benennen, so dass wirksame Schutzmaßnahmen ergriffen werden können. Der Gesetzentwurf folgt dieser Philosophie.“

Festgehalten werden kann danach, dass die Funktion allgemeiner arbeitsschutzrechtlicher Schutzziele darin liegt, den Arbeits- und Gesundheitsschutz flexibel für neue Formen von arbeitsbedingten Gefährdungen zu halten. Starre Regelungen sind zudem nur bedingt geeignet, die von Betrieb zu Betrieb unterschiedlichen Bedingungen und Gefährdungslagen adäquat zu erfassen. Es geht also um die

Optimierung und die Gewährleistung eines umfassenden, das gesamte betriebliche Gefährdungsspektrum berücksichtigenden Schutzes der Gesundheit der Beschäftigten. Es würde Sinn und Zweck der europäischen Arbeitsschutzrichtlinien evident widersprechen, die gestaltungsoffenen Schutzziele und Verfahrensregeln dazu zu nutzen, um Wettbewerbsvorteile auf Kosten der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten zu erlangen.

3.2 EIN ZWEIFELHAFTES KONZEPT?

Man kann gegen die vorstehend skizzierte Konzeption einwenden, dass man die allgemein gehaltenen Vorgaben der ArbStättV-2004 zwar in der beschriebenen Art und Weise verstehen kann, aber nicht muss. Wenn in Anhang 3.4 ArbStättV-2004 gefordert wird, dass Arbeitsstätten „möglichst ausreichend Tageslicht erhalten“ müssen, kann man dies so verstehen, dass immer Tageslicht verlangt ist, es sei denn, zwingende betriebstechnische Gründe lassen dies nicht zu (z. B. Photolabor). Man kann aufgrund des Wortlauts aber auch zu dem weniger gesundheitsfreundlichen Ergebnis kommen, dass sich die Auslegung des Begriffes „möglichst“ an den vorhandenen baulichen Gegebenheiten und der wirtschaftlichen Leistungskraft des Arbeitgebers orientiert. Wenn sich der Arbeitgeber z. B. entschließt, bestimmte Arbeiten in einer fensterlosen Garage ausführen zu lassen, wäre es dann eben nicht möglich, dass Tageslicht in die Arbeitsstätte fällt (dazu auch Heilmann 2004, S. 601).

Juristisch wäre eine solche Sichtweise vordergründig und unhaltbar. Sie erkennt, dass der gemeinschaftsrechtliche Ansatz, der den zwingenden Bezugsrahmen für das nationale Arbeitsschutzrecht bildet, mehr Elemente beinhaltet, als abstrakte, der konkreten betrieblichen Ausgestaltung bedürftige Schutzziele. Werden diese, gleichermaßen rechtlich verbindlichen Elemente hinzugenommen, ergibt sich ein klares Bild. Das, wie sich immer mehr zeigt, große praktische Problem hierbei ist, dass sich diese Elemente nicht in der ArbStättV-2004 finden und der Verordnungsgeber sich redlich Mühe gegeben hat, für den betrieblichen Normanwender die Spuren zu verwischen.

Erkennbar werden diese weiteren Elemente durch einen Blick auf die Rechtssystematik des betrieblichen Arbeitsschutzrechts. Das europäische und ihm folgend

das deutsche Arbeitsschutzrecht lassen sich systematisch in einen allgemeinen und einen besonderen Teil einteilen. Im „allgemeinen Teil“, repräsentiert durch die EG-Rahmenrichtlinie-Arbeitsschutz 89/391/EWG auf gemeinschaftsrechtlicher und das ArbSchG auf nationaler Ebene, finden sich Grundlagenvorschriften, die für alle Teilbereiche des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gleichermaßen zu beachten sind (insbesondere umfassende Verantwortung des Arbeitgebers, verallgemeinerungsfähige materiellrechtliche Prinzipien, Verfahrensregeln, Organisation, Rechte und Pflichten der Beschäftigten, innerbetriebliche Kommunikation und Kooperation). Die Vorschriften dieses allgemeinen Teils werden durch spezielle Regelungen für bestimmte Bereiche des Arbeitsschutzes ergänzt und ein Stück weit konkretisiert („besonderer Teil“). Neben dem Arbeitsstättenrecht sei hier beispielhaft nur noch auf die speziellen europäischen und deutschen Regelungen zur bereits erwähnten Bildschirmarbeit verwiesen, mit denen dem mittlerweile wohl fast flächendeckenden Einzug der Informationstechnologie in das Arbeitsleben Rechnung getragen worden ist (EU-Bildschirmrichtlinie 90/270/EWG bzw. die deutsche Bildschirmarbeitsverordnung).

Bei der Anwendung der ArbStättV-2004 ist zu beachten, dass die Verordnung die Grundlagenvorschriften des ArbSchG („allgemeiner Teil“) nicht ersetzt, sondern ergänzt und konkretisiert. Hieraus folgt, dass die Anforderungen des ArbSchG uneingeschränkt weiter zu berücksichtigen sind und die – durchaus anspruchsvolle – Aufgabe bei der Umsetzung des Arbeitsstättenrechts darin besteht, die Vorgaben der ArbStättV-2004 mit dem Pflichtenkanon des ArbSchG zu verknüpfen (dazu genauer Kohte/Faber 2005, S. 227). In großer Klarheit wird das Verhältnis von allgemeinem und besonderem Teil in Art. 16 Abs. 3 der EG-Rahmenrichtlinie-Arbeitsschutz beschrieben: „Die Bestimmungen dieser Richtlinie gelten uneingeschränkt für alle Bereiche, die unter die Einzelrichtlinien fallen; gegebenenfalls bestehende strengere bzw. spezifische Bestimmungen in diesen Einzelrichtlinien bleiben unberührt.“

Bei der betrieblichen Umsetzung der allgemeinen Schutzziele der ArbStättV-2004 sind vor diesem Hintergrund vor allem folgende vier Aspekte zwingend zu beachten:

(1) Allgemeine Grundsätze des Arbeitsschutzes

§ 4 ArbSchG normiert verallgemeinerungsfähige – materiellrechtliche – Grundsätze des Arbeitsschutzes (dazu nur Kittner/Pieper 2002, S. 111ff.), an denen sich die Schutzmaßnahmen zur Realisierung der allgemein gehaltenen Schutzziele inhaltlich messen lassen müssen (z. B. die so genannte Schutzmaßnahmenhierarchie, Berücksichtigung des Standes der Technik, Berücksichtigung besonders schutzbedürftiger Personengruppen, grundsätzliches Verbot geschlechtsspezifisch, d.h. – diskriminierend – wirkender Maßnahmen). Die betriebliche Konkretisierung der allgemein gehaltenen Vorgaben der ArbStättV-2004 darf deswegen nicht nach Gutdünken erfolgen, sondern hat sich an Prinzipien zu orientieren, die auf ein hohes Schutzniveau für alle Beschäftigten zielen.

(2) Verfahrens- und Organisationspflichten

§§ 3 – 6 ArbSchG verlangen die Festlegung und Organisation von effektiven betrieblichen Verfahrensweisen, die die Voraussetzung für einen systematischen, an den realen betrieblichen Problemlagen orientierten Arbeits- und Gesundheitsschutz (Ermittlung von Gefährdungen und Schutzziele – Planung und Durchführung der Maßnahmen – Wirksamkeitskontrollen – Optimierung – Dokumentation) bilden. Es sind im Grundsatz die in den meisten Betrieben bekannten Grundsätze des Qualitätsmanagements auf den Arbeits- und Gesundheitsschutz zu übertragen (ausführlich: Faber 2004, S. 267ff., insbes. S. 293ff.).

(3) Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen

Die Beteiligung der Beschäftigten und ihrer betrieblichen Interessenvertretungen ist unverzichtbare Voraussetzung für eine arbeitsschutzrechtskonforme Gestaltung des Arbeitsschutzes im Allgemeinen und der Arbeitsstättengestaltung im Besonderen.¹ Die Bedeutung der Beteiligung liegt nicht nur in der Mobilisierung des Erfahrungswissens der Beschäftigten, ohne die ein effektiver Arbeitsschutz kaum vorstellbar ist. Wichtiger vor dem Hintergrund einer gestiegenen Eigenverantwortung für die betriebliche Sicherheitsgestaltung ist es, dass es sich um Entscheidungen handelt, die direkten Einfluss auf das verfassungsrechtlich geschützte Recht auf Leben und Gesundheit haben. Es wäre völlig unangemessen, wenn solche Entscheidungen –

„treuhänderisch“ – über die Köpfe der Betroffenen hinweg – allein durch den Arbeitgeber, der ja auch unbestreitbar eigene Interessen verfolgt, getroffen werden könnten. Die zentrale Bedeutung der Mitbestimmung des Betriebsrats ist vor allem durch die neuere Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts nachhaltig unterstrichen worden. Das Gericht hat nicht nur klargestellt, dass der Betriebsrat grundsätzlich über ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG verfügt, sofern bei der betrieblichen Konkretisierung der allgemeinen Anforderungen des Arbeitsschutzrechts ein Entscheidungsspielraum besteht. Es hat zudem verdeutlicht, dass die Funktion des Mitbestimmungsrechts darin liegt, die angemessene Berücksichtigung der Interessen der Beschäftigten beim Arbeits- und Gesundheitsschutz zu gewährleisten und die betrieblichen Gestaltungsentscheidungen nicht dem alleinigen Ermessen des Arbeitgebers zu überlassen (BAG, Beschluss vom 8.6.2004 – 1 ABR 4/03, download <http://www.bundesarbeitsgericht.de>).

(4) Effektive Aufsicht

Die Bedeutung der Bestimmungen über die Arbeitsschutzaufsicht in §§ 21 f. ArbSchG wird klar durch einen Blick in das Gemeinschaftsrecht. Art. 4, Abs. 2 EG. Arbeitsschutz-Rahmenrichtlinie 89/391/EWG verlangt von den Mitgliedsstaaten, für eine angemessene Kontrolle und Überwachung des Arbeitsschutzrechts Sorge zu tragen. Schon aufgrund dieser für die Bundesrepublik bindenden gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben ist damit die Gewährleistung einer effektiven Arbeitsschutzaufsicht unverzichtbar. Hinzu kommen verfassungsrechtliche Gründe: Der Staat kann sich seiner aus Art. 2 Grundgesetz folgenden grundrechtlichen Schutzpflicht für Leben und Gesundheit der Beschäftigten nicht dadurch entziehen, dass er seine Verantwortung delegiert und gesetzlich die Eigenverantwortung der Betriebe für Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten „verordnet“. Erforderlich ist allerdings eine Neuorientierung, d.h. ein erweitertes Aufgabenverständnis der Aufsicht. Mehr als in der Vergangenheit liegen ihre Aufgaben heute darin, zu kontrollieren, ob die betrieblichen Akteure der ihnen eingeräumten Eigenverantwortung und Gestaltungsfreiheit tatsächlich gerecht werden oder ob sie als Vehikel für einen betrieblichen Arbeitsschutz genutzt werden,

der an den vitalen Interessen der Beschäftigten vorbeigeht.

Für das in der Vergangenheit stark ordnungsrechtlich geprägte deutsche Arbeitsschutzrecht ist dieser durch das Gemeinschaftsrecht vorgegebene Regulierungsansatz auch neun Jahre nach Inkrafttreten des ArbSchG und der ersten Arbeitsschutzverordnungen noch gewöhnungsbedürftig. Der Blick wird zu sehr auf die allgemein gehaltenen Schutzziele des modernen Arbeitsschutzrechts verengt. Es wird oft noch nicht mit hinreichender Deutlichkeit gesehen, dass es nicht genügt, die eingeräumte betriebliche Gestaltungsfreiheit irgendwie auszuüben, sondern dass betriebliche Gestaltung untrennbar verbunden ist

- mit der Implementierung effektiver betrieblicher Arbeitsschutzprozesse,
- der Berücksichtigung der materiellrechtlichen Gestaltungsprinzipien und nicht zuletzt,
- mit der Forderung nach einer systematisch zu organisierenden Beteiligung der Beschäftigten.

Völlig neu ist ein solcher Ansatz für das deutsche Recht allerdings nicht. Vor allem im Umweltrecht werden vergleichbare Ansätze seit längerer Zeit diskutiert. Wenn dort von einem Modell „regulierter Privatverantwortung mit (staatlichem) Auffangnetz“ (Hoffmann-Riem 1994, S. 607ff.) die Rede ist, werden die Dinge auch für das Arbeitsschutzrecht auf den Punkt gebracht. Um zu einer – auch rechtlich – tragfähigen Praxis zu kommen, ist ein Perspektivenwechsel der betrieblichen Akteure und auch der Aufsicht angezeigt. Da Gestaltung die Auswahl zwischen Alternativen voraussetzt, greift der klassische ordnungsrechtliche Ansatz, der idealtypisch auf das eine, zumeist aus dem technischen Regelwerk zu entnehmende „richtige“ Ergebnis abstellt, zu kurz. Die rechtliche Bewertung hat sich weitaus stärker – aber nicht nur – an den betrieblichen Prozessen und der Qualität der Beteiligung zu orientieren. Verfahren und Beteiligung bilden also nicht lediglich

¹ Im deutschen Recht finden sich die wesentlichen Vorschriften über die Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen nicht im ArbSchG (Ausnahme: § 14 ArbSchG), sondern im BetrVG und den Personalvertretungsgesetzen des Bundes und der Länder.

untergeordnete Formalismen, sondern sind als zentrale rechtliche „Richtigkeitsreserven“ (Hoffmann-Riem 1994, S. 591) bei der rechtlichen Bewertung der betrieblichen Gestaltungslösungen hinzuzuziehen. Erst als „Gesamtpaket“ wird der hinter der ArbStättV-2004 und dem ArbSchG liegende europäisch geprägte Regulierungsansatz zu einem tragfähigen Konzept.

4

Die praktische Seite der Medaille

Nach alledem ist aus einer originär juristischen Sicht die Befürchtung, die „entschlackte“ ArbStättV-2004 bereite den Weg für einen Abbau von Schutzrechten auf breiter Front, sicherlich nicht begründet. Erste Erfahrungen zeigen aber deutlich, dass die 1:1-Umsetzung² der europäischen Vorgaben durch die ArbStättV-2004 für erhebliches Konfliktpotenzial sorgt und Befürchtungen eines „Arbeitsschutzes light“ in der Praxis nähren (in diesem Sinne auch Heilmann 2004, S. 599). So sehen sich z. B. Betriebsräte und Beschäftigte mit der Situation konfrontiert, dass der Arbeitgeber unter Berufung auf Anhang 3.4 der ArbStättV-2004 fensterlose Abstellräume kurzerhand zu Arbeitsräumen „umwidmet“.

Die jedenfalls für den nicht juristisch geschulten Praktiker nur schwer zu überblickende Rechtslage schafft hier für Betriebs- und Personalräte und erst recht für den einzelnen Beschäftigten erhebliche Schwierigkeiten, zumal in einer Zeit, in der der Arbeitsschutz mehr und mehr als Störfaktor in einem verschärften, globalisierten Wettbewerb gesehen wird. Nachfolgend werden daher anhand von zwei Beispielen einige Argumentationsstränge verdeutlicht, die zumindest juristisch Hilfestellung für solche Konfliktlagen bieten sollen.

4.1 ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE DES ARBEITSSCHUTZES

Bei der Arbeitsstättengestaltung wird es in Zukunft wichtig sein, besonderes Augenmerk auf die allgemeinen Grundsätze des Arbeitsschutzes des § 4 ArbSchG zu legen (Opfermann u.a. 2004, S. 13). Von besonderer Bedeutung ist hier die Techniklausel des § 4 Nr. 3 ArbSchG, die verlangt, dass der Arbeitgeber bei der Festlegung der Schutz-

maßnahmen den „Stand von Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene sowie sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse“ berücksichtigt. Anders als in der abgelösten ArbStättV-1975 und in anderen Arbeitsschutzverordnungen (z. B. § 4 Betriebssicherheitsverordnung) findet sich in der ArbStättV-2004 keine Bestimmung über eine Techniklausel. Für die Konzipierung der betrieblichen Arbeitsstättengestaltung ist die Beachtung der in § 4 Nr. 3 ArbSchG genannten Erkenntnisse aber unverzichtbar.

Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die bereits erwähnte Frage der Zulässigkeit fensterloser Arbeitsstätten. Der Text der ArbStättV-2004 ist in diesem Zusammenhang für den betrieblichen Normanwender eher rätselhaft denn hilfreich: So wird in der Überschrift des Anhang 3.4 die Sichtverbindung zwar explizit erwähnt, weitergehende konkretisierende Anforderungen wird man aber vergeblich suchen. Verzichtet die ArbStättV-2004 damit auf nähere Präzisierungen der bei der Frage der Sichtverbindung zu beachtenden Voraussetzungen, kann sich die Antwort nur unmittelbar aus den gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen nach § 4 Nr. 3 ArbSchG ergeben.

Bereits in der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt worden, dass die schon in der ArbStättV-1975 enthaltene Forderung nach einer Sichtverbindung gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen entspricht. Vorrangige Funktion der Sichtverbindung ist nach dieser Entscheidung nicht die Beleuchtung der Arbeitsstätte, sondern die „Kontaktfunktion“ und damit die Vermeidung von psychischen Belastungen durch die Arbeitsstättengestaltung (BVerwG, NZA 1997, S. 482 ff.). Dieser Position folgen zumindest im Ansatz auch die jüngst veröffentlichten Vollzugshilfen des Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI). Zwar geht der LASI davon aus, dass – was zu bezweifeln ist – die Forderung nach einer Sichtverbindung nicht aus der ArbStättV-2004 herzuleiten ist (LASI 2005, S. 23). In den LASI-Richtlinien wird aber zugleich darauf hingewiesen, dass sich das Erfordernis von Sichtverbindungen aus dem allgemeinen Arbeitsschutzrecht ergeben kann (§ 3 Abs. 1, § 4 Nr. 3 ArbSchG). Weder in der Begründung noch im Ergebnis ist dem LASI allerdings zu folgen, wenn er die rechtliche Verpflichtung zur Schaf-

fung einer Sichtverbindung (d.h. zumeist von Fenstern) nur auf besonders kleine Arbeitsräume beschränken will. Es ist insofern mit dem Bundesverwaltungsgericht davon auszugehen, dass keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die in § 7 ArbStättV-1975 und im technischen Regelwerk der Arbeitsstättenrichtlinie (ASR) 7/1 festgelegten Grundsätze nicht den gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechen (BVerwG, NZA 1997, S. 484).

Die ArbStättV-2004 bietet deswegen keine Rechtsgrundlage für eine Verwaltungspraxis, die im Regelfall Arbeitsstätten und Arbeitsräume ohne Fenster oder sonstige Sichtverbindungen akzeptiert. Das Beispiel der Sichtverbindung deutet an, dass die schlanke Fassung der ArbStättV-2004 auch juristisch einigen Konfliktstoff produziert. Die ArbStättV-1975, hinter der der Anspruch stand, vorhandene arbeits- und sicherheitswissenschaftliche Erkenntnisse in Gesetzesform zu gießen (BR-Drucks. 684/74), sorgte hier für ein weitaus größeres Maß an Klarheit und Rechtssicherheit.

Die Beachtung der allgemeinen Grundsätze des § 4 ArbSchG ist ähnlicherweise für alle wichtigen Themen des Arbeitsstättenrechts notwendig, um das Schutzniveau aufrechtzuerhalten und gegebenenfalls auch zu verbessern, z. B. Lärm, Raumtemperatur, Sitzgelegenheiten (genauer: Kohte/Faber 2005, 227ff.). Wichtige Anhaltspunkte – nicht aber notwendigerweise erschöpfende Antworten! – für die Arbeitsstättengestaltung ergeben sich aus den künftig vom neu eingerichteten Ausschuss für Arbeitsstätten ermittelten Technischen Regeln für Arbeitsstätten sowie für einen Übergangszeitraum bis August 2010 aus den Arbeitsstättenrichtlinien (ASR) zur abgelösten ArbStättV-1975 (vgl. § 8 Abs. 2 ArbStättV-2004).

4.2 ARBSTÄTTV-2004 UND GEFÄHRDUNGSBEURTEILUNG

Anders noch als im ersten Verordnungsentwurf findet sich in der ArbStättV-2004

² Nicht vertieft werden kann in diesem Rahmen, dass die ArbStättV-2004 im Detail vielfältige Rechtsprobleme „produziert“ hat. So bleiben z. B. die Bestimmungen über so genannte Pausenbereiche statt gesonderten Pausenräumen evident hinter den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zurück. Dazu sowie zu weiteren Beispielen: Kohte/Faber 2005, (226f.).

keine besondere Bestimmung zur Gefährdungsbeurteilung mehr (§ 6 des Entwurfes vom 2. 9. 2003, BR-Drucks. 627/03). Die auf Druck des Bundesrates erfolgte Streichung dieser Bestimmung ist bedauerlich, da es auf diese Weise versäumt worden ist, den betrieblichen Praktikern Orientierungshilfen für die Umsetzung dieses für das moderne Arbeitsschutzrecht zentralen Instruments zu geben. Völlig eindeutig ist zunächst, dass auch ohne eine explizite Regelung in der ArbStättV-2004 auf der Rechtsgrundlage des § 5 ArbSchG eine Gefährdungsbeurteilung durchzuführen ist (vgl. nur Heilmann 2004, S. 602), die sich auch auf die Gefährdungen erstreckt, die aus der Gestaltung und Einrichtung der Arbeitsstätte resultieren (so ausdrücklich § 5 Abs. 3 Nr. 1 ArbSchG).

Sinn und Zweck der Gefährdungsbeurteilung sind die systematische Ermittlung und Bewertung der mit der Arbeit verbundenen Gefährdungen (Bestandsaufnahme), die Ermittlung von Schutzziele zur Vermeidung bzw. Kontrolle dieser Gefährdungen sowie die Festlegung von Schutzmaßnahmen zur Realisierung der ermittelten Schutzziele. Sorgfältige Gefährdungsbeurteilungen bilden somit die Basis für einen an den realen betrieblichen Pro-

blemlagen orientierten Arbeitsschutz, denn nur wenn Gefährdungen bekannt sind und eingeschätzt werden, können angemessene Schutzmaßnahmen ergriffen werden. Dies gilt im besonderen Maße, wenn sich die Gefährdungsbeurteilung, wie bei der ArbStättV-2004, an allgemein gehaltenen Schutzziele orientieren muss und nicht auf präzise Verhaltensvorgaben (wie z. B. Maßzahlen) zurückgegriffen werden kann (Deden 2004, S. 510). Die Gefährdungsbeurteilung ist hier das Instrument, um die allgemeinen Schutzziele auf die betriebliche Ebene „herunterzubrechen“.

Für die betriebliche Interessenvertretung ist es deswegen von großer Bedeutung, die Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen einzufordern und an ihrer konkreten Ausgestaltung (z. B. Instrumente, Vorgehensweise, Schwerpunkte) mitzuwirken. Die mitbestimmungsrechtlichen Voraussetzungen hierfür sind günstig. Das BAG hat in der bereits erwähnten Entscheidung vom 8. 6. 2004 (vgl. Kapitel 3.2, Punkt 3) nunmehr höchstrichterlich entschieden, dass betriebliche Regelungen zur Gefährdungsbeurteilung der erzwingbaren Mitbestimmung des Betriebsrats nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG unterliegen.

5 Fazit

Ein Fazit der vorstehenden Überlegungen fällt ambivalent aus. Aus einer originär rechtlichen Perspektive ist festzustellen, dass die ArbStättV-2004 das bisherige Schutzniveau nicht in seiner Substanz berührt, wenngleich die Verordnung ohne Not eine Reihe von Problemen und Zweifelsfragen „produziert“. Befürchtungen, dass die ArbStättV-2004 in der betrieblichen Praxis einem „Arbeitsschutz light“ Vorschub leisten könnte, lassen sich allerdings nicht von der Hand weisen. Die schlanke Fassung der ArbStättV-2004, die penibel jeden Bezug zu den allgemeinen arbeitsschutzrechtlichen Regeln des ArbSchG vermeidet, eröffnet ein weites Feld für Interpretationen der ArbStättV-2004, die sich nicht am Schutzzweck der Norm (Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten) orientiert. Eine hohe Verantwortung kommt in dieser Situation den Betriebsräten zu, die durch ihr Mitbestimmungsrecht einen Hebel haben, die ArbStättV-2004 angemessen betrieblich umzusetzen.

LITERATUR

Blachnitzky, H. (2005): Arbeitsstättenverordnung 2004, Köln

Deden, H. (2004): Die neue Arbeitsstättenverordnung – mehr Flexibilität und höhere Eigenverantwortung bei der Gestaltung von Arbeitsstätten; in: *sicher ist sicher* 11, S. 510–513

Faber, U. (2004): Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten des § 3 ArbSchG, Berlin

Heilmann, J. (2004): Die neue Arbeitsstättenverordnung – Verschlechterung des Arbeitsschutzes; in: *Arbeitsrecht im Betrieb* 10, S. 598–603

Hoffmann-Riem, W. (1994): Ökologisch orientiertes Verwaltungsverfahrenrecht – Vorklärungen; in: *Archiv des Öffentlichen Rechts*, S. 590–626

Kittner, M./Pieper, R. (2002): Arbeitsschutzrecht, 2. Auflage, Frankfurt/M

Kohte, W./Faber, U. (2005): Neuregelung des Arbeitsstättenrechts – Risiken und Nebenwirkungen einer legislativen Schlankeitskur; in: *Der Betrieb* 4, S. 224–231

LASI – Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (2005): Leitlinien zur Arbeitsstättenverordnung, Stand 25. 4. 2005

Opfermann, R./Streit, W./Pernack, E.-F. (2004): Arbeitsstättenverordnung 2004, Heidelberg

Schurig, H.-U. (2004): Novellierte Arbeitsstättenverordnung in Kraft – zuviel Spielraum?; in: *Zeitschrift für Tariftrecht* 12, S. 626–628