

Fachkräfte für Arbeitssicherheit haben den Arbeitgeber beim Arbeitsschutz und bei der Unfallverhütung zu beraten. Sie sind in der betrieblichen Hierarchie daher unmittelbar dem Leiter des Betriebs fachlich und disziplinarisch zu unterstellen. Das gilt auch im öffentlichen Dienst.

Fachkraft für Arbeitssicherheit im öffentlichen Dienst

Deren herausgehobene Stellung ist zu beachten

Fachkräfte für Arbeitssicherheit nach dem ASiG finden sich auch im öffentlichen Dienst. Das BAG hat Ende 2009 entschieden, dass diese dem Leiter der Dienststelle direkt zu unterstellen sind.¹ Hier wird die Entscheidung näher vorgestellt und Handlungsmöglichkeiten für die Personalräte aufgezeigt.

I. Die Entscheidung des BAG

Die vorliegende Entscheidung des BAG beschäftigt sich mit der fachlichen und disziplinarischen Einordnung einer Fachkraft für Arbeitssicherheit in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, hier speziell in der Kommunalverwaltung. Zur Diskussion stand die Frage, ob die unmittelbare Unterstellung einer Fachkraft unter den Leiter eines Betriebes auch in der öffentlichen Verwaltung umzusetzen sei.

1. Herausgehobene Stellung der Fachkraft für Arbeitssicherheit

Das BAG hat entschieden, dass die im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses beschäftigte (leitende) Fachkraft für Arbeitssicherheit (mindestens) dem Leiter des Betriebs fachlich und disziplinarisch zu unterstellen sei. Die herausgehobene Stellung der Fachkraft für Arbeitssicherheit gemäß § 8 Abs. 2 ASiG in der betrieblichen Hierarchie, so ein wichtiger Leitsatz der Entscheidung, sei ein strukturprägender Grundsatz des ASiG. Dies gelte auch für den öffentlichen Dienst, da gemäß § 16 ASiG im Bereich der öffentlichen Verwaltung ein den Grundsätzen des ASiG gleichwertiger Arbeitsschutz zu gewährleisten sei. Dies beinhalte auch das unmittelbare fachliche und disziplinarische Unterstellungsverhältnis der (leitenden) Fachkraft für Arbeitssicherheit entsprechend § 8 Abs. 2 ASiG im Rahmen einer Stabsstelle unter den Leiter der Dienststelle oder Behörde, für die sie bestellt ist.

2. Maßgebend: Betrieb vor Ort

Das BAG knüpft an den Begriff des Betriebs an, der im ASiG nicht definiert wird, und führt in Fortsetzung seiner ständigen Rechtsprechung aus, dass dieser weitgehend mit dem Betriebsbegriff im BetrVG gleichbedeu-

tend ist. Der Arbeitgeber hat gemäß 5 Abs. 1 ASiG im Rahmen der Erforderlichkeit nach den im Gesetz genannten Kriterien Fachkräfte für Arbeitssicherheit zu bestellen. Diese Verpflichtung wird regelmäßig durch Unfallverhütungsvorschriften konkretisiert.

3. Aufgaben und Stellung der Fachkraft für Arbeitssicherheit

Die Vorschriften und Maßnahmen des Arbeitsschutzes sollen den vor Ort bestehenden besonderen Betriebsverhältnissen angepasst werden, um einen hohen Wirkungsgrad zu erzielen. Dabei hat die Fachkraft für Arbeitssicherheit primär eine betriebsinterne Beraterfunktion. In § 6 Abs. 1 ASiG werden die Aufgaben der Fachkräfte für Arbeitssicherheit konkretisiert. Aus § 8 Abs. 2 ASiG folgt, dass die Fachkraft für Arbeitssicherheit dem Leiter² des Betriebs unmittelbar fachlich und disziplinarisch zu unterstellen ist. Leiter des Betriebs ist die Person, die mit der Leitung des einzelnen Betriebes betraut und dafür verantwortlich ist. Sind mehrere Fachkräfte für Arbeitssicherheit bestellt, muss nur die leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit, wenn diese bestellt ist, dem Leiter des Betriebs unmittelbar unterstellt werden.

4. Absicherung des Einflusses

Das BAG befasst sich mit der Gesetzesbegründung zu § 8 Abs. 2 ASiG.³ Die Regelung in Absatz 2 sei geschaffen worden, um sowohl die Unabhängigkeit in der Anwendung ihrer Fachkunde als auch den Einfluss dieser Personen zu stärken. Die herausgehobene Stellung in der betrieblichen Hierarchie sei nicht zuletzt ein Ausgleich dafür, dass die Fachkräfte gegenüber den Beschäftigten kein Weisungsrecht haben. Die Herausnahme aus der Linienorganisation erleichtere zudem die unmittelbare Kommunikation mit dem Leiter des Betriebs, der fachlich gebotene Regelungen im Arbeitsschutz selbst schnellstmöglich durchsetzen kann. Vorgesetzte könnten dann nicht Informationen filtern oder durch Anwei-

1 Urteil v. 15.12.2009 – 9 AZR 769/08 –, abgedruckt in diesem Heft S. 348 ff.

2 Der Begriff »Leiter des Betriebs« wird im ASiG nicht definiert.

3 Vgl. BT-Drucks. 7/1085, S. 6.

sungen die Unabhängigkeit der Fachkräfte für Arbeitssicherheit einschränken. Daraus folgt die rechtliche Verpflichtung, den Fachkräften für Arbeitssicherheit bzw. der leitenden Fachkraft für Arbeitssicherheit eine Stabsstelle zuzuweisen, die unmittelbar dem Leiter des Betriebs unterstellt ist. Für das BAG ist es wichtig, dass durch den Grundsatz in § 8 Abs. 2 ASiG auch betriebsintern die Bedeutung der Funktion der Fachkraft für Arbeitssicherheit für die Gewährleistung des Arbeitsschutzes verdeutlicht wird.

5. Kontinuierliche Verbesserung

Das BAG stellt weiter fest, dass sich auch das System des betrieblichen (technischen) Arbeitsschutzes gewandelt habe und das Ziel der Sicherung und Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten (auch) über Managementstrukturen erreicht werden soll. Als Beispiel führt es die Gefährdungsbeurteilung an (§§ 5 und 6 ArbSchG). Für die kontinuierliche Verbesserung des Arbeitsschutzes komme der betrieblichen Implementierung von Strukturen und Verfahrenswesen eine große Bedeutung zu. Geeignete betriebliche Strukturen mit einer entsprechenden Unabhängigkeit der Fachkräfte für Arbeitssicherheit dienen somit auch der kontinuierlichen Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten.

6. Ansiedlung auf höherer Hierarchieebene

Eine Einordnung in eine niedrigere Hierarchieebene widerspricht aus Sicht des BAG bereits dem Wortlaut des § 8 Abs. 2 ASiG. Unbedenklich ist nach Auffassung des BAG hingegen allgemein die unmittelbare Unterstellung im Rahmen einer Stabsstelle auf einer höheren Hierarchieebene, regelmäßig also bei der Unternehmens- oder Konzernspitze.

Das BAG bejaht zudem die disziplinarische Unterstellung unter den Leiter des Betriebes. Verbunden mit der Zuweisung der Stabsstelle sei bei angestellten Fachkräften für Arbeitssicherheit die Unterstellung unter den Leiter des Betriebes in disziplinarischer Hinsicht. Eine Aufspaltung des Unterstellungsverhältnisses sehe die gesetzliche Regelung nicht vor, betont das BAG. Lediglich in den Fällen, in denen eine Fachkraft für Arbeitssicherheit daneben andere Tätigkeiten ausübe, sei es zulässig, sie in Bezug auf diese weitere Funktion in die Linienorganisation einzuordnen und einem anderen Vorgesetzten zu unterstellen.

Dies schließe jedoch nicht aus, dass die personalwirtschaftliche Durchführung des Arbeitsverhältnisses anderen Stellen übertragen wird, solange damit keine Einbindung der Fachkraft für Arbeitssicherheit in eine andere Organisation verbunden ist.

Ist eine Fachkraft für mehrere eigenständige Betriebe i.S. des ASiG zuständig, so ist sie mehreren Betriebsleitern unmittelbar zu unterstellen, soweit sie nicht einer übergeordneten Führungsebene unterstellt wird.

II. Anwendung auf den öffentlichen Dienst

1. Gleichwertiger Arbeitsschutz

Die entwickelten Grundsätze für die Einordnung der Fachkräfte für Arbeitssicherheit in die betriebliche Hierarchie werden ohne jegliche Abstriche auch auf die öffentliche Verwaltung, hier Gemeindeverwaltung, übertragen. Diese Grundsätze gelten gemäß § 16 ASiG auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Die Fachkraft für Arbeitssicherheit oder, wenn für eine Dienststelle oder Behörde mehrere Fachkräfte für Arbeitssicherheit bestellt sind, die leitende Fachkraft für Arbeitssicherheit, ist unmittelbar dem Leiter der Dienststelle oder Behörde, für die sie bestellt ist, im Rahmen einer Stabsstelle zu unterstellen. Dieser übt die Dienstaufsicht aus.

§ 16 ASiG begründet die Verpflichtung, in Verwaltungen und Betrieben des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts einen den Grundsätzen des ASiG gleichwertigen arbeitsmedizinischen und sicherheitstechnischen Arbeitsschutz zu gewährleisten. Gleichwertigkeit meint dabei nicht Gleichartigkeit.

2. Arbeitsschutz für alle Beschäftigten wichtig

Mit der Gleichwertigkeitsklausel des § 16 ASiG sind Beschäftigte im öffentlichen Dienst gleichermaßen vor gesundheitlichen Gefährdungen im Arbeitsverhältnis zu schützen wie Beschäftigte in der Privatwirtschaft. Bezogen auf den Standard des Arbeitsschutzes wirke sich die unterschiedliche Trägerschaft der Betriebsstätte nicht aus, so die Klärung des Gerichts. Das BAG grenzt sich damit auch deutlich vom BVerwG⁴ ab, das eine Gleichwertigkeit des Arbeitsschutzes nur in Bezug auf die Ergebnisse des Arbeitsschutzes oder eines Schutzzieles annimmt. Das BAG stellt dagegen nachdrücklich heraus, dass im Sinne des § 16 ASiG eine Gleichwertigkeit des Arbeitsschutzes hinsichtlich der Gewährleistung nach den Grundsätzen des ASiG gegeben sein muss. Es darf also hinsichtlich des Inhalts der Verpflichtungen der öffentlichen Arbeitgeber kein geringerer Schutzstandard als in der Privatwirtschaft geschaffen werden. Deshalb verpflichte § 16 ASiG die öffentliche Verwaltung, eine Regelung zu treffen, die den in §§ 1 bis 11, 18, 19 ASiG enthaltenen Grundsätzen entspricht. Unter diesen Grundsätzen findet sich auch die Unabhängigkeit der Fachkräfte für Arbeitssicherheit und deren Eingliederung in die Organisation des Betriebes gemäß § 8 ASiG.

3. Unabhängigkeit in der öffentlichen Verwaltung überflüssig?

Das BAG widerspricht kurz und knapp der Auffassung des LAG Berlin-Brandenburg⁵, dass es wegen der unmittelbaren Bindung der öffentlichen Verwaltung an Recht

4 BVerwG, Beschluss v. 25.1.1995 – 6 P 19.93 –, PersR 1995, 302 (obiter dictum).

5 Urteil v. 15.7.2008 – 2 Sa 2446/07 –.

und Gesetz einer weniger formalisierten Stellung der Fachkraft für Arbeitssicherheit bedürfe. Der Dienststellen- oder Behördenleiter im öffentlichen Dienst benötige gleichermaßen eine geeignete Arbeitsschutzorganisation und eine entsprechende Beratung durch die Fachkräfte für Arbeitssicherheit, um den arbeitsschutzrechtlichen Anforderungen des § 16 ASiG gerecht zu werden.

4. Praktische Umsetzungsfragen im öffentlichen Dienst

Der Arbeitsschutz kann, so sieht es das BAG, ohne Zweifel an die Besonderheiten der Strukturen des öffentlichen Dienstes angepasst werden. Soweit die Unfallversicherungsträger im Rahmen des § 15 SGB VII Unfallverhütungsvorschriften erlassen haben, durch die Pflichten der hieran gebundenen Mitglieder konkretisiert werden, seien diese zu beachten. In welcher Form der öffentliche Arbeitgeber die gemäß § 16 ASiG erforderlichen Regelungen trifft (Satzungen, Gesetz, Verordnung oder Erlass⁶), ist hingegen nicht vorgeschrieben.

Das BAG trägt weiterhin zur Stärkung des Arbeitsschutzes in der Öffentlichen Verwaltung dadurch bei, in dem es sich ausdrücklich auf die Durchführungsanweisungen (GUV-V A 6/7)⁷ zur UVV »Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit« bezieht und sie damit aufwertet. Auch die Durchführungsanweisungen gehen davon aus, dass ein gleichwertiger arbeitsmedizinischer und sicherheitstechnischer Arbeitsschutz dann gewährleistet wird, wenn der Unternehmer nach Maßgabe der §§ 1 bis 11 des ASiG Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit bestellt. Die Durchführungshinweise seien zwar rechtlich nicht verbindlich und haben keinen Normcharakter, aber beschreiben ebenso wie die sie zukünftig ersetzenden Regeln für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (BG-Regeln) den Stand der Technik und des Arbeitsschutzes.

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist als Betrieb im Sinne des § 8 Abs. 2 ASiG die Dienststelle oder Behörde anzusehen, für die die Fachkraft für Arbeitssicherheit bestellt ist. Leiter der Dienststelle oder Behörde ist dabei derjenige, der entweder nach den einschlägigen gesetzlichen Regelungen diese Funktion innehat oder dem aufgrund entsprechender Richtlinien diese Funktion übertragen wurde.

4. Anspruch aus dem Arbeitsvertrag

Das BAG bezieht sich bei seiner Ableitung vertraglicher Rechte gegenüber dem Arbeitgeber für die Fachkraft für Arbeitssicherheit auch auf andere Betriebsbeauftragte, so z.B. auf den Abfallbeauftragten und den Datenschutzbeauftragten. Es unterscheidet zunächst zwischen der Bestellung zur Fachkraft für Arbeitssicherheit und dem arbeitsvertraglichen Grundverhältnis. Die Zustimmung könne sich auch schon aus dem Arbeitsvertrag ergeben. Trifft der schriftliche Arbeitsvertrag zur Bestellung keine Regelung, wird sein Inhalt nach erfolgter Zustimmung der Fachkraft für Arbeitssicherheit mit der Be-

stellung geändert. Die Tätigkeit als Fachkraft für Arbeitssicherheit tritt entweder zu dem bisherigen Inhalt des Arbeitsvertrages hinzu oder wird sein alleiniger Inhalt. Dementsprechend würden die Regelungen des ASiG nach der Bestellung unmittelbar das arbeitsvertragliche Grundverhältnis bestimmen, soweit sie die Ausübung der Tätigkeit als Fachkraft für Arbeitssicherheit betreffen. In diesem Rahmen habe die Fachkraft für Arbeitssicherheit eigene vertragliche Rechte gegenüber dem Arbeitgeber. Diese könne sie unabhängig von der Aufsichtsbehörde durchsetzen.

Als Arbeitnehmer beschäftigte Fachkräfte für Arbeitssicherheit haben demnach aus ihrem Arbeitsvertrag i.V.m. § 16, § 5 Abs. 1, § 8 Abs. 2 ASiG gegenüber ihrem Arbeitgeber einen Rechtsanspruch auf Einhaltung der Verpflichtungen aus dem ASiG, soweit diese ihre Stellung in der Unternehmenshierarchie und ihre Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit nach dem ASiG betreffen. Sie haben somit einen arbeitsvertraglichen Anspruch auf die direkte – auch dienstaufsichtliche – Unterstellung in Form einer Stabsstelle beim Dienststellenleiter.

5. Kein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung

Das BAG lässt nicht das Argument gelten, dass die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung durch Art. 28 Abs. 2 GG der besonderen Vorschrift des ASiG entgegen steht. Selbst wenn es überhaupt ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung wäre, folgert das BAG überzeugend, dann handele es sich lediglich um einen Eingriff in deren Randbereich. Das BAG schließt überzeugend damit, dass ein derartiger Eingriff jedenfalls durch den mit dem Arbeitsschutz und der Unfallverhütung nach dem ASiG angestrebten Schutz des Lebens und der Gesundheit der Beschäftigten der Gemeinde gerechtfertigt wäre.

6. Mehrkosten durch das Urteil?

Die Frage von Mehrkosten für die Gemeinden durch die direkte Unterstellung unter den Leiter der Dienststelle ist irrelevant. So hat das BAG⁸ bereits 1985 ausgeführt, dass die Bestimmungen des ASiG keine Bedeutung für die tarifliche Mindestvergütung von Angestellten mit entsprechenden Aufgaben haben.⁹

III. Handlungsmöglichkeiten des Personalrats

Die Entscheidung des BAG ist hinsichtlich seiner Bedeutung für die Stärkung des Arbeitsschutzes sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst von besonderer Bedeutung. Die Stärkung der Betriebsbeauf-

6 Es existieren auch noch Richtlinien, z.B. die des Bundes, abgedruckt in Anzinger/Bieneck, ASiG, Anhang II 3.

7 S. http://regelwerk.unfallkassen.de/regelwerk/data/regelwerk/m_uvuv/V_A6_7.pdf.

8 Urteil v. 16.10.1985 – 4 AZR 149/84 –, BAG 50, 9.

9 S. auch LAG Schleswig-Holstein v. 29.11.2007 – 4 Sa 355/07.

tragten in Sachen des Arbeitsschutzes als wesentlicher Bestandteil eines gleichwertigen Arbeitsschutzes ist eine wichtige Vorgabe zur guten Arbeit auch im öffentlichen Dienst. Die Schwachstelle des § 16 im ASiG¹⁰ wird durch dieses Urteil mindestens ausge bessert.

Personalräte haben das Recht, aber auch die Pflicht, die tatsächliche Einhaltung der Grundsätze des ASiG, die in der öffentlichen Verwaltung einen gleichwertigen Arbeitsschutz gewährleisten sollen, nach § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG und vergleichbarer Vorschriften der Landespersonalvertretungsgesetze zu überwachen. Um dieses Überwachungsrecht ausüben zu können, haben Personalräte ein umfassendes Informationsrecht nach § 68

Abs. 2 BPersVG und vergleichbarer Vorschriften der Landespersonalvertretungsgesetze. Stellt sich etwa heraus, dass die jeweilige Fachkraft für Arbeitssicherheit nicht dem Dienststellen- bzw. Behördenleiter unmittelbar unterstellt ist, können Personalräte – gestützt auf die Entscheidung des BAG – eine entsprechende Unterstellung einfordern.

Dr. Eberhard Kiesche
Arbeitnehmerorientierte Beratung
Bremen

¹⁰ Kittner, Pieper, ArbSchR. Arbeitsschutzrecht, 3. Aufl., ASiG, Rn. 18-19.

Das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz*

Gezählt, gewogen und zu leicht befunden

Im Verlauf des Jahres 2010 muss die Bundesregierung entsprechend der sogenannten Bestandsprüfungsklausel erstmals eine Einschätzung abgeben, »... ob die Anhebung der Regelaltersgrenze unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer weiterhin vertretbar erscheint ...« (§ 159 SGB VI).

Wenig andere politische Entscheidungen dieses Jahrzehnts haben eine so große und anhaltende Ablehnung in der Bevölkerung erfahren wie die Rente mit 67 (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz von 2007). In letzter Zeit wurde in verschiedenen parlamentarischen Anfragen, Publikationen etc. eine Reihe von Fragen aufgeworfen, die das höchst umstrittene Vorhaben Rente mit 67 in Zweifel ziehen. Nachfolgend werden einige der wichtigsten Argumente kurz zusammengestellt und diskutiert.

I. Die Argumente der Befürworter

Analysiert man die Begründungen der Befürworter einer Anhebung des Regelrentenalters, so werden insbesondere folgende grundsätzlichen Argumentationslinien ins Feld geführt:

1. Durch die gestiegene Lebenserwartung verlängern sich die Rentenbezugsdauern, so dass die Rentenbeiträge steigen müssten, was nicht generationengerecht sei und die Lohn(neben)kosten nach oben treibe.
2. Gleichzeitig wird angesichts des demographischen Wandels das Arbeitsangebot kleiner, es drohe bald ein Fach- und sogar genereller Arbeitskräftemangel; daher gelte es, auch das Potenzial älterer, erfahrener Arbeitskräfte zu nutzen und der Arbeitsmarkt für Ältere werde auch besser.

3. Auf eher operationeller Ebene wird zusätzlich angeführt, dass auch in anderen Ländern das Regelrentenalter angehoben wird (Lissabon-Strategie der EU!), dass mit entsprechenden Best Practice-Strategien und großen Modellprojekten der Arbeitsmarktpolitik (z.B. »Perspektive 50plus«) einiges getan wird um ein längeres Arbeiten zu ermöglichen. Immer mehr Betriebe würden auch entsprechende Maßnahmen für Ältere praktizieren.
4. Es gehe auch nicht um ein Rentenkürzungsprogramm, vielmehr würden die Versicherten mit zwei zusätzlichen Beitragsjahren ja sogar höhere Rentenansprüche erwerben.
5. Schließlich wird argumentiert, dass ein längeres Arbeiten durch sich laufend verbessernde Arbeitsbedingungen auch für immer mehr Beschäftigte möglich sei – für diejenigen, die dennoch nicht so lange arbeiten könnten, müssten eben Alternativen eröffnet werden (der für die Debatte sprichwörtlich gewordene Dachdecker könne ja in der Ausbildung tätig werden oder im Büro seiner Firma arbeiten).

Die vorgenannten Argumente entbehren auf den ersten Blick nicht einer gewissen Plausibilität. Sie sind jedoch bestenfalls die halbe Wahrheit. Bevor sie im Folgenden auf den Prüfstand gestellt werden, sei in einem Punkt eine Klarstellung vorab erlaubt: Kaum jemand wird sich gegen ein längeres Arbeiten, z.B. näher heran an das 65. Lebensjahr, aussprechen – wenn es den Betroffenen auch möglich ist. Die langjährige Frühverrentungspraxis, in der sich die (v.a. größeren) Betriebe ihrer älteren Beschäftigten nur scheinbar sozialverträglich entledigt haben (in Wirklichkeit zu Lasten der Sozi-

* Der vorliegende Beitrag entstammt der Arbeit der Verfasser am von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekt »Gute Erwerbsbiographien«.