



Thomas Berger, Karin Burth

Arbeitsschutzmanagementsystem, Compliance und Mitbestimmung

Arbeitsschutzmanagement und Arbeitsschutzmanagementsysteme (AMS) sind fortwährende Themen in der arbeitsschutzrechtlichen Diskussion. In der anwaltlichen Praxis taucht dieses Thema nicht nur isoliert, sondern verstärkt im Zusammenhang mit der Errichtung und Etablierung von Compliance-Systemen auf. Inhaltliche Vorgaben an ein Arbeitsschutzmanagement sind durch § 3 Abs. 2 und Abs. 1 ArbSchG vorgegeben und dürften künftig schon aus Haftungs- und Imagegründen zunehmend zentrale Aufgabe von Vorständen und Geschäftsleitungen werden.

Die Einhaltung der Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes, des Arbeitssicherheitsgesetzes sowie der aufgrund §§ 18, 19 ArbSchG erlassenen Verordnungen ist Teil der arbeitsschutzrechtlichen Compliance. Die aus dem ArbSchG ins Individualarbeitsverhältnis transformierten Fürsorgepflichten bergen eine Vielzahl von Compliance-Risiken. [1] Arbeitsschutzmanagementsysteme (AMS) können isoliert oder als Teil von Integrierten Managementsystemen (IMS) einen notwendigen Bestandteil zur Umsetzung der Vorgaben des Gesetz- und Verordnungsgebers bilden. Dabei ist zu beachten, dass die Einführung, die Auswahl der Managementmethoden und -systeme und die Organisationsstruk-

turen des Arbeitsschutzes der Mitbestimmung des Betriebsrats oder des Personalrats unterliegen, denen ihrerseits ein Initiativrecht zusteht.

Arbeitsschutzrechtliche Compliance

Zur Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters, wie sie unter anderen § 93 Abs. 1 S. 1 AktG, § 43 GmbHG, § 147 HGB den Unternehmensleitungen auferlegen, gehört unstreitig auch die Pflicht, im Einklang mit der geltenden Rechtsordnung zu handeln. Hieraus ergibt sich auch die Pflicht der Einhaltung der Schutzbestimmungen des ArbSchG. Nach § 13 ArbSchG ist für diese Legalitätspflicht neben der Gesellschaft als Arbeitgeberin, der jeweilige gesetzliche Vertreter sowie der Betriebsleiter und entsprechend beauftragte Personen persönlich verantwortlich. Auch bei einer nach § 13 ArbSchG erfolgten Beauftragung wird die Verantwortung der Arbeitgeberin nicht ausgeschlossen, sondern sie bleibt Adressat der Straf- und Bußgeldvorschriften [2]. Die zu beachtenden Grundpflichten ergeben sich vor allem aus §§ 3 - 14 ArbSchG. Nach § 3 Abs. 1 ArbSchG ist jeder Arbeitgeber verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu treffen. Welche Maßnahmen für den jeweiligen Betrieb erforderlich sind, ist mittels einer Gefährdungsbeurteilung nach § 5 ArbSchG zu ermitteln. Hierbei sind die in § 4 ArbSchG aufgestellten Grundsätze zu beachten. Aufgrund der §§ 18, 19 ArbSchG sind eine Vielzahl an Verordnungen

erlassen worden, die weitere Vorgaben an bestimmte Gefährdungsbereiche knüpfen, so z. B. die Bildschirmarbeitsverordnung, die Lastenhandhabungsverordnung, die PSA-Benutzungsverordnung, die Arbeitsstättenverordnung. Will die Unternehmensleitung ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachkommen, die sich aus diesen Vorschriften ergebenden hohen Anforderungen an den Arbeitsschutz in den Betrieben erfüllen, muss sie Arbeitsschutz als integralen Bestandteil ihres Gesamtmanagements verstehen, planen und durchführen.

Die gesetzliche Vorgabe eines Arbeitsschutzmanagements

Versteht man unter Management die Planung, Organisation, Zielbestimmung sowie die Führung und die Kontrolle der Organisation, so verlangt der Gesetzgeber im Hinblick auf die erforderlichen Arbeitsschutzmaßnahmen von jedem Arbeitgeber ein Arbeitsschutzmanagement. Alle Kernelemente des Managementbegriffs werden in § 3 Abs. 2, 1 ArbSchG als allgemeine Managementpflichten erfasst. § 3 Abs. 2 setzt dabei zunächst zwingend eine Planung und die Durchführung von Arbeitsschutzmaßnahmen voraus. In diesem Rahmen hat der Arbeitgeber für eine geeignete Organisation zu sorgen, die erforderlichen Mittel bereitzustellen, Vorkehrungen zu treffen, dass die Maßnahmen erforderlichenfalls bei allen Tätigkeiten und eingebunden in die betrieblichen Führungsstrukturen beachtet werden, und die Beschäftigten ihren Mitwirkungspflichten nachkommen können. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 hat er die Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und erforderlichenfalls sich ändernden Gegebenheiten anzupassen. Dabei hat er eine Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten anzustreben. Arbeitsschutzmanagement ist daher nicht freiwillig, sondern gesetzlich vorgegeben und inhaltlich qualifiziert.

Weiter Gestaltungsspielraum – klare Schutzzielvorgabe

§ 3 ArbSchG bietet ein hohes Maß an Flexibilität bezüglich der Frage, wie in Unternehmen Strukturen und Verfahren organisiert werden müssen, um die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes gemäß den normativen Vorgaben zu erfüllen. Dies zeigt sich zum einen daran, dass die Organisation, die Mittel und die Vorkehrungen unter Berücksichtigung der Art der Tätigkeiten und der Zahl der Beschäftigten auszuwählen sind. Insbesondere Betriebsgröße und Betriebsart sind daher zu berücksichtigende Einflussgrößen, die wesentlich bestimmen, welche organisationsspezifischen Maßnahmen zu treffen sind. Dies bedeutet allerdings nicht, dass es in Klein- oder Mittelbetrieben zu einem weniger wirksamen Arbeitsschutz kommen darf. [3] Den Unternehmen wird allerdings keine bestimmte, starre Konzeption durch den Gesetzgeber vorgegeben. Zu sorgen hat der Arbeitgeber für eine „geeignete“ Organisation. Bereitzustellen sind die „erforderlichen“ Mittel. Auch werden die vom Arbeitgeber zu treffenden „Vorkehrungen“ nicht konkret vorgeschrieben. Der Gesetzgeber arbeitet weitgehend mit unbestimmten Rechtsbegriffen, die für die Unternehmen erhebliche Handlungsspielräume eröffnen, ohne das Schutzziel selbst aufzugeben. Daher ist jede (Management-)Organisation geeignet, die gewährleistet, dass das

Schutzziel eines wirksamen Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer erreicht wird.

Verhältnis zur Arbeitsschutzorganisation des ASiG

Die nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 erforderliche Organisation darf nicht mit den Organisationsregeln des ASiG gleich gesetzt werden.

Arbeitsschutzmanagement ist daher nicht freiwillig, sondern gesetzlich vorgegeben und inhaltlich qualifiziert.

Denn die Aufgabe der Sicherheitsfachkräfte und der Betriebsärzte besteht allein in der fachkundigen Unterstützung und Beratung des Arbeitgebers und nicht darin, Pflichten nach dem Arbeitsschutzgesetz verantwortlich zu planen oder durchzuführen. [4] Insoweit können sich Arbeitgeber als Verantwortliche nicht allein dadurch exkulpieren, dass sie darauf verweisen, ordnungsgemäß Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit bestellt sowie einen Arbeitsschutzausschuss gemäß § 11 ASiG gebildet zu haben. Die Arbeitsschutzorganisation des ArbSchG umfasst zwar die spezielle Arbeitsschutzorganisation des ASiG, geht aber qualitativ weit darüber hinaus. Einbindung in betriebliche Führungsstrukturen und Tätigkeiten meint auch die Organisation der Arbeitsabläufe selbst. [5] Im Übrigen ist die ASiG-Organisation nur in ihrer Grundstruktur durch Vorschriften des Arbeitssicherheitsgesetzes und des SGB VII geregelt. Soweit diese Vorschriften selbst Regelungsspielräume aufweisen, sind sie im Rahmen des § 3 ArbSchG ausfüllungsbedürftig. Dies hat zur Folge, dass konkretisierende Regelungen zum Verfahren und zur Organisation im Rahmen von § 3 ArbSchG zu treffen sind, um die ASiG-Organisation mit Leben zu füllen. So können Fragen der Ladung, der Tagesordnung, der zeitlichen Hinzuziehung der Betriebsärzte, der Freistellung der Betriebsräte und der Sicherheitsbeauftragten zur Vor- und Nachbereitung der ASA-Sitzungen geregelt werden.

Inhaltliche Anforderungen an Organisation und Management

Die Anforderungen an die Organisation und das Management sind erheblich, hält man sich vor Augen, dass § 4 ArbSchG vorgibt, dass die Arbeit selbst gesundheitsgerecht zu gestalten ist, die Arbeitsprozesse so zu organisieren sind, dass die Arbeitsorganisation, die Technik und soziale Beziehungen sachgerecht verknüpft werden



i Die Autoren

Thomas Berger ist Partner der Sozietät Berger Groß Höhmann & Partner in Berlin. Als Fachanwalt für Arbeitsrecht berät und schult er seit vielen Jahren Mitarbeitervertretungsgremien, vornehmlich Betriebsräte, im kollektiven Arbeitsrecht. Im Dezernat Arbeitsrecht vertritt seine Kanzlei ausschließlich Arbeitnehmer und deren Interessenvertretungen.

Karin Burth arbeitet ebenfalls im Schwerpunktbereich des kollektiven Arbeitsrechts bei Berger Groß Höhmann & Partner. Sie ist Fachanwältin für Arbeitsrecht und berät ausschließlich Arbeitnehmer und vertritt und schult Betriebsräte.

und dass die Arbeitsumgebung frei von Gefahrenquellen gestaltet wird. Im Kern ist die Arbeit selbst so zu planen, dass sie unter Gesundheitsaspekten an die individuellen Bedürfnisse des Menschen angepasst ist. Dieses Verständnis wird auch von § 2 ArbSchG gefordert. Danach versteht man unter Maßnahmen im Sinne des Gesetzes alle Maßnahmen zur Verhütung von Unfällen bei der Arbeit und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren einschließlich Maßnahmen der menschengerechten Gestaltung der Arbeit. Menschengerechte Gestaltung der Arbeit meint die Anpassung der Arbeit an den Menschen. Nach Art. 6 Abs. 2b der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz

(89/391/EWG) müssen die allgemeinen Grundsätze der Gefahrenverhütung den Faktor „Mensch“ bei der Arbeit berücksichtigen. In der englischen Fassung der europäischen Richtlinie wurde die Grundpflicht wie folgt formuliert: „adapting the work to the individual“; die französische Fassung lautet: „adapter le travail à l’homme“. Die Arbeit ist an das Individuum, an den Menschen anzupassen. Ferner ist der weite Gesundheitsbegriff anzuwenden. Danach wird nicht nur die physische Integrität, sondern auch das psychische Wohlbefinden erfasst. [6] Für den europarechtlichen Begriff der Sicherheit und Gesundheit hat der EuGH bereits entschieden, dass ein weites Verständnis zugrunde zu legen sei. [7] Danach müssen alle rechtlichen, organisatorischen, technischen und medizinischen Maßnahmen getroffen werden, um die körperliche und psychische Unversehrtheit und bestimmte Persönlichkeitsrechte der in die Arbeitsorganisation des Arbeitgebers eingegliederten Beschäftigten zu schützen. [8]

Anmerkungen

- 1 Küttner/Kreitner Personalbuch 2011 Stichwort Compliance, Rz 9
- 2 Pieper, ArbSchR, Kommentar 5. Auflage, 2011, § 13 ArbSchG Rn. 5
- 3 Pieper, ArbSchR, Kommentar 5. Auflage, 2011, § 3 ArbSchG Rn. 6a
- 4 Kohte in Kollmer/Klindt, Arbeitsschutzgesetzkommentar 2. A. 2011, § 3 ArbSchG Rn 47
- 5 Fitting § 87 BetrVG Rn. 295
- 6 BVerwG, Urteil vom 31.01.1997 – 1 C 20/95
- 7 EuGH im Urteil vom 09.09.2003 – Rs. C-151/02 – in der Sache (Landeshauptstadt Kiel) (Norbert Jaeger).
- 8 Pieper, ArbSchR, Kommentar 5. Auflage, 2011, Einleitung Rn. 9
- 9 Leitfaden für Arbeitsschutzmanagementsysteme Bundesarbeitsblatt 1-2003, Seite 101 ff. (102)
- 10 Leitfaden für Arbeitsschutzmanagementsysteme Bundesarbeitsblatt 1-2003, Seite 101 ff. (102)
- 11 Kohte in Kollmer/Klindt, Arbeitsschutzgesetzkommentar, 2. A. 2011, § 3 ArbSchG Rn 101
- 12 Kohte in Kollmer/Klindt, Arbeitsschutzgesetzkommentar, 2. A. 2011 § 3 ArbSchG Rn 101 – 2. Auflage 2011
- 13 BAG, Beschluss vom 15.01.2002 – 1 ABR 13/01; BAG, Beschluss vom 08.06.2004 – 1 ABR 4/03
- 14 Fitting § 87 BetrVG Rn 295 Pieper, ArbSchR, § 3 ArbSchG Rn. 5 u. Rn. 3
- 15 Kohte in Kollmer/Klindt ArbSchG Kommentar, 2.A. 2011, § 3 ArbSchG Rn 80
- 16 Kohte in Kollmer/Klindt ArbSchG Kommentar, 2.A. 2011, § 3 ArbSchG Rn 77
- 17 Landesarbeitsgericht Hamburg, Beschluss vom 21.09.2000 – 7 TaBV 3/98
- 18 Fitting § 87 Rn 296
- 19 Landesarbeitsgericht Hamburg, Beschluss vom 21.09.2000 – 7 TaBV 3/98
- 20 Landesarbeitsgericht Hamburg, Beschluss vom 21.09.2000 – 7 TaBV 3/98
- 21 Fitting § 81 Rn. 22
- 22 BAG, Urteil vom 12.08.2008 – 9 AZR 1117/06
- 23 Fabricius, BB 1997, 1254

Freiwilligkeit von Arbeitsschutzmanagementsystemen

Bereits seit geraumer Zeit hat sich die allgemeine Erkenntnis durchgesetzt, dass AMS als Instrumente der gesundheitlichen Prävention nachhaltig wirken und einen wichtigen Beitrag zur menschengerechten Gestaltung der Arbeit und des Arbeitsumfelds liefern. [9] Insofern ist die Auffassung, die Einführung eines AMS sei freiwillig, problematisch. Soweit der Leitfaden für Arbeitsschutzmanagementsysteme von Freiwilligkeit ausgeht und lediglich Empfehlungen ausspricht, hat dies für die Auslegung von § 3 Abs. 2, 1 ArbSchG keine Relevanz, da er weder Rechtsvorschriften ersetzt, noch erläutert, worauf in der Einleitung des Leitfadens ausdrücklich hingewiesen wird. [10] Da AMS aber einen Weg darstellen kann, den in § 3 Abs. 2 ArbSchG festgelegten Organisationsverpflichtungen in besonderes geeigneter Weise nachzukommen und die Sicherheit und den Gesundheitsschutz in alle Strukturen und Prozesse des Unternehmens einzubinden, [11] kann sich die Entscheidung für die Einführung eines AMS gerade als die Wahl der geeigneten Organisation iSd § 3 Abs. 2 ArbSchG darstellen. Streng genommen handelt es sich dann nicht mehr um eine rechtlich freiwillige Entscheidung. Auch soweit sich die Kernelemente von AMS aus § 3 ArbSchG unmittelbar oder aus einer gebotenen richtlinienkonformen Auslegung ergeben, ist lediglich die Entscheidung die Kernelemente auszugestalten und miteinander zu verknüpfen, freiwillig. [12] Insofern ist dann lediglich die Auswahl eines für den Betrieb jeweils spezifischen und auf die betrieblichen Besonderheiten zugeschnittenen AMS freiwillig.

Mitbestimmungspflicht beim Arbeitsschutzmanagement

Dem Betriebsrat kommt bei der Einführung und Umsetzung von Regeln, die das Arbeitsschutzmanagement und die Arbeitsschutzorganisation nach § 3 ArbSchG betreffen, ein Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG (Personalräten nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG oder der entsprechenden Vorschriften der LPersVG) zu. Dies gilt auch für die Einführung, die Auswahl der Managementmethoden und -systeme und die Organisationsstrukturen des Arbeitsschutzes. Nach Nr. 7 hat der Betriebsrat, soweit

eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht, mitzubestimmen bei Regelungen über die Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten sowie über den Gesundheitsschutz im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Unfallverhütungsvorschriften. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts besteht der Zweck dieses Mitbestimmungsrechts darin, den Betriebsrat an den betrieblichen Regelungen zu beteiligen, die der Arbeitgeber zwar aufgrund einer öffentlich rechtlichen Rahmenvorschrift zu treffen hat, bei deren Umsetzung ihm aber Handlungsspielräume verbleiben. Mitzubestimmen hat der Betriebsrat bei der Ausfüllung dieses Spielraums. Dadurch soll im Interesse der betroffenen Arbeitnehmer eine möglichst effiziente Umsetzung des gesetzlichen Arbeitsschutzes im Betrieb erreicht werden. Das Mitbestimmungsrecht setzt danach ein, wenn eine gesetzliche Handlungspflicht objektiv besteht und wegen Fehlens einer zwingenden Vorgabe betriebliche Regelungen verlangt, um das vom Gesetz vorgegebene Ziel des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu erreichen. Ob diese Rahmenvorschrift dem Gesundheitsschutz mittelbar oder unmittelbar dient, ist unerheblich. Ebenso wenig kommt es auf eine subjektive Regelungsbereitschaft des Arbeitgebers an. [13]

Sowohl § 3 Abs. 1 als auch § 3 Abs. 2 sind Prototypen solcher Rahmenvorschriften, deren Ausfüllung der Mitbestimmung unterliegen. [14] Sowohl die Pflicht zum Treffen der materiellrechtlich erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes nach § 3 Abs. 1 Satz 1 ArbSchG als auch die im Zusammenhang mit den Maßnahmen des Arbeitsschutzes normierten Verfahrens-, Planungs- und Organisationspflichten begründen objektive Handlungspflichten des Arbeitgebers, die der betrieblichen Konkretisierung aufgrund von Gestaltungsentscheidungen bedürfen. [15] Die Arbeitsschutzbehörden können daher keine bestimmte Organisationsform positiv anordnen [16], zumal sie dann in die Beurteilungsprärogative und Gestaltungsmacht von Arbeitgeber und Betriebsrat eingreifen würden. Die Betriebsparteien sind dazu berufen, die Regelungsspielräume beim Ausbau der Arbeitsschutzorganisation im Betrieb auszufüllen und festzulegen, welches die für den Betrieb „geeignete Organisation“ ist. [17] So müssen Regelungen zum zeitlichen Rahmen für die Arbeitsschutzplanung und zu Prioritäten in der Aufbauphase der Organisation und deren Durchführung getroffen werden. [18] Gleiches gilt für Regeln zum Aufbau und der Weiterentwicklung der Organisation des Arbeitsschutzes z. B. im Rahmen von Arbeitsschutzmanagementsystemen, einschließlich eines Arbeitsschutz-Controllings, die Einrichtung von Arbeitsschutzqualitätszirkeln oder zur Entwicklung spezieller Arbeitsschutzprogramme. [19] Schließlich bleiben erhebliche Regelungsspielräume hinsichtlich der Gestaltung der Arbeitsabläufe unter Arbeitsschutzaspekten. [20]

Ausgestaltung des Arbeitsschutzmanagement durch Betriebs- und Dienstvereinbarung – Die rechtliche Gestaltung des AMS

In betriebsratslosen Unternehmen des Privatrechts ist § 81 Abs. 3 zu beachten, der ein Anhörungsrecht der Beschäftigten hinsichtlich aller Maßnahmen von arbeitsschutzrechtlicher Relevanz normiert und zwar auch ohne Vorliegen eines konkreten Bezuges zum Arbeitsplatz. Die Norm

dient der Transparenz des betrieblichen Arbeitsschutzes und soll sicherstellen, dass auch in Betrieben ohne Interessenvertretung die Erfahrungen der Arbeitnehmer für eine sinnvolle Prävention genutzt werden [21]. Nach § 12 ArbSchG sind die Beschäftigten über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit während der Arbeitszeit ausreichend und angemessen zu unterweisen. Die allgemeine Unterweisungspflicht des § 12 ArbSchG wird z. T. in Verordnungen konkretisiert. Für den öffentlichen Dienst verlangt § 14 Abs. 1 ArbSchG die Unterrichtung der einzelnen Beschäf-

Die Einführung, die Auswahl der Managementmethoden und -systeme und die Organisationsstrukturen des Arbeitsschutzes unterliegen der Mitbestimmung.

tigten hinsichtlich Risiken, denen die Beschäftigten bei der Arbeit ausgesetzt sind sowie Maßnahmen und Einrichtungen zur Vermeidung oder Beseitigung dieser Risiken.

In Betrieben mit Betriebsrat/Personalrat empfiehlt sich der Abschluss von Betriebs- und Dienstvereinbarungen. Für Teilbereiche, wie zum Beispiel die Gefährdungsbeurteilung, dürfte der Abschluss von Betriebs- und Dienstvereinbarungen nicht nur sinnvoll, sondern notwendig sein. Nach Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts haben die Arbeitnehmer einen subjektiv-rechtlichen Anspruch auf Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung, deren Regelungen durch die Betriebsparteien auszugestalten sind. [22] Durch § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG (§ 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG) wird das dem Arbeitgeber in § 3 Abs. 1 und 2 ArbSchG eröffnete Ermessen und dessen Abwägungsentscheidung sowie die übrigen Gestaltungsentscheidungen im Zusammenhang mit den Grundpflichten zu einer gemeinsamen Aufgabe der Betriebsparteien. Arbeitgeber und Betriebsrat/Personalrat haben gleichberechtigt über die notwendigen Regelungen zur betrieblichen Umsetzung der Grundpflichten zu entscheiden. [23]

Kontakt
Berger Groß Höhmann & Partner
Danziger Straße 56
Ecke Kollwitzstraße
10435 Berlin
Tel: 030-440 330 0
Fax: 030-440 330 22
www.danziger56.de
anwalt@danziger56.de