

aktiv im Betriebsrat

Arbeits- und Gesundheitsschutz an Schulen

Leitfaden für Personalräte und Schulleitungen

von

Ulrich Faber, Prof. Dr. Wolfhard Kohte

1. Auflage

Bund-Verlag Frankfurt am Main 2015

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 7663 6411 1

D. Grundsätzliche Hemmnisse für die Rechtsdurchsetzung im Bereich der öffentlichen Schulen

Auch wenn die Kosten für unterlassenen Arbeits- und Gesundheitsschutz in Gestalt von Arbeitsunfähigkeiten, Frühverrentungen/-pensionierungen oder demotivierten Beschäftigten bekannt sind, wird häufig nicht hinreichend beachtet, dass diese Kosten durch effektiven Arbeitsschutz vermieden werden könnten. Stattdessen wird der Fokus auf die unmittelbaren Kosten der Maßnahmen des Arbeitsschutzes gelegt, deren Wirksamkeit kurzfristig nur schwer messbar ist. Speziell im Schulbereich ergeben sich bei diesem Ausgangspunkt mit dem Hinweis auf fehlende Haushaltsmittel und dem »Jonglieren« zwischen den Zuständigkeiten des Schulhoheitsträgers und des Schulträgers spezifische Blockaden, deren Sachbegründungen rechtlich bis dato kaum hinterfragt worden sind.

I. Arbeits- und Gesundheitsschutz in Zeiten knapper Kassen: Der Haushaltsvorbehalt

Die Notwendigkeit, Maßnahmen zu treffen, um das in § 1 Abs. 1 ArbSchG normierte übergreifende Schutzziel des Arbeitsschutzrechts, Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit zu sichern und zu verbessern, ist nicht selten im Grundsatz unbestritten. Dennoch unterbleiben die Maßnahmen. Argumentiert wird, dass hierfür kein Titel im Haushalt vorgesehen sei. Eine genauere Auseinandersetzung mit der Berechtigung und vor allem der Reichweite eines solchen Haushaltsvorbehalts fehlt zumeist. Ein geradezu idealtypisches Beispiel liegt einer Entscheidung des VGH Hessen aus dem Jahr 1993 zugrunde. Hier war zwischen Dienststellenleitung und Personalrat völlig unstrittig, dass die Arbeitsstätte – ein Staatstheater – den Anforderungen der Arbeitsstättenverordnung nicht genüge. Die auf einem Einigungsstellenspruch basierende Dienstvereinbarung wurde mit der schlichten Begründung nicht durchgeführt, dass hierfür im Haushaltsplan des Landes keine Mittel bereitgestellt worden seien. Der VGH Hessen war 1993 dieser Argumentation

und der offenbar »unverrückbaren« Grundannahme gefolgt, dass sich der Aufwand für den Arbeitsschutz nach der Haushaltslage zu orientieren hat und nicht an den Gefährdungen der Beschäftigten.¹⁴²

1. Einheitlichkeit des Arbeitsschutzrechts – Anwendbarkeit auch im Öffentlichen Dienst

Wie bereits oben ausgeführt gilt seit Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes im Jahr 1996 ein einheitliches Arbeitsschutzrecht für alle Tätigkeitsbereiche (§ 1 Abs. 1 ArbSchG), so dass heute an den Arbeits- und Gesundheitsschutz im Bereich des Öffentlichen Dienstes prinzipiell die gleichen rechtlichen Mindestanforderungen gestellt werden wie in der privaten Wirtschaft. Auch wenn § 20 Abs. 1 ArbSchG im Hinblick auf die Rechtsverordnungen nach dem Arbeitsschutzgesetz eine Öffnungsklausel für das Landesbeamtenrecht vorsieht, dürfen die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen nicht zu einem Arbeitsschutz minderer Güte führen.¹⁴³ Die speziellen Bestimmungen des § 20 Abs. 2 ArbSchG betreffen nur besonders gefährliche Tätigkeitsbereiche, wie z. B. den Katastrophenschutz oder den Polizeidienst, und sind auf Lehrerinnen und Lehrer nicht anwendbar.

Inzwischen ist durch das Arbeitsschutzgesetz geklärt, dass eine Differenzierung des arbeitsschutzrechtlichen Schutzes anhand des Differenzierungskriteriums »Beschäftigter in einem öffentlichen Dienstverhältnis« unzulässig ist.¹⁴⁴ Hieraus folgt wiederum arbeitsschutzrechtlich, dass das Aufbringen der finanziellen Mittel für den Arbeits- und Gesundheitsschutz im Öffentlichen Dienst keinen geringeren Maßstäben unterliegt als in der privaten Wirtschaft.

2. Arbeitsschutzrechtliche Pflicht des Arbeitgebers, die erforderlichen Mittel für den Arbeits- und Gesundheitsschutz bereitzustellen

Weder im klassischen noch im modernen Arbeitsschutzrecht des Arbeitsschutzgesetzes hängt die Verpflichtung, die erforderlichen Mittel bereitzustellen, davon ab, dass in der Haushaltsplanung des Unternehmens entsprechende

¹⁴² VGH Hessen vom 18.03.1993 – HPV TL 3730/89 = PersR 1994, 123 ff.

¹⁴³ Baßlsperger in Kollmer/Klindt (Hrsg.), ArbSchG, § 20 Rn. 3.

¹⁴⁴ Vgl. auch zur Unzulässigkeit der Absenkung des Arbeitnehmerschutzes im Befristungsrecht unter genereller Berufung auf das Haushaltsrecht: BAG vom 27.10.2010 – 7 AZR 485/09, AP Nr. 17 zu § 14 TzBfG Haushalt m. Anm. Greiner.

Mittel reserviert sind. Der aufzubringende finanzielle Aufwand für den Arbeits- und Gesundheitsschutz hängt von den Gefährdungen ab, mit denen sich die Beschäftigten während ihrer Arbeitstätigkeit konfrontiert sehen sowie von den zur Kontrolle dieser Gefährdungen erforderlichen Schutzmaßnahmen. Deutlich wird dieser Grundsatz in § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG, der den Arbeitgeber kategorisch verpflichtet, die für die Planung und Durchführung der Maßnahmen erforderlichen Mittel bereitzustellen. Diese Pflicht ist umfassend und betrifft daher ohne Unterschied die sächlichen, personellen und finanziellen Mittel.¹⁴⁵

Begrenzt wird diese unbedingte Pflicht nur durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz,¹⁴⁶ d. h., es sind nur die finanziellen Mittel aufzubringen und bereitzustellen, die geeignet, erforderlich und angemessen sind, um die arbeitsschutzrechtlich gebotenen Schutzziele zu erfüllen. Auch insoweit gilt wiederum, dass nicht die spezifische wirtschaftliche Situation (Haushaltsplan) Kriterium für die Bestimmung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall ist, sondern die objektive Gefährdung sowie der Nutzen für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten. Deutlich wird dieser Zusammenhang im Unionsrecht in den Erwägungsgründen der RL 89/391/EWG. Dort heißt es ausdrücklich, dass die »Verbesserung von Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz Zielsetzungen darstellen, die keinen rein wirtschaftlichen Überlegungen untergeordnet werden dürfen«.¹⁴⁷

3. Konfliktlage zwischen der Pflicht, die erforderlichen Mittel für den Arbeitsschutz bereitzustellen und dem Haushaltsrecht?

Ist somit aus einer originär arbeitsschutzrechtlichen Perspektive kein Raum für einen »Haushaltsvorbehalt«, ist weiter zu diskutieren, ob die skizzierten Grundsätze mit haushaltsrechtlichen Prinzipien kollidieren und deswegen ggf. dazu veranlassen, das gefundene Zwischenergebnis zu modifizieren. Die Rechtsgrundlagen des Haushaltsrechts werden erstaunlicherweise im hier interessierenden Kontext nur selten genauer unter die Lupe genommen. So wurde in der eingangs erwähnten Entscheidung des VGH Hessen vom Bestehen eines Haushaltsvorbehalts ausgegangen, ohne dies näher anhand der einschlägigen Bestimmungen des Haushaltsrechts zu begründen. Das Gericht verweist ledig-

¹⁴⁵ Kohte in Kollmer/Klindt (Hrsg.), ArbSchG § 3 Rn. 57.

¹⁴⁶ Zum Beispiel Wank, TAS, § 3 Rn. 11; Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 348 ff.

¹⁴⁷ Dazu mit Blick auf das Leitbild der RL, Bucker/Feldhoff/Kohte, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, Rn. 246.

lich darauf, dass die in dem zugrunde liegenden Fall gebildete Einigungsstelle nach § 71 PersVG Hessen (= § 71 BPersVG) an das Haushaltsgesetz gebunden und deswegen gehindert sei, Maßnahmen zu beschließen, für die der Haushalt keine Mittel bereitstellt. Es sei Sache des Gesetzgebers – und nicht der gegenüber dem Parlament nicht verantwortlichen Einigungsstelle –, über die Ausgaben zu entscheiden.¹⁴⁸

Dem ist zwar in dieser Allgemeinheit nicht zu widersprechen. Die Entscheidung beruht jedoch auf dem früheren im Öffentlichen Dienst kaum parlamentarisch gesteuerten Arbeitsschutz. Inzwischen sind die wesentlichen Anforderungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes Gegenstand einer gesetzlichen Verpflichtung¹⁴⁹ des Arbeitgebers. So ging es im zugrunde liegenden Fall damals darum, dass die Maßnahmen ergriffen werden, um die bis dahin unbestritten nicht erreichten Mindeststandards des Arbeitsstättenrechts zu realisieren. Diese Verpflichtungen sind inzwischen hinreichend demokratisch legitimiert, da sie im verfassungsmäßig vorgesehen Normsetzungsverfahren durch das Parlament (Art. 70 ff. GG) bzw. aufgrund einer Verordnungsermächtigung nach Art. 80 GG begründet wurden. »Haushaltswirksam« sind insofern also nicht die Entscheidungen der Einigungsstelle, sondern die verpflichtenden Bestimmungen des Arbeitsschutzrechts.

Betrachten wir vor diesem Hintergrund die einschlägigen Vorschriften des Haushaltsrechts, ergibt sich, dass die Pflicht des öffentlichen Arbeitgebers, Rechtspflichten zu erfüllen, nicht durch das Haushaltsgesetz eingeschränkt werden kann. Alle Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder sind an einheitliche Grundsätze des Haushaltsrechts gebunden, die der Bundesgesetzgeber aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 109 Abs. 3 GG im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) geregelt hat. § 3 Abs. 2 HGrG bestimmt im Hinblick auf die Wirkung des Haushaltsplans, dass durch den Haushaltsplan Ansprüche und Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben werden.¹⁵⁰ Daraus folgt, dass die finanziellen Verpflichtungen (Verbindlichkeiten) der Dienstherrn, die sich aus dem zwingenden Arbeitsschutzrecht¹⁵¹ ergeben, durch

148 *VGH Kassel* vom 18.03.1993 – HPV TL 3730/89 = PersR 1994, 123 ff.

149 Insoweit ist die Rechtslage seit Inkrafttreten des Arbeitsschutzgesetzes und der Arbeitsschutzverordnungen klarer und deutlicher als zum Zeitpunkt der Entscheidung des *VGH Kassel* im Jahr 1993. Heute kann am Vorliegen einer *gesetzlichen* Handlungspflicht zum Erreichen der arbeitsstättenrechtlichen Schutzziele kein Zweifel mehr bestehen. Im Jahr 1993 beruhte die Anwendung der Arbeitsstättenverordnung noch auf einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift, obgleich bereits damals die bis 1992 umzusetzende RL 89/391/EWG hätte berücksichtigt werden müssen.

150 Dazu auch *BAG* vom 26.09.1984 – 4 AZR 343/83, AP Nr. 21 zu § 1 TVG; *Nitsche* in HaKo-ArbSchR, 2014, BPersVR Rn. 26; selbst bei Ermessensleistungen, um die es hier nicht geht, ist der pauschale Einwand fehlender Haushaltsmittel nicht ausreichend: *BSG* vom 25.10.1990 – 7 RaR 14/90, NZA 1991, 404.

151 *Kohte* in Kollmer/Klindt, ArbSchG § 3 Rn. 1; *Pieper*, ArbSchR, 5. Aufl., ArbSchG § 3 Rn. 1.

das Haushaltsrecht in keiner Weise tangiert werden.¹⁵² Soweit es Ansprüche und Verbindlichkeiten der öffentlichen Hand betrifft, liegt die haushaltsrechtlich gebotene Reaktion darin, die Verbindlichkeiten ggf. in einen Nachtragshaushalt einzustellen und in Zukunft die zu erwartenden Verpflichtungen im Haushaltsplan angemessen zu berücksichtigen.

Speziell mit Blick auf die im Rahmen dieser Studie im Mittelpunkt stehende Problematik der Mitbestimmung der Personalräte im Arbeits- und Gesundheitsschutz ergibt sich damit ein differenziertes Bild. Soweit es um die Mitbestimmung bei der Umsetzung von Rechtspflichten geht, ist das Haushaltsrecht nicht geeignet, Mitbestimmungsrechte einzuschränken. Soweit Maßnahmen getroffen werden sollen, die über den arbeitsschutzrechtlich gebotenen Mindestschutz hinausgehen,¹⁵³ spielt der Haushaltsvorbehalt in der Tat eine Rolle. In diesem freiwilligen Bereich sind Maßnahmen nur durchsetzbar, wenn entsprechende Mittel im Haushaltsplan vorgesehen sind.¹⁵⁴ Über die Bindung an das Haushaltsgesetz findet sich somit faktisch die aus dem Betriebsverfassungsrecht bekannte Differenzierung zwischen freiwilligen (§ 88 BetrVG) und erzwingbaren Betriebsvereinbarungen (§ 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG) wieder.

II. Probleme der Rechtsdurchsetzung durch die Zuständigkeitsteilung von Schulhoheitsträgern und Schulträgern

Besondere Probleme bei der Durchsetzung der Mindeststandards des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzrechts resultieren in Flächenländern aus der im Schulorganisationsrecht angelegten Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Land als Schulhoheitsträger und den kommunalen Gebietskörperschaften als Schulträgern. Ungeachtet landesrechtlicher Besonderheiten sind die kommunalen Schulträger regelmäßig für die »äußeren Schulangelegenheiten«, d. h. vor allem für die Bereitstellung und Unterhaltung der erforderlichen Gebäude, Anlagen, Einrichtungen und für den Sachbedarf sowie für das für die Schulverwaltung notwendige Personal (Verwaltungsangestellte, HausmeisterInnen) zuständig. Die Zuständigkeit der Länder erstreckt sich demgegenüber auf die »inneren Schulangelegenheiten«, d. h. auf die Lehrinhalte,

¹⁵² Jenter/Faber, PersR 2008, 58, 59; Kohle, RdJB 2008, 198, 213.

¹⁵³ Zum Beispiel Maßnahmen der freiwilligen betrieblichen Gesundheitsförderung nach § 20 a SGB V.

¹⁵⁴ In diesem Sinne wohl auch *OVG Sachsen-Anhalt* vom 30.08.2000 – A 5 S 9/99 = PersR 2001, 116f.

Methoden und Strukturen sowie auf das Lehrpersonal.¹⁵⁵ Diese Zuständigkeitsverteilung setzt sich bei der Schulfinanzierung fort: Während die Länder die Kosten für das bei ihnen beschäftigte Lehrpersonal zu tragen haben, müssen die Schulträger für die übrigen Kosten aufkommen, vor allem für die Sachkosten und die Kosten für das Verwaltungspersonal.¹⁵⁶

Diese Zuständigkeitsteilung stellt die Beschäftigten immer wieder vor Probleme. Durch den Hinweis auf die fehlende Zuständigkeit der Dienststellenleitung werden Initiativen »geblockt«, Missstände mangels eigener Zuständigkeit nicht beseitigt¹⁵⁷ oder die Personalvertretung zu Begehungen nicht hinzugezogen, weil der Schulträger nicht Dienststelle des Lehrpersonalrats ist.¹⁵⁸ Im Grundsatz ist die Verteilung jedoch eindeutig: Das jeweilige Land ist Arbeitgeber/Dienstherr und kann seine Pflichten gegenüber den Beschäftigten nicht auf die Schulträger abwälzen. Zutreffend hat das Bundesarbeitsgericht vor Kurzem den in allen drei Instanzen schematisch und erfolglos vorgetragenen Versuch des Landes Niedersachsen, den Anspruch auf Erstattung der Schulbuchkosten an den Schulträger abzuwälzen, mit wenigen Sätzen zurückgewiesen.¹⁵⁹

1. Beispiele arbeitsteiliger Erfüllung von Arbeitsschutzpflichten

Zentraler Adressat der arbeitsschutzrechtlichen Pflichten ist der Dienstherr/Arbeitgeber.¹⁶⁰ Wie oben ausführlich dargestellt, geht das Arbeitsschutzgesetz als Grundgesetz des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes dabei nicht davon aus, dass der Arbeitgeber seine Pflichten höchstpersönlich erfüllt. Vor allem die §§ 3, 13 ArbSchG verdeutlichen, dass das Gesetz den Arbeitsschutz realistischere als Organisationsaufgabe versteht, die darin besteht, die Erfüllung der Schutzanforderungen arbeitsteilig zu regeln.¹⁶¹ In der Regel

¹⁵⁵ Oeynhausen/Birnbaum, Schulrecht Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2005, Rn. 654; Avenarius, Einführung in das Schulrecht, 2. Aufl. 2005, S. 53 f.; vgl. z. B. §§ 27 ff.; 38 SchG Baden-Württemberg; §§ 67 f., 100 SchG Brandenburg; §§ 57, 78 ff. SchG Nordrhein-Westfalen; §§ 50, 102 SchG Niedersachsen; §§ 30, 64 f. SchG Land Sachsen-Anhalt.

¹⁵⁶ Oeynhausen/Birnbaum, Schulrecht Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2005, Rn. 654.; vgl. z. B. § 15 FAG Baden-Württemberg; 108 ff. SchG Brandenburg; 92 ff. SchG Nordrhein-Westfalen; 112 f. SchG Niedersachsen; 69 f. SchG Land Sachsen-Anhalt.

¹⁵⁷ VGH Baden-Württemberg vom 29.09.1992 – 15 S 2773/91 = PersR 1993, 472.

¹⁵⁸ Vgl. z. B. OVG Münster vom 11.11.1994 – 1 A 1006/92.PVL = NWVBL 1995, 221 f.; OVG Münster vom 24.11.2005 – 1 A 3019/04.PVL.

¹⁵⁹ BAG vom 12.03.2013 – 9 AZR 455/11, NZA 2013, 1086, 1087.

¹⁶⁰ MünchArbR-Kohte, § 292 Rn. 10; Bucker/Feldhoff/Kohte, Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, Rn. 249.

¹⁶¹ Dazu ausführlich Faber, Die arbeitsschutzrechtlichen Grundpflichten, S. 291 ff.

geht es um interne Funktionsträger und Vorgesetzte.¹⁶² Eine Zuständigkeits-
teilung zwischen verschiedenen Akteuren – hier: Schulträger und Land als
Schulhoheitsträger – bei der Erfüllung der arbeitsschutzrechtlichen Pflichten
ist jedoch ebenfalls für den Arbeits- und Gesundheitsschutz möglich und in
vielen Fällen sogar im Sinne einer Organisationspflicht (§ 3 Abs. 2 ArbSchG)
rechtlich zwingend geboten. Bei dieser Organisationspflicht stand in der Ver-
gangenheit vor allem die interne Sicherheits- und Gesundheitsschutzorganisa-
tion des Betriebes als Bezugspunkt des Arbeitsschutzrechts im Vordergrund.¹⁶³
Auf die im Schulordnungsrecht vorgesehene Zuständigkeitsteilung sind diese
Organisationsmodelle nur sehr bedingt übertragbar.

Das Gesetz ist allerdings auch dafür offen, externe Akteure in die Arbeits-
schutzorganisation einzubinden. Zu nennen ist hier vor allem § 13 Abs. 2
ArbSchG, der es ermöglicht, zuverlässige und fachkundige Personen mit der
Wahrnehmung arbeitsschutzrechtlicher Pflichten zu beauftragen. Hierzu zählen
auch externe Personen, sofern sie über die in § 13 Abs. 2 ArbSchG normierte
Qualifikation verfügen.¹⁶⁴ Weiter zu nennen und für den Schulbereich von
Relevanz ist § 8 ArbSchG, der die Zusammenarbeit mehrerer Arbeitgeber regelt.
Das Erfordernis einer Abstimmung besteht in der Schule dadurch, dass mit dem
Land als Arbeitgeber des Lehrpersonals und der Kommune als Arbeitgeberin
des Verwaltungspersonals und der HausmeisterInnen regelmäßig Beschäftigte
zweier Arbeitgeber zusammenarbeiten müssen, so dass die Abstimmungspflicht
des § 8 ArbSchG ausgelöst wird. Nicht selten werden weitere Arbeitgeber
hinzukommen, wie z. B. Reinigungsunternehmen oder Handwerkspersonal.

Zusammenfassend kann also konstatiert werden, dass dem Arbeitsschutz-
recht die im Schulbereich vorzufindende Konstellation – neben dem Land als
Arbeitgeber übernimmt mit dem Schulträger ein weiteres externes Rechtssub-
jekt Aufgaben im Bereich des Arbeitsschutzes – keineswegs fremd ist. Die §§ 3,
13 ArbSchG stellen dabei klare Regelungen für die rechtlichen Folgen einer
solchen Aufgabenteilung im Arbeits- und Gesundheitsschutz auf.

2. Primäre Arbeitsschutzverantwortung des Arbeitgebers/Dienstherrn

Durch die arbeitsteilig organisierte Pflichtenwahrnehmung wird die grundsätz-
liche rechtliche Verantwortung des Arbeitgebers/Dienstherrn – für die Lehr-

¹⁶² Zum Beispiel Dekan einer Fakultät oder Institutsdirektor: *VG Augsburg* vom 20.12.2012 – Au 2 K
632/11, *WissR* 2013, 185.

¹⁶³ Die einschlägigen Kommentierungen zu § 13 ArbSchG konzentrieren sich auf interne »verant-
wortliche Personen«, siehe z. B. *Steffek* in Kollmer/Klindt (Hrsg.), *ArbSchG* § 13 Rn. 49.

¹⁶⁴ *Steffek* in Kollmer/Klindt (Hrsg.), *ArbSchG* § 13 Rn. 51.

kräfte regelmäßig das jeweilige Bundesland – für die Sicherheit und Gesundheit nicht berührt. Der Arbeitgeber bleibt stets neben den übrigen verantwortlichen Personen in der Pflicht, wie dies in § 13 ArbSchG ausdrücklich angeordnet ist. Es ändert sich lediglich der Inhalt der arbeitsschutzrechtlichen Pflichtenstellung. Die teilweise weiterhin bestehende Durchführungsverantwortung wird durch die Pflicht ergänzt, die Prozesse so zu organisieren und zu beaufsichtigen, dass die lückenlose Erledigung der Arbeitsschutzpflichten sichergestellt ist. Bildlich gesprochen muss der Arbeitgeber die Fäden immer in der Hand halten.¹⁶⁵ Im Rahmen ihrer Befugnisse tragen die übrigen verantwortlichen Personen eine abgeleitete, sekundäre Verantwortung für die ihnen übertragenen Aufgaben. In diesem Rahmen sind sie für die Erfüllung fremder Pflichten verantwortlich.

Diese unverrückbare Verantwortung des Arbeitgebers/Dienstherrn ist sachgerecht und für eine effektive Durchsetzbarkeit des Arbeitsschutzrechts unverzichtbar. Arbeitgeber der angestellten Lehrkräfte bzw. Dienstherr der BeamtInnen ist allein das Land als Anstellungskörperschaft. Ansprüche auf »Fürsorge« bestehen aufgrund dieses Beschäftigungsverhältnisses nach §§ 618 BGB bzw. § 79 BBG¹⁶⁶ lediglich gegenüber dem Land. Bei einer »Verantwortungsbefreiung« würde ihnen – und dem Personalrat als kollektiver Interessenvertretung – der Schuldner dieser elementaren Pflichten aus dem Beschäftigungsverhältnis abhanden kommen, was wiederum den eindeutigen gesetzlichen Wertungen der §§ 618 BGB, 79 BBG widerspräche.¹⁶⁷

3. Modifizierung der Arbeitsschutzverantwortung durch das Schulorganisationsrecht?

In den Flächenländern finden sich Regelungen, wonach die jeweiligen Bundesländer für die »innere Arbeitssicherheit«, die kommunalen Schulträger für die »äußere Arbeitssicherheit« an den Schulen zuständig sind.¹⁶⁸ Damit erfolgt keine Abkehr von der durch Bundesgesetz geregelten Zuständigkeit des Arbeitgebers nach § 3 ArbSchG. Deutlich wird dies in der ebenfalls 1996 getroffenen Regelung in § 21 Abs. 2 SGB VII, mit der die Bedeutung der Organisationspflichten der jeweiligen Bundesländer – dort als Schulhoheitsträger bezeichnet

¹⁶⁵ So anschaulich *Schliephacke*, Führungswissen Arbeitssicherheit, 2000, S. 38.

¹⁶⁶ Beziehungsweise der jeweils entsprechenden Bestimmungen der Landesbeamtengesetze.

¹⁶⁷ Zutreffend und grundlegend dazu bereits *BVerwG* vom 18.10.1966 – VI C 39/64 = *BVerwGE* 25, 138 ff.; dieser Rechtsprechung jüngst folgend *VGH Baden-Württemberg* vom 03.05.2006 – 9 S 778/04.

¹⁶⁸ In diesem Sinne etwa *VGH Baden-Württemberg* vom 29.09.1992 – 15 S 2773/91 = *PersR* 1993, 472, im Hinblick auf Gesundheitsgefahren durch die Lackierung von Korktafeln in Klassenräumen.

– ausdrücklich bekräftigt und deren Ausstrahlungen auf die in der Unfallversicherung versicherten Schülerinnen und Schüler geregelt werden.¹⁶⁹

Das Schulorganisationsrecht ordnet allein das Innenverhältnis¹⁷⁰ zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften als Schulträger und dem Land als Schulhoheitsträger. Es handelt sich um Bestimmungen, die – wie das Verwaltungs- und Staatsorganisationsrecht im Allgemeinen – die Zuständigkeiten von Hoheitsträgern bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben regeln. Sie sind als solche nicht geeignet, die im »Außenverhältnis« zwischen Land und Lehrkräften bestehenden Rechtsbeziehungen (vor allem »Fürsorgepflicht«) einzuschränken oder auszuschließen.¹⁷¹ Sie bewirken lediglich eine Begrenzung der Gestaltungsfreiheit des Landes als Arbeitgeber im Sinne des Arbeitsschutzrechts bei der Erfüllung seiner aus § 3 Abs. 2 ArbSchG folgenden Organisationspflicht: Arbeitsschutzpflichten im Zusammenhang mit den Zuständigkeiten der Schulträger (z.B. Sicherheit von Gebäuden, Einrichtungen oder Arbeitsmitteln) dürfen kraft Schulorganisationsrechts nur von den Schulträgern, nicht aber vom Land oder von von ihm beauftragten sonstigen Dritten i. S. v. § 13 Abs. 2 ArbSchG wahrgenommen werden. Die Organisationspflicht fokussiert sich vor diesem Hintergrund auf das Ziel zu gewährleisten, dass der Schulträger im Rahmen seiner Zuständigkeiten das Arbeitsschutzrecht zutreffend anwendet und umsetzt.

Hierzu zählt eine angemessene Überwachung der Tätigkeit der Schulträger und ggf. ein Einschreiten im Wege der Kommunal- und Schulaufsicht, die jeweils in den Zuständigkeitsbereich der Länder, also des Arbeitgebers fällt. Maßstab des Handelns des Landes muss dabei sein, dass die gegenüber dem Lehrpersonal bestehenden arbeitsschutzrechtlichen Schutzpflichten effektiv erfüllt werden. So ist ein Einschreiten geboten, wenn Uneinigkeit mit dem Schulträger über die Erforderlichkeit einer Maßnahme besteht oder Maßnahmen mit Hinweis auf die angespannte Haushaltslage der Kommune unterbleiben.¹⁷² Streitigkeiten zwischen Land und Schulträger über die Kosten dürfen im Außenverhältnis nicht zu Verzögerungen bei der Durchführung erforderlicher Maßnahmen für einen effektiven Arbeits- und Gesundheitsschutz des Lehrpersonals führen. Das Land muss als arbeitsschutzrechtlich primär verantwort-

169 BT-Drs. 13/2204, S. 81; *Kater/Leube* SGB VII § 21 Rn. 7.

170 Dazu eindeutig *BAG* vom 12.03.2013 – 9 AZR 455/11, *NZA* 2013, 1086, 1087; problematisch daher die in diesem Text nicht näher zu diskutierende »Beteiligungslücke« bei arbeitsschutzrechtlich relevanten Planungen des Schulträgers durch *BVerwG* vom 16.06.2011 – 6 PB 3/11 und 27.11.2012 – 6 PB 12/12; zur Kritik *Kohte*, *Gute Arbeit* 4/2013, S. 15, 17.

171 So zutreffend die beiden rechtskräftigen Urteile des *VGH Baden-Württemberg* vom 03.05.2006 – 9 S 778/04 und 9 S 2708/04 – dazu auch *BVerwG* vom 04.10.2006 – 6 B 41/06 – sowie bereits *BVerwG* vom 18.10.1966 – VI C 39.64 = *BVerwGE* 25, 138 ff. und jetzt vor allem *BAG* vom 12.03.2013 – 9 AZR 455/11, *NZA* 2013, 1086, 1087.

172 Dazu *Ennuschat* in Löwer/Tettinger (Hrsg.): *Landesverfassung Nordrhein-Westfalen – Kommentar*, Art. 5 Rn. 56; *Oeynhausen/Birnbaum*, *Schulrecht Nordrhein-Westfalen*, 2. Aufl. 2005, Rn. 654.

licher Akteur insoweit ggf. in Vorleistung treten und »im Nachgang« eine Lösung durch die Geltendmachung eines öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruches suchen.¹⁷³ Auch insoweit gilt aber, dass selbst eine mangelhafte Ausstattung der Kommunen durch das Land es nicht rechtfertigt, im »Außenverhältnis« zu den Beschäftigten Abstriche von den erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes vorzunehmen.

Aus der Perspektive der Schulträger folgt aus dem Vorstehenden, dass sie in einer fremden Angelegenheit tätig werden, wenn sie Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Lehrkräfte vornehmen.¹⁷⁴ Demzufolge handeln Schulträger bei Begehungen der Schule mit Blick auf das Lehrpersonal auch für die Dienststellenleitung, so dass auch der Lehrpersonalrat nach den landesrechtlichen Bestimmungen, die § 81 BPersVG entsprechen, hinzuzuziehen ist.

Bei den raumbezogenen Schutzmaßnahmen im Arbeitsstättenrecht berufen sich die Bundesländer als Arbeitgeber regelmäßig darauf, dass sie nicht Eigentümer der Schule seien. Das greift allerdings zu kurz. Seit vielen Jahren ist anerkannt, dass Arbeitgeber auch dann Arbeit nur in einer gesundheitsgerechten Arbeitsstätte zuweisen dürfen, wenn sie Mieter sind.¹⁷⁵ Dies gilt auch für das Verhältnis zwischen Land und Schulträger, auch wenn zwischen ihnen kein Mietvertrag besteht. Zutreffend hat das OVG Münster in einer ähnlichen Konstellation hervorgehoben, dass der öffentliche Dienstherr die Arbeitsstätte »betreibt« und daher nach § 3 a ArbStättV verpflichtet ist, sie so zu betreiben, dass von der Arbeitsstätte keine Gefährdungen für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten ausgehen.¹⁷⁶

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass weder der Haushaltsvorbehalt noch die Trennung von Land und Schulträger diejenigen Rechtspflichten einschränken kann, die »erforderliche Maßnahmen des Arbeitsschutzes« betreffen.

173 Gutes Anschauungsmaterial bieten insoweit die beiden genannten Urteile des VGH Baden-Württemberg vom 03.05.2006 – 9 S 778/04 und 9 S 2708/04. Darüber hinaus kann es notwendig sein, die Zuweisungen der Länder an die Kommunen im Rahmen des Schullastenausgleichs zu überprüfen. Die Kommunen bekommen diese Transferleistungen üblicherweise auf Grundlage des kommunalen Finanzausgleichs (vgl. z.B. §§ 15 ff. Finanzausgleichsgesetz Baden-Württemberg).

174 Hierzu nochmals die beiden Entscheidungen des VGH Baden-Württemberg vom 03.05.2006 – 9 S 778/04 und 9 S 2708/04, in denen zutreffend ein Anspruch des Landes aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag mit der Begründung abgelehnt wurde, dass es sich bei den vom Land beschafften orthopädischen Schuhen bzw. einem bandscheibengerechten Schreibtischstuhl nicht um eine fremde, sondern um eine eigene Angelegenheit des Landes handelte.

175 BVerwG vom 29.04.1983 – 1 C 167/79, GewArch 1983, 339; MünchArbR/Kohte § 293 Rn. 3.

176 OVG Münster vom 29.06.2012 – 20 A 632/10 PVL, PersR 2013, 373, dazu Faber, PersR 2013, 358 ff.