

ARBEITS- UND GESUNDHEITSSCHUTZ

Nr. 31

29. März 2005

Zur Mitbestimmung des Betriebsrats beim Arbeits- und Gesundheitsschutz!

- Handlungsmöglichkeiten von Betriebsräten werden durch neue Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts nachhaltig gestärkt -

Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat in zwei Beschlüssen vom 8.6.2004 das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG bei der Gefährdungsbeurteilung und bei der Unterweisung der Beschäftigten anerkannt und inhaltlich präzisiert. Nachfolgend werden wichtige Kernaussagen der beiden Entscheidungen und ihre Bedeutung für die Praxis eines durch die aktuelle Entbürokratisierungs- und Deregulierungspolitik unter Druck geratenen betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes vorgestellt.

a) Mitbestimmung und Beteiligung vor dem Hintergrund von Entbürokratisierung und Deregulierung

Ist die Gesundheit der KollegInnen vor Lärm ausreichend geschützt? Reichen die Schutzmaßnahmen für einen wirksamen Gesundheitsschutz der KollegInnen vor Gefahrstoffen aus? Ist überhaupt bekannt, ob die im Betrieb verwendeten Arbeitsstoffe gefährlich sind? Können die eingesetzten Arbeitsmittel (z.B. Maschinen, Anlagen, Werkzeuge, Leitern) gefährlich werden für die Sicherheit und Gesundheit? Müssen nicht evtl. weniger gefährliche oder ergonomisch bessere Arbeitsmittel beschafft werden?

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

seit Jahren sind die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates bei der Gefährdungsbeurteilung und den Schutzmaßnahmen strittig. Durch die Rechtsprechung des BAG wird nun für Klarheit gesorgt und vor allem die umfassende Mitbestimmung bei der Gefährdungsbeurteilung ausgeführt.

Die vorliegende Ausgabe der *s o p o aktuell* wurde mit freundlicher Unterstützung durch Rechtsanwalt Dr. Ulrich Faber erstellt.

Dr. Horst Riesenberg-Mordeja

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft - ver.di
Bundesverwaltung, Ressort 12
Bereich Sozialpolitik/
Gesundheitspolitik
Referat „Arbeitsschutz und Unfallverhütung“

www.sopo.verdi.de

Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin
Telefon: 0 30/ 69 56 - 21 46
Telefax: 0 30/ 69 56 - 35 53
Horst.Riesenberg@verdi.de

Mitarbeiter:
Andonis Lohe
andonis.lohe@verdi.de
Telefon: 0 30/ 69 56 - 21 44

Dies sind nur einige Fragen, denen sich die Betriebe unter den Vorzeichen von Deregulierung und Entbürokratisierung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in Zukunft intensiver als in der Vergangenheit zuwenden müssen. Die Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV), die Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV) und die Gefahrstoffverordnung (GefStoffV), die eigentlich Antworten auf diese Frage geben sollten, helfen hier nicht wirklich weiter. Sie schreiben lediglich allgemein gehaltene Schutzziele vor, die bestenfalls Anhaltspunkte geben. Klar definierte und beschriebene Schutzmaßnahmen wird man vergebens suchen. Das ist keineswegs zufällig so. Es gehört zu den erklärten Zielen der gegenwärtigen Arbeitsschutzgesetzgebung, auf Detailvorschriften zu verzichten.

Man will so angebliche bürokratische Hindernisse durch das Arbeitsschutzrecht abbauen (dazu auch s o p o *aktuell* Nr. 25). Die Betriebe sollen nach den Vorstellungen des Gesetzgebers für ihre spezielle Situation maßgeschneiderte Lösungen entwickeln. Vor einer so gestrickten Entbürokratisierung ist nicht nur wegen einer möglichen Absenkung des Schutzniveaus mit guten Gründen gewarnt worden. Die klar definierten Mindestanforderungen in Maß und Zahl, wie sie noch in der vor kurzem aufgehobenen alten ArbStättV vorgesehen waren, boten auch ein Stück Rechtssicherheit für alle Beteiligten.

Zu der Frage, von wem und in welcher Weise über die Entwicklung und Durchführung solcher maßgeschneiderter Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu entscheiden ist, schweigen sich die verschiedenen Entbürokratisierungskonzepte aus. Kann es allein Sache des Arbeitgebers sein, so weitreichende Entscheidungen zu treffen? Wohl kaum. Da es sich bei der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten um Rechtsgüter von höchstem Rang handelt, wäre dies verfassungsrechtlich nicht haltbar. Den Staat trifft eine aus den Grundrechten folgende Pflicht, einen ausreichenden Schutz zu garantieren.

Mit seinen beiden Entscheidungen vom 8.6.2004, deren Begründungen nunmehr vorliegen, hat das Bundesarbeitsgericht (BAG) in aller Deutlichkeit klargestellt, dass alle wesentlichen Regelungsentscheidungen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz im Betrieb nicht nur unter Beteiligung, sondern unter dem Vorbehalt der Mitbestimmung des Betriebsrats stehen.

Die Volltexte der beiden Beschlüsse vom 8.6.2004 stehen auf der Homepage des Bundesarbeitsgerichts (<http://www.bundesarbeitsgericht.de>) in der Rubrik „Entscheidungen“ unter den Aktenzeichen 1 ABR 4 /03 und 1 ABR 13/03 zum „Download“ zur Verfügung.

b) Die beiden Beschlüsse des BAG vom 8.6.2004

Die **Gefährdungsbeurteilung** (§ 5 ArbSchG) und die **Unterweisung** (§ 12 ArbSchG) bilden zwei tragende Säulen für einen wirksamen betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz. Mit seinen beiden Beschlüssen vom 8.6.2004 hat das BAG unmissverständlich klargestellt, dass der Betriebsrat bei der konkreten betrieblichen Ausgestaltung dieser wichtigen Instrumente nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG mitzubestimmen hat:

Ein planvoll und systematisch angelegter Arbeits- und Gesundheitsschutz ist nur mit Gefährdungsbeurteilungen denkbar. Ohne Gefährdungsbeurteilung lassen sich Schutzmaßnahmen nicht sinnvoll und problemangemessen festlegen. Nur wenn ein klares Bild darüber besteht, welche Gesundheits- und Sicherheitsrisiken bei der Arbeit bestehen („Ist-Zustand“), lassen sich gezielt und planvoll wirksame Maßnahmen des Arbeitsschutzes festlegen.

Qualifizierte und informierte Beschäftigte sind von größter Bedeutung für einen wirksamen betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz. Zur Vermeidung von Selbstschädigungen und Fremdschädigungen von KollegInnen und sonstigen Personen können gut gestaltete Unterweisungen einen wichtigen Beitrag liefern. Unterweisungen sind weit mehr als bloße „Sicherheitsbelehrungen“. Sie müssen betriebsbezogen und zielgruppenspezifisch sein und bilden den rechtlichen Rahmen für das regelmäßige Sicherheits- und Gesundheitstraining.

I. Gefährdungsbeurteilung und Unterweisung sind mitbestimmungspflichtig nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG

Mit seinen beiden Entscheidungen vom 8.6.2004 wendet das BAG seine seit einigen Jahren bestehende ständige Rechtsprechung zur Mitbestimmung des Betriebsrats im betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz konsequent auf die Pflichten zur Gefährdungsbeurteilung und Unterweisung an. Diese Rechtsprechung erkennt den Zweck der Mitbestimmung des Betriebsrats nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG darin, „im Interesse der betroffenen Arbeitnehmer eine möglichst effiziente Umsetzung des gesetzlichen Arbeitsschutzes im Betrieb“ zu erreichen. Das BAG geht von folgenden grundlegenden Voraussetzungen für das Eingreifen des Mitbestimmungsrechts des § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG aus:

„Das Mitbestimmungsrecht setzt 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 die Rahmenvorschrift dem Gesundheitsschutz mittelbar oder unmittelbar dient, ist unerheblich. Keine Rolle spielt auch, welchen Weg oder welche Mittel die dem Gesundheitsschutz dienende Vorschrift vorsieht. Ebenso wenig kommt es auf eine subjektive Regelungsbereitschaft des Arbeitgebers an.“

(Zitat aus den insoweit wortgleichen Beschlüssen vom 8.6.2004; BAG 1 ABR 13/03, Rdnr. 41 bzw. BAG 1 ABR 4/03, Rdnr. 19, dort jeweils mit zahlreichen Hinweisen auf die weitere Rechtsprechung und die Fachliteratur)

Betriebliche Regelungen zur Gefährdungsbeurteilung (§ 5 ArbSchG) und zur Unterweisung (§ 12 ArbSchG) erfüllen diese Anforderungen, da sie dazu bestimmt sind, einen angemessenen Arbeits- und Gesundheitsschutz zu gewährleisten und kontinuierlich zu verbessern. So ist der Arbeitgeber gemäss § 3 Abs. 3 ArbSchG verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen und dabei „eine Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten anzustreben“. Das BAG stellt in diesem Zusammenhang klar, dass es für die Anwendung des Mitbestimmungsrechts unerheblich ist, ob eine konkrete Gesundheitsgefahr besteht. Dies wurde in der Vergangenheit vor allem von Arbeitgeberseite immer wieder gefordert. Das BAG führt zutreffend dazu aus, dass sich eine solche Beschränkung der Mitbestimmung weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn und Zweck des § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG ergibt.

Das Ziel einer möglichst effizienten Umsetzung des Arbeitsschutzes erfordere es, den Betriebsrat auch dann zu beteiligen, wenn (noch) keine konkrete Gesundheitsgefahr feststellbar ist und die Maßnahmen lediglich mittelbar dem Gesundheitsschutz dienen. Mit Blick auf die Gefährdungsbeurteilung stellt das BAG fest:

„Dabei ist der Begriff des Gesundheitsschutzes im ArbSchG kein anderer als in § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG. Zu den dem Gesundheitsschutz dienenden Maßnahmen gehören auch die in § 5 ArbSchG vorgeschriebenen Gefährdungsbeurteilungen. Zwar wird durch diese Beurteilungen selbst die Arbeit noch nicht so gestaltet, dass Gesundheitsgefahren verhütet werden. Es werden vielmehr erst Gefährdungen ermittelt, denen ggf. durch entsprechende Maßnahmen zu begegnen ist. Gerade die Gefährdungsbeurteilung ist aber ein zentrales Element des Arbeitsschutzgesetzes. Mit ihr fängt der Gesundheitsschutz an. Je genauer und wirklichkeitsnäher im Betrieb die Gefährdungen ermittelt und beurteilt werden, um so zielsicherer können konkrete Maßnahmen getroffen werden. Die Bestandsaufnahme und die Analyse dienen damit mittelbar dem Gesundheitsschutz.“

(Zitat aus BAG vom 8.6.2004 – 1 ABR 4/03 –, Rdnr. 21, dort mit Hinweis auf die Fachliteratur; vgl. außerdem BAG 1 ABR 13/03, Rdnr. 43)

Die Mitbestimmung des Betriebsrats bei der betrieblichen Umsetzung des Arbeitsschutzgesetzes ist seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahre 1996 umstritten gewesen. Die Gewerkschaften haben dabei von Anfang an den Standpunkt vertreten, dass eine betriebliche Umsetzung der Schutzziele des ArbSchG der gleichberechtigten und erzwingbaren Mitbestimmung des Betriebsrates (§ 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG) unterliegt. Vor allem die heftig diskutierte Frage der Mitbestimmung bei der Gefährdungsbeurteilung nach § 5 ArbSchG ist durch die beiden Beschlüsse des BAG vom 8.6.2004 nunmehr endlich höchstrichterlich geklärt. Die klare und begrüßenswerte Botschaft des BAG lautet, dass die Gestaltung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes nicht im einseitigen Ermessen des Arbeitgebers liegt, sondern die betriebliche Interessenvertretung gleichberechtigt bei der Festlegung der betrieblichen Regelungen zur Umsetzung des betrieblichen Arbeitsschutzrechts mitzubestimmen hat.

II. Inhaltliche Anforderungen an mitbestimmte Regelungen nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG

Im Beschluss 1 ABR 4/03 hatte sich das BAG mit der weitergehenden Frage zu befassen, welche Anforderungen an betriebliche Regelungen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz zu stellen sind. Die Problematik wird deutlicher mit Blick auf den der Entscheidung zugrundeliegenden Sachverhalt.

Gegenstand dieses Verfahrens war der Spruch einer Einigungsstelle zum Thema Gesundheitsschutz im Rahmen des ArbSchG und der Bildschirmarbeitsverordnung (BildscharbV). Der Spruch beinhaltete umfangreiche „Regelungen zum Gesundheitsschutz“, darunter zur Gefährdungsbeurteilung und zu den Unterweisungen. Zu diesen „Regelungen zum Gesundheitsschutz“ gehörten umfangreiche Bestimmungen über die Kriterien, die bei Gefährdungsbeurteilung (z.B. Ziele, denkbare Erhebungsmethoden) und Unterweisung (z.B. fachliche Anforderungen an Unterweisende; allgemeine und spezielle Unterweisungsinhalte) Beachtung finden sollten. Die umfangreichen Kriterienkataloge waren als Grundlage für die Erstellung von konkreten, arbeitsplatzbezogenen Konzepten und Festlegungen zur Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen und Unterweisungen durch den Arbeitgeber gedacht. Nach dem Spruch der Einigungsstelle *waren diese Konzepte*

und organisatorischen Festlegungen dem Betriebsrat zur Beratung – und/oder Zustimmung vorzulegen.

Nach Auffassung des BAG genügt der skizzierte Spruch der Einigungsstelle nicht den rechtlichen Anforderungen an Regelungen i.S. von § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG. Es hält ihn deswegen entsprechend dem Antrag des Arbeitgebers für unwirksam. Entscheidend für die zukünftige Praxis der Mitbestimmung im Arbeits- und Gesundheitsschutz ist die Begründung des Gerichts. Das BAG geht davon aus, dass der Spruch der Einigungsstelle die Gestaltung der Gefährdungsbeurteilung und Unterweisung in unzulässiger Art und Weise in das Ermessen des Arbeitgebers stellt und das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats noch gar nicht (vollständig) ausgeübt worden ist. Das BAG führt in diesem Zusammenhang aus:

„Auf diese Weise hat die Einigungsstelle die bei der Gefährdungsbeurteilung zu klärenden Fragen im Wesentlichen der Entscheidung der Arbeitgeberin überlassen. Zu regeln ist gerade, welche Arbeitsplätze mit welchen Methoden auf welche möglichen Gefahrenursachen hin untersucht werden sollen. Die Einigungsstelle selbst hat eine solche Konkretisierung unterlassen. Statt in Form eines `eigenen` Konzepts selbst eine Regelung zu treffen, hat sie dies der Arbeitgeberin übertragen. Diese Verpflichtung der Arbeitgeberin ist dabei ersichtlich nicht bloß als eine dem Fortgang des Einigungsstellenverfahrens dienende Auflage zu verstehen, einen entsprechenden Regelungsentwurf zu erstellen, über den anschließend die Einigungsstelle selbst weiter beraten würde. Die Einigungsstelle hat mit dem Spruch vom 12. November 1999 vielmehr eine abschließende Regelung getroffen und ihre Tätigkeit als beendet betrachtet. Damit hat sie den Zweck des Mitbestimmungsrechts nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG verfehlt. Dieser besteht darin, die Erfahrung und mögliche Fachkunde des Betriebsrats und seine Kenntnisse der betrieblichen Besonderheiten im Interesse der Belegschaft für eine möglichst wirkungsvolle Umsetzung des gesetzlichen Arbeitsschutzes im Betrieb nutzbar zu machen. Mit diesem gesetzlichen Ziel ist eine Regelung, die dem Arbeitgeber die Berücksichtigung der Besonderheiten der jeweiligen Arbeitsplätze und Tätigkeiten allein überlässt, nicht zu vereinbaren.“

(Zitat aus BAG vom 8.6.2004 – 1 ABR 4/03 –, Rdnr. 52, dort mit Hinweis auf die Rechtsprechung)

Mitbestimmen nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG bedeutet für das BAG danach vor allem, konkret zu entscheiden und zu regeln, auf welche Weise arbeitsschutzrechtliche Handlungspflichten (wie z.B. die Gefährdungsbeurteilung nach § 5 ArbSchG) bezogen auf die Verhältnisse im Betrieb und an den verschiedenen Arbeitsplätzen umgesetzt werden sollen. Es geht also nicht darum, lediglich Eckpunkte für ein betriebliches Konzept der Gefährdungsbeurteilung zu verabschieden, sondern das Konzept selbst zu beschließen. Für die Gefährdungsbeurteilung heißt dies, z.B. zu regeln, welche Erhebungsverfahren (Grob- und/oder Feinanalysen), an welchen Arbeitsplätzen in welcher Weise eingesetzt werden sollen, damit eine möglichst wirklichkeitsnahe Bestandsaufnahme der betrieblichen Gefährdungssituation sichergestellt ist. Sinngemäß das Gleiche gilt für die Unterweisung. Auch hier sind jeweils für die verschiedenen Arbeitsplätze konkrete Festlegungen zu regeln (z.B. welche inhaltlichen Aspekte an welchen Arbeitsplätzen? Welches methodisch-didaktische Konzept? Übersetzung erforderlich für ausländische KollegInnen?).

Das BAG stellt im übrigen nicht in Abrede, dass die im Spruch der Einigungsstelle aufgeworfenen konzeptionellen Fragen, die zu einem guten Teil den Stand der Sicherheits- und Gesundheitswissenschaften sowie gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse reflektieren, im Rahmen des Einigungsstellenverfahrens bzw. bei den Verhandlungen der Betriebsparteien zu erörtern sind. Für das Gericht werden hiermit die im Rahmen des Mitbestimmungsverfahrens nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG zu klärenden Regelungsfragen verdeutlicht. Es bleibt aber originäre Auf-

gabe der Einigungsstelle bzw. der Betriebsparteien, „Antworten“ auf diese Fragen zu geben, und zwar durch betriebliche Regelungen für die verschiedenen betrieblichen Arbeitsplätze. Es reicht also nicht, anerkannte Erhebungsmethoden für die Gefährdungsbeurteilung zu benennen (z.B. Fragebögen, Interviews, Messungen, Beobachtungsstudien). § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG verlangt, dass hier klare Vorgaben vereinbart werden, welche Instrumente in welcher Weise zur Erhebung der Gefährdungen an den verschiedenen Arbeitsplätzen eingesetzt werden sollen. § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG hindert m.a.W. den Arbeitgeber, den betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz „im Alleingang“ zu regeln.

c) Praktische Folgen der Beschlüsse

Die Beschlüsse des BAG vom 8.6.2004 stärken die Position der Betriebsräte bei der Mitbestimmung im betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz nachhaltig. Bestehen Missstände im Betrieb oder fehlt es wie in vielen Betrieben noch ganz an Gefährdungsbeurteilungen, bestehen nunmehr rechtlich keinerlei Hinderungsgründe mehr, die betriebliche Gefährdungssituation und die vorhandenen Schutzmaßnahmen auf den Prüfstand zu stellen und angemessene Maßnahmen des Arbeitsschutzes verbindlich zu regeln. Sollte der Arbeitgeber ungeachtet dieser klaren Rechtslage einen entsprechenden Vorstoß des Betriebsrats ablehnen, muss er sich darüber im Klaren sein, dass in einem solchen Fall auf Antrag des Betriebsrats unmittelbar und schnell der Weg in die Einigungsstelle beschritten werden kann. Nach § 98 ArbGG (Arbeitsgerichtsgesetz) darf ein solcher Antrag nur zurückgewiesen werden, wenn die Einigungsstelle offensichtlich unzuständig ist. Davon ist nur dann auszugehen, wenn ein Mitbestimmungsrecht unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt in Betracht kommt. Vor dem Hintergrund der Beschlüsse des BAG vom 8.6.2004 ist eine Zurückweisung des Antrags im Hinblick auf die Gefährdungsbeurteilung und Unterweisung praktisch nicht begründbar.

Sollte sich die Einigungsstelle mit Blick auf einzelne Aspekte für unzuständig erklären (z.B. Ablauf und Abfolge der Gefährdungsermittlungen), besteht die Möglichkeit, das entsprechende Mitbestimmungsrecht durch das Arbeitsgericht feststellen zu lassen. Wichtig ist hierbei, dass *tatsächlich Streit über die jeweilige Regelungsfrage* besteht. Das BAG hat im Beschluss 1 ABR 13/03 vom 8.6.2004 den Antrag des Betriebsrats zur Feststellung des Mitbestimmungsrechts nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG im Hinblick auf diverse Einzelaspekte der Gefährdungsbeurteilung und Unterweisung (z.B. Unterweisungsmethoden und Inhalte) mangels eines Rechtsschutzbedürfnisses als unzulässig abgewiesen. Hintergrund war, dass der Arbeitgeber bis dahin generell das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bestritten hatte. Das Gericht führte dazu aus:

„Jedenfalls fehlt es unter den vorliegenden Umständen an dem nach § 256 Abs. 1 ZPO erforderlichen Interesse an alsbaldiger gerichtlicher Feststellung. Zwischen den Beteiligten sind bislang Möglichkeiten und Grenzen der ggf. vom Betriebsrat mitzubestimmenden Einzelheiten einer Regelung über die Gefährdungsbeurteilung oder Unterweisung gar nicht streitig. Dies wird auch daran deutlich, dass sich die Arbeitgeberin mit den einzelnen Punkten überhaupt nicht auseinandersetzt. Sie bestreitet vielmehr das Mitbestimmungsrecht generell. Falls dieser grundsätzliche Streit entschieden ist, dürfte die Mitbestimmung zumindest bei einem Großteil der Einzelpunkte kein Problem mehr darstellen.“

(Zitat aus BAG vom 8.6.2004 – 1 ABR 13/03 –, Rdnr. 57)

Angesichts der Vielzahl neuerer Arbeitsschutzvorschriften, die lediglich Schutzziele festlegen, für deren betriebliche Umsetzung aber Handlungsspielräume belassen, besteht für einen Großteil des Arbeitsschutzrechts die Möglichkeit, ein Einigungsstellenverfahren herbeizuführen. Die entbürokratisierte Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) z.B., bei der der Gesetzgeber bewusst auf konkrete Verhaltensvorgaben verzichtet hat, macht deswegen in großem Umfang Mitbestimmungsverfahren nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG möglich und nötig. Das BAG hat insoweit in wünschenswerter Deutlichkeit klargestellt, dass die zu treffenden Regelungen nicht dem alleinigen Ermessen des Arbeitgebers überlassen werden dürfen.

Eine Schlüsselrolle kommt dabei der Gefährdungsbeurteilung zu. Sie bildet erst die Basis für ein zielgerichtetes, wirklichkeitsnahes betriebliches Schutzkonzept. Solche Gefährdungsbeurteilungen sind im übrigen für alle Gefährdungen durchzuführen. In der Praxis hat es zu Irritationen geführt, dass sich in einigen Arbeitsschutzverordnungen ausdrückliche Regelungen zur Gefährdungsbeurteilung finden (z.B. § 3 Betriebssicherheitsverordnung, § 7 Gefahrstoffverordnung), während dies z.B. in der neuen ArbStättV nicht der Fall ist. Klarstellend sei hier noch einmal hervorgehoben, dass § 5 ArbSchG generell Gefährdungsbeurteilungen verlangt, die das gesamte Gefährdungsspektrum (und damit z.B. auch psychische Belastungsfaktoren) abdecken.

Wichtig ist, dass Gefährdungsbeurteilungen nicht folgenlos bleiben, denn aus ihren Ergebnissen folgen Rechtspflichten zum Handeln. Gesetzlicher Zweck der Gefährdungsbeurteilung ist es, eine Bestandsaufnahme über die betriebliche Gefährdungssituation zu schaffen und die gesetzlichen Schutzziele des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu ermitteln. Nach dem Arbeitsschutzgesetz begründet sie somit die informatorische Grundlage, damit systematisch und planvoll Maßnahmen des Arbeitsschutzes getroffen und durchgeführt werden können. Neben speziellen Schutzziele, insbes. aus den Arbeitsschutzverordnungen (z.B. Betriebssicherheitsverordnung, Biostoffverordnung, Gefahrstoffverordnung, Arbeitsstättenverordnung) sind dabei die allgemeinen Grundsätze des Arbeitsschutzes gemäß § 4 ArbSchG zu beachten. Zu berücksichtigen sind danach z.B. der „Stand von Technik, Arbeitsmedizin, und Hygiene, sowie sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse“ (vgl. § 4 Nr. 3 ArbSchG).

Untrennbar mit der Gefährdungsbeurteilung verbunden sind demnach Regelungen über die konkret zu treffenden Schutzmaßnahmen. Auch die Entscheidungen über diese Regelungen unterliegen der erzwingbaren Mitbestimmung des Betriebsrats nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG. Die Gefährdungsbeurteilung ist weiter von Bedeutung für die nach § 3 Abs. 1 ArbSchG geforderten Wirksamkeitskontrollen der Maßnahmen des Arbeitsschutzes. Eine gut und zielgerichtet durchgeführte Gefährdungsbeurteilung kann insoweit dazu beitragen, die Ergebnisse des betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes mess- und bewertbar zu machen. Das Ergebnis der Gefährdungsbeurteilung, die getroffenen Maßnahmen und die Ergebnisse der Wirksamkeitskontrollen sind nach § 6 ArbSchG zu dokumentieren. Die nähere betriebliche Ausgestaltung dieser Dokumentation fällt wiederum unter die Mitbestimmung nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG. Wird sie sinn- und zweckgerecht genutzt, ist sie alles andere als eine bürokratische Überreglementierung, wie manchmal behauptet wird. Sie bietet eine gute Grundlage für ein betriebliches Arbeits- und Gesundheitsschutz-Controlling.

d) Gefährdungsbeurteilung und Personalvertretungsrecht

Nach einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 14.10.2002 (Az. BVerwG 6 P 7.01, <http://www.bundesverwaltungsgericht.de>) unterliegen Befragungen im Zusammenhang mit Gefährdungsbeurteilungen nicht der Mitbestimmung des Personalrats nach § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG. Das BAG ist in seinem Beschluss vom 8.6.2004 (1 ABR 13/03, Rdnr. 49) auf die unterschiedlichen Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte eingegangen und hat sie damit begründet, dass der Mitbestimmungstatbestand des § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG „*nicht alle im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften dem Gesundheitsschutz dienenden Regelungen, sondern lediglich Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen und sonstigen Gesundheitsschädigungen*“ betrifft. Anders gewendet: Wenn sich das Mitbestimmungsrecht des § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG auf „Regelungen“ bezieht, meint dies etwas anderes als die in § 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG genannten mitbestimmten „Maßnahmen“.

Das BVerwG begründet seine Position damit, dass eine Maßnahme i.S. des Personalvertretungsrechts auf eine Änderung des bestehenden Zustands abzielen muss. „*Nach Durchführung der Maßnahme müssen das Beschäftigungsverhältnis oder die Arbeitsbedingungen eine Änderung erfahren haben*“ (Zitat aus dem Beschluss vom 14.10.2002, S. 7 der Gründe). Durch eine Befragung im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung erfahren nach Auffassung des BVerwG aber weder die Arbeitsverhältnisse noch die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten eine Änderung. Die Gefährdungsbeurteilung (§ 5 ArbSchG) und die Dokumentation (§ 6 ArbSchG) sollen danach lediglich „Vorbereitungshandlungen“ sein, auf die lediglich die speziellen „Informations- und Anregungsrechte“ des Personalrats nach § 81 Abs. 2 BPersVG anwendbar sind. Das Mitbestimmungsrecht nach 75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG greift danach erst bei der Entscheidung über konkrete (d.h. insbesondere technische, organisatorische und personenbezogene) Schutzmaßnahmen.

Es sei hier dahingestellt, ob diese Linie des BVerwG überzeugend und zwingend ist. In jedem Falle ist aber festzuhalten, dass der Personalrat auch nach dem Beschluss des BVerwG vom 14.10.2002 Einfluss auf die Gestaltung der Gefährdungsbeurteilung hat, der über Anregungs- und Informationsrechte hinausgeht! Das Gericht weist in seiner weiteren Begründung ausdrücklich und ausführlich darauf hin, dass Einwände gegen das Vorgehen bei der Gefährdungsbeurteilung zur Begründung für die Verweigerung der Zustimmung zu konkreten Maßnahmen des Arbeitsschutzes bzw. zur Begründung der Forderung nach bestimmten Schutzmaßnahmen herangezogen werden können (S. 11 ff. der Gründe des Beschlusses vom 14.10.2002).

Die Folge hiervon könnten z.B. Nachbesserungen oder die erneute Durchführung der Gefährdungsbeurteilung sein; und zwar so lange, bis Einvernehmen über die Festlegung und Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen besteht. Zur Vermeidung unnötiger „Reibungsverluste“ dürfte es deswegen auch im Interesse der Dienststellenleitung sein, bereits im Vorfeld Einvernehmen mit dem Personalrat über die Regelungsfragen im Zusammenhang mit der Gefährdungsbeurteilung zu erzielen. Ein solcher pragmatischer Umgang mit der Entscheidung kann somit dazu beitragen, die durch das BVerwG aufgebauten bürokratischen Hürden für einen effektiven Arbeits- und Gesundheitsschutz zu beseitigen.