

# Inhaltsübersicht

Vorwort	5	
Inhaltsübersicht	7	
Gliederung	9	
Abkürzungsverzeichnis	19	
Einleitung	25	
<b>1. Teil:</b>	<b>Europarechtlicher Rahmen</b>	29
<b>2. Teil:</b>	<b>Umsetzung der europäischen Arbeitsschutzrichtlinien in das deutsche Arbeitsschutzsystem</b>	93
1. Teilbereich:	Grundzüge des deutschen Arbeitsschutzsystems	93
2. Teilbereich:	Problem der ausreichenden Normenqualität der Umsetzungsmaßnahmen	105
3. Teilbereich:	Problem einer einheitlichen Umsetzung für alle Beschäftigtengruppen	165
4. Teilbereich:	Problem der Gewährleistung einer ausreichenden Kontrolle	241
<b>3. Teil:</b>	<b>Schlußbetrachtung</b>	285
Literaturverzeichnis		301

# Gliederung

## Einleitung

1. Untersuchungsgegenstand .....	25
2. Gang der Untersuchung .....	28

## 1. Teil

### Europarechtlicher Rahmen

<b>A. Arbeitsschutz als Teil der europäischen Sozialpolitik .....</b>	<b>29</b>
I. Ausgangslage .....	29
II. Europäische Arbeits- und Sozialpolitik .....	29
III. Notwendigkeit und strukturelle Grenzen einer Harmonisierung der Sozialpolitik .....	32
IV. Ergebnis .....	37
<b>B. Kompetenzen der Gemeinschaft aus dem EG-Vertrag .....</b>	<b>37</b>
I. Allgemeiner Grundsatz .....	37
II. Begriffsbestimmung .....	38
1. Arbeitsschutz nach deutschem Verständnis .....	39
2. Technischer Arbeitsschutz .....	39
a. Betrieblicher Arbeitsschutz (allgemeiner und organisatorischer Arbeitsschutz) .....	39
b. Technischer Arbeitsschutz i.e.S. ....	40
3. Formulierungen im EG-Vertrag .....	40
III. Die einzelnen Kompetenznormen im EG-Vertrag .....	40
1. Entwicklung bis 1987 .....	41
2. Kompetenzlage seit Verabschiedung der EEA 1987 .....	43
a. Probleme und Konsequenzen der kompetentiellen Zuordnung .....	43

b. Art.100a EGV .....	45
aa. Einführung .....	45
bb. "Rechte und Interessen der Arbeitnehmer" i.S.d. Art.100a Abs.2 EGV .....	46
cc. Schlußfolgerung .....	49
c. Art.118a EGV .....	50
aa. Einführung .....	50
bb. "Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer" .....	52
cc. "Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt" .....	52
dd. Schlußfolgerung .....	54
d. Gemeinschaftscharta der Sozialen Grundrechte und das Aktionsprogramm der Kommission zur Anwendung der Charta .....	55
e. Protokoll über die Sozialpolitik und das Abkommen zwi- schen elf Mitgliedstaaten über die Sozialpolitik .....	56
3. Verhältnis der Normen zueinander .....	58
a. Allgemeiner Grundsatz .....	58
b. Verhältnis der Art.100, 100a, 118a, 235 EGV zueinander .....	59
c. Verhältnis zu anderen Gemeinschaftspolitiken .....	61
aa. Umweltpolitik .....	61
bb. Verkehrspolitik .....	61
cc. Gesundheitsschutz im Euratom-Bereich .....	62
IV. Ergebnis .....	63

**C. Handlungsinstrumente** .....

I. <i>Instrumente des Rates und der Kommission</i> .....	63
1. Richtlinien .....	63
2. Sonstige Handlungsinstrumente .....	64
3. Erlaß von Richtlinien im Bereich des Arbeitsschutzes .....	65
II. <i>Regeln der Technik (Europäische Normung)</i> .....	67
1. Bedeutung .....	67
2. Organisation der europäischen Normung .....	68
III. <i>Zusammenwirken von Richtlinie und Europäischer Normung</i> .....	70
1. Alte Konzeption (optionale und totale Harmonisierung) .....	70
2. Neue Konzeption (Verweis auf Normen) .....	70
3. Europäische Normung im Bereich von 118a-Richtlinien .....	72

<b>D. Richtlinien aufgrund von Art.100a und Art.118a EG-Vertrag und ihre Auswirkungen auf das deutsche Arbeitsschutzniveau</b> .....	72
I. <i>Art.100a- EG-Vertrag</i> .....	72
1. Arbeitsschutzrelevante Richtlinien .....	72
2. Auswirkungen auf das deutsche Arbeitsschutzniveau .....	74
a. Juristische Betrachtung .....	74
b. Praktische Gewährleistung des Sicherheitsniveaus .....	77
c. Die Übergangszeit .....	80
d. Einbeziehung der Gewerkschaften in die europäische Normungsarbeit zur Gewährleistung des Schutzniveaus .....	81
3. Rechtliche Kontrolle der Angemessenheit des Schutzniveaus i.S.v. Art.100a Abs.3 EGV .....	83
II. <i>Art. 118a EG-Vertrag</i> .....	87
1. Arbeitsschutzrelevante Richtlinien .....	87
2. Auswirkungen auf das deutsche Arbeitsschutzniveau .....	90
<b>E. Zusammenfassung, Ergebnis und Ausblick</b> .....	90

## 2. Teil

### Umsetzung der europäischen Arbeitsschutzrichtlinien in das deutsche Arbeitsschutzsystem

#### 1. Teilbereich

#### Grundzüge des deutschen Arbeitsschutzsystems

<b>A. Die zwei Ebenen der Problemlösung</b> .....	93
I. <i>Internalisierende, personalrechtliche Problemlösung</i> .....	93
II. <i>Externalisierende, öffentlich-rechtliche Problemlösung</i> .....	94
<b>B. Das öffentlich-rechtliche Arbeitsschutzsystem</b> .....	95
I. <i>Grundlegende Strukturen des Systemdualismus (staatlicher und autonomer Arbeitsschutz)</i> .....	95

1. Staatlicher Arbeitsschutz .....	95
2. Gesetzliche Unfallversicherung.....	96
3. Verhältnis von staatlichem Arbeitsschutz und gesetzlicher Unfallversicherung .....	98
II. Besonderheiten im Bereich des öffentlichen Dienstes.....	99
<b>C. Ergebnis .....</b>	<b>103</b>

## 2. Teilbereich

### Problem der ausreichenden Normenqualität der Umsetzungsmaßnahmen

<b>A. Einführung .....</b>	<b>105</b>
I. Vorbemerkung.....	105
II. Europäische Richtlinien und ihre Umsetzung in die nationale Rechtsordnung.....	106
1. Allgemeine Voraussetzungen.....	106
2. Innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung.....	107
3. Gemeinschaftsrechtlich geforderte Qualität der Umsetzungsakte....	108
<b>B. Mögliche Umsetzungsformen im Bereich des Arbeitsschutzrechts .....</b>	<b>110</b>
I. Zur Verfügung stehende Regelungsinstrumente im deutschen Arbeitsschutzrecht.....	110
1. Staatliches Arbeitsschutzrecht.....	110
2. Regelungen im Unfallverhütungsrecht.....	111
a. Unfallverhütungsvorschriften .....	111
b. Unfallverhütungsanweisungen.....	112
3. Sonstige Regelungsinstrumente.....	113
II. Umsetzung durch Gesetz bzw. Verwaltungshandeln .....	115
1. Umsetzung durch Gesetz .....	115
a. Europarechtliche Vorgaben.....	115
aa. Allgemeine Kriterien.....	115
bb. Europarechtlicher Rechtssatzvorbehalt.....	117
cc. Umsetzung durch formelles oder materielles Gesetz?.....	117

b. Verfassungsrechtliche Vorgaben.....	118
aa. Gesetzesvorbehalt.....	119
bb. Parlamentsvorbehalt.....	120
cc. Der Gesetzesvorbehalt im Bereich des Arbeitsschutzes.....	122
dd. Zwischenergebnis.....	124
c. Umsetzung durch förmliches Gesetz.....	125
d. Umsetzung durch Rechtsverordnung.....	126
2. Umsetzung durch Verwaltungsvorschrift bzw. Verwaltungspraxis.....	128
a. Bedeutung von Verwaltungsvorschriften im Bereich des Arbeitsschutzrechts.....	128
b. Existenz eines generellen europarechtlichen Rechtssatzvorbehaltes bei der Umsetzung von Richtlinien?.....	129
aa. Allgemeiner Grundsatz.....	130
bb. Umsetzung von individualrechtsgestaltenden Richtlinieninhalten.....	130
3. Umsetzung durch Verwaltungsvorschriften im Bereich des öffentlichen Dienstes (sog. Sonderverordnungen).....	139
III. Umsetzung durch autonomes Satzungsrecht.....	142
1. Rechtliche Grenzen einer Umsetzung durch Satzungsrecht.....	142
a. Europarechtliche Vorgaben.....	142
b. Verfassungsrechtliche Vorgaben.....	147
c. Ergebnis.....	149
2. Praktische Grenzen einer Umsetzung durch Satzungsrecht.....	150
a. Vorüberlegung.....	150
b. Art.100a-Richtlinien.....	151
c. Art.118a-Richtlinien.....	151
d. Schlußfolgerung.....	154
IV. Umsetzung durch Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung.....	155
1. Umsetzung durch Tarifvertrag.....	155
2. Umsetzung durch Betriebsvereinbarung.....	158
V. Umsetzung durch Inbezugnahme technischer Regelwerke.....	159
<b>C. Geplante und bereits realisierte gesetzliche Regelungen.....</b>	<b>160</b>
<b>D. Zusammenfassung, Ergebnis.....</b>	<b>161</b>

### 3. Teilbereich

## Problem einer einheitlichen Umsetzung für alle Beschäftigtengruppen

<b>A. Problemstellung und status quo</b> .....	165
I. Ausgangslage .....	165
II. Der öffentliche Dienst .....	166
1. Begriffsbestimmung .....	166
2. Vielgestaltigkeit und Besonderheit der Aufgabenstellung im öffentlichen Dienst .....	167
3. Die Zweispurigkeit im Bereich des öffentlichen Dienstes .....	168
III. Gegenwärtige Einbeziehung des öffentlichen Dienstes in das technische und betriebliche Arbeitsschutzrecht .....	171
1. Staatliches Arbeitsschutzrecht .....	171
a. Allgemeiner Arbeitsschutz .....	171
b. Geräte- und Anlagensicherheit .....	173
c. Schutz vor ionisierenden Strahlen .....	175
d. Gefahrstoffrecht .....	177
e. Arbeitssicherheitsorganisation .....	182
2. Unfallverhütungsrecht .....	185
3. Ergebnis .....	187
IV. Mängelanzeige und Schutzniveau im öffentlichen Dienst .....	187
<b>B. Diskutierte Vereinheitlichungsmodelle</b> .....	190
I. Das "dienstrechtliche Modell" Leisners .....	191
II. Das "Transformationstheorie-Modell" Märtings .....	194
<b>C. Auseinandersetzung mit den vertretenen Vereinheitlichungsmodellen</b> .....	196
I. Materiell-rechtliche Einordnung des Arbeitsschutzes .....	196
1. Arbeitsschutz als Teil der Querschnittsmaterie "Gesundheits- schutz" .....	196
2. Grundrechtsgeltung und Schutzpflichten des Staates im Son- derstatusverhältnis .....	199
3. Zwischenergebnis .....	200

II. Einbindung des öffentlichen Dienstes in das allgemeine Gesetzssystem.....	201
1. Kompetenzbestimmung nach dem Grundgesetz.....	201
a. Auslegungsproblematik und Mehrfachqualifikation.....	201
b. Kompetenzrechtliche Qualifikation von Rechtsnormen.....	203
c. Schlußfolgerung.....	205
2. Spezialgesetzgebungskompetenzen für den Bereich des öffentlichen Dienstes.....	206
a. Vorbemerkung.....	206
b. Kompetenzgrundlagen für Beamte.....	207
c. Kompetenzgrundlagen für Arbeitnehmer.....	208
aa. Problemstellung.....	208
bb. Die Auffassung Wackes und Leisners.....	208
cc. Stellungnahme.....	209
dd. Meinungsstand im sonstigen Schrifttum.....	210
ee. Lösungsansatz der Rechtsprechung.....	211
ff. Zwischenergebnis.....	213
3. Arbeitsschutz und die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes.....	214
a. Die Organisationsgewalt des Dienstherrn.....	214
b. Unbedingtheit der Aufgabenerfüllung.....	220
c. Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes.....	220
4. Ergebnis der Auseinandersetzung mit dem Modell Leisners.....	221
III. Übertragbarkeit der arbeitsrechtlichen Transformationstheorie auf den Bereich des öffentlichen Dienstes?.....	222
1. Ausgangslage.....	222
2. Kritische Stellungnahme.....	222
3. Ergebnis der Auseinandersetzung mit dem Modell Märtings.....	226
IV. Möglichkeiten der vollständigen Einbeziehung der Beamten durch Verfassungsänderung.....	226
1. Verlagerung der dienstrechtlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder auf den Bund.....	227
2. Verfassungsrechtliche Klarstellung der Trennung zwischen Arbeitsrecht und Arbeitsschutz in Art. 74 Nr. 12 GG.....	229
3. Ergebnis.....	233
<b>D. Vereinheitlichungsüberlegungen unter Berücksichtigung der aktuellen gesetzlichen Pläne.....</b>	<b>233</b>
I. Technischer Arbeitsschutz i.e.S.....	234



<i>II. Betrieblicher Arbeitsschutz</i> .....	234
1. Erster Regelungsvorschlag: Verfassungsrechtliche Klarstellung des Art. 74 Nr.12 GG .....	235
2. Zweiter Regelungsvorschlag: Schaffung eines Arbeitsschutzrahmengesetzes .....	235
a. Rahmenregelung durch den Bundesgesetzgeber .....	235
b. Verteilung der Ausfüllungskompetenzen im Rahmen eines solchen Arbeitsschutzrahmengesetzes .....	236
<b>E. Zusammenfassung und Ergebnis</b> .....	237

## 4. Teilbereich

### Problem der Gewährleistung einer ausreichenden Kontrolle

<b>A. Problemstellung und status quo</b> .....	241
I. <i>Europäisches Postulat</i> .....	241
II. <i>Begriffsbestimmung</i> .....	241
III. <i>Momentan praktiziertes Kontrollsystem</i> .....	243
1. Staatliches Arbeitsschutzrecht .....	244
a. Im allgemeinen .....	244
b. Im öffentlichen Dienst .....	244
2. Gesetzliche Unfallversicherung .....	245
a. Im allgemeinen .....	245
b. Im öffentlichen Dienst .....	246
aa. Auf Gemeindeebene .....	246
bb. Auf Landesebene .....	247
cc. Auf Bundesebene .....	249
3. Einbeziehung der Beamten in das allgemeine Kontrollsystem .....	250
IV. <i>Mängelanzeige und Kritik</i> .....	251
1. Orientierungsmaßstab .....	251
2. Vergleich .....	251
3. Zwischenergebnis .....	253
4. Notwendige Kontrollbefugnisse .....	253
5. Ergebnis .....	254

V. Exkurs: Vereinbarkeit des Kontrollsystems im Bereich des öffentlichen Dienstes mit Art.3 Abs.1 GG.....	255
1. Voraussetzungen eines Verstoßes gegen Art.3 Abs.1 GG .....	255
2. Organisatorische Ungleichheit als zu beachtendes Prüfungskriterium? .....	256
3. Differenzierungskriterien und Differenzierungsziele .....	257
4. Ergebnis .....	260
VI. Zusammenfassung und Ergebnis .....	260

## **B. Lösungsansätze zur Verbesserung der Überwachung im Bereich des öffentlichen Dienstes.....**

I. Verbesserte Einbeziehung externen Sachverständs.....	262
1. Änderung des § 766 Abs.1 RVO .....	262
2. Überwachung des staatlichen Arbeitsschutzrechts durch die Gewerbeaufsichtsbehörden auch auf Bundesebene.....	263
3. Ergebnis .....	264
4. Verbleibende Probleme.....	265
II. Verbesserte Anordnungs-, Durchsetzungs- und Ahndungsbefugnisse der Gewerbeaufsichtsbehörden .....	266
1. Ausgangslage.....	266
2. Anordnungscompetenz: Polizeipflicht von Hoheitsträgern.....	266
a. Materielle Polizeipflicht .....	267
b. Formelle Polizeipflicht .....	267
aa. Ansicht der herrschenden Meinung .....	268
bb. Überblick über andere Auffassungen.....	269
cc. Stellungnahme .....	271
dd. Anordnungen als Eingriff in das Rechtsverhältnis zwischen öffentlichem Dienstherrn und seinen Beschäftigten?.....	273
c. Zwischenergebnis .....	274
3. Durchsetzungs- und Ahndungskompetenzen .....	275
4. Ergebnis .....	278
III. Verbesserte Überwachung durch Verkörperschaftung der Ausführungsbehörden .....	280
1. Ausgangslage.....	280
2. Verkörperschaftung der Ausführungsbehörden.....	280
IV. Ergebnis.....	283

### 3. Teil

#### Schlußbetrachtung

<b>A. Eckpunkte einer Reform des Arbeitsschutzsystems .....</b>	<b>285</b>
<b>B. Zielkonflikte .....</b>	<b>286</b>
<b>C. Das geplante Arbeitsschutzrahmengesetz .....</b>	<b>287</b>
<i>I. Die Vorgeschichte .....</i>	<i>287</i>
<i>II. Grundzüge der geplanten Regelung .....</i>	<i>289</i>
1. Verteilung der Rechtsverordnungscompetenz .....	289
2. Durchführung und Überwachung .....	290
3. Regelung der Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsdiensten.....	292
<i>III: Stellungnahme.....</i>	<i>293</i>
1. Bewertung der Regelungen für die private Wirtschaft .....	293
2. Bewertung der Regelungen für den Bereich des öffentlichen Dienstes	295
<b>D. Abschließende Betrachtung.....</b>	<b>299</b>