

Delegation von Arbeitsschutzpflichten auf Professoren?

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts und seine Folgen

| WILTRUD CHRISTINE RADAU | Seit über zwei Jahrzehnten schwelt der Streit um die Zulässigkeit der Delegation von Arbeitsschutzpflichten auf Dekane und Professoren. Der Deutsche Hochschulverband hatte über drei Instanzen einen Musterprozess unterstützt. Nun hat der Streit durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 23. Juni 2016 (Az. 2 C 18.15) einen ersten Schlusspunkt gefunden: Eine pauschal-generalisierende Pflichtenübertragung ist laut Gericht rechtswidrig, eine Delegation unter bestimmten Voraussetzungen allerdings zulässig. Die Hürden sind jedoch hoch.

Streitgegenstand

Der konkrete Rechtsstreit entzündete sich im Jahre 2009 daran, dass die Hochschulleitung einer bayerischen Universität den Dekanen und Professoren mittels einer Dienstanweisung einen breit angelegten Pflichtenkreis zur Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren auferlegte. Die Weisung umfasste unter anderem die Pflicht, in eigener Verantwortung entsprechende Anweisungen zu geben und Maßnahmen zu treffen sowie arbeitsmedizinische Untersuchungen und sonstige Maßnahmen zu veranlassen. Insbesondere sollten Gefährdungsbeurteilungen des Lehrstuhls durchgeführt, erforderliche Schutzmaßnahmen und arbeitsmedizinische Vorsorgeaufwendungen getroffen sowie Unterweisungen der Mitarbeiter vorgenommen werden. Die Dekane sollten die Arbeitsschutzpflichten im Rahmen der jeweiligen Fakultät übernehmen, soweit dies lehrstuhl- und institutsübergreifende Maßnahmen erfordere. Das BVerwG

hob diese Übertragungsverfügungen als zu unbestimmt auf.

Einbeziehung von Professoren in den staatlichen Arbeitsschutz?

Das BVerwG stellte allerdings zunächst klar, dass Professoren grundsätzlich in den staatlichen Arbeitsschutz einbezogen werden können, ohne dass die in Art. 5 Abs. 3 GG verankerte Wissenschaftsfreiheit dem von vornherein entgegenstehen müsse. Dies folgert das Gericht daraus, dass zu den hauptberuflichen Aufgaben eines Professors nach Maßgabe der Landeshochschulgesetze (hier: Art. 9 Abs. 1 Nr. 5 BayHSchPG) nicht nur die Wahrnehmung von Aufgaben in der Wissenschaft und Kunst, Forschung, Lehre, Prüfung und Weiterbildung gehört, sondern auch die Mitwirkung an der Hochschulverwaltung. Zur Hochschulverwaltung gehöre unter anderem auch der staatliche Arbeitsschutz, dessen zentrale Regelungen im Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) niedergelegt seien. Folglich könne, so das BVerwG, die Mitwirkung im Bereich des Arbeitsschutzes grundsätzlich zu einem Bestandteil der hauptberuflichen Aufgaben der Professorenschaft an ihrer jeweiligen Hochschule gemacht werden.

Pflichtenstellung der Professoren kraft Amtes?

Grundsätzlich ist im staatlichen Hochschulwesen der Dienstherr – also das je-

weilige Bundesland, vertreten durch das Wissenschaftsministerium – originärer Pflichtenträger des Arbeitsschutzes. Von Gesetzes wegen wird diese Pflichtenstellung jedoch auf diejenigen Personen ausgedehnt, die als vertretungsberechtigte Organe des Dienstherrn fungieren (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 ArbSchG). Damit rückt die Hochschulleitung (Präsident, Rektor) kraft ihres Amtes in die arbeitschutzrechtliche Pflichtenstellung ein.

Dagegen kommen weder Dekane noch Professoren automatisch als Pflichtenträger in Betracht. Sie mögen zwar Fachvorgesetzte für das ihrem Arbeitsbereich zugeordnete Personal sein und diesen Weisungen bezüglich der Arbeitsvorgänge erteilen können. Anders als Präsidenten und Rektoren sind sie aber weder vertretungsberechtigte Organe der Hochschule (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 ArbSchG), noch Personen, die mit der „Leitung eines Unternehmens oder Betriebes“ im Sinne des § 13 Abs. 1 Nr. 4 ArbSchG beauftragt sind. Das BVerwG stellt insofern klar, dass Lehrstühle und Fakultäten keine eigenen Betriebe bzw. Dienststellen im arbeitsschutzgesetzlichen Sinne und Professoren und Dekane folglich keine Arbeitsschutzverpflichteten kraft ihres Amtes seien.

Pflichtenstellung der Professoren kraft dienstlicher Weisung?

Will der Dienstherr seine originäre arbeitschutzrechtliche Pflichtenstellung auf Dekane und Hochschullehrer übertragen, bedarf es mithin eines Delegationsaktes. Das ist nach § 13 Abs. 2 ArbSchG möglich. Danach können Dienstherrn und Arbeitgeber zuverlässige und fachkundige Personen schriftlich damit beauftragen, arbeitschutzrechtliche Aufgaben in eigener Verantwortung wahrzunehmen. Diese Verantwortlichkeit reicht dabei nur so weit, wie

AUTORIN



Dr. Wiltrud Christine Radau ist Justitiarin im Deutschen Hochschulverband.

der Beauftragte in seinem Arbeitsbereich Befugnisse mit Weisungs- und Überwachungsmöglichkeiten besitzt. Das BVerwG betont daher, dass Professoren eine arbeitsschutzrechtliche Verantwortlichkeit nicht gesamtfakultär und auch nicht gegenüber anderen Professoren übertragen werden könne, sondern nur für ihren Lehrstuhl und das ihnen zugeordnete weisungsabhängige Personal.

Nach Auffassung des BVerwG ist die Delegation sogar gegen den Willen der Professorenschaft möglich. Es verweist insofern auf deren beamtenrechtliche Stellung. Aus ihr resultiere die – gesetzlich in § 35 S. 2 BeamtStG verankerte – grundsätzliche Pflicht, dienstliche Anordnungen auszuführen und allgemeine Richtlinien zu befolgen. Das BVerwG stellt klar, dass gerade diese Weisunggebundenheit eine einseitige Beauftragung ermögliche.

Kriterien für die Delegation?

Allerdings hat das BVerwG hohe formale und inhaltliche Hürden für den Delegationsakt aufgestellt, um Professoren vor einer rechtswidrigen Inpflichtnahme zu schützen.

Zur rechtlichen Absicherung des Inpflichtgenommenen müsse die Beauftragung zwingend schriftlich erfolgen. Sie dürfe weder Zweifel an der Person des Beauftragten noch am genauen Umfang der übertragenen Pflichten lassen. Mängel seien nicht durch mündliche Zusatzerläuterungen heilbar.

Das BVerwG erteilt damit einer pauschal-abstrakten Übertragung der arbeitsschutzrechtlichen Pflichtenstellung eine klare Absage. Insbesondere ein Beauftragungsschreiben, das den Adressatenkreis unpräzise benennt, etwa indem es für Dekane und Professoren gleichermaßen gilt und dabei allenfalls in der einleitenden Formulierung auf den jeweiligen Lehrstuhl oder das jeweilige Dekanat Bezug nimmt, befindet das Gericht für rechtswidrig. Hier helfe auch nicht ein Hinweis, dass Dekane nur für diejenigen Aufgaben zuständig seien, die lehrstuhl- oder institutionsübergreifende Maßnahmen erfordern. Es müssten weiterführende Angaben darüber enthalten sein, wann genau dieses Erfordernis vorliege.

Auch im Übrigen sei zweifelsfrei klarzustellen, wie weit der Pflichtenumfang des jeweiligen Beauftragten reiche und von demjenigen der anderen Beauftragten abzugrenzen sei. Das BVerwG hält insbesondere Präzisierungen dahingehend für notwendig, ob und in welcher Form für den jeweiligen Arbeitsbereich eigenständige Betriebsanweisungen, arbeitsmedizinische Untersuchungen oder Einrichtungen erforderlich seien oder ob dies im Rahmen der Fakultät oder der Gesamtuniversität einheitlich erfolgen könne.

Bei der Darstellung des zu übertragenden Pflichtenkanons legt das BVerwG die Messlatte ebenfalls hoch an. Zwar solle es dem Dienstherrn

grundsätzlich möglich sein, auf erläuternde Ausführungen in beigefügten Bestätigungsformularen, Anleitungen zur Erstellung von Gefährdungsbeurteilungen sowie auf den Inhalt von Gefährdungsbeurteilungen zurückzugreifen. Das setze aber voraus, dass diese Schriftstücke im unmittelbaren Zusammenhang mit der Pflichtenübertragung stünden und ihrerseits sowohl konkret als auch abschließend die übertragenen Aufgaben präzisieren.

Als zu unpräzise beurteilt das BVerwG etwa eine Formulierung in einem Bestätigungsformular, wonach zur Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und altersbedingten Gesundheitsgefahren in eigener Verantwortung „Einrichtungen zu schaffen und zu erhalten“ seien und ferner geprüft werden müsse, „ob arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen erforderlich sind“. Hier bleibe völlig offen, welche konkreten Verpflichtungen und Anforderungen sich im Einzelnen für den Beauftragten ergeben.

Soll der Pflichtenkanon mithilfe von Handreichungen zur Erstellung von Gefährdungsbeurteilungen beschrieben werden, wird dem Bestimmtheitsgebot nach Maßgabe des BVerwG nur Rechnung getragen, wenn die Handreichungen präzise und abschließende Kategorien enthalten, denen zu entnehmen ist, auf welche Aspekte genau das Augenmerk zu legen ist. Im Hinblick auf die etwaige Beurteilung künftiger Gefahren-

Anzeige

ÜBERSETZUNGS-SERVICE FÜR WISSENSCHAFTLER

DHV DE
Deutsch-englischer Textservice
für Wissenschaftler

Der Deutsche Hochschulverband (DHV) bietet in Zusammenarbeit mit einem Team von ausgewiesenen Fachübersetzern einen wissenschaftsspezifischen Übersetzungsservice an.

Wir übersetzen und redigieren für Sie zeitnah und qualitativ sehr hochwertig

- **Bewerbungsunterlagen**
- **Forschungsanträge**
- **Fachtexte u.v.m.**

vom Deutschen ins Englische oder umgekehrt, auf Anfrage auch in andere Sprachen.

Kontakt und Informationen:

Dr. Ulrich Josten | Tel.: 0228/902 6634 | E-Mail: josten@hochschulverband.de,
Dipl.-Biol. Claudia Schweigele | Tel.: 0228/902 6668 | E-Mail: schweigele@hochschulverband.de

www.hochschulverband.de/uebersetzungsservice – **Wir freuen uns auf Ihre Anfrage!**

„Vielen Dank für Ihren prompten Service und die wirklich erstklassige Übersetzung!“

„Ganz herzlichen Dank für Ihre Unterstützung.“

„Die Übersetzung ist wirklich gut geworden.“

quellen seien konkrete Hilfestellungen notwendig.

Sofern zur Auslegung des Pflichtenkanons auf den Inhalt von Gefährdungsbeurteilungen selbst Bezug genommen wird, dürfen – so das Gericht – diese nicht auf unzureichenden Erstellungshandreichungen beruhen und damit nicht nur eine im Wesentlichen selbst vorgenommene Beschreibung des Status Quo beinhalten.

Pflichtenstellung ohne Fachkunde?

Eine Pflichtenübertragung ist grundsätzlich immer nur in dem Umfang zulässig, wie die Fachkunde des Verpflichteten reicht. Das BVerwG betont, dass das Fachkunderfordernis den Zweck verfolge, die Inpflichtgenommenen vor einer unsachlichen Pflichtenbegründung zu schützen.

Arbeitsschutzrechtliche Maßnahmen zur Gefahrverhütung können nämlich nur dann durch die Beauftragten übernommen werden, wenn sie über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen. Entsprechend verlangt das BVerwG, dass die Fachkunde bereits im Zeitpunkt der Beauftragung vorliegt.

Das BVerwG bindet den Anforderungsmaßstab für die Fachkunde an die Art der Tätigkeiten, die den Aufgabenbereich des Beauftragten kennzeichnen. Die Anforderungen seien je nach Höhe des Gefährdungspotentials der zu überwachenden Arbeitsplätze variabel; im Bereich von Büro- und Bildschirmarbeitsplätzen etwa hält das BVerwG sie für weniger komplex als im Bereich von Laborarbeitsplätzen. Das Gericht stellt klar, dass die Fachkunde stets nur die jeweiligen arbeitsplatzspezifischen Gefährdungslagen abbilden müsse. Die Anforderungen dürfen – so das BVerwG – „nicht überspannt“ werden.

Für den Nachweis der Fachkunde lässt es das BVerwG nicht ausreichen, dass der Dienstherr sie einfach als gegeben unterstellt, etwa aufgrund des „typischen Werdegangs“ eines Professors. Ferner könne als Beleg auch nicht auf eine vom Inpflichtgenommenen selbst erstellte Gefährdungsbeurteilung Bezug genommen werden, sofern diese auf der Grundlage einer unzureichenden Handreichung erfolgt sei.

Pflicht zur Herstellung der Fachkunde?

Das BVerwG verpflichtet den Dienstherrn dazu, bei der Delegation von Ar-

beitsschutzpflichten ein Übertragungsmodell zu wählen, das die fachspezifisch erforderliche Fachkunde des Inpflichtgenommenen sicherstellt. Der Dienstherr muss also die potentiellen Arbeitsschutzverantwortlichen im Vorfeld ausreichend instruieren. Das BVerwG verweist diesbezüglich etwa auf eine Fachkundevermittlung durch eine präzise Anleitung zur Erstellung einer Gefährdungsbeurteilung.

Auch eine arbeitsbereichsspezifische Unterweisung durch einen betrieblichen Arbeitsschutzbeauftragten oder externen Sachverständigen hält das Gericht ausdrücklich für denkbar. Ob auf Seiten der Professoren eine korrespondierende Teilnahmeverpflichtung besteht, erörtert das dagegen Gericht nicht. Allerdings betont es an anderer Stelle, dass der

»Die Anforderungen an die Fachkunde dürfen nicht überspannt werden.«

Dienstherr aufgrund seiner Organisationsgewalt die dienstlichen Aufgaben seiner Beamten ändern und erweitern dürfe, solange die Gründe hierfür nicht willkürlich und die verbleibenden Zeiträume für die übrigen Dienstaufgaben amtsangemessen seien.

Bedenkt man, dass das BVerwG es der Hochschulleitung ausdrücklich zugesteht, die arbeitsschutzrechtliche Verantwortung auf die Professorenschaft zu delegieren, sofern sie deren Fachkunde sicherstellt, wird man nur schwerlich zu dem Schluss gelangen können, dass es von vornherein willkürlich ist, wenn die Hochschulleitung zu eben diesem Zweck etwa die Teilnahme an sicherheitsrechtlichen Schulungen anordnet.

Hier muss aber der besondere Schutz des Professorenamtes durch die Wissenschaftsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 GG ins Spiel kommen. Die Hochschulleitung darf nicht in den Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit eingreifen. Insofern betont das BVerwG, dass der Aufwand für die arbeitsschutzrechtlichen Aufgaben zusammen mit den anderen Verwaltungsaufgaben nicht unverhältnismäßig werden dürfe. Die zeitliche Beanspruchung müsse so gering sein, dass ein ausreichender Freiraum für die Forschung und Lehre verbleibe. Genaue zeitliche Grenzen legt das Gericht dabei zwar nicht fest. Gleichwohl wird man aus den Erwägungen des Gerichts aber durchaus ab-

leiten können, dass eine übermäßige Inanspruchnahme etwa durch zu häufig wiederkehrende, inhaltlich überfrachtete und dem jeweiligen Arbeitsbereich nicht angepasste Schulungseinheiten zur Herstellung einer überobligatorisch weiten Fachkunde ausgeschlossen sein dürfte.

Rechtsschutzfragen

Das Urteil des BVerwG entfaltet unmittelbare Wirkung nur hinsichtlich der im konkreten Rechtsstreit angegriffenen Weisungen; aufgehoben wurden folglich nur die streitgegenständlichen arbeitsschutzrechtlichen Verfügungen der beklagten Universität.

Bereits erfolgte arbeitsschutzrechtliche Pflichtenübertragungen an anderen Hochschulen gelten daher zunächst fort. Aufgrund des Grundsatzes der „Rechtsbindung der Verwaltung“ müssen sie sich aber an den Anforderungen messen lassen, die das BVerwG aufgestellt hat. Gleiches gilt für etwaige zukünftige Übertragungsverfügungen.

Bestehen Zweifel an der Rechtmäßigkeit, können die betroffenen Wissenschaftler sich zur Wehr setzen. Insoweit besteht zunächst eine Pflicht zur Remonstration. Dies bedeutet, dass die Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Weisung zunächst beim Dienstvorgesetzten – das heißt in der Regel beim Rektor bzw. Präsidenten – erhoben werden müssen. Entsprechend können betroffene Wissenschaftler ihre Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der arbeitsschutzrechtlichen Beauftragung der Hochschulleitung gegenüber schriftlich und unter Hinweis auf das Urteil des BVerwG vom 23.6.2016 darlegen. Bestätigt die Hochschulleitung die Anordnung, ohne die rechtlichen Zweifel auszuräumen, kann gegen die übertragene Pflichtenstellung gerichtlicher Rechtsschutz gesucht werden.

Das BVerwG führt hierzu aus, dass die einseitige Übertragung der arbeitsschutzrechtlichen Pflichten durch die Hochschulleitung auf beamtete Professoren eine innerorganisatorische Maßnahme ohne Verwaltungsaktqualität darstelle, bei der Rechtsschutz durch die Erhebung der verwaltungsgerichtlichen Leistungsklage gewährt werden könne. Das Begehren ist auf die Rücknahme der Übertragungsverfügung zu richten. Eine Klagefrist, binnen derer die Klage zu erheben ist, besteht in der Regel nicht.