

Europäische Hochschulschriften

Rechtswissenschaft



Hagen Köckeritz

# **Arbeitsschutz und dessen Überwachung im Bereich des öffentlichen Dienstes**

# **Erstes Kapitel: Einführung**

## **A. Einführung in die Thematik und Gang der Untersuchung**

Sowohl die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten als auch die Vermeidung arbeitsbedingter Erkrankungen und Gesundheitsgefahren sind die unveränderten Grundziele des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Erst in der jüngeren Vergangenheit jedoch hat sich das Bedürfnis nach der Verwirklichung dieser Ziele auch im Bereich öffentlich-rechtlicher Beschäftigung durchgesetzt. Dies zum einen bedingt durch ein gewandeltes Verständnis vom „Verwaltungsbeamten“, zum anderen aber auch durch die rechtliche Notwendigkeit, europäische Arbeitsschutzvorschriften auch für Beschäftigte im öffentlichen Dienst zur Anwendung zu bringen. Nicht zuletzt die öffentliche Debatte um traumatisierte Soldaten und Katastrophen-schutzkräfte sowie Streiks von Lehrern an öffentlichen Schulen und Kindergärtnerinnen in kommunalen Einrichtungen, die unter Lärmbelastung und körperliche Überbeanspruchung leiden, haben gezeigt, dass eine weitestmögliche Gleichstellung von Beschäftigten im privaten und öffentlichen Bereich geboten ist. Um der Vielfalt existierender Arbeitsanforderungen und -bedingungen in allen Beschäftigungsbereichen gerecht werden zu können, bedarf es eines flexiblen Systems aus sowohl allgemeinen als auch spezifischen Regelungen, das geeignet ist, trotz einer Gefährdung von Beschäftigten übergeordneten Interessen Raum zu geben. Zur Ge-währleistung eines effektiven Arbeits- und Gesundheitsschutzes ist darüber hinaus ein funktionierendes Element der Beratung, Überwachung und Kontrolle erforderlich, welches die Durchführung und Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften überprüft und gegebenenfalls erzwingt.

Im deutschen Arbeitsschutzsystem finden sich diese Anforderungen wieder. So regelt eine Fülle von Gesetzen, Verordnungen und Unfallverhützungsvorschriften den Arbeits- und Gesundheitsschutz in privatwirtschaftlichen und öffentlich determinierten Bereichen im Sinne von Mindeststandards. Die konkrete Ausgestaltung des Arbeitsschutzes und der Gefahrenabwehr im einzelnen Beschäftigungsverhält-nis obliegt dann den betrieblichen Akteuren, insbesondere dem Arbeitgeber bzw. Dienstherrn wie auch den Interessenvertretungen der Mitarbeiter als oppositionel-lem, aber auch mitgestaltendem Element. Dass die normativen Forderungen einge-halten werden, soll ein System staatlicher Beratung, Überwachung und Kontrolle sicherstellen.

Sowohl die normative Reichweite der Arbeitsschutzvorschriften als auch das System der Beratung, Überwachung und Kontrolle soll im Folgenden näher untersucht werden. Dabei wird besonderes Augenmerk gelegt auf die Frage, in welchem Maße auch Beschäftigte im öffentlichen Dienst dem Arbeitsschutz unterfallen und ob die Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen auch im Bereich des Arbeitsschutzes im

öffentlichen Dienst eine Effizienz aufweisen, wie sie für eine wirksame Abwehr arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren zu fordern ist.

Im ersten Kapitel soll zunächst ein Überblick gegeben werden über das in Deutschland bestehende System des öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes. Anschließend werden die Kompetenzen und Handlungsinstrumente der Europäischen Gemeinschaften zur Regelung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes aufgezeigt.

Im zweiten Kapitel werden die Vorgaben der Arbeitsschutzrahmenrichtlinie (RL 89/391/EWG) für die Arbeitsschutzgesetzgebung in den Mitgliedstaaten untersucht. Dabei soll besonderes Augenmerk gelegt werden auf den weiten personellen und sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie sowie das darin vorgeschriebene System angemessener Kontrolle und Überwachung, das die Mitgliedstaaten zu gewährleisten haben.

Das dritte Kapitel widmet sich sodann der Frage, wie die Arbeitsschutzrahmenrichtlinie in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union umgesetzt wurde. Hierbei soll der Republik Österreich besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Die Kapitel vier und fünf befassen sich mit der sachlichen und personellen Reichweite des deutschen Arbeitsschutzrechts sowie das hierzulande vorhandene System der Kontrolle und Überwachung des Arbeitsschutzes in Bezug auf Beschäftigte im öffentlichen Dienst.

Das sechste Kapitel dient einer Schlussbetrachtung.

## B. Der Systemdualismus des öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes

Für eine inhaltliche Beurteilung der deutschen Arbeitsschutzaufsicht erscheint es hilfreich, zunächst das System des Arbeitsschutzes in Deutschland und die handelnden Akteure darzustellen.

### I. Allgemeine Rechtsgrundlagen des Arbeitsschutzes

Der Arbeitsschutz findet seine rechtlichen Grundlagen sowohl im Bereich des öffentlichen als auch des Privatrechts.<sup>1</sup>

Stellte sich das Arbeitsschutzrecht bis 1996 nach einem Ausspruch *Herschels* noch als „ungeordnetes Konglomerat buntscheckiger Normen“<sup>2</sup> dar, so ist diese Aussage seit der Schaffung des Arbeitsschutzgesetzes in dieser Härte nicht mehr zutreffend. Zur Beseitigung arbeitsverursachter Lebens- und Gesundheitsgefahren

---

1 Grassl/Zakrzewski, S. 37; Märtins, Arbeitsschutz und Unfallverhütung im öffentlichen Dienst, ZTR 1992, 223, 224 m.w.N.

2 Herschel, RdA 1978, 69.

existieren im Wesentlichen zwei Regelungsebenen, die ihrer Grundidee nach identisch sind, sich aber hinsichtlich des Grades ihrer Verbindlichkeit und Spezifität unterscheiden. Man spricht von *privatrechtlichem* und *öffentlich-rechtlichem* Arbeitsschutz.

## 1. Privatrechtlicher Arbeitsschutz

Der *privatrechtliche*<sup>3</sup> Teil des Arbeitsschutzes betrifft die Ebene des Beschäftigungsverhältnisses bzw. des Dienstverhältnisses. Dieser *internalisierende* bzw. *personalrechtliche* Arbeitsschutzansatz bereits auf der Ebene der Unterwerfung des Beschäftigten unter das Direktionsrecht des Arbeitsgebers oder des Dienstherrn ist gekennzeichnet durch die individual- und kollektivrechtliche Verpflichtung des Weisungsberechtigten, arbeitsbedingte Gefahren für die Rechtsgüter Leben und Gesundheit der Beschäftigten abzuwenden.<sup>4</sup> Grundlage bilden Arbeitsschutzvereinbarungen, deren Durchsetzung nicht dem Staat sondern vielmehr den einzelnen Beteiligten des Beschäftigungsverhältnisses obliegt.

Eine unterschiedliche Geltung der allgemeinen Fürsorgeverpflichtung für den öffentlichen Dienstherrn im Vergleich zum privaten Arbeitgeber existiert dabei nicht.<sup>5</sup> Für das auf Vertrag beruhende Beschäftigungsverhältnis finden sich diesbezüglich Vorschriften in § 618 BGB und § 62 HGB. Die in Art. 33 IV GG verankerte Fürsorgepflicht des Dienstherrn für seine Beamten, die gemäß Art. 33 V GG zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört<sup>6</sup>, findet ihre einfachgesetzliche Ausgestaltung insbesondere in § 78 BBG sowie in § 45 BeamtStG (früher § 48 BRRG) i.V.m. den dazu erlassenen landesrechtlichen Vorschriften. Von den weitaus zahlreicheren Zielen der Fürsorgepflicht des Dienstherrn sind für den Arbeitsschutz vorrangig der Schutz von Leben und Gesundheit als Hauptpflicht sowie die Nebenpflichten des Dienstverhältnisses und das sonstige soziale Dienstherrenengagement relevant.<sup>7</sup>

In kollektivrechtlicher Hinsicht ist weniger die Form tarifvertraglicher Regelung gebräuchlich als eher eine Einigung auf Ebene der Betriebs- und Dienstvereinbarung, wenngleich eine tarifvertragliche Regelungsbefugnis besteht.<sup>8</sup> Der Arbeitsschutz ist dabei Teil der erzwingbaren Mitbestimmung des Betriebsrats nach § 87 I Nr. 7 BetrVG und des Personalrats nach § 75 III Nr. 11 BPersVG bei Rege-

---

3 Die „eingebürgerte“ Terminologie mag insofern irritieren, als es sich bei den Normen zur Fürsorgepflicht im Beamtenverhältnis nicht um Privatrecht, sondern öffentliches Dienstrecht handelt, (richtiger wäre wohl von individualrechtlichem Arbeitsschutz zu sprechen).

4 Sehmsdorf, S. 93, Zacher, Anatomie des Sozialrechts, SGb 1982, 329, 330.

5 Martins, Arbeitsschutz und Unfallverhütung im öffentlichen Dienst, ZTR 1992, 223.

6 Vgl. dazu BVerfGE 8, 232 (256 ff.) = ZBR 1959, 8, 53; BVerfGE 83, 89, 98 = ZBR 1991, 82.

7 Kollmer, ZBR 1997, 265, 269 m.w.N.

8 MünchArbR/Kothe § 290 Rn. 59 ff.

lungen zur innerbetrieblichen Ausgestaltung öffentlich-rechtlicher Arbeitsschutzvorschriften. Arbeitgebern und Dienstherren verbleibt dabei regelmäßig ein eigener Gestaltungsspielraum bei der konkreten Umsetzung der Vorschriften, der eine Entscheidung zwischen verschiedenen Regelungen oder Maßnahmen zulässt und erfordert.<sup>9</sup> Betriebs- und Personalrat sind hierbei zu beteiligen.

## 2. Öffentlich-rechtlicher Arbeitsschutz

Losgelöst vom einzelnen Beschäftigungsverhältnis existiert dann die zweite überbetriebliche Komponente des *öffentlicht-rechtlichen, externalisierenden* Arbeitsschutzes.<sup>10</sup> Auch wenn letztlich die Umsetzung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes auf Ebene des Betriebs oder der Dienststelle dem Arbeitgeber oder Dienstherrn anheim gestellt ist, bedarf es doch einer staatlichen Überlagerung und Ergänzung des personalrechtlichen Arbeitsschutzansatzes, um ein hinreichendes Maß an Arbeitssicherheit und eine einheitliche Ausgestaltung der Mindestanforderungen sicherzustellen. Dies ist nämlich wegen der Verschiedenheit wirtschaftlicher Interessen und des recht weiten Ermessensspielraumes des Arbeitgebers oder Dienstherrn allein auf Ebene des Beschäftigungsverhältnisses nicht zu gewährleisten. Die Mindestanforderungen beziehen sich dabei insbesondere auf organisatorische, technische, medizinische und hygienische Maßnahmen, welche der Arbeitgeber oder Dienstherr durchzuführen hat.<sup>11</sup> Der öffentlich-rechtliche Arbeitsschutz schafft als Teil des öffentlichen Rechts eine Fülle von Ge- und Verboten zum Arbeitsschutz und beansprucht unabhängig vom Willen der auf Ebene des Beschäftigungsverhältnisses Beteiligten Geltung.

Dieses öffentlich-rechtliche Schutzsystem aus staatlichem Arbeitsschutz und autonomer Unfallversicherung, dessen Vollzug und Kontrolle Rechtsträgern außerhalb des Beschäftigungsverhältnisses obliegt, schafft zwischen Staat, Arbeitgeber bzw. Dienstherrn und Beschäftigtem ein „*Rechtsdreieck*“, in welchem der grundrechtsbewahrende Staat zumindest gegenüber dem grundrechtsbeeinträchtigenden Arbeitgeber öffentlich-rechtliche Eingriffsfunktionen, gegenüber dem grundrechtsbeeinträchtigten Beschäftigten aber zugleich Leistungsfunktionen wahnimmt.<sup>12</sup> Der Staat, der normalerweise im subordinativen Staat-Bürger-Verhältnis als Bedrohung der Grundrechte anzusehen ist, wird im Rahmen der Wahrnehmung seiner Schutzwaltungsfunktion zum Bewahrer der Interessen der Grundrechtsinhaber und sorgt so für einen angemessenen Ausgleich zwischen kollidierenden Grundrechten.

---

9 Staudinger/Oetker (2011) § 618 Rn. 202; Kollmer/Klindt/Kothe, § 3 ArbSchG, Rn. 32.

10 Zacher, a.a.O., siehe dazu auch Kollmer/Klindt/Kothe, § 2 ArbSchG, Rn. 41 ff.

11 Graßl/Zakrzewski, S. 39.

12 Zum „*Rechtsdreieck*“ vgl. Isensee, S. 34; siehe auch Stern, § 69 IV 5 a) m.w.N.

### 3. Zusammenspiel privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes

Die besondere Effektivität des Arbeitsschutzes ergibt sich für den Beschäftigten aus der Tatsache, dass die Ausgestaltung der Fürsorgepflicht durch den Arbeitgeber bzw. dessen Ermessensausübung auf Ebene des personalrechtlichen Arbeitsschutzes durch normative Parameter abgesteckt ist. Deren Einhaltung wird seitens staatlicher Überwachungs- und Kontrollorgane gesichert, egal ob es sich dabei um unmittelbare oder nur mittelbare Staatsverwaltung handelt. Die letztgenannte wird dabei durch die gemäß § 29 I SGB IV als autonomen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung ausgestalteten Träger der gesetzlichen Unfallversicherung durchgeführt. Insoweit spricht etwa Zacher von einer „Einbettung des Schutzes des Beschäftigten in eine zweite Schale des Rechts“ sowie von einer „doppelten Rahmung des Tatbestandes Arbeitsschutz“.<sup>13</sup> Diese Doppelwirkung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes zeigt sich insbesondere in der Tatsache, dass die Unfallverhütungsmaßnahmen, für deren Ergreifung der Unternehmer gemäß § 21 SGB VII und § 3 ArbSchG und wegen der aufgrund von § 15 SGB VII erlassenen Unfallverhütungsvorschriften verantwortlich ist, durch § 618 BGB und § 62 HGB Bestandteil der individualvertraglichen Pflichten des Arbeitgebers werden.<sup>14</sup>

## II. Die zwei Säulen des öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes

Bei dem hier vorrangig zu besprechenden öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutz wird nach überwiegender Auffassung eine Unterteilung in *staatlichen* (Gesetze und Rechtsverordnungen) und *autonomen* Arbeitsschutz (Unfallverhütungsvorschriften – UVV; Allgemeine Verwaltungsvorschriften – AVV) vorgenommen.<sup>15</sup> Dieser Dualismus zweier bisher voneinander nahezu unabhängiger Arbeitsschutzsysteme existiert in Deutschland bereits seit Beginn der gesetzlichen Unfallversicherung im Jahre 1884 und hat seine historische Ursache in den gegenläufigen Konzeptionen eines staatlichen und eines korporativen, selbstverwaltenden Arbeitsschutzansatzes in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts.<sup>16</sup> Er stellt eine Besonderheit des deut-

---

13 Zacher, SGB 1982, S. 337; vgl. auch Sehmsdorf, S. 94 m.w.N.

14 Zur Entwicklung der Transformation arbeitsrechtlicher – öffentlich-rechtlicher – Pflichten in das Arbeitsverhältnis vgl. Bücker/Feldhoff/Kohte, Rn. 27 m.w.N. und BAG NZA 2009, 102.

15 Vgl. MünchArbR/Kohte § 289 Rn. 1 ff.; Kollmer/Klindt/Kohte, § 2 ArbSchG, Rn. 143, Graßl/Zakrzewski, S. 40.

16 Leube in Kollmer, Praxiskommentar ArbSchG, SGB VII F 1.2, Rn. 41; Pieper, ArbSchR, Einleitung, Rn. 26.

schen Arbeitsschutzrechts dar.<sup>17</sup> Die Zweigleisigkeit findet sich sowohl auf der Ebene der Normierung als auch der Durchsetzung von Arbeitsschutzhörschriften, weil der jeweilige Normgeber in den allermeisten Fällen auch für die Überwachung der Durchführung seiner Vorschriften zuständig ist.<sup>18</sup> Dabei ordnet schon das Gesetz selbst eine enge Zusammenarbeit an zwischen den für den staatlichen Arbeitsschutz weitestgehend zuständigen Gewerbeaufsichtsämtern (in einigen Bundesländern unter der Bezeichnung Amt für Arbeitsschutz oder Staatliches Umweltamt) und den Berufsgenossenschaften als in ihrer Gesamtheit größtem Träger der gesetzlichen Unfallversicherung (§ 21 III ArbSchG).<sup>19</sup> Grundlage hierfür bildet eine gemeinsame Beratungs- und Überwachungsstrategie als Teil der gemeinsamen deutschen Arbeitsschutzstrategie.<sup>20</sup> Die Unfallverhütungsvorschriften der Unfallversicherungsträger als Normen des autonomen Arbeitsschutzes bilden gemeinsam mit den Regelungen u.a. des Arbeitsschutzgesetzes, des Arbeitssicherheitsgesetzes, der Arbeitsstättenverordnung sowie der Gefahrstoffverordnung den öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutz.<sup>21</sup>

Wenn man von einer Zweigleisigkeit des öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes spricht, so ist dies nach anderer Auffassung eine Verkürzung von Tatsachen. Wlotzke ging bereits 1981 von einer Dreigliedrigkeit des überbetrieblichen Arbeitsschutzes aus, wobei er die ständig wachsende betriebliche Organisation des Arbeitsschutzes insbesondere unter Berücksichtigung der Betriebsärzte, der Fachkräfte für Arbeitssicherheit nach dem Arbeitssicherheitsgesetz, der Sicherheitsbeauftragten nach der früheren Reichsversicherungsordnung, der Betriebsräte nach dem Betriebsverfassungsgesetz und schließlich der Arbeitgeber als Verpflichteter und Verantwortlicher für die Durchführung des Arbeitsschutzes auf betrieblicher Ebene, in den Bereich öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes einbeziehen wollte.<sup>22</sup> Heute wird unter zusätzlicher Berücksichtigung privatrechtlicher Organisationen wie TÜV und DIN teilweise sogar von einer Viergleisigkeit gesprochen.<sup>23</sup>

## 1. Staatlicher Arbeitsschutz

Der staatliche Arbeitsschutz stellt sich als Konglomerat aller von Bund und Ländern erlassenen Normen dar, die dem Arbeitgeber oder Dienstherrn öffentlich-rechtliche Pflichten auferlegen, um arbeitsbedingte Lebens- und Gesundheitsgefah-

---

17 Wank/Börgmann, S. 12; siehe zum Dualismus auch MünchArbR/Kohte § 290 Rn. 83.

18 So § 21 I, III ArbSchG und § 17 I SGB VII; Ausnahmen gelten im Zuständigkeitsbereich der Unfallkasse des Bundes.

19 Schulin/Igl, Rn. 527/529; MünchArbR/Kohte § 290 Rn. 84; Kollmer/Klindt/Kollmer, Vor § 1 ArbSchG, Rn. 69.

20 § 20 a II Nr. 4 ArbSchG.

21 Schulin/Igl, Rn. 527/529; MünchArbR/Kohte § 288 Rn. 1.

22 Wlotzke, BArBBl. 3/1981, 32, 34.

23 Pieper, ArbSchR, Einl. Rn. 45.

ren für seine jeweiligen Beschäftigten zu vermeiden oder zumindest zu verringern.<sup>24</sup> Eine Dispositionsbefugnis seitens des Arbeitgebers bzw. Dienstherrn oder seitens der Beschäftigten besteht insoweit nicht, als es sich bei den Normen des staatlichen Arbeitsschutzrechts um zwingendes Recht handelt.<sup>25</sup> Das Fehlen einer Dispositionsbefugnis auf vertraglicher Ebene zeigt sich sehr deutlich in § 619 BGB und § 62 Abs. 4 HGB, nach denen die dem Dienstberechtigten bzw. Prinzipal obliegenden Pflichten nicht im Voraus durch Vertrag aufgehoben oder beschränkt werden dürfen. Zuständig für die Durchführungsüberwachung der staatlichen Arbeitsschutzzvorschriften sind die nach Landesrecht festgelegten Behörden (i.d.R. Staatliche Ämter für Arbeitsschutz bzw. Gewerbeaufsichtsämter), soweit nicht das Gesetz besondere Zuständigkeiten vorsieht (so z.B. in § 21 V ArbSchG für die Durchführung des Arbeitsschutzgesetzes im Bereich der Bundesinstitutionen).<sup>26</sup>

Zur Regelung des staatlichen Arbeitsschutzes besteht gemäß Art. 74 Nr. 12 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern. Gegenstände des staatlichen Arbeitsschutzes sind etwa die Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten, arbeitsverursachten Erkrankungen und körperlichem Verschleiß sowie andere Fragen der menschengerechten Gestaltung der Arbeit.<sup>27</sup> Zum staatlichen Arbeitsschutz gehören aber auch jene Vorschriften, die vorwiegend oder gleichbedeutend andere Ziele wie Verbraucher- und Umweltschutz verfolgen, und bei deren beschäftigungsschützendem Charakter es sich lediglich um einen Arbeitsschutz im weiteren Sinne handelt.<sup>28</sup>

Rechtliches Kernstück des staatlichen Arbeitsschutzes ist das Arbeitsschutzgesetz vom 07.08.1996, das auch als „Grundgesetz“ des deutschen Arbeitsschutzes bezeichnet wird.<sup>29</sup> Dabei handelt es sich um einen „Allgemeinen Teil des Arbeitsschutzrechts“, welcher durch detailliertere Vorschriften des technischen, sozialen und medizinischen Arbeitsschutzes inhaltlich konkretisiert und ausgefüllt wird.<sup>30</sup> Die Überwachung und Durchführung des staatlichen Arbeitsschutzrechts üben nach den Regelungen der Art. 83 ff. GG i.d.R. die Länder als eigene Angelegenheit

---

24 Grassl/Zakrzewski, S.40, zur Schutzkonzeption des Arbeitsschutzrechts im Allgemeinen siehe MünchArbR/Kohte § 288, Rn. 12 ff.

25 Wank/Börgmann, S. 12; Kollmer/Klindt/Kohte, § 3 ArbSchG, Rn. 44, Kollmer/Klindt/Kollmer, § 1 ArbSchG, Rn. 7.

26 Vgl. zur unterschiedlichen Terminologie bzgl. der Ämter für Arbeitsschutz/Gewerbeaufsichtsämter in den einzelnen Bundesländern: Heilmann/Aufhauser, § 21, Rn. 3; Kollmer/Vogl, Rn. 255; zu den Behörden der verschiedenen Bundesländer siehe die Auflistung bei Kollmer, ArbSchG § 21, Rn. 8.

27 MünchArbR/Kohte § 288 Rn. 4 f.; Sehmsdorf, S. 95.

28 Kollmer/Klindt/Kohte, § 2, Rn. 141; Lorenz in Kollmer, Praxiskommentar ArbSchG, B 1 Rn. 4.

29 Kollmer, WiB 1996, 826; Tegtmeier, Umschau 11/1996, 8.

30 Kollmer/Klindt/Kollmer, Vor § 1 ArbSchG, Rn. 2; MünchArbR/Kohte § 290 Rn. 1; Lorenz in Kollmer, Praxiskommentar ArbSchG, B 1 Rn. 5.

aus.<sup>31</sup> Zuständige Landesarbeitschutzbehörden sind dabei überwiegend Staatliche Ämter für Arbeitsschutz bzw. Gewerbeaufsichtsämter, welche unabhängig von der Branchenzugehörigkeit die in ihrem Bezirk angesiedelten Betriebe überwachen.

Für die Durchführung stehen den Ämtern dann Betretungs-, Besichtigungs-, Einsichts- und Auskunftsrechte zu. Eine Verwirklichung findet grundsätzlich mit Mitteln des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsvollstreckungsrechts statt.<sup>32</sup>

## 2. Autonomer Arbeitsschutz

Die zweite Säule des dualen öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzsystems ist der autonome Arbeitsschutz. Er findet seine Regelung im Wesentlichen in § 22 SGB I und in dem zu Jahresbeginn 1997 in Kraft getretenen SGB VII.<sup>33</sup> Die Neukodifizierung brachte im Vergleich zur vorher in der RVO aus dem Jahre 1911 geregelten Unfallversicherung wenig inhaltliche Änderungen oder Ergänzungen.

Träger der gesetzlichen Unfallversicherung sind die gewerblichen und landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, die Unfallkasse des Bundes, die Eisenbahn-Unfallkasse, die Unfallkasse Post und Telekom, die Unfallkassen der Länder, die Unfallkassen der Gemeinden, die Feuerwehr-Unfallkassen und die gemeinsamen Unfallkassen für den Landes- und den kommunalen Bereich.<sup>34</sup> Gemeinsamer Spitzenverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften und der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand ist die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V. (DGUV). Als Spitzenverband nimmt er die gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder wahr und fördert deren Aufgaben zum Wohl der Versicherten und der Unternehmen. Der Verband vertritt die gesetzliche Unfallversicherung gegenüber Politik, Bundes-, Landes-, europäischen und sonstigen nationalen und internationalen Institutionen sowie Sozialpartnern.<sup>35</sup>

Im Bereich der Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand ist die Unfallkasse des Bundes von besonderem Interesse. Sie ist insbesondere zuständig für die Unternehmen des Bundes, die Bundesagentur für Arbeit und Personen, die als Meldepflichtige nach dem SGB II und SGB III versichert sind, für die Betriebskrankenkassen der Dienstbetriebe des Bundes, für Zivilschutzpersonen, Entwicklungs-

---

31 Allgemein zum Vollzug des Bundesrechts durch die Länder siehe etwa Schmidt-Bleibtreu in Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 83, Rn. 1 ff. und Art. 84, Rn. 1 ff.; Trute in v. Mangold/Klein/Starck, Art. 83, Rn. 15 ff. und Art. 74, Rn. 7 ff.; Lerche in Maunz/Dürig, Art. 83, Rn. 1 ff. und Art. 84, Rn. 1 ff.

32 Wank/Börgmann, S. 12; MünchArbR/Kothe § 290, Rn. 97; Kollmer/Klindt/Butz, § 16 ArbSchG, Rn. 27.

33 Dabei galten jedoch die für die gesetzliche Unfallversicherung relevanten Regelungen der §§ 14 – 25 SGB VII wie das ArbSchG bereits seit dem 21.08.1996.

34 Vgl. dazu § 22 II SGB I i.V.m. §§ 114 ff. SGB VII.

35 [www.dguv.de](http://www.dguv.de)