



Stellungnahme zum Gesundheitsschutz bei Lehrperso- nen

Prof. Dr. iur. Dr. h.c. Thomas Geiser

Inhalt

I.	Auftrag und Ausgangslage.....	2
II.	Grundlagen des Gesundheitsschutzes im Arbeitsrecht.....	3
A.	Rechtsgrundlagen.....	3
1.	Arbeitsgesetz und Unfallversicherungsgesetz.....	3
2.	Arbeitsvertragsrecht.....	4
B.	Inhaltliche Regelung.....	4
1.	Gesundheitsschutz im engeren Sinne.....	4
2.	Arbeitszeiten.....	5
III.	Anwendungsbereiche.....	5
A.	UVG und dazugehörige Verordnungen.....	5
B.	Arbeitsgesetz und dazugehörige Verordnungen.....	5
C.	Arbeitsvertragsrecht.....	7
D.	Anwendung bezüglich Lehrpersonen.....	7
IV.	Beantwortung der konkreten Fragen.....	8
A.	Fragen bezüglich der Zuständigkeiten / Gremien:.....	8
1)	Kontrolle der Gesundheitskonzepte.....	8
2)	Kontrolle durch Arbeitsinspektorate?.....	9
3)	Arbeitszeitregelung durch den Bund?.....	9
4)	Rechtsweg bei gesundheitlichen Problemen.....	10
B.	Vollzugsprobleme:.....	10
1)	Ausdehnung der Anwendbarkeit von ArG, OR und UVG?.....	10
2)	Einbindung der Bildung beim Gesundheitsschutz.....	11
3)	Wann muss das Arbeitsinspektorat oder der Arbeitgeber reagieren?.....	11
C.	Verhältnis zu den Normwerten:.....	12
1.	Bedeutung einer Gesundheitsgefährdung.....	12
2.	Reaktionspflicht des Arbeitsinspektorates?.....	12

Literatur:

FRIEDRICH-WALTER BIGLER, Kommentar zum Arbeitsgesetz, 3. Aufl., Zürich 1986;

THOMAS GEISER, In: Geiser/von Kaenel/Wyler (Hrsg.), Arbeitsgesetz, Handkommentar, Bern 2005;
THOMAS LOCHER, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, Bern 2003;
GUSTAVO SCARTAZZINI/MARC HÜRZELER, Bundessozialversicherungsrecht, Basel 2012;
HENRI ZWAHLEN, in: Walther Hug, Kommentar zum Arbeitsgesetz, Bern 1971.

I. Auftrag und Ausgangslage

1.1. Mit Mail vom 21. September 2016 hat Herr Jürg Brühlmann, Leiter Pädagogik LCH, Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz dargelegt, dass der Verband im Rahmen eines grösseren Projekts zur Gesundheit von Lehrpersonen in Erfahrung bringen möchte, wie die rechtliche Situation rund um den Gesundheitsschutz der Lehrpersonen verbessert werden kann. Im Gegensatz zu industriellen Berufen seien Arbeitsinspektorate kaum präsent. Gesundheits- und Arbeitsnormen seien kaum bekannt und werden auch nicht durchgesetzt, u.a. Wochenarbeitszeiten, Nachhall und Lärm, Luftraum in m³ pro Person, CO₂ Maximalwerte, Arbeitsflächen in Schulzimmern, Beleuchtung, etc. Er führte weiter aus, dass Gesundheitskonzepte wie sie für Betriebe über 50 Personen vorgeschrieben seien, in den Gemeinden nur selten vorkommen würden. In der neuesten Schweizerischen Gesundheitsbefragung hätten 25% der Lehrpersonen, also überdurchschnittlich viele, ausgesagt sie seien "emotional verbraucht". Überbelastung gefährde die Gesundheit und reduziere gemäss neuen Studien (Uta Klusmann 2016) die Leistungen der Kinder und Jugendlichen.

1.2. Der Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz unterbreitete mir aus diesem Grund folgende Fragen zu den Zuständigkeiten und zum Vollzug im Arbeits- und Gesundheitsrecht an den öffentlichen Schulen:

1. „Zuständigkeiten / Gremien:
 - a) Wer sollte die Gemeinden bzgl. Realisierung eines Gesundheitsschutzkonzepts an den Schulen kontrollieren? (Gemäss EKAS / ASA-Richtlinie 6508 ist ein Konzept Pflicht in Organisationen von über 50 MA) .
 - b) Wie kann die unabhängige Zuständigkeit / Kontrolle durch die kantonalen Arbeitsinspektorate sichergestellt werden (u.a. Normen für Lärm / Nachhall, Luft, Licht, Raumangebot, einseitige Arbeitsbelastung v.a. Kindergarten).
 - c) Können Verordnungen oder allenfalls Gesetze des Bundes besser auf die Belastungen an öffentlichen Schulen angepasst werden (Zuständigkeit gegeben?)
 - d) Wie ist der Rechtsweg für Teams oder einzelne Lehrpersonen, wenn sie ihre Gesundheit in Gefahr sehen?
2. Vollzugsprobleme:
 - a) Wie kann der Gültigkeitsbereich des Arbeitsrechts OR, Arbeitsgesetzes ArG, Gesundheitsschutzvorgaben UVG auch auf die öffentlichen Schulen ausgeweitet und angewendet werden? UVG: EKAS: ASA-Richtlinie 6508, Wegleitung zur VO 3 des ArG des SECO 2011
 - b) Wie kann die Bildung auf Ebene Bund besser eingebunden werden? (z.B. Projekt psychische Gesundheit, Themengruppe Bildung bei der EKAS)
 - c) Ab wann "muss" ein Arbeitsinspektorat oder ein Arbeitgeber reagieren (z.B. auf Studienergebnisse), resp. wie kann eine verantwortliche Stelle dazu gezwungen werden, sich mit den Problemen zu befassen?
3. Verhältnis zu den Normwerten:
 - a) Reicht eine Normüberschreitung grundsätzlich, um als „Gesundheitsgefährdung“ gewertet zu werden?

- b) Müsste das Arbeitsinspektorat reagieren, wenn die Gesundheit im Sinne von belästigenden Einflüssen gemäss ArG nur beeinträchtigt wird? Z.B. in dem die Leistungsfähigkeit durch zu viel CO2 reduziert wird, der Stress durch Dichte und zu viele Interaktionen erhöht wird?

II. Grundlagen des Gesundheitsschutzes im Arbeitsrecht

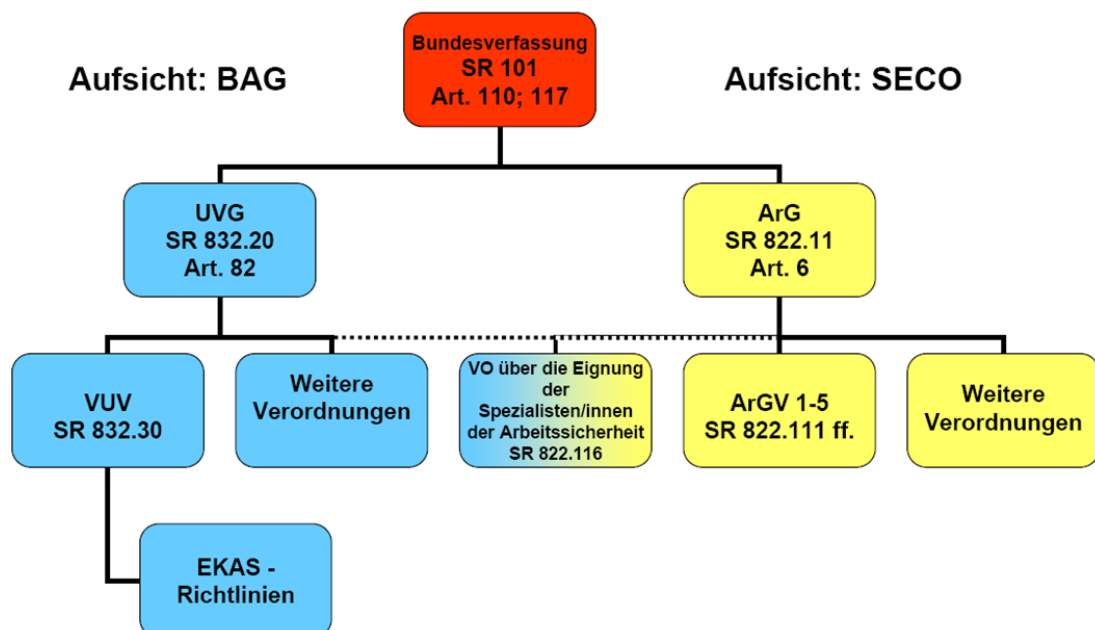
A. Rechtsgrundlagen

1. Arbeitsgesetz und Unfallversicherungsgesetz

2.1. Der Gesundheitsschutz und die Unfallverhütung im Arbeitsrecht sind sowohl im Arbeitsgesetz wie auch im Unfallversicherungsgesetz geregelt. Massgebend sind einerseits Art. 6 ArG und die dazugehörigen Verordnungen¹ und andererseits Art. 81 ff. UVG und die VUV, sowie weitere auf dieses Gesetz abgestützte Verordnungen. Dieser Dualismus kommt auch in den Überwachungszuständigkeiten zum Ausdruck. Neben den Durchführungsorganen des Arbeitsgesetzes sind auch jene der Unfallversicherungen zur Durchsetzung des Gesundheitsschutzes zuständig.

2.2. Für die Koordination zwischen diesen verschiedenen Durchführungsorganen, welche nicht nur unterschiedlichen Bundesämtern sondern auch unterschiedlichen Departementen angehören, hat der Bund eine Koordinationsstelle geschaffen, nämlich die EKAS. Daraus ergibt sich folgende Übersicht:

Arbeitnehmerschutz in der Schweiz



(SR = Systematische Sammlung des Bundesrechts)



Aspekte der Arbeitssicherheit, 26. November 2008

3

EKAS = Eidgenössische Kommission für Arbeitssicherheit

¹ ArGV 3; ArGV 4.

2. Arbeitsvertragsrecht

2.3. Auch das Arbeitsvertragsrecht kennt Bestimmungen über den Gesundheitsschutz des Arbeitnehmers, allerdings ist diese Norm sehr allgemein gehalten. Art. 328 OR verpflichtet die Arbeitgeberin die Persönlichkeit des Arbeitnehmers zu achten und zu schützen, auf dessen Gesundheit gebührend Rücksicht zu nehmen und für die Wahrung der Sittlichkeit zu sorgen. Sie hat insbesondere zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität der Arbeitnehmer die Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes oder Haushaltes angemessen sind, soweit es mit Rücksicht auf das einzelne Arbeitsverhältnis und die Natur der Arbeitsleistung ihm billigerweise zugemutet werden kann.²

2.4. Eine Konkretisierung dieser Bestimmung hat der Gesetzgeber nicht vorgenommen. Der Bundesrat hat auch keine Kompetenz in einer Verordnung dies zu konkretisieren. Vielmehr handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Bedeutung die Zivilgerichte im Einzelfall auszulegen haben.

B. Inhaltliche Regelung

2.5. Gemäss der Verfassung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) ist Gesundheit ein Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlergehens und nicht nur das Fehlen von Krankheit oder Gebrechen.³ Wendet man diese sehr weite Definition auf den Gesundheitsschutz an, können alle Massnahmen und Regelungen als Gesundheitsschutz angesehen werden, welche das körperliche, geistige und soziale Wohl der Mitarbeitenden fördern. Es liegt auf der Hand, dass dies nicht nur Schutzvorkehrungen im Bereich der Unfallverhütung und der Verhinderung von Berufskrankheiten sind, sondern alle Massnahmen zu Gunsten eines guten Arbeitsklimas. Im vorliegenden Zusammenhang ist eine Beschränkung auf jene Massnahmen gefordert, welche die Verhinderung von Krankheiten und Unfällen betreffen.

1. Gesundheitsschutz im engeren Sinne

2.6. Zum einen geht es um die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Diese Regeln finden sich in erster Linie im UVG und in der VUV.⁴ Sie finden sich aber auch in Art. 6 ArG und in den sich auf diese Norm des Gesetzes stützenden Verordnungen. Die Aufteilung zwischen den beiden Normkomplexen ist eher zufällig und historisch begründet als systematisch.

2.7. Namentlich die **VUV** regelt zum Teil im Einzelnen, wie Arbeitsräume und Arbeitsgeräte beschaffen sein müssen.⁵ Sie hält aber auch in einer Generalklausel fest, dass die Arbeitgeberin „zur Wahrung und Verbesserung der Arbeitssicherheit alle Anordnungen erteilen und alle Schutzmassnahmen treffen“ muss, „die den Vorschriften dieser Verordnung und den für seinen Betrieb zusätzlich geltenden Vorschriften über die Arbeitssicherheit sowie im Übrigen den anerkannten sicherheitstechnischen und arbeitsmedizinischen Regeln entsprechen.“⁶ Die Verordnung bleibt aber auch in vielen Bereichen im Allgemeinen und arbeitet mit Generalklauseln. So bestimmt sie im Zusammenhang mit den Regeln zur Arbeitsumgebung bezüglich der Lüftung nur: „Die Zusammensetzung der Luft am Arbeitsplatz darf die Gesundheit der Arbeitnehmer nicht gefährden. Andernfalls ist für aus-

² Art. 328 Abs. 2 OR.

³ Präambel der Verfassung der Weltgesundheitsorganisation vom 22. Juli 1946 [SR 0.810.1].

⁴ Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) vom 20. März 1981 [SR 832.20] und Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (Verordnung über die Unfallverhütung, VUV) [SR 832.30].

⁵ Vgl. insb. die Art. 12 ff. VUV bezüglich der Arbeitsräume.

⁶ Art. 3 Abs. 1 VUV.

reichende natürliche oder künstliche Lüftung am Arbeitsplatz zu sorgen; nötigenfalls müssen weitere technische Massnahmen ergriffen werden.⁷

2.8. Aber auch die ArGV3 enthält entsprechende Bestimmungen. Auch hier finden sich Detailregelungen für Räume und anderes.⁸ Die Bestimmungen sind teilweise präziser als in der VUV. So wird festgehalten, dass „in Arbeitsräumen (...) auf jeden darin beschäftigten Arbeitnehmer ein Luftraum von wenigstens 12 m³, bei ausreichender künstlicher Lüftung von wenigstens 10 m³, entfallen“ muss.⁹ Daneben enthält aber auch diese Verordnung eine allgemeine Bestimmung. Die Arbeitgeberin muss alle Massnahmen treffen, die nötig sind, um den Gesundheitsschutz zu wahren und zu verbessern und die physische und psychische Gesundheit der Arbeitnehmer zu gewährleisten.¹⁰ Die Verpflichtungen sind damit doppelt abgesichert.

2. Arbeitszeiten

2.9. Nicht zum Gesundheitsschutz im engeren Sinne zählt das Gesetz jedoch die Bestimmungen über die Arbeitszeiten. Es steht zwar ausser Zweifel, dass die Dauer der Arbeit und die Lage der Arbeitszeiten einen sehr grossen Einfluss auf die psychische und physische Gesundheit des Arbeitnehmers haben. Dennoch gehören weder die Bestimmungen über maximale Arbeitszeiten, noch das Nacht- und das Sonntagsarbeitsverbot noch die Verpflichtungen Pausen und Ruhezeiten zu gewähren, rechtlich zu den Gesundheitsbestimmungen.

2.10. Das ist weder logisch noch sachlich begründbar. Es hat ausschliesslich politische Gründe, welche mit dem Anwendungsbereich des Arbeitsgesetzes zu tun haben.

III. Anwendungsbereiche

A. UVG und dazugehörige Verordnungen

3.1. In der Unfallversicherung obligatorisch versichert sind die in der Schweiz beschäftigten Arbeitnehmer.¹¹ Aus Art. 2 Abs. 1 Bst. e UVV lässt sich schliessen, dass als Arbeitnehmer im Sinne der obligatorischen Versicherung nicht nur Personen mit einem Arbeitsvertrag nach OR gelten, sondern auch Staatsbedienstete mit einer öffentlich-rechtlichen Anstellung.¹² Entsprechend sind auf alle diese Personen auch die Gesundheitsschutzvorschriften des UVG und der dazugehörigen Verordnungen anwendbar. Eine Differenzierung ist nicht vorgesehen.

B. Arbeitsgesetz und dazugehörige Verordnungen

3.2. Der sachliche Anwendungsbereich des Gesetzes wird durch zwei Begriffe bestimmt. Zum einen muss ein Betrieb vorliegen und zum andern müssen Arbeitnehmer beschäftigt werden. Demgegenüber lässt sich aus dem Titel des Gesetzes für den Anwendungsbereich nichts ableiten. Die Bezeichnung "Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel" ist zu eng. Es findet auch ausserhalb der im Gesetz genannten Wirtschaftszweige Anwendung.¹³ Art. 1 Abs. 1 ArG bringt zum Ausdruck, dass es für die Anwendbarkeit des Gesetzes **ohne Bedeutung** ist, ob es sich um einen Betrieb der **öffentlichen Hand oder der Privatwirtschaft** handelt. Dieser Grundsatz wird allerdings durch die nachfolgenden Ausnahmen im Rahmen des betrieblichen und persönlichen Geltungsbe-

⁷ Art. 33 VUV.

⁸ Vgl. insb. Art. 11 ff. ArGV 3.

⁹ Art. 12 Abs. 3 ArGV 3.

¹⁰ Art. 2 ArGV 3.

¹¹ Art. 1a Abs. 1 UVG.

¹² Vgl. auch SCARTAZZINI/HÜRZELER, S. 461 f.; LOCHER, S. 170 f.

¹³ GEISER, N. 4 zu Art. 1 ArG.

reichs wieder eingeschränkt. Eine **wirtschaftliche Tätigkeit** ist **nicht erforderlich**. Das Gesetz kann auch auf Freizeittätigkeiten Anwendung finden¹⁴. Ohne Bedeutung ist auch, ob es sich beim Betriebsinhaber um eine natürliche oder juristische Person handelt¹⁵.

3.3. Im Zusammenhang mit dem betrieblichen Anwendungsbereich nimmt nun allerdings Art. 2 Abs. 1 Bst. a ArG die **Verwaltungen** des Bundes, der Kantone und Gemeinden vom Anwendungsbereich des ArG grundsätzlich aus. Auf dem Verordnungsweg kann der Bundesrat zudem einerseits öffentliche Anstalten den Verwaltungen gleich stellen und damit auch vom Anwendungsbereich ausnehmen und andererseits das ArG für einzelne Betriebe der Verwaltung anwendbar erklären.¹⁶ Der Vorbehalt der Verordnung schränkt den Anwendungsbereich somit nicht nur ein, sondern erweitert ihn auch. Zudem zeigt die Kompetenz, öffentlich-rechtliche Anstalten den öffentlichen Verwaltungen gleichzustellen, d.h. vom Anwendungsbereich auszunehmen, dass die **öffentlich-rechtlichen Anstalten** grundsätzlich dem Arbeitsgesetz unterstehen.

3.4. Der Bundesrat hat von dieser Kompetenz in der ArGV1 Gebrauch gemacht. Im vorliegenden Zusammenhang entscheidend ist, dass das Arbeitsgesetz uneingeschränkt auf öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit anwendbar ist¹⁷, unabhängig davon, ob die Arbeitnehmer öffentlich- oder privatrechtliche angestellt sind. Demgegenüber sind die Arbeitszeitbestimmungen des Arbeitsgesetzes nicht anwendbar:¹⁸

- Auf die öffentlichen Verwaltungen, welche keine eigene Rechtspersönlichkeit haben, d.h. Teil einer Gemeinde, eines Kantons oder des Bundes sind;
- Auf öffentlich-rechtliche **unselbständige Anstalten**, d.h. ohne eigene Rechtspersönlichkeit, weil diese auch Teil einer Gemeinde, eines Kantons oder des Bundes sind;
- Auf selbständige öffentlich-rechtliche **Körperschaften**¹⁹, wenn die Mehrheit der Arbeitnehmer öffentlich-rechtlich angestellt ist.

3.5. Auch diese Ausnahmen vom Anwendungsbereich des ArG sind indessen nicht umfassend, Art. 3 ArG stellt die Ausnahme vom ArG ausdrücklich unter den Vorbehalt von Art. 3a ArG. Diese Bestimmung erklärt die Vorschriften über den Gesundheitsschutz als auf die Verwaltungen des Bundes, der Kantone und Gemeinden anwendbar²⁰. In Klammern werden jene Gesetzesbestimmungen aufgezählt, welche dem Gesundheitsschutz im Sinne dieser Bestimmung dienen. Die Aufzählung ist grundsätzlich abschliessend²¹. Weitere Bestimmungen werden von der Ausdehnung nicht erfasst, selbst wenn sie indirekt die Gesundheit betreffen, wie namentlich die Bestimmungen über die Arbeitszeiten. Allerdings sind die drei als anwendbar erklärten Normen selber hochgradig auslegungsbedürftig. Art. 6 ArG und Art. 35 Abs. 1 ArG enthalten wie bereits ausgeführt eigentliche Generalklauseln zum Gesundheitsschutz, welche in ihrer Allgemeinheit kaum über Art. 328 OR (Fürsorgepflicht) hinausgehen. Der Bundesrat hat als Verordnungsgeber hier weitgehende Kompetenzen zur Konkretisierung. Soweit die Verordnungen in Anwendung der in den genannten drei Bestimmungen vorgesehenen Delegation diese Normen konkretisieren, werden sie von der Ausdehnung gemäss Art. 3a ArG erfasst. Bezüglich der ArGV 3²² hat dies bereits die Botschaft festgehalten²³. Das muss aber auch für weitere

¹⁴ **ZWAHLEN**, Kommentar-Hug, Art. 1 N. 14.

¹⁵ **BIGLER**, Art. 1 ArG N. 3.

¹⁶ Art. 2 Abs. 2 ArG.

¹⁷ Eine Anstalt ist ein verselbständigtetes Zweckvermögen. Anstalten sind folglich alle jene öffentlich-rechtlichen Einheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit, welche keine Mitglieder haben.

¹⁸ Art. 7 ArGV 1.

¹⁹ Eine Körperschaft ist ein Verband. Sie hat Mitglieder, welche die Körperschaft bestimmen und leiten.

²⁰ Art. 3a Bst. a ArG.

²¹ **MÜLLER**, Art. 3 ArG N. 4; **GEISER**, Art. 3a ArG N. 2.

²² SR 822.113.

Verordnungsbestimmungen gelten²⁴. Das ist insofern von Bedeutung, als sich Art. 13 ff. ArGV1, der die Arbeitszeiten und den Pikettdienst umschreibt, auf Art. 6 ArG stützt und damit nach der dargestellten Auslegung zum Gesundheitsschutz gehört.

3.6. Nicht wirklich geklärt ist die Frage, ob sich der Vorbehalt bezüglich der Anwendbarkeit der Bestimmungen über den Gesundheitsschutz nur auf die materiellen Bestimmungen bezieht oder auch auf die Kontrollen. Die Kontrollen dienen der Durchsetzung der anwendbaren materiellen Normen. Von daher wäre es sinnvoll, auch die Kontrollbestimmungen anzuwenden. Andererseits bildet aber die Kontrollorganisation im Arbeitsgesetz eine Einheit mit den ganzen Bewilligungsverfahren und weiteren administrativen Bestimmungen. Die öffentlichen Verwaltungen unterstehen diesen Verfahren aber nicht. Von daher sind wohl nur die materiellen Bestimmungen anwendbar, nicht aber jene bezüglich der Kontrollen. Diese Aussage ist dann aber – wie noch darzustellen sein wird – auf Grund des UVG in wesentlichen Punkten zu relativieren.

C. Arbeitsvertragsrecht

3.7. Bezüglich der Anwendbarkeit des Arbeitsvertragsrechts ist entscheidend, ob die entsprechende Person öffentlich- oder privatrechtlich angestellt ist. In aller Regel stellen privatrechtliche Arbeitgeberinnen ihr Personal nach dem privaten Arbeitsvertragsrecht an, während bei öffentlich-rechtliche Institutionen die Anstellungen grundsätzlich öffentlich-rechtlich erfolgen. Soweit es sich um Lehrpersonen von kantonalen und kommunalen Schulen handelt, bestimmt das kantonale Recht, wie weit die öffentliche Hand ihre Arbeitnehmer allenfalls auch privatrechtlich anstellen kann. In seltenen Fällen kann auch eine privatrechtlich organisierte Arbeitgeberin öffentlich-rechtlich anstellen, nämlich wenn sie hoheitliche Funktionen ausübt. Das dürfte allerdings bei Lehrpersonen kaum je relevant sein.

3.8. Erfolgte die Anstellung öffentlich-rechtlich, ist das Obligationenrecht nicht anwendbar. Dann richten sich die Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer vielmehr nach dem öffentlichen Personalrecht. Soweit es um Arbeitnehmer von Einrichtungen des Bundes geht, ist das Bundespersonalgesetz anwendbar.²⁵ Andernfalls ist das entsprechende kantonale Personalrecht massgebend, eventuell auch kommunales Recht. Der Bund schreibt den Kantonen in keiner Weise vor, welche Regeln gelten müssen. Sie sind diesbezüglich vollständig autonom. Die Kantone haben auch die Möglichkeit, in ihren Personalrechten ganz oder für einzelne Fragen auf das Arbeitsvertragsrecht zu verweisen. Dann kommt dieses als kantonales Recht zur Anwendung. Der Bund sieht in seinem eigenen Personalrecht vor, dass das OR subsidiär zur Anwendung gelangt, soweit das Bundespersonalrecht nichts anderes regelt.²⁶

D. Anwendung bezüglich Lehrpersonen

3.9. Lehrpersonen stehen regelmässig in einem Unterordnungsverhältnis zu ihrer Schule und sind in deren Organisation eingegliedert. Sie sind damit in unselbständiger Stellung tätig. Folglich unterstehen sie der obligatorischen Unfallversicherung und damit dem **UVG** und dessen Gesundheitsschutz- und Sicherheitsbestimmungen. Ausnahmen sind hier keine zu sehen.

3.10. Bezüglich des **Arbeitsvertragsrechts** ist entscheidend, ob es sich um eine öffentliche oder eine private Schule handelt, d.h. ob die Schule öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert ist. Privatschulen können ihre Lehrer nur nach dem Obligationenrecht anstellen. Kantonale und kommunale Schulen stellen ihre Lehrer gemäss dem kantonalen oder kommunalen Personalrecht und damit

²³ BBl 1992 V 662; **MÜLLER**, Art. 3 ArG N. 3.

²⁴ Z.B. Art.66 ArGV 1; vgl. **GEISER**, N. 3 zu Art. 3a ArG.

²⁵ Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000 [172.220.1].

²⁶ Art. 6 Abs. 2 BPG.

nicht nach dem Arbeitsvertragsrecht an. Allerdings kann das kantonale und kommunale Personalrecht auch etwas anderes vorsehen.

3.11. Bezüglich der Anwendbarkeit des **Arbeitsgesetzes** ist zuerst zu prüfen, ob die Schule unter den betrieblichen Anwendungsbereich des ArG fällt.²⁷ Ohne Einschränkung ist das ArG auf private Schulen anwendbar sowie auf staatliche Schulen, deren Träger eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt sind. Nicht anwendbar ist es demgegenüber, wenn die Schule rechtlich nicht verselbständigt sondern Teil einer kantonalen oder kommunalen Verwaltung ist. Da die meisten Schulen nach wie vor Teil der kantonalen oder kommunalen Verwaltung sein dürften, ist ein grosser Teil der Schulen ausserhalb des Anwendungsbereiches des ArG, so dass dieses auch nicht auf die Lehrpersonen anwendbar sein kann. Namentlich unterstehen sie nicht den Arbeitszeitvorschriften. Allerdings sind dann – wie dargelegt – die materiellen Gesundheitsschutzbestimmungen dennoch auf das Personal der Schulen anwendbar.

3.12. Fällt die Schule unter den Anwendungsbereich des Arbeitsgesetzes, weil es sich um eine Privatschule oder um eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt handelt, bleibt zu beachten, dass die **Lehrer an Privatschulen** beim personellen Anwendungsbereich vom ArG ausgenommen worden sind.²⁸ Die Ausnahme bezieht sich aber nur auf Lehrer an Privatschulen, nicht auch auf solche an öffentlichen Schulen.²⁹ Zudem sind die materiellen Gesundheitsschutzbestimmungen dann dennoch anwendbar.³⁰

3.13. Zusammenfassend kann folglich festgehalten werden, dass die **materiellen Gesundheitsschutzbestimmungen des ArG und des UVG** auf alle Lehrer anwendbar sind. Die Bestimmungen des ArG zu den Arbeitszeiten finden demgegenüber nur auf Lehrer an öffentlichen Schulen Anwendung, wenn diese eine selbständige Anstalt ist.³¹ Das Arbeitsvertragsrecht findet auf Lehrer nur Anwendung, wenn sie privatrechtlich angestellt sind.

IV. Beantwortung der konkreten Fragen

A. Fragen bezüglich der Zuständigkeiten / Gremien:

1) Kontrolle der Gesundheitskonzepte

4.1. Frage: „*Wer sollte die Gemeinden bzgl. Realisierung eines Gesundheitsschutzkonzepts an den Schulen kontrollieren? (Gemäss EKAS / ASA-Richtlinie 6508 ist ein Konzept Pflicht in Organisationen von über 50 MA).*“

4.2. Die Richtlinien der EKAS stützen sich auf Art. 85 UVG und Art. 11b und 52a VUV. Die EKAS hat gemäss diesen Bestimmungen für eine einheitliche Anwendung der Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten in den Betrieben zu sorgen.³² Ihre Tätigkeit bezieht sich somit nicht auf den gesamten Gesundheitsschutz sondern nur auf die Vermeidung von **Berufsunfällen und Berufskrankheiten**. Zudem sind ihre Beschlüsse nur für die Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes und die Versicherer verbindlich, nicht aber für die Arbeitgeberinnen und die Versicher-

²⁷ Art. 2 ArG.

²⁸ Art. 3 Bst. e ArG.

²⁹ **GEISER**, N. 28 zu Art. 3 ArG.

³⁰ Art. 3a Bst. c ArG.

³¹ Anwendbar sind sie auch, wenn die Schule als öffentlich-rechtliche Körperschaft organisiert ist, welche die Mitarbeitenden überwiegend privatrechtlich anstellt. Das dürfte aber äusserst selten der Fall sein.

³² Art. 85 Abs. 3 UVG.

ten.³³ Die Befolgung der Richtlinien der EKAS hat für die Arbeitgeberin allerdings den Vorteil, dass damit wohl die Vermutung besteht, dass sie ihren Pflichten im Bereich der Arbeitssicherheit und Gesundheitsvorkehr nachgekommen ist.³⁴

4.3. Zuständig für die Kontrollen sind bezüglich der Anwendung der **Vorschriften zur Arbeitssicherheit**, d.h. bezüglich Unfallverhütung, grundsätzlich die kantonalen Durchführungsorgane des ArG.³⁵ Demgegenüber überwacht die SUVA die Anwendung der Vorschriften zur **Verhütung von Berufskrankheiten** in den Betrieben.³⁶ Die EKAS/ASA-Richtlinie 6508 konkretisiert nach ihrer Zweckum-schreibung die Massnahmen zur Förderung der systemorientierten Prävention von Berufsunfällen und Berufskrankheiten (Arbeitssicherheit) sowie des Gesundheitsschutzes. Die Zuständigkeit liegt von daher sowohl bei den kantonalen Arbeitsinspektoraten als Durchführungsorganen des ArG³⁷ wie auch bei der SUVA. Bei letzterer wird allerdings wohl das Problem auftauchen, dass es sich bei Krankheiten infolge der Belastung von Lehrpersonen nicht um anerkannte Berufskrankheiten handelt.

2) Kontrolle durch Arbeitsinspektorate?

4.4. Frage: „Wie kann die unabhängige Zuständigkeit / Kontrolle durch die kantonalen Arbeitsinspektorate sichergestellt werden (u.a. Normen für Lärm / Nachhall, Luft, Licht, Raumangebot, einseitige Arbeitsbelastung v.a. Kindergarten).“

4.5. Wie dargelegt hätten die Arbeitsinspektorate zwar nicht auf Grund des Arbeitsgesetzes wohl aber auf Grund des UVG und der VUV eine Verpflichtung zur Kontrolle auch bei staatlichen Schulen. Die Kontrollen könnten sich dann allerdings nur auf die Einhaltung der Bestimmungen zum Gesundheitsschutz und der Unfallverhütung nach UVG beziehen, weil die Kontrollen nach ArG bei der öffentlichen Verwaltung nicht vorgesehen sind. Zudem sind Arbeitszeitkontrollen ausgeschlossen, weil die Arbeitszeitbestimmungen gar nicht anwendbar sind. Allerdings dürfte es zurzeit kaum aussichtsreich sein, die Arbeitsinspektorate zu Kontrollen aufzufordern. Diese sind mit anderen Wirtschaftszweigen in der Privatwirtschaft ausgelastet und werden zudem wenig Interesse an Kontrollen haben, wenn die Arbeitszeiten nicht miteinbezogen werden können. Sie werden auch – wohl weitgehend zu Recht – davon ausgehen, dass die Arbeitsplatzsicherheit im Sinne der Unfallverhütung bereits durch die Schulbehörden genügend kontrolliert wird, weil es dabei ja auch um den Schutz der Kinder geht.

3) Arbeitszeitregelung durch den Bund?

4.6. Frage: „Können Verordnungen oder allenfalls Gesetze des Bundes besser auf die Belastungen an öffentlichen Schulen angepasst werden (Zuständigkeit gegeben?)“

4.7. Bezüglich der Anwendbarkeit der Gesundheitsschutzbestimmungen sowohl im ArG wie auch im UVG hat der Bundesrat die Möglichkeiten auf Verordnungsstufe wohl ausgeschöpft. Eine Ausdehnung des Arbeitnehmerschutzes, namentlich eine Unterstellung der Lehrkräfte unter die Arbeitszeitregelungen des ArG, ist wohl nur durch eine Gesetzesrevision möglich. Änderungen im Bereich des ArG sind stets hoch politisch und damit schwierig zu realisieren. Hier kommt dazu, dass es um einen

³³ Art. 85 Abs. 4 UVG.

³⁴ Art. 52a Abs. 2 VUV.

³⁵ Art. 47 VUV.

³⁶ Art. 50 Abs. 1 VUV.

³⁷ Art. 41 ArG.

Eingriff des Bundes in das kantonale Personalrecht ginge, was auch den Föderalismus tangiert. Eine solche Revision scheint mir wenig aussichtsreich, auch wenn sie sehr wohl sinnvoll wäre.

4) Rechtsweg bei gesundheitlichen Problemen

4.8. Frage: „Wie ist der Rechtsweg für Teams oder einzelne Lehrpersonen, wenn sie ihre Gesundheit in Gefahr sehen?“

4.9. Da die Anstellungen meistens öffentlich-rechtlich sind, bestimmen sich die Rechtswege auch nicht nach Bundesrecht sondern nach dem jeweiligen kantonalen Recht. Der einzelne Arbeitnehmer wird regelmässig die Möglichkeit haben, an Vorgesetzte zu gelangen. Einzelne Kantone haben zudem Ombudsstellen.

4.10. Zudem kann das kantonale Durchführungsorgan im Bereich der Unfallversicherung, d.h. in der Regel das Arbeitsinspektorat mit einer verbindlichen Verfügung, die Benutzung von Räumen oder Einrichtungen verbieten und in besonders schweren Fällen den Betrieb bis zur Behebung des sicherheitswidrigen Zustandes schliessen und die Beschlagnahme von Stoffen und Gegenständen verfügen.³⁸ Das ist aber nur zulässig, wenn Leben oder Gesundheit von Arbeitnehmern durch Missachtung von Sicherheitsvorschriften schwer gefährdet werden. Überlange Arbeitszeiten und Stress werden aber kaum je als direkten Verstoss gegen Sicherheitsvorschriften gewertet werden können, weil die Arbeitszeitvorschriften in öffentlichen Schulen nicht anwendbar sind.

4.11. Soweit die Voraussetzungen für eine Verfügung des Arbeitsamtes tatsächlich gegeben sind, bzw. zur Abklärung der Frage, ob dies zutrifft, kann jeder Arbeitnehmer dem Arbeitsamt den vermuteten Missstand anzeigen.

B. Vollzugsprobleme:

1) Ausdehnung der Anwendbarkeit von ArG, OR und UVG?

4.12. Frage: „Wie kann der Gültigkeitsbereich des Arbeitsrechts OR, Arbeitsgesetzes ArG, Gesundheitsschutzvorgaben UVG auch auf die öffentlichen Schulen ausgeweitet und angewendet werden? UVG: EKAS: ASA-Richtlinie 6508, Wegleitung zur VO 3 des ArG des SECO 2011“

4.13. Die Gesundheitsschutzbestimmungen des ArG und des UVG einschliesslich der dazugehörigen Verordnungen sind auf Lehrpersonen bereits jetzt anwendbar. Eine Ausdehnung ist insoweit nicht notwendig. Das hält auch das SECO in seiner Wegleitung zu ArGV3 ausdrücklich fest. Dort heisst es als Kommentar zu Art. 1 ArGV3:

„Die Vorschriften über den Gesundheitsschutz sind dagegen auch anwendbar auf die Verwaltungen des Bundes, der Kantone und Gemeinden (Art. 3a ArG).“ und weiter: „Das Unfallversicherungsgesetz (UVG) und dessen Verordnungen, insbesondere die Verordnung über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten (VUV), enthalten Vorschriften und Massnahmen zur Verhinderung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten. ArG und UVG haben die gleiche Ausrichtung: Arbeitsbedingte Gesundheitsschäden müssen vermieden werden. Das Arbeitsgesetz geht in Bezug auf die Wahrung der Gesundheit noch einen Schritt weiter als das UVG: Es verlangt, dass nicht nur die im UVG definierten Berufskrankheiten, sondern jede Gesundheitsbeeinträchtigung vermieden werden muss. Zudem sind auch belästigende Einflüsse am Arbeitsplatz so weit wie möglich zu verhindern.“

4.14. Die Anwendbarkeit der Gesundheitsbestimmungen des ArG auch auf die Staatsverwaltung hat – wie das aufgeführte Zitat verdeutlicht - die wesentliche Folge, dass die Gesundheit auch von

³⁸ Art. 86 Abs. 2 VUV.

der Arbeitgeberin geschützt werden muss, wenn es nicht um anerkannte Berufskrankheiten geht, sondern um die Verhinderung allgemeiner Gesundheitsgefährdungen bzw. Erkrankungen, welche nicht nur bei bestimmten Berufsgruppen auftreten.

4.15. Demgegenüber könnten die Arbeitszeitvorschriften und die Verfahrensvorschriften des ArG nur durch eine Gesetzesänderung auf die öffentlichen Schulen ausgedehnt werden. Den Kantonen steht es grundsätzlich frei, bezüglich ihres Personalrechts auf das Arbeitsvertragsrecht zurück zu greifen.

2) Einbindung der Bildung beim Gesundheitsschutz

4.16. Frage: „Wie kann die Bildung auf Ebene Bund besser eingebunden werden? (z.B. Projekt psychische Gesundheit, Themengruppe Bildung bei der EKAS)“

4.17. Soweit es um die Verhinderung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten geht ist die EKAS schon jetzt verpflichtet auf Besonderheiten des Bildungssektors einzugehen, sofern es in diesen Bereichen solche gibt. Grundsätzlich sollte sich das SECO im Rahmen der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz auch mit Besonderheiten des Bildungssektors im allgemeinen Gesundheitsschutz befassen. Das kann dann wiederum zu einem Koordinationsbedarf und damit zu einer Zuständigkeit der EKAS führen. Das sinnvollste Vorgehen für die Beachtung der spezifischen Probleme, besteht wohl darin, dass die Lehrerverbände bei der EKAS vorstellig werden.

3) Wann muss das Arbeitsinspektorat oder der Arbeitgeber reagieren?

4.18. Frage: „Ab wann "muss" ein Arbeitsinspektorat oder ein Arbeitgeber reagieren (z.B. auf Studienergebnisse), resp. wie kann eine verantwortliche Stelle dazu gezwungen werden, sich mit den Problemen zu befassen?“

4.19. Weil die **Arbeitgeberin** verpflichtet ist zum Schutze der Gesundheit der Arbeitnehmer alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebes angemessen sind sowie die betrieblichen Einrichtungen und den Arbeitsablauf so zu gestalten hat, dass Gesundheitsgefährdungen und Überbeanspruchungen der Arbeitnehmer nach Möglichkeit vermieden werden,³⁹ muss sie reagieren, sobald sie Kenntnis von möglichen Gefährdungen hat. Sie hat dann zu prüfen, ob Massnahmen möglich und zumutbar sind, um die Gefährdung zu beseitigen. Es ist selbstverständlich, dass es sich dabei um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt, die im Einzelfall auszulegen sind. Eine Reaktion ist in jedem Fall zwingend, wenn Normen verletzt werden, welche in einer Verordnung und nicht nur in einer Empfehlung festgelegt sind, wie beispielsweise die Bestimmungen über die Raumgrössen.⁴⁰

4.20. Das **Arbeitsinspektorat** muss grundsätzlich erst dann reagieren, wenn ihm Verletzungen konkreter Vorschriften bekannt werden und durch diese Verletzungen das Leben oder die Gesundheit von Personen gefährdet werden. Das Arbeitsinspektorat reagiert gegenüber einzelnen Arbeitgeberinnen. Es hat grundsätzlich nicht die Aufgabe, bezüglich irgendwelchen Entwicklungen neue Regelungen anzuregen.

³⁹ Art. 6 Abs. 1 und 2 ArG.

⁴⁰ Art. 12 Abs. 3 ArGV 3.

C. Verhältnis zu den Normwerten:

1. Bedeutung einer Gesundheitsgefährdung

4.21. Frage: „Reicht eine Normüberschreitung grundsätzlich, um als „Gesundheitsgefährdung“ gewertet zu werden?“

4.22. Wird eine Norm oder eine amtliche Empfehlung überschritten, welche eine Gesundheitsgefährdung vermeiden soll, tritt eine Gesundheitsgefährdung ein. Sonst wäre die Norm bzw. die Empfehlung falsch. Es fragt sich dann allerdings, wie schwer diese wiegt. Das hängt einerseits von der Bedeutung der Norm und andererseits vom Ausmass der Überschreitung ab. Die Überschreitung bedeutet insbesondere noch nicht, dass die Gesundheit geschädigt wird. Es bedeutet nur, dass die Gefahr einer Schädigung besteht.

2. Reaktionspflicht des Arbeitsinspektorates?

4.23. Frage: „Müsste das Arbeitsinspektorat reagieren, wenn die Gesundheit im Sinne von belastenden Einflüssen gemäss ArG nur beeinträchtigt wird? Z.B. in dem die Leistungsfähigkeit durch zu viel CO₂ reduziert wird, der Stress durch Dichte und zu viele Interaktionen erhöht wird?“

4.24. Das Arbeitsinspektorat hat sich um den Arbeitnehmerschutz zu kümmern, nicht um die Produktivität eines Unternehmens. Entsprechend muss es auch nicht gegen Verhältnisse einschreiten, die bloss die Leistungsfähigkeit nicht aber die Gesundheit der Arbeitnehmer gefährden. Allerdings sind Einschränkungen der Leistungsfähigkeit häufig die Folge von Gesundheitsbeeinträchtigungen. Insoweit sind die Bereiche kaum zu trennen. Wird die Gesundheit von Arbeitnehmenden gefährdet und erfährt das Arbeitsinspektorat dies, hat es grundsätzlich zu handeln. Nicht zuständig ist das Arbeitsinspektorat, wenn es um den Gesundheitsschutz Dritter, wie beispielsweise der Schüler geht. Hier müssten die Schulinspektionen eingreifen.

*