Sachstand

Ausgewählte Aspekte zu § 18 des Arbeitsschutzgesetzes

© 2021 Deutscher Bundestag

Ausgewählte Aspekte zu § 18 des Arbeitsschutzgesetzes

Aktenzeichen:	WD 6 - 3000 - 015/21
Abschluss der Arbeit:	11. März 2021
Fachbereich:	WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 4

2. § 18 Abs. 1 ArbSchG 4

3. § 18 Abs. 3 ArbSchG 4
3.1. Dauer der Befristung der Verordnung 5
3.2. Regelung einer Bußgeldbewehrung nach § 25 Abs. 1 Nr. 1 ArbSchG 7

1. Einleitung

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit den Voraussetzungen von § 18 Abs. 1 und Abs. 3 des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG) und hier insbesondere mit der Frage, ob eine Verordnung nach § 18 Abs. 3 ArbSchG im Hinblick auf Befristung und Bußgeldbewehrung besonderen Einschränkungen unterliegt.

2. § 18 Abs. 1 ArbSchG

§ 18 Abs. 1 ArbSchG ermächtigt die Bundesregierung, mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung zu bestimmen, welche Maßnahmen Arbeitgeber und die sonstigen verantwortlichen Personen zu treffen haben und wie sich die Beschäftigten zu verhalten haben, um ihre jeweiligen sich aus dem Arbeitsschutzgesetz ergebenden Pflichten zu erfüllen. Dabei kann in derartigen Verordnungen bestimmt werden, dass bestimmte Vorschriften des Arbeitsschutzgesetzes zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit anderer als der in § 2 Abs. 2 ArbSchG genannten Personen anzuwenden sind. Das Arbeitsschutzgesetz selbst regelt in allgemeiner Form nur die grundlegenden Arbeitsschutzpflichten ungeachtet der konkreten Art der Gefährdung und bietet damit das verfassungsrechtlich erforderliche gesetzliche Fundament des betrieblichen Arbeitsschutzes. Diese gesetzlichen Vorgaben bedürfen mithin der Ergänzung. Um neuen Gefährdungen und Schutzmöglichkeiten Rechnung zu tragen, müssen solche konkretisierenden Vorschriften ferner regelmäßig angepasst werden. § 18 ArbSchG setzt insofern den Rechtsrahmen für eine untergesetzliche Konkretisierung.[1] § 18 Abs. 2 ArbSchG enthält eine beispielhafte, nicht abschließende („insbesondere“) Aufzählung möglicher Regelungstatbestände, die durch Verordnung näher bestimmt werden können.[2]

3. § 18 Abs. 3 ArbSchG

Die Regelung des § 18 Abs. 3 ArbSchG wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2021 durch das Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz) vom 22. Dezember 2020[3] neu eingefügt. Danach kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in epidemischen Lagen von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) ohne Zustimmung des Bundesrates für einen befristeten Zeitraum spezielle Rechtsverordnungen nach § 18 Abs. 1 ArbSchG erlassen. Diese Regelungsbefugnis wird mithin durch die Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 IfSG aktiviert[4] und ermöglicht dann den Erlass entsprechender Verordnungen nach § 18 Abs. 1 ArbSchG zu besonderen Arbeitsschutzanforderungen durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ohne

---

1 Wiebauer in: Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Werkstand: 85. EL, September 2020, § 18 ArbSchG, Rn. 1 ff.; Doerfert in: Kollmer/Klindt/Schucht, Arbeitsschutzgesetz, 4. Auflage 2021, ArbSchG, § 18, Rn. 1 ff.

2 Wiebauer in: Landmann/Romer, Gewerbeordnung, Werkstand: 85. EL, September 2020, § 18 ArbSchG, Rn. 22; Doerfert in: Kollmer/Klindt/Schucht, Arbeitsschutzgesetz, 4. Auflage 2021, ArbSchG, § 18, Rn. 7.

3 Gesetz zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz) vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I, S. 3334).

4 Doerfert in: Kollmer/Klindt/Schucht, Arbeitsschutzgesetz, 4. Auflage 2021, ArbSchG, § 18, Rn. 13a.

Zustimmung des Bundesrates.[5] Der Ausschluss der Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat kann im Hinblick auf Art. 80 Abs. 2 GG aufgrund der Zustimmung des Bundesrates zum Arbeitsschutzkontrollgesetz als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen werden.[6]

Nach der Gesetzesbegründung wurde § 18 Abs. 3 ArbSchG in das Arbeitsschutzgesetz aufgenommen, weil im Falle einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 IfSG unaufschiebbar und zeitnah bundesweit einheitlich gehandelt werden müsse. Die nach dem Arbeitsschutzgesetz Verpflichteten müssten wissen, welche Maßnahmen sie zur Umsetzung ihrer jeweiligen Pflichten zu erfüllen hätten. Zwar sei die Einleitung geeigneter Abwehrmaßnahmen staatliche Aufgabe des Bevölkerungsschutzes, auf betrieblicher Ebene sei die von den staatlichen Stellen ermittelte Infektionsgefährdung zugleich aber auch eine Gefährdung für die Sicherheit und die Gesundheit der Beschäftigten (betriebliche Pandemieplanung).[7] Die Regelung des § 18 Abs. 3 ArbSchG schafft keine neuen Regelungsbereiche, sondern verweist auf § 18 Abs. 1 ArbSchG.[8] Eine verordnungsrechtliche Abweichung von gesetzlichen Vorschriften ist mithin nicht vorgesehen, sondern lediglich deren Konkretisierung.[9] Auf Grundlage des § 18 Abs. 3 ArbSchG hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung[10] erlassen.

3.1. Dauer der Befristung der Verordnung

Anders als die Regelung des § 18 Abs. 1 ArbSchG, die die Bundesregierung zum Erlass unbefristeter Verordnungen ermächtigt, bestimmt § 18 Abs. 3 ArbSchG, dass die Verordnung lediglich „für einen befristeten Zeitraum“ erlassen werden kann. Insoweit stellt sich hier die Frage, wie diese Regelung im Hinblick auf die Dauer einer solchen Befristung zu verstehen ist, insbesondere ob eine Befristung „bis zum Ende der epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 IfSG“ möglich wäre.

Der Begriff des „befristeten Zeitraums“ ist weder ausdrücklich definiert noch enthält die Regelung selbst beziehungsweise das Arbeitsschutzgesetz insoweit entsprechende zeitlich beschränkende Regelungen. Auch aus den Gesetzesmaterialien ergeben sich hier keine entsprechenden Anhaltspunkte.

---

5 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz), Bundestagsdrucksache 19/21978 vom 31. August 2020, S. 4.

6 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Erlass einer Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates, Kurzinformation vom 29. Juli 2020, WD 3 - 3000 - 179/20; Doerfert in: Kollmer, Klindt, Schucht, Arbeitsschutzgesetz, 4. Auflage 2021, ArbSchG, § 18, Rn. 13a.

7 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz), Bundestagsdrucksache 19/21978, S. 33.

8 Doerfert in: Kollmer/Klindt/Schucht, Arbeitsschutzgesetz, 4. Auflage 2021, ArbSchG, § 18, Rn. 13b.

9 Doerfert in: Kollmer/Klindt/Schucht, Arbeitsschutzgesetz, 4. Auflage 2021, ArbSchG, § 18, Rn. 13b.

10 SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung vom 21. Januar 2021 (BAnz AT 22.01.2021 V1).

Einerseits könnte die Formulierung „befristeter Zeitraum“ als engere Befristungsanordnung im Rahmen der Dauer des Bestehens einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 IfSG zu verstehen sein. Deren Bestehen hat der Gesetzgeber nicht als Befristung geregelt, sondern als Voraussetzung für die Regelungsbefugnis des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Zudem bestimmt § 18 Abs. 3 ArbSchG in Abweichung von § 18 Abs. 1 ArbSchG, dass in einer Ausnahmesituation (epidemische Lage von nationaler Tragweite) entsprechende Regelungen ohne Zustimmung des Bundesrates durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erlassen werden können, um in einer solchen Lage schnell handeln zu können.[11] Auch dies könnte dafür sprechen, dass eine bestimmte, kurze Befristung vorzusehen ist, wobei insofern aber unklar bliebe, wie lange ein solcher Zeitraum anzusetzen wäre.

Andererseits sieht § 18 Abs. 3 ArbSchG - anders als andere Bestimmungen - gerade keine entsprechenden Regelungen zum Umfang einer solchen Befristung vor. So bestimmt etwa § 28 Abs. 5 IfSG, dass Rechtsverordnungen, die nach § 32 IfSG in Verbindung mit § 28 Abs. 1 IfSG und § 28a Abs. 1 IfSG erlassen werden, mit einer allgemeinen Begründung zu versehen und zeitlich zu befristen sind. § 28 Abs. 5 Satz 2 IfSG bestimmt, dass die Geltungsdauer grundsätzlich vier Wochen beträgt und sie verlängert werden kann. Als ein weiteres Beispiel kann § 15 Abs. 2 IfSG genannt werden. § 15 Abs. 1 Satz 1 IfSG sieht eine Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung durch das Bundesministerium für Gesundheit mit Zustimmung des Bundesrates in Bezug auf die Anpassung der Meldepflicht an die epidemische Lage vor. § 15 Abs. 2 IfSG bestimmt, dass die Verordnung in dringenden Fällen zum Schutz der Bevölkerung ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen werden kann und legt fest, dass eine solche Verordnung ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten außer Kraft tritt, ihre Geltungsdauer aber mit Zustimmung des Bundesrates verlängert werden kann.[12] In § 18 Abs. 3 ArbSchG ist lediglich bestimmt: „für einen befristeten Zeitraum“, für den weder etwa eine datumsgenaue Begrenzung oder eine bestimmte Zeitdauer geregelt ist. Hätte der Gesetzgeber einen bestimmten Zeitraum regeln wollen, hätte er dies auch hier tun können. Folgt man diesen Argumenten, wäre eine Befristung bis zum Ende der epidemischen Lage von nationaler Tragweite möglich.[13]

Im Hinblick auf die Frage nach der möglichen Dauer einer Befristung ist jedoch zu berücksichtigen, dass dies nicht abstrakt und losgelöst von konkreten Regelungen einer Verordnung auf Grundlage von § 18 Abs. 3 ArbSchG beantwortet werden kann. Vielmehr wäre in diesem Zusammenhang die Frage zu stellen, ob die zu treffenden Regelungen, soweit diese einen Grundrechtseingriff darstellen, verhältnismäßig sind. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass der Grundrechtseingriff einem legitimen Zweck dient und als Mittel zu diesem Zweck geeignet,

---

11 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Arbeitsschutz (Arbeitsschutzkontrollgesetz), Bundestagsdrucksache 19/21978 vom 31. August 2020, S. 33.

12 Der Deutsche Bundestag hat in seiner 215. Sitzung am 4. März 2021 aufgrund der Beschlussempfehlung und des Berichtes des Ausschusses für Gesundheit - Drucksache 19/27291 - den von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Fortgeltung der die epidemische Lage von nationaler Tragweite betreffenden Regelungen - Drucksache 19/26545 - angenommen. Dieser sieht bezüglich der hier genannten Regelungen der §§ 28 Abs. 5 und § 15 Abs. 2 IfSG im Hinblick auf die Befristungsregelungen keine Änderungen vor. Derzeit liegt er dem Bundesrat zur Entscheidung über seine Zustimmung vor.

13 So im Ergebnis: Doerfert in: Kollmer/Klindt/Schucht, Arbeitsschutzgesetz, ArbSchG, § 18, Rn. 13b.

erforderlich und angemessen (verhältnismäßig im engeren Sinne) ist.[14] Im Rahmen der Angemessenheit ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu prüfen, ob bei einer „Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs, dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird".[15] Dabei ist die Dauer der Befristung einer Verordnung in die Verhältnismäßigkeitsprüfung im engeren Sinne mit einzubeziehen, da sie den Grundrechtseingriff in zeitlicher Hinsicht beschränkt.[16]

Ob sich aus entsprechenden gerichtlichen Entscheidungen weitere Aspekte im Hinblick auf den Umfang der Befristung einer Verordnung auf der Grundlage des § 18 Abs. 3 ArbSchG ergeben werden, bleibt abzuwarten.

3.2. Regelung einer Bußgeldbewehrung nach § 25 Abs. 1 Nr. 1 ArbSchG

§ 25 ArbSchG regelt als zentrale Bußgeldvorschrift des Arbeitsschutzrechts zwei verschiedene Bußgeldtatbestände, nämlich den Verstoß gegen eine arbeitsschutzrechtliche Rechtsverordnung, vgl. § 25 Abs. 1 Nr. 1 ArbSchG, und den Verstoß gegen eine konkrete behördliche Anordnung im Einzelfall, vgl. § 25 Abs. 1 Nr. 2 ArbSchG.[17]

§ 25 Abs. 1 Nr. 1 ArbSchG bestimmt, dass ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer Rechtsverordnung nach § 18 Abs. 1 ArbSchG oder § 19 ArbSchG zuwiderhandelt, soweit sie für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist. Bei § 25 Abs. 1 Nr. 1 ArbSchG handelt es sich um eine sogenannte Blankettvorschrift. Welches Verhalten tatbestandsmäßig ist, ergibt sich dabei nicht aus der Regelung selbst, sondern wird vielmehr durch die in Bezug genommenen Rechtsverordnungen bestimmt, die wiederum ihrerseits einen Verweis auf die formelle Gesetzesnorm enthalten müssen.[18] Da § 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) erfordert, dass eine Ordnungswidrigkeit nur durch ein formelles Gesetz bestimmt werden

---

14 Vgl. Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Art. 20, Rn. 116 mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

15 BVerfG, Beschluss vom 12. Januar 2016 - 1 BvL 6/13 -, Rn. 53 mit dem Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung und weiteren Nachweisen.

16 Dazu im Hinblick auf die SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung vom 21. Januar 2021 in der bis zum 15. März 2021 geltenden Fassung: Kollmer in: Kollmer/Klindt/Schucht, Arbeitsschutzgesetz, SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung, Einführung, Rn. 6; Fuhlrott, Homeoffice wird zur Pflicht, Legal Tribune Online, 20. Januar 2021, abrufbar unter: https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/corona-homeoffice-pflicht-rechtsverordnung/ (zuletzt abgerufen am 10. März 2021).

17 Neuhöfer in: Schwab/Weber/Winkelmüller, BeckOK Arbeitsschutzrecht, 4. Edition, Stand: 1. Januar 2021, ArbSchG, § 25, Rn. 5.

18 Neuhöfer in: Schwab/Weber/Winkelmüller, BeckOK Arbeitsschutzrecht, 4. Edition, Stand: 1. Januar 2021, ArbSchG, § 25; Ambs/Häberle in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Werkstand: 233. EL, Oktober 2020, ArbSchG, § 25, Rn. 1, 6.

kann und damit die Festlegung einer Rechtsverordnung allein nicht genügt, bedarf es der formell-gesetzlichen Verbindungsregelung nach § 25 Abs. 1 Nr. 1 ArbSchG.[19] Das Bundesverfassungsgericht hat eine solche Verzahnung von Sanktions- und Verwaltungsrecht mit Blick auf das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot grundsätzlich auch für verfassungsgemäß erklärt.[20]

Allerding bezieht sich § 25 Abs. 1 Nr. 1 ArbSchG seinem Wortlaut nach nur auf Verordnungen nach § 18 Abs. 1 oder § 19 ArbSchG. Insofern stellt sich die Frage, ob eine auf Grundlage des § 18 Abs. 3 ArbSchG zu erlassende Rechtsverordnung eine Sanktionsbewehrung nach § 25 Abs. 1 Nr. 1 ArbSchG bestimmen könnte. Dafür wird angeführt, dass auch § 18 Abs. 3 ArbSchG davon spreche, dass die Rechtsverordnung eine solche „nach Absatz 1“ sei.[21] Andererseits könnte eine solche Einbeziehung vor dem Hintergrund des Wortlauts der Regelung im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot nach Art. 103 Abs. 2 GG als problematisch anzusehen sein. So nennt § 25 Abs. 1 Nr. 1 ArbSchG ausdrücklich nur Rechtsverordnungen nach § 18 Abs. 1 ArbSchG oder § 19 ArbSchG, § 18 Abs. 3 ArbSchG findet hier keine Erwähnung. Im Übrigen bestimmt § 18 Abs. 3 ArbSchG zwar, dass „Verordnungen nach Absatz 1“ erlassen werden können, allerdings bestimmt auch § 19 ArbSchG, dass „Rechtsverordnungen nach § 18“ erlassen werden können. Würden Verordnungen „nach § 18“ ArbSchG generell unter die Regelung des § 25 Abs. 1 Nr. 1 ArbSchG fallen, dürfte sich insofern ein Widerspruch zur Nennung des § 19 ArbSchG ergeben.

***

19 Pelz, in: Kollmer/Klindt/Schucht, ArbSchG Kommentar, 4. Auflage 2021, § 25, Rn. 6.

20 Wiebauer in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Werkstand: 85. EL, September 2020, ArbSchG, § 25; Rn. 3 mit entsprechendem Nachweis.

21 Kubiciel, Arbeitsschutz(straf)recht und Homeoffice-Compliance, jurisPR-StrafR 2/2021 Anm.2, S. 2.