

Leitlinien zur künftigen Gestaltung des Vorschriften- und Regelwerks im Arbeitsschutz (BArbBl. 6/2003 S. 48)

Der beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit eingerichtete Koordinierungskreis "Neuordnung des Arbeitsschutzrechts" aus Vertretern der Länder, der Spitzenverbände der gesetzlichen Unfallversicherung, der Sozialpartner, der Industrie und des Handwerks hat am 1. April 2003 das nachstehende Leitlinienpapier beschlossen:

Vorbemerkung

In Deutschland gibt es seit über 100 Jahren ein "duales Arbeitsschutzsystem", in dem staatliche Arbeitsschutzinstitutionen und Unfallversicherungsträger gemeinsam, aber mit unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen und Kompetenzen, für Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit wirken. Dieses System hat sich bewährt. Dies zeigt sich insbesondere an dem stetigen Rückgang der Arbeitsunfälle.

Wesentlicher Bestandteil des Präventionsauftrags ist der Erlass von Arbeitsschutz- und Unfallverhütungsvorschriften sowie deren Durchführung. Dieser Auftrag ist der staatlichen Seite und der gesetzlichen Unfallversicherung durch Rechtsvorschriften übertragen. Für den Bund und die Länder ergibt sich der Auftrag zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit aus der grundgesetzlichen Aufgaben- und Kompetenzverteilung (Artikel 1 Abs. 1 und 3, Artikel 2 Abs. 2 Satz 1, Artikel 74 Nr. 12, Artikel 80 und 83 des Grundgesetzes). Die Unfallversicherungsträger nehmen ihre Präventionsaufgaben im Rahmen ihrer Sozialversicherungsaufgabe als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung wahr (§§ 29 ff. SGB IV; § 1 Nr. 1, §§ 14 ff. SGB VII). Von diesen Rechtsetzungskompetenzen haben sowohl der Staat als auch die Unfallversicherungsträger in der Vergangenheit regen Gebrauch gemacht, so dass über Jahrzehnte ein umfangreiches Vorschriften- und Regelwerk entstanden ist.

Auch auf europäischer Ebene wurden zur Gestaltung eines sozialen Europas in der jüngsten Vergangenheit erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung von Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit unternommen. Dieser europäische Harmonisierungsprozess führte zu einer Reihe von europäischen Richtlinien, die in die jeweiligen nationalen Rechtssysteme umzusetzen waren. In Deutschland wurden dazu insbesondere das Arbeitsschutzgesetz und die zugehörigen Rechtsverordnungen erlassen; damit wurde gleichzeitig der Grundstein für ein umfassendes und modernes staatliches Arbeitsschutzrecht gelegt.

Mit der Erweiterung ihres Präventionsauftrags hat auch die Unfallversicherung mit der Modernisierung ihres Satzungsrechts begonnen. Zur Gewährleistung der Zukunftsfähigkeit des Vorschriften- und Regelwerks stellt sich jetzt für Staat und Unfallversicherung die gemeinsame Aufgabe, ein kohärentes, sich ergänzendes Vorschriften- und Regelwerk aus staatlichen Arbeitsschutzvorschriften und Unfallverhütungsvorschriften aufzubauen.

Im Mittelpunkt steht dabei der Anwender: Die Vorschriften müssen für ihn durchschaubar und verständlich sein und der Praxis eine wirksame Hilfe zur Gewährleistung eines hohen Niveaus von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit bieten. Der Anwender muss zur Überzeugung kommen, dass die Präventionsmaßnahmen sowohl der staatlichen Arbeitsschutzbehörden als auch der Unfallversicherungsträger sinnvoll für die betriebliche Tätigkeit sind und beide Institutionen partnerschaftlich und kompetent ihre Präventionsaufgaben wahrnehmen.

Die Maßstäbe für die künftige Gestaltung des Vorschriften- und Regelwerks sind in dem Thesenpapier über "Grundsätze zur Neuordnung des Arbeitsschutzrechts" - vgl. BArbBl. 10/1999, Seite 46, 47) festgehalten, das in dem beim BMWA eingerichteten Koordinierungskreis von Vertretern der Länder, der Spitzenverbände der gesetzlichen Unfallversicherung, der Sozialpartner, der Industrie und des Handwerks erarbeitet wurde. Die gemeinsame Kernstrategie sieht eine Konzentrierung und Straffung vor, wonach neue bzw. ergänzende und konkretisierende Vorschriften nur bei Regelungsdefiziten erlassen sowie Doppelregelungen zu gleichen Sachverhalten im Vorschriften- und Regelwerk von Staat und Unfallversicherungsträgern vermieden werden sollen (Punkte 2 und 3 der "Grundsätze"). Zur Konkretisierung dieser Grundsätze verständigen sich die Beteiligten auf die nachfolgenden Leitlinien.

Die Leitlinien beschreiben das Verhältnis zwischen staatlichen Arbeitsschutzvorschriften und Vorschriften der Unfallversicherungsträger sowie Verfahren zur Gewährleistung der Kohärenz beider Regelwerke. Bei der konkreten Anwendung der Leitlinien respektieren BMWA, Länder und Unfallversicherungsträger wechselseitig die jeweiligen gesetzlichen Aufgabenstellungen in der Prävention und berücksichtigen die Erfordernisse der betrieblichen Praxis. In Bereichen, in denen staatliche Arbeitsschutzvorschriften einschließlich des Arbeitsschutzgesetzes nicht anwendbar sind (z. B. Freiwillig Versicherte, landwirtschaftliche Betriebsunternehmer, deren Ehegatten und mithelfende Familienangehörige, teilweise Schüler und Studenten), kann es von vornherein nicht zu Überschneidungen mit autonomem Satzungsrecht kommen. Diese Bereiche sind daher nicht Gegenstand der Leitlinien.

I. Unfallverhütungsvorschriften werden in den Bereichen erlassen, in denen es einer Ergänzung oder Konkretisierung staatlicher Arbeitsschutzvorschriften bedarf. Ausgehend vom Prinzip des Vorranges des staatlichen Arbeitsschutzrechts bietet es sich an, danach zu differenzieren, in welchen Bereichen staatliche Arbeitsschutzvorschriften vorhanden und wie sie strukturiert sind:

In einigen Bereichen gibt es staatliche Arbeitsschutzvorschriften (z. B. Gefahrstoffverordnung, Biostoffverordnung, Betriebssicherheitsverordnung), die durch ein umfassendes Regelwerk konkretisiert werden. Diese Regeln werden von Ausschüssen ermittelt, die durch staatliche Arbeitsschutzvorschriften eingesetzt sind und die die Aufgabe der Regelermittlung übertragen bekommen haben ("Technische Ausschüsse"). Diese Ausschüsse sind pluralistisch besetzt; in ihnen sind insbesondere betroffene Fachkreise, Wissenschaft, Sozialpartner, Länderbehörden und Unfallversicherungsträger vertreten. An der Erstellung der Regeln der Ausschüsse wirken auch die Unfallversicherungsträger nach Maßgabe des Abschnitts III mit. Diese Regelungssystematik deckt im allgemeinen alle Regelungserfordernisse des betreffenden Sachbereichs ab. Daher bedarf es hier im Regelfall keiner weiteren Ergänzung oder Konkretisierung durch Unfallverhütungsvorschriften.

In anderen Bereichen gibt es staatliche Arbeitsschutzvorschriften, die nicht durch ein Regelwerk im v. g. Sinne ausgefüllt werden. Hier kann eine Ergänzung oder eine Konkretisierung durch Unfallverhütungsvorschriften in Betracht kommen. Vor der Erarbeitung einer das staatliche Arbeitsschutzrecht ergänzenden oder konkretisierenden Unfallverhütungsvorschrift ist zu prüfen, ob für eine solche Unfallverhütungsvorschrift Bedarf besteht. Diese Bedarfsprüfung erfolgt in enger Abstimmung zwischen den Unfallversicherungsträgern, dem BMWA und den Ländern. Sie wird zu Beginn des üblichen Verfahrens zur Erstellung von Unfallverhütungsvorschriften durchgeführt.

Dieses Verfahren richtet sich nach den internen Regularien der Unfallversicherungsträger und nach der "Vereinbarung zwischen dem BMA und den obersten Landesbehörden zum Verfahren zur Genehmigung von Unfallverhütungsvorschriften" vom 22. Januar 1998. Danach kommen als geeignete Zeitpunkte die Übersendung der Informationen der Spitzenverbände der Unfallversicherungsträger über Vorhaben zum Erlass von Unfallverhütungsvorschriften an die Arbeitsschutzbehörden der Länder und das BMWA sowie die Aufstellung von Projektbeschreibungen in Betracht. In den Projektbeschreibungen wird das Verhältnis zu bestehendem Recht aufgezeigt. Dabei muss klar erkennbar sein, welche staatlichen Rechtsvorschriften ergänzt oder konkretisiert werden.

Bei der Bedarfsprüfung ist insbesondere der Detaillierungsgrad der staatlichen Vorschriften und das Verknüpfungsgebot nach Abschnitt II zu berücksichtigen. Die Initiative für den Erlass konkretisierender oder ergänzender Unfallverhütungsvorschriften liegt bei den Unfallversicherungsträgern.

Schließlich gibt es Bereiche, in denen außer dem Arbeitsschutzgesetz keine staatlichen Arbeitsschutzvorschriften vorhanden sind. In diesen Bereichen kann Regelungen durch Unfallverhütungsvorschriften eine besondere Bedeutung zukommen.

Die Unfallversicherungsträger berücksichtigen bei der Wahrnehmung ihres Präventionsauftrages auch die durch den Wandel der Arbeitsbedingungen entstehenden neuen Entwicklungen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz.

II. Staatliche Arbeitsschutzvorschriften und Unfallverhütungsvorschriften müssen miteinander verknüpft sein.

In den Sachbereichen, in denen Regelungen durch staatliches Arbeitsschutzrecht und Satzungsrecht getroffen sind, muss eine Verknüpfung zwischen beiden Rechtsbereichen gewährleistet sein, die zu einer schlüssigen Gesamtregelung des betreffenden Sachkomplexes führt und für den Anwender durchschaubar und verständlich ist. Hierzu wird in der künftigen Unfallverhütungsvorschrift "Grundsätze der Prävention" (BGV A1) bestimmt, dass die vom Unternehmer zu treffenden Maßnahmen zur Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren auch aus staatlichen Arbeitsschutzvorschriften zu entnehmen sind; solche werden beispielhaft aufgeführt. Dadurch werden Inhalte staatlicher Arbeitsschutzvorschriften mit dem Instrument des Verweises verbindlich auch zum Gegenstand von Unfallverhütungsvorschriften gemacht. Soweit in den Fällen des Abschnitts I Nr. 1 oder 2 ein ergänzender oder konkretisierender Regelungsbedarf für spezielle Unfallverhütungsvorschriften besteht, wird auch hier das BGV A1-Modell angewendet. Dabei wird vorwiegend ein Verweis auf einzelne Paragraphen oder Abschnitte staatlicher Arbeitsschutzvorschriften in Betracht kommen (Beispiel: "Der Unternehmer hat das Ergebnis der Gefährdungsbeurteilung gemäß § 6 Abs. 1 des Arbeitsschutzgesetzes zu dokumentieren"). Die Verknüpfungsform des Verweises trägt dazu bei, eine Unfallverhütungsvorschrift schlank und verständlich zu gestalten; dies betrifft insbesondere den Fall, dass eine evtl. erforderliche Konkretisierung staatlicher Arbeitsschutzvorschriften mit einem Verweis auf diese Vorschriften kombiniert wird. (Beispiel: "Der Unternehmer hat die erforderlichen Maßnahmen zur/zum ... Einsetzen des konkreten Arbeitsschutztatbestandes ... nach ... Einsetzen der Bestimmung/en der einschlägigen staatlichen Rechtsvorschrift ... sowie im Übrigen nach dieser Unfallverhütungsvorschrift zu treffen").

Die bisher noch vorhandenen Modelle zur Verweisung in der Form, dass staatliche Arbeitsschutzvorschriften zu Unfallverhütungsvorschriften erklärt worden sind, sind entbehrlich und werden in das o. a. Modell überführt.

In die Unfallverhütungsvorschrift sind Bestimmungen aufzunehmen, die klarstellen, dass Entscheidungen über Erlaubnisse und Ausnahmegewilligungen nach den zugrundeliegenden staatlichen Rechtsvorschriften in der Zuständigkeit der staatlichen Arbeitschutzbehörden verbleiben. Entsprechendes gilt auch für Anzeige-, Vorlage- und Benachrichtigungspflichten nach solchen Rechtsvorschriften.

Die Verknüpfung von Unfallverhütungsvorschriften mit staatlichen Arbeitsschutzvorschriften lässt die Verantwortung der Länder für den Vollzug staatlichen Arbeitsschutzrechts und die gegenseitige Verpflichtung zur engen Zusammenarbeit bei der Überwachung unberührt. Insbesondere bei der Nutzung der Möglichkeit der Unfallversicherungsträger, Anordnungen zur Durchsetzung von Pflichten aus Unfallverhütungsvorschriften zu treffen oder Ausnahmegenehmigungen zu erteilen, die (auch) Inhalte staatlicher Arbeitsschutzvorschriften zum Gegenstand haben, erlangen die bestehenden Abstimmungsverpflichtungen nach den §§ 4, 6 und 7 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über das Zusammenwirken der Träger der Unfallversicherung und der Gewerbeaufsichtsbehörden vom 26. Juli 1968 besondere Bedeutung.

III. Hilfen zur praxismgerechten Anwendung

Die Unfallversicherungsträger können aufgrund ihres Präventionsauftrages nach § 14 SGB VII unterhalb des verbindlichen Satzungsrechts Regeln und Informationsschriften erstellen. Diese sollen insbesondere Hilfestellungen für eine praxismgerechte Anwendung der staatlichen Arbeitsschutzvorschriften und der Unfallverhütungsvorschriften geben. Informationsschriften sollen dem Anwender eine weitgehend geschlossene Darstellung der für bestimmte Arbeiten zu treffenden Maßnahmen anbieten. Auf den Gebieten des Arbeitsschutzes, auf denen es in Rechtsverordnungen vorgesehene Technische Ausschüsse gibt, sind die von diesen ermittelten Regeln das vorrangige Mittel zur Konkretisierung staatlicher Arbeitsschutzvorschriften. Soweit Fachausschüsse/-gruppen der Unfallversicherungsträger in diesen Fällen einen Bedarf sehen, eigene Regeln nach dem üblichen Verfahren zu erstellen, zu ändern und zu beschließen, findet das nachstehend beschriebene "Kooperationsmodell" Anwendung:

Die Fachausschüsse/-gruppen der Unfallversicherungsträger und die technischen Ausschüsse stimmen sich bei der Erstellung von Regeln wechselseitig ab. Doppelregelungen sind zu vermeiden. Die technischen Ausschüsse können von Dritten, z. B. den berufsgenossenschaftlichen Fachausschüssen/-gruppen erstellte Regeln ggf. nach Behandlung in dem zuständigen Unterausschuss durch Vergabe einer entsprechenden Nummer in das technische Regelwerk aufnehmen. Die Urheberschaft der Regel bleibt davon unberührt und wird kenntlich gemacht. Hält der technische Ausschuss Änderungen des Regelwerks für erforderlich, so bittet er die erstellende Institution, die Möglichkeit einer Anpassung zu überprüfen. Der erstellenden Institution obliegt auch die Fortschreibung der Regeln. Die Koordinierung zwischen erstellender Institution und dem technischen Ausschuss wird dabei insbesondere durch die personelle Besetzung gewährleistet. Die Initiative zur Erstellung und Übernahme von Regeln der Unfallversicherungsträger sowie zur Änderung einer übernommenen Regel kann sowohl von den technischen Ausschüssen wie auch von den Fachausschüssen/-gruppen der Unfallversicherungsträger ausgehen.