

25 Gesetzliche Regelungen und deren Auswirkungen auf die Baustelleneinrichtungsplanung in Deutschland

*Prof. Dr.-Ing. Rainer Schach, Institut für Baubetriebswesen, TU Dresden, Institutsdirektor
Dr.-Ing. Dipl.-Wirt.-Ing. Jens Otto, Institut für Baubetriebswesen, TU Dresden, wiss. Mitarbeiter
Dipl.-Ing. Hagen Lorenz, Institut für Baubetriebswesen, TU Dresden, wiss. Mitarbeiter*

25.1 Die Baustelle als Arbeitsstätte

Die Baustelleneinrichtung beinhaltet als einen Schwerpunkt der Arbeitsvorbereitung die Einrichtung der Arbeitsstätten und Arbeitsplätze auf den Baustellen. Im Gegensatz zu den Arbeitsstätten der stationären Industrie werden diese projektabhängig nur für eine relativ kurze Dauer genutzt. Die Baustelleneinrichtung unterliegt zudem verschiedenen Einflüssen und stetigen Veränderungen, die aus dem Bauablauf und den wechselnden Gewerken auf einer Baustelle resultieren. Die Größe des Bauvorhabens, die Ausdehnung und die Lage der Baustelle, die Länge der Bauzeit, die zu erwartenden Witterungsverhältnisse sowie der durch die Bauverfahren bedingte Maschinen- und Geräteeinsatz haben auf den Umfang und die Anordnung der Baustelleneinrichtung einen wesentlichen Einfluss und bestimmen die Wirtschaftlichkeit sowie Sicherheit und Gesundheitsschutz. Seit der Gründung der Berufsgenossenschaften im Jahre 1884 im deutschen Reich hat sich ein umfassendes System an gesetzlichen Regelungen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz entwickelt, um die Arbeitnehmer vor Gefahren zu schützen, die von der Arbeit ausgehen.

Für die Einrichtung von Arbeitsstätten auf Baustellen ist die novellierte Arbeitsstättenverordnung aus dem Jahr 2004 die derzeit maßgebende Vorschrift. Gemäß dieser Verordnung gelten als Arbeitsstätte sowohl alle Orte, an denen sich Arbeitsplätze befinden, als auch die Orte, zu denen die Beschäftigten im Rahmen ihrer Arbeit Zugang haben. Mit der Baustelleneinrichtung sind die technisch-materiellen Voraussetzungen zur Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit und des Gesundheitsschutzes für die Beschäftigten auf der Baustelle zu schaffen.

25.2 Gesetzliche Regelung zur Baustelleneinrichtungsplanung

25.2.1 Europäische und Deutsche Normenhierarchie

Das gesamte Normenwerk ist sowohl auf europäischer wie auf nationaler Ebene hierarchisch aufgebaut. Auf europäischer Ebene gibt es Verordnungen (zum Beispiel die Europäische Bananenverordnung), die sich sowohl an die Europäische Gemeinschaft selbst, an die Mitgliedstaaten oder die Bürger richtet. Diese Verordnungen sind direkt wirksam und stellen bindendes Recht in allen EU-Mitgliedstaaten dar.

Neben der wirtschaftlichen Entwicklung der Europäischen Union steht seit der Unterzeichnung der „Einheitlichen Europäischen Akte“ von 1986 auch die soziale Verantwortung. Konkret sollen zum Beispiel gleiche Standards für die Arbeitsbedingungen überall in Europa gelten. Erreicht wird dies durch Veröffentlichung von Rahmen- und Einzelrichtlinien, die durch die Mitgliedsstaaten in nationales Recht umzusetzen sind. Sofern die Richtlinien nicht wortgleich umzusetzen sind, bleibt die Wahl der Methode jedem Mitgliedsstaat überlassen.

Als Beispiel für eine EU-Rahmenrichtlinie wird die Arbeitsrahmenschutzrichtlinie 89/391/EWG genannt, die am 12. 6. 1989 verabschiedet wurde. Sie wurde in Deutschland durch das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) vom 7. 8. 1996 umgesetzt. Eine Einzelrichtlinie, die sich auf diese EU-Rahmenrichtlinie bezieht, ist zum Beispiel die Achte Einzelrichtlinie 92/57/EWG vom 24. 6. 1992, die in Deutschland durch die Baustellenverordnung vom 10. 6. 1998 umgesetzt wurde. In den vergangenen Jahren wurden die Verordnungen eher weniger konkret formuliert und beschreiben eher allgemeine Schutzziele. Eine weitere Untersetzung ist daher vielfach erforderlich. Dies erfolgt neuerdings durch Regeln. Früher wurden diese Regeln auch Richtlinien genannt. In Bezug auf die Baustellenverordnung gibt es die Regeln zum Arbeitsschutz auf Baustellen (RAB).

In Abbildung 25-1 sind diese Zusammenhänge zusammenfassend dargestellt.

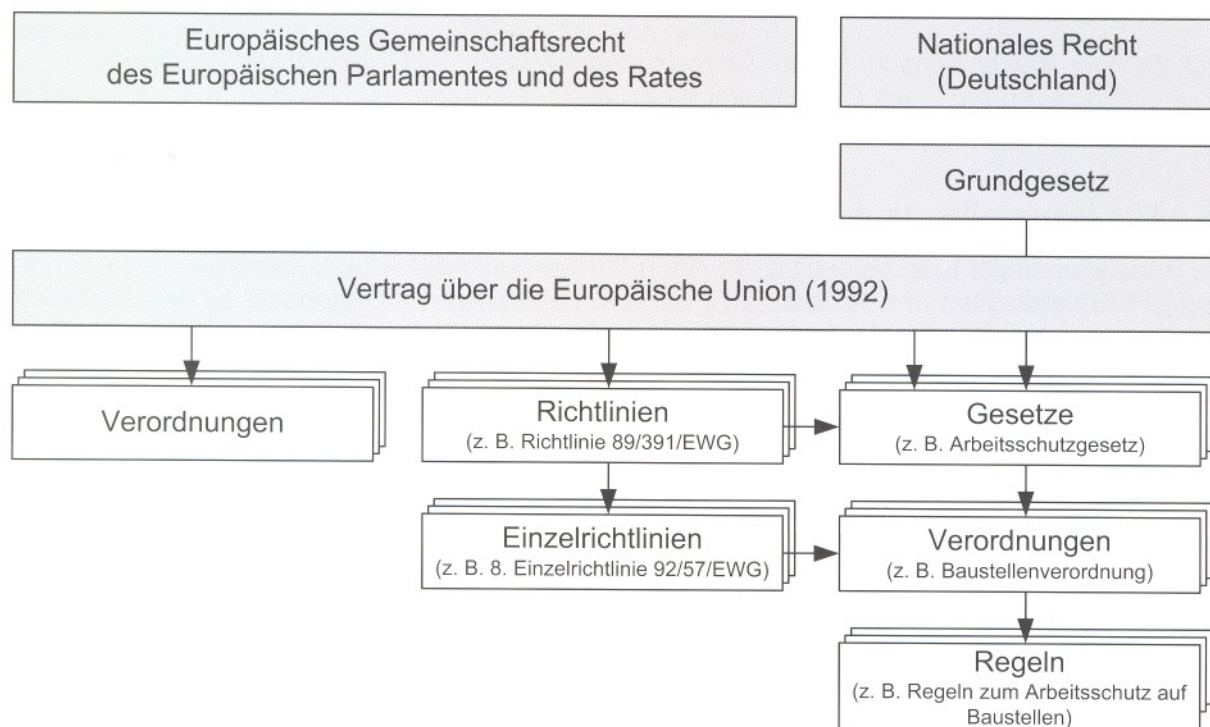


Abbildung 25-1: Europäische und deutsche Normenhierarchie im Überblick

25.2.2 Gesetzliche Regelungen zum Arbeitsschutz in Deutschland

25.2.2.1 Überblick

Nachfolgend werden die für den Bereich Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit relevanten deutschen Gesetze und Verordnungen aufgezählt und einige wichtige näher erläutert. Diese Zusammenstellung ist nicht vollständig, da im Einzelfall weitere Vorschriften berücksichtigt werden müssen.

Gesetze:

- Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)
- Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG)
- Chemikaliengesetz (ChemG)
- Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSG)
- Sozialgesetzbuch Siebtes Buch (SGB VII) - Gesetzliche Unfallversicherung
- Gesetz über elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten (EMVG)

Verordnungen:

- Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV)
- Baustellenverordnung (BaustellV)
- Berufskrankheiten-Verordnung (BKV)
- Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV)
- Gefahrstoffverordnung (GefStoffV)
- Lastenhandhabungsverordnung (LasthandhabV)
- PSA-Benutzungsverordnung (PSA-BV)
- Verordnungen zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSGV)

Regeln:

- Regeln zum Arbeitsschutz auf Baustellen (RAB zur BaustellV)
- übergangsweise gelten noch Arbeitsstättenrichtlinien (ASR zur ArbStättV 1975); diese werden vermutlich abgelöst durch die Technischen Regeln des Ausschusses für Arbeitsstätten (TRA).
- Technische Regeln für Gefahrstoffe (TRGS zur GefStoffV)
- Technische Regeln für brennbare Flüssigkeiten (TRbF)

Die für die Baustelleneinrichtung besonders wichtigen gesetzlichen Regelungen werden nachfolgend zusammenfassend erläutert.

25.2.2.2 *Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)*

Das grundlegende Gesetz für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit stellt das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) dar. Da das Gesetz gemäß § 1 ArbSchG für alle Tätigkeitsbereiche gilt, ist es auch für Arbeiten auf Baustellen anzuwenden. Das Arbeitsschutzgesetz wurde im Jahre 2004 aufgrund neuer europäischer Richtlinie novelliert und löst damit das bis dahin geltende Arbeitsschutzgesetz ab.

Der Arbeitgeber hat gemäß § 4 ArbSchG bei den Maßnahmen des Arbeitsschutzes die Arbeit so zu gestalten, dass Gefährdungen für das Leben und die Gesundheit für die Arbeitnehmer möglichst vermieden wird. Falls Gefahrenpotenziale und damit Gefährdungen in Bezug auf das gewählte Arbeitsverfahren nicht vermieden werden können, sind Maßnahmen zu treffen, die speziell diese Gefährdungen möglichst gering halten. Die Gefahren sind bereits an ihrer Quelle zu bekämpfen, indem Maßnahmen vorgesehen werden, die dem Stand der Technik, den gesicherten Erkenntnissen der Arbeitsmedizin und der Hygiene entsprechen. Ziel dieser Maßnahmen stellt die sachgerechte Verknüpfung der Technik, Arbeitsorganisation, Arbeitsbedingungen, soziale Beziehungen und der Umwelteinflüsse dar.

Gemäß § 5 ArbSchG hat der Arbeitgeber für seine Beschäftigten die mit ihrer Arbeit verbundenen Gefahren im Vorfeld zu ermitteln und fachgerecht zu beurteilen. Im Zusammenhang mit der Baustelleneinrichtung ist dabei besonders eine mögliche Gefährdung durch die Art der Gestaltung und Einrichtung der Arbeitsstätte zu untersuchen. Für die Auswahl und den Einsatz von Arbeitsmitteln, Maschinen und Geräten werden gleiche Anforderungen gestellt.

Der § 9 Abs. 3 ArbSchG nimmt direkten Bezug auf die notwendigen Fluchtwege bei Arbeiten mit erheblicher Gefahr. Die Maßnahmen zur Gewährleistung der Ersten Hilfe, Brandbekämpfung und Evakuierung der Beschäftigten werden im § 10 Abs. 1 ArbSchG beschrieben.

25.2.2.3 *Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG)*

Aufbauend auf den gesetzlichen Bestimmungen des Arbeitsschutzgesetzes richtet sich das Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG) vom 12. 12. 1973 (letztmalig geändert am 7. 11. 2006) auf die Umsetzungen entsprechend der betriebsinternen Bedingungen. Hierfür wird der Arbeitgeber unter anderem verpflichtet, Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit (SiFa) zu berufen. Deren Aufgabe ist es, den Arbeitgeber beim Arbeitsschutz und bei der Unfallverhütung in allen Fragen der Arbeitssicherheit einschließlich der menschengerechten Gestaltung der Arbeit zu unterstützen. Insbesondere haben die Fachkräfte für Arbeitssicherheit die Arbeitgeber bei der Planung, Ausführung und Unterhaltung von Betriebsanlagen bzw. von sozialen und sanitären Anlagen zu beraten. Weiterhin sollen gesicherte Erkenntnisse aus den Gebieten der Arbeitsmedizin und der Sicherheitstechnik direkte Anwendung im Unternehmen finden. Dementsprechend sind die Fachkräfte für Arbeitssicherheit in speziellen Fällen auch bei der Baustelleneinrichtungsplanung zu beteiligen.

25.2.2.4 *Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV)*

Die Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) regelt die Belange der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes für die Einrichtung und Betreuung von allen Arbeitsstätten und gilt daher auch für Baustellen. Es wird als Pflichten des Arbeitgebers festgelegt, dass die täglich genutzten Räume und Anlagen nach den Gesichtspunkten der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes einzurichten sind, um Gefahren von den Beschäftigten abzuwenden. Die Verordnung enthält dabei Anforderungen an Fluchtwege, Pausen- und Sanitärräume, Beleuchtung und Erreichbarkeit der Arbeitsplätze.

Die Verordnung über Arbeitsstätten (Arbeitsstättenverordnung–ArbStättV) vom 12. 8. 2004 dient der Umsetzung der folgenden Richtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates in nationales Recht:

- der Richtlinie 89/654/EWG des Rates vom 30. November 1989 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz in Arbeitsstätten. Dies ist die erste Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Abs. 1 der Richtlinie 89/391/EWG. (ABl. EG Nr. L 393 S. 1),
- der Richtlinie 92/58/EWG des Rates vom 24. Juni 1992 über Mindestvorschriften für die Sicherheits- und/oder Gesundheitsschutzkennzeichnung am Arbeitsplatz. Dies ist die neunte Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Abs. 1 der Richtlinie 89/391/EWG (ABl. EG Nr. L 245 S. 23) und
- des Anhangs IV (Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz auf Baustellen) der Richtlinie 92/57/EWG des Rates vom 24. Juni 1992 über die auf zeitlich begrenzte oder ortsveränderliche Baustellen anzuwendenden Mindestvorschriften für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz. Dies ist die achte Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Abs. 1 der Richtlinie 89/391/EWG (ABl. EG Nr. L 245 S. 6).

Die Arbeitsstättenverordnung vom 20. 3. 1975 wurde im Jahr 12. 8. 2004 novelliert. Vorrangiges Ziel der Novellierung war es, eine Modernisierung des Arbeitsstättenrechts entsprechend der Konzeption des Arbeitsschutzgesetzes vorzunehmen. Dementsprechend wurde die Verordnung über Arbeitsstätten umfassend auf der Grundlage des § 18 ArbSchG neu erlassen. Sie folgt somit der Regelungssystematik dieses Gesetzes und enthält lediglich Schutzziele und allgemein gehaltene Anforderungen. Den Arbeitgebern sollen durch den Verzicht auf detaillierte Vorschriften Spielräume zur Erfüllung ihrer Pflichten hinsichtlich der Einhaltung des Schutzzieles Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit eingeräumt werden.

Gerade diese Spielräume, die durch den Wegfall von Detailvorgaben der alten ArbStättV (1975), wie zum Beispiel für Raumhöhen, Abmessungen von Sitzgelegenheiten usw. entstanden sind, geben den Unternehmen die Möglichkeit, die gesetzlichen Forderungen im Rahmen der Gestaltung der Arbeitsstätten auf die betriebsbedingten Besonderheiten und innerbetrieblichen Gegebenheiten anzupassen.

In Abbildung 25-2 werden anhand einer Gegenüberstellung beispielhaft die Anforderungen an die Gestaltung von Arbeitsplätzen erläutert und Hinweise gegeben, welche Gestaltungsspielräume durch das Inkrafttreten der neuen ArbStättV (2004) gegeben sind.

| ArbStättV vom 12. 8. 2004 | ArbStättV vom 20. 3. 1975 |
|--|--|
| Anforderungen an die größenmäßige Gestaltung von Arbeitsplätzen | |
| <p>„Arbeitsräume müssen eine ausreichende Grundfläche und eine, in Abhängigkeit von der Größe der Grundfläche der Räume, ausreichende lichte Höhe aufweisen, so dass die Beschäftigten ohne Beeinträchtigung ihrer Sicherheit, ihrer Gesundheit oder ihres Wohlbefindens ihre Arbeit verrichten können.</p> <p>Die Abmessungen aller weiteren Räume richten sich nach der Art ihrer Nutzung.</p> <p>Die Größe des notwendigen Luftraumes ist in Abhängigkeit von der Art der körperlichen Beanspruchung und der Anzahl der Beschäftigten sowie der sonstigen anwesenden Personen zu bemessen.“</p> | <p>„Arbeitsräume müssen eine Grundfläche von mindestens 8,00 m² haben.“</p> <p>„Räume dürfen als Arbeitsräume nur genutzt werden, wenn die lichte Höhe</p> <ul style="list-style-type: none"> - bei einer Grundfläche von nicht mehr als 50 m² mindestens 2,50 m, - bei einer Grundfläche von mehr als 50 m² mindestens 2,75 m, - bei einer Grundfläche von mehr als 100 m² mindestens 3,00 m, - bei einer Grundfläche von mehr als 2.000 m² mindestens 3,25 m beträgt. <p>Bei Räumen mit Schrägdecken darf die lichte Höhe im Bereich von Arbeitsplätzen und Verkehrswegen an keiner Stelle 2,50 m unterschreiten.</p> <p>Die ... Maße können bei Verkaufsräumen, Büroräumen und anderen Arbeitsräumen, in denen überwiegend leichte oder sitzende Tätigkeit ausgeübt wird, oder aus zwingenden baulichen Gründen um 0,25 m herabgesetzt werden, wenn hiergegen keine gesundheitlichen Bedenken bestehen. Die lichte Höhe darf nicht weniger als 2,50 m betragen.“</p> |
| <p>„Die freie unverstellte Fläche am Arbeitsplatz muss so bemessen sein, dass sich die Beschäftigten bei ihrer Tätigkeit ungehindert bewegen können.</p> <p>Ist dies nicht möglich, muss den Beschäftigten in der Nähe des Arbeitsplatzes eine andere ausreichend große Bewegungsfläche zur Verfügung stehen.“</p> | <p>„Für jeden Arbeitnehmer muss an seinem Arbeitsplatz mindestens eine freie Bewegungsfläche von 1,50 m² zur Verfügung stehen. Die freie Bewegungsfläche soll an keiner Stelle weniger als 1,00 m breit sein.“</p> |

Abbildung 25-2: Beispielhafte Gegenüberstellung der Anforderungen an die Gestaltung von Arbeitsplätzen nach der ArbStättV 2004 und der ArbStättV 1975

25.2.2.5 Arbeitstättenrichtlinien (ASR)

Die Arbeitstättenrichtlinien (ASR) konkretisieren die Anforderungen aus der ArbStättV hinsichtlich der praxisbezogenen Anwendung und stellen damit ein wesentliches Hilfsmittel für die praktische Umsetzung der ArbStättV dar. Die ASR sind keine Rechtsnormen und haben damit keinen gesetzlichen Charakter, obwohl dies fälschlicherweise oft so gesehen wird. Sie stellen allerdings nach der bis August 2004 gültig gewesenen Arbeitstättenverordnung Regeln im Sinne von anerkannten sicherheitstechnischen, arbeitsmedizinischen und hygienischen Regeln dar. Insgesamt wurden 30 ASR erarbeitet, von denen die nachfolgenden für die Baustelleneinrichtungsplanung relevant sind.

- ASR 45/1 bis 6 Tagesunterkünfte auf Baustellen (von 11/1977)
- ASR 47/1 bis 3 und 5 Waschräume für Baustellen (von 11/1978)
- ASR 48/1 und 2 Toiletten und Toilettenräume auf Baustellen (von 11/1979)
- ASR 38/2 Sanitätsräume (von 10/1986)

Im Rahmen der Neugestaltung dieser Regelungen ermittelt der „Ausschuss für Arbeitsstätten“ (ASTA) Regeln, wie die in der ArbStättV (2004) gestellten Anforderungen erfüllt werden können. Diese Regeln sollen bis zum 24. 8. 2010 veröffentlicht werden. Der ASTA hat derzeit 15 sachverständige Mitglieder aus folgenden gesellschaftlichen Gruppen: private und öffentliche Arbeitgeber, Landesbehörden, Gewerkschaften, Unfallversicherungsträger und sachverständige Personen, insbesondere aus der Wissenschaft. Es wird zurzeit diskutiert, den alten Begriff der „Arbeitsstättenrichtlinien“ durch den neuen Begriff „Technische Regeln des Ausschusses für Arbeitsstätten“ (TRA) zu ersetzen. Aufgrund der Situation, dass diese neuen Regeln noch nicht veröffentlicht sind, wird die weitere Anwendung der alten Regeln noch empfohlen. Damit kann angenommen werden, dass die allgemein anerkannten Regeln der Technik eingehalten werden. Es bleibt abzuwarten, wie in den neuen Regeln die konkreten Vorgaben ausgestaltet sind.

25.2.3 Auswirkung der Novellierung der Arbeitsstättenverordnung (2004) auf die Baustelleneinrichtungsplanung

Mit der Novellierung der Arbeitsstättenverordnung wurde diese an die Regelungssystematik der europäischen Arbeitsschutzrichtlinien und des Arbeitsschutzgesetzes angepasst. Danach enthält die Verordnung Schutzziele und allgemein gehaltene Anforderungen, nicht aber detaillierte Vorgaben zur Einrichtung und zum Betrieb einer Arbeitsstätte. Diese Beschränkung soll den Unternehmen Raum für eine der jeweiligen Situation angepasste Ausgestaltung der Arbeitsstätten geben.

Die Unternehmen stehen somit vor die Problematik, dass die neue ArbStättV zwar größere Entscheidungsspielräume eröffnet, diese jedoch nicht mit dazugehörigen neu formulierten Regelungen hinterlegt sind. Ein baustellenspezifisches Abweichen auf der Basis von einer einzelfallbezogenen Gefährdungsermittlung, Gefährdungsbeurteilung und Maßnahmenplanung ist auf der Grundlage der neuen Arbeitsstättenverordnung möglich. Da die alten ASR jedoch als Stand der Technik anzusehen sind, werden die neuen Spielräume jedoch wieder eingeschränkt. Zwischen der gültigen ArbStättV (2004) und den alten noch gültigen ASR mit den sehr detaillierten Angaben, die wiederum auf den genaueren Vorgaben der Arbeitsstättenverordnung von 1975 aufbauen, ergibt sich eine Regelungs- und Zuordnungslücke und damit ein Handlungsdilemma für die Anwender. Dies schafft gerade bei den kleinen und mittleren Unternehmen der deutschen Bauwirtschaft bis zum Ablauf der genannten Übergangszeit deutliche Verständnis- und Rechtsunsicherheit bei der Planung der Baustelleneinrichtung.

Um die Zeit bis zum Inkrafttreten der konkretisierenden Regeln zu überbrücken, publiziert der Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI) Leitlinien zur Arbeitsstättenverordnung. Sie beinhalten Fragen zur Auslegung, Klarstellungen der Schutzziele im Hinblick auf weiterhin gültige ASR, verweisen auf weiterführende Regeln und Erkenntnisse. Im Laufe ihrer Gültigkeit werden die Leitlinien weiter ergänzt und sobald einschlägige Regeln für die Arbeitsstätten vorliegen, außer Kraft gesetzt.

Es kann angenommen werden, dass sich die allgemeinen Vorschriften über das Einrichten und Betreiben von Arbeitsstätten in den zurückliegenden Jahren entgegengesetzt zu den Forderungen und Wünsche der Bauwirtschaft und dort besonders der kleinen und mittleren Unternehmen entwickelt haben. So bestand sowohl vor Inkrafttreten der alten ArbStättV (1975) als auch zum jetzigen Zeitpunkt der allseitige Wunsch nach möglichst konkreten Vorschriften. Dabei sollte der „Humanisierung des Arbeitslebens“ und der „menschengerechten Gestaltung der Arbeit und der Arbeitsumgebung“ Rechnung getragen werden. Um auf diesem Gebiet Planungs- und Rechtssicherheit zu schaffen, wurden ganz bewusst viele Anforderungen bereits in der alten Arbeitsstättenverordnung mit konkreten Zahlen angegeben. Weitere Einzelheiten im Sinne einer Präzisierung der Verordnung wurden innerhalb kurzer Zeit mit den ASR festgelegt. Verfahrenstechnisch ist man nun wieder an der Stelle, wo Unsicherheit um sich greift und verbindliche Regelungen gewünscht werden, und zwar Regelungen, die die so genannte „Vermutungswirkung entfalten“. Eine klare Orientierung in der Gesetzeslage schafft gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer und damit einen fairen Wettbewerb untereinander. Häufig wurde die Meinung vertreten, dass damit einer beginnenden Gefahr der Abwärtsspirale beim Arbeitsschutz entgegengewirkt werden könnte.