

# Neugestaltung der rechtlichen Anforderungen der Berufsgenossenschaften im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz

Dipl.-Ing. Manfred Rentrop

stv. Leiter der Berufsgenossenschaftlichen Zentrale für  
Sicherheit und Gesundheit

BGZ



■ **Neue Grundlagen für die berufliche Prävention**

Bausteine der neuen berufsgenossenschaftlichen Präventionsarbeit

Neuordnung des Arbeitsschutzrechts

BGV A 1 „Grundsätze der Prävention“

Zusammenwirken mit der Gewerbeaufsicht

Eckpunkte eines Präventionsgesetzes

■ **Bausteine der neuen bglichen Präventionsarbeit**

**Neuordnung des Arbeitsschutzrechts**

1. Kritik
2. Abstimmungen zwischen Staat, Berufsgenossenschaften und Sozialpartnern
3. Verstaatlichung des Arbeitsschutzrechts

## ■ Neuordnung des Arbeitsschutzrechts

### 1. Kritik

- \* Masterplan „Bürokratieabbau“ des BMWA  
Thema Nr. 9: Abbau bglicher UVVen, die parallel zum staatlichen Recht bestehen.  
Thema Nr. 10: Revision der UVVen zur betriebsärztlichen und sicherheitstechnischen Betreuung in KMU
  
- \* **Henzler-Entbürokratisierungskommission in Bayern**  
Zielvorgabe: Weniger Staat - mehr Eigenverantwortung und Freiheit  
Vorschriftenabbau; Abbau von Detailregelungen;  
Effizientere staatliche Kontrollen: „Nur noch einer im Betrieb“

## ■ Neuordnung des Arbeitsschutzrechts

### 2. Abstimmungen zwischen Staat, Berufsgenossenschaften und Sozialpartnern

\* Thesenpapier

\* Leitlinien zur künftigen Gestaltung des Vorschriften- und  
Regelwerks im Arbeitsschutz

Ziele: Vermeidung von Doppelregelungen  
Rechtsbereinigung  
Erhöhung der Vorschriftentransparenz für den Betrieb

■ Thesenpapier 1999

- 1 EG-Richtlinien werden regelmäßig durch staatliches Recht umgesetzt
- 2 Neue Vorschriften werden nur bei Regelungsdefiziten erlassen
- 3 Doppelregelungen zu gleichen Sachverhalten sollen vermieden werden
- 4 Konkretisierende Vorschriften und Regeln müssen eindeutig erkennen lassen, welche Rechtsvorschriften in welcher Form konkretisiert werden

■ Leitlinienpapier 2003

- I. BG-Vorschriften werden in den Bereichen erlassen, in denen es eine Ergänzung oder Konkretisierung staatlicher Arbeitsschutzvorschriften bedarf
- II. Staatliche Arbeitsschutzvorschriften und BG-Vorschriften müssen miteinander verknüpft sein
- III. Hilfen zur praxisgerechten Anwendung

# Sicherheitstechnisches Kolloquium, Uni Wuppertal, 08. Juni 2004

## Leitlinienpapier 2003

Leitlinien zur künftigen Gestaltung des Vorschriften- und Regelwerks im Arbeitsschutz			
BG-Vorschriften		Begründung / Erläuterung	
I	1	BGV in der Regel nein	Staatl. Ausschuss und TR
	2	BGV kann in Betracht kommen	Staatl. ArbSchVorschrift ohne TR
	3	BGV kann besondere Bedeutung zukommen	keine staatliche ArbSchVorschrift
BG-Vorschriften		Ausführung	
II	BGV nach BGV A 1 – Modell		Inbezugnahme staatl. Rechts durch Verweis
BG-Regeln		Ausführung	
III	BGR im Kooperationsmodell		BGR werden ins Techn. Regelwerk übernommen

## ■ Neuordnung des Arbeitsschutzrechts

### 3. Verstaatlichung des Arbeitsschutzrechts

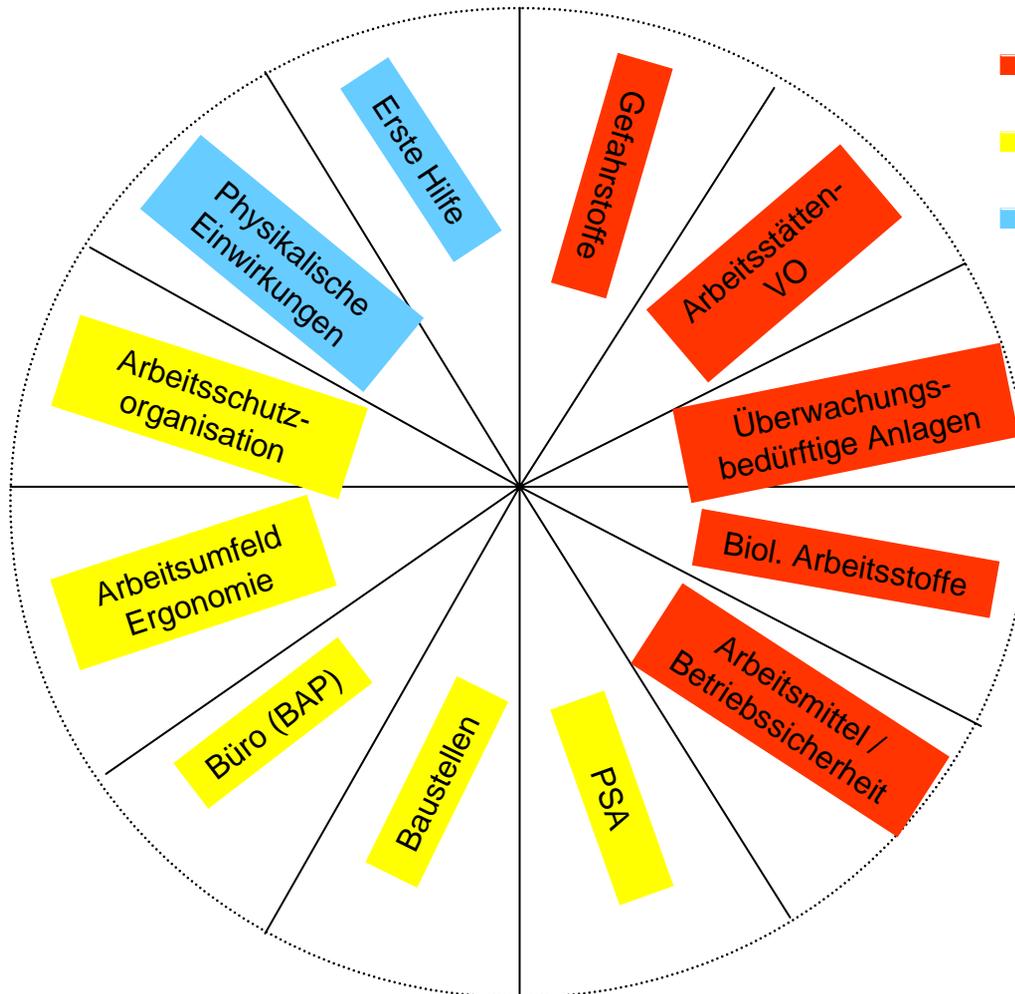
- \* Entwicklung der Vorschriften im Arbeitsschutz
- \* Staatliche Ausschüsse
- \* Staatliche und bgliche technische Regeln
- \* Entwicklung der Vorschriften im Arbeitsschutz 1970 - 2004

## ■ Verstaatlichung des Arbeitsschutzrechts

- \* Seit den Neunzigern: stetiger Trend zur Verstaatlichung des Arbeitsschutzrechts feststellbar
- \* Folge: Zurückdrängung bglicher UVVen
- \* Zunächst besetzte staatliche Rechtsfelder: Bau und Ausrüstung technischer Arbeitsmittel in Umsetzung von Binnenmarktvorschriften (Beschaffenheit)
- \* Aktuell besetzte staatliche Rechtsfelder: Vorschriften in Bereichen mit EU-Mindestanforderungen, in denen Mitgliedstaaten Freiräume bei nationaler Ausgestaltung haben (Betrieb)
- \* Jüngstes Beispiel: Betriebssicherheitsverordnung

2004

## ■ Staatliche Ausschüsse



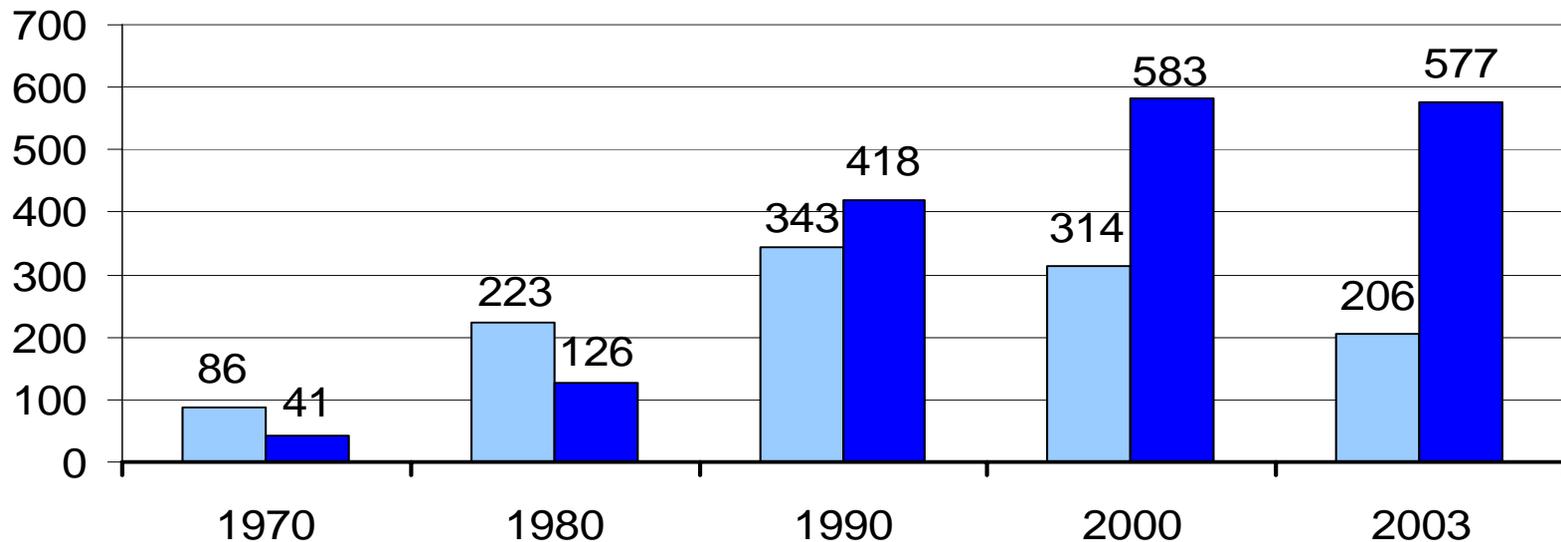
- staatl. AV und Techn. Regeln
- staatl. AV / Techn. RW / UVV / BGR
- UVV / BGR

Ausschuss für Gefahrstoffe (AGS) seit 1972  
Ausschuss für Biologische Arbeitsstoffe (ABAS) seit 1995  
Ausschuss für Sicherheit und Gesundheitsschutz auf Baustellen (ASGB) seit 2000  
Betriebssicherheitsausschuss (BSA) seit 2002  
Ausschuss für Arbeitsstätten - geplant



## ■ Staatliche und bgliche technische Regeln 1970-2003

### Anzahl staatlicher und bglicher technischer Regeln

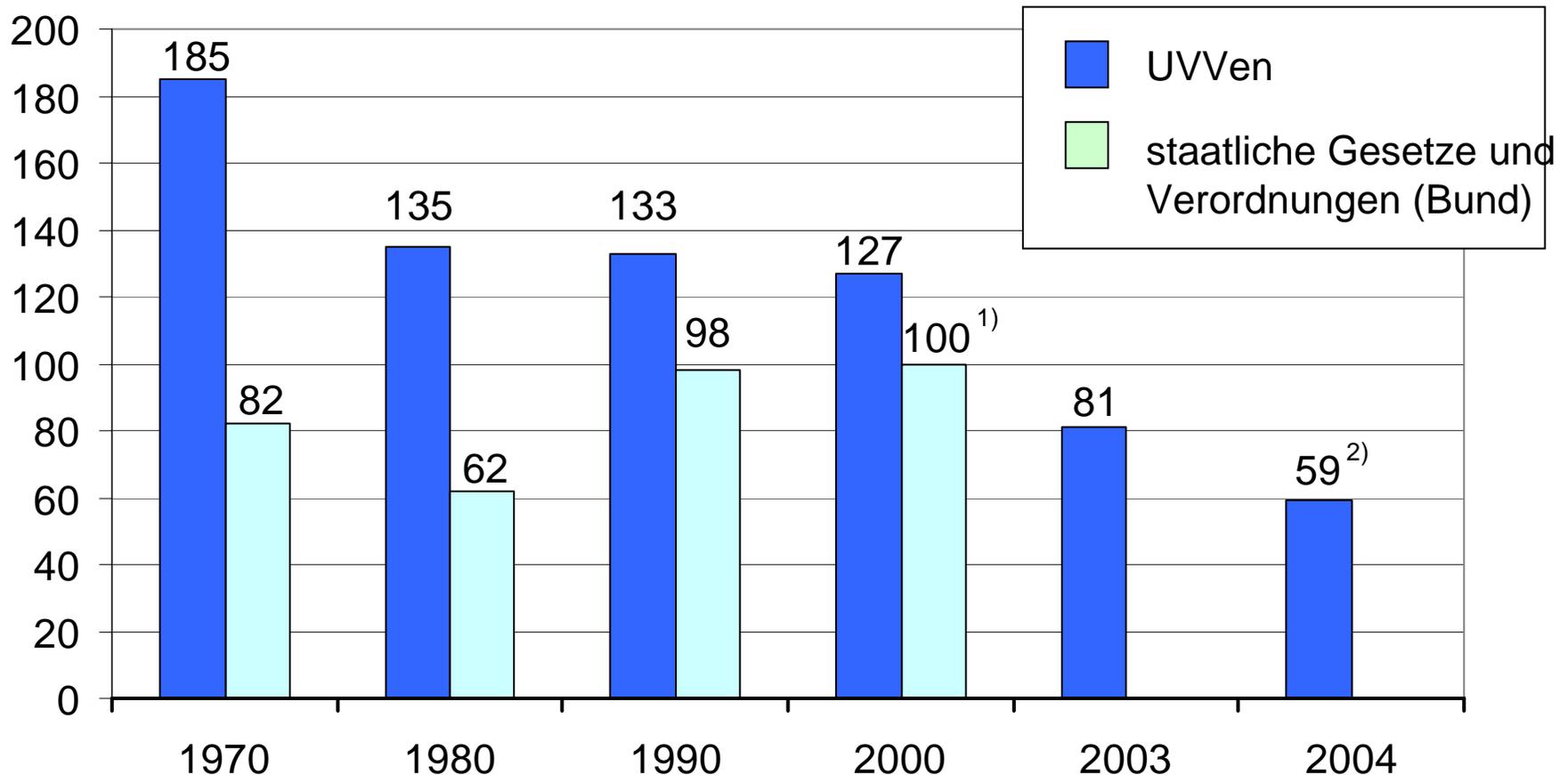


■ BG-Richtlinien, BG-Sicherheitsregeln, BG-Merkblätter, ab 2003: BG-Regeln, BG-Informationen

■ Bestimmungen Staat: Technische Regeln, Richtlinien, Technische Grundsätze, Sicherheitsregeln, Sicherheitsvorschriften

# Sicherheitstechnisches Kolloquium, Uni Wuppertal, 08. Juni 2004

## ■ Entwicklung der Vorschriften im Arbeitsschutz 1970 - 2004



1) Quelle: Unfallverhütungsbericht

2) Zurückziehung von 22 BG-Vorschriften auf Grund Beschluss MV 2/03

■ BGV A 1 „Grundsätze der Prävention“

Konstruktionselemente und Zielstellungen der neuen Basisvorschrift  
BGV A 1

- \* einheitliche und flächendeckende Anwendung
- \* allumfassender Charakter mit abstrakten Begriffen
- \* Umsetzung eines ganzheitlichen Ansatzes im Arbeitsschutz
- \* Verzicht auf Wiederholungen des staatlichen Arbeitsschutzrechts durch das Instrument der Inbezugnahme
- \* keine Durchführungsanweisungen

■ BGV A 1 „Grundsätze der Prävention“

- \* BGV A 1 als zentrales Element bei der Neugestaltung des bglichen Vorschriftenwerks
- \* Basisvorschrift für die bgliche Prävention
- \* Grundpflichten von Unternehmern und Versicherten
- \* Umfassende Geltung für alle Branchen, Tätigkeiten, Arbeitsbereiche und Arbeitsverfahren

■ BGV A 1 „Grundsätze der Prävention“

- \* Faktische Verstaatlichung des Arbeitsschutzes erfährt mit der Inbezugnahme staatlichen Rechts in der BGV A 1 einen Ausgleich
- \* Überwachungsauftrag der BGen steht auf sicherer Grundlage, falls künftig außer der BGV A 1 nur noch wenige andere BG-Vorschriften existent sein sollten
- \* Maßnahmen nach staatlichem Recht zur Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren können mit gesetzlichem Auftrag der BGen überwacht und bei Bedarf angeordnet werden

■ BGV A 1 „Grundsätze der Prävention“

- \* Bgliches Satzungsrecht nimmt Inhalte des staatlichen Arbeitsschutzrechts in Bezug (§ 2 Abs. 1)
- \* Die Anwendung des staatlichen Arbeitsschutzrechts ist als Unternehmerpflicht in der UVV verankert
- \* Konzept der Inbezugnahme vermeidet die Vermischung der Rechtssysteme aus staatlichem Arbeitsschutzrecht und bglichem Satzungsrecht
- \* Staat und BGen vollziehen ihr jeweiliges Recht
- \* Prozess der Rechtsbereinigung wird angestoßen

## ■ Rechtsbereinigung

### 1. Schritt

Mit dem Erlass der BGV A 1 werden außer Kraft gesetzt:

- \* BGV B 1 „Umgang mit Gefahrstoffen“
- \* BGV B 12 „Biologische Arbeitsstoffe“
- \* 43 BG-Vorschriften des sog. Maschinenaltbestandes  
( § 34 BGV A 1 )

Wesentliche Inhalte (Betrieb) werden in BG-Regeln überführt

## ■ Rechtsbereinigung

### 2. Schritt

Beschluss der Mitgliederversammlung 2/2003 am 28. Nov. 2003

- \* 22 weitere BG-Vorschriften können außer Kraft gesetzt werden (Doppelregelungen zur BetrSichV)

### 3. Schritt

Mit Inkrafttreten der ArbStättV wird die EG-RL „Sicherheits- und Gesundheitsschutzkennzeichnung“ umgesetzt

- \* Außerkraftsetzung der BGV A 8 (VBG 125)

## ■ Rechtsbereinigung

### 4. Schritt

Aktualisierung, ggfs. Zusammenfassung von [BGV A 6 / BGV A 7](#)  
(Regelbetreuung, Unternehmermodell)

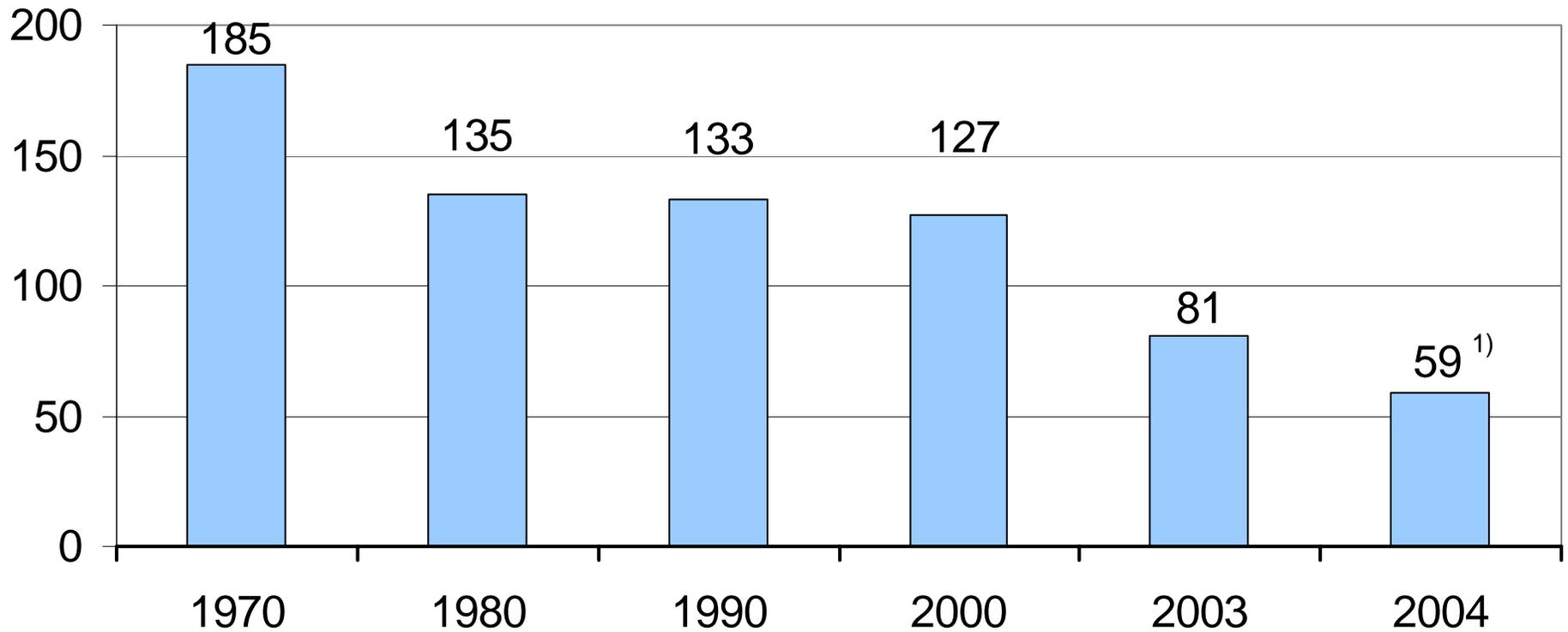
### 5. Schritt

Prüfung der Inhalte von BG-Vorschriften

- \* hinsichtlich der Identifizierung von Doppelregelungen mit dem Ziel der Außerkraftsetzung
- \* hinsichtlich [notwendiger, branchenbezogener BG-Vorschriften](#) (BAU, METALL, VERWALTUNG etc.)

# Sicherheitstechnisches Kolloquium, Uni Wuppertal, 08. Juni 2004

## ■ Entwicklung der Anzahl der UVVen 1970 - 2004



<sup>1)</sup> Zurückziehung von 22 BG-Vorschriften auf Grund Beschluss MV 2/03



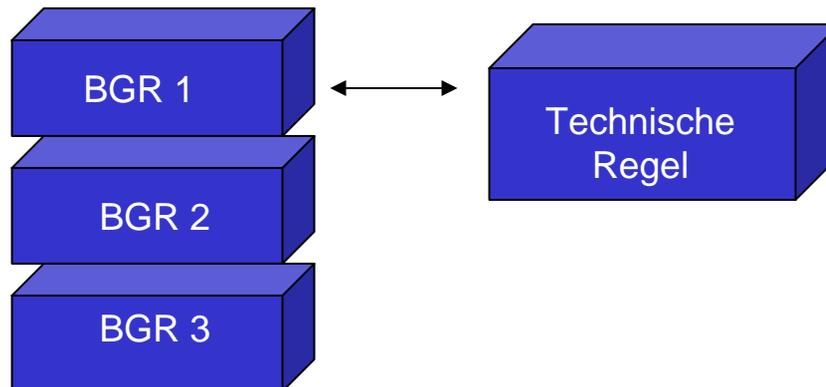
**HVBG**  
Hauptverband der  
gewerblichen  
Berufsgenossenschaften

## ■ BGV A 1 „Grundsätze der Prävention“

- \* Unterhalb der BGV A 1 wird **eine** BG-Regel „Grundsätze der Prävention“ (BGR A 1) entwickelt
- \* Im Rahmen des im Leitlinienpapier verankerten Kooperationsmodells können BG-Regeln in staatliche Regeln überführt werden
  - \* Die Urheberschaft dieser Regeln bleibt davon unberührt und wird kenntlich gemacht
  - \* Vorteil für die BG-Regel: Vermutungswirkung

■ BGV A 1 „Grundsätze der Prävention“

- \* BG-Regelwerk als Standort für Detailregelungen aus dem bisherigen BG-Vorschriftenwerk
- \* Nach dem Kooperationsmodell werden künftig auch BG-Regeln als staatliches Regelwerk im Geltungsbereich von Verordnungen (z.B. Betriebssicherheitsverordnung) mit Vermutungswirkung ausgestaltet werden können



## ■ Zusammenwirken mit der Gewerbeaufsicht

- \* Überarbeitung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über das Zusammenwirken der UVT und der Gewerbeaufsichtsbehörden (AVV) mit dem Ziel, die auf Seiten von Staat und UVT verfügbaren Ressourcen optimal zu nutzen, d.h.
- \* Vermeidung von Doppelbesichtigungen der Betriebe
- \* Vermeidung von Mehrfachprüfungen technischer Arbeitsmittel
- \* Optimierung der Zusammenarbeit, Abstimmungsprozesse

## ■ Zusammenwirken mit der Gewerbeaufsicht

### AVV (Stand 18. November 2003)

- \* Zusammenarbeit auf der Betriebsebene  
- Koordinierte Tätigkeit im Betrieb -
- \* Zusammenarbeit auf Landesebene
- \* Zusammenarbeit auf Bundesebene

## ■ Das duale Arbeitsschutzsystem / Diskussion

Während die Systemelemente im dualen Arbeitsschutzsystem „Autonomes Arbeitsschutzrecht“ und „Rechtsetzung“ konsensual – auch im Sinne der Kritiker – weiter entwickelt wurden, besteht hinsichtlich der Regelung des Aufgabenfeldes „Überwachung“ zurzeit noch erheblicher Diskussionsbedarf.

Kontrovers wird diskutiert, ob eine konsequente Umsetzung von § 21 (3) ArbSchG in Form einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über das Zusammenwirken beider Akteure (AVV) den politischen Randbedingungen und Entwicklungen ausreichend Rechnung trägt oder ob eine weitreichende Umsetzung des § 21 (4) ArbSchG (Aufgabenübertragung auf UVT) eine Lösung der anstehenden Fragen darstellen könnte.

## ■ Das duale Arbeitsschutzsystem / Diskussion

Die konsensuale Ausformulierung einer **neuen AVV**, die den kritischen Stimmen Rechnung trägt und auf eine verbesserte Koordination und Abstimmung bei Betriebsbesichtigungen zielt (Verminderung von Doppelparbeit), liegt dem BMWA zur rechtlichen Umsetzung vor.

Angesichts der Kapazitätsreduzierungen bei der Gewerbeaufsicht in den Ländern (Kommunalisierung) wird das duale System, das auf dem Grundsatz sich ergänzender Kapazitäten aufgebaut ist, in puncto Überwachung insgesamt in Frage gestellt.

Es wird zurzeit in den Ländern diskutiert und geprüft, ob Vereinbarungen zwischen UVT und Ländern in einem bundesweiten Rahmen getroffen werden sollten, die eine Übertragung der gesamten (technischen) Arbeitsschutzüberwachung auf die UVT entsprechend § 21 (4) ArbSchG zum Inhalt haben.

■ Eckpunkte eines Präventionsgesetzes

## Strategie des Bundes (BMGS) hat vier Elemente

- \* Nationaler Aktionsplan „Prävention“
- \* Deutsches Forum für Prävention und Gesundheitsförderung (DFPGF) und Stiftung PGF auf Bundesebene
- \* Gesetz für Prävention und Gesundheitsförderung
- \* Bericht der Bundesregierung

■ Eckpunkte eines Präventionsgesetzes

Präventionsgesetz  
Schwerpunkte

- \* Koordination und Kooperation
- \* Qualitätssicherung
- \* Lebensweltorientierte Maßnahmen
- \* Fortentwicklung der primären Prävention in der Sozialversicherung

■ Eckpunkte eines Präventionsgesetzes

## Zusammenfassung der Eckpunkte

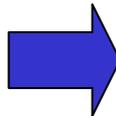
- \* Aufbau von Strukturen für eine Verbesserung der **primären** Prävention (Vorbild § 20 SGB V)
- \* Entlastung der GKV durch Belastung von RV, UV, PflegeV
- \* Einbindung der UV in einen nationalen Aktionsplan „Prävention“ sowie Mitwirkung am Präventionsbericht der Bundesregierung
- \* **Leistungen / Aufgaben der UV bleiben unberührt**  
( § 22 Abs. 1 Nr. 1 SGB I / § 14 SGB VII )

■ Neue Grundlagen für die bgliche Präventionsarbeit

Bausteine der neuen bglichen  
Präventionsarbeit

- Neuordnung Arbeitsschutzrecht
- BGV A 1
- Allgemeine  
Verwaltungsvorschrift  
(AVV)
- Präventionsgesetz

bewirken



Beseitigung des negativ belegten  
Dualismus

- Entbürokratisierung
- Wenige Grundlagenvorschriften der  
BGen
- Klare Aufgabenteilung mit dem Staat
- Stärkung der Eigenverantwortung der  
Unternehmer
- Motivation durch Kampagnen
- Nationale Gesamtstrategie  
Prävention



Vielen Dank  
für Ihre Aufmerksamkeit

Manfred Rentrop

