



ZDH

ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS

Stellungnahme

zum Kabinettsentwurf zur "Verordnung zur Änderung
von Arbeitsschutzverordnungen"

Berlin, November 2014
Abteilung Soziale Sicherung

Zusammenfassung

Die geplanten Änderungen der Arbeitsstättenverordnung sind kritisch zu sehen. Es sind entgegen der Verordnungsbegründung durchaus Ausweitungen gegenüber dem geltenden Arbeitsstättenrecht vorgesehen, die insbesondere die handwerklichen Kleinbetriebe nicht oder nur mit erheblichem Aufwand umsetzen könnten. Dies betrifft z.B. die erhöhten Anforderungen an die Beleuchtung und die Notwendigkeit einer Sichtverbindung nach außen. Auch die Ausweitung der Anforderungen an die barrierefreie Gestaltung ist problematisch. Die Ergänzung der Gefährdungsbeurteilung um die psychischen Belastungen ist ebenfalls abzulehnen, da sie zu keiner Verbesserung der Handlungssicherheit auf betrieblicher Ebene im Umgang mit dieser schwer handhabbaren Komponente der Arbeitsgestaltung führt.

Grundsätzlich wird auch die ArbStättV (wie bereits die Neufassung der Betriebssicherheitsverordnung) vom Umfang her erheblich ausgeweitet. Von derzeit gut 5 Seiten wächst der Verordnungstext auf 11 Seiten an. Dies ist nur unwesentlich der Integration der Bildschirmverordnung geschuldet, die im Wesentlichen im Anhang Nr. 6 geregelt wird. Die Ausweitung der ArbStättV trägt dabei nicht zu einem verbesserten Verständnis der Regelungsinhalte bei. Es ist bedauerlich, dass die Arbeitsschutzverordnungen kaum, dass sie sich in den Betrieben etabliert haben, komplett überarbeitet und neustrukturiert werden, anstatt nur die notwendigen Neuerungen in den bestehenden Text aufzunehmen. Insbesondere die kleinen Betriebe des Handwerks sind regelmäßig durch die komplett überarbeiteten Texte überfordert.

Änderung der Arbeitsstättenverordnung im Detail:

Begriff der Arbeitsstätten in § 2

In § 2 "Begriffsbestimmungen" ist eine Erweiterung der Definition der Arbeitsstätte vorgesehen. Danach sollen künftig auch Arbeitsräume mit Arbeitsplätzen außerhalb des Betriebsgeländes, z. B. im Privatbereich von Beschäftigten (Telearbeitsplätze), einbezogen werden.

Im Gegensatz zum Referentenentwurf gelten für Telearbeitsplätze explizit nur noch die §§ 3 und 6 (Gefährdungsbeurteilung und Unterweisung) sowie Anhang Nr. 6 (Bildschirmarbeitsplätze). Hierbei handelt es sich allerdings nicht um eine tatsächliche Einschränkung der Vorgaben. Aufgrund der weiterhin geltenden Vorgabe der Gefährdungsbeurteilung sind durch die Hintertür auch wieder alle anderen Vorgaben zu berücksichtigen. Insofern muss konkretisiert werden, was genau nicht zu berücksichtigen ist.

Ebenfalls sollte in der Verordnung geregelt werden, dass zum Zwecke der Gefährdungsbeurteilung der Telearbeitsplatz und damit die Privaträume des Arbeitnehmers durch den Arbeitgeber (bzw. die für Arbeitsschutz beauftragte Person) begangen werden dürfen. Wünscht der Arbeitnehmer dies nicht, muss alternativ ausreichend sein, wenn der Arbeitgeber die Anforderungen an den Arbeitsschutz an den Telearbeitsplatz dem Arbeitnehmer schriftlich mitgeteilt werden.

Zu § 2 Abs. 4

Die Definition der „Arbeitsplätze“ in § 2 Abs. 4 muss unbedingt dahingehend ergänzt werden, dass sich Beschäftigte dort „regelmäßig über einen längeren Zeitraum“ aufhalten müssen. Ohne diesen

Zusatz, der in der Begriffsbestimmung der geltenden ArbStättV enthalten ist, würde die Definition von Arbeitsplätzen unverhältnismäßig ausgeweitet. Eine derartige Ausweitung des Begriffs kann nicht gewollt sein. So könnte als Arbeitsplatz mit den entsprechenden Pflichten der Arbeitgeber auch beispielsweise der Platz in einem Zug während einer Dienstreise, wenn gearbeitet wird, erfasst sein. Klarer wäre es, wenn die Definition der Arbeitsplätze direkt mit der Definition der Arbeitsstätte im Zusammenhang stünde und auch die vormalige Formulierung verwendet werden würde.

Bildschirmarbeitsplätze in § 2 Abs. 5

In § 2 abs. 5 werden Bildschirmarbeitsplätze definiert: „Bildschirmarbeitsplätze sind Arbeitsplätze, die sich in Arbeitsräumen befinden und die mit Bildschirmgeräten und sonstigen Arbeitsmitteln ausgestattet sind.“ Damit würden auch für Arbeitsplätze die nur kurzzeitig für EDV-Tätigkeiten genutzt werden, die gesamten Anforderungen für Bildschirmarbeitsplätze gelten. Zeitliche Einschränkungen für kurzfristige Nutzungen wären hier zu begrüßen.

Definition "Betreiben" in § 2 Abs. 9

Gemäß § 2 Abs. 9 umfasst das Betreiben von Arbeitsstätten neben dem Benutzen und Instandhalten auch das "Optimieren". In der aktuellen Fassung der ArbStättV wird zum Betreiben ausgeführt: "Dabei hat er den Stand der Technik und insbesondere die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales nach § 7 Abs. 4 bekannt gemachten Regeln und Erkenntnisse zu berücksichtigen. Bei Einhaltung der im Satz 2 genannten Regeln und Erkenntnisse ist davon auszugehen, dass die in der

Verordnung gestellten Anforderungen diesbezüglich erfüllt sind."

Weitergehende Anforderungen als diese dürfen nicht gestellt werden, da sie im Regelfall in der Praxis nicht umgesetzt werden können. "Optimieren" in Bezug auf das Betreiben von Arbeitsstätten stellt insoweit eine komplett neue und weit über die jetzigen Regelungen hinausgehende Anforderung dar.

Psychische Belastung in der Gefährdungsbeurteilung in § 3

Durch die Aufnahme der Regelungen der bisherigen Bildschirmverordnung in die ArbStättV fließt auch die im dortigen § 3 (Beurteilung von Arbeitsbedingungen) geforderte Berücksichtigung der psychischen Belastung in die Vorgaben zur Gefährdungsbeurteilung (§ 3) im Rahmen der ArbStättV ein. Durch die Übertragung in der jetzt vorgesehenen Form beschränkt sich die Vorgabe der Berücksichtigung psychischer Belastung jedoch nicht mehr explizit auf die Bildschirmtätigkeit, sondern würde auf das gesamte Arbeitsstättenregelwerk übertragen. Insofern handelt es sich hierbei um eine völlig neue Qualität im Arbeitsstättenrecht.

Dies ist jedoch nicht zielführend. So kann eine Berücksichtigung der psychischen Belastung nur in den Bereichen fachgerecht erfolgen, in denen gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse über Zusammenhänge und geeignete Maßnahmen und Instrumente vorliegen. Dies ist jedoch bisher nur für spezifische Tätigkeiten der Fall (z.B. stark monotone Arbeiten).

Ergonomische Anforderungen in § 3a Abs. 1

Abs. 1 des § 3a "Einrichten und Betreiben von Arbeitsstätten" soll um ergonomische Anforderungen erweitert werden. Dies würde zu einer deutlichen Ausweitung des Geltungsbereichs und der Anforderungen der ArbStättV führen. Der Begriff der ergonomischen Anforderungen ist unspezifisch und lässt erheblichen Spielraum zur Auslegung. Im Kontext mit den an anderen Stellen vorgesehenen Ausweitungen entstünde ein erheblicher Regulierungsspielraum. Entsprechend muss die Einfügung der ergonomischen Anforderung hier wieder entfernt werden.

Barrierefreiheit in § 3a Abs. 2 und 3

In § 3 a "Einrichten und Betreiben von Arbeitsstätten" Abs. 3 ist vorgesehen, die Bereiche, die bei Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen barrierefrei gestaltet werden sollen, über die Arbeitsplätze, Verkehrswege, Fluchtwege, Notausgänge usw. hinaus auf Sozialbereiche wie Kantinen, Pausen-, Bereitschafts- und Sanitärräume sowie Unterkünfte auszuweiten. Damit würde das Arbeitsstättenrecht sogar weit über die Anforderungen des geltenden europäischen Rechts (EG-Arbeitsstättenrichtlinie 89/654/EWG) hinausgehen. Danach sind nur solche Sozialräume barrierefrei zu gestalten, die von den Beschäftigten mit Behinderungen genutzt werden. Im deutschen Arbeitsstättenrecht sollten keine Anforderungen gestellt werden, die über das europäische Recht hinausgehen.

Die im vorliegenden Entwurf geplanten erhöhten Anforderungen würden insbesondere der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in kleinen Betrieben schaden. Im Handwerk gibt es eine Reihe

von Betrieben, die Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen beschäftigen. Gerade für kleine Betriebe stellt die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung schon jetzt eine große Herausforderung dar – meist müssen zahlreiche Maßnahmen ergriffen werden, um den entsprechenden Arbeitsplatz zu gestalten. Insbesondere in der kleinbetrieblichen Struktur im Handwerk mit durchschnittlich nur 5 bis 10 Mitarbeitern in einem Betrieb ist der Aufwand verhältnismäßig groß. Die Bereitschaft von Kleinbetrieben zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderung wird konterkariert, wenn die Anforderungen weiter zunehmen. Zwar ist es grundsätzlich wünschenswert, dass alle Bereiche der Arbeitsstätte für Beschäftigte mit Behinderungen barrierefrei gestaltet sind. Dies jedoch gesetzlich festzulegen, würde die Betriebe in vielen Fällen vor unlösbare Probleme stellen; notwendige Umbaumaßnahmen wären entweder zu teuer oder könnten baulich überhaupt nicht realisiert werden. Die barrierefreie Gestaltung der sonstigen Sozialbereiche bei Beschäftigung von Behinderten darf nicht zwingend sein.

Auch die Möglichkeit der Beantragung des Arbeitgebers gem. Abs. 3 zu Ausnahmen von diesen Regelungen im Einzelfall stellt einen nicht zu rechtfertigenden bürokratischen Aufwand, insbesondere in kleinen und mittleren Betrieben, dar.

Wartung von Anlagen in § 4 Abs. 3

In § 4 Abs. 3 des Verordnungsentwurfs soll die Anforderung der "sachgerechten Wartung" gestrichen und durch "Instandhaltung" ersetzt werden. Durch diese Änderung würden die Anforderungen nicht nur erhöht, sie wären auch in vielen Fällen nicht sachgerecht. So weisen z.B. die er-

wählten Feuerlöscher typischerweise eben keine Abnutzung auf. Eine "Instandhaltung" ist neben der Wartung und Funktionsprüfung überhaupt nicht möglich. Daher sollte hier der Absatz 3 aus der aktuellen ArbStättV übernommen werden.

Unterrichtung und Unterweisung von Beschäftigten nach § 6

In § 6 wird die Unterrichtung und Unterweisung von Beschäftigten neu aufgenommen. Es ist vorgesehen, dass Arbeitgeber die Beschäftigten über die Ergebnisse der Gefährdungsbeurteilung und die auf deren Basis getroffenen Maßnahmen unterrichten.

Die Unterrichtung / Unterweisung ist anlassbezogen, aber mindestens jährlich zu wiederholen. Inhalt und Zeitpunkt sind vom Arbeitgeber schriftlich festzuhalten. Die Einführung einer regelmäßigen Unterweisungspflicht entspräche zwar grundsätzlich der sonst üblichen Systematik des Arbeitsschutzrechts. Allerdings sind die allgemeinen Anforderungen zur Unterweisung in § 12 des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG) ausreichend. Der geplante § 6 sollte daher gestrichen werden.

Im Übrigen würde die geplante Unterweisungspflicht zu weit greifen. Sofern sie hier eingeführt werden soll, sollte sie explizit auf die für den jeweiligen Arbeitnehmer relevanten Arbeitsbereiche beschränkt werden, analog zu den Vorgaben in § 12 Abs. 1 des ArbSchG. Insbesondere die Wiederholung der Unterweisung mindestens einmal jährlich und die Pflicht zur Dokumentation stellen eine deutliche Erhöhung der Anforderungen dar und müssen gestrichen werden.

Überdies regen wir eine Klarstellung an, nach der im Falle des Erhalts des geplan-

ten § 6 die Unterweisung auch im Zusammenhang mit anderen Unterweisungen, die nach anderen Rechtsvorschriften durchgeführt werden, erfolgen kann. Die gestellten Anforderungen an die Dokumentation sollten von der "gemeinsamen Unterweisung" unberührt bleiben. Die Unternehmer sollten nicht gezwungen sein, mit der stichworthaften Dokumentation der Unterweisungsinhalte zugleich auch eine Zuordnung zu den verschiedenen Rechtsbereichen festhalten zu müssen. Hierbei sollte es lediglich darauf ankommen, dass in der Gesamtheit aller Unterweisungen alle zu vermittelnden Inhalte berücksichtigt werden.

Darüber hinaus würde die vorgesehene Regelung zur Unterweisung den spezifischen Anforderungen der Bauwirtschaft sowie anderen Bereichen des Handwerks mit wechselnden Tätigkeitsorten nicht gerecht. Zu den Besonderheiten der Baubranche gehört, dass Arbeitnehmer nicht ortsgewandt tätig sind, sondern auf ständig wechselnden Baustellen mit sich stetig verändernden Arbeitsplätzen eingesetzt werden, womit sich ihre Arbeitsstätte dem Baufortschritt ständig anpassen muss. Nach der Neuregelung der Unterweisung der Beschäftigten in § 6 des Referentenentwurfs ist diese bei wesentlichen Änderungen der Tätigkeiten der Beschäftigten oder Arbeitsstätte unverzüglich zu wiederholen, wobei Inhalt und Zeitpunkt der Unterweisung vom Arbeitgeber schriftlich festzuhalten sind. Problematisch ist dabei die Frage, ob jeder Einsatz auf einer neuen Baustelle auch dann eine wesentliche Änderung darstellt, wenn es sich stets um die gleiche Art der auszuführenden Tätigkeiten handelt. Da dies von der Verpflichtung zur Wiederholung der Unterweisung und der entsprechenden Dokumentation nicht mit umfasst werden sollte, ist zur Vermeidung ungerechtfertigter Mehrbelas-

tungen für die Unternehmen der Bauwirtschaft an dieser Stelle eine klarstellende Regelung erforderlich.

Unterweisung in Erster Hilfe § 6 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 Nr. 2

Aus dem aktuell geplanten § 6 Abs. 1 Nr.4 könnte in Verbindung mit Abs. 2 Nr. 2 auch abgeleitet werden, dass alle Beschäftigten nicht nur in Bezug auf das Verhalten zu unterweisen sind, sondern auch im Bereich der ersten Hilfe auszubilden. Dies wäre unangemessen und würde weit über die bestehenden Vorschriften (ArbSchG, DGUV Vorschrift 1) hinausgehen. Eine entsprechende Klarstellung sollte daher vorgenommen werden.

Übergangsvorschriften nach § 8

Die Übergangsvorschriften in § 8 sollen geändert werden. Für Arbeitsstätten, die am 1. Mai 1976 bereits errichtet waren bzw. die am 20. Dezember 1996 eingerichtet waren oder mit deren Einrichtung vor diesem Zeitpunkt schon begonnen worden war und für die zum Zeitpunkt der Einrichtung die Gewerbeordnung keine Anwendung fand, soll die bislang geltende Übergangsvorschrift längstens bis zum 31.12.2020 gelten. Begründet wird dies damit, dass die Übergangsvorschriften in der Praxis Ende 2020 keine Rolle mehr spielen würden. Mit der Einführung einer Befristung würde das deutsche Arbeitsstättenrecht über die Anforderungen der EG-Arbeitsstättenrichtlinie hinausgehen.

Gerade in der kleinbetrieblichen Struktur des Handwerks finden sich durchaus Arbeitsstätten, bei denen es in Folge eines Wegfalls der Frist zu Unvereinbarkeiten zwischen Denkmalschutz und Arbeitsstättenrecht kommen könnte. Solche seit lan-

gem gewerblich genutzten Räumlichkeiten könnten unter den dann geltenden Regelungen entweder überhaupt nicht mehr genutzt oder nur unter erheblichem Aufwand angemessen umgebaut werden.

Grundsätzlich ist auch zu bedenken, dass die Nutzung von Gebäuden deutlich längeren Innovationszyklen unterliegt als die Nutzung von z.B. Anlagen und Maschinen. Und sollten wie in der Begründung des Kabinettsentwurf angegeben Übergangsvorschrift in der Praxis tatsächlich keine Rolle mehr spielen sollte, könnte die Regelung weiter bestehen, ohne dass Abstriche an Sicherheit und Gesundheitsschutz gemacht werden müssten. Eine Bestandsschutzregelung für bestehende Arbeitsstätten ist daher dringend erforderlich. Dies hat sich in den letzten Jahren bei der Erarbeitung von Arbeitsstättenregeln im Arbeitsstättenausschuss deutlich gezeigt. Schon im Zuge der letzten Novellierung der ArbStättV 2004 hätte es dringend einer Bestandsschutzregelung bedurft.

Neue Ordnungswidrigkeitentatbestände nach § 9

In § 9 sollen neue Ordnungswidrigkeitentatbestände aufgenommen werden. So sollen z.B. ein Verstoß gegen die Unterweisungs- und Dokumentationspflicht sowie Verstöße gegen die bisherigen Regelungen der Bildschirmarbeitsverordnung als Bußgeld-Tatbestände aufgenommen werden.

Aus Sicht des Handwerks ist dies nicht zielführend. Insbesondere auch Verstöße gegen die Unterweisungs- und Dokumentationspflicht nach § 6 als Bußgeld-Tatbestand einzuführen würde zu einer ungerechtfertigten Mehrbelastung führen. Ein Bußgeld sollte nur bei erhöhter Ge-

fährdungslage, wie z.B. im Gefahrstoffrecht, gelten.

Beleuchtung und Sichtverbindung in Anhang 3.4

Im Anhang Punkt 3.4 werden die Anforderungen an die "Beleuchtung und Sichtverbindung" dargestellt. Darin ist vorgesehen, dass Arbeitsräume, Kantinen, Pausen-, Bereitschafts- und Erste-Hilfe-Räume sowie Unterkünfte künftig ausreichend Tageslicht erhalten und eine Sichtverbindung nach außen haben müssen. Hierbei handelt es sich um die Wiedereinführung einer Vorgabe. Damit würde das deutsche Arbeitsstättenrecht erneut über die Anforderungen der EG-Arbeitsstättenrichtlinie hinausgehen, die lediglich "möglichst ausreichendes Tageslicht" fordert.

Im Vergleich zur aktuellen Rechtslage würden sich die Anforderungen in dreifacher Hinsicht verschärfen:

1. Anforderung nach ausreichend statt möglichst ausreichend Tageslicht,
2. Anforderung nach einer Sichtverbindung nach außen sowie
3. Anforderung eines größeren Geltungsbereichs (nämlich Kantinen, Pausen-, Bereitschafts- und Erste-Hilfe-Räume sowie Unterkünfte).

Während in der aktuellen Regelung für Arbeitsräume ohne entsprechendes Tageslicht gilt, dass eine angemessene künstliche Beleuchtung ausreicht, sind im vorliegenden Verordnungsentwurf nur drei Ausnahmen vorgesehen (1. Betriebstechnische Gründe bei Arbeitsräumen, 2. Verkaufs-, Schank- und Speiseräume sofern sie unter der Erdgleiche oder innerhalb von Einkaufszentren liegen, 3. Arbeitsräume mit mehr als 2.000 qm Fläche, sofern Oberlichter vorhanden sind).

Die vorgesehenen Verschärfungen in Anhang 3.4 würden für das Handwerk zu erheblichen Problemen führen. An der Umsetzung der geplanten Vorgaben würde ein Teil der Betriebe scheitern, zumal die Anforderung nach einer Sichtverbindung nach außen rein bautechnisch teilweise nicht erfüllbar ist. Einzelne Arbeitsstätten oder z.B. auch Sozialräume, wie Kantinen, müssten geschlossen werden. In Fällen, in denen durch Umbaumaßnahmen die Anforderungen erfüllt werden können, würden unangemessen hohe Umbaukosten resultieren.

Daher sollte der Anhang 3.4 unverändert bleiben, zumindest sollte aber auf die Anforderung einer Sichtverbindung verzichtet werden. Grundsätzlich muss zudem auch für alle seit 2004 neu gebauten oder eingerichteten Arbeitsstätten sowie grundsätzlich für Kantinen, Pausen-, Bereitschafts- und Erste-Hilfe-Räume sowie Unterkünfte explizit Bestandschutz gelten.

Übernahme aus der Bildschirmarbeitsverordnung in Anhang Nr. 6.1

Gemäß Anhang Nr. 6.1 (neu) sind in Bezug auf Bildschirmarbeit "insbesondere regelmäßige Pausen oder Unterbrechungen durch andere Tätigkeiten vorzusehen". Diese aus der Bildschirmarbeitsverordnung (BildschirmarbV) übernommene Klausel ist veraltet und sollte gestrichen werden. Sie stammt aus einer Zeit mit einer im Vergleich zu heutiger Hardware schlechten Bildschirmtechnologie. Moderne Bildschirme belasten das Auge erheblich geringer. Diese und andere neue Erkenntnisse müssen in den Vorgaben für Bildschirmarbeit berücksichtigt werden.

Die geforderte regelmäßige Unterbrechung der eigentlichen Bildschirmarbeit ist auch mit anderen Vorgaben der Verord-

nung nicht vereinbar. Denn es ist bereits festgestellt worden, dass regelmäßige Unterbrechungen (von Bildschirmarbeit) eine typische psychische Belastung darstellt und Maßnahmen ergriffen werden sollten, damit eine Arbeit nicht mehr häufig unterbrochen wird. Zumindest Absatz 2 sollte daher gestrichen werden.

Artikel 3

In Artikel 3 ist das Inkrafttreten der Neufassung der ArbStättV geregelt. Sie soll danach am Tag nach der Verkündung in Kraft treten. Für das Inkrafttreten sollte aber eine angemessene Frist von z.B. 6 Monaten nach der Veröffentlichung festgelegt werden. Damit würde den Akteuren die Möglichkeit gegeben, die neuen Anforderungen, vor allem baulicher Art, umzusetzen. Insbesondere Klein- und Kleinstbetriebe sind auf Hilfestellungen und Handlungshilfen zur Umsetzung der neuen Verordnung angewiesen. Die Erarbeitung der entsprechenden Handlungshilfen bedarf aber einer gewissen Zeit.

