

Zusammenwirken von Arbeitsstättenrecht und Bauordnungsrecht

Ein Rechtsgutachten



baua: Bericht kompakt

Bauliche Anforderungen an Arbeitsstätten sind vor allem in der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) und dem Bauordnungsrecht festgelegt. Immer wieder gibt es bei der Abnahme von Produktions- oder Bürogebäuden Probleme, weil die Anforderungen der Arbeitsstättenverordnung nicht genügend beachtet wurden. Die Folge sind Diskussionen über die – vermeintlich – widersprüchlichen Anforderungen im Arbeitsstätten- und Bauordnungsrecht. Um die Beziehungen zwischen den beiden Rechtsgebieten zu klären, hat die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) die Schnittstellen von Bauordnungs- und Arbeitsstättenrecht ermitteln und bewerten lassen. Es soll das Zusammenwirken von Arbeitsstätten- und Bauordnungsrecht dargestellt werden. Vorrang hat dabei die Regelung, die zu einem höheren Schutzniveau für die Beschäftigten führt.

Die BAuA hat ein Rechtsgutachten beauftragt, welches die Vorschriften des Arbeitsstättenrechts und des Bauordnungsrechts auf mehreren Regelungsebenen gegenüberstellt und vergleicht. Es betrachtet die Umsetzung des europäischen Gemeinschaftsrechts in nationales Recht, dann wird die Arbeitsstättenverordnung auf baurechtsrelevante Inhalte untersucht und diese mit den Anforderungen der Musterbauordnung sowie den Landesbauordnungen verglichen. Zusätzlich wurden die Industriebauordnung, die Schulbauordnung, die Verkaufsstättenverordnung sowie die Versammlungsstättenverordnung einbezogen. Da diese Rechtssetzungen unterschiedliche Zwecke verfolgen, können sich Schnittstellen, aber auch Widersprüche ergeben, insbesondere, wenn die nachgeordneten Regelungsebenen (nicht-normative Anforderungen) wie Arbeitsstättenregeln, Verwaltungsvorschriften und DIN-Normen einbezogen werden, die in der Praxis eine wichtige Rolle haben. Die Ergebnisse dieser materiellen Klärungen wurden zusammengefasst und prozedurale Probleme bei der Integration des Arbeitsstättenrechts in Bauprojekten aufgezeigt und Handlungsvorschläge formuliert.

Schutzniveau für Beschäftigte als Maßstab

Im Arbeitsstättenrecht wurde in der 2016 überarbeiteten Arbeitsstättenverordnung in § 3a Abs. 4 klargestellt: „Anforderungen in anderen Rechtsvorschriften, insbesondere im Bauordnungsrecht der Länder, gelten vorrangig, soweit sie über die Anforderungen dieser Verordnung hinausgehen.“ Damit ist ein eindeutiges Rangverhältnis zu anderen Rechtsvorschriften festgelegt.

Im deutschen Bauordnungsrecht wurde in Umsetzung eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 16.10.2014 (C-100/13) der Anhang I der europäischen Bauproduktenverordnung (VO 305/2011/EU) als Leitbild festgelegt. Hier wird auch die Gesundheit der Beschäftigten als Maßstab für die Si-

cherheit von Bauwerken normiert. Damit sind laut Rechtsgutachten auf rechtlicher Ebene Widersprüche ausgeräumt und eindeutige Antworten im Gefahrenschutz möglich: **Es gilt das jeweils höhere Schutzniveau für den Schutz der Beschäftigten.**

Vergleich: ArbStättV und europäische Arbeitsstätten-Richtlinie 89/654 EWG

Die ArbStättV setzt die Europäische Richtlinie RL 89/654/ EWG um. Die vereinzelt vorhandenen Abweichungen sind unproblematisch, i. d. R. begrifflicher Natur und nutzen nur die vorgesehenen Gestaltungsspielräume.

Vergleich: ArbStättV und Bauproduktenrecht

Bauwerke entstehen durch das Zusammenfügen von Bauprodukten. Im europäischen Bauproduktenrecht beziehen sich deshalb die grundlegenden Anforderungen auf die Sicherheit des Bauwerkes, die im Anhang I der europäischen Bauproduktenverordnung (VO 305/2011/EU) normiert sind. Aus den Anforderungen des Bauwerkes sind die Anforderungen an Bauprodukte abzuleiten und dementsprechende Bauprodukte auf Grundlage deklarerer Leistungswerte eines Bauprodukts auszuwählen. Die Umsetzung dieses Prinzips in nationales Recht wurde mit Nachdruck gefordert. Es ist daher konsequent, dass § 3 der Musterbauordnung seit 2016 eine Berücksichtigung des Anhang I der Bauproduktenverordnung umfasst. In Nr. 3 dieser Grundanforderungen sind ausdrücklich die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer einbezogen. **Der Vergleich des Anhangs der ArbStättV mit dem Anhang I der VO 305/2011/EU zeigt, dass die Anforderungen übereinstimmen oder sich systematisch ergänzen.**

Vergleich: ArbStättV und Musterbauordnung (MBO)

Grundsätzlich stehen ArbStättV und MBO in keinem problematischen Verhältnis zueinander. Die Anforderungen der

ArbStättV, die das Einrichten oder Betreiben der Arbeitsstätte durch den Arbeitgeber regeln, haben keine baurechtliche Bedeutung. Hingegen sind andere Normen auch baurechtsrelevant, wie z. B. Anforderungen an Raumhöhen, Fluchtwege und Notausgänge. Hier existieren Schnittstellen, die aber mit dem § 3a Abs. 4 sowie §§ 3 und 16 MBO aufgelöst werden können. Andere Normen finden eine Entsprechung in der MBO, z. B. Nr. 3.7 Lärm des Anhangs der ArbStättV. Auch für diese Normengruppe lassen sich keine Widersprüche feststellen. Grundsätzlich sieht das Gutachten die Möglichkeit eines ergänzenden Nebeneinanders beider Regelungssysteme.

Vergleich: ArbStättV und Landesbaurecht

Die Bundesländer erlassen entsprechend ihrer Gesetzgebungskompetenz eigene Landesbauordnungen, die von der MBO abweichen können. Das Gutachten hat deshalb untersucht, inwiefern die Landesbauordnungen von der MBO abweichen und ob dies mit Blick auf die ArbStättV relevant ist. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass sich aus den inhaltlichen Anforderungen der Landesbauordnungen jeweils keine Widersprüche zur ArbStättV ergeben. Beide Regelungssysteme ergänzen sich, sind aber aufgrund ihrer unterschiedlichen Regelungsziele nicht identisch. Die Anknüpfungspunkte zur ArbStättV sind auch im Landesrecht vorhanden und ermöglichen eine unionsrechtskonforme Auslegung des Baurechts. Darüber hinaus weichen die Landesbauordnungen auch bei den für die ArbStättV bedeutsamen Stellen, an denen die MBO genaue Maße vorgibt, nicht zum Nachteil der geschützten Personenkreise von diesen Maßen ab.

Weniger einheitlich ist die Art der Berücksichtigung der ArbStättV im Baugenehmigungsverfahren. Da das Arbeitsstättenrecht kein aufdrängendes Recht im Sinn von § 63 S. 1 Nr. 3 sowie § 64 S. 1 Nr. 3 MBO ist, muss es von den Bauaufsichtsbehörden nicht explizit berücksichtigt werden. In einem Teil der Länder wird die ArbStättV im ordentlichen sowie im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren von Amts wegen einbezogen, in anderen nur auf Antrag des Bauherrn. In anderen Ländern wird eine Prüfung von Anforderungen der ArbStättV explizit ausgeschlossen, in weiteren Landesbauordnungen werden keine expliziten Regelungen getroffen. **Das Gutachten weist darauf, dass beim Bauherrn und/oder Arbeitgeber Rechtsunsicherheit darüber bestehen könnte, inwieweit die ArbStättV im Einzelfall Gegenstand der Prüfung der Bauaufsichtsbehörden ist.** Unabhängig davon ist in einem Bauvorhaben der Arbeitgeber zur Einhaltung des Bauordnungsrechts und der ArbStättV verpflichtet.

Vergleich: Arbeitsstättenregeln und Technische Baubestimmungen

Unterhalb der Normenebene wird das Arbeitsstättenrecht durch Technische Regeln für Arbeitsstätten (ASR) und das Bauordnungsrecht durch Technische Baubestimmungen ausgestaltet und z. B. der Stand der Technik konkretisiert. Die ASR sind keine verbindlichen Rechtsnormen. Ein Arbeit-

geber kann anstelle der ASR andere Maßnahmen einsetzen, wenn diese die gleiche Sicherheit und den gleichen Schutz der Beschäftigten erreichen. Soll von Anforderungen in ASR abgewichen werden, ist im Rahmen einer Gefährdungsbeurteilung ein gleichwertiges Schutzniveau nachzuweisen. Ausnahmen von den Vorschriften der ArbStättV und ihres Anhangs können nach § 3a Abs. 3 ArbStättV auf schriftlichen Antrag des Arbeitgebers von den für den Arbeitsschutz zuständigen Behörden der Länder zugelassen werden, wenn der Arbeitgeber andere, ebenso wirksame Maßnahmen trifft oder die Durchführung der Vorschrift im Einzelfall zu einer unverhältnismäßigen Härte führen würde und die Abweichung mit dem Schutz der Beschäftigten vereinbar ist.

Technische Baubestimmungen sind ebenfalls dokumentierte allgemein anerkannte Regeln oder gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse. Sie sind nach § 85a Abs. 1 MBO zu beachten. Eine Abweichung ist gestattet, wenn u. a. die allgemeinen Anforderungen in § 3 MBO in gleichem Maß erfüllt werden. Im Gutachten wurde auch auf mögliche Kollisionen von Technischen Baubestimmungen mit dem Arbeitsstättenrecht eingegangen. Mögliche Kollisionsfälle könnten dazu führen, dass eine richtlinienkonforme Auslegung des Bauordnungsrechts in einzelnen Punkten nicht möglich ist.

Teilweise werden in den ASR oder in den DIN-Normen Sachverhalte geregelt, die im jeweils anderen Regelwerk nicht thematisiert werden. Vereinzelt formulieren ASR strengere, konkrete Anforderungen als die Musterbauordnung oder Landesbauordnungen.

Die ASRA1.2 fordert in Abhängigkeit von der Raumgröße eine lichte Raumhöhe in Arbeitsräumen von mindestens 2,50m; in der MBO und den Landesbauordnungen wird aber für Aufenthaltsräume nur eine lichte Höhe von 2,40m gefordert, teilweise sind weitere Abweichungen nach unten zulässig. Die größere lichte Raumhöhe in der ASR ist darin begründet, dass in der ArbStättV zusätzlich zu Sicherheit und Gesundheit auch das Wohlbefinden als Maßstab zu berücksichtigen ist. Für Arbeitsräume bis zu 50 m², in denen überwiegend leichte oder sitzende Tätigkeit ausgeübt wird, lässt die ASRA1.2 aber grundsätzlich eine Reduzierung auf das Maß nach Landesbaurecht zu, wenn in einer Gefährdungsbeurteilung überprüft wurde, dass es dadurch zu keiner Beeinträchtigung von Sicherheit, Gesundheit und Wohlbefinden kommt.

Zur Sicherung von Absturzkanten müssen nach ASRA2.1 Umwehrungen mindestens 1,00 m hoch sein, bei Absturzhöhen von mehr als 12 m müssen Umwehrungen mindestens 1,10 m hoch sein, dies gilt auch für Geländer an Treppen. Bei Brüstungen darf die Höhe bis auf 0,80 m verringert werden, wenn die Tiefe der Umwehrung mindestens 0,20 m beträgt und durch die Tiefe der Umwehrung ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist. In § 38 MBO wird für Absturzhöhen zwischen 1 m bis 12 m eine Höhe der Umwehrung von mindestens 0,90 m gefordert.

In DIN 18065, die als eingeführte Technische Baubestimmung zu beachten ist, wird in Tabelle 1 Nr. 6.8.2 für Treppen aber ausdrücklich auf die weitergehenden Anforderungen des Arbeitsstättenrechts hingewiesen. Keine Konflikte bestehen bei Absturzhöhen von mehr als 12 m.

Viele Regelungen der ASR V3a.2 für die barrierefreie Gestaltung von Arbeitsplätzen finden – auch hinsichtlich konkreter Maße – in der DIN-Norm 18040-1 für barrierefreies Bauen eine Entsprechung. Allerdings diskutiert das Gutachten mögliche Widersprüche.

Zum Beispiel fordert die ASR V3a.2 zu Anhang A1.8 in Nr. 28 die zusätzliche Anbringung von Handläufen an Treppen in Höhe von 0,65 m für Kleinwüchsige. Im Abschnitt 4.3.6.3 Handläufe der DIN-Norm 18040-1 fehlt diese Anforderung. Beide Regelungssysteme sind miteinander vereinbar. Entsprechend ist eine richtlinienkonforme Auslegung des Bauordnungsrechts mit Blick auf die barrierefreie Gestaltung von Arbeitsplätzen in Ermangelung einer klar entgegenstehenden Regelung möglich und – soweit die DIN-Norm keine Aussage trifft – auch erforderlich.

Untersuchung weiterer Technischer Baubestimmungen

Die **Industriebaurichtlinie** regelt in Punkt 1 die Mindestanforderungen an den Brandschutz von Industriebauten. Hinsichtlich des Arbeitsstättenrechts ergeben sich Berührungspunkte zu § 4 Abs. 3-6 ArbStättV, zu den Punkten 2.2 Maßnahmen gegen Brände und 2.3 Fluchtwege und Notausgänge des Anhangs der ArbStättV sowie zu den dazugehörigen ASR A2.2 und ASR A2.3.

Beim Vergleich beider Regelwerke sieht das Gutachten insbesondere beim Thema Brandschutz keine Probleme, da die Industriebaurichtlinie höhere Anforderungen stellt als die ASR A2.2 Maßnahmen gegen Brände und damit das Schutzniveau für die Beschäftigten erhöht. Dagegen sind die Anforderungen an die Unterweisung in § 6 ArbStättV strenger und somit maßgeblich. Für Hauptgänge nach 5.6.4 Industriebaurichtlinie wird eine Breite von mindestens 2 m gefordert. Nutzen mehr als 300 Personen diesen Hauptgang als Fluchtweg, ergeben sich nach ASR A2.3 größere Breiten. Auch hier sind laut Gutachten praktikable Lösungen möglich, indem z. B. der Einzugsbereich begrenzt wird.

Bei der **Schulbaurichtlinie** (MSchulbauR) bestehen nach Punkt 3.4 MSchulbauR Probleme zum Arbeitsstättenrecht hinsichtlich der Mindestbreite der Fluchtwege. Diese betreffen die zulässige Staffelung von Fluchtwegbreiten sowie die Breite von Ausgängen von Unterrichtsräumen und sonstigen Aufenthaltsräumen. Regelungskollisionen sind ggf. in einer Gefährdungsbeurteilung zu betrachten.

Ebenfalls unproblematisch verhalten sich **Musterverkaufsstättenverordnung** (MVKVO) und Arbeitsstättenrecht zueinander. Hier besteht für Treppen als Teil von Fluchtwegen Abstimmungsbedarf, der laut Gutachten aufgelöst werden kann. Die **Versammlungsstättenverordnung** (VStättV) regelt den Bau und Betrieb von Versammlungsstätten für mehr als 200

Besucher. Hier weicht insbesondere die vorgeschriebene Breite der Fluchtwege bei Veranstaltungen im Freien sowie in Sportstadien in den beiden Rechtsgebieten voneinander ab. Dies kann mit organisatorischen Maßnahmen gelöst werden.

Fazit und Empfehlungen

Es lässt sich eine systematische Einheit zwischen Arbeitsstättenrecht und Bauordnungsrecht herstellen. Auf der Ebene der allgemein verbindlichen Rechtsvorschriften (materielles Recht) bestehen keine Konflikte zwischen Arbeitsstättenrecht und Bauordnungsrecht. Konflikte auf der Ebene technischer Regeln sind rechtskonform lösbar.

Die Arbeitsstättenverordnung ist Bundesrecht, das nach Artikel 31 Grundgesetz dem Landesrecht vorgeht. Diese Kollisionsregel wird allerdings nur selten benötigt, da in beiden Rechtsgebieten ein materiell-rechtlich einheitliches Leitbild zu Sicherheit und Gesundheit von Beschäftigten besteht.

Probleme stellt das Gutachten jedoch bei der verfahrensmäßigen Durchsetzung dieser Lösungen fest. So sind elementare Grundsätze des unionsrechtlichen Arbeitsstättenrechts nicht allgemein bekannt und werden folglich in der Planung und Baugenehmigungsverfahren für Arbeitsstätten nicht umfassend beachtet. Dieser Mangel an Informationen sowie Praxiswissen kann aber nicht durch Änderungen des materiellen Rechts beseitigt werden. Deshalb endet das Gutachten mit Vorschlägen, die zur Umsetzung von Bauvorhaben in der Praxis unter Beachtung der entsprechenden Regelwerke beitragen können.

Das können Beratungs- und Informationsangebote für Planer, Arbeitgeber, aber auch für Betriebs- und Personalräte sein. Diese Angebote können Inhalte des Arbeitsstättenrechts umfassen und zusätzlich das Zusammenwirken von Arbeitsstätten- und Bauordnungsrecht aufzeigen.

Eine wichtige Rolle für die Umsetzung des Arbeitsschutzes spielen zudem die Fachkräfte für Arbeitssicherheit, die nach § 5 Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG) in jeden Betrieb zu bestellen sind. Sie sind nach ASiG an der Planung von Arbeitsstätten rechtzeitig zu beteiligen. Darüber hinaus sind Betriebsräte nach § 90 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) ebenfalls rechtzeitig und umfassend bei der Planung von Arbeitsstätten zu beteiligen.

Ziel sollte sein, in Bauprojekten Anforderungen des Arbeitsstättenrechts bereits in der Planung vollständig zu erfassen und mit dem Bauordnungsrecht abgestimmte Lösungen zu entwickeln.

Weiterführende Informationen

1 BAuA, Hrsg., 2018. Rechtsgutachten zum Zusammenwirken von Arbeitsstättenrecht und Bauordnungsrecht. 1. Aufl. Dortmund: Herausgeber. Verfügbar unter: www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Berichte/Gd95.pdf?__blob=publicationFile