



DAS ARBEITSSTÄTTENRECHT IN DER PLANUNG UND IM BAUGENEHMIGUNGSVERFAHREN

**Merkblatt zum
Arbeitsstättenrecht
Stand 06/2019**

Im Planungsprozess bestehen bei Bauherren und Architekten im Umgang mit öffentlichen und privatrechtlichen Arbeitsschutzgesetzen regelmäßig Unsicherheiten. Für eine zielorientierte Planung sind die frühzeitige Bereitstellung von Grundlagen und die präzise Formulierung der Anforderungen, die an die Arbeitsstätte gestellt werden, essentiell. Diese Vorgaben rechtzeitig zu liefern ist Aufgabe des Auftraggebers und/oder Arbeitgebers/Betreibers der Arbeitsstätte. Fachkräfte für Arbeitssicherheit und/oder Betriebsärzte werden im Planungsprozess oftmals nicht oder zu spät beteiligt. Die nachträgliche Berücksichtigung von Anforderungen, die zu Planungsbeginn nicht umfassend vorlagen, führt regelmäßig zu Änderungen der Planungsunterlagen oder sogar der bereits erbrachten baulichen Ausführung, oftmals erst kurz vor der Inbetriebnahme. Ein höherer planerischer und ausführungstechnischer Aufwand und somit Mehrkosten sind die Folge. Nicht selten resultieren hieraus Spannungen zwischen Architekt und Auftraggeber.

Die Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) verpflichtet die Arbeitgeber dafür zu sorgen, „dass Arbeitsstätten so eingerichtet und betrieben werden, dass von ihnen keine Gefährdungen für die Sicherheit und die Gesundheit der Beschäftigten ausgehen“¹ (§ 3 a ArbStättV).

Über die Arbeitsstätte hat der Arbeitgeber eine „Gefährdungsbeurteilung“ zu erstellen und entsprechend der potentiellen Gefährdungen Schutzmaßnahmen gemäß den Vorschriften der Arbeitsstättenverordnung (einschließlich zugehörige Anhänge) nach dem Stand der Technik, der Arbeitsmedizin und der Hygiene festzulegen (§ 3 ArbStättV)².

Viele Forderungen der ArbStättV und im Speziellen der „Technischen Regeln für Arbeitsstätten“ (ASR) sind baulicher Natur und müssen deshalb bereits in der Planungsphase beachtet werden. Sie betreffen funktionale, technische wie auch wirtschaftliche Aspekte und können erhebliche Auswirkungen auf den Entwurf und die Ausgestaltung eines Bauvorhabens haben. Immer wieder kommt es an der wichtigen Schnittstelle „Bauordnungsrecht – Arbeitsstättenrecht“ und an der Aufgabenzuordnung „Architekt – Bauherr – Nutzer/Arbeitgeber“ zu Problemen. Ursächlich hierfür ist das Anliegen des Gesetzgebers, Gesetze und Verfahren zu vereinfachen. So sind Vorhaben bis zu einem gewissen Grad von der Notwendigkeit einer Genehmigung freigestellt oder aber der Genehmigungsvorgang wurde vereinfacht und der behördliche Prüfumfang reduziert. Auch treten zunehmend allgemeine Schutzzielformulierungen an Stelle von konkret definierter Vorgaben – eine Entwicklung, die sowohl im Bauordnungsrecht (Landesrecht) als auch im Arbeitsstättenrecht (Bundesrecht) voranschreitet.

Schutzziel Arbeits- und Gesundheitsschutz

Bei der Planung einer Arbeitsstätte müssen selbstverständlich fachrechtliche Vorgaben aus dem Arbeitsschutz- und Arbeitsstättenrecht berücksichtigt werden. Der geschilderte Wandel der Verfahrensstruktur im Baugenehmigungsverfahren bedingt jedoch, dass diese Vorgaben i.d.R. nicht mehr geprüft werden.

Hinzu kommt, dass konkrete Vorgaben zu Gunsten der Schutzzielsystematik zunehmend entfallen, so dass nahezu alle planungsrelevanten Elemente einer Arbeitsstätte einer „schutzzielorientierten“ Bewertung unterliegen. Dies kann als Chance bisweilen aber auch als Überforderung sowohl der Arbeitgeber/Betreiber als auch der Planer verstanden werden, denen konkrete Planungsvorgaben nicht direkt zur Verfügung stehen.

Grundlage einer schutzzielorientierten Bewertung einer Arbeitsstätte bildet die Gefährdungsbeurteilung, deren Erstellung Pflicht des Arbeitgebers ist. Vorteile dieser Vorgehensweise sind u.a. die Optimierung des Zeit- und Kostenaufwands und das Ermöglichen einer flexiblen, wirtschaftlichen, betriebsnahen Planung, z.B. hinsichtlich notwendiger Raumhöhen, Mindestgrundflächen, Abmessungen von Pausenräumen u.a.. Auch werden funktionale Veränderungen während der Betriebsphase erleichtert. Dies ist jedoch u.a. mit einer größeren Eigenverantwortung aller an der Planung und am Bau der Arbeitsstätte Beteiligten, vor allem des Bauherrn, verbunden.

Gerade der Bauherr, ob in seiner Funktion als „Arbeitgeber“ oder als Vermieter, hat darauf zu achten, dass von den Arbeitsstätten keine Gefährdung für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten ausgeht und die entsprechenden gesetzlichen und technischen Normen eingehalten sind. Vor diesem Hintergrund ist es für eine umfassende Planung und einen reibungslosen Planungsprozess entscheidend, dass die Gefährdungsbeurteilungen als Planungsgrundlage frühzeitig durch den Auftraggeber den Planern zur Verfügung gestellt werden, damit in der Planung auf die baulichen Auswirkungen des Betriebs reagiert werden kann.

Liegt zum Zeitpunkt der Planung noch keine Gefährdungsbeurteilung vor, z.B. da der spätere Betreiber/Nutzer der Arbeitsstätte noch gar nicht feststeht, muss der Architekt darauf hinwirken, dass entsprechende Qualitäten und Anforderungen von seinem Auftraggeber als Planungsparameter definiert werden. Dies ist auch hinsichtlich eventueller haftungsrechtlicher Konsequenzen von großer Bedeutung.

Arbeitsstättenrecht und Baurecht:

Schutzziel Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Auch das Bauordnungsrecht orientiert sich an Schutzzielen, allem voran der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Generalklausel des Art. 3 Abs. 1 BayBO). Das öffentliche Baurecht regelt u.a. das Anordnen, Errichten, Ändern und Instandhalten von baulichen Anlagen und wird durch Sonderbauordnungen und Technische Baubestimmungen ergänzt bzw. konkretisiert. Im Baugenehmigungsverfahren wird der Arbeits- und Gesundheitsschutz nicht mehr geprüft. Bei baulichen Anlagen mit Arbeitsstätten mit einem höheren Gefährdungspotential werden die Arbeitsschutzbehörden (Gewerbeaufsichtsämter) im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens nur noch informiert (Bauvorlagenverordnung § 2)³.

Differenzierte Verantwortlichkeiten

Da eine bauliche Anlage – ganz oder teilweise – als Arbeitsstätte dienen kann, kommt es zu einer Überlagerung der Verantwortlichkeiten. Die Vorgaben für die Umsetzung arbeitsschutzrechtlicher Anforderungen in die Planung müssen vom Arbeitgeber/Bauherrn rechtzeitig, d.h. zu Planungsbeginn (HOAI-Leistungsphasen 1 und 2) erbracht werden. Das birgt Konfliktpotential, denn oftmals sind die für eine arbeitsschutzrechtliche Bewertung eines Entwurfs zu berücksichtigenden Gefährdungen und Arbeitsabläufe zu Beginn der Entwurfsplanung noch gar nicht bekannt; möglicherweise werden diese erst sukzessive, im ungünstigsten Fall sogar erst nach Fertigstellung der baulichen Anlage erkennbar.

Zwar besteht nachvollziehbarer Weise bei Auftraggebern und Bauherren die Tendenz, die Identifizierung und Erfüllung arbeitsschutzrechtlicher Vorgaben als Teil der Planungsaufgabe des Architekten zu sehen, da dieser das Vorhaben plant und den Planungsprozess koordiniert sowie den Werkerfolg schuldet. Tatsächlich stehen aber mit dem Arbeitsstättenrecht und dem öffentlichen Baurecht zwei Rechtsgebiete nebeneinander, die zwar in der baulichen Anlage verknüpft, nicht aber in der Verantwortlichkeit auf den Planer fokussiert sind.

So ist es die alleinige Verantwortung der Arbeitgeber bzw. Betreiber der Arbeitsstätte, die Vorgaben zum Arbeitsschutzrecht festzulegen und diese rechtzeitig als Planungsgrundlage zur Verfügung zu stellen, so dass der Architekt die Vorgaben für den sicheren Betrieb der Arbeitsstätte planerisch umsetzen kann. Der Auftraggeber schuldet dem Architekten die Vorgaben in Bezug auf die spätere Nutzung und den Betrieb der Arbeitsstätte, idealerweise in Form einer Gefährdungsbeurteilung.

Der Auftraggeber schuldet nicht nur konkrete Angaben gemäß ArbStättV, sondern auch weitere planungsrelevante Maßgaben, z.B. aufgrund der Betriebssicherheitsverordnung, der Gefahrstoffverordnung oder der Biostoffverordnung.

Unabhängig davon muss sich der Architekt selbstverständlich bei der Planung einer Arbeitsstätte mit dem Arbeitsstättenrecht auseinandersetzen. Systematisch finden sich in der ArbStättV bzw. den ASR (s. www.baua.de) neben konkreten Vorgaben (wie z.B. Angaben zur Höhe von Umwehrungen zum Schutz gegen Absturz) auch die Formulierung der zu berücksichtigenden Schutzziele.

Konkrete Vorgaben werden zu Sachverhalten geliefert, zu denen Einigkeit im Ausschuss für Arbeitsstätten (ASTA) erzielt werden konnte. Werden diese Vorgaben wie beschrieben umgesetzt, so kann aufgrund der „Vermutungswirkung“ davon ausgegangen werden, dass die Schutzziele der Arbeitsstättenverordnung und somit des Arbeitsschutzgesetzes eingehalten werden. Die Abarbeitung dieser Sachverhalte in der Gefährdungsbeurteilung ist dann wesentlich erleichtert.

Von den Vorschriften kann abgewichen werden, wenn im Zuge der Gefährdungsbeurteilung der Nachweis erbracht wird, dass das erforderliche Sicherheitsniveau (z.B. durch entsprechende Kompensationsmaßnahmen) für die Beschäftigten erreicht wird, wenn auch auf andere Weise. Die Anforderungen des Arbeitsstättenrechts stehen neben denen der Bauordnung. In der Regel liegen sie über dem in der Bauordnung definierten Mindestniveau. Sollte aufgrund einer Anforderung seitens der Arbeitsstätte einer bauordnungsrechtlichen Vorgabe nicht entsprochen werden können, so bedarf es einer Abweichung nach Art. 63 BayBO.

Die Anforderungen ergänzen sich und sind aufgrund ihrer unterschiedlichen Regelungsziele nicht identisch. Das Arbeitsstättenrecht ist Bundesrecht, das nach Artikel 31 Grundgesetz dem Landesrecht vorgeht, jedoch ist in § 3a Abs. 4 ArbStättV klargestellt: *„Anforderungen in anderen Rechtsvorschriften, insbesondere im Bauordnungsrecht der Länder, gelten vorrangig, soweit sie über die Anforderungen dieser Verordnung hinausgehen.“* Es gilt somit immer das jeweils höhere Schutzniveau für den Schutz der Beschäftigten. Ein Rechtsgutachten zum Zusammenwirken dieser beiden Rechte kommt zum Schluss, dass keine Konflikte zwischen Arbeitsstättenrecht und Bauordnungsrecht bestehen. *„Konflikte auf der Ebene technischer Regeln sind rechtskonform lösbar“.*

Fazit

Um die Vorschriften und die Regeln der Arbeitsschutzgesetze möglichst anwenderfreundlich, betriebsbezogen und flexibel für die tägliche Praxis handhabbar zu machen, wurde die Menge der konkret formulierten Vorgaben reduziert. Dies weitet den Raum für individuelle Lösungen, nimmt aber auch den Arbeitgeber/Betreiber der Arbeitsstätte – und mittelbar so auch den Auftraggeber – in die Pflicht, die Planer in die Lage zu versetzen, die häufig allgemeinen Vorgaben in konkrete bauliche und technische Maßnahmen zu transformieren. Gerade in frühen Phasen der Planung stößt dies auf Schwierigkeiten, da die Konzeption der betrieblichen Abläufe und die kon-

DAS ARBEITSSTÄTTENRECHT IN DER PLANUNG UND IM BAUGENEHMIGUNGSVERFAHREN

Merkblatt zum
Arbeitsstättenrecht
Stand 12/2016

krete Entwurfsplanung sich teilweise gegenseitig bedingen bzw. sich nicht synchron entwickeln.

Der Architekt muss schon aus haftungsrechtlichen Gründen die entsprechenden Vorgaben des Auftraggebers – möglichst schriftlich und zum frühestmöglichen Zeitpunkt – einfordern. Auch wenn dies gerade zu Beginn einer Zusammenarbeit zu Spannungen führen kann, muss dem Auftraggeber rechtzeitig vermittelt werden, dass Architekten die betriebsspezifischen Gefährdungen ohne die Vorlage entsprechender Unterlagen durch den späteren Betreiber/Nutzer der Arbeitsstätten nicht in ihrer Gänze erkennen und die dadurch notwendigen baulichen und gebäudetechnischen Maßnahmen nicht in die Planung umsetzen können.

Für einen erfolgreichen Planungs- und Realisierungsprozess einer Arbeitsstätte kommt daher dem Zeitpunkt und der Qualität der vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten Informationen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Funktionsfähigkeit des Projektes, aber auch in Bezug auf die Haftung der Planer größte Bedeutung zu.

Hinweis

Am 3. Dezember 2016 trat die novellierte Arbeitsstättenverordnung in Kraft. Am folgenreichsten wird sich wohl die Erweiterung des Begriffes „Arbeitsplatz“ auswirken. Bisher waren Arbeitsplätze Bereiche von Arbeitsstätten, in denen sich die Beschäftigten bei der von ihnen auszuübenden Tätigkeit regelmäßig über einen längeren Zeitraum oder im Verlauf der täglichen Arbeit nicht nur kurzfristig aufhalten mussten. Nun sind Arbeitsplätze Bereiche, in denen Beschäftigte im Rahmen ihrer Arbeit tätig sind. Die Ausweitung des Begriffs macht auch eine Durchsicht - und ggf. Anpassung - aller „Technischen Regeln für Arbeitsstätten“ (ASR) notwendig.

Weitere Aspekte der Überarbeitung sind u. a.:

- Die Inhalte der Bildschirmarbeitsplatzverordnung, z. B. Ausführungen zu Bildschirm- und Telearbeitsplätzen und Bildschirmgeräten, wurden in die ArbStättV integriert, um die Anforderungen an zeitgemäße Arbeitsplätze in einem Dokument abzubilden.

- Konzeptionell wurde die ArbStättV an andere Arbeitsschutzverordnungen, z. B. die Betriebssicherheits- und die Gefahrstoffverordnung, angepasst; Redundanzen sowie Widersprüche wurden behoben.
- Lange wurde um eine verpflichtende Tageslichtversorgung und Sichtverbindung nach Außen von Arbeits-, Pausen- und Bereitschaftsräumen, Kantinen und Unterkünften gerungen. Geeinigt hat man sich auf folgende, leider weitgehend unbestimmte Formulierung: „Pausen- und Bereitschaftsräume sowie Unterkünfte müssen möglichst ausreichend mit Tageslicht beleuchtet sein und eine Sichtbeziehung nach außen haben. Kantinen sollen möglichst ausreichend Tageslicht erhalten und eine Sichtverbindung nach außen haben“.
- Klarstellend ist folgender Vorschlag: „Anforderungen in anderen Rechtsvorschriften, insbesondere im Bauordnungsrecht der Länder, gelten vorrangig, soweit sie über die Anforderungen dieser Verordnung (Anm.: ArbStättV) hinausgehen“.
- Ferner wird die Arbeitsschutzverordnung zu künstlicher optischer Strahlung (OStrV) geändert.

Weiterführende Informationen, Links:

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA)

- [Arbeitsstättenverordnung](#)
- [Arbeitsstättenregeln](#)
- [Arbeitsschutzgesetz](#)
- [Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen](#)
- [Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit](#)
- [Betriebssicherheitsverordnung](#)
- [Bildschirmarbeitsverordnung](#)

- [Berufsgenossenschaften der Bauwirtschaft \(BGBau\)](#)
- [Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung \(DGUV\)](#)[Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz](#)
- [GDA Gemeinsame Arbeitsschutzstrategie](#)
- [Gefahrstoffverordnung](#)
- [Gefährdungsbeurteilung](#)
- [Gewerbeaufsichtsamt Regierung v. Oberbayern](#)
- [Kommunale Unfallversicherung Bayern](#)
- [Länderausschuss für Arbeitsschutz Sicherheit](#)
- [Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie \(GDA\)](#)
- [Regelwerk der Deutschen gesetzlichen Unfallversicherung](#)
- [Verwaltungsberufsgenossenschaft \(VBG\)](#)
- www.baua.de

¹ Der Begriff „Einrichten“ wird in § 2 Abs. 5 ArbStättV wie folgt bestimmt:
„Einrichten ist die Bereitstellung und Ausgestaltung der Arbeitsstätte. Das Einrichten umfasst insbesondere:

1. Bauliche Maßnahmen oder Veränderungen,
2. Ausstatten mit Maschinen, Anlagen, Mobiliar, anderen Arbeitsmitteln sowie Beleuchtungs-, Lüftungs-, Heizungs-, Feuerlösch- und Versorgungseinrichtungen,
3. Anlegen und Kennzeichnen von Verkehrs- und Fluchtwegen, Kennzeichnen von Gefahrenstellen und brandschutztechnischen Ausrüstungen,
4. Festlegen von Arbeitsplätzen.“

² Die Gefährdungsbeurteilung ist das zentrale Element im betrieblichen Arbeitsschutz. Sie ist die Grundlage für ein systematisches und erfolgrei-

ches Sicherheits- und Gesundheitsmanagement. Nach dem Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) und der Unfallverhütungsvorschrift „Grundsätze der Prävention“ (BGV A1 bzw. GUV-V A1) sind alle Arbeitgeber - unabhängig von der Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter - dazu verpflichtet, eine Gefährdungsbeurteilung durchzuführen. § 5 ArbSchG regelt die Pflicht des Arbeitgebers zur Ermittlung und Beurteilung der Gefährdungen und konkretisiert mögliche Gefahrenursachen und Gegenstände der Gefährdungsbeurteilung. § 6 verpflichtet Arbeitgeber, das Ergebnis der Gefährdungsbeurteilung, die von ihm festgelegten Arbeitsschutzmaßnahmen und das Ergebnis ihrer Überprüfung zu dokumentieren.

Der Arbeitgeber kann die Gefährdungsbeurteilung selbst durchführen oder andere fachkundige Personen, z.B. Führungskräfte, Fachkräfte für Arbeitssicherheit oder Betriebsärzte, damit beauftragen, wobei die Verantwortung für die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung und die Umsetzung der Ergebnisse beim Arbeitgeber verbleibt.

³ **Auszug aus § 2 Verordnung über Bauvorlagen und bauaufsichtliche Anzeigen (Bauvorlagenverordnung – BauVorIV) vom 10. November 2007**

„(...) Im Fall der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung einer baulichen Anlage mit Arbeitsstätten mit einem höheren Gefährdungspotential ist eine weitere Ausfertigung vorzulegen, die die Bauaufsichtsbehörde an das Gewerbeaufsichtsamt der zuständigen Regierung weiterleitet; ein höheres Gefährdungspotential liegt in der Regel nicht vor bei

1. Schulen, Hochschulen und ähnlichen Einrichtungen,
2. Gesundheitseinrichtungen, ausgenommen Krankenhäuser,
3. Heimen und sonstigen Einrichtungen zur Unterbringung oder Pflege von Personen sowie Tageseinrichtungen für Kinder, behinderte und alte Menschen, ausgenommen Werkstätten für Menschen mit Behinderung,

DAS ARBEITSSTÄTTENRECHT IN DER PLANUNG UND IM BAUGENEHMIGUNGSVERFAHREN

**Merkblatt zum
Arbeitsstättenrecht**
Stand 12/2016

4. *Gast- und Beherbergungsstätten und Lagereinrichtungen mit voraussichtlich weniger als 20 Beschäftigten,*
5. *Büro- und Verwaltungsgebäuden,*
6. *Anlagen des Dienstleistungs- sowie des Verlags- und Mediengewerbes, ausgenommen Anlagen des Druckgewerbes,*
7. *Anlagen des Bau- und Elektroinstallationsgewerbes,*
8. *Verkaufsstätten mit einer Fläche von weniger als 2000 m²,*
9. *Anlagen der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei,*
10. *Anlagen von Verkehrsbetrieben, ausgenommen Anlagen zum Güterumschlag,*
11. *Anlagen von Versorgungsbetrieben, ausgenommen Anlagen zum Güterumschlag.“*