

09.10.20

Verordnungsentwurf des Bundesrates

Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz auf Baustellen (Baustellenverordnung - BaustellV)

A. Problem und Ziel

Unternehmer ohne Beschäftigte (UoB) werden auf Baustellen vielfach nicht durch das Arbeitsschutzrecht erfasst, weil dieses (nur) Beschäftigte schützt und sich deshalb in erster Linie an den Arbeitgeber richtet. Dies stellt eine erhebliche Lücke in der vollständigen Wahrnehmung des gesetzlichen Auftrags der Arbeitsschutzbehörden zur Überwachung von Sicherheit und Gesundheit der im Bereich von Baustellen tätigen Personen dar. Deshalb ist das Arbeitsschutzrecht auch mit dem Ziel weiterzuentwickeln, UoB in die Arbeitsschutzvorschriften auf Baustellen vollumfänglich einzubeziehen. Insbesondere soll damit den auf Baustellen deutlich zunehmenden kritischen Bedingungen des Arbeitsschutzes begegnet werden. Dieser dringende Handlungsbedarf wird gesehen, um die Sicherheit und die Gesundheit der auf Baustellen tätigen Personen auf zwei unterschiedlichen Ebenen zu gewährleisten:

- Schließung der Lücke bei der Umsetzung des staatlichen Überwachungsauftrags durch die staatlichen Arbeitsschutzbehörden auf Baustellen,
- Eindämmung der kritischen Entwicklung von vertraglichen Strukturen der auf Baustellen tätigen Unternehmen.

Zur Vermeidung von Missverständnissen wird unterstrichen, dass Unternehmer ohne Beschäftigte (UoB) ein wichtiger Teil der Wirtschaft sind und es nicht das Ziel der Initiative ist, UoB aus dem Markt zu verdrängen. Ziel ist es vielmehr, Sicherheit und Gesundheitsschutz für alle auf der Baustelle sicherzustellen, indem sowohl an Betriebe mit Beschäftigten als auch an Unternehmer ohne Beschäftigte die gleichen Arbeitsschutzanforderungen gestellt werden. Aus ungleichen Arbeitsschutzanforde-

rungen dürfen keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Damit wird wirksam entgegengewirkt, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entlassen und als Subunternehmer wieder beschäftigt werden, um so Arbeitsschutzvorschriften nicht erfüllen zu müssen.

Konkret wird vorgeschlagen § 6 Satz 1 der Baustellenverordnung entsprechend zu ändern.

B. Lösung

Nach der Baustellenverordnung sind UoB (nur) dann in die Arbeitsschutzvorschriften einbezogen, wenn auf der Baustelle Beschäftigte anderer Arbeitgeber gefährdet werden. Deshalb wird § 6 der Baustellenverordnung – vergleichbar mit Regelungen in der Gefahrstoffverordnung und der Biostoffverordnung – so geändert, dass Unternehmer ohne Beschäftigte auf Baustellen den gleichen Arbeitsschutzvorschriften unterliegen wie Arbeitgeber und zwar unabhängig von der Tatsache, ob Beschäftigte (anderer Arbeitgeber) auf der Baustelle anwesend sind oder nicht.

C. Befristung

Keine

D. Alternativen

Für die gezielte und auf Baustellen begrenzte Einbeziehung von UoB in das Arbeitsschutzrecht gibt es keine Alternative.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Durch die Verordnung wird für Bürgerinnen und Bürger kein Erfüllungsaufwand eingeführt, abgeschafft oder verändert.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Hier muss differenziert werden zwischen Unternehmen und Arbeitgebern mit Beschäftigten und Unternehmern ohne Beschäftigte.

Arbeitgebern entsteht kein Erfüllungsaufwand, im Gegenteil dürfte sich die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Angebote aufgrund einer wegfallenden Wettbewerbsverzerrung gegenüber Arbeitsgemeinschaften aus mehreren Unternehmern ohne Beschäftigte verbessern.

Unternehmer ohne Beschäftigte werden in ihre Angebote wie Arbeitgeber auch Kosten für Arbeitsschutzmaßnahmen kalkulieren müssen.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten:

Es entstehen durch die Änderungsverordnung keine neuen Informationspflichten

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Überwachung des Arbeitsschutzes auf Baustellen wird durch die Änderung immer dann effektiver, wenn Unternehmer ohne Beschäftigten in Arbeitsgemeinschaften angetroffen werden. Insgesamt wird sich seitens kleinerer Betriebe die Akzeptanz gegenüber Arbeitsschutz und Überwachungsbehörden erhöhen, weil nicht nachvollziehbare Unterschiede in der Überwachung vermieden werden.

F. Weitere Kosten

Keine

09.10.20

Verordnungsentwurf
des Bundesrates

Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz auf Baustellen (Baustellenverordnung - BaustellV)

Der Bundesrat hat in seiner 994. Sitzung am 9. Oktober 2020 beschlossen, die beigefügte Vorlage für den Erlass einer Rechtsverordnung gemäß Artikel 80 Absatz 3 des Grundgesetzes der Bundesregierung zuzuleiten.

Anlage

Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz auf Baustellen (Baustellenverordnung - BaustellV)

Vom ...

Auf Grund von § 19 des Arbeitsschutzgesetzes vom 7. August 1996 (BGBl. I, Seite 1246), der zuletzt durch ... geändert worden ist, verordnet die Bundesregierung:

Artikel 1

Änderung der Baustellenverordnung

In § 6 Satz 1 der Baustellenverordnung vom 10. Juni 1998 (BGBl. I S. 1283), die zuletzt durch ... geändert worden ist, werden die Wörter „der Beschäftigten“ durch die Wörter „auf Baustellen“ ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Unternehmer ohne Beschäftigte (UoB) werden auf Baustellen vielfach nicht durch das Arbeitsschutzrecht erfasst, weil dieses (nur) Beschäftigte schützt und sich deshalb in erster Linie an den Arbeitgeber richtet. Dies stellt eine erhebliche Lücke in der vollständigen Wahrnehmung des gesetzlichen Auftrags der Arbeitsschutzbehörden zur Überwachung von Sicherheit und Gesundheit der im Bereich von Baustellen tätigen Personen dar. Deshalb ist das Arbeitsschutzrecht auch mit dem Ziel weiterzuentwickeln, UoB in die Arbeitsschutzvorschriften auf Baustellen vollumfänglich einzubeziehen. Insbesondere soll damit den auf Baustellen deutlich zunehmenden kritischen Bedingungen des Arbeitsschutzes begegnet werden. Dieser dringende Handlungsbedarf wird gesehen, um die Sicherheit und die Gesundheit der auf Baustellen tätigen Personen auf zwei unterschiedlichen Ebenen zu gewährleisten:

a. Schließung der Lücke bei der Umsetzung des staatlichen Überwachungsauftrags durch die staatlichen Arbeitsschutzbehörden auf Baustellen

UoB werden durch das Arbeitsschutzgesetz nicht als Normadressaten erfasst. Allein die Baustellenverordnung sieht in § 6 vor, dass die UoB „die bei den Arbeiten anzuwendenden Arbeitsschutzvorschriften einzuhalten“ haben, allerdings nur „zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz anderer auf der Baustelle Beschäftigter“. Konkret bedeutet dies, dass UoB nur dann durch die staatlichen Arbeitsschutzbehörden belangt werden können, wenn Beschäftigte anderer Arbeitgeber durch die UoB gefährdet werden.

Somit sind nicht die Situationen erfasst, in denen UoB sich gegenseitig oder am Bau Beteiligte oder auch unbeteiligte Dritte (zum Beispiel Anwohner, Passanten, Kunden, Kinder) gefährden. Dies stellt eine erhebliche Lücke in der vollständigen Wahrnehmung des gesetzlichen Auftrags der Arbeitsschutzbehörden zur Überwachung von Sicherheit und Gesundheit der im Bereich von Baustellen tätigen Personen dar. Durch eine entsprechende Rechtsänderung in § 6 BaustellV sollte die vorrangige Problematik auf Baustellen gelöst werden. Vergleichbare Regelungen finden sich zum Beispiel in § 2 Absatz 7 Nummer 2 der Gefahrstoffverordnung oder in der in § 2 Absatz 10 Nummer 1 der Biostoffverordnung.

b. Eindämmung der kritischen Entwicklung von vertraglichen Strukturen der auf Baustellen tätigen Unternehmen

Arbeitsschutzbehörden der Länder berichteten schon in der Vergangenheit über die steigende Zahl von Ich-AGs und deren häufigen Zusammenschlüssen zu Arbeitsgemeinschaften. In der Praxis werden zunehmend Fälle bekannt, in denen es sich um Scheinarbeitsgemeinschaften handelt, die sich häufig auch aus mehreren UoB zusammensetzen, die kurz zuvor selbst noch als Arbeitgeber mit Beschäftigten tätig waren. In der Regel findet sich eine Struktur eines „Haupt-UoB“, der mehrere mit Werkvertrag beauftragte „Nach-UoB“ koordiniert. Häufig wird auch ohne tiefere Prüfung deutlich, dass „Nach-UoB“ wiederholt oder regelmäßig auf Weisung des Auftraggebers („Haupt-UoB“) Tätigkeiten auf Baustellen ausüben und somit eine wirtschaftliche Abhängigkeit (Scheinselbständigkeit) nicht ausgeschlossen werden kann. Dies wird durch die Beobachtung weiter verstärkt, dass einzelnen Abläufe der Arbeiten des „Nach-UoB“ über den Werkvertrag hinaus zeitlich und örtlich oder auch in der Art der Ausführung weisungsgebunden sind. Ebenso häufig wird erkennbar, dass der „Nach-UoB“ in die Arbeitsorganisation des Auftraggebers eingegliedert ist (zum Beispiel über Arbeitsmittel des „Haupt-UoB“ und/oder eine direkte Kooperation in einer Kolonne oder einem Team) besteht.

Infolge ergeben sich (nur) aus den rechtlich gesetzten Unterschieden in den Anforderungen des Arbeitsschutzrechts für Arbeitgeber und UoB gerade im Baubereich Wettbewerbsverzerrungen, denn insgesamt kann – vorsichtig formuliert – nicht ausgeschlossen werden, dass UoB in der Praxis häufig Bauleistungen ausführen, bei denen keine oder nur geringe Aufwendungen für die Erfüllung von Arbeitsschutzstandards enthalten sind und damit deutlich billiger sind als Angebote von Bietern, die die Arbeitsschutzregeln vollumfänglich berücksichtigen.

Insbesondere kleinere Bauunternehmen und Handwerksbetriebe haben durch diese Entwicklung zunehmend Schwierigkeiten, sich wirtschaftlich gegen die neu auf dem Markt anzutreffenden Unternehmensformen (UoB, Arbeitsgemeinschaften ohne Arbeitgeber beziehungsweise Arbeitnehmer) durchzusetzen. Die Schere beim Vergleich der Angebote für Bauleistungen von Handwerksbetrieben, die die Arbeitsschutzanforderungen wie Sicherheitsmaßnahmen (zum Beispiel Absturzsicherungen) oder Baustelleneinrichtungen (zum Beispiel Treppenzugänge auf Gerüste, Sozialräume oder Brandschutz und Erste-Hilfe-Einrichtungen) vorschriftsgemäß kalkulieren und umsetzen, gegenüber UoB

geht mit jeder (sinnvollen) Verbesserung des Arbeitsschutzniveaus durch höhere Anforderungen weiter auseinander.

Diese Wettbewerbsverzerrungen drücken das grundsätzliche Arbeitsschutzniveau auf Baustellen, denn vor diesem Hintergrund fällt es den Aufsichtsinstitutionen und auch den Verbänden der Bauwirtschaft und des Handwerks immer schwerer, den Betrieben und ihren Mitgliedsbetrieben die Notwendigkeit der Einhaltung von Vorschriften zu vermitteln. Dies führt zu einer erheblichen Belastung des Arbeitsschutzes auf Baustellen insgesamt. Bei der langjährigen Tatsache, dass Beschäftigte auf Baustellen noch immer einem mehr als doppelt so hohen Unfallrisiko als im Durchschnitt der gewerblichen Wirtschaft ausgesetzt sind (2018: 53 zu 25 Arbeitsunfälle je 1 000 Vollarbeiter), ist dies aus Sicht der gesetzlichen staatlichen Überwachung nicht zu akzeptieren.

II. Alternativen

Keine

III. Verordnungsfolgen

1. Nachhaltigkeitsaspekte

Mit der Änderung der Baustellenverordnung werden Unternehmer ohne Beschäftigte systematisch in das Arbeitsschutzrecht auf Baustellen einbezogen. Damit wird eine nachhaltige Verbesserung des Arbeitsschutzes auf Baustellen erwartet.

2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für Bund, Länder und Kommunen hat der Erlass der Änderungsverordnung keine Auswirkungen auf die Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

3. Erfüllungsaufwand und weitere Kosten

a) Bürgerinnen und Bürger

Durch die Verordnung wird für Bürgerinnen und Bürger kein Erfüllungsaufwand eingeführt, abgeschafft oder verändert.

b) Wirtschaft

Hier muss differenziert werden zwischen Unternehmen und Arbeitgebern mit Beschäftigten und Unternehmern ohne Beschäftigte.

Arbeitgebern entsteht kein Erfüllungsaufwand, im Gegenteil dürfte sich die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Angebote aufgrund einer wegfallenden Wettbewerbsverzerrung gegenüber Arbeitsgemeinschaften aus mehreren Unternehmern ohne Beschäftigte verbessern.

Unternehmer ohne Beschäftigte werden in ihre Angebote wie Arbeitgeber auch Kosten für Arbeitsschutzmaßnahmen kalkulieren müssen.

c) Verwaltung

Die Überwachung des Arbeitsschutzes auf Baustellen wird durch die Änderung immer dann effektiver, wenn Unternehmer ohne Beschäftigte in Arbeitsgemeinschaften angetroffen werden. Insgesamt wird sich seitens kleinerer Betriebe die Akzeptanz gegenüber Arbeitsschutz und Überwachungsbehörden erhöhen, weil nicht nachvollziehbare Unterschiede in der Überwachung vermieden werden.

d) Weitere Kosten

Keine

IV. Befristung; Evaluation

Eine Befristung der Verordnung kommt nicht in Betracht. Dies widerspräche der mit der Verordnung angestrebten Einbeziehung der Unternehmer ohne Beschäftigte in die Arbeitsschutzvorschriften auf Baustellen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Artikel 1 bestimmt, dass in § 6 Satz 1 die Wörter „der Beschäftigten“ durch „auf Baustellen“ ersetzt werden. Damit regelt die Baustellenverordnung, ausdrücklich auf Baustellen bezogen und damit auf Baustellen begrenzt, dass auch Unternehmer ohne Beschäftigte immer die bei den Arbeiten anzuwendenden Arbeitsschutzvorschriften einzuhalten haben. Dies gilt damit unabhängig davon, ob Beschäftigte anderer Arbeitgeber auf der Baustelle tätig sind. Mit dieser Formulierung des Satzes 1

werden auch die Anforderungen in Satz 2 („Sie haben die Hinweise des Koordinators sowie den Sicherheits- und Gesundheitsschutzplan zu berücksichtigen.“) und Satz 3 („Die Sätze 1 und 2 gelten auch für Arbeitgeber, die selbst auf der Baustelle tätig sind.“) unabhängig von anderen Beschäftigten auf Baustellen immer gültig.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.