

Regine Rundnagel

Unfallverhütungsvorschriften – DGUV Vorschriften und das Regelwerk der gesetzlichen Unfallversicherungsträger

Neben staatlichen Gesetzen und Arbeitsschutzverordnungen bilden die Unfallverhütungsvorschriften der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung einen wichtigen Teil des verbindlichen Regelwerks im deutschen Arbeitsschutz. Sie benennen Schutzziele und branchen- oder verfahrensspezifische Anforderungen an die Sicherheit und den betrieblichen Gesundheitsschutz. Ergänzend bietet das Regelwerk in Form von Branchenregeln, Grundsätzen und Informationen Unterstützung für die Gestaltung der Arbeit und der Aufgaben des Arbeitsschutzes im Betrieb.

Verbindliche Vorschriften

Die Unfallversicherungsträger - also Berufsgenossenschaften und Unfallkassen - dürfen als selbstverwaltete Körperschaften des öffentlichen Rechts auf Grundlage des Siebten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB VII § 15) Unfallverhütungsvorschriften als autonomes Recht für ihre Mitgliedsunternehmen erlassen. Sie werden seit der Gründung des gemeinsamen Spitzenverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften und Unfallkassen der öffentlichen Hand – der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung e.V. „DGUV“ - als DGUV-Vorschriften bezeichnet. Bisher waren es die Berufsgenossenschaftlichen Vorschriften BGV oder die GU-Vorschriften GU-V im Bereich der Unfallkassen und Gemeindeunfallversicherungen.

Das Bundesarbeitsministerium muss den Erlass einer DGUV-Vorschrift genehmigen. Umfangreiche Abstimmungen erfolgen im Vorfeld und ein längeres geregeltes Verfahren muss durchlaufen werden.

Die Einhaltung der verbindlichen DGUV-Vorschriften in den Unternehmen wird durch die Aufsichtspersonen des jeweils zuständigen Unfallversicherungsträgers UVT überwacht. Sie dürfen im Einzelfall Anordnungen zur Durchsetzung ihrer Vorschriften treffen.

Immer weniger UVV – staatliche Regeln sind vorrangig

Seit Beginn der 1990-er Jahre führte der europäische Harmonisierungsprozess zum Erlass einer Vielzahl von europäischen Richtlinien zur Gewährleistung des freien Warenverkehrs sowie zur Schaffung von Mindeststandards im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten am Arbeitsplatz. In diesem Prozess wurden sicherheitstechnische Anforderungen an Maschinen europaweit geregelt und über 100 deutsche Unfallverhütungsvorschriften mussten zurückgezogen werden. Staatliches Recht trat an deren Stelle.

Alle Beteiligten im Arbeitsschutz, das Bundesarbeitsministerium, die Länder, die Sozialpartner, die Unfallversicherungsträger und die Wirtschaftsverbände von Industrie, Handel und Handwerk haben sich darauf verständigt, dass EU-Richtlinien im Arbeitsschutz grundsätzlich durch staatliches Recht umgesetzt werden. Unfallverhütungsvorschriften werden nur noch erlassen, soweit es zur Konkretisierung oder Ergänzung staatlicher Arbeitsschutzvorschriften unbedingt erforderlich ist.

Bereits 1999 gab es hierzu erste politische Ansätze, 2003 wurde gemeinsam ein Leitlinienpapier „zur künftigen Gestaltung des Vorschriften- und Regelwerkes im Arbeitsschutz“ beschlossen und 2006 verabschiedete die Arbeits- und Sozialministerkonferenz die Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie GDA. Darin wurde das Ziel zum Aufbau eines transparenten, schlanken und von Doppelregelungen und Widersprüchen freien Systems der Vorschriften und Regeln verankert. Zentral ist heute die gemeinsame Abstimmung und Kooperation zwischen Staat und selbstverwalteten Unfallversicherungsträgern im dualen System des überbetrieblichen Arbeitsschutzes.

Aus diesem Grund ist die Zahl der Unfallverhütungsvorschriften deutlich geringer geworden und Technische Regeln wurden geschaffen. Die staatlichen Technischen Regeln, z.B. für Ar-

beitsstätten (ASR) oder für Betriebssicherheit (TRBS) haben eine erhebliche Bedeutung zur Realisierung von Sicherheit und Gesundheit im Betrieb, weil sie bei Anwendung den Unternehmen Rechtssicherheit geben. Die Unternehmen können allerdings davon begründet abweichen, mit Nachweis, das gleiche Schutzniveau zu erreichen. Im Gegensatz dazu ist eine konkrete Regelung einer UVV eine klare Muss-Vorschrift.

Insgesamt zielt die Optimierung des Regelwerks damit auch auf eine verstärkte Flexibilität und Eigenverantwortung der Unternehmen, diskutiert unter dem Stichwort „Deregulierung“. Zum einen stellt mehr Übersichtlichkeit im Vorschriftenwerk ein Vorteil insbesondere für kleine Unternehmen dar, zum anderen aber birgt der Abbau von verbindlichen Vorgaben gerade dort die Gefahr eines Rückgang oder der Uneinheitlichkeit des Schutzniveaus, wo Kompetenzen für die Auswahl der "richtigen" Arbeitsschutzmaßnahmen nur begrenzt vorhanden sind.

Entstehungsweg einer DGUV Vorschrift (UVV)

Eine Unfallverhütungsvorschrift kann nur unter festgelegten Rahmen- und Verfahrensbedingungen erlassen werden, sie sind im DGUV-Grundsatz 300-001, aktualisiert 2015, (vorher DGUV-Grundsatz 410) festgelegt.

Voraussetzungen für eine UVV

- zur Prävention geeignet und erforderlich,
- staatliche Arbeitsschutzvorschriften treffen hierüber keine Regelung,
- eine Regelung der in der Vorschriften vorgesehenen Maßnahmen in staatlichen Arbeitsschutzvorschriften ist nicht zweckmäßig (z. B. wenn es um eine eng begrenzte branchentypische Gefährdungslage geht)
- das mit der Vorschrift angestrebte Präventionsziel wird ausnahmsweise nicht durch staatliche Technische Regeln erreicht

Projektbeschreibung und Bedarfsprüfung

Zunächst erstellt ein Sachgebiet des Dachverbandes der Unfallversicherungsträger eine Projektbeschreibung, die dann vom Dachverbandes DGUV geprüft und mit dem Bundesministerium und den Ländern abgestimmt wird. Erst jetzt erfolgt der Auftrag des Dachverbandes zur Erstellung des UVV-Entwurfs an das Sachgebiet.

Vorentwurf und Entwurf

Ein Vorentwurf wird erarbeitet und Stellungnahmen von den fachlichen Gremien, interessierten anderen UV-Trägern und der Abteilung Sicherheit und Gesundheit der DGUV eingeholt. Daraus entsteht der eigentliche UVV-Entwurf mit detaillierter Begründung.

In der nächsten Runde werden wiederum Stellungnahmen von den Mitgliedern des Sachgebietes und des Fachbereichs, von allen anderen UV-Trägern und von der Abteilung Sicherheit und Gesundheit der DGUV angefordert.

Mitglieder von Sachgebiet und Fachbereich umfassen immer die mandatierten Vertreter der Unfallversicherungsträger, staatlicher Stellen, der Sozialpartner, Hersteller und Betreiber sowie besonderen Sachverständigen und Vertreter der betroffenen Branchen. Auf diese Weise wird eine ausreichende Qualität einer UVV gewährleistet und die Erfahrung aus der betrieblichen Praxis einbezogen. Sachgebiete und Fachbereiche sind Einrichtungen des Dachverbandes DGUV und werden federführend von einzelnen UVT geleitet. Als Beispiel ist der Fachbereich Verwaltung zu nennen mit den Sachgebieten Beleuchtung, Innenraumklima, Zeitarbeit, Büro u.a., geleitet von der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft.

Beschlussreifer Entwurf und Abstimmung mit Ministerium und den Ländern

Stimmen alle UV-Träger durch Entscheidung in ihren Selbstverwaltungsgremien dem Entwurf zu und sind die Stellungnahmen berücksichtigt, liegt damit der beschlussreife Entwurf vor. Er

wird vom Sachgebiet und dem Grundsatzausschuss Prävention beim Vorstand der DGUV verabschiedet.

Das Bundesarbeitsministerium erhält den beschlussreifen UVV-Entwurf und holt die Stellungnahmen der zuständigen obersten Verwaltungsbehörden der Länder sowie der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin ein. So ist es im Sozialgesetzbuch VII § 15 geregelt. In einem Abschlussgespräch setzen sich Ministerium, Länder, die DGUV und der Leiter des Fachbereichs ins Benehmen. Der nächste Schritt ist die Vorgenehmigung der Endfassung der nun erstellten Muster-UVV durch das Ministerium. Die Muster-UVV muss durch jeden einzelnen Unfallversicherungsträger für ihre Mitgliedsunternehmen beschlossen werden.

Beschluss, Genehmigung und Überprüfung

Gültig für die Unternehmen wird die neue - oder eine überarbeitete - UVV erst durch ihren Beschluss in der paritätisch zusammengesetzten Vertreterversammlung, dem Selbstverwaltungsgremium des Unfallversicherungsträgers. Hier sitzen gewählte Vertreter der Unternehmen und der Versicherten. Die endgültige Genehmigung erteilt dann das Bundesministerium. Mit ihrer Veröffentlichung (in der Regel im Bundesanzeiger) und der Bekanntmachung durch die entsprechenden Unfallversicherungsträger werden die Vorschriften rechtsverbindlich. Die Erstellung einer Unfallverhütungsvorschrift kann mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

Die Muster- Unfallverhütungsvorschriften müssen vom zuständigen Sachgebiet / Fachbereich im Zusammenwirken mit der DGUV regelmäßig, mindestens alle fünf Jahre, geprüft werden. Hier ist zu klären, ob sie noch dem Stand der Technik, dem Stand der Arbeitsmedizin und Hygiene sowie den sonstigen arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechen und ob noch Bedarf besteht. Die Überarbeitung oder der Rückzug ist dann unverzüglich einzuleiten.

Gültigkeit und Kontrolle bei UVV

Unfallverhütungsvorschriften haben rechtlich den Charakter einer Satzung, die von den gewerblichen Berufsgenossenschaften oder den Unfallkassen im Rahmen der ihnen gesetzlich verliehenen Autonomie erlassen wird.

Gültigkeit

UVV sind verbindliche Rechtsnormen und gelten für die Mitglieder (Unternehmen/ Unternehmer) und Versicherten (Arbeitnehmer) des jeweiligen Unfallversicherungsträgers. Darüber hinaus haben sie auch Gültigkeit für Fremdfirmen, die bei Mitgliedsunternehmen tätig sind. Dies gilt nach § 16 Abs. 2 SGB VII auch für ausländische Unternehmen, die in Deutschland tätig werden, selbst wenn sie hier keinen Firmensitz haben und keiner Berufsgenossenschaft angehören.

Kontrolle

Die Technischen Aufsichtsdienste bzw. die Aufsichtspersonen der UV-Träger überwachen und beraten nach § 17 SGB VII bei der Umsetzung der Unfallverhütungsvorschriften den Unternehmer und die Versicherten. Sie können dabei Anordnungen aussprechen und in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren Bußgelder bis zu 10.000 Euro verhängen. Das ist so möglich, wenn die entsprechende Bestimmung der Unfallverhütungsvorschrift im Ordnungswidrigkeitenkatalog aufgenommen ist oder die Aufsichtspersonen nach § 17 Abs. 1 Satz 2 SGB VII im Einzelfall anordnen, welche Maßnahmen Unternehmer oder Versicherte zu treffen haben, um ihre Pflichten auf Grund der Unfallverhütungsvorschriften zu erfüllen. Ein Verstoß gegen diese Anordnung stellt gemäß § 209 SGB VII eine Ordnungswidrigkeit dar.

Auslegung mit Durchführungsbestimmungen

Es gibt Anforderungen in den UVV, die allgemein formuliert und abstrakt sind und Schutzziele definieren. In den dazugehörigen Kommentaren einer UVV sind konkretisierte Hinweise enthalten, sie erläutern die Vorschriften des Textes und geben Hinweise auf die Umsetzung in der

Praxis. Eine solche kommentierten Fassung ist z.B. die DGUV Regel 100-001 zur DGUV Vorschrift 1 „Grundsätze der Prävention“.

Information der Unternehmen und Beschäftigten

Zur Bekanntgabe der UVV´n bei ihren Unternehmen sind die UV-Träger verpflichtet und die Unternehmer müssen diese den Beschäftigten zur Kenntnis geben. Das geschieht durch Aushang und im Rahmen der Unterweisungen entsprechend § 12 Arbeitsschutzgesetz.

Neue Systematik des Vorschriften- und Regelwerks

Das Regelwerk der UV-Träger ist durch Nummerierung der Vorschriften strukturiert. Systematisch ist das Regelwerk in Ebenen gegliedert:

1. Unfallverhütungsvorschriften – DGUV-Vorschriften: rechtsverbindlich
2. Regeln der Unfallversicherungsträger – DGUV-Regeln: erläuternd, Stand der Technik
3. Informationsschriften – DGUV Informationen, Fachinformationen: erläuternd, Hinweise und Empfehlungen für die Anwendung von Technischen Regeln, Normen, dem Stand der Technik und sonstigen gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen für Branchen und Zielgruppen
4. Grundsätze - Berufsgenossenschaftliche Grundsätze: Verfahrensmaßstäbe, erläuternd

Ergänzend gibt es seit 2016 DGUV Branchenregeln. Es sind DGUV Regeln, allerdings mit einer anderen, anwenderfreundlichen und branchenbezogenen Ausrichtung.

Eine neue Nummerierung gilt ab 1.5.2014. So wird die alte BGI 650 „Bildschirm- und Büroarbeitsplätze- Leitfaden für die Gestaltung“ zur DGUV Information 215-410 – 2 steht für Information und 15 für Fachbereich Verwaltung, die Nummer der Schrift wird vom Fachbereich festgelegt. Eine Transferliste der DGUV erleichtert die Orientierung für den Übergang.

Systematik der Nummerierung für DGUV Regelwerke:

1xx-xxx = DGUV-Regeln

2xx-xxx = DGUV-Informationen

3xx-xxx = DGUV-Grundsätze

Zuständige Fachbereiche der DGUV

x01-xxx = Bauwesen

x02-xxx = Bildungseinrichtungen

x03-xxx = Energie, Textil, Elektro, Medienerzeugnisse

x04-xxx = Erste Hilfe

x05-xxx = Feuerwehren, Hilfeleistungen, Brandschutz

x06-xxx = Gesundheit im Betrieb

x07-xxx = Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege

x08-xxx = Handel und Logistik

x09-xxx = Holz und Metall

x10-xxx = Nahrungsmittel

x11-xxx = Organisation des Arbeitsschutzes

x12-xxx = Persönliche Schutzausrüstungen

x13-xxx = Rohstoffe und chemische Industrie

x14-xxx = Verkehr und Landschaft

x15-xxx = Verwaltung

DGUV Regeln und Branchenregeln

DGUV Regeln für Gesundheit und Sicherheit

Die Regeln der Unfallversicherungsträger (DGUV-Regeln) sind allgemein anerkannte Regeln für Sicherheit und Gesundheitsschutz, die den Stand des Arbeitsschutzes beschreiben und auf der Grundlage des Erfahrungswissens der Unfallversicherungsträger die von allen beteiligten Kreisen für erforderlich gehaltene Maßnahmen empfehlen.

Sie werden einem den UVV vergleichbaren Entwurfs- und Genehmigungsverfahren unterworfen und von den Selbstverwaltungsgremien der UVT verabschiedet. Der Dachverband DGUV, Fach- und Branchenverbände, die Sozialpartner und Fachleute sind im Sachgebiet und Fachbereich an der Aufstellung beteiligt. Das Bundesministerium und der Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik werden informiert.

Branchenregeln als Ergänzung

Branchenregeln sind anwenderfreundliche Instrumente für Unternehmer und andere Akteure für bestimmte gewerbliche Branchen und öffentlichen Einrichtungen. Sie beinhalten für eine Branchen den Stand der Technik und der arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse, fassen alle wichtigen Informationen verständlich zusammen, beschreiben branchenspezifische Arbeitsverfahren und Arbeitsplätze an praktischen Beispielen und sollen als Ergänzung zu den branchenneutralen staatlichen Technischen Regeln vor allem den Unternehmer in Klein- und Mittelbetrieben unterstützen. Sie sind umfassend ausgerichtet und berücksichtigen auch Maßnahmen der Arbeitsmedizin oder Gesundheitsförderung.

Der Unternehmer soll damit an der Praxis orientierte und wirtschaftlich vertretbare Arbeitsschutzmaßnahmen ergreifen können. Dort, wo es keine Arbeitsschutz- und Unfallverhütungsvorschriften oder staatliche Technische Regeln gibt, zeigen DGUV Regeln Wege auf, wie Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren vermieden werden können.

Eine rechtliche Vermutungswirkung (zur Erfüllung der gesetzlichen Schutzziele), wie es für die Umsetzung der staatlichen Technischen Regeln gilt, entsteht bei DGUV Regeln allerdings nicht. Die Anwendung der DGUV Regeln schafft keine Rechtssicherheit.

Bei Umsetzung der Anforderungen der Regeln können Unternehmer, Versicherte und auch Aufsichtspersonen davon ausgehen, dass die Anforderungen der Berufsgenossenschaft oder Unfallkasse im Anwendungsbereich erfüllt sind.

Informationen und Grundsätze der UVT

Informationen der UVT - DGUV Informationen DGUV I

Die Informationsschriften der Unfallversicherungsträger, die DGUV Informationen arbeiten arbeitsschutzbezogene Themenstellungen auf und enthalten Hinweise und Empfehlungen z.B. für bestimmte Branchen, Tätigkeiten, Arbeitsmittel, Zielgruppen etc. Sie erläutern Vorschriften und Regeln und stellen praxisgeeignete Maßnahmen vor. Sie sollen die praktische Anwendung von Regelungen zu einem bestimmten Sachgebiet oder Sachverhalt erleichtern.

Die DGUV Informationen stellen Empfehlungen dar und zeigen den in der Fachwelt anerkannten Weg einer technischen Lösung auf. Ähnliches allerdings können auch Fachartikel bewerkstelligen. Sie sind nicht rechtsverbindlich und lösen keine „Vermutungswirkung“ aus, das heißt bei ihrer Anwendung entsteht keine Rechtssicherheit, dass die gesetzlichen Schutzziele zu Sicherheit und Gesundheit erreicht werden. Sie sind allerdings Teil der gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse, deren Berücksichtigung das Arbeitsschutzgesetz und auch die Arbeitsstättenverordnung bei der Arbeitsplatzgestaltung fordert.

Im Unterschied zu DGUV Regeln werden DGUV Informationen nicht nach dem Grundsatz 300-001 erstellt und können von Sachgebieten erarbeitet werden. Sie werden auch nicht durch die Selbstverwaltungsgremien verabschiedet.

DGUV Grundsätze

Unabhängig von dieser Systematik sind die DGUV Grundsätze Maßstäbe in bestimmten Verfahrensfragen, beispielsweise für die Prüfung von technischen Arbeitsmitteln. Sie sind ebenfalls festgelegte Verfahren für die Durchführung von arbeitsmedizinischen Vorsorgeuntersuchungen.

Mitbestimmungsrechte der Interessenvertretung

Nach dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) § 87, Abs.1 Nr. 7 stehen Betriebsräten Mitbestimmungsrechte bei "Regelungen über die Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten sowie über den Gesundheitsschutz im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften oder der Unfallverhütungsvorschriften" zu. Ähnliches gilt für Personalräte nach den Personalvertretungsgesetzen. Mitbestimmung bei Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes besteht insbesondere dort, wo die Gesetze, Vorschriften oder eine Unfallverhütungsvorschrift dem Arbeitgeber zur Erfüllung der Schutzziele einen Spielraum lassen und keine eindeutig konkreten Maßnahmen vorschreiben.

Rechtsquellen

Gesetze und Verordnungen, DGUV – Regelwerke

- Sozialgesetzbuch, Siebtes Buch (SGB VII): Gesetzliche Unfallversicherung
- DGUV-Grundsatz 300-001: Fachbereiche und Sachgebiete der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV). Organisation und Aufgaben
- DGUV Vorschrift 1: Grundsätze der Prävention
- DGUV Vorschrift 2: Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit
- DGUV Vorschrift 3: Elektrische Anlagen und Betriebsmittel

Literatur

Heegner, Sabine:

Gesetzliche Unfallversicherung: Strukturen, Leistungen, Selbstverwaltung.

hg. von ver.di, Berlin 2010

Stand der Bearbeitung: 2017