

Gemeinsamer Bericht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur und des Freistaates Sachsen

zur Verkehrsministerkonferenz am 16./17. April 2015 in Rostock

TOP 6.1 Auswirkungen der Neufassung der Technischen Regeln für Arbeitsstätten ASR A5.2 auf die Realisierbarkeit von Baumaß- nahmen

Situation:

Die Richtlinien für die Sicherung von Arbeitsstätten an Straßen, Fassung 1995 (RSA-95) befassen sich mit Sicherungsmaßnahmen an Arbeitsstellen und dienen dem Schutz der Verkehrsteilnehmer (Verkehrsbereich) und der Arbeitskräfte sowie der Geräte und Maschinen in der Arbeitsstelle (Arbeitsbereich) (RSA-95, Teil A, Abschnitt. 1.1, Abs. 2). Straßenbaustellen sind demnach so durch den Bauherren frühzeitig zu planen und während der Bauausführung zu betreiben, dass für Beschäftigte auf der Straßenbaustelle durch den fließenden Verkehr keine Gefährdungen ausgehen und der Verkehr sicher an der Baustelle vorbeigeführt wird.

Derzeit werden die RSA-95 von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) überarbeitet.

Durch das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) ist ein Arbeitgeber verpflichtet, erforderliche Maßnahmen zu treffen, um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz seiner Beschäftigten bei der Arbeit zu gewährleisten und zu verbessern.

Hierzu sind in der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) Schutzziele und allgemein gehaltene Anforderungen formuliert, welche beim Einrichten und Betreiben von Arbeitsstätten durch den Arbeitgeber zu beachten sind.

ArbSchG und ArbStättV sollen den Arbeitgebern flexiblen Spielraum für an ihre Situation angepasste Arbeitsschutzmaßnahmen geben. Es verpflichtet die Arbeitgeber jedoch gleichzeitig, tätigkeits- und arbeitsplatzbezogene Gefährdungen für den

jeweiligen Einzelfall zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Im Ergebnis der Gefährdungsbeurteilung werden notwendige Schutzmaßnahmen definiert, um für den betrachteten Einzelfall die Schutzzielvorgaben zu erfüllen.

Um den Arbeitgebern die Anwendung der Arbeitsstättenverordnung in der Praxis zu erleichtern, können vom Ausschuss für Arbeitsstätten (ASTA) Arbeitsstättenregeln (ASR A 5.2) erarbeitet werden. Wendet der Arbeitgeber diese Regeln an, kann er davon ausgehen, dass den Schutzzielvorgaben konkret entsprochen wird und die getroffene Arbeitsschutzmaßnahme ausreichend ist (sog. "Vermutungswirkung").

Die im Entwurf¹⁾ vorliegenden technischen Regeln für Arbeitsstätten ASR A 5.2 definieren die Anforderungen an Arbeitsplätze auf Straßenbaustellen im Grenzbereich zum Straßenverkehr durch zusätzliche Arbeits- und Sicherheitsräume und sollen einen besseren Schutz der Beschäftigten vor den Gefahren des Straßenverkehrs gewährleisten. Im in 2013 durch den ASTA beschlossenen Entwurf der ASR A 5.2 werden die Schutzzielvorgaben des ArbSchG und der ArbStättV durch die sich entfaltende Vermutungswirkung erfüllt. Eine Einzelfallbetrachtung entfällt.

Unstimmigkeiten zwischen den Regelwerken und Lösungsansätze

Vor Einführung der technischen Regeln für Arbeitsstätten ASR A 5.2 ist eine Harmonisierung mit den RSA-95 erforderlich, um für den Bereich der Straßenbaustellen sich nicht widersprechende Regelungen zu treffen. Wegen der Auswirkungen aus Sicht der Straßenbau- und Verkehrsbehörden auf die Durchführung von Straßenbaustellen und den Umfang von Vollsperrungen mit Umleitungsstrecken, wird in folgenden diskussionswürdigen Punkten eine Lösung angestrebt:

- **Begriffsbestimmungen und -definitionen**

In den Regelwerken existieren unterschiedliche Begriffsbestimmungen und –definitionen, welche zu vereinheitlichen sind.

Die räumliche Anwendungsgrenze der RSA-95 (Verkehrsbereich) zur ASR A 5.2 (Arbeitsbereich) ist nicht kongruent. Diese gilt es zu definieren und gleichzeitig als identische Bezugslinie für alle Abstandsangaben zu nutzen.

¹⁾ Stand 2. April 2014, veröffentlicht auf der Internetseite der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) unter <http://www.baua.de/de/Themen-von-A-Z/Arbeitsstaetten/ASTA/Aktuelles.html>

Die RSA-95 unterscheidet erforderliche Maßnahmen an Straßenbaustellen in Abhängigkeit der Straßenklassen (Innerortsstraßen, Landstraßen, Autobahnen). Die Systematik der ASR A 5.2 sieht eine Unterscheidung nach gefahrenen Geschwindigkeiten ohne räumliche Differenzierung vor. Dies kann im gleichen Kontext zu unterschiedlichen Mindestabständen führen.

- Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich der ASR A 5.2 beschränkt sich auf Arbeiten und Tätigkeiten im Grenzbereich zum Straßenverkehr. Nach Auskunft der Arbeitsschutzseite regeln die ASR A 5.2 nicht das Schutzniveau für Tätigkeiten im sonstigen Baubereich. Des Weiteren fallen bewegliche Arbeitsstellen gemäß Arbeitsstättenverordnung und deren Leitlinien nicht unter die ASR A5.2. Der Anwendungsbereich muss stärker kommuniziert und der ASR A 5.2 einfühend vorangestellt werden.

- Interessenkonflikt zwischen Bauherr, Verkehrsbehörde und Baubetrieb

Die sich im Grenzbereich zum Straßenverkehr überlagernden Anforderungen des Arbeitsschutzes zum Schutz der Beschäftigten, der Verkehrssicherheit zum Schutz der Verkehrsteilnehmer und der bautechnischen/organisatorischen notwendigen Abläufe und Verfahren führen zu Interessenkonflikten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bedarf es einer ganzheitlichen Betrachtungsweise, um geeignete, erforderliche und angemessene Maßnahmen mit dem Ziel der Konfliktminimierung/-vermeidung zu ergreifen.

Einen Lösungsansatz liefert die ASR A 5.2 im Abschnitt 4.3, Absatz 3 und im Abschnitt 4.5, Absatz 4 bei Unterschreitung geforderter Mindestanstände. Dabei sind „als Ergebnis einer Gefährdungsbeurteilung Schutzmaßnahmen festzulegen, die mindestens die gleiche Sicherheit und den gleichen Gesundheitsschutz für die Beschäftigten erreichen“.

Dieser Ansatz eröffnet sowohl dem Arbeitgeber in der Bauausführung, als auch dem Bauherren bereits zu einem frühen Planungszeitpunkt die Möglichkeit (z.B. durch die Einbindung eines Sicherheits- und Gesundheitsschutzkoordinators), die Belange aller Beteiligten für konkrete Einzelfälle zu koordinieren und zu bewerten.

Ein weiterer, favorisierter Lösungsansatz ist die Ergänzung/Untersetzung genannter Abschnitte der ASR A 5.2 durch eine praxisnahe Beispielsammlung oder einen Katalog geeigneter Schutzmaßnahmen. Bei Unterschreitung geforderter Mindestabstände sollen technische und organisatorische Maßnahmen für standardisierte und definierte Arbeitsabläufe und -plätze aufgezeigt und beschrieben werden, welche durch objekt- und/oder prozessbezogene Anwendung eine Vermutungswirkung entfalten.

- Sicherheitsabstände in Längsbaustellen (ASR A 5.2, Tabelle 3)

Es besteht Einvernehmen mit der Arbeitsschutzseite, dass Tabelle 3 explizit diskutiert, beraten und überarbeitet werden soll.

- Seitliche Sicherheitsabstände (ASR A 5.2, Tabelle 1 und 2)

Die im Entwurf der ASR A 5.2 geforderten größeren seitlichen Abstände sind im Hinblick auf Wirkungen zum Unfallgeschehen durch eine wissenschaftliche Untersuchung zu belegen. Das BMVI hat am 15. Oktober 2014 gegenüber dem BMAS eine Kostenübernahme angeboten.

- Fristen

Um dem notwendigen Planungsvorlauf von Straßenbauprojekten Rechnung zu tragen, wird bis zur verbindlichen Anwendung der Technischen Regeln für Arbeitsstätten ASR A 5.2 eine zweijährige Übergangsfrist nach der Veröffentlichung als notwendig erachtet. Dies dient auch der Sicherstellung der Realisierbarkeit bereits laufender oder planerisch stark fortgeschrittener Maßnahmen.

- Signal an die Anwenderebene

Um Rechts- und Planungssicherheit für die Anwenderebene zu gewährleisten, scheint es erforderlich, in einer gemeinsamen öffentlichen Erklärung des BMAS und des BMVI verbindliche Fristen bis zur Einführung bekannt zu machen.

Aktueller Sachstand

Am 5. Dezember 2013 hat der Ausschuss für Arbeitsstätten (ASTA) einen Entwurf der ASR A 5.2 verabschiedet und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zur Rechtsförmlichkeitsprüfung und zur Veröffentlichung zugeleitet.

Die GKVS vom 5./6. März 2014 schlägt der Verkehrsministerkonferenz (VMK) einstimmig eine Beschlussfassung vor.

Gemäß Beschluss der Verkehrsministerkonferenz (VMK) vom 3. April 2014 wird erwartet, dass die konkurrierenden Vorschriften für Straßenbaustellen „Richtlinien für die Sicherung von Arbeitsstellen an Straßen“ (RSA-95) und Technische Regeln für Arbeitsstätten ASR A5.2 zwischen den zuständigen Ministerien (BMAS, BMVI) gemeinsam mit den Ländern und in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden harmonisiert werden.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und die Länder wollen vor Veröffentlichung der ASR A5.2 im Gemeinsamen Ministerialblatt eine Klärung der noch strittigen Punkte herbeiführen.

Das Land Sachsen hat mit Schreiben vom 17. April 2014 unter Bezug auf den VMK Beschluss vom April 2014 federführend das BMAS gebeten, gemeinsam (BMAS, BMVI, Fachkollegen der Länder und Kommunen) die Richtlinien für die Sicherung von Arbeitsstätten (RSA 95) und die ASR A5.2 zu harmonisieren.

Das BMAS hat mit Schreiben vom 03. Juni 2014 ein gemeinsames Fachgespräch zwischen je fünf Experten der ASTA und der Verkehrsseite unter der Hoheit des BMAS und des BMVI angekündigt. In Vorbereitung des Gesprächs hat Sachsen an das BMAS am 27. August 2014 ein Schreiben mit der Bewertung der Auswirkungen aus verkehrsrechtlicher Sicht versandt.

Das Fachgespräch fand am 15. Oktober 2014 im BMAS zwischen Vertretern des BMVI, der Länder und des BMAS/ASTA statt. Die Länder waren durch die Abteilungsleiter Straßenbau von Sachsen (Federführung), Bayern und Nordrhein-Westfalen vertreten. Grundlage dieses Gesprächs war die Entwurfsfassung der ASR A5.2, die auf der Internetseite der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) unter folgendem Link vorab veröffentlicht worden ist:

<http://www.baua.de/de/Themen-von-A-Z/Arbeitsstaetten/ASTA/Aktuelles.html>.

Es wurden die verschiedenen Standpunkte ausgetauscht und erörtert. Dabei herrschte Konsens, dass die Situation der Beschäftigten an der Schnittstelle zum fließenden Verkehr auf Straßenbaustellen verbessert werden soll. Auf Grund der weiterhin bestehenden Meinungsverschiedenheiten wurde einvernehmlich vereinbart, eine Arbeitsgruppe paritätisch besetzt aus Vertretern des Arbeitsschutzes und des Straßenbaus/Verkehrs mit der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen zu beauftragen. Die kommunalen Spitzenverbände sollten entsprechend des VMK-Beschlusses in den Prozess einbezogen werden. Das durch das BMAS erstellte, durch die Verkehrsseite ergänzte und mit Stand 19 Dezember 2014 rückübersandte Gesprächsprotokoll wurde bisher nicht bestätigt.

Am 15. Dezember und 19. Dezember 2015 wurden die beiden Vertreter der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände dem BMVI benannt.

Die erste Sitzung der Arbeitsgruppe fand am 05. Februar 2015 unter Beteiligung des BMVI statt. Themen dieser Besprechung waren die Mindestmaße für seitliche Sicherheitsabstände (S_Q) zum fließenden Verkehr bei Straßenbaustellen längerer Dauer und kürzerer Dauer bzw. die Mindestmaße für Sicherheitsabstände in Längsrichtung (S_L) zum ankommenden Verkehr; Tabellen 1 bis 3 im vorgenannten Entwurf der ASR A5.2. Aus Sicht des BMVI, der Länder und der Kommunen besteht zu diesen und weiteren Themen noch erheblicher Gesprächs- und Klärungsbedarf. Die nächste Sitzung soll im April 2015 stattfinden.

Der am 06. März übersandte Protokollentwurf wird bis 27. März 2015 durch die Verkehrsseite geprüft und ggfls. ergänzt. Ersichtlich ist, dass unterschiedliche Interpretationen zum Arbeitsauftrag der Expertengruppe bestehen. Daher ist zwischen den Teilnehmern des Gespräches vom 15. Oktober 2014 der Arbeitsauftrag zu konkretisieren, um den Beschluss der VMK vom 3. April 2014 umsetzen zu können.

Nach den Vorgaben von § 19 GGO ist die Zusammenarbeit zwischen den Bundesministerien (hier: BMAS und BMVI) sicherzustellen, um die Einheitlichkeit der Maßnahmen und Erklärungen der Bundesregierung zu gewährleisten. Das BMVI geht daher davon aus, dass – trotz erheblicher unterschiedlicher Auffassungen der Verkehrsseite und des Ausschusses für Arbeitsstätten (ASTA) – erst nach erzielt

Einvernehmen zwischen BMAS und BMVI über die Inhalte der ASR A5.2 diese gemäß der Verordnung über Arbeitsstätten (ArbStättV) im Gemeinsamen Ministerialblatt bekanntgemacht werden.

In einem gemeinsamen Schreiben vom 02. Februar 2015 haben sich der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V., der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e.V., die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt und die Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft mit dem Thema an die Geschäftsstelle der Verkehrsministerkonferenz gewandt. Der Inhalt trägt dabei wenig zur Versachlichung bei.

Die Aussage, dass aus Gründen der Kostenminimierung in der Vergangenheit wesentlich die Interessen des Arbeitsschutzes und der Verkehrssicherheit hintenangestellt wurden, wird strikt zurückgewiesen. Jeder Auftraggeber ist sich seiner Verantwortung gegenüber Allen am Bau Beteiligten bewusst und verpflichtet. Gerade aus diesem Grund bedarf es nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit einer ganzheitlichen Betrachtungsweise, um geeignete, erforderliche und angemessene Maßnahmen zu treffen.