

Überblick

Die Entwicklung zur DGUV Vorschrift 2

Die DGUV Vorschrift 2 ist ein bedeutender Schritt in der Geschichte der Unfallverhütungsvorschriften. Der nachfolgende Beitrag zeigt Entwicklung und Hintergründe des ambitionierten Reformvorhabens.

Das am 1. Dezember 1974 in Kraft getretene Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG) ist ein wichtiger Grundstein der betrieblichen Arbeitsschutzorganisation. In den 35 Jahren seit dem Inkrafttreten des ASiG sind die das Gesetz konkretisierenden Unfallverhütungsvorschriften mehrfach reformiert worden. Eine bedeutende Reform wird mit der Einführung der Unfallverhütungsvorschrift „Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ (DGUV Vorschrift 2) zum 1. Januar 2011 vollzogen.

Konkretisierung des ASiG durch die Unfallversicherungsträger

Nach der Einführung des ASiG haben Berufsgenossenschaften (BGen) und Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand (UVTs der öffentlichen Hand) die Anwendung des Gesetzes unabhängig voneinander durch Unfallverhütungsvorschriften (UVVen) konkretisiert. Dabei haben die UV-Träger unmittelbar nach dem Inkrafttreten des ASiG zunächst nur die mittleren und größeren Betriebe in die Betreuungsverpflichtungen einbezogen.

Die Bezeichnung der UVVen lautete bei den BGen zunächst „Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ (VBG 122) und „Betriebsärzte“ (VBG 123). Sie erhielten Mitte der 1990er Jahre des letzten Jahrhunderts im Zuge der Einführung der Kleinbetriebsbetreuung die Bezeichnungen BGV A6 beziehungsweise BGV A7. Nach einer

Reform der Kleinbetriebsbetreuung wurden die UVVen ab dem Jahr 2005 zur BGV A2 „Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ zusammengefasst.

Bei den UVTs der öffentlichen Hand trug die UVV die Bezeichnung „Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit“ und erhielt zunächst die Bezeichnung GUV 0.5 und mit Muster-UVV vom Juni 2003 die Bezeichnung GUV-V A6/7. Die Eisenbahn-Unfallkasse führte im Jahr 2006 entsprechend den Regelungen bei den BGen mit der GUV-V A2 die Kleinbetriebsbetreuung ein.

Auswirkungen der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz

Die EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz (89/391/EWG), in Deutschland durch das Arbeitsschutzgesetz umgesetzt, hatte auf die Umsetzung des ASiG im Wesentlichen zwei Einflüsse: Zum einen wurde die Ausbildung der Fachkräfte für Arbeitssicherheit entsprechend dem handlungsorientierten, systemischen Präventionsansatz der Rahmenrichtlinie neu geordnet; die neue Ausbildung wurde zum 1. Januar 2001 eingeführt und die Fachkundeanforderungen in den Unfallverhütungsvorschriften entsprechend angepasst. Zum anderen wurde in Umsetzung des Artikels 7 der EG-Rahmenrichtlinie die Ausdehnung der betriebsärztlichen und sicherheitstechnischen Betreuung auf alle Betriebe ab einem Beschäftigten erforderlich.

Einführung der Kleinbetriebsbetreuung

Im Jahr 1992 wurden die BGen durch das damalige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) aufgefordert, vor dem Hintergrund der Rechtsentwicklungen in der damaligen EG nunmehr

auch kleine und kleinste Unternehmen in die Betreuung nach dem ASiG einzubeziehen. Es lag zunächst nahe, die für mittlere und Großunternehmen geltenden Mindest-Einsatzzeitenregelungen (sogenannte Regelbetreuung) auf kleine und Kleinstunternehmen zu übertragen.

Entsprechend den Erfahrungen in anderen Staaten der EU¹ stieß die Durchführung der Betreuungsmaßnahmen auch in Deutschland auf Probleme, teilweise sogar auf Widerstände. Diese lagen darin begründet, dass für die betriebsärztlichen und sicherheitstechnischen Dienstleistungen durch teilweise minimalste Einsatzzeitenkontingente unüberwindbare Schwierigkeiten auftraten, da die Beratungsleistung weder wirtschaftlich noch mit hinreichender Qualität erbracht werden konnte. Auch Unterschiede hinsichtlich unterschiedlicher Betreuungsanforderungen für gleichartige Betriebe riefen Widerstand hervor.

Reform der Kleinbetriebsbetreuung

Vor dem Hintergrund der dargestellten Erfahrungen hat das damalige BMA bereits im Februar 2002 den Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften (HVBG) gebeten, gemeinsam mit den Berufsgenossenschaften konzeptionell abgestimmte Lösungen zur Beseitigung der in der Kritik stehenden Regelungen zur Kleinbetriebsbetreuung zu entwickeln. Der Fachausschuss „Organisation des Arbeitsschutzes“ (FA ORG) des HVBG erarbeitete deshalb in den Jahren 2003 und 2004 ein neues Konzept zur Kleinbetriebsbetreuung, das bei den BGen und der Eisenbahn-Unfallkasse ab 2005 mit der BGV A2/GUV-V A2 eingeführt und evaluiert wurde (siehe Beitrag „Evaluation der Kleinbetriebsbetreuung“ in diesem Heft). ▶

*

¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaft: *Mitteilungen der Kommission über die praktische Durchführung der Bestimmungen über Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz 89/391 (Rahmenrichtlinie) etc.*, KOM (2004) 62, Brüssel 2004.



foto: DGUV

Die Bausteine der neuen Regelbetreuung der Betriebe mit mehr als zehn Beschäftigten:

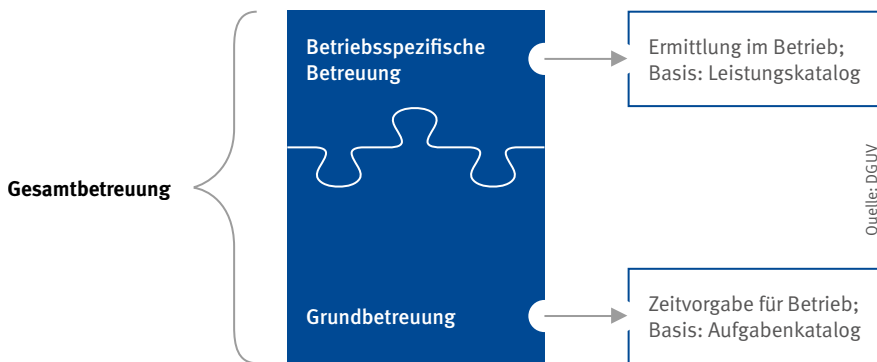


Abbildung 1: Regelbetreuung der Betriebe mit mehr als zehn Beschäftigten²

Reformprozess der Regelbetreuung für Betriebe mit mehr als zehn Beschäftigten

Die Genehmigung der BGV A2 verband das damalige BMWA mit der Auflage, nunmehr auch die Regelbetreuung der Betriebe mit mehr als zehn Beschäftigten zu reformieren. Die Reform sollte zum 1. Januar 2009 in Kraft treten. Entsprechende Reformforderungen enthielt auch ein Bundesratsbeschluss der Länder.³ Danach sollten bei einer Reform unter anderem folgende Leitlinien gelten:

- Anpassung der vorgeschriebenen Einsatzzeiten an den tatsächlichen Bedarf vor Ort,
- Berücksichtigung der Gefährdungssituationen in den jeweiligen Betrieben und Verwaltungen,
- Stärkung der Verantwortung des Arbeitgebers im Rahmen der betriebsärztlichen und sicherheitstechnischen Betreuung,
- Verzahnung und Abgleich der Unfallverhütungsvorschriften im Hinblick auf die geplante Organisationsreform der gesetzlichen Unfallversicherung.

Analog zur Vorgehensweise bei der Reform der Kleinbetriebsbetreuung entwickelte der FA ORG unter Beteiligung von BMAS, Ländern, Sozialpartnern, VDBW, VDSI und BGen zunächst Rahmenbedingungen für die Regelbetreuung. Diese sollten eine Umsetzung des ASiG nach einheitlichen Grundsätzen über die BGV A2/Anlage 2 sicherstellen. Sie beschrieben ein aus Grundbetreuung und betriebsspezifischem

Teil der Betreuung bestehendes Konzept, welches eine branchenspezifische Einordnung der Betriebe in drei Betreuungsgruppen der Grundbetreuung vorsah. Innerhalb der Betreuungsgruppen konnten die BGen Bandbreiten zur Festlegung der Einsatzzeiten nutzen. Für den betriebsspezifischen Teil der Betreuung waren Einsatzzeitenregelungen oder Leistungskataloge möglich. Die Rahmenbedingungen und die von der Mitgliederversammlung (MV) des HVBG beschlossene Muster-UVV gaben den Rahmen für die Ausgestaltungsmöglichkeiten durch die BGen vor.

Die von den BGen bis Ende 2007 zur Vorgehen genehmigung einzureichenden Entwürfe zur BGV A2/Anlage 2 führten nicht zur Genehmigungsfähigkeit durch das BMAS und die Länder. Kritisiert wurden insbesondere nach wie vor bestehende Einsatzzeitenunterschiede für Betriebe mit gleichen beziehungsweise ähnlichen Gefährdungen, die unterschiedliche Vorgehensweise im Umgang mit der Einsatzzeitenstaffelung (Degression), un-abgestimmte Vorgehensweisen hinsichtlich der Festlegungen des betriebsspezifischen Teils der Betreuung sowie die uneinheitliche Verwendung von Begriffen. Eine Überarbeitung der eingereichten Nachträge war erforderlich. Als neuer Termin für die Einführung der neuen Regelbetreuung wurde deshalb der 1. Januar 2011 festgelegt.

Vor dem Hintergrund der Fusion von BUK und HVBG zum 1. Juli 2007 beschloss die MV der DGUV im Juni 2008, das Reform-

vorhaben nunmehr zu nutzen, um BGV A2 und GUV-V A6/7 zu einer einheitlichen Vorschrift zusammenzuführen. Die DGUV wurde beauftragt, in enger Abstimmung mit dem Grundsatzausschuss Prävention des DGUV-Vorstandes ein abgestimmtes Konzept zu entwickeln. Aufbauend auf den Bausteinen des Rahmenkonzeptes des FA ORG entstand der Mustertext der zukünftigen DGUV Vorschrift 2 „Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit“, der von der MV 2/2009 der DGUV beschlossen wurde (siehe Leitartikel in diesem Heft). Die Kleinbetriebsbetreuung wird danach bei den UV-Trägern der öffentlichen Hand zum 1. Januar 2013 ebenfalls eingeführt.

Das Konzept der DGUV Vorschrift 2

Die Regelungen der DGUV Vorschrift 2:

- entsprechen zeitgemäßen Anforderungen des Arbeitsschutzes,
- stellen gleichartige Anforderungen für gleichartige Betriebe sicher,
- berücksichtigen die individuelle Gefährdungssituation der Betriebe und
- stärken deren Eigenverantwortlichkeit.

Die betriebsärztliche und sicherheitstechnische Betreuung umfasst die Komponenten Grundbetreuung und betriebsspezifischer Teil der Betreuung. Beide Komponenten bilden zusammen die Gesamtbetreuung. Während für die Grundbetreuung Einsatzzeiten pro Beschäftigtem und Jahr vorgegeben werden, wird der Umfang des betriebsspezifischen Teils der Betreuung vom jeweiligen Betrieb selbst ermittelt. Für die Gesamtbetreuung gilt, dass der Unternehmer die Aufgaben der Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit entsprechend den betrieblichen Erfordernissen unter Mitwirkung der be-

* ² *Wichtiger Hinweis: In der Ausgabe 5/2010 des DGUV Forum ist diese Grafik nicht korrekt abgedruckt: Die Ermittlung von Inhalt und Umfang der Grundbetreuung und der betriebsspezifischen Betreuung erfolgt wie hier dargestellt.*

³ *Entschließung des Bundesrates zur Flexibilisierung und Entbürokratisierung der Umsetzung des Arbeitssicherheitsgesetzes – BR 661-06.*

„Statt durch Vorgabe pauschaler Einsatzzeiten wird der Betreuungsumfang zukünftig weitgehend durch Leistungskataloge beschrieben. Dieser Weg führt zu mehr Transparenz der von Betriebsärzten und Fachkräften erbrachten Betreuungsleistungen.“

trieblichen Interessenvertretung zu ermitteln, aufzuteilen und mit ihnen schriftlich zu vereinbaren hat. Hierbei wird er von Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit beraten.

Grundbetreuung

Die Grundbetreuung weist drei Betreuungsgruppen mit jeweils festen Einsatzzeiten auf. Die Betriebe sind über ihre jeweilige Betriebsart den Betreuungsgruppen zugeordnet. Zur Einteilung der Betriebsarten wurde der europäische NACE-Code, der in Deutschland durch den WZ-Schlüssel umgesetzt ist, herangezogen. Unter Koordination der DGUV haben BGen und UV-Träger der öffentlichen Hand die Zuordnung der Betriebsarten zu den drei Betreuungsgruppen miteinander abgestimmt. Damit ist erreicht worden, dass für gleichartige Betriebe gleiche Anforderungen an die Grundbetreuung gegeben sind.

	Gruppe I	Gruppe II	Gruppe III
Einsatzzeit*	2,5	1,5	0,5

* Std./Jahr je Beschäftigten

Die angegebenen Zeiten sind als Summenwerte für Betriebsarzt und Fachkraft für Arbeitssicherheit zu verstehen. Bei der vom Betrieb durchzuführenden Aufteilung der Einsatzzeiten auf Betriebsarzt und Fachkraft darf ein Mindestanteil von 20 Prozent der Grundbetreuung, jedoch nicht weniger als 0,2 Stunden/Jahr je Beschäftigtem, für jeden Leistungserbringer nicht unterschritten werden.

Da der betriebspezifische Teil der Betreuung auf der Bewertung der Relevanz von Aufgabenfeldern aufbaut, war es erforderlich, zunächst die der Grundbetreuung zuzuordnenden Aufgaben festzulegen. In der DGUV Vorschrift 2/Anlage 2 werden die der Grundbetreuung zugeordneten Betreuungsaufgaben aufgeführt und in Anhang 3 näher erläutert. Zusammen-

fassend können sie wie folgt beschrieben werden:

- Unterstützung bei der Gefährdungsbeurteilung (Beurteilung der Arbeitsbedingungen),
- Unterstützung bei grundlegenden Maßnahmen der Arbeitsgestaltung – Verhältnisprävention und Verhaltensprävention,
- Unterstützung bei der Schaffung einer geeigneten Organisation und Integration in die Führungstätigkeit,
- Untersuchung nach Ereignissen,
- allgemeine Beratung von Arbeitgebern und Führungskräften, betrieblichen Interessenvertretungen, Beschäftigten,
- Erstellung von Dokumentationen, Erfüllung von Meldepflichten,
- Mitwirken in betrieblichen Besprechungen,
- Selbstorganisation.

Betriebspezifischer Teil der Betreuung

Der Bedarf an betriebspezifischer Betreuung wird vom Unternehmer in einem Verfahren ermittelt, das Aufgabenfelder sowie Auslöse- und Aufwandskriterien berücksichtigt. Das Verfahren erfordert, dass der Unternehmer alle Aufgabenfelder hinsichtlich ihrer Relevanz für die betriebsärztliche und sicherheitstechnische Betreuung regelmäßig, insbesondere nach wesentlichen Änderungen, prüft. Die 16 Aufgabenfelder werden in der DGUV Vorschrift 2/Anlage 2 aufgeführt und in Anhang 4 näher beschrieben. Hierbei kann es sich um regelmäßig oder temporär zu erbringende Betreuungsleistungen handeln. Die Aufgabenfelder berücksichtigen den Anspruch eines zeitgemäßen Arbeitsschutzverständnisses und umfassen beispielsweise Themen wie:

- Sicherheit und Gesundheit unter den Bedingungen des demografischen Wandels,
- Arbeitsgestaltung zur Vermeidung ar-

beitsbedingter Gesundheitsgefahren, Erhalt der individuellen gesundheitlichen Ressourcen in Zusammenhang mit der Arbeit,

- Unterstützung bei der Weiterentwicklung eines Gesundheitsmanagements,
- grundlegende Veränderung betrieblicher Abläufe und Prozesse, Einführung neuer Arbeitsverfahren.

Auch das Erfordernis der arbeitsmedizinischen Vorsorge ist im Rahmen des betriebsspezifischen Teils der Betreuung zu ermitteln, die entsprechenden Leistungen sind zu erbringen.

Anspruch und Vorteile des Konzepts

In der von Politik und Arbeitsschutzexperten postulierten Konzeptanforderung, die Einsatzzeiten unter Berücksichtigung der Gefährdungssituation an den tatsächlichen Bedarf vor Ort anzupassen, ist implizit ein entsprechender betrieblicher Ermittlungsaufwand enthalten. Insofern realisiert das neue Betreuungskonzept auch den Anspruch, das eigenverantwortliche Handeln der Betriebe zu fördern. Auch die den Betrieben übertragene Aufgabe, die Betreuungsanteile gemäß den betrieblichen Verhältnissen auf die Leistungserbringer aufzuteilen, trägt diesem Konzeptansatz Rechnung.

Statt durch Vorgabe pauschaler Einsatzzeiten wird der Betreuungsumfang zukünftig weitgehend durch Leistungskataloge beschrieben. Dieser Weg führt zu mehr Transparenz der von Betriebsärzten und Fachkräften erbrachten Betreuungsleistungen, wird somit für Betriebe und Aufsichtsinstanzen nachvollziehbarer und fördert letztlich Qualität und Akzeptanz des betrieblichen Arbeitsschutzhandelns. ●

Autor

Gerhard Strothotte

Leiter der Unterabteilung Betrieblicher Arbeitsschutz der DGUV

E-Mail: gerhard.strothotte@dguv.de