

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur zweiten Änderung der Richtlinie 89/655/EWG über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit

(Zweite Einzelrichtlinie im Sinne von Artikel 16 der Richtlinie 89/391/EWG)

KOM(98) 678 endg.; Ratsdok. 13631/98

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 14. Dezember 1998 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 30. November 1998 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Sozialfragen" beraten.

Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 138/88 = AE-Nr. 880537,
Drucksache 140/88 = AE-Nr. 880539 und
Drucksache 594/90 = AE-Nr. 902054.

BEGRÜNDUNG**A) ZIELE DES VORSCHLAGS**

Ziel des vorliegenden Vorschlags ist eine deutliche Verringerung der Zahl der Abstürze, die zu den verbreitetsten Ursachen schwerer Arbeitsunfälle gehören.

Nach den vorliegenden statistischen Daten handelt es sich bei nahezu 10 % der Arbeitsunfälle um Abstürze. Schlimmer noch, nahezu jeder zehnte Absturzunfall führt zu dauernder Arbeitsunfähigkeit oder zum Tod des Opfers.

Ausgehend von diesen Daten läßt sich die Zahl der Absturzunfälle in der Europäischen Union auf 500 000 schätzen, wovon rund 40 000 als schwere Unfälle einzustufen sind und nahezu 1 000 tödlichen Ausgang haben. Es sei hier betont, daß unter sämtlichen Absturzunfällen Stürze von Leitern und Gerüsten nur rund die Hälfte der schweren Unfälle und ein gutes Drittel der tödlichen Unfälle ausmachen. Dies bedeutet, daß in den anderen Fällen überhaupt keine besonderen Vorkehrungen getroffen worden waren.

Die Aufteilung nach Wirtschaftszweigen läßt erkennen, daß das Phänomen keineswegs auf den Bausektor beschränkt ist. Zwar konzentrieren sich hier die besonders schweren Unfälle, zwar ist die Unfallhäufigkeit hier am höchsten, aber die anderen Wirtschaftszweige verzeichnen mehr Unfälle in absoluten Zahlen, und insbesondere mehr Unfälle mit Leitern.

Diese Daten machen die Bedeutung der Absturzunfälle deutlich. Hinter den Zahlen verbergen sich aber menschliches Leid und menschliche Tragödien, von denen die Opfer und deren Familien betroffen sind. Außerdem stellen die Unfälle eine erhebliche wirtschaftliche Belastung der betroffenen Unternehmen und für die öffentlichen Gesundheits- und Sozialversicherungssysteme dar. Darüber hinaus führen Unfälle dieser Art bei vielen Arbeitnehmern zu einem Verlust an Beschäftigungsfähigkeit.

Auch wenn es keine harmonisierten Arbeitsunfallstatistiken gibt, läßt sich schätzen, daß die Zahl der Unfälle deutlich verringert werden könnte, wenn in allen Mitgliedstaaten bessere Arbeitsverfahren angewandt würden. Eine Senkung der Unfälle um rund 20 % würde bedeuten, daß 100 000 Abstürze, von denen 10 000 zu dauernder Arbeitsunfähigkeit führen und mehr als 200 einen tödlichen Ausgang haben, vermieden werden könnten. Betrachtet man die finanzielle Seite, beliefen sich die potentiellen Einsparungen, da die direkten und indirekten Kosten dauernder Arbeitsunfähigkeit auf 1 Million ECU veranschlagt werden, auf rund 10 Milliarden ECU. Diese Einsparungen würden nicht nur dazu beitragen, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu verbessern, sondern auch zu einer Senkung der Gesundheitsausgaben führen und die Systeme der sozialen Sicherheit entlasten.

Wegen dieser Einsparungen müßten die Nettoauswirkungen der hier vorgeschlagenen Richtlinie vorteilhaft sein, da die entstehenden Kosten letztendlich in jedem Fall zu Lasten der gesamten Gesellschaft gehen. Das Ausmaß des

Problems der Absturzunfälle, sei es in menschlicher, sei es in wirtschaftlicher Hinsicht, macht den Handlungsbedarf in diesem Bereich deutlich.

Zwar behandelt bereits die Richtlinie 92/57/EWG des Rates¹ dieses Problem in der Bauwirtschaft, aber es ist angebracht, sich auch um die anderen Wirtschaftszweige zu kümmern. Im übrigen ist auch in der Richtlinie 92/57/EWG vorgesehen, daß bestimmte Mindestvorschriften für Baustellenarbeitsplätze außerhalb von Räumen in der künftigen Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 89/655/EWG noch präzisiert werden (Anhang IV Teil B Abschnitt II Ziffer 6). Der vorliegende Vorschlag entspricht also der in der Richtlinie 92/57/EWG enthaltenen Verpflichtung, weiter tätig zu werden.

Folglich soll mit dem vorgeschlagenen Rechtsakt dieser unbefriedigenden Situation abgeholfen werden, indem spezifische Mindestvorschriften für die Benutzung von den Zugang zu und die Arbeit an hochgelegenen Arbeitsplätzen ermöglichenden Arbeitsmitteln durch die Arbeitnehmer festgelegt werden. Der Vorschlag sieht eine Reihe von Vorkehrungen vor, die unbedingt getroffen werden müssen. Zunächst werden Grundsätze für die Auswahl der Arbeitsmittel aufgestellt, an die sich der Arbeitgeber halten muß, wenn er die Durchführung zeitweiliger Arbeiten an hochgelegenen Arbeitsplätzen plant, wobei die Auswahl bestimmter Arbeitsmittel auf bestimmte Bedingungen beschränkt wird.

Ferner enthält der Vorschlag spezielle Vorschriften für die Benutzung von Leitern und Gerüsten. Bestimmte im Zusammenhang mit Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz besonders sensible Aufgaben sind Personen vorbehalten, die eine entsprechende Ausbildung absolviert haben.

Wie es die Verteilung der Unfälle nahelegt, gilt der Richtlinienvorschlag für alle Wirtschaftszweige.

B) GRUND FÜR DAS TÄTIGWERDEN DER GEMEINSCHAFT

a) Welche Ziele werden mit der geplanten Aktion im Hinblick auf die der Kommission obliegenden Verpflichtungen verfolgt?

Nach Artikel 118 a des EG-Vertrags bemühen sich die Mitgliedstaaten, die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen, und sie setzen sich die Harmonisierung der in diesem Bereich bestehenden Bedingungen bei gleichzeitigem Fortschritt zum Ziel. Als Beitrag zur Verwirklichung dieses Ziels erläßt der Rat durch Richtlinien Mindestvorschriften, die schrittweise anzuwenden sind.

Der Vorschlag entspricht in seinem Geltungsbereich dieser Verpflichtung, da er darauf abzielt, Verbesserungen für Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer in einem Bereich einzuführen, in dem Möglichkeiten zur Reduzierung der Arbeitsunfälle bestehen.

¹ ABl. Nr. L 245 vom 26.08.1992, S. 6

- b) **Handelt die Kommission aufgrund einer ausschließlichen Kompetenz der Gemeinschaft oder aufgrund einer gemeinsamen, mit den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit?**

Der Vorschlag einer Richtlinie des Rates auf der Grundlage von Artikel 118 a des Vertrags erfolgt aufgrund einer gemeinsamen Kompetenz der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten.

- c) **Welches ist die gemeinschaftliche Dimension des Problems?**

Der Vorschlag wird in Form einer Änderung einer bereits bestehenden Richtlinie, nämlich der Richtlinie 89/655/EWG, vorgelegt. Er gehört in den Rahmen der Richtlinie 89/391/EWG² über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit. Mit dem Vorschlag sollen Anforderungen für ganz bestimmte Arbeitssituationen festgelegt werden, nämlich für die Benutzung von den Zugang zu und die Arbeit an hochgelegenen Arbeitsplätzen ermöglichenden Arbeitsmitteln. Es handelt sich also keineswegs um eine neue, isolierte Maßnahme.

- d) **Kann das Ziel am wirksamsten durch Maßnahmen der Gemeinschaft oder durch solche der Mitgliedstaaten erreicht werden?**

Im Gemeinschaftsrecht wurde das Thema der Absturzunfälle noch nicht angemessen berücksichtigt, auch wenn es für die Bauwirtschaft zum Teil in der Richtlinie 92/57/EWG des Rates behandelt wird. Deshalb müssen Maßnahmen ergriffen werden, die für sämtliche Wirtschaftszweige gelten.

Gegenüber den derzeitigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften hebt sich der Vorschlag zunächst durch den Umfang seines Geltungsbereichs ab. Es sollen nämlich alle Wirtschaftszweige abgedeckt werden, während die einzelstaatlichen Vorschriften häufig nur für den Bausektor gelten. Ferner fehlen in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften häufig klare Bestimmungen zur Auswahl der Arbeitsmittel und die Vorgabe spezifischer Bedingungen – einschließlich der Ausbildung – für die Benutzung bestimmter Arbeitsmitteltypen.

Es ist unwahrscheinlich, daß die Zielsetzungen des vorliegenden Vorschlags ausschließlich durch ein Tätigwerden der einzelnen Mitgliedstaaten erreicht werden können, weswegen koordinierte Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene als erforderlich angesehen werden.

Daher wird durch den vorgeschlagenen Rechtsakt das Subsidiaritätsprinzip in keiner Weise verletzt, da es nur mit einer Maßnahme der Gemeinschaft möglich ist, in allen Mitgliedstaaten für die Arbeitnehmer ein Mindestschutzniveau gegenüber denjenigen Gefahren sicherzustellen, denen sie bei der Benutzung von den Zugang zu und die Arbeit an hochgelegenen Arbeitsplätzen ermöglichenden Arbeitsmitteln ausgesetzt sind.

² ABl. Nr. L 183 vom 29.06.1989, S. 1

- e) **Welche konkreten Vorteile ergäben sich aus einem Tätigwerden der Gemeinschaft und welche Kosten würde es verursachen?**

Die Kommission hat dieses Thema bereits zum Teil im Rahmen ihres Vorschlags einer Änderung der Richtlinie 89/655/EWG angesprochen, aber ihre Vorschläge im Zusammenhang mit diesen Arbeitsmitteln wurden in dem vom Rat angenommenen Text (Richtlinie 95/63/EWG) nicht berücksichtigt. Nach einer für die Kommission durchgeführten spezifischen Impaktstudie würden die meisten Kosten durch die Einführung neuer arbeitsorganisatorischer Verfahren in den Unternehmen entstehen. Die wesentlichen Ausgaben entfielen dabei auf die Ausbildung des Personals auf dem Gebiet der Prävention. Aus dieser Studie geht auch hervor, daß die Schwierigkeiten der konkreten Anwendung für die KMU nicht unterschätzt werden sollten.

Andererseits macht die Impaktstudie die Vorteile deutlich, die sich durch eine Verringerung der Unfallzahlen und Senkung der Sozial- und Versicherungskosten ergeben würde.

Der vorgeschlagene Rechtsakt stellt einen Anreiz zu vermehrter Flexibilität bei der grenzüberschreitenden Beschäftigung dar, insofern als die Arbeitnehmer darauf vertrauen können, in sämtlichen Mitgliedstaaten wenigstens ein Mindestniveau an Gesundheitsschutz und Sicherheit vorzufinden.

Zu den Kosteneinsparungen, die sich durch die Senkung der Unfallzahlen ergeben könnten, kommt hinzu, daß die Produktionskosten nicht durch übermäßige Unterschiede im Niveau des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz unangemessen verzerrt werden.

Entsprechend können die Unternehmen, die in anderen Mitgliedstaaten als ihrem eigenen tätig sind, Nutzen ziehen aus der Übereinstimmung der Vorschriften über den Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer.

- f) **Welches ist das geeignetste Instrument zur Verwirklichung der Ziele?**

Eine Richtlinie des Rates ist das einzige im Vertrag vorgesehene Mittel, um die angestrebten Ziele zu verwirklichen.

- g) **Ist eine einheitliche Regelung erforderlich oder genügt eine Richtlinie, die allgemeine Zielsetzungen vorgibt und die Realisierung den Mitgliedstaaten überläßt?**

Artikel 118 a sieht vor, daß der Rat durch Richtlinien Mindestvorschriften erläßt. Nach Absatz 3 dieses Artikels hindern die so erlassenen Bestimmungen die einzelnen Mitgliedsstaaten nicht daran, Maßnahmen zum verstärkten Schutz der Arbeitsbedingungen beizubehalten oder zu treffen, die mit diesem Vertrag vereinbar sind.

C) RECHTSGRUNDLAGE

Der Vorschlag beruht auf Artikel 118 a des EG-Vertrags und wird in Form einer Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 89/655/EWG über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit vorgelegt. Der Text unterliegt dem EWR-Vertrag.

D) ANHÖRUNG UNABHÄNGIGER STELLEN

Die Kommission hat Fachleute sowie Vertreter der Regierungen und der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen befragt und an der Ausarbeitung des Vorschlags beteiligt.

Der Beratende Ausschuß für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (eingesetzt durch Beschluß 74/325/EWG des Rates vom 27. Juni 1974) wurde angehört und hat eine insgesamt positive Stellungnahme abgegeben. Bei der Anhörung des Ständigen Ausschusses für die Betriebssicherheit und den Gesundheitsschutz im Steinkohlenbergbau und in den anderen mineralgewinnenden Industriezweigen bezweifelten einige seiner Mitglieder die Notwendigkeit, in diesem Bereich Rechtsvorschriften zu erlassen, insbesondere, soweit ihr Wirtschaftszweig betroffen ist.

Außerdem hat die Kommission die einschlägigen europäischen Industrieverbände befragt.

Im allgemeinen wurde der Vorschlag positiv aufgenommen. Unter den bei der Überarbeitung des Vorschlags berücksichtigten Anmerkungen sind insbesondere diejenigen zu nennen, die sich auf die Unklarheit des vorhergehenden Textes hinsichtlich der Zugangs- und Positionierungsverfahren unter Zuhilfenahme von Seilen sowie auf potentielle Überschneidungen mit Artikel 100 a des Vertrags (freier Warenverkehr) beziehen. Die Textpassagen, die die Zugangs- und Positionierungsverfahren unter Zuhilfenahme von Seilen betreffen, wurden vollständig neu formuliert. Die Bedenken hinsichtlich Artikel 100 a wurden dadurch ausgeräumt, daß die entsprechenden Bezugnahmen gestrichen wurden und auf die Änderung von Anhang I der Richtlinie 89/655/EWG verzichtet wurde.

E) INHALT DES VORSCHLAGS

In Abschnitt I nennt Artikel 1 als Ziel die Änderung eines Artikels der Richtlinie 89/655/EWG und die Hinzufügung einiger Bestimmungen zu Anhang II dieser Richtlinie.

Anhang II enthält nähere Angaben zur Auswahl und Benutzung von den Zugang zu und die Arbeit an hochgelegenen Arbeitsplätzen ermöglichenden Arbeitsmitteln unter besonderer Hervorhebung der Benutzung von Leitern und des Aufbaus und Abbaus von Gerüsten.

**VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE DES RATES ZUR ZWEITEN ÄNDERUNG DER
RICHTLINIE 89/655/EWG ÜBER MINDESTVORSCHRIFTEN FÜR SICHERHEIT UND
GESUNDHEITSSCHUTZ BEI BENUTZUNG VON ARBEITSMITTELN DURCH ARBEITNEHMER
BEI DER ARBEIT (ZWEITE EINZELRICHTLINIE IM SINNE VON ARTIKEL 16 DER
RICHTLINIE 89/391/EWG)¹
(98/.....)**

(Text von Bedeutung für den EWR)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 118 a,

auf Vorschlag der Kommission², vorgelegt nach Anhörung des Beratenden Ausschusses für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses³,

in Übereinstimmung mit dem Verfahren nach Artikel 189 Buchstabe c) des Vertrages in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament⁴,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Artikel 118 a des Vertrages sieht vor, daß der Rat durch Richtlinien Mindestvorschriften festlegt, die die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer verstärkt zu schützen.

Nach demselben Artikel sollen diese Richtlinien keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von Klein- und Mittelbetrieben entgegenstehen.

¹ ABl. Nr. L 393 vom 30.12.1989, S. 13, geändert durch Richtlinie 95/63/EG, ABl. Nr. L 335 vom 30.12.1995, S. 28

² ABl. Nr. C ... vom, S. ...

³ ABl. Nr. ... vom, S. ...

⁴ ABl. Nr. ... vom, S. ...

Die Einhaltung der Vorschriften zur Verbesserung der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Benutzung von für die zeitweilige Arbeit an hochgelegenen Arbeitsplätzen bereitgestellten Arbeitsmitteln ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer.

Die aufgrund von Artikel 118 a erlassenen Bestimmungen hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, mit dem Vertrag vereinbare Maßnahmen zum verstärkten Schutz der Arbeitsbedingungen beizubehalten oder zu treffen.

Bei der Arbeit an hochgelegenen Arbeitsplätzen können die Arbeitnehmer besonders schweren Gefährdungen ihrer Sicherheit und Gesundheit ausgesetzt sein, insbesondere der Absturzgefahr und der Gefahr schwerer Arbeitsunfälle.

Ein Arbeitgeber, der die Durchführung zeitweiliger Arbeiten an hochgelegenen Arbeitsplätzen plant, sollte Arbeitsmittel auswählen, die einen ausreichenden Schutz vor der Absturzgefahr bieten.

Leitern und Gerüste sind die für die zeitweilige Arbeit an hochgelegenen Arbeitsplätzen am häufigsten verwendeten Arbeitsmittel, weshalb die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer, die derartige Arbeiten ausführen, signifikant von einer ordnungsgemäßen Verwendung dieser Arbeitsmittel abhängen; aus diesem Grund sollte festgelegt werden, auf welche Weise diese Arbeitsmittel von den Arbeitnehmern unter möglichst sicheren Bedingungen verwendet werden können.

Die vorliegende Richtlinie stellt das geeignetste Mittel dar, um die angestrebten Ziele zu erreichen, ohne über das hierfür Erforderliche hinauszugehen.

Diese Richtlinie stellt einen praktischen Aspekt der Verwirklichung der sozialen Dimension des Binnenmarktes dar –

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

ABSCHNITT I

Artikel 1

Der im Anhang zur vorliegenden Richtlinie enthaltene Text wird dem Anhang II der Richtlinie 89/655/EWG hinzugefügt.

Artikel 2: Schlußbestimmungen

1. Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spätestens bis zum (drei Jahre nach ihrer Annahme) nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

2. Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie entweder in diesen Vorschriften selbst oder bei deren amtlicher Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Einzelheiten dieser Bezugnahme regeln die Mitgliedstaaten.
3. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet bereits erlassen worden sind bzw. erlassen werden.

Artikel 3

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

ANHANG

3.2.8 Arbeiten, bei denen Absturzgefahr besteht, dürfen nur in besonderen Fällen, die dies rechtfertigen, von einem Hebezeug mit nichtgeführter Lastaufnahmeeinrichtung aus verrichtet werden. In diesen Fällen müssen die Arbeitnehmer mit individuellen Absturzsicherungen ausgerüstet sein.

4. Bestimmungen für die Verwendung von Arbeitsmitteln, die für die zeitweilige Arbeit an hochgelegenen Arbeitsplätzen bereitgestellt werden:

4.1. Allgemeines

- 4.1.1 Wenn in Anwendung von Artikel 6 der Richtlinie 89/391/EWG und Artikel 3 der vorliegenden Richtlinie zeitweilige Arbeiten an hochgelegenen Arbeitsplätzen nicht von einer angemessenen Bodenfläche unter sicheren und ergonomischen Bedingungen ausgeführt werden können, werden die Arbeitsmittel ausgewählt, die am geeignetsten sind, um während ihrer gesamten Einsatzdauer ein ausreichendes Sicherheitsniveau zu gewährleisten. Ihre Bemessung muß der Art der auszuführenden Arbeiten und den vorhersehbaren Beanspruchungen angepaßt sein und ein gefahrloses Begehen erlauben.

Die Auswahl der geeignetsten Zugangsmittel für hochgelegene Arbeitsplätze erfolgt unter Berücksichtigung der Begehungshäufigkeit, des zu überwindenden Höhenunterschieds und der Einsatzdauer. Sie müssen auch die Flucht bei drohender Gefahr ermöglichen. Beim Übergang von einem Zugangsmittel zu Arbeitsbühnen, Gerüstbelägen, Laufstegen und umgekehrt dürfen keine zusätzlichen Absturzgefahren entstehen.

- 4.1.1 Die Verwendung einer Leiter als hochgelegener Arbeitsplatz ist auf Umstände zu beschränken, unter denen die Benutzung anderer sicherer Arbeitsmittel wegen der Kurzfristigkeit der Benutzung und des geringen Risikos nicht gerechtfertigt ist.

4.1.2 Die Anwendung von Zugangs- und Positionierungsverfahren unter Zuhilfenahme von Seilen ist auf besondere Umstände beschränkt und nur unter folgenden Bedingungen erlaubt:

- Das System umfaßt mindestens zwei Tragseile, jedes mit einem eigenen Befestigungspunkt.
- Jedes der beiden Tragseile ist mit einem ausfallsicheren Abseilmechanismus für den Pannenfall ausgerüstet.
- Werkzeuge und sonstiges Zubehör sind am Sicherheitsgeschirr der Arbeitnehmer befestigt.
- Für die Durchführung der Arbeit sind mindestens zwei Arbeitnehmer vorgesehen.
- Die betreffenden Arbeitnehmer haben eine spezielle Ausbildung in diesen Arbeitsverfahren einschließlich der Rettungsverfahren erhalten.

4.1.3 Je nach Art des auf der Grundlage der oben aufgeführten Punkte gewählten Arbeitsmitteltyps müssen die geeigneten Vorkehrungen zur Verringerung der mit diesem Arbeitsmitteltyp zusammenhängenden Gefahren ermittelt werden. Erforderlichenfalls ist die Installierung entsprechender kollektiver Absturzsicherungen vorzusehen. Diese Vorrichtungen müssen so gestaltet und so fest sein, daß Abstürze verhindert oder abstürzende Personen aufgefangen und Verletzungen der Arbeitnehmer so weit wie möglich vermieden werden. Die kollektiven Absturzsicherungen dürfen nur an den Zugängen zu Leitern oder Treppen unterbrochen werden.

4.2 Besondere Bestimmungen für die Verwendung von Leitern

- 4.2.1 Leitern werden so aufgestellt, daß sie während ihrer Benutzung standsicher sind. Die Leiterfüße ruhen auf einem standsicheren, festen, unbeweglichen und horizontalen Untergrund auf. Hängeleitern mit Ausnahme der an Seilen hängenden Leitern werden sicher und in einer Weise befestigt, daß sie nicht verrutschen oder in eine Schwingbewegung geraten können.
- 4.2.2 Das Verrutschen der Füße von tragbaren Leitern wird vor deren Inbetriebnahme entweder durch Fixierung des oberen oder unteren Teils der Holme oder durch eine Anti-Rutschvorrichtung oder durch eine andere gleichwertige Lösung verhindert. Ausziehleitern werden in einer Weise verwendet, daß die Leiterteile unbeweglich miteinander verbunden bleiben. Fahrbare Leitern werden, ehe sie bestiegen werden, sicher arretiert.
- 4.2.3 Leitern müssen so benutzt werden, daß die Arbeitnehmer jederzeit sicher stehen und sich sicher festhalten können.

4.3 Besondere Bestimmungen für die Verwendung von Gerüsten

- 4.3.1 Liegt für das gewählte Gerüst kein Bemessungsblatt vor oder sind die geplanten strukturellen Konfigurationen darin nicht enthalten, ist eine Standfestigkeitsberechnung vorzunehmen.
- 4.3.2 Je nach Komplexität des gewählten Gerüsts ist ein Plan für Aufbau, Benutzung und Abbau zu erstellen. Dabei kann es sich um einen allgemeinen Anwendungsplan handeln, der durch Detailangaben für das jeweilige Gerüst ergänzt wird.
- 4.3.3 Die Ständer eines Gerüsts werden vor der Gefahr des Verrutschens entweder durch Fixierung an der Auflagefläche oder durch eine Gleitschutzvorrichtung oder durch eine andere gleichwertige technische Lösung geschützt. Fahrgerüste sind mit Vorrichtungen ausgestattet, die ein unbeabsichtigtes Fortbewegen verhindern, wenn die Gerüste betriebsbereit sind. Während der Arbeit auf diesen Gerüsten müssen diese Vorrichtungen aktiviert sein.
- 4.3.4 Die Abmessungen der Gerüstbeläge müssen an die auszuführende Arbeit angepaßt sein und ein gefahrloses Begehen erlauben. Sie müssen so dick sein, wie angesichts des Abstands zwischen zwei Auflagern und der zu tragenden Lasten zur Gewährleistung der Sicherheit erforderlich. Die Belagbretter von Gerüsten werden so auf ihren Auflagern befestigt, daß sie bei normaler Benutzung nicht verrutschen können. Zwischen den einzelnen Belagelementen und den senkrechten Absturzsicherungen darf kein gefährlicher Zwischenraum entstehen.
- 4.3.5 Wenn bestimmte Teile eines Gerüsts nicht für die Benutzung freigegeben wurden, insbesondere beim Auf-, Ab- oder Umbau, werden diese Teile mit allgemeinen Gefahrzeichen gekennzeichnet und wird der Zugang durch entsprechende Absperrungen verhindert, wie in den einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 92/58/EWG festgelegt.
- 4.3.6 Gerüste dürfen nur unter der Leitung einer sachkundigen Person und von für diese Art von Tätigkeit ausgebildeten Arbeitnehmern aufgebaut, abgebaut oder größeren Veränderungen unterzogen werden. Diese Ausbildung umfaßt das Lesen von Aufbau- und Abbauplänen, den sicheren Aufbau, Abbau oder Umbau des betreffenden Gerüsts, die Verhütung der Gefahr des Absturzes von Personen und des Herabfallens von Gegenständen, die Veränderungen der Witterungsbedingungen, die Belastungszahl und alle anderen mit diesen Arbeitsvorgängen verbundenen Gefahren. Der sachkundigen Person und den betreffenden Arbeitnehmern liegt während dieser Arbeit der in diesem Anhang Ziffer 4.3.2 vorgesehene Aufbau- und Abbauplan vor.
- 4.3.7 Ist es für eine bestimmte Arbeit erforderlich, eine kollektive Absturzsicherung vorübergehend zu entfernen, müssen wirksame Ersatzmaßnahmen getroffen werden.

Anlage A

FOLGENABSCHÄTZUNG

Auswirkungen des vorgeschlagenen Rechtsakts auf die Unternehmen unter besonderer Berücksichtigung der KMU

Titel des vorgeschlagenen Rechtsakts: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur zweiten Änderung der Richtlinie 89/655/EWG über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit.

Dokumentnummer: 98004

Der vorgeschlagene Rechtsakt:

A) RECHTFERTIGUNG DES VORSCHLAGS UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DES SUBSIDIARITÄTSPRINZIPS – WESENTLICHE ZIELE

- a) Durch den vorgeschlagenen Rechtsakt wird das Subsidiaritätsprinzip in keiner Weise verletzt, da es nur mit einer Maßnahme der Gemeinschaft möglich ist, in allen Mitgliedstaaten für die Arbeitnehmer ein Mindestschutzniveau gegenüber denjenigen Gefahren sicherzustellen, denen sie bei der Benutzung von den Zugang zu und die Arbeit an hochgelegenen Arbeitsplätzen ermöglichenden Arbeitsmitteln ausgesetzt sind.

Die Kommission hat dieses Thema bereits zum Teil im Rahmen ihres Vorschlags einer Änderung der Richtlinie 89/655/EWG angesprochen, aber ihre Vorschläge im Zusammenhang mit diesen Arbeitsmitteln wurden in dem vom Rat angenommenen Text (Richtlinie 95/63/EWG) nicht berücksichtigt.

Nach einer für die Kommission durchgeführten spezifischen Impaktstudie würden die meisten Kosten durch die Einführung neuer arbeitsorganisatorischer Verfahren in den Unternehmen entstehen. Die wesentlichen Ausgaben entfielen dabei auf die Ausbildung des Personals auf

dem Gebiet der Prävention. Aus dieser Studie geht auch hervor, daß die Schwierigkeiten der konkreten Anwendung für die KMU nicht unterschätzt werden sollten.

Andererseits macht die Impaktstudie die Vorteile deutlich, die sich durch eine Verringerung der Unfallzahlen und Senkung der Sozial- und Versicherungskosten ergeben würde.

Der vorgeschlagene Rechtsakt stellt einen Anreiz zu vermehrter Flexibilität bei der grenzüberschreitenden Beschäftigung dar, insofern als die Arbeitnehmer darauf vertrauen können, in sämtlichen Mitgliedstaaten wenigstens ein Mindestniveau an Gesundheitsschutz und Sicherheit vorzufinden.

Zu den Kosteneinsparungen, die sich durch die Senkung der Unfallzahlen ergeben könnten, kommt hinzu, daß die Produktionskosten nicht durch übermäßige Unterschiede im Niveau des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz unangemessen verzerrt werden.

Entsprechend können die Unternehmen, die in anderen Mitgliedstaaten als ihrem eigenen tätig sind, Nutzen ziehen aus der Übereinstimmung der Vorschriften über den Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer.

Es ist unwahrscheinlich, daß die Zielsetzungen des vorliegenden Vorschlags ausschließlich durch ein Tätigwerden der einzelnen Mitgliedstaaten erreicht werden können, weswegen koordinierte Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene als erforderlich angesehen werden.

- b) Der behandelte Bereich verdient wegen der bei der zeitweiligen Arbeit an hochgelegenen Arbeitsplätzen gegebenen potentiellen Gefahren besondere Aufmerksamkeit. Wie die verfügbaren statistischen Daten zeigen, handelt es sich bei einem großen Teil der Arbeitsunfälle um Abstürze. Die Tatsache, daß nur ein Teil dieser Unfälle mit der Verwendung der vom vorliegenden Vorschlag erfaßten Leitern und Gerüste zusammenhängt, macht deutlich, welche nachteilige Auswirkungen die Auswahl unangemessener Arbeitsmittel bzw. in noch stärkerem Maße die Nichtverwendung angemessener Arbeitsmittel bei der Ausführung von Arbeiten an hochgelegenen Arbeitsplätzen mit sich bringt.

Aus diesem Grund zielt der vorgeschlagene Rechtsakt auf eine Verbesserung des Sicherheitsniveaus durch Festlegung klarer Regeln für die Auswahl der Arbeitsmittel und die Planung der erforderlichen Vorkehrungen ab. Angesichts der Folgen, die ein Fehlverhalten der verschiedenen beteiligten Personen bei zeitweiliger Arbeit an hochgelegenen Arbeitsplätzen haben kann, ist darüber hinaus die Aufstellung von Regeln für die Benutzung von den Zugang zu und die Arbeit an hochgelegenen Arbeitsplätzen ermöglichenden Arbeitsmitteln erforderlich.

Auswirkungen auf die Unternehmen

B) BETROFFENE UNTERNEHMEN

Der Richtlinienvorschlag ist sehr allgemein gefaßt und betrifft alle Wirtschaftsbereiche: Industrie, Landwirtschaft, Bergbau, Dienstleistungen. Zwar ist der Bausektor derjenige Wirtschaftszweig, in dem Gerüste am verbreitetsten eingesetzt werden, aber in fast allen Wirtschaftsbereichen werden Leitern oder ähnliche Arbeitsmittel verwendet. Betrachtet man die Arbeitsunfälle, so entfallen nur rund 1/3 sämtlicher Unfälle mit Leitern auf den Bausektor; allerdings ist die Unfallhäufigkeit in diesem Sektor am höchsten.

Der vorgeschlagene Rechtsakt richtet sich an die Unternehmen überall in der Gemeinschaft ungeachtet ihrer Größe.

C) PFLICHTEN DER UNTERNEHMEN

Die Unternehmen haben immer dann, wenn sie die Durchführung von Arbeiten an hochgelegenen Arbeitsplätzen planen, geeignete Arbeitsmittel entsprechend den in der Richtlinie enthaltenen Grundsätzen auszuwählen. Außerdem führt der Vorschlag Regeln für die Benutzung dieser Arbeitsmittel ein, um einen sicheren Arbeitsablauf zu gewährleisten.

D) WELCHE WIRTSCHAFTLICHEN FOLGEN SIND ZU ERWARTEN?

Für die Beschäftigung:

Da der Vorschlag keine Bestimmungen enthält, die zu Umstrukturierungen oder Sanierungen führen könnten, ist kein negativer Einfluß auf die Beschäftigungssituation zu erwarten. Durch Förderung einer Annäherung der Bedingungen in den Mitgliedstaaten werden sich vorteilhafte Auswirkungen bei der Mobilität der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten ergeben.

Für die Investitionen und die Gründung neuer Unternehmen:

Nach einer für die Kommission durchgeführten Impaktstudie würden die meisten Kosten durch die Einführung neuer arbeitsorganisatorischer Verfahren in den Unternehmen entstehen. In der Praxis wird es notwendig sein, die Ausbildung des Personals in der Unfallverhütung zu organisieren.

Die Impaktstudie macht die Vorteile deutlich, die die Richtlinie durch Verringerung der Unfallzahlen und Senkung der Sozial- und Versicherungskosten mit sich bringen würde. Im übrigen wird der vorgeschlagene Rechtsakt keine negativen Folgen für die Gründung neuer Unternehmen haben, da der Gegenstand der Richtlinie keine Aspekte betrifft, die unmittelbar mit der Aufnahme einer unternehmerischen Tätigkeit verbunden sind.

Für die Wettbewerbsfähigkeit:

Der vorgeschlagene Rechtsakt könnte gewisse positive Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit mit sich bringen, da durch die Annäherung der Bedingungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten die Tätigkeit der Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten erleichtert wird.

Die mit dem vorgeschlagenen Rechtsakt zu erwartende spürbare Senkung der Unfallzahlen wird zu Einsparungen sowohl bei den Unternehmen als auch bei den Unfallversicherungen und möglicherweise zu einer Senkung der Versicherungsprämien führen.

E) MAßNAHMEN, MIT DENEN DER BESONDEREN SITUATION DER KMU RECHNUNG GETRAGEN WIRD

Der Vorschlag enthält keine eigens auf die KMU zugeschnittenen Maßnahmen. Allerdings wurde bei der Abfassung des Vorschlags die Situation kleiner Unternehmen ständig im Auge behalten.

Anhörung

F) ANGEHÖRTE ORGANISATIONEN UND WESENTLICHE ELEMENTE IHRER STELLUNGNAHMEN

Anhand der vorangehenden Fassung des Vorschlagsentwurfs (202/3/97) hat die Kommission offiziell den Beratenden Ausschuß für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (und den Ständigen Ausschuß für die Betriebssicherheit und den Gesundheitsschutz im Steinkohlenbergbau und in den anderen mineralgewinnenden Industriezweigen) angehört, der seine Stellungnahme im Dezember 1997 abgegeben hat.

Die vom Beratenden Ausschuß für Sicherheit, Arbeitshygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz gewünschten Änderungen waren vor allem redaktioneller Art und/oder dienten der Klärung der Anforderungen der Richtlinie. Diese Stellungnahme veranlaßte die Kommission im übrigen, die Bestimmungen über die Ausbildung der Arbeitnehmer, vor allem für den Auf- und Abbau von Gerüsten, und über die Anwendung von Zugangs- und Positionierungsverfahren unter Zuhilfenahme von Seilen präziser zu formulieren. Einige Mitglieder des Ständiger Ausschusses für die Betriebssicherheit und den Gesundheitsschutz im Steinkohlenbergbau und in den anderen mineralgewinnenden Industriezweigen bezweifelten die Notwendigkeit, in diesem Bereich Rechtsvorschriften zu erlassen, insbesondere, soweit ihr Wirtschaftszweig betroffen ist.

Die Kommission hat außerdem Kommentare folgender europäischer Industrieverbände erhalten: Koordinierungsausschuß der genossenschaftlichen

Vereinigungen der EG, Europaverband der Selbständigen, Europäisches Komitee für kleine und mittlere Unternehmen, Vereinigung der europäischen Industrie- und Handelskammern, Groupe (CECD, FEWITA, GEDIS), Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe (UEAPME), Union der europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbände, Young Entrepreneurs for Europe, European Builders Confederation, Industrial Rope Access Trade Association, Conseil des Architectes d'Europe, Associazione Nazionale Artigiani dell'Edilizia, dei Decoratori, dei Pittori ed Attività Affini, Arbeitsgemeinschaft Bau- und Ausbaugewerbe, Bundesverband Gerüstbau, Verband Deutscher Leitern- und Fahrgerüsterhersteller. In einigen Fällen geschah diese während der Ausarbeitung des Vorschlags, in anderen nach Anhörung auf der Grundlage der Fassung 202/3/97.

Im allgemeinen wurde der Vorschlag recht positiv aufgenommen, auch wenn einige Mitglieder der UEAPME angesichts der bereits weitgehenden Reglementierung des Bereiches in ihrem Land keinen Regelungsbedarf sahen, ohne allerdings eine völlig ablehnende Haltung einzunehmen.

Unter den bei der Überarbeitung des Vorschlags berücksichtigten Anmerkungen sind insbesondere diejenigen zu nennen, die sich auf die Unklarheit des vorhergehenden Textes hinsichtlich der Zugangs- und Positionierungsverfahren unter Zuhilfenahme von Seilen sowie auf potentielle Überschneidungen mit Artikel 100 a des Vertrags (freier Warenverkehr) beziehen. Die Textpassagen, die die Zugangs- und Positionierungsverfahren unter Zuhilfenahme von Seilen betreffen, wurden vollständig neu formuliert. Die Bedenken hinsichtlich Artikel 100 a wurden dadurch ausgeräumt, daß in Artikel 3 die Bezugnahme auf Vorschriften, denen die Arbeitsmittel entsprechen müssen, sowie der diesbezügliche Anhang gestrichen wurden.

19.03.99**Beschluß
des Bundesrates**

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur zweiten Änderung der Richtlinie 89/655/EWG über die Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch Arbeitnehmer bei der Arbeit

(Zweite Einzelrichtlinie im Sinne von Artikel 16 der Richtlinie 89/391/EWG)

KOM (98) 678 endg.; Ratsdok. 13631/98

Der Bundesrat hat in seiner 736. Sitzung am 19. März 1999 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Im Hinblick auf die Häufigkeit der Absturzunfälle hält der Bundesrat entsprechende Vorschriften für eine unverzichtbare Präventionsmaßnahme. Gleichwohl ist auch hier das Subsidiaritätsprinzip zu beachten und sind daher europäische Regelungen auf das notwendige Maß zu beschränken.

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die einschlägigen Bestimmungen in Deutschland, insbesondere im Arbeitsstättenrecht und in den Unfallverhütungsvorschriften, den Notwendigkeiten bereits gerecht werden. Die Bundesregierung wird daher gebeten, sich bei den weiteren Beratungen dafür einzusetzen, daß die Bestimmungen nicht über die in Deutschland geltenden Regelungen hinausgehen. Insbesondere erscheinen die im Anhang in Nummer 4.1.2 aufgeführten Bedingungen bei der „Anwendung von Zugangs- und Positionierungsverfahren unter Zuhilfenahme von Seilen“ zu starr und nicht erforderlich. Es sollten andere Lösungen, die das gleiche Sicherheitsniveau gewährleisten, nicht ausgeschlossen werden.

Weiterhin sind die Begriffe „Ausbildung“ bzw. „ausgebildet“ durch „Unterweisung“ bzw. „unterwiesen“ zu ersetzen, da diese Begriffe im Hinblick auf Artikel 6 der Richtlinie 89/655/EWG und Artikel 10 der Richtlinie 89/391/EWG falsch gewählt bzw. falsch übersetzt sind.

Darüber hinaus weist der Bundesrat darauf hin, daß in einer Reihe von Einzelbestimmungen des Anhangs (beispielsweise in Nummer 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.3.4)

Vorgaben enthalten sind, die sich an die Hersteller von Arbeitsmitteln richten und auf die der Benutzer dieser Arbeitsmittel keinen Einfluß hat; auf die entsprechenden Bestimmungen sollte daher verzichtet werden. Nach Auffassung des Bundesrates ist es vielmehr erforderlich, bei der Entwicklung einheitlicher Normen in der Europäischen Gemeinschaft für den Gerüst- und Leiterbau und für dazugehörige Sicherungssysteme endlich Fortschritte zu erzielen.