Deutscher Bundestag **Drucksache 21/9372**

21. Wahlperiode 24.11.2026

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Lukas Rehm, René Springer, Peter Bohnhof, Gerrit Huy, Carsten Becker, Jan Feser, Hans-Jürgen Goßner, Ulrike Schielke-Ziesing, Thomas Stephan, Robert Teske, Leif-Erik Holm, Steffen Kotré, Dr. Malte Kaufmann, Marc Bernhard, Dirk Brandes, Enrico Komning, Raimond Scheirich, Uwe Schulz, Mathias Weiser, Adam Balten, Dr. Rainer Kraft, Andreas Mayer, Ruben Rupp, Alexander Arpaschi, Dr. Christina Baum, Joachim Bloch, Erhard Brucker, Thomas Dietz, Boris Gamanov, Dr. Ingo Hahn, Udo Theodor Hemmelgarn, Stefan Henze, Dr. Michael Kaufmann, Rocco Kever, Kurt Kleinschmidt, Maximilian Kneller, Heinrich Koch, Knuth Meyer-Soltau, Iris Nieland, Christian Reck, Dr. Rainer Rothfuß, Manfred Schiller, Georg Schroeter, Martina Uhr, Sven Wendorf, Jörg Zirwes, Ulrich von Zons und der Fraktion der AfD

Handwerk und Mittelstand vor unverhältnismäßigen Sanktionen der Unfallversicherungsträger schützen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Inhaber und Geschäftsführer von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie Handwerksmeister stehen im Bereich des betrieblichen Gesundheitsschutzes unter einem enormen persönlichen Haftungs- und Sanktionsrisiko. Insbesondere durch die seit dem 1. Januar 2026 gesetzlich erzwungene Mindestbesichtigungsquote für die staatlichen Aufsichtsbehörden der Länder gemäß § 21 Absatz 1a Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)[1] hat sich die Überwachungspraxis im gesamten dualen Arbeitsschutzsystem von einem ehemals kooperativen Beratungsansatz hin zu einem rein quantitativ getriebenen, repressiven Kontrollsystem verschoben.

Um die starre gesetzliche Besichtigungsquote von jährlich mindestens 5 Prozent der im Land vorhandenen Betriebe rechnerisch zu erfüllen, droht die Gefahr, dass Prüfungen nicht mehr risikoorientiert dort vorgenommen werden, wo Gefahrenschwerpunkte liegen, sondern in unauffälligen KMU und Handwerksbetrieben „abgearbeitet“ werden. [2]

Dieser staatliche Verfolgungsdruck überträgt sich zusehends auch auf die Aufsichtspraxis der Unfallversicherungsträger, die im Rahmen der Gemeinsamen

[1] Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/arbschg/__21.html (Quelle: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz „ArbSchG, §21“)

[2] Vgl. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsschutz/zwischenbericht-kontrolldichte.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Zwischenbericht zur Kontrolldichte der Länder auf dem Weg zur Mindestbesichtigungsquote vom 03.01.2024)

Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) eng mit den Landesbehörden kooperieren. Verschärft wird dies durch eine seit langem bestehende strukturelle Schwäche im Siebten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VII): der große Entscheidungsspielraum der Aufsichtspersonen der Berufsgenossenschaften bei der Einleitung von Bußgeldverfahren nach § 209 SGB VII, der kaum gesetzlich begrenzt ist.

In der betrieblichen Praxis führt diese regulatorische Übersteuerung zunehmend zu einer technischen Bevormundung: Aufsichtspersonen der Berufsgenossenschaften setzen sich häufig über die fachlich fundierte Einschätzung der betrieblichen Fachkräfte für Arbeitssicherheit (SiFa) hinweg und erzwingen kostspielige Nachrüstungen, die in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Gefährdungspotenzial des Kleinbetriebs stehen. Während das staatliche Arbeitsschutzrecht (§ 3 ArbSchG) verhältnismäßige, betriebsindividuelle Lösungen ermöglicht, erzwingen die DGUV-Regelwerke oft starre Standards, die für kleine Handwerksbetriebe faktisch nicht finanzierbar sind, ohne die Sicherheit der Mitarbeiter messbar zu erhöhen. [3]

Diese Regulierungswut mündet in der täglichen Betriebsprüfungspraxis in eine unhaltbare „Kriminalisierung“ von Unternehmern wegen rein formaler Zettel- und Dokumentenfehler. Obwohl die technischen Schutzmaßnahmen vor Ort oft lückenlos eingehalten werden, drohen Aufsichtspersonen bereits bei Erstbegehungen wegen rein administrativer Versäumnisse – wie verspätet ausgefüllter Gefährdungsbeurteilungen oder unvollständiger Prüfprotokolle – mit Bußgeldern von bis zu 10.000 Euro gemäß § 209 SGB VII.

Allerdings kann das Fehlen eines Nachweises – etwa einer schriftlichen Unterweisungsdokumentation – im Einzelfall auch bedeuten, dass die betreffende Schutzmaßnahme tatsächlich gar nicht durchgeführt wurde. Solche Fälle sind klar von reinen Formfehlern abzugrenzen. Diese Unterscheidung zwischen reinen Formfehlern bei nachweislich gelebtem Arbeitsschutz und echten materiellen Sicherheitsdefiziten erfordert eine fachliche Beurteilung vor Ort durch die Aufsichtsperson und darf nicht zu einem pauschalen Freibrief führen.

Diese Sanktionspraxis entbehrt zudem einer hinreichenden statistischen Transparenz. Wie beispielhafte parlamentarische Anfragen in den Bundesländern belegen (vgl. Landtag Baden-Württemberg, Drs. 17/9916) [4], erfolgt keine bundesweit einheitliche Erfassung darüber, wie viele Bußgelder KMU wegen rein formeller Mängel bei Erstprüfungen auferlegt werden. Weder die Aufsichtsbehörden der Länder noch die DGUV stellen hierzu differenziertes Datenmaterial zur Verfügung, welches eine Unterscheidung zwischen sicherheitsrelevanten Verstößen und rein administrativen Versäumnissen zulässt.

KMU sind dem unvorhersehbaren Ermessensspielraum der einzelnen Prüfer somit schutzlos ausgeliefert, was zu massiver Verunsicherung und psychischer Belastung der Betriebsinhaber führt.

Während der Gesetzgeber in anderen Rechtsbereichen – etwa im Wettbewerbsrecht gegen missbräuchliche Abmahnungen oder bei der Datenschutz-Grundverordnung – bereits das Prinzip „Mahnung vor Strafe“ zum Schutz kleinerer Be-

[3] Vgl. https://www.vdmnw.de/fileadmin/user_upload/01_Global/Nachrichten_global/2025/TF13-2025_SP_17_2025_Anlage_BDA-Forderungskatalog_zum_Buerokratieabbau_im_Arbeitsschutz.pdf (Quelle: BDA vom 27.05.2025 „Weniger Bürokratie, besserer Arbeitsschutz“)

[4] Vgl. https://www.landtag-bw.de/resource/blob/606934/d1ea3ca063116a81dba561ae5b1aaf1f/17_9916_D.pdf (Landtag von Baden-Württemberg vom 20.11.2025, Antrag und Stellungnahme „Übermäßige bürokratische Belastungen im Arbeitsschutz und der Gesundheitsvorsorge durch Berufsgenossenschaften“)

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

triebe etabliert hat, fehlt im Arbeitsschutzrecht ein solcher verlässlicher Schutzraum. Das europäische Ausland ist hier weiter: Österreich verankert in § 33a seines Verwaltungsstrafgesetzes (VStG)[5] seit Jahren das Prinzip „Beraten statt strafen“. Dieses knüpft den Vorrang der Beratung an klare Kriterien: geringe Bedeutung des Rechtsguts, geringes Verschulden, Fehlen nachteiliger Folgen sowie den ausdrücklichen Ausschluss bei Vorsatz oder einschlägigen Wiederholungstaten binnen drei Jahren. Dieses bewährte Modell belegt, dass eine rechtssicher ausgestaltete Beratungspflicht die Akzeptanz des Arbeitsschutzes stärkt, ohne das Schutzniveau der Beschäftigten zu mindern.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der

1. die starre Mindestbesichtigungsquote für die staatlichen Aufsichtsbehörden der Länder durch die ersatzlose Aufhebung von § 21 Absatz 1a des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG) abschafft, um die behördliche Überwachung von rein quantitativ erzwungenen Kontrollen zu befreien und die Rückkehr zu einer risikoorientierten, qualitativen Aufsichtspraxis zu ermöglichen;

2. die Unfallversicherungsträger in § 17 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VII) gesetzlich darauf verpflichtet, im Rahmen ihres Überwachungs- und Beratungsauftrages bei Erstprüfungen in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie Handwerksbetrieben den Grundsatz der vorrangigen Beratung und Unterstützung anzuwenden;

3. § 209 SGB VII um eine Regelung ergänzt, nach der die Verhängung von unmittelbaren Sanktionen, insbesondere Bußgeldern, wegen rein dokumentarischer oder formaler Mängel bei Erstprüfungen ausgeschlossen ist und den Betrieben stattdessen zwingend eine beratende Beanstandung mit angemessener Frist zur Nachbesserung einzuräumen ist (analog zum Prinzip „Beraten statt strafen“ gemäß § 33a VStG Österreich[6]), sofern kumulativ:
   a) die zugrunde liegende materielle Schutzmaßnahme durch die Aufsichtsperson als tatsächlich umgesetzt festgestellt wurde und ausschließlich deren schriftliche Dokumentation mangelhaft ist,
   b) keine unmittelbare Gefahr für Leib und Leben der Beschäftigten vorliegt,
   c) dem Betrieb weder vorsätzliches noch grob fahrlässiges Verhalten zur Last fällt, und
   d) der Betrieb nicht bereits innerhalb der letzten drei Jahre wegen eines gleichartigen Mangels beraten oder sanktioniert wurde.

Berlin, den 24. November 2026

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

[5] Vgl. https://www.oesterreich.gv.at/de/themen/gesetze_und_recht/verwaltungsgerichtsbarkeit/verwaltungsstrafrecht/Seite.1020500 (Quelle: Bundeskanzleramt Österreich „Beraten statt strafen“)

[6] Vgl. https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Anlage=&Artikel=&Gesetzesnummer=10005770&Paragraf=33a&Uebergangsrecht= (Quelle: § 33a Verwaltungsstrafgesetz 1991, Bundesrecht konsolidiert, tagesaktuelle Fassung)

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

Das deutsche Arbeitsschutzsystem leidet unter einem tiefgreifenden Vollzugs- und Mentalitätsproblem. Mit der Einführung der gesetzlichen Mindestbesichtigungsquote von 5 Prozent in § 21 Absatz 1a ArbSchG zum 1. Januar 2026 hat der Bundesgesetzgeber eine Fehlsteuerung geschaffen, die die Aufsichtsbehörden der Länder zwingt, Prüfzahlen rein statistisch zu erfüllen. Anstatt Ressourcen gezielt dort einzusetzen, wo reale Unfall- und Gefahrenschwerpunkte bestehen, treibt der Quotenzwang die Aufsichtsdienste in risikoarme Handwerksbetriebe und den Mittelstand. Dieser Verfolgungsdruck pflanzt sich über das duale System unmittelbar in die Praxis der Berufsgenossenschaften fort. Die ersatzlose Streichung von § 21 Absatz 1a ArbSchG (Forderung 1) packt dieses Problem an der Wurzel an und stellt das Prinzip einer risikoorientierten, qualitativ hochwertigen Gefahrenabwehr wieder her.

Gleichzeitig bedarf es im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherungsträger eigenständiger gesetzlicher Leitplanken. Die Berufsgenossenschaften verfügen über eine vom staatlichen Gewerbeaufsichtsrecht unabhängige Satzungs- und Sanktionsautonomie. Zwar benennt § 17 Absatz 1 SGB VII die „Überwachung und Beratung“ als Aufgaben, doch hat die Beratung in der Praxis gegenüber einer einseitigen Sanktionskultur das Nachsehen. Forderung 2 verankert daher in der Aufgabennorm des § 17 SGB VII verbindlich den Vorrang der Beratung bei Erstprüfungen.

Methodisch sauber wird dieser Grundsatz durch Forderung 3 in § 209 SGB VII verortet, der den eigentlichen Bußgeldkatalog der gesetzlichen Unfallversicherung enthält. Indem der Ausschluss unmittelbarer Bußgelder bei Erstprüfungen direkt in § 209 SGB VII geregelt wird, wird der gesetzliche Rahmen für das behördliche Ermessen verbindlich harmonisiert.

Um Fehlanreize und Sicherheitsrisiken auszuschließen, orientiert sich der Antrag eng an den differenzierten Vorgaben des österreichischen Vorbilds (§ 33a VStG). Ein Beratungsvorrang greift nicht blind bei jeder Unregelmäßigkeit: Fehlt beispielsweise ein Unterweisungsnachweis, weil die Unterweisung der Mitarbeiter tatsächlich unterblieben ist, liegt kein bloßer Formfehler vor, sondern ein substanzielles Sicherheitsdefizit. In diesem Fall greift der Beratungsvorrang nach Ziffer 3 Buchstabe a ausdrücklich nicht, und die volle Sanktionsbefugnis bleibt erhalten. Gleiches gilt bei Gefahren für Leib und Leben, vorsätzlichem Handeln sowie bei Wiederholungstätern, die bereits in den vorangegangenen drei Jahren beanstandet wurden.

Bisherige Beteuerungen der Bundesregierung, den Arbeitsschutz entbürokratisieren zu wollen[7], blieben wirkungslos, da den Worten keine verbindlichen gesetzlichen Taten folgten. Zwar hat das Bundeskabinett im Juli 2026 im Rahmen des zweiten Entlastungskabinetts punktuelle Erleichterungen beschlossen (u.a. den Wegfall der Pflicht zur Bestellung von Sicherheitsbeauftragten für Kleinbetriebe sowie Prüfintervallanpassungen bei elektrischen Anlagen); die starre Mindestbesichtigungsquote nach § 21 Absatz 1a ArbSchG und die Sanktionspraxis der Berufsgenossenschaften nach § 209 SGB VII bleiben jedoch weiterhin völlig unangetastet. [8]

Durch die Abschaffung des bürokratischen Quotenzwangs im ArbSchG einerseits und die Etablierung des Prinzips „Beraten vor Strafen“ im SGB VII andererseits wird der deutsche Mittelstand spürbar von existenzbedrohender Verunsicherung und unverhältnismäßigen Sanktionen befreit, während die tatsächliche Sicherheit der Beschäftigten uneingeschränkt gewahrt bleibt.

[7] Vgl. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Meldungen/2025/konzept-fuer-einen-effizienten-und-buerokratiearmen-arbeitsschutz.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales vom 15.10.2025 „Konzept für einen effizienten und bürokratiearmen Arbeitsschutz“)

[8] Vgl. https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2026/bundesregierung-beschliesst-weitere-entlastungen.html (Quelle: Pressemitteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 15.07.2026 „Bundesregierung beschließt weitere Entlastungen: Zehn Maßnahmen im Kabinett – über 30 Vorhaben bis Jahresende“)

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.