



---

## Sachstand

---

### Die Bedeutung arbeitsschutzrechtlicher Bestimmungen in denkmalgeschützten Arbeitsstätten

**Die Bedeutung arbeitsschutzrechtlicher Bestimmungen in  
denkmalgeschützten Arbeitsstätten**

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 – 033/21  
Abschluss der Arbeit: 12. Mai 2021  
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Arbeitsschutz und Unfallverhütung</b>	<b>4</b>
2.1.	Rechtliche Grundlagen	4
2.1.1.	Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV)	5
2.1.1.1.	Technische Regeln für Arbeitsstätten (ASR)	6
2.1.2.	Ausnahmeregelung	7
2.1.3.	Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften	7
2.2.	Überwachung	8
<b>3.</b>	<b>Zusammenarbeit mit anderen Behörden</b>	<b>8</b>

## 1. Einleitung

An die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurde die Fragestellung herangezogen, inwieweit arbeitsschutzrechtliche Regelungen bei der Sanierung denkmalgeschützter Wasserbauwerke zu berücksichtigen sind.<sup>1</sup>

In Deutschland ist Denkmalschutz Angelegenheit der Länder. Demzufolge sind Denkmalschutzgesetze, die Organisationsformen und der Aufbau der Behörden im Bereich des Denkmalschutzes der einzelnen Bundesländer unterschiedlich geregelt. Auch bei der Umgestaltung von Baudenkmalern sind die jeweiligen Vorgaben des Denkmalschutzes zu berücksichtigen. In der Praxis geht es daher häufig darum, bei denkmalgeschützten Bauanlagen, die auch als Arbeitsstätte genutzt werden, Kompromisse zu finden, die gleichermaßen der Denkmalpflege und auch dem Arbeitsschutz gerecht werden.

Arbeitsschutz und Unfallverhütung haben unterschiedliche Rechtsgrundlagen und Überwachungssysteme. Während der Arbeitsschutz den staatlichen Behörden übertragen ist, ist die Unfallverhütung Aufgabe der Unfallversicherungsträger ("duales System").

Als Arbeitsschutz beziehungsweise Arbeitnehmerschutz werden die Maßnahmen, Mittel und Methoden zum Schutz der Beschäftigten vor arbeitsbedingten Sicherheits- und Gesundheitsgefährdungen verstanden. Das angestrebte Ziel ist die Verhütung von Arbeitsunfällen und der Schutz der Gesundheit aller Beschäftigten. Der allgemeine Arbeitsschutz soll Leben und Gesundheit der Arbeitnehmer schützen, ihre Arbeitskraft erhalten, sowie die Arbeit menschengerecht gestalten. Elementare Sicherheitsvorschriften, welche die Arbeitnehmer vor erheblichen Gesundheitsgefahren schützen sollen, sind daher von diesen unbedingt einzuhalten. Für die Einhaltung der Arbeitsschutz- und Unfallverhütungsvorschriften ist allein der Arbeitgeber verantwortlich.<sup>2</sup>

## 2. Arbeitsschutz und Unfallverhütung

### 2.1. Rechtliche Grundlagen

Gesetzliche Grundlage des Arbeitsschutzes ist das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG), das Siebte Buch Sozialgesetzbuch (SGB VII) und das Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit (ASiG). Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere Gesetze und Verordnungen (zum Beispiel Geräte- und Produktsicherheitsgesetz, Arbeitsstättenverordnung, Betriebssicherheitsverordnung, Gefahrstoffverordnung, Baustellenverordnung).

Daneben erlassen die Unfallversicherungsträger gemäß §§ 14 ff. SGB VII Unfallverhütungsvorschriften (UVVen), deren Einhaltung von den Aufsichtsdiensten der Unfallversicherungsträger überprüft wird. Unterhalb dieser Vorschriftenebene haben die Fachbereiche und Sachgebiete der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV) zudem ein umfassendes Regelwerk (Regeln,

---

1 Diesem Sachstand liegen zum Teil frühere Beiträge der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zur selben Thematik zugrunde.

2 Pelz in: Kollmer/Klindt/Schucht, Kommentar zum Arbeitsschutzgesetz, 4. Auflage 2021, § 25 ArbSchG, Rn. 120.

Informationen und Grundsätze) zur Unterstützung der Unternehmer und Versicherten bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten im Bereich Sicherheit und Gesundheit erarbeitet. Für wasserbauliche und wasserwirtschaftliche Arbeiten enthält die DGUV Regel 114-014 eine Zusammenstellung der für diesen Bereich bestehenden Anforderungen.<sup>3</sup>

Konkret fordert das Arbeitsschutzgesetz gemäß §§ 3 ff. ArbSchG in einem präventiven Ansatz Gefährdungsbeurteilungen für alle Arbeitsplätze, eine auf diesen Beurteilungen basierende Festlegung von Arbeitsschutzmaßnahmen, die Umsetzung dieser Maßnahmen und Wirksamkeitskontrollen. Daraus ergibt sich für den Arbeitgeber die Aufgabe, durch Fehlbelastungen verursachte Gefährdungen zu vermeiden sowie arbeitsbedingten Erkrankungen vorzubeugen. Aus den Gefährdungsbeurteilungen können sich im konkreten Einzelfall auch Einschränkungen im Hinblick auf die gesundheitliche Eignung für einen bestimmten Arbeitsplatz ergeben. Das Arbeitsschutzgesetz regelt ausschließlich den Beschäftigtenschutz. Eine Verpflichtung des Arbeitgebers zum Schutz dritter Personen enthält es nicht.

#### 2.1.1. Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV)

Die Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) legt fest, welche Mindestvorschriften ein Arbeitgeber beim Einrichten und Betreiben von Arbeitsstätten in Bezug auf die Sicherheit und den Schutz der Gesundheit der Beschäftigten zu beachten hat. Die Verordnung dient der nationalen Umsetzung der EG-Arbeitsstättenrichtlinie 89/654/EWG. Daneben wird auch die Richtlinie 92/58/EWG des Rates über Mindestvorschriften zur Sicherheits- und Gesundheitsschutzkennzeichnung am Arbeitsplatz durch einen gleitenden Verweis innerhalb der Arbeitsstättenverordnung umgesetzt.<sup>4</sup>

Soweit eine landesrechtliche Regelung im Hinblick auf Arbeitsschutz zu einem anderen Ergebnis führt als die bundeseinheitliche Regelung der Arbeitsstättenverordnung, so gilt Art. 31 Grundgesetz (GG), wonach Bundesrecht Landesrecht bricht. Die entsprechende landesrechtliche Vorschrift müsste dann hinter der vorrangigen bundesrechtlichen Vorschrift zurückstehen.<sup>5</sup>

Nach den Regelungen der Arbeitsstättenverordnung ist der Arbeitgeber für die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten verantwortlich. Zu seiner Unterstützung in allen Fragen des Arbeitsschutzes hat er Sicherheitsfachkräfte und Betriebsärzte zu bestellen (§§ 3, 5 ASiG).<sup>6</sup>

§ 3a Abs. 1 ArbStättV konkretisiert die Verantwortung des Arbeitgebers für den Arbeitsschutz gemäß § 3 Abs. 1 ArbSchG speziell für das Arbeitsstättenrecht. Danach besteht für den Arbeitgeber

---

3 Abrufbar unter: <https://publikationen.dguv.de/regelwerk/dguv-regeln/1015/wasserbauliche-und-wasserwirtschaftliche-arbeiten>, zuletzt abgerufen am 29. April 2021.

4 Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), Informationen zur Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV), Abrufbar unter: [https://www.baua.de/DE/Themen/Arbeitsgestaltung-im-Betrieb/Arbeitsstaetten/Arbeitsstaettenverordnung/Arbeitsstaettenverordnung\\_node.html](https://www.baua.de/DE/Themen/Arbeitsgestaltung-im-Betrieb/Arbeitsstaetten/Arbeitsstaettenverordnung/Arbeitsstaettenverordnung_node.html), zuletzt abgerufen am 29. April 2021.

5 Kollmer in: Kollmer/Klindt/Schucht, Kommentar zum Arbeitsschutzgesetz, 4. Auflage 2021, Einführung ArbStättV, Rn 3.

6 Kollmer in: Kollmer/Klindt/Schucht, Kommentar zum Arbeitsschutzgesetz, 4. Auflage 2021, Einführung ArbStättV, Rn 5.

die Verpflichtung, die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten beim Einrichten und Betreiben der Arbeitsstätte unter Einhaltung der im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung (§ 3 ArbStättV) festgelegten Schutzmaßnahmen zu gewährleisten. Hierbei sind Stand der Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene, ergonomische Anforderungen und die Technischen Regeln für Arbeitsstätten (ASR) zu berücksichtigen.<sup>7</sup> Abweichungen von dem verbindlich festgelegten Schutzniveau nach unten sind unzulässig. Für den Arbeitgeber besteht aber bei der Umsetzung der Vorgaben ein Gestaltungsspielraum dahingehend, dass er eigenverantwortlich die geeigneten Maßnahmen zum Schutz der Beschäftigten beim Betreiben der Arbeitsstätte treffen kann.<sup>8</sup>

Wirksamer Arbeitsschutz ist daher nur unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls möglich.

#### 2.1.1.1. Technische Regeln für Arbeitsstätten (ASR)

Die Technischen Regeln für Arbeitsstätten konkretisieren die Anforderungen der Arbeitsstättenverordnung. Sie werden vom Ausschuss für Arbeitsstätten (ASTA) erarbeitet und nach der Veröffentlichung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Gemeinsamen Ministerialblatt (GMBL) in Kraft gesetzt.

Die ASR enthalten zum Zeitpunkt der Bekanntgabe den aktuellen Stand der Technik. Sie erleichtern dem Arbeitgeber die Durchführung der Gefährdungsbeurteilung nach § 3 ArbStättV und die Festlegung der geeigneten Maßnahmen für die Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten im Betrieb. Wendet der Arbeitgeber die ASR an, kann er davon ausgehen, dass er in Bezug auf den Anwendungsbereich der ASR die Vorgaben der ArbStättV einhält (Vermutungswirkung).<sup>9</sup>

Eine Verpflichtung zur Anwendung der ASR schreibt die Arbeitsstättenverordnung jedoch nicht vor. Der Arbeitgeber kann eigenständig von den Vorgaben der ASR abweichen und die Schutzzielvorgaben der Arbeitsstättenverordnung einschließlich des Anhangs auch auf andere Weise erfüllen. In diesem Fall muss er die ermittelten Gefährdungen, denen die Beschäftigten ausgesetzt sind oder ausgesetzt sein können, auf andere Weise so beseitigen oder verringern, dass dabei das gleiche Schutzniveau wie in der ASR erreicht wird ("Stand der Technik").<sup>10</sup>

Dort, wo bei der Bekanntgabe der Arbeitsstättenregeln neue Anforderungen aufgrund der Fortentwicklung des Standes der Technik enthalten sind und die Maßgaben nur mit umfangreichen Änderungen oder erheblichen Aufwendungen in den bereits eingerichteten und betriebenen Ar-

---

7 Kollmer/Wiebauer in: Kollmer/Klindt/Schucht, Kommentar zum Arbeitsschutzgesetz, 4. Auflage 2021, § 3a ArbStättV, Rn. 2.

8 Kollmer/Wiebauer in: Kollmer/Klindt/Schucht, Kommentar zum Arbeitsschutzgesetz, 4. Auflage 2021, § 3a ArbStättV, Rn. 6.

9 Kollmer/Wiebauer in: Kollmer/Klindt/Schucht, Kommentar zum Arbeitsschutzgesetz, 4. Auflage 2021, § 3a ArbStättV, Rn. 12.

10 Kollmer/Wiebauer in: Kollmer/Klindt/Schucht, Kommentar zum Arbeitsschutzgesetz, 4. Auflage 2021, § 3a ArbStättV, Rn. 11.

---

beitsstätten umsetzbar sind, stellt sich die Frage des Bestandsschutzes. Die Prüfung, ob der Arbeitgeber die Arbeitsstätte den neuen Regelungen entsprechend anpassen muss, oder ob die bestehende Arbeitsstätte auch weiterhin den Anforderungen der Arbeitsstättenverordnung entspricht, lässt sich nur mit der Wiederholung der Gefährdungsbeurteilung ermitteln.<sup>11</sup>

#### 2.1.2. Ausnahmeregelung

Gemäß § 3a Abs. 3 ArbStättV kann die zuständige Behörde auf Antrag des Arbeitgebers Ausnahmen von den Vorschriften der ArbStättV zulassen, soweit der Arbeitgeber beispielweise andere wirksame Maßnahmen trifft oder die Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen zu einer unverhältnismäßigen Härte führen würde und die Abweichung mit dem Schutz des Beschäftigten trotzdem vereinbar ist. Auch hier gilt, dass die Wirksamkeit des Arbeitsschutzes durch andere Maßnahmen nicht verringert werden darf.

Ein technischer Härtefall kann angenommen werden, wenn die Einhaltung der Anforderungen nach dem Stand der Technik oder aus betrieblichen Gründen nicht möglich ist. Ein wirtschaftlicher Härtefall liegt vor, wenn die Kostenbelastung zwischen erforderlicher Maßnahme und Verbesserung des Gesundheitsschutzes in einem deutlichen Missverhältnis steht. Vor diesem Hintergrund ist daher immer eine Abwägung zwischen der Zumutbarkeit für den Arbeitgeber und dem hohen Gut des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten vorzunehmen.<sup>12</sup>

#### 2.1.3. Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften

§ 3a Abs. 4 ArbStättV regelt das Verhältnis zwischen den Vorgaben des Arbeitsstättenrechts und den Anforderungen, die für Arbeitsstätten durch andere Rechtsvorschriften gestellt werden. Insbesondere wird dabei das Bauordnungsrecht der Länder hervorgehoben, welches die Anforderungen an die Errichtung oder Umgestaltung von Gebäuden regelt. Das Denkmalschutzrecht lässt sich – soweit es im Zusammenhang mit Bauwerken steht – ebenfalls dem öffentlichen Baurecht zuordnen.

Generell gilt der Grundsatz, dass die Regelungen der Arbeitsstättenverordnung die Geltung konkurrierender Regelungen nicht beeinträchtigt. Somit können beide Regelungen nebeneinander angewendet werden. Enthalten die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen weitergehende Anforderungen als die Arbeitsstättenverordnung, so gelten sie sogar vorrangig. Ein Abweichen nach unten im Hinblick auf Sicherheitsvorschriften in Arbeitsstätten ist in jedem Fall unzulässig. Vielmehr ist immer die jeweils weitergehende Rechtsvorschrift einzuhalten.<sup>13</sup>

---

11 Wiebauer in: Landmann/Rohmer, Kommentar zur Gewerbeordnung, 85. Ergänzungslieferung September 2020, § 3 ArbSchG, Rn. 29.

12 Kollmer/Wiebauer in: Kollmer/Klindt/Schucht, Kommentar zum Arbeitsschutzgesetz, 4. Auflage 2021, § 3a ArbStättV, Rn. 17, 18.

13 Kollmer/Wiebauer in: Kollmer/Klindt/Schucht, Kommentar zum Arbeitsschutzgesetz, 4. Auflage 2021, § 3a ArbStättV, Rn. 22.

In diesem Zusammenhang hat das Ministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Jahr 2018 die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens beauftragt, um die Schnittstellen zwischen Arbeitsstättenrecht und Bauordnungsrecht näher zu beleuchten. Das Gutachten verdeutlicht, dass beide Rechtsgebiete zusammenwirken und sich gegenseitig ergänzen. Im deutschen Bauordnungsrecht wird inzwischen das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 16. Oktober 2014 (C-100/13) dahingehend umgesetzt, dass die Gesundheit der Arbeitnehmer als Maßstab für die Sicherheit von Bauwerken angesehen wird.

Probleme in der praktischen Umsetzung können danach durch die rechtzeitige Beteiligung der Arbeitsschutzbehörden sowie der Fachkräfte für Arbeitsstättenicherheit bei der Planung von Arbeitsstätten und im Bauordnungsverfahren minimiert werden.<sup>14</sup>

Weitergehende Informationen dazu sind abrufbar unter:

[Rechtsgutachten zum Zusammenwirken von Arbeitsstättenrecht und Bauordnungsrecht \(baua.de\)](https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Bericht-kompakt/Gd95.html), zuletzt abgerufen am 3. Mai 2021.

## 2.2. Überwachung

Die Überwachung des Arbeitsschutzes ist in § 21 ArbSchG geregelt. Danach ist die Überwachung grundsätzlich staatliche Aufgabe. Alle Arbeitsschutzgesetze und -verordnungen des Bundes werden von den Bundesländern ausgeführt. Sie überwachen die Einhaltung der Bestimmungen durch ihre Gewerbeaufsicht und können gemäß § 22 ArbSchG auch bestimmte Maßnahmen anordnen. Bei Verstößen gegen entsprechende Vorschriften können Bußgelder nach § 25 ArbSchG verhängt werden.

Als Bundesoberbehörde ist zudem die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin) beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales angesiedelt.

## 3. Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Der Arbeitgeber ist gemäß § 23 Abs. 1 ArbSchG verpflichtet, den für den Arbeits- und Gesundheitsschutz zuständigen Behörden die Daten, die zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich sind, mitzuteilen. Die Arbeitsschutzbehörden können die ihnen bei den Revisionen zur Kenntnis gelangenden Daten und betrieblichen Verhältnisse, soweit sie arbeitsschutzrelevante Tatsachen beinhalten, an die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung weiterleiten. Damit soll sichergestellt werden, dass die Beschäftigten eine optimale Abschirmung vor Gefahren für Leben und Gesundheit erhalten.<sup>15</sup>

\*\*\*

---

14 Abrufbar unter: <https://www.baua.de/DE/Angebote/Publikationen/Bericht-kompakt/Gd95.html>, zuletzt abgerufen am 3. Mai 2021.

15 Wiebauer in: Kollmer/Klindt/Schucht, Kommentar zum Arbeitsschutzgesetz, 4. Auflage 2021, § 23 ArbSchG, Rn. 2, 3.