



DR.-ING. DANIELA PAFFRATH  
 Projektleiterin Risikomanagement  
 bei der Hochtief Construction AG

DR.-ING. DANIELA PAFFRATH; UNIV.-PROF. DR.-ING. MANFRED HELMUS

# Erhöhung des Arbeitssicherheitsstandards auf Baustellen durch Sanktionen

Im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen sind die Beschäftigten der Bauwirtschaft einem besonders hohen Unfall- und Gesundheitsrisiko ausgesetzt. Die Unfallquote der Baubranche ist immer noch mehr als doppelt so hoch im Vergleich zur durchschnittlichen Quote aller Branchen. Der Arbeitssicherheitsstandard auf der Baustelle wird maßgeblich durch die Qualifikation des Personals und das Sicherheitsverhalten des Einzelnen bestimmt. Auf diese Erkenntnis setzt das Forschungsprojekt „Reduzierung des Unfallrisikos auf Baustellen durch verhaltensorientierte Maßnahmen“, das wissenschaftlich von Herrn Univ.-Prof. Dr.-Ing. Manfred Helmus begleitet wurde. Das Ergreifen von verhaltensorientierten Maßnahmen in Form von Sanktionen soll dazu beitragen, das Unfallrisiko auf Baustellen zu reduzieren. In *sicher ist sicher – Arbeitsschutz aktuell 2/05* wurde die Zielrichtung des Projektes erläutert. Im folgenden Beitrag wird die Sanktionsmethode vorgestellt.

## Grundsätze der Sanktionsmethode

Die Grundsätze der Sanktionsmethode wurden so gewählt, dass sie die schwierige Situation des Schlüsselfertigbaus berücksichtigen. Auf Großbaustellen vergibt der jeweilige Generalunternehmer häufig einen Großteil der Arbeiten an Nachunternehmer. Das stellt hohe Anforderungen an den Generalunternehmer bezüglich der Koordination der Nachunternehmer, auch im Hinblick auf die Arbeitssicherheit. Die dafür entwickelte Sanktionsmethode beinhaltet, dass der Generalunternehmer Verstöße gegen spezifische Sicherheitsregeln ahndet. Dies schließt sowohl die Verstöße eigener als auch diejenigen der Mitarbeiter von Nachunternehmern ein. Der Generalunternehmer oder ein von ihm beauftragter Dritter kontrollieren konsequent die Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften auf der Baustelle. Bei der Art der Sanktionen wird zwischen Geldbußen und Baustellenverweisen unterschieden. Beispiele in

der Verkehrssicherheit wie die Einführung des Bußgeldkatalogs und die Einführung der Gurtpflicht zeigen, dass Sanktionen, insbesondere in Form von Geldbußen, als entscheidendes Mittel dazu beitragen, den Sicherheitsstandard zu erhöhen.

## Prüfung der Umsetzbarkeit der Sanktionsmethode aus juristischer Sicht

In einem ersten Schritt wurde unter Berücksichtigung des geltenden Arbeits- und Schuldrechts untersucht, ob der Generalunternehmer das Recht hat, Fehlverhalten eigener Mitarbeiter und Dritter bezüglich gesetzlicher und projektspezifischer Arbeitssicherheitsregeln zu ahnden. Die Untersuchung hat gezeigt, dass dies möglich ist.

Bei eigenen Mitarbeitern ist die Grundlage für das Arbeitsverhältnis zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer der Arbeitsvertrag. Bei Verstößen gegen vertragliche Pflichten hat der Arbeitgeber das Recht, individual- oder kollektivrechtliche Maßnahmen zu ergreifen. Zu den individualrechtlichen Vorgaben gehören beispielsweise die Ermahnung, Abmahnung oder Kündigung. Bei Verstößen gegen die betriebliche Ordnung darf der Arbeitgeber als kollektivrechtliche Maßnahme Betriebsbußen in Form von Geldbußen verhängen. Dazu müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Der Betriebsrat hat Mitbestimmungsrecht, deshalb ist es notwendig, eine Betriebsvereinbarung zwischen dem Arbeitgeber und dem Betriebsrat abzuschließen. Die Sicherheitsregeln werden in einer Baustellenordnung festgelegt. Die Verstöße und die Sanktionen müssen eindeutig beschrieben und in einer Betriebsbußordnung festgelegt sein. Die Höhe der Geldbußen darf beim Betriebsbußenverfahren nur einen Tagesverdienst betragen. Die Ermittlung des Tagesverdienstes erfolgte auf Basis der geltenden Mindestlöhne.

Grundlage für das Vertragsverhältnis zwischen dem Generalunternehmer und dem Nachunternehmer ist der Nachunternehmer-Vertrag, in der Regel in Form eines Werkvertrags. Aus Sicht des Schuldrechts hat der Generalunternehmer die Möglichkeit, dem Nachunternehmer über eine Vertragsstrafenvereinbarung Sanktionen zu verhängen. Die Baustellenordnung und Bußordnung sind als Bestandteil in die Vertragsvereinbarungen mit dem Nachunternehmer aufzunehmen. Adressat der Geld-

bußen in Form von Vertragsstrafen ist zunächst der Nachunternehmer, da der Generalunternehmer keine direkte vertragliche Verbindung zu den Mitarbeitern des Nachunternehmers hat. Der Nachunternehmer hat die Möglichkeit, sich die Geldbuße von dem betreffenden Mitarbeiter über das Betriebsbußenverfahren begleichen zu lassen. Um dem Nachunternehmer diese Maßnahme zu ermöglichen, wurde bei der Festlegung der Höhe der Vertragsstrafe die gleiche Höhe wie bei der Betriebsbuße gewählt.

### Bußordnung für die Baustelle

Die Untersuchung hat gezeigt, dass Verstöße gegen Sicherheitsregeln geahndet werden können, wenn eine Bußordnung vertraglich vereinbart wurde. Die Erstellung der Bußordnung erfolgte in Anlehnung an das Verfahren der Risikoanalyse und -beurteilung. Der erste Schritt bestand in der Identifizierung der Verstöße der Bußordnung. Die Bußordnung sollte die wesentlichen Arten von Fehlverhalten enthalten, die auf der Baustelle häufig vorkommen und mit besonderen Gefährdungen für die Projektbeteiligten verbunden sind. Dabei wurde auf Unfallanalysen und Mängelauswertungen zurückgegriffen. Die anschließende Bewertung des mit den Verstößen verbundenen Unfallrisikos berücksichtigte das mögliche Schadensausmaß und die Eintrittswahrscheinlichkeit. Nach der Risikobewertung folgte die Zuordnung der Verstöße in drei Risikozonen. Die Höhe der Geldbuße ist abhängig von der Risikozone.

Um einen Überblick über die Gesamtheit der Schwere der Verstöße zu bekommen, wurden die Bewertungsergebnisse in eine Risikomatrix übertragen. Die Höhe der Geldbuße muss in angemessenem Verhältnis zur Schwere des Verstoßes stehen. Die Geldbuße in Form von Betriebsbußen darf in Anlehnung an die aktuelle Rechtsprechung höchstens einen Tagesverdienst betragen. Als Basis zur Ermittlung des Tagesverdienstes wurde der Mindestlohn (BRTV für das Baugewerbe) verwendet. Unter sozialen Aspekten und im Hinblick auf die gestiegenen Lebenshaltungskosten wurde von

**ABEBA Sicherheits-Schuhe**



**ABEBA®**  
Berufs- und Sicherheitsschuhe

**Sicherheit geht vor!**

Lernen Sie unsere brandneue Sicherheitsschuh-Kollektion 2006/2007, das neue und einzigartige Einlagen-System „ORTHOstat“, sowie viele weitere neue Qualitätsprodukte „Made by ABEBA“ kennen.

Besuchen Sie uns auf der „Arbeitsschutz aktuell“ vom 27.-29.09.2006 in Karlsruhe, Halle 1, Stand 1.506.  
Nähere Infos unter: +49 (0)6894-3 103100

 [www.abeba.com](http://www.abeba.com)

dem tariflichen Höchstsatz abgewichen und als höchste Geldbuße 30 € festgelegt.

Die im Rahmen des Forschungsprojektes erarbeitete Bußordnung (Tab. 1) umfasst 13 Verstöße. Projektbeteiligte, die wiederholt gegen die Vorgaben der Betriebsbußordnung verstoßen, demonstrieren fehlendes Sicherheitsbewusstsein. In der weiteren Projektrealisierung ist nicht damit zu rechnen, dass sich das Verhalten ändert. Da diese Projektbeteiligten eine Gefährdung für alle anderen Beteiligten darstellen, wird hier in Ergänzung zu der Geldbuße der Baustellenverweis als Sanktion verhängt. Die Bußordnung stellt ein Beispiel dar und kann abhängig von den projektspezifischen Randbedingungen verändert werden.

anderen Beteiligten darstellen, wird hier in Ergänzung zu der Geldbuße der Baustellenverweis als Sanktion verhängt. Die Bußordnung stellt ein Beispiel dar und kann abhängig von den projektspezifischen Randbedingungen verändert werden.

**Integration in die Projektprozesse**  
Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Sanktionsmethode ist die Einbindung in die Projektprozesse (Tab. 2). Im Rahmen der Akquisitions- und Angebotsphase findet die Sanktionsmethode nur indi-

*Tabelle 1: Bußordnung mit den Verstößen gegen die Baustellenordnung und den Sanktionen in Abhängigkeit vom jeweiligen Risiko.*

Nr.	Verstoß gegen die Baustellenverordnung	Sanktion
1	Nichttragen des Sicherheitsausweises	10 €
2	Unzureichende Ordnung und Sauberkeit	20 €
3	Verspätete Abgabe von geforderten Unterlagen	30 €
4	Verstoß gegen das Alkoholverbot	30 € + Baustellenverweis
5	Nichttragen/Nichtbereitstellen der persönlichen Schutzausrüstung	20 €
6	Unzureichende Umsetzung der in der Gefährdungsbeurteilung festgelegten Sicherheitsmaßnahmen	30 €
7	Fehlende Unterweisung eines Mitarbeiters	30 €
8	Fehlender oder mangelhafter Graben-/Baugrubenverbau, unzureichende Abböschung der Baugruppe	30 €
9	Nicht ordnungsgemäße Wiederherstellung der für die Durchführung der Arbeiten vorübergehend entfernten Schutzeinrichtungen	30 €
10	Fehlende Abdeckung von Bodenöffnungen und Aussparungen	20 €
11	Unzulässiges Anschlagen oder Heben von Lasten, Benutzen von nicht zulässigen Anschlagmitteln oder Lastaufnahmemitteln	30 €
12	Benutzen von beschädigten oder nicht zugelassenen elektrischen Anlagen und Betriebsmitteln	30 €
13	Wiederholter Verstoß gegen einen Punkt 1–12 der Bußordnung	Geldbuße (Nr. 1–12) + Baustellenverweis

Projektphasen	Tätigkeiten bei der Umsetzung der Sanktionsmethode
Projektvorbereitung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Baustellenordnung erstellen</li> <li>▶ Bußordnung erstellen</li> <li>▶ Betriebsvereinbarung erstellen</li> <li>▶ Projektleiter auswählen und bezüglich der Betriebsvereinbarung unterweisen</li> <li>▶ Verwendung der Geldbußen festlegen</li> </ul>
Projektausführung/ -überwachung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Mitarbeiter bezüglich der Betriebsvereinbarung unterweisen</li> <li>▶ Aufsichtspersonal bezüglich der Überwachung der Bußordnung unterweisen</li> <li>▶ Baustellen- und Bußordnung in Nachunternehmer-Verträge aufnehmen</li> <li>▶ Fachbauleiter des Nachunternehmers einweisen</li> <li>▶ Einhaltung der Vorgaben der Baustellenordnung überwachen</li> <li>▶ Sanktion verhängen</li> <li>▶ Geldbußen verrechnen</li> </ul>
Projektnachbereitung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Verstöße und Sanktionen auswerten</li> <li>▶ Nachunternehmer-Beurteilung durchführen</li> <li>▶ Betriebsvereinbarung und Bußordnung nach dem Projektende gegebenenfalls für Folgeprojekte anpassen</li> </ul>

Tabelle 2: Tätigkeiten bei der Umsetzung der Sanktionsmethode in Abhängigkeit von den Projektphasen.

rekt Anwendung. Der Generalunternehmer kann die Sanktionsmethode als Vorteil gegenüber anderen Wettbewerbern nutzen. Die eigentliche Einführung und Umsetzung der Sanktionsmethode beginnt aber erst nach der Auftragserteilung in der Phase der Projektvorbereitung. In dieser Phase sind zunächst verschiedene Mindestanforderungen für die Verhängung von Sanktionen zu erfüllen. Dazu gehört die Erstellung der Baustellenordnung, der Bußordnung und der Betriebsvereinbarung. Des Weiteren muss der Projektleiter bezüglich der Betriebsvereinbarung unterwiesen werden. Mit Beginn der Projektausführung folgt die Unterweisung beziehungsweise Einweisung der Projektbeteiligten. Die Nachunternehmer werden vertraglich zur Einhaltung der Baustellen- und Bußordnung verpflichtet. Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Sanktionsmethode ist die konsequente und kontinuierliche Kontrolle der Einhaltung der Vorgaben der Baustellenordnung in der Projektausführungsphase. Die Phase der Projektnachbereitung dient im Wesentlichen der Auswertung der Verstöße und verhängten Sanktionen sowie der Nachunternehmer-Beurteilung. Darauf basierend können Maßnahmen für Folgeprojekte getroffen werden.

Die Integration der Sanktionsmethode in die Projektprozesse diene der Erarbeitung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten der verschiedenen Projektbeteiligten und der Entwicklung der für die Umsetzung der Sanktionsmethode notwendigen Arbeitsmittel. In einer Tätigkeitsmatrix sind die Verantwortung sowie die Mitwirkungs- und Informationspflichten der Projektbeteiligten für die einzelnen Tätigkeiten der Sanktionsmethode geregelt. Die Tätigkeitsmatrix ist aus Sicht des Generalunternehmers aufgestellt. Die Dokumentation der Tätigkeiten erfolgt über Formulare.

### Kosten-Nutzen-Analyse

Im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse wurde den Kosten, die zur Umsetzung und Einführung der Sanktionsmethode notwendig sind, der Nutzen durch die Erhöhung des Arbeitssicherheitsstandards gegenübergestellt. Kosten entstehen auf der Baustelle durch den erhöhten Steuerungs- und Kontrollaufwand, der mit der Methode verbunden ist. Weiterhin erfordert die Einführung und Umsetzung der Methode die Unterweisung und Einweisung der Projektbeteiligten sowie die Überwachung der Einhaltung der Bußordnung. Der wirtschaftliche Nutzen liegt in der zu erwartenden Reduzierung der Unfälle, der dadurch bedingten Kosten sowie dem Erlös aus den Geldbußen. Hinzu kommt der Nutzen, der nicht wirtschaftlich bewertet werden kann. Dazu gehören die Reduzierung des persönlichen Leides der Betroffenen durch die zu erwartende geringere Zahl an Unfällen und der Imagegewinn des Generalunternehmers durch den erhöhten Arbeitssicherheitsstandard auf der Baustelle.

Die Kosten-Nutzen-Analyse basiert zwar auf Annahmen, liefert aber bei sorgfältiger Betrachtung eine genauere Einschätzung des Nutzens der Sanktionsmethode als eine pauschale Betrachtung der Vor- und Nachteile. Zunächst wurden für ein Großprojekt Eckdaten festgelegt. Auf Basis dieser Eckdaten und der Abschätzung notwendiger Daten wie beispielsweise die Dauer und Häufigkeit von Projektbegehungen erfolgte die Analyse.

### Zusammenfassung und Ausblick

Das Forschungsprojekt hat gezeigt, dass es möglich ist, Verstöße gegen Sicherheitsregeln auf der Baustelle zu ahnden. Die Forschungsergebnisse sind in der Dissertation „Reduzierung des Unfallrisikos auf Baustellen durch verhaltensorientierte Maßnahmen“ [1] dargestellt. Die Ausarbeitung enthält die notwendigen Formulare und Arbeitsmittel, um die Sanktionsmethode direkt in der Baupraxis anzuwenden. Die konsequente Anwendung der Methode lässt eine deutliche Verbesserung der Arbeitssicherheit auf Baustellen erwarten. Die Kosten-Nutzen-Analyse hat gezeigt, dass der wirtschaftliche Nutzen der Sanktionsmethode voraussichtlich höher sein wird als die Kosten infolge des Steuerungs- und Kontrollaufwandes. Auch aus gesundheitlicher Sicht sollte die Methode zum Erfolg führen. Die zu erwartende geringere Zahl an Unfällen wird den wirtschaftlichen Erfolg und den persönlichen Nutzen erhöhen.

### Autoren

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Manfred Helmus  
Bergische Universität Wuppertal  
Lehr- und Forschungsgebiet Baubetrieb und Bauwirtschaft  
Dr.-Ing. Daniela Paffrath  
Projektleiterin Risikomanagement bei der Hochtief Construction AG

### Literatur

- [1] Paffrath, Daniela  
Reduzierung des Unfallrisikos auf Baustellen durch verhaltensorientierte Maßnahmen, Essen 2005  
Download unter [www.uni-wuppertal.de/forschung/index.html](http://www.uni-wuppertal.de/forschung/index.html)  
Dissertationen Fachbereich Bauingenieurwesen.