

Die Europäische Union und das neue Gefahrstoffrecht

Joachim Heilmann

Nach etwa 165 Jahren Arbeitsschutz in deutschen Landen und ca. 30 Jahren Schutz der Arbeitsumwelt in der Europäischen Gemeinschaft ist der Übergang zu einer umfassenden Arbeitsgesundheit als Ergebnis eines wirksamen betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu vollziehen. Die unterschiedlichen Motive für Schutzmaßnahmen in der Vergangenheit sollten um eine möglichst europäisch bindende Begründung für eine gute und gesunde Arbeit ergänzt werden. Vom technischen Arbeitsschutz und einem Reparatur- und Beistandssystem im Anschluss an Schädigungen muss die Entwicklung zu einer umfassenden Schadensverhütung und Gefährdungsprävention führen, um endlich Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen zu schaffen, die den Menschen eine gesunde, zufrieden stellende und herausfordernde Teilhabe am gesellschaftlichen Prozess ermöglichen. Kann das EU-rechtlich determinierte Gefahrstoffrecht dazu einen Beitrag leisten?

1

Makrohistorische Übersicht über den Arbeitsschutz

Um die größte Not von Arbeitsgeschädigten und ihren Familien abzuwenden, wurden ab der Mitte des 19. Jahrhunderts zunächst die christlichen Kirchen im Sinne ihres Selbstverständnisses und karitativen Auftrags aktiv. Ziel der Armutspolitik war bei gleichzeitiger gesellschaftspolitischer Enthaltensamkeit die Aufrechterhaltung einer minimalen Wohlfahrt. Als Veranstalter von Sonntagsschulen, den einzigen allgemeinen Bildungseinrichtungen für arme Volksschichten, reagierten sie auf Hinweise, denen zufolge Kinder dem Unterricht wegen totaler Erschöpfung nicht folgen konnten. Mit demselben Ziel eines minimalen Kinderarbeitsschutzes wandten sich Vertreter des (preußischen) Militärs an den Gesetzgeber, weil ihnen die „Langen Kerls“ ausgingen, auch dies Folge der körperlichen Über- und Fehlbelastungen bei der Kinderarbeit. So stimmten Kirche und Militär in der Forderung überein, diesen Missständen zu begegnen. Das „Preußische Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken“ vom 9.3.1839 gilt als das erste deutsche Arbeitsschutzgesetz überhaupt. Die im weiteren Laufe des 19. Jahrhunderts entbrannte soziale Frage ging auf einschneidende Veränderungen in der materiellen Produktion zurück. Die „kapitalistische Produktionsweise“ wurde zugleich zum Nährboden der Arbeiterbewegung, die sich gegen unmenschliche Ar-

beitsbedingungen und Massenelend zur Wehr setzte.

Die Geschichte des Arbeits(schutz)-rechts der vergangenen anderthalb Jahrhunderte folgte zwei klar voneinander unterscheidbaren Antriebskräften: dem kollektiven Kampf der Lohnabhängigen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen und dem staatlichen Interesse an Schutzmaßnahmen gegen die extremsten Formen und Folgen der Ausbeutung fremder Arbeitskraft. Zeitgleich verlief die Unterscheidung von kollektivem und individuellem Arbeitsrecht. Vom Gegenstand her lässt sich auch das gesamte Sozialrecht in diese Entwicklungsstränge einordnen. So wurden bis in die Weimarer Zeit hinein die Begriffe „Sozialrecht“ und „Arbeitsrecht“ nahezu gleichbedeutend verwendet (Kaskel 1928, S. 2). Mangelhafter Arbeitsschutz führte zur Notwendigkeit sozialer Hilfen.

In Preußen wurde 1853 der anfängliche Schutz aus dem Jahre 1839 verbessert, indem eine Fabrikaufsicht eingerichtet, das Mindestalter für Fabrikarbeit auf 12 Jahre erhöht und die Beschäftigungsdauer von Jugendlichen zwischen 12 und 14 Jahren auf sechs Stunden je Schicht begrenzt wurde (Kaskel 1928, S. 2). Nach einem bescheidenen Schutz der Arbeiter gegen betriebliche Gefahren in der preußischen Gewerbeordnung (GewO) von 1845 wurden zunächst in der GewO des Norddeutschen Bundes von 1869 und dann in späteren Novellierungen wirksamere Arbeitsschutzmaßnahmen eingeführt. Die Novelle von 1878 erweiterte den Geltungsbereich, brachte einen ansatzweisen Frauenarbeitsschutz und die obligatorische Fa-

brikinspektion, die spätere Gewerbeaufsicht.

Dem Abbau gesellschaftlichen Protestpotenzials diente soziales Schutzrecht nach den Vorstellungen *Bismarcks*: Das Sozialistengesetz, das von 1878 bis 1890 alle „gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie“ unter Strafe stellte, erhielt eine kompensatorische Ergänzung. Auf Basis der kaiserlichen Botschaft vom 17.11.1881 über die Arbeiterversicherung wurde – gegen massiven Widerstand – die Kranken- (1883), Unfall- (1884) sowie Alters- und Invalidenversicherung (1889) gesetzlich verankert. Eine Zusammenfassung des Sozialversicherungsrechts, das sich damals noch deutlich als Teil eines einheitlichen Arbeits- und Sozialrechts darstellte, erfolgte in der Reichsversicherungsordnung von 1911.

Wirtschaftliche Aspekte der Kostensenkung durch die Schonung knapper werdender Arbeitskraft wurden als zusätzliche Motive für Arbeitsschutz erkennbar, etwa an der Novellierung der GewO vom

Joachim Heilmann, Dr., Professor für Zivil- und Arbeitsrecht an der Universität Lüneburg. Arbeitsschwerpunkt: Deutsches und europäisches, besonders Arbeitsschutz-Recht. e-mail: jo-heilmann@web.de

Für gemeinsame Vorarbeiten, vor allem am Basiskommentar zur GefStoffV, 3. Aufl., Frankfurt/M. 2005, danke ich sehr herzlich meinen Kollegen Wolfgang Hien und Henning Wriedt.

1.6.1891, die unter der Bezeichnung „Arbeitsschutzgesetz“ den betrieblichen und den persönlichen Schutz gegenüber den Gefahren und Risiken bei der Arbeit ausdehnte. Im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts ergingen weitere Einzelverbesserungen zur Entschärfung der augenfälligsten Schadensquellen zugunsten der Erhaltung und Reproduktion der Arbeitskraft. Von 1893 bis 1914 wurden 34 Verordnungen in gefährlichen und gesundheitsschädlichen Bereichen verabschiedet. In Polizeiverordnungen wurden zwischen 1923 und 1931 mehrere Schutzvorschriften erlassen, so etwa über Aufzüge, Acetylen und brennbare Flüssigkeiten. Während der Hitler-Diktatur wurde außer der Arbeitszeitordnung (1938) und dem Mutterchutzgesetz (1941), diese freilich zu anderen Zwecken, auf diesem Gebiet nichts getan.

In der Bundesrepublik folgten 1953 die Verordnung (VO) über überwachungsbedürftige Anlagen und 1959 das Atomgesetz mit einer ersten StrahlenschutzVO. Das Gesetz über technische Arbeitsmittel (Gerätesicherheitsgesetz) trat 1968 in Kraft. 1971 wurde die ArbeitsstoffeVO erlassen, 1973 das Arbeitssicherheitsgesetz und die RöntgenVO. 1974 folgten das Bundesimmissionsschutzgesetz mit der StörfallVO, die ArbeitsstättenVO mit den Arbeitsstättenrichtlinien 1975, und 1976 wurde die StrahlenschutzVO neu gefasst. Auf der Grundlage des 1980 verabschiedeten Chemikaliengesetzes wurde 1986 an Stelle der ArbeitsstoffeVO zum ersten Mal eine Gefahrstoffverordnung erlassen.

Dieser einführende, Zeit raffende Überblick über die wichtigsten Schritte zum Arbeits- und Gesundheitsschutz seit Beginn der Industrialisierung soll – zusammen mit der folgenden Übersicht zur inter- und supranationalen Rechtsentwicklung – den Blick für die Chancen und Risiken des gegenwärtigen Arbeitsschutzrechtes (Kapitel 3.1) und der neuen Gefahrstoffverordnung (GefStoffV) schärfen, die in Kapitel 3.2 kommentierend vorgestellt wird. Im darauf folgenden Abschnitt werden ihre wichtigsten Prinzipien als Kriterien für gute Arbeit diskutiert (Kapitel 4); abschließend wird eine Einordnung der Ergebnisse in eine arbeitsbezogene Gesundheitspolitik vorgenommen.

2

Inter- und supranationale Rechtsentwicklung

Das internationale (Völker)Recht formuliert allgemeine Forderungen und Verpflichtungen zum Schutz des Menschen, seiner Grundrechte und dabei auch seiner Gesundheit und seiner Arbeitskraft. Der Vorteil solcher Regelungen liegt in ihrer verbreiteten internationalen Anerkennung, die Nachteile sind mangelnde Genauigkeit und Konkretheit sowie die schwierige Durchsetzung im Einzelfall. Unabhängig vom formalen Verbindlichkeitsgrad internationalen Rechts eignen sich seine Normen als Argumentationshilfen und Auslegungsmaßstäbe. Beispiele hierfür sind die Rechtspositionen in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen sowie die ergänzende UN-Menschenrechtskonvention von 1966. Konkreter sind die zahlreichen Schutzvereinbarungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO, gegründet 1919), die sich unmittelbar auf den Schutz der abhängig Beschäftigten und ihrer Vereinbarungen richten. Gefahrstoffrelevant ist die ILO-Vereinbarung Nr. 170 zum Schutz der Arbeitnehmer vor Gefährdungen durch chemische Arbeitsstoffe. Einschlägig für die Gesundheit der Arbeitnehmer ist auch das ILO-Übereinkommen Nr. 161 über die betriebsärztlichen Dienste (BT-Drucks. 12/7191). Der Europarat gewährt in der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 u.a. in Art. 11 ein spezifisches gewerkschaftliches Vereinigungsrecht. Als grundrechtliche Ergänzung wurde 1961 die Europäische Sozialcharta (ESC) verabschiedet, die alle wesentlichen individuellen und kollektiven Sozialrechte verbürgt.

Auf der neuen supranationalen Ebene regelt der EG-Vertrag (EGV) das primäre Gemeinschaftsrecht für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Die Artikel 136 bis 150 behandeln die Sozialpolitik, wobei Art. 136 u.a. die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen zur Daueraufgabe macht. Art. 137 Abs. 1 EGV nennt die wichtigsten Gebiete, auf denen die Gemeinschaft Aktivitäten zu entfalten hat; hierzu gehören die Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer, bessere Arbeitsbedingungen sowie Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer. Die

stärksten arbeitsrechtlichen Anstrengungen hat die EU im Gleichberechtigungs- und Antidiskriminierungsrecht sowie im arbeitsplatz- und -umgebungsbezogenen sowie personenorientierten Arbeits- und Gesundheitsschutz entfaltet. Hervorzuheben ist die neue Verknüpfung des innerbetrieblichen Schutzes mit Belangen des Natur- und Umweltschutzes. Bereits die erste nationale Gefahrstoffverordnung von 1986 setzte nicht nur 14 EG-Richtlinien um, sondern übernahm auch die Pflicht der Arbeitgeber, auf überbetriebliche Schutzaspekte zwingend Rücksicht zu nehmen. Grundlegend programmatischen Charakter hat die Rahmenrichtlinie 89/391/EWG zum Arbeitsschutz aus dem Jahre 1989. Seitdem wuchs die Zahl der EG- und EU-Rechtsakte weiter, und die jüngste Fassung der GefStoffV vom 23.12.2004 (vgl. Kapitel 3.2) hat 12 weitere Richtlinien umgesetzt. Zusätzlich zu den Richtlinien nach Art. 137 EG-Vertrag, die ein höheres nationales Schutzniveau zulassen, sind Richtlinien nach Art. 95 EG-Vertrag zu nennen, deren Sicherheitsstandards verbindlich sind, weil sie außer Sicherheit und Schutz auch den Abbau von Wettbewerbshindernissen bezwecken.¹ Primäres und sekundäres Gemeinschaftsrecht – zum Letzteren gehören grundsätzlich auch noch nicht umgesetzte Richtlinien – liefern auch bei der innerstaatlichen Rechtsanwendung bindende Auslegungsmaßstäbe. Schließlich setzen die Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Arbeits(schutz)recht immer öfter verbindliche Maßstäbe. Als Beispiel sei nur an die arbeitszeitrechtliche Einordnung der Bereitschaftsdienste in Krankenhäusern erinnert.²

Die beiden überstaatlichen Akteure ILO und EG/EU ergänzen mit den aufgeführten Maßnahmen die tradierten Begründungen für den Arbeitsschutz um nachhaltige Gesundheit bei der Arbeit, Schaffung und Erhaltung einer guten und positiven Arbeitsumgebung sowie um

1 Hierzu zählt beispielsweise die Maschinenschutz-Richtlinie 98/37/EG.

2 Zur Unterstützung der praktischen wie auch der theoretischen Anstrengungen hat die EU zwei Einrichtungen geschaffen: die Europäische Arbeitsschutzagentur mit Sitz in Bilbao (www.europe.osha.int) und die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin (www.eurofound.eu.int), welche das grenzüberschreitende vernetzte Arbeiten auf fundierter Basis erleichtern.

mehr Demokratie am Arbeitsplatz. Hierzu gehört auch die Klärung der Verantwortung der Beteiligten. Die menschliche Arbeit wird damit in ihren Gesamtzusammenhang gestellt, ihre Bedeutung für eine ganzheitliche humanistische Gesellschaftsorientierung bezeichnet und ebenfalls unterstrichen, dass die Teilhaberechte durch Mitbestimmung das Element persönlicher Pflichten, nämlich für sich selbst und seine Kollegen zu sorgen, nicht verdrängen darf. Diese Motive für verbesserten Arbeitsschutz verdankt die EU den skandinavischen Mitgliedsstaaten, deren Gesetzgeber bereits vor 30 Jahren mehr Demokratie an die Arbeitsplätze brachten und einen Arbeits“milieu“schutz etablierten. Die Realisierung dieser Programmatik stößt aber auch innerhalb der EU auf Widerstand, weil dem ökonomischen Primat in Gestalt der globalen Wettbewerbsfähigkeit Vorrang eingeräumt wird (vgl. nur die so genannten Binnenmarkttrichtlinien).

3

Das Arbeitsschutzrecht und die neue Gefahrstoffverordnung

Die GefStoffV kann als exemplarischer Teil des Arbeitsschutzrechts gelten. Daher ist zum besseren Verständnis dieser Rechtsmaterie ein Überblick über das Gesamtgebiet sinnvoll, bevor auf die Charakteristika der GefStoffV einzugehen ist.

3.1 ÜBERBLICK ZUM ARBEITSSCHUTZRECHT

Verfassungsrechtlich garantiert Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz jedem das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Beim Einsatz oder Auftreten von gefährlichen Substanzen kann auch die Menschenwürde berührt sein (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG). Jeder nicht geringfügige Eingriff in die Gesundheit im biologisch-physiologischen Sinne stellt bereits objektiv eine Grundrechtsverletzung dar. Selbstverständlich enthält der Abschluss eines Arbeitsvertrages keine wirksame Einwilligung in Gefährdungen und Schädigungen bei der Arbeit. Zusätzlich wirkt Art. 6 Abs. 4 GG zugunsten erwerbstätiger Mütter mit einem Anspruch auf „Schutz und Fürsorge“. Im kollektiven Zusammenhang gilt das Grundrecht aus Artikel 9 Abs. 3 GG, das die

geschützten Koalitionen (hier: Gewerkschaften) gerade wegen ihrer Zielsetzung privilegiert, für die umfangreiche Verbesserung der Arbeitsbedingungen notfalls kampfwise zu sorgen. Auch das Sozialstaatsprinzip aus den Artikeln 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 GG ist hier zu beachten. Die Schutzgesetze selbst, ihre Durchführung und Überwachung sowie die gerichtliche Kontrolle sind gleichermaßen diesem Prinzip unterworfen und haben im Zweifel dem Interesse des Schwächeren Vorrang einzuräumen.

ARBEITSSCHUTZGESETZ

Aus der großen Zahl von Vorschriftenensammlungen, die dem Schutz der menschlichen Arbeitskraft und Gesundheit dienen (sollen), seien einige ausgewählt und benannt, um die gesamte Rechtsmaterie wenigstens in Umrissen vorzustellen. An erster Stelle steht das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) vom 7.8.1996 als Grund- und Rahmengesetz dieses Rechtsgebiets. Es bezweckt gem. § 1 Abs. 1 in Umsetzung der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeit durch Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu sichern und zu verbessern. Auf das geforderte enge Zusammenwirken von Arbeits- und Sozialversicherungsrecht verweist das Sozialgesetzbuch (SGB), wonach es Aufgabe der Unfallversicherung ist, „mit allen geeigneten Mitteln Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sowie arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhüten“ (§ 1 Nr. 1 SGB VII).

Das ArbSchG gilt für alle Beschäftigungsfelder, auch für den öffentlichen Dienst, lediglich Hausangestellte in privaten Haushalten werden nicht erfasst. Dreh- und Angelpunkt ist die Verpflichtung des Arbeitgebers zum vorbeugenden Gesundheitsschutz. Der europäische Gesetzgeber hat das längst überfällige Präventionsgebot an die Stelle des bis dahin überwiegend geltenden Reparaturprinzips gesetzt. Es ist kaum verständlich, dass dieses allein vernünftige Schutzkonzept so viele Jahrzehnte brauchte, um rechtliche Gestalt anzunehmen; für alle Beteiligten, in Sonderheit die Beschäftigten, aber ebenso die Arbeitgeber wie auch alle gesetzlichen Sozialversicherer und letztlich staatliche Stellen, verspricht die weitestmögliche Verhütung von Schadensverläufen, Vorbeugung gegenüber Beeinträchtigungen und Vermeidung von Nachteilen den größten Gewinn an Ge-

sundheit, Sicherheit und Kostenersparnis. Die Arbeitgeberpflichten bemessen sich nach dem jeweiligen Stand von Technik, Arbeitsmedizin und -hygiene sowie sonstigen gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen; sie sind also dynamischer Natur. An Stelle der Begrenzung an der „Natur des Betriebs“ verpflichtet § 3 Abs. 1 ArbSchG den Arbeitgeber, die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes unter Berücksichtigung der Umstände zu treffen, welche die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit beeinflussen. Ändern sich die Umstände oder Gegebenheiten, sind die Maßnahmen entsprechend anzupassen.

Die acht allgemeinen Grundsätze bei Arbeitsschutzmaßnahmen in § 4 ArbSchG unterstreichen den Präventionsgedanken. Sie sind ausnahmslos gut nachvollziehbar und von praktischer Relevanz. Die Basis für alle Maßnahmen bildet die Gefährdungsbeurteilung in § 5 ArbSchG, deren Qualität von ausschlaggebender Bedeutung für das gesamte Gesundheitsgeschehen an den Arbeitsplätzen ist. Zutreffenderweise werden im Gegensatz zum früheren Arbeitsschutzrecht auch die Beschäftigten in die Pflicht genommen. Nach § 15 Abs. 1 ArbSchG sind sie auch selbst für ihre Sicherheit und Gesundheit verantwortlich, nach Abs. 2 müssen sie Arbeitsmittel und gegebenenfalls persönliche Schutzausrüstungen bestimmungsgemäß verwenden.

Auf besondere Rechte und Pflichten der Betriebs- und Personalräte geht das ArbSchG nicht ein. Es bleibt bei den allgemeinen Mitwirkungsregeln. Damit gelten auch die Beschwerderechte gem. § 84 BetrVG. In betriebslosen Betrieben hat der Arbeitgeber die Arbeitnehmer zu allen Maßnahmen zu hören, die Auswirkungen auf ihre Sicherheit und Gesundheit haben können (§ 81 Abs. 3 BetrVG), womit sich die nicht zu beantwortende Frage aufdrängt, wie die Belegschaften dieser Betriebe jemals von ihrem Recht erfahren. Da das ArbSchG durchgehend statt präziser Vorschriften weit gefasste und generalklauselartige Formulierungen wählt, folgt mitbestimmungsrechtlich daraus das uneingeschränkte echte Mitbestimmungsrecht aus § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG.

ARBEITSSICHERHEITSGESETZ

Das Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG) vom 12.12.1973 verpflichtet den Arbeitgeber zur Bestellung von Betriebsärzten (§ 2) und

Fachkräften für Arbeitssicherheit (§ 5). Ersatzweise können überbetrieblich arbeitende Dienste in Anspruch genommen werden. Als zentrale Stelle im Betrieb ist nach § 11 ASiG ein Arbeitsschutzausschuss zu bilden. Die Fachleute arbeiten unabhängig und weisungsfrei, unterstehen unmittelbar dem Leiter des Betriebs und besitzen ein wirkungsvoll ausgestaltetes Vorschlagsrecht (§ 8 ASiG). Sie haben untereinander und im Arbeitsschutzausschuss (§§ 10, 11 ASiG) sowie mit dem Betriebsrat (§ 9 ASiG) zusammenzuarbeiten. Speziell schreibt § 9 Abs. 3 Sätze 1 und 2 ASiG vor, dass der Betriebsrat der Bestellung und Abberufung der Fachleute sowie der Erweiterung und Einschränkung von deren Aufgaben zustimmen muss. Es bleibt auch im Rahmen dieses Gesetzes bei den vollen einschlägigen Mitbestimmungsrechten der gesetzlichen Interessenvertretungen nach §§ 87 Abs. 1 Nr. 7, 89, 90 und 91 BetrVG. Schließlich ist es sinnvoll, auch die Arbeit der Unfallversicherungsträger (gewerbliche und landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften sowie die im öffentlichen Dienst) gem. § 15 Abs. 1 Nr. 6 SGB VII direkt in das betriebliche Sicherheits- und Gesundheitsgeschehen einzubinden.

ARBEITSZEITGESETZ

Als Zweck des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG) vom 6.6.1994 beschreibt dessen § 1 Nr. 1, „die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer bei der Arbeitszeitgestaltung zu gewährleisten und die Rahmenbedingungen für flexible Arbeitszeiten zu verbessern“. Es regelt arbeitsschutzrechtliche Obergrenzen der Arbeitszeit und formuliert Vorgaben für Pausen und Ruhezeiten, Nacht- und Schichtarbeit sowie Sonn- und Feiertagsruhe. Ein Frauenerbeitsschutz sowie eine obligatorische Mehrarbeitsvergütung fehlen im Unterschied zum alten AZO-Recht. Charakterisiert wird das ArbZG durch eine Normierung von Grundregeln, von denen jedoch durch Tarifvertrag, durch Betriebsvereinbarung aufgrund eines Tarifvertrags oder durch behördliche Ausnahmegewilligungen abgewichen werden kann. Die Praxis des vergangenen Jahrzehnts belegt, dass von den beiden oben zitierten Zielen des § 1 ArbZG die Flexibilisierung betrieblicher Arbeitszeiten wesentlich eher und häufiger erreicht wurde als das an erster Stelle Genannte. Auch in arbeitszeitlicher Hinsicht stehen infolge der gegebenen wirtschaftli-

chen und politischen Verhältnisse Gewerkschaften und Betriebsräte mit dem Rücken zur Wand. Trotz vollen Mitbestimmungsrechts sehen sich die Arbeitnehmervertretungen z. B. häufig genötigt, Arbeitszeitverlängerungen gegen jede arbeitsmarktpolitische Vernunft zuzustimmen, um „den Standort nicht zu gefährden“.

WEITERE GESETZE UND VERORDNUNGEN

Zu nennen ist ferner das Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GSG) vom 6.1.2004, das auch unter dem älteren Begriff Maschinenschutzgesetz zahlreiches europäisches Richtlinienrecht umgesetzt hat und in erster Linie den technisch-apparativen Schutz anvisiert. Insofern gehört es zum eher klassischen Bestand des Arbeitsschutzes, der andererseits aber auch schnell mit der erforderlichen Freiheit des Warenverkehrs und Harmonisierung von Handelsbestimmungen in Konflikt gerät. Auch das Chemikaliengesetz in der Fassung vom 20.6.2002, das Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung vom 26. 9. 2002, das Sprengstoffgesetz in der Fassung vom 10. 9. 2002 und mehrere weitere Gesetze und Verordnungen betreffen die mit der GefStoffV angesprochene Arbeitsschutzthematik.

Besonders zu erwähnen sind diejenigen Verordnungen, die parallel zur GefStoffV ergänzende Regelungen des ArbSchG enthalten und gem. § 18 Abs. 1 ArbSchG von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden. Die novellierte Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) ist am 25.8.2004 in Kraft getreten und formuliert im Gegensatz zur Vorgängerverordnung statt konkreter, unmittelbar anwendbarer Vorschriften flexible Schutzziele (vgl. hierzu den Beitrag von Faber in diesem Heft). Der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Bereitstellung und Benutzung von Arbeitsmitteln sowie der Inbetriebnahme und des Betriebs von überwachungsbedürftigen Anlagen dient die Betriebssicherheitsverordnung (*BetrSichV*) vom 27. 9. 2002. Mit dieser Verordnung sind mehrere Verordnungen mit verstreut erfassten Arbeitsschutzanforderungen zusammengefasst und Anpassungen an viele Richtlinien der EG/EU vorgenommen worden. Ausgangspunkt ist auch hier eine einheitliche Gefährdungsbeurteilung (§ 3) und sicherheitstechnische Bewertung für den Betrieb überwachungsbedürftiger Anlagen

(§§ 12 ff.). Hierbei ist als einheitlicher Sicherheitsmaßstab ein hoher „Stand der Technik“ zugrunde zu legen, und es sind geeignete Schutzmaßnahmen und Prüfungen vorzunehmen (§§ 4ff. und 12ff.). Nach § 7 in Verbindung mit Anhang I werden für die Beschaffung von Arbeitsmitteln Mindestanforderungen aufgestellt. Mit biologischen Arbeitsstoffen befasst sich die Biostoffverordnung (BioStoffV) vom 27. 1. 1999. Ähnlich wie die GefStoffV regelt sie die Erfassung und Kennzeichnung sowie den Umgang mit gefährlichen biologischen Stoffen. Im Einzelnen kann auf das Konzept der im Folgenden kommentierten GefStoffV verwiesen werden.

Gemeinsam ist der ArbStättV, der BetrSichV, der BioStoffV und der GefStoffV die Einsetzung eines besonderen Ausschusses (eine besondere Ermächtigung hierzu erteilt ausdrücklich § 18 Abs. 2 Nr. 5 ArbSchG), der im Ansatz paritätisch, in Wirklichkeit aber nicht einmal annähernd gleichgewichtig aus Vertretern der maßgeblichen Interessengruppen, der Wissenschaft und der öffentlichen Hände komponiert wird. „Reine“ Arbeitnehmervertreter sind deutlich unterrepräsentiert. Hauptaufgaben dieser Ausschüsse, die auf Bundesebene agieren, sind die Prüfung der fortlaufenden Verbesserung der Verordnungsmaterie, die Aufstellung und Fortentwicklung technischer Regelwerke unterhalb des VO-Niveaus sowie die Beratung der Bundesregierung in den jeweiligen Fachfragen.

3.2 DIE NEUE GEFÄHRSTOFFVERORDNUNG

Die neue Gefahrstoffverordnung vom 23.12.2004 ist am 1. Januar 2005 in Kraft getreten (vgl. BR-Drucks. 915/04). In der „amtlichen Begründung“ dazu heißt es, dass die Umsetzung der Richtlinie 98/24/EG über den Schutz der Arbeitnehmer vor Gefährdungen durch chemische Stoffe bei der Arbeit auf Druck der EG-Kommission erfolgt, die im Gegensatz zur Auffassung der Bundesregierung die GefStoffV-Novellierung von 1998 nicht als ausreichend erachtete. Die erzwungene Angleichung der VO an das EG-Recht erfolgte – wieder einmal – verspätet, diesmal um fast vier Jahre. Zugleich werden u.a. die Ausweitung der Krebs-Richtlinie (90/394/EWG) auf erbgutverändernde Stoffe (98/38/EG) und die Änderung der Asbest-Richtlinie (2003/18/EG) in die GefStoffV integriert. Das Haupt-

ziel, das bestehende Schutzniveau der Beschäftigten zu sichern, wird durch „ein modernes, flexibles Instrumentarium zum Arbeitnehmerschutz bei Tätigkeiten mit Gefahrstoffen“ verwirklicht. „Die Rechtsvereinfachung eröffnet Spielräume für individuelle Lösungen und stärkt somit die Eigenverantwortung der Arbeitgeber“. Die amtliche Einschätzung der finanziellen Auswirkungen der Reform überrascht nicht: Im Ergebnis steigen weder die Aufwendungen beim Fiskus, noch bei den sozialen Sicherungssystemen oder bei der Wirtschaft, „da praktisch keine neuen materiellen Regelungen eingeführt werden“ (alle Zitate: BR-Drucks. 915/04).

Das Verhältnis der GefStoffV zum ArbSchG bemisst sich nach § 18 ArbSchG und dem Charakter des ArbSchG als einem Rahmenschutzgesetz. Außer den speziellen Regelungen der GefStoffV ist stets auch das Pflichtengefüge des ArbSchG zu befolgen, selbst wenn – wie etwa bei der Gefährdungsbeurteilung – bestimmte Aufgaben ganz oder teilweise wiederholt werden. Zu den anderen Arbeitsschutz-VOen auf Grund des § 18 ArbSchG herrscht ein „geschwisterliches“ Verhältnis. Als vor der GefStoffV zuletzt geänderte VO verdient die ArbStättV gesteigerte Aufmerksamkeit, weil hier eine Regelungstechnik verfolgt wurde, die zumindest bedenklich ist und in abgeschwächter Form auch die GefStoffV kennzeichnet. Ohne Rücksicht auf die EU-rechtlichen Vorgaben sind in bislang nicht erlebter Weise unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln gehäuft worden, die eine fallbezogene Ausführung erheblich erschweren. Zwei Konsequenzen sind absehbar: Klarstellungen mit konkreten Zahlen und Maßen werden auf die nächst tieferen Regelungsebenen verlagert, also vor allem auf die Ausschüsse, und die betriebliche Umsetzung ist mehr denn je von den jeweiligen innerbetrieblichen Machtverhältnissen abhängig. Wenn auch die Arbeitgeberpflichten juristisch nicht abgeschwächt worden sind, so bedarf es doch keiner starken Phantasie zu prognostizieren, dass sich im Alltagsgeschehen mangels direkt ablesbarer Zahlen, Grenzen oder Werte der Arbeitgeber behaupten wird und nicht die Arbeitnehmer, die Betriebs- und Personalräte oder die Fachkräfte und Beauftragten (vgl. dazu auch den Beitrag von Faber in diesem Heft).

Leitgedanke und roter Faden der GefStoffV sind Gesundheit und Prävention (Wriedt 2004, S. 11f.). Der Text der VO er-

wähnt mehrfach Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten als Ziel. Zugleich ist das Ziel oberstes Auslegungs-Prinzip. Im Zweifel hat diejenige Interpretation Vorrang, die am besten dieser Zweckbestimmung dient. Erst in zweiter Linie folgen ökologische, wirtschaftliche, technische und weitere Argumente. Diese Priorität darf nicht als einseitige Begünstigung der Arbeitnehmer missverstanden werden. Denn jeder Erfolg durch präventive Maßnahmen zur Gesunderhaltung und Sicherheitsverbesserung hilft allen Interessengruppen, auch den Arbeitgebern, den Sozialversicherern und dem Staat infolge messbarer Kostensenkungen.

Herzstück ist die Gefährdungsbeurteilung gemäß § 7. Vor Aufnahme von Tätigkeiten unter Kontakt mit Stoffen, die gefährlich sein können, müssen alle Arbeits- und -umgebungsbedingungen ermittelt und bewertet werden. Auf die Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität der Tatsachen und ihrer Beurteilung kommt es entscheidend an, weil alle Maßnahmen und Entscheidungen hieran anknüpfen. An die umfassende Informationsermittlung schließt sich die Gefährdungsbeurteilung durch fachkundiges Personal im engeren Sinne an; sie umfasst eingesetzte und bereits vorhandene sowie möglicherweise erst entstehende Stoffe, die verschiedenen Tätigkeiten, alle Arbeitsmittel und die anzuwendenden Verfahren. Ein wichtiges Hilfsmittel hierbei ist das Sicherheitsdatenblatt, dessen Einzelheiten in § 6 GefStoffV geregelt sind. Auch sind jetzt Stoffe einzu beziehen, denen (noch) keine der bekannten Gefährlichkeitsmerkmale (§ 4 GefStoffV) zugeordnet werden können; das gilt z. B. für tiefkaltes Trockeneis, heißen Wasserdampf und auch für Wasser bei häufigem Hautkontakt. Die Gefährdung kann sich durch Einatmen, physikalisch-chemische Wirkungen oder durch Hautkontakt ergeben. Die Gefährdungen sind zunächst getrennt voneinander, sodann aber auch in ihrem möglichen Zusammenwirken zu beurteilen. Weiterer Bestandteil der Gefährdungsbeurteilung ist deren Dokumentation nach § 7 Abs. 6 GefStoffV, ausdrücklich unabhängig von der Zahl der Beschäftigten.

Erforderliche Schutzmaßnahmen sind die Konsequenz der Gefährdungsbeurteilung. Rechtsgrundlagen sind die §§ 8 – 12 GefStoffV. Mit dem neuen Konzept wurden vier Schutzstufen entwickelt, denen Maßnahmen zugeordnet sind, die entsprechend der jeweiligen Gefährdung abgestuft sind.

Von grundlegender Bedeutung ist das Prinzip, dass eine höhere Schutzstufe zusätzlich die Maßnahmen der niedrigeren Schutzstufen voraussetzt. Die Maßnahmen bestehen aus Substitution, Technik, Organisation und individuellen Schutzmaßnahmen. Zur jeweiligen Stufe und den dazu gehörenden Maßnahmen rechnen auch die jeweiligen Vorgaben für die Überprüfung der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen.

(1) Für die niedrigste Schutzstufe 1 gelten die Mindeststandards in § 8 GefStoffV, wobei die Voraussetzung: Tätigkeiten mit geringen Gefahrstoffmengen oder von kurzer Dauer als Ausnahmetatbestände von der Standard-Schutzstufe 2 genauestens zu prüfen ist. Der für die Anwendung der Schutzstufe 1 problematische Begriff „geringe Gefährdung“, der im VO-Text nicht erscheint, aber schnell zur Hand ist, bedarf verlässlicher Konkretisierung, weil der Arbeitgeber auf diesem Gefährdungsniveau wesentliche Erleichterungen genießt.

(2) Demgegenüber ist im Normalfall auf der Schutzstufe 2 – geregelt in § 9 GefStoffV – die Substitutionsprüfung ebenso erforderlich wie das Gefahrstoffverzeichnis, die Betriebsanweisung, die Unterweisungen, die arbeitsmedizinisch-toxikologischen Maßnahmen und die Einhaltung der Arbeitsplatzgrenzwerte (AGW).

(3) Die Schutzstufe 3 (§ 10 GefStoffV) betrifft die so genannten Totenkopf-Stoffe, für die verschärfte Maßnahmen getroffen werden müssen. Zur Kontrolle der Einhaltung der AGW sind Messungen durchzuführen und deren Ergebnisse zu dokumentieren. Die Einhaltung der AGW kann alternativ durch andere gleichwertige Nachweismethoden ermittelt werden, wobei den vom Ausschuss für Gefahrstoffe (AGS) ausgearbeiteten verfahrens- und stoffspezifischen Kriterien (VSK) die Rolle zufällt, zu belegen, dass Tätigkeiten unter Einhaltung dieser VSK so eingestuft werden können, als ob die AGW eingehalten worden sind. Es ist offensichtlich, dass an die Erarbeitung solcher VSK, zu veröffentlichen in der TRGS³ 420, erhebliche Anforderungen zu stellen sind.

³ Technische Regeln Gefahrstoffe – TRGS, zu ermitteln vom AGS und zu veröffentlichen vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA).

(4) Die 4. Schutzstufe gilt Tätigkeiten mit krebserzeugenden, erbgutverändernden und fruchtbarkeitsgefährdenden Stoffen; die hier zusätzlich zu beachtenden Vorschriften enthält § 11 GefStoffV. Für den Schutz gegenüber physikalisch-chemischen Einwirkungen wie vor allem Explosions- und Brandgefahren ist darüber hinaus § 12 GefStoffV maßgeblich. Schließlich ordnet § 13 GefStoffV allgemeine Vorsorge- und Schutzmaßnahmen an, die bei Betriebsstörungen, Un- und Notfällen greifen sollen.

Das alte Grenzwertkonzept wurde, vereinfacht dargestellt, wie folgt umgestellt: Statt der entfallenen technikbasierten TRK-Werte (Technische Richtkonzentration) sind die gesundheitsbasierten AGW (Arbeitsplatzgrenzwerte) maßgebend, in welche die bisherigen MAK-Werte (Maximale Arbeitsplatzkonzentration) und die weggefallenen BAT-Werte (Biologische Arbeitsplatztoleranz) eingehen. Zusätzlich sind Verfahrens- und Stoffspezifische Kriterien (VSK) zu entwickeln.

Hervorzuheben ist die arbeitsmedizinische Betreuung, ausführlich geregelt in den §§ 15 und 16 GefStoffV. Dem Vorsorgeprinzip entspricht das Zusammenspiel von Pflicht- und Angebots- und Nachuntersuchungen einschließlich des so genannten Biomonitoring. Beispielsweise sind zur Früherkennung von Hautschäden Pflichtuntersuchungen notwendig, wenn mindestens vier Stunden pro Tag Hautkontakt mit Wasser besteht, bei Feuchtarbeit von zwei bis vier Stunden täglich muss der Arbeitgeber eine Vorsorgeuntersuchung anbieten. Als ärztliche Qualifikation kommt alternativ der „Facharzt für Arbeitsmedizin“ oder „Arzt mit Zusatzbezeichnung ‚Betriebsmedizin‘“ in Betracht.

Die GefStoffV hebt in § 17 die notwendige Zusammenarbeit mehrerer Unternehmen bei gemeinsam verursachter Gefahrstoffexposition von Arbeitnehmern hervor. Ferner werden bestimmte Stoffe Herstellungs- und Verwendungsverboten unterworfen (§ 18). Die Unterrichtungspflichten gegenüber den zuständigen Behörden sind in § 19 geregelt, während die Zulässigkeit behördlicher Ausnahmen Gegenstand des § 20 GefStoffV ist. Der erwähnte AGS hat seine Rechtsgrundlage in § 21. Abschließend folgen Übergangs- und Sanktionsregeln (zu diesen Vorschriften: Heilmann 2005).

4

Die GefStoffV als Baustein für die Herstellung „Guter Arbeit“

Zur vollständigen Erfassung der Möglichkeiten, die in der neuen GefStoffV liegen, sind ihre Grundprinzipien vor dem Hintergrund der inter- und supranationalen Entwicklung (Kap. 2) daraufhin zu prüfen, ob sie zur Schaffung einer „Guten Arbeit“ beitragen. Unter guter Arbeit werden in diesem Zusammenhang umfassend humane Arbeitsbedingungen verstanden, die vor allen Beeinträchtigungen durch Arbeit schützen, die Gesundheit bewahren und verbessern (helfen), die Arbeitszufriedenheit in möglichst sozialen Kontexten steigern und dadurch zu mehr Lebensqualität führen. Die allseitigen Gewinnchancen durch verwirklichte gute Arbeit sind noch nicht einmal in Ansätzen eruiert oder bewertet worden. Zu den wichtigsten Kriterien ihrer Verwirklichung gehören folgende Elemente:

Wirksame Prävention gefahrstoffbedingter Erkrankungen setzt zunächst eine wissenschaftlich begründete Aufdeckung und Aufklärung bestehender Risiken und ihre Quantifizierung voraus. Dabei auftretende Probleme – z. B. die eingehenden Modellannahmen, die Schwankungsbreite von Schätzungen, die fragliche Übertragbarkeit von Tierversuchsergebnissen auf den Menschen oder Fehler in epidemiologischen Risikoaussagen – müssen transparent gemacht werden. Schwierig, aber unverzichtbar ist die Verständlichmachung der Risikokommunikation für Nicht-Experten. Außer der toxikologischen, epidemiologischen, arbeitsmedizinischen und arbeitswissenschaftlichen Expertise müssen auch sozialwissenschaftliche, namentlich psychologische und pädagogische, Kompetenzen herangezogen werden. Dialog und Kommunikation sind auch unverzichtbare Verbindungswege zur Beteiligung der Beschäftigten selbst und ihrer Interessenvertretungen. Nur eine informierte und aufgeklärte Mitbestimmung kann den Arbeitnehmern und dem Betrieb dienlich sein. Mit Hilfe der angedeuteten zielorientierten Grundsätze und Verfahren besteht die Chance, gefahrstoffbedingte Erkrankungen in der Arbeitswelt deutlich zu verringern und dadurch menschliches Leid sowie hohe Folgekosten bei Unternehmen,

im Gesundheitswesen und in den Systemen der sozialen Sicherung zu senken.

Zur wichtigen Rolle der Arbeitsmedizin und arbeitsmedizinischen Prävention haben sich die beiden zentralen Berufsverbände, Deutsche Gesellschaft für Arbeitsmedizin und Umweltmedizin und der Verband Deutscher Betriebs- und Werksärzte, Ende 2004 geäußert (Scheuch/Panter 2004). Arbeitsmedizinische Prävention lässt sich von der individuellen und betrieblichen Gesundheitsförderung nicht trennen. Sie ist ein Kernelement des betrieblichen Gesundheitsmanagements und Modell für ein präventionsorientiertes Gesundheitssystem insgesamt (vgl. den Beitrag von Lenhardt/Priester in diesem Heft).

Besonderes Augenmerk verdient die herausragende Bedeutung von Mehrfach-, Kombinations- und Wechselwirkungen verschiedener gefährlicher und/oder anderer Stoffe auf die menschliche Gesundheit. § 7 Abs. 5 GefStoffV weist für die Gefährdungsbeurteilung erfreulicherweise ausdrücklich darauf hin. Die arbeits- und sozialrechtliche Relevanz geht freilich darüber hinaus. In der Theorie werden gegenüber der Bedeutung derartiger Zusammenwirkungen keine Bedenken angemeldet, doch in der Praxis stoßen ihre Konsequenzen auf enorme Schwierigkeiten.

Dass trotz des oft zutreffenden Kostenarguments von der Forderung nach vollständiger Aufklärung aller Gefährdungsur-sachen keine Abstriche gemacht werden sollten, spiegelt sich auch in der Rechtsprechung zum Sozialversicherungsrecht wider, wie ein Urteil des Hessischen LSG vom 31. 10. 2003 belegt: „Die Anpassung des geltenden Berufskrankheitenrechts an den seit Jahrzehnten bewiesenen Regelfall synergistisch koexpositionell verursachter Kombinationsschäden ist eine nicht nur dringende, sondern überfällige Notwendigkeit“ (Az.: L 11/3 U 740/02 ZVW).⁴

⁴ Für die in aller Regel verfahrenentscheidende, haftungsausfüllende Kausalitätsfrage hält das LSG das mathematisch-statistisch unstrittige Konzept der Verursachungswahrscheinlichkeit multifaktoriell verursachter Erkrankungen für überzeugend. Im sozialmedizinischen Sinne ist spätestens bei einer Verursachungswahrscheinlichkeit von > 0,5 ein „deutliches Überwiegen“ der Gründe für einen Kausalzusammenhang im Rahmen der theoretisch geforderten „wesentlich mitwirkenden Bedingungen“ festzustellen.

Auf die Notwendigkeit der Kooperation aller Beteiligten verweisen zunächst die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte der Interessenvertreter nach den Vorschriften des Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrechts. Initiativ-, Beratungs- und Vorschlagsrechte bestehen auf den Gebieten des Unfall- und Arbeitsschutzes, aber auch im Umwelt- und Gesundheitsschutz. Für die Erfüllung aller Pflichten der Betriebs- und Personalräte und die Durchsetzung der vorhandenen Möglichkeiten sind informierte Sachkunde, Rückhalt in der Belegschaft und ein rechtlich gut begründeter und fortzuschreibender Forderungskatalog entscheidend.

In europäischer Dimension haben Umfang und Intensität der spezifischen Rege-

lungen ein hohes Maß an Gediegenheit erreicht. Das Schwergewicht der Arbeits- und Gesundheitspolitik der EU liegt daher konsequenterweise auf der Qualitätsverbesserung vor allem bei der Umsetzung des Präventionskonzepts in den Mitgliedsstaaten, das ist Inhalt des Arbeitsschutzprogramms der EU 2002 – 2006 (KOM 2002 endgültig vom 11.3.2002).

5

Fazit und Ausblick

Die eingangs gestellte Frage nach dem Beitrag des EU-Rechts zu einem gesundheitsförderlichen Gefahrstoffrecht in Deutschland kann vorsichtig bejaht werden, sofern

dem arbeitsschutzrechtlichen Grundpostulat wirksamer Gefährdungsvorsorge Rechnung getragen und eine gesundheitsorientierte Detailarbeit an den Arbeitsplätzen durchgesetzt wird. Gelingt das allen Beteiligten in der gemeinsamen Erkenntnis des Nutzens, den Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Sozialversicherer und Staat dadurch erwirtschaften, befinden wir uns nach dem technisch determinierten Arbeitsschutz des 20. Jahrhunderts im Übergang vom mehrdimensionalen Arbeitsumweltschutz der letzten Jahrhundertwende (paradigmatisch zu diesem Wandel: Bückner u.a. 1994) zur Schaffung einer integrierten Arbeitsgesundheit. Gremien und Recht der EU haben diesen gesundheitspolitischen Wandel vollzogen, die deutschen Anstrengungen sind noch keinesfalls befriedigend.

LITERATUR

Bücker, A./Feldhoff, K./Kohte, W. (1994): Vom Arbeitsschutz zur Arbeitsumwelt, Neuwied

Heilmann, J. (Hrsg.) (2005): Gefahrstoffverordnung, Basiskommentar, 3. Aufl., Frankfurt/M. 2005 und 2. Aufl., Köln 1995

Kaskel, W. (1928): Arbeitsrecht, 3. Auflage, Berlin, S. 2

Scheuch, K./Panter, W. (2004): Zukunft der arbeitsmedizinischen Prävention und Gesundheitsförderung; in: Arbeitsmed.Sozialmed.Umweltmed. 12, S. 626ff.

Wriedt, H. (2004): Bald kommt die neue Gefahrstoffverordnung; in: Arbeit & Ökologie-Briefe 11, S. 7f.