

13.09.93**Empfehlungen
der Ausschüsse**EG - AS - Wizu **Punkt** der 660. Sitzung des Bundesrates am 24. September 1993

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische Arbeitsstoffe bei der Arbeit

KOM(93) 155 endg.; Ratsdok. 6756/93

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften (EG),
der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik (AS) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung zu nehmen:

Wi
(bei Annahme
entfällt
Ziffer 2)

1. Der Richtlinienvorschlag wird den in der eigenen Begründung aufgestellten Ansprüchen in wesentlichen Punkten nicht gerecht. Nach der Begründung des Richtlinienvorschlags sollten die Vorschriften der Gemeinschaft so formuliert werden, daß sie den Anforderungen an akzeptable Mindestnormen für Gesundheitsschutz und Sicherheit entsprechen, ohne den Arbeitgebern unnötige Belastungen aufzuerlegen und insbesondere von Auflagen absehen, die der Gründung und Entwicklung von Klein- und Mittelbetrieben entgegenstehen.

Allein jedoch die Ausdehnung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf sämtliche chemische Arbeitsstoffe, d.h. also auch auf Stoffe wie z.B. Wasser, Kochsalz oder Olivenöl sowie die Verpflichtung des Arbeitgebers, in einem Sicherheits- und Gesundheitsschutzdokument ohne Ausnahme die von einer Fachkraft ausgeführte Bewertung von Risiken für die Arbeitnehmer aufzuzeichnen und ein aktuelles Verzeichnis der chemischen Arbeitsstoffe zu führen, stellen Maximalforderungen dar.

Ausgeliefert am 14. SEP. 1993

Dies gilt in besonderem Maße auch für die Vorschrift in Artikel 3 Abs. 1 Buchstabe b, wonach Tätigkeiten mit chemischen Arbeitsstoffen, sofern Arbeitnehmer anwesend sind, nur unter der Aufsicht einer dafür verantwortlichen Person durchgeführt werden dürfen und die Vorschrift nach Artikel 3 Abs. 3, daß Schutzmaßnahmen nach dem letzten Stand der Technik getroffen werden müssen.

Andererseits bleiben verschiedene Bestimmungen der Vorlage in unakzeptabler Weise hinter den geltenden nationalen Vorschriften zurück. So ist z.B. in Nr. 7 des Anhangs vorgesehen, daß Arbeitnehmer lediglich dann einer Gesundheitsüberwachung zu unterziehen sind, wenn sie dies selbst wünschen.

EG
AS
(bei An-
nahme ent-
fallen die
Ziffern 13
und 18)

2. Der Bundesrat begrüßt, daß der Richtlinienentwurf zur Verbesserung des Schutzes der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische Arbeitsstoffe bei der Arbeit nunmehr vorgelegt wurde. Mit dem Richtlinienentwurf sollen Rahmenbedingungen für den Umgang mit Gefahrstoffen am Arbeitsplatz in der Europäischen Gemeinschaft geschaffen werden. Damit sollen die Arbeitsbedingungen in Europa weiter harmonisiert und auf ein bestimmtes Mindestniveau festgeschrieben werden. Außerdem sollen mit dem Richtlinienentwurf Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Arbeitsschutzmaßnahmen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft weiter abgebaut werden. Diesen Zielen wird der vorliegende Richtlinienentwurf jedoch nur teilweise gerecht.

Der Geltungsbereich der Richtlinie bezieht sich auf den Umgang mit allen chemischen Arbeitsstoffen am Arbeitsplatz. Der Arbeitgeber hat im Rahmen eines Sicherheits- und Gesundheitsschutzdokuments ein Arbeitsstoffkataster zu führen und die Arbeitsplätze im Hinblick auf eine Gefährdung der Beschäftigten zu bewerten.

Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich den umfassenden Geltungsbereich der Richtlinie und die umfangreiche Ermittlungspflicht.

EG
AS

3. Die Arbeitsplatzbewertung ist jedoch eine zentrale Vorschrift der Richtlinie, von der je nach Gefährdungsgrad Art und Umfang der vom Arbeitgeber zu ergreifenden Arbeitsschutzmaßnahmen abhängen. Um eine weitgehend einheitliche Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten zu erzielen und um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich bei den anstehenden Beratungen dafür einzusetzen, daß in die Richtlinie objektive und nachvollziehbare Kriterien für die Arbeitsplatzbeurteilung aufgenommen werden. Ohne diese Kriterien kann die Richtlinie nicht einheitlich umgesetzt werden, da es unterschiedliche Philosophien über Risikoakzeptanz in Europa gibt. Hier muß ein Maßstab festgelegt werden, der in allen Mitgliedstaaten gilt und an dem sich die mindestens zu ergreifenden Arbeitsschutzmaßnahmen orientieren. In diesem Zusammenhang ist darauf zu achten - auch um die Akzeptanz der Richtlinie nicht zu gefährden -, daß die formalen Regelungen des Gesundheitsschutzdokumentes (insbesondere Artikel 3 Abs. 2.2., 3. und 4. Spiegelstrich) und die Benennung von verantwortlichen Personen nach Ziffer 2.1 des Anhangs nur anzuwenden sind, wenn mit Gefahrstoffen umgegangen wird, analog der Ermittlungspflicht nach der Gefahrstoffverordnung.

EG
AS

4. Die Richtlinie enthält nur wenige konkrete Pflichten des Arbeitgebers zur Verringerung der Exposition der Beschäftigten gegenüber Arbeitsstoffen am Arbeitsplatz.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei den Beratungen über die Richtlinie zu klären, ob die im Anhang der Richtlinie aufgeführten Arbeitsschutzmaßnahmen solche Maßnahmen sind, die unabhängig von der Arbeitsplatzbewertung nach Artikel 11 beim Umgang mit Arbeitsstoffen mindestens zu ergreifen sind, oder ob die Maßnahmen entsprechend dem Ergebnis der Arbeitsplatzbewertung vom Arbeitgeber festgelegt werden. Der Bundesrat ist der Auffassung und bittet die Bundesregierung sich dafür einzusetzen, daß bestimmte allgemeine Maßnahmen, wie z.B. hygienische Maßnahmen, als Mindestmaßnahmen für alle Arbeitsplätze, an denen mit Arbeitsstoffen umgegangen wird, verbindlich in der Richtlinie festgelegt werden sollten. Darüber hinaus sollten weitergehende Mindestvorschriften in Abhängigkeit der Gefährdung der Beschäftigten am Arbeitsplatz vorgesehen werden. Diese Maßnahmen in Abhängigkeit bestimmter Gefährdungsmerkmale sollten in der Richtlinie selbst präzisiert werden. Begriffe wie z.B. "angemessene Maßnahmen", "der Art des Risikos entsprechende Maßnahmen" sollten vermieden werden, da damit eine Harmonisierung der Arbeitsschutzvorschriften in der Praxis nicht erreicht wird.

EG
AS

5. Der Richtlinienentwurf ist sehr allgemein gehalten und enthält mit Ausnahme einer umfangreichen Ermittlungspflicht und den bereits rechtsgültigen Stoffverboten keine materiellen Anforderungen, sondern nur allgemeine Fürsorgepflichten des Arbeitgebers. Der Richtlinienentwurf selbst enthält nur wenige Anforderungen, die über die Rahmenrichtlinie 89/391/EWG hinausgehen. Die eigentlichen materiellen Arbeitsschutzvorschriften und Arbeitgeberpflichten, die mindestens zu beachten sind, finden sich im Anhang der Richtlinie.

Mit Ausnahme der Änderung bereits in der Richtlinie enthaltener Stoffverbote und der Festsetzung von Arbeitsplatzkonzentrationen, die von den Mitgliedstaaten mindestens festgelegt werden müssen, kann der Richtlinienentwurf nur durch Beschluß des Ministerrates geändert werden. Die Änderung bereits in der Richtlinie enthaltener Stoffverbote, die Festsetzung von Arbeitsplatzkonzentrationen, die Änderung der Bestimmungen im Anhang sowie der Erlass von Vorschriften für technische Leitlinien zur Durchführung der Richtlinie kann durch einen Technischen Anpassungsausschuß, dem ein Vertreter der Kommission vorsitzt und dem die Vertreter der Mitgliedstaaten angehören, erfolgen. Dieses Verfahren wird in anderen Richtlinien zur Anpassung bestimmter technischer oder stofflicher Aussagen an den Stand der Technik oder den Stand der Erkenntnisse entsprechend festgelegter Kriterien eingesetzt, z. B. bei der Einstufung und Kennzeichnung von Stoffen.

Der Bundesrat hält diese Vorgehensweise für sehr problematisch, da die wichtigen materiellen Anforderungen der Richtlinie, die in erheblichem Umfang das Niveau des Arbeitsschutzes in der Europäischen Gemeinschaft bestimmen, nicht mehr politisch und unter Beteiligung der Sozialpartner im Ministerrat festgelegt werden, sondern von den jeweiligen Experten im Anpassungsausschuß. Nach diesem Verfahren wird bei wichtigen Fragestellungen, die erhebliche Auswirkungen auf das Arbeitsschutzniveau

und die nationale Überwachung der Vorschriften haben können, weder das Europäische Parlament beteiligt noch national der Bundesrat oder der Bundestag.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den Beratungen der Richtlinie dafür einzusetzen, daß wichtige materielle Arbeitgeberpflichten nur durch Ratsverfahren festgelegt oder geändert werden können. Für stoffspezifische Vorschriften, wie z. B. die Festlegung von Mindestgrenzwerten, sollten Kriterien durch den Rat aufgestellt werden, anhand derer ein technischer Anpassungsausschuß dann stoffspezifische Regelungen festlegen kann.

EG
AS

6. Die in den der Richtlinie vorangestellten Erwägungsgründen und im verfügenden Teil der Richtlinie enthaltenen Auflistungen und Benennungen sonstiger Richtlinien machen deutlich, daß die hier in Rede stehende Richtlinie eine Vielzahl von Berührungspunkten und Überlappungsbereichen zu anderen Regelungen aufweist.

Dabei sollen - über die allgemeinen Grundsätze hinaus, daß die Vorschriften nebeneinander gelten und Spezialregelungen allgemeinen Regelungen vorgehen - einzelne Bestimmungen den Vorrang genießen, sofern sie größere Vorteile für Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer bei der Arbeit bewirken.

Der Bundesrat hat Zweifel, daß es auf dieser Basis vor dem Hintergrund unterschiedlicher Sicherheitsphilosophien in den Mitgliedstaaten und damit unterschiedlicher Bewertungen der von einzelnen Regelungen für den Arbeitnehmerschutz ausgehenden Vorteile zu einer EG-weit einheitlichen Umsetzung der Richtlinie bezogen auf ein gleichmäßiges Mindestniveau kommen wird.

Er bittet daher die Bundesregierung, für juristisch schlüssige und haltbare klare Abgrenzungen der Richtlinie zu anderen Vorschriften Sorge zu tragen.

Nur wenn die Richtlinie präzise Begriffsdefinitionen beinhaltet und klar gegenüber anderen Regelungen abgegrenzt ist, kann sie ihrem Ziel, die Arbeitsbedingungen in Europa weiter zu harmonisieren, gerecht werden.

EG
AS

7. In Artikel 1 Abs. 5 werden den nationalen Überwachungsbehörden der Arbeitsschutzvorschriften durch die Richtlinie selbst konkrete Pflichten auferlegt. Sie werden durch die Richtlinie verpflichtet, in regelmäßigen Abständen die Betriebe und die vorgenommene Risikobewertung zu überprüfen. Damit wird in den nationalen Vollzug, für den in der Bundesrepublik Deutschland die Bundesländer zuständig sind, eingegriffen.

Der Bundesrat befürchtet, daß mit dieser Regelung, die nicht allgemein gehalten ist, sondern bereits konkrete Vorgaben ("in regelmäßigen Abständen" und "Überprüfung der Risikobewertung") enthält, der Einstieg der EG-Kommission in den Vollzug eingeleitet wird und bei einer Änderung der Richtlinie weitere Vorgaben für den Vollzug gemacht werden. Die Möglichkeit der Bundesländer, bei der Erarbeitung oder späteren Änderung der Richtlinie mitzuwirken und Einfluß auf die Entscheidungen zu nehmen, ist begrenzt.

Deshalb bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich bei den Beratungen zur Richtlinie dafür einzusetzen, daß der Text des Absatzes 5 gestrichen wird. Für diesen Fall greift Artikel 3 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie, in der es heißt: "Die Mitgliedstaaten tragen insbesondere für eine angemessene Kontrolle und Überwachung Sorge".

- EG
AS 8. Die in Artikel 2 enthaltenen Begriffsdefinitionen sind z. T. nicht hinreichend bestimmt oder weichen wesentlich von der denselben Begriffen in anderen relevanten Rechtsvorschriften beigemessenen Bedeutung ab.

So wird u. a. erst unter Berücksichtigung der Regelungen in Artikel 8 deutlich, daß der Begriff der "Arbeitsplatzkonzentration" für einen von der Kommission oder den Mitgliedstaaten festgesetzten Grenzwert steht. Als weiteres Beispiel können die Definitionen der Begriffe "Gefahr" und "Risiko" benannt werden, die nicht im Einklang stehen mit der Anwendung dieser Begriffe in anderen EG-Richtlinien, wie der Richtlinie 89/391/EWG, oder in der nationalen Rechtsordnung, wonach der Begriff der Gefahr regelmäßig die Eintrittswahrscheinlichkeit eines potentiellen Schadens einbezieht.

Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, zur Vermeidung möglicher Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht darauf hinzuwirken, daß die Definitionen präzise gefaßt werden und nur, soweit es durch die Natur der Sache zwingend erforderlich ist, von entsprechenden Festlegungen bzw. Anwendungen in anderen Regelungen abzuweichen.

- EG
AS 9. Artikel 3 Abs. 5 enthält die Forderung, daß die Arbeitsschutzmaßnahmen mit dem Erfordernis, die öffentliche Gesundheit und die Umwelt zu schützen, konsistent sein müssen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den Beratungen zu der Richtlinie dafür einzusetzen, daß dieser Absatz gestrichen wird, da diese Forderung in ihrer Allgemeinheit vom Arbeitgeber nicht zu erfüllen ist und notwendige Arbeitsschutzmaßnahmen verhindern könnte. Auch ohne diese Vorschrift dürfen die Arbeitsschutzmaßnahmen nicht den einschlägigen Umwelt-, Verbraucher- und Gesundheitsschutzrichtlinien widersprechen.

- EG
AS 10. Im Anhang Ziffer 9.1 der Richtlinie werden den Behörden Arbeitgeberpflichten im Rahmen der Ermittlung übertragen. Diese Regelung ist nicht praktikabel, da sie u. a. die Kapazität der Behörden zweifellos überfordert.

- EG
Wi 11. Angesichts dieser Ungereimtheiten

- EG
AS
Wi 12. bittet der Bundesrat die Bundesregierung, bei den weiteren Beratungen des Richtlinienvorschlages bei der EG darauf hinzuwirken, daß

- Wi
(entfällt bei
Annahme von
Ziffer 2) 13. - der sachliche Geltungsbereich der Richtlinie auf Gefahrstoffe im Sinne des Chemikaliengesetzes beschränkt wird,

- EG
AS
Wi 14. - die Forderung nach Artikel 3 Abs. 1 Buchstabe b, daß Tätigkeiten mit chemischen Arbeitsstoffen bei Anwesenheit von Arbeitnehmern nur unter der Aufsicht einer

dafür verantwortlichen Person stattfinden dürfen, auf Arbeiten mit einem erhöhten Risiko beschränkt wird,

- in die Vorschrift nach Artikel 3 Abs. 2 über die Erstellung eines Sicherheits- und Gesundheitsschutzdokumentes eine Bagatellklausel für den Umgang mit chemischen Arbeitsstoffen in kleinen Mengen oder bei bestimmten Tätigkeiten aufgenommen wird,
- in Artikel 3 Abs. 3 die Rangfolge der Schutzmaßnahmen nach § 19 der Gefahrstoffverordnung aufgenommen wird,
- arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen der Beschäftigten bei Überschreitung arbeitsmedizinisch begründeter stoffspezifischer Grenzwerte und nicht lediglich auf Wunsch der Beschäftigten durchzuführen sind,
- die Vorschrift nach Nr. 9.5 des Anhangs, wonach die zuständige Behörde sicherzustellen hat, daß die Arbeitgeber Informationen über chemische Arbeitsstoffe erhalten, gestrichen wird,
- das Gewollte durch eine dem deutschen Sprachgebrauch entsprechende Verwendung von Begriffen klargestellt wird. Dies gilt vor allem für die Begriffe "Gefahr" und "Risiko",

- EG
AS
15. - der Begriff "Fachkraft", der im gesamten Richtlinienentwurf mit sehr unterschiedlichen Funktionen und damit auch verschiedenen Qualitätsanforderungen belegt ist, für jeden Einzelfall genauer differenziert wird,
- es sich bei den der Art des Risikos entsprechenden Maßnahmen nach Artikel 4 nur um solche handeln darf, die mindestens dem Stand der Technik entsprechen,

- EG
AS
16. - die Aufbewahrungsfrist für das Sicherheits- und Gesundheitsdokument in Ziffer 8.1 des Anhangs ebenfalls auf 30 Jahre erhöht wird und bei Betriebsstillegungen die Aufzeichnungen der zuständigen Behörde auszuhändigen sind,

- EG
Wi
17. - die Kosten für die Arbeitgeber und die Länder so gering wie möglich gehalten werden.

- Wi
(entfällt bei
Annahme von
Ziffer 2)
18. In der gegenwärtigen Fassung wird der Richtlinienvorschlag abgelehnt.