

Bericht und Antrag

des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß)

**zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes
zu dem Übereinkommen Nr. 139 der Internationalen Arbeitsorganisation
vom 24. Juni 1974 über die Verhütung und Bekämpfung der durch
krebserzeugende Stoffe und Einwirkungen verursachten Berufsgefahren
— Drucksache 7/4178 —**

A. Problem

Im Hinblick auf die ständige Zunahme der Krebserkrankungen und die Vielzahl von Stoffen und Produkten, die durch die neuere Forschung als krebserregend erkannt wurden, hat die Internationale Arbeitskonferenz am 24. Juni 1974 ein Übereinkommen angenommen, das Arbeitnehmer vor beruflich bedingten Krebserkrankungen schützen soll.

Diese Zielsetzung entspricht den Intentionen des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, den Arbeitsschutz ständig zu verbessern.

B. Lösung

Das Übereinkommen bedarf, da es sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, gemäß Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes, um für die Bundesrepublik Deutschland innerstaatlich Bindung zu erlangen.

Einstimmiger Ausschlußbeschluß

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

A. Bericht des Abgeordneten Ziegler

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Übereinkommen Nr. 139 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 24. Juni 1974 über die Verhütung und Bekämpfung der durch krebserzeugende Stoffe und Einwirkungen verursachten Berufsgefahren (Drucksache 7/4178) in seiner 201. Sitzung am 7. November 1975 federführend dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung und mitberatend dem Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit überwiesen. Diesem Ratifizierungsgesetzentwurf hatte die Bundesregierung die Empfehlung 147 betreffend die Verhütung und Bekämpfung der durch krebserzeugende Stoffe und Einwirkungen verursachten Berufsgefahren und ihre Stellungnahme hierzu mit der Bitte um Kenntnisnahme beigelegt. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat die Vorlage am 21. Januar 1976 behandelt und dem Plenum einstimmig entsprechend der Empfehlung des mitberatenden Ausschusses

1. die Annahme des Ratifizierungsgesetzes zu dem Übereinkommen Nr. 139 der ILO und
2. die Kenntnisnahme der Empfehlung 147 der ILO empfohlen.

I.

Das Übereinkommen stellt Grundsätze für den Schutz der Arbeitnehmer vor berufsbedingten Krebserkrankungen auf. Zusammen mit dem Übereinkommen Nr. 115 über den Schutz der Arbeitnehmer vor ionisierenden Strahlen und dem Übereinkommen Nr. 136 über den Schutz der Arbeitnehmer vor den durch Benzol verursachten Vergiftungsgefahren dient es der Bekämpfung der spezifischen Krankheitsgefahren, die sich aus der Art der beruflichen Tätigkeit ergeben können.

Die Urkunde läßt einerseits den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die internationalen Normen durch eigene, den sich wandelnden Arbeitsbedingungen und technischen Verfahren entsprechende Bestimmungen auszufüllen. Andererseits verweist sie — wie dies in anderen Bereichen des Arbeitsschutzes bereits geschehen ist — auf Richtlinienansammlungen oder Handbücher des Internationalen Arbeitsamtes bzw. anderer sachkundiger Stellen, die den Mitgliedstaaten durch detaillierte Anweisungen die Ausarbeitung und Modernisierung ihrer Rechtsvorschriften erleichtern sollen. Nach einer von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Entschließung soll ein ständiger Sachverständigenausschuß dem Internationalen Arbeitsamt laufend die Grundlagen für ein rasch funktionierendes Informationssystem und die Ausarbeitung einschlägiger Richtlinien liefern.

Die Schutzvorschriften des Übereinkommens verfolgen folgende grundlegende Ziele:

Ratifizierende Mitgliedstaaten haben nach Artikel 1 des Übereinkommens in periodischen Abständen unter Berücksichtigung der jeweils neuesten Informationen die krebserzeugenden Stoffe und Einwirkungen zu bestimmen, die im Hinblick auf eine berufsbedingte Exposition zu verbieten sind oder genehmigungs- oder kontrollpflichtig gemacht werden sollen.

Nach Artikel 2 sind krebserzeugende durch weniger schädliche Stoffe und Einwirkungen zu ersetzen und der gefährdete Personenkreis sowie Dauer und Grad der Exposition zu verringern.

Ferner sind in Artikel 3 technische Schutzmaßnahmen und Aufzeichnungssysteme, in Artikel 4 umfassende Informationen der Arbeitnehmer über eventuelle Krebsgefahren und in Artikel 5 ärztliche Untersuchungen der Arbeitnehmer zur Kontrolle des Expositionsgrades und des Gesundheitszustandes während und nach Beendigung der krebserzeugenden Tätigkeit vorgesehen.

Artikel 6 regelt die innerstaatliche Durchführung des Übereinkommens, die in Beratung mit den repräsentativen Verbänden zu erfolgen hat, die Bestimmung der verantwortlichen Personen oder Stellen und die Überwachung der Durchführung des Übereinkommens.

Die Artikel 7 bis 14 enthalten die üblichen Schlußvorschriften über Ratifikation, Inkrafttreten, Kündigung und Abänderung von Urkunden der Internationalen Arbeitsorganisation.

II.

Die in Artikel 1 Abs. 1 und 3 des Übereinkommens statuierte Verpflichtung der ratifizierenden Mitgliedstaaten, die krebserzeugenden Substanzen und Einwirkungen zu erfassen und diese laufend zu aktualisieren, wird in der Bundesrepublik Deutschland durch die von der Deutschen Forschungsgemeinschaft herausgegebenen Liste der maximalen Arbeitsplatzkonzentration (MAK-Werte-Liste) 1974 (bekanntgemacht in Bundesarbeitsblatt, Fachteil Arbeitsschutz, Heft 11/1974 S. 326) erfüllt. Sie enthält in Anhang II einen Katalog der krebserzeugenden Stoffe, unterteilt in solche, die beim Menschen erfahrungsgemäß Krebs zu verursachen vermögen, und Stoffe, die sich bislang nur im Tierversuch unter Bedingungen, die der möglichen Exposition des Menschen im Arbeitsprozeß vergleichbar sind, als eindeutig krebserzeugend erwiesen haben. Grenzwerte sind in der Liste nicht angegeben.

Die in dem Übereinkommen vorgesehenen Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer vor einer Gefährdung durch krebserzeugende Stoffe und Einwirkungen sind im wesentlichen durch die Verordnung

über gefährliche Arbeitsstoffe in der Neufassung vom 8. September 1975 (Bundesgesetzbl. I S. 2493) sichergestellt, in die die Änderungen der am 1. Mai 1976 in Kraft tretenden Ersten Verordnung zur Änderung der Arbeitsstoffverordnung vom 8. September 1975 (Bundesgesetzbl. I S. 2483) übernommen worden sind.

So verbietet § 15 der Verordnung die Beschäftigung von Jugendlichen sowie werdenden und stillenden Müttern, wenn sie dabei der Einwirkung krebserzeugender Stoffe ausgesetzt sind. Die Vorschrift stellt damit ein berufsbedingtes Expositionsverbot im Sinne des Artikels 1 Abs. 1 des Übereinkommens auf. Die zum Zwecke der Berufsausbildung für Jugendliche vorgesehene Ausnahme von dem Verbot steht im Einklang mit Artikel 1 Abs. 2 i. V. m. Artikel 5 des Übereinkommens, da sie an bestimmte Auflagen geknüpft ist: der Umgang mit kanzerogenen Stoffen oder Einwirkungen muß im Rahmen der Ausbildung erforderlich sein, der Jugendliche muß unter Aufsicht eines Fachkundigen beschäftigt werden und schließlich muß auf Grund einer ärztlichen Vorsorgeuntersuchung feststehen, daß keine gesundheitlichen Bedenken gegen die Beschäftigung bestehen.

Nr. 2.2 („Verwendungsbeschränkungen“) des Anhangs II der Verordnung, wonach Benzol und Arbeitsstoffe mit mehr als 1 Prozent Benzol nur verwendet werden dürfen, wenn sie aus technischen Gründen nicht durch andere, weniger gefährliche Stoffe ersetzt werden können, entspricht fast wörtlich der Forderung des Artikels 2 Abs. 1 des Übereinkommens nach Einführung weniger schädlicher oder unschädlicher Ersatzstoffe und -einwirkungen. Die Verwendungsbeschränkung kommt in der praktischen Anwendung einem Verbot gleich. Zur Präzisierung hat der Ausschuß für gefährliche Arbeitsstoffe eine Technische Regel erarbeitet (bekanntgemacht im Bundesarbeitsblatt, Fachteil Arbeitsschutz, Heft 12/1974 S. 378).

Darüber hinaus begrenzt Nr. 2.4 des Anhangs II der Verordnung in Übereinstimmung mit Artikel 2 Abs. 2 des Übereinkommens die Expositionsdauer insoweit, als die Beschäftigung von Arbeitnehmern untersagt ist, wenn diese den Einwirkungen von Benzol oder von Arbeitsstoffen, die mehr als ein Prozent Benzol enthalten, täglich länger als acht Stunden und wöchentlich länger als 40 Stunden ausgesetzt sind. Dies gilt auch, wenn die Arbeitnehmer Körperschutzausrüstungen tragen.

In Übereinstimmung mit Artikel 5 des Übereinkommens ist gefährdeten Arbeitnehmern gemäß Nr. 2.3 des Anhangs II der Verordnung während und nach ihrer Beschäftigung eine gesundheitliche Überwachung zu ermöglichen. So dürfen Arbeitnehmer, die den Einwirkungen von Benzol oder von Arbeitsstoffen mit mehr als 1 Prozent Benzol ausgesetzt sind, nur beschäftigt werden, wenn sie vor Beginn der Beschäftigung und danach in regelmäßig wiederkehrenden Zeitabständen untersucht worden sind und sich dabei keine gesundheitlichen Bedenken ergeben haben.

Für Asbest und asbesthaltige Stoffe, die beim Menschen erfahrungsgemäß Krebs verursachen können, sieht die Unfallverhütungsschrift „Schutz gegen gesundheitsgefährlichen mineralischen Staub“ (VBG 119) dem Artikel 3 des Übereinkommens entsprechende Schutzmaßnahmen wie technische Staubschutzmaßnahmen, Meßmethoden, einen technischen Richtwert für die Massenkonzentration chrysotilasbesthaltigen Feinstaubes (4 mg/m^3) und des Chrysotils im Feinstaub ($0,15 \text{ mg/m}^3$) und eine Anzeigepflicht vor.

Die Unfallverhütungsvorschrift enthält ferner, ähnlich wie auch Nr. 2.3 des Anhangs II der Verordnung über gefährliche Arbeitsstoffe hinsichtlich Benzol, ein den Rahmen des Artikels 5 des Übereinkommens ausfüllendes Beschäftigungsverbot für Versicherte, bei denen nach den vorgeschriebenen ärztlichen Untersuchungen vor Beginn der Beschäftigung und danach im Abstand von jeweils drei Jahren gesundheitliche Bedenken bestehen.

Auch in der Richtlinie der Berufsgenossenschaft der chemischen Industrie über Schutzmaßnahmen zur Verhütung von Gesundheitsschäden beim Umgang mit Vinylchlorid sind arbeitsmedizinische, organisatorische und technische Maßnahmen zum Schutz der Beschäftigten angegeben. Ferner darf Vinylchlorid nach der vom Deutschen Druckgasausschuß gemäß der Verordnung über ortsbewegliche Druckgasbehälter aufgestellten Technischen Regel (TRG) 300 — Anlage 1 — Nr. 3.3 (bekanntgemacht im Bundesarbeitsblatt, Fachteil Arbeitsschutz, Heft 1/1975 S. 52) nicht als Treibgas in Spraydosen verwendet werden.

Durch die Erste Verordnung zur Änderung der Verordnung über gefährliche Arbeitsstoffe vom 8. September 1975 (Bundesgesetzbl. I S. 2483) sind diese auch Vorschriften über den Umgang mit Arsen und arsenhaltigen Arbeitsstoffen aufgenommen worden, die im wesentlichen angeführten Vorschriften über Benzol entsprechen. U. a. ist die Verwendung von arsenhaltigen Arbeitsstoffen zum Reinigen und Beizen befahrbarer Behälter und anderer enger Räume verboten worden.

Der Ausschuß für gefährliche Arbeitsstoffe ist aufgefordert worden, dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Vorschriften und Technische Regeln für alle krebserregenden Stoffe vorzuschlagen und dabei den Inhalt des Übereinkommens Nr. 139 und der Empfehlung 147 zu berücksichtigen. Die Regelung wird sich voraussichtlich auf die in der MAK-Werte-Liste 1974 aufgeführten krebserzeugenden Stoffe erstrecken und soll zweckmäßigerweise ebenfalls in die Verordnung über gefährliche Arbeitsstoffe (Anhang II) aufgenommen werden. Sie soll insbesondere eine Verfahrensregelung (Verbot, Genehmigung, Anzeige, Überwachung), technische, hygienische, persönliche und organisatorische Schutzmaßnahmen einschließlich der Festsetzung von technischen Richtkonzentrationen und eine Arbeitszeitregelung zum Inhalt haben sowie ärztliche Untersuchungen von Arbeitnehmern, die den Einwirkungen krebserzeugender Stoffe ausgesetzt sind, vor der Aufnahme einer Beschäftigung

und danach in regelmäßigen Abständen sicherstellen.

III.

Die in fünf Abschnitte unterteilte Empfehlung ergänzt die Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 139 der IAO durch erweiterte und detaillierte Verhütungs- und Bekämpfungsmaßnahmen, durch die Arbeitnehmer vor krebserregenden Stoffen und Einwirkungen geschützt werden sollen.

Abschnitt I beinhaltet allgemeine Grundsätze, die im Übereinkommen überwiegend eine verbindliche Regelung erfahren haben.

So sollen nach Ziffern 1 und 2 krebserzeugende durch nicht krebserzeugende oder weniger schädliche Stoffe und Einwirkungen ersetzt und die Anzahl der ihnen ausgesetzten Arbeitnehmer sowie Dauer und Grad der Exposition auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Ziffer 3 hat zum Ziel, der berufsbedingten Krebsgefährdung mit angemessenen, laufend zu aktualisierenden Schutzmaßnahmen zu begegnen. Dabei sollen die zuständigen Stellen auf einschlägige Informationen des Internationalen Arbeitsamtes bzw. von diesem einberufener Sachverständigentagungen oder sonstiger sachkundiger Stellen zurückgreifen. Ziffer 4 wendet sich an die Arbeitgeber mit der Anregung, die Arbeitsverfahren und insbesondere die Arbeitsumwelt möglichst frei von krebserverdächtigen Substanzen bzw. Immissionen zu halten. Subsidiär soll die Betriebsanleitung in Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmern und ihren Verbänden geeignete Maßnahmen zur Ausschaltung oder — entsprechend Ziffer 2 — zur Verringerung des Expositionsrisikos treffen. Auch dessen systematische Überwachung soll vom Arbeitgeber sichergestellt werden. Der potentiellen Gefährdung bei Transport und Lagerung kanzerogener Stoffe und Einwirkungsquellen soll durch geeignete Maßnahmen begegnet werden. In Ziffer 5 werden alle auf Grund ihrer beruflichen Tätigkeit möglicherweise krebserkrankenden Personen zur Befolgung der vorgeschriebenen Sicherheitsmaßregeln und zur ordnungsmäßigen Verwendung der zur Verfügung gestellten Schutzausrüstungen aufgefordert.

In Abschnitt II werden die technischen Verhütungsmaßnahmen näher erläutert:

Ziffern 6 und 7 greifen den auch im Übereinkommen aufgestellten Grundsatz auf, wonach in periodischen Abständen und unter Berücksichtigung der neuesten einschlägigen Informationen und Richtlinien des Internationalen Arbeitsamtes bzw. der von diesem einberufenen Sachverständigentagungen oder anderer sachkundiger Stellen die verbotenen, genehmigungs- oder kontrollpflichtigen krebserzeugenden Stoffe und Einwirkungen bestimmt werden sollen. Ziffer 8 läßt in bestimmten Einzelfällen Befreiungen von dem Verbot zu, sofern bestimmte Auflagen im Hinblick auf Schutzmaßnahmen, ärztliche Überwachung, Aufzeichnungen und berufliche Qualifikation des Überwachungspersonals erfüllt werden. Ergänzend hierzu wird in Ziffer 9 in Fällen einer Genehmigungs- oder Kontrollpflicht u. a. die Einholung von Gutachten empfohlen, die sich auf

das Vorhandensein von Ersatzstoffen und -verfahren, Schutzmaßnahmen und eine umfassende ärztliche Überwachung erstrecken. Darüber hinaus sollen Kriterien für die Bestimmung des Expositionsgrades und unter Umständen auch Grenzwerte als Indikatoren für die Überwachung der Arbeitsumwelt festgelegt werden.

Ebenfalls eine grundlegende Rolle für den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer spielt die in Abschnitt III geregelte ärztliche Überwachung.

Außer durch eine Einstellungsuntersuchung soll dieses Ziel nach Ziffern 11 bis 13 durch regelmäßige ärztliche Kontrolluntersuchungen und Folgeuntersuchungen, auch nach dem Ausscheiden aus einer gefährdenden Tätigkeit, erreicht werden, und zwar möglichst während der Arbeitszeit und ohne Kosten für die Arbeitnehmer. Erscheint der weitere Umgang mit krebserzeugenden Stoffen gesundheitlich problematisch, so sollte der betreffende Arbeitnehmer möglichst auf andere Weise beschäftigt werden (Ziffer 14). In Ziffer 15 wird empfohlen, zur wirksamen Verhütung und Bekämpfung des Berufskrebses ein System der Datenaufzeichnung und des Informationsaustausches einzurichten und dabei auch die Unterstützung fachkundiger Stellen, insbesondere der Arbeitgeber und der Arbeitnehmervertreter bzw. ihrer Verbände zu nutzen.

Die Einzelempfehlungen in Abschnitt IV betreffen Information und Aufklärung über die Gefahren des Berufskrebses. Sie richten sich an die Behörden, die einzelnen Arbeitgeber sowie an Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Während nach Ziffern 16 und 17 die zuständige Stelle z. B. epidemiologische und sonstige Studien fördern, einschlägige Informationen sammeln und verbreiten sowie Aufklärungsschriften für Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausarbeiten soll, enthalten Ziffern 18 bis 20 Anregungen für die Arbeitgeber, sich über potentielle Krebsgefahren bei der Einführung oder Verwendung bestimmter Stoffe in ihren Betrieben bei der zuständigen Stelle zu erkundigen und alle Arbeitnehmer, die möglicherweise krebserzeugenden Substanzen oder Einwirkungen ausgesetzt sind, durch geeignete Hinweise am Arbeitsplatz auf die damit verbundene Krebsgefahr aufmerksam zu machen. Die Unterrichtung der Arbeitnehmer soll zudem in periodischen Zeitabständen wiederholt werden und sich außer auf die Gefahren auch auf die zu treffenden Schutzmaßnahmen beziehen. Schließlich sollen sich gemäß Ziffer 21 Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände aktiv für die Durchführung von Informations- und Aufklärungsprogrammen über die Gefahren des Berufskrebses einsetzen.

Abschnitt V enthält in den Ziffern 22 und 23 Maßnahmen zur Durchführung der Bestimmungen der Empfehlung.

Die in der Empfehlung 147 vorgeschlagenen Maßnahmen sind im wesentlichen durch die im Zusammenhang mit dem Übereinkommen angeführten deutschen Rechtsnormen, insbesondere die Verordnung über gefährliche Arbeitsstoffe in der Neufassung vom 8. September 1975 (Bundesgesetzbl. I S. 2493) und verschiedene Unfallverhütungsvorschriften, verwirklicht. Auch die Siebente Verord-

nung über Berufskrankheiten vom 20. Juni 1968 (Bundesgesetzbl. I S. 721) berücksichtigt einzelne Anregungen der Empfehlung. Ein wesentliches Ziel der Gesundheits- und Arbeitsschutzpolitik in der Bundesrepublik wird es auch in Zukunft sein, die neuesten Forschungsergebnisse und Erfahrungen auf dem Gebiet des Berufs Krebses in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten, insbesondere den Sozialpartnern und den Versicherungsträgern, in wirksame gesetzliche und praktische Maßnahmen umzusetzen.

Bonn, den 21. Januar 1976

Ziegler

Berichterstatler

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Übereinkommen Nr. 139 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 24. Juni 1974 über die Verhütung und Bekämpfung der durch krebserzeugende Stoffe und Einwirkungen verursachten Berufsgefahren — Drucksache 7/4178 — anzunehmen,
2. die Empfehlung 147 betreffend die Verhütung und Bekämpfung der durch krebserzeugende Stoffe und Einwirkungen verursachten Berufsgefahren (Anlage 1 der Drucksache 7/4178) zur Kenntnis zu nehmen.

Bonn, den 21. Januar 1976

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung

Müller (Remscheid)

Ziegler

Stellv. Vorsitzender

Berichterstatler