



Stellungnahme
der
Bundesanstalt für Arbeitsschutz (BAU)
für die
Anhörung von Sachverständigen
zum ersten Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform
- (1. VwStrukturRG) -
des Landes NRW
Gesetzentwurf der Landesregierung



Drucksache 11/5941

Dortmund, 10. November 1993

Stellungnahme
der
Bundesanstalt für Arbeitsschutz (BAU)
für die
Anhörung von Sachverständigen
zum ersten Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform
- (1. VwStrukturRG) -
des Landes NRW
Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 11/5941

Argumente für die Bildung voneinander unabhängiger Staatlicher Ämter für Arbeitsschutz und Umweltschutz mit Anbindung an die jeweils zuständigen Ressorts aus Sicht der Bundesanstalt für Arbeitsschutz.

Aus Sicht der BAU sprechen vor allem zwei Argumente für die ins Auge gefaßte Verwaltungsstrukturreform, soweit es die Überführung der bisherigen Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter in Staatliche Ämter für Arbeitsschutz und Umweltschutz geht:

1. Der moderne Arbeitsschutz impliziert eine qualitativ neue Dimension gegenüber dem klassischen Arbeitsschutz. Hieraus würde eine inhaltliche Überforderung der bisherigen Staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern resultieren.
2. Die Erfahrung aus dem praktizierten Arbeitsschutz und Umweltschutz zeigt, daß Zielkonflikte auftreten, deren sachgerechte Lösung bei einer konstruktiven Auseinandersetzung zweier gleichberechtigter Institutionen wahrscheinlicher wird.

...

zu 1. Während der klassische Arbeitsschutz nahezu ausschließlich auf die Vermeidung von Unfällen und Berufskrankheiten ausgerichtet war, umfaßt das Verständnis eines modernen Arbeitsschutzes alle Maßnahmen, die dazu beitragen Leben und Gesundheit der arbeitenden Menschen zu schützen, ihre Arbeitskraft zu erhalten und die Arbeit menschengerecht zu gestalten.

Für die zukünftige Entwicklung des Arbeitsschutzhandels wird sich das in den letzten Jahren deutlich gestiegene öffentliche Gesundheitsbewußtsein positiv auswirken. Auch erzwingen die aus ökonomischen Gründen geänderten Produktionsmethoden und Organisationsformen ein anderes Arbeitnehmerbild bei den Unternehmensleitungen. Gefragt ist der vielseitige und selbstverantwortlich tätige, fachlich versierter Mitarbeiter. Aus diesen und anderen Gründen wird der Arbeitsschutz durch die sogenannte Rahmen-Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft 89/391/EWG, die in das Arbeitsschutzrahmengesetz (ARG) umzusetzen ist, neue Impulse erhalten.

Vor allem durch den Einzug der elektronischen Datenverarbeitung in die industrielle Fertigung findet eine fortschreitende Verschiebung der Belastungsmuster für die Beschäftigten statt. War die Situation in der Vergangenheit überwiegend dadurch gekennzeichnet, daß einzelne Belastungsfaktoren allein oder nebeneinander nachweislich zu Gesundheitsschäden führten, so konnten diese Belastungen durch zunehmende Mechanisierung und Automatisierung vielfach verringert werden. Stattdessen treten mentale bzw. psychische Belastungen, z. B. durch Tätigkeiten mit leicht körperlicher aber leistungsbestimmender, geistiger Beanspruchung zunehmend in den Vordergrund. Dadurch sind die Arbeitsbedingungen komplexer geworden. Die Verknüpfung des in der Arbeitswelt beobachteten multikausalen Krankheitsgeschehens, mit einzelnen Faktoren, ist häufig kaum noch leistbar.

...

Daneben hat die Entwicklung neuer Technologien auch zu neuen Risiken geführt. Die verstärkte Nutzung der Bio- und Gentechnik hat Sicherheitsfragen aufgeworfen. Materialfluß und informationstechnische Verkettung von Produktions- und Lagersystemen sowie Produktionsbereiche mit automatisierten Betriebsmitteln bedeuten u. a. automatische Hallenkräne und fahrerlose Transportsysteme. Neue Fertigungsverfahren, wie Plasmaschneiden, Laserschneiden oder UV-Lackhärtung beinhalten spezifische Belastungen.

Die Erwerbsbevölkerung der Zukunft wird sich erheblich von der heutigen Erwerbsbevölkerung unterscheiden. Der Anteil der über 50jährigen wird im Jahre 2010 höher liegen als der unter 30jährigen Erwerbsspersonen. Diese Altersverschiebung muß bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen Rechnung getragen werden.

Durch die bereits zitierte EG-Rahmenrichtlinie wird das erweiterte Arbeitsschutzverständnis nunmehr festgeschrieben. Die EG-Rahmenrichtlinie bzw. das Arbeitsschutzrahmengesetz, welches u. a. die Einbeziehung aller Arbeitnehmer unabhängig von der Betriebsgröße bedeuten wird, sieht in stärkerem Maße als bisher, eine Orientierung der Arbeitsschutzmaßnahmen an den tatsächlichen betrieblichen Risiken vor. Dies bedeutet im Gegensatz zu früher umfassende, d. h. ganzheitliche, Gefährdungsanalysen an den Arbeitsplätzen.

Aus den beispielhaft beschriebenen technischen, demographischen und EG-rechtlichen Veränderungen läßt sich die inhaltliche Zunahme des Aufgabenfeldes "Arbeitsschutz" bereits ablesen. Es wird daher befürchtet, daß die Beibehaltung oder sinngemäße Fortführung der bisherigen Strukturen eine Überforderung der Staatlichen Aufsichtsbehörden zur Folge hätte.

...

zu 2. Die gelegentlich zu hörende These, daß Umweltschutz stets auch dem Arbeitsschutz zugute komme, läßt sich z. B. anhand der Stoffproblematik widerlegen. Die Bundesanstalten erreichen im Rahmen ihrer Aufgaben nach Chemikaliengesetz (ChemG) die Prüf- und Meldeunterlagen neuer Industriechemikalien. Hierbei ist der Anteil der Textilfarbstoffe besonders groß. Die bisherigen Erfahrungen zeigen folgendes: ein Teil der neuen Textilfarbstoffe ist gemäß den Definitionen des Chemikaliengesetzes gesundheitsschädlich, aber nicht umweltgefährlich (die Gesundheitsschädlichkeit der Stoffe betrifft nur Arbeitnehmer in der Textilveredelungsindustrie, dagegen so gut wie überhaupt nicht den Verbraucher, der mit Textilfarbstoffen nur in Form eingefärbter Kleidung zu tun hat). Auch der umgekehrte Fall ist gegeben, daß nämlich Textilfarbstoffe umweltgefährlich sind, aber nicht gesundheitsschädlich. Des weiteren gibt es Beispiele für Textilfarbstoffe, die sowohl toxisch als auch umweltgefährlich sind und andere, bei denen keine gefährlichen Eigenschaften oder Verdachtsmomente hierfür festgestellt wurden. Ein derartiges Ergebnis des Vergleiches überrascht nicht, weil die hinter den Gefährlichkeitsmerkmalen für gesundheitsschädlich und umweltgefährlich stehenden Stoffeigenschaften, zu einem großen Teil unterschiedlich sind. So interessieren für umweltgefährlich beispielsweise die Abbaubarkeit eines Stoffes und seine aquatische Toxizität, Eigenschaften also, die für die Humantoxizität des Stoffes nicht von Interesse sind.

Somit wird deutlich, daß prinzipiell Umweltschutz nicht Arbeitsschutz ist. Dies wird auch deutlich bei Stoffen ganz anderer Verwendungsbereiche, wie beispielsweise beim Vergleich FCKW mit dem KW. Während FCKW bei normaler Belastungssituation nach heutigem Kenntnisstand für Arbeitnehmer praktisch ungefährlich sind, wird der

...

Ersatz wegen ihrer umweltgefährlichen Eigenschaften intensiv betrieben. Dies hat u. a. zu Wiedereinführung von KW, z. B. als Kaltreiniger, für die Entfettung von Metallteilen geführt verbunden mit einer Zunahme des Risikos für Brände und Explosionen an Arbeitsplätzen.

Die berechtigte Forderung des Umweltschutzes Stoffkreisläufe zu schließen, schafft neue Arbeitsschutzprobleme in der Abfallwirtschaft, in der es zur händigen Müllsortierung mit den einhergehenden Belastungen durch Stoffe und Mikroorganismen, z. Z. keine Alternativen gibt.

Aus der Tatsache, daß es sich beim Arbeitsschutz und beim Umweltschutz um originäre Problemstellungen handelt, ergeben sich weder eine grundsätzliche Interessenidentität noch ein grundsätzlicher Interessengegensatz. Lösungsansätze sind im Einzelfall daraufhin zu prüfen, ob sie den Anforderungen des Arbeitsschutzes und des Umweltschutzes genügen. Ist dies nicht der Fall, müssen entweder Kompromisse eingegangen werden (z. B. der Wechsel von FCKW auf KW als Kaltreiniger) oder neue Lösungsansätze sind zu suchen, wenn ein Kompromiß für eines der beiden Schutzziele untragbar ist (z. B. die Verwendung von Kaltreinigern auf wäßriger Basis versetzt mit geeigneten Emulgatoren).

Entscheidungen in Konfliktsituationen zwischen Arbeitsschutz- und Umweltschutzinteressen "unter einem Dach" überfordern erfahrungsgemäß die damit beauftragten Personen (hier die Behördenleiter). Das Risiko für Opportunitätsentscheidungen wächst. Aufgrund der Tatsache, daß Umweltprobleme in der Regel ein größeres öffentliches Interesse zukommt als Arbeitsschutzproblemen, ist zu befürchten, daß die Entscheidungen einer Be-

...

hörde mit Doppelzuständigkeit zu Lasten des Arbeitsschutzes gehen. Dies muß keineswegs den tatsächlichen Risikogegebenheiten entsprechen. So ist in der Fachwelt allgemein erkannt, daß der Anteil der arbeitsstoffbedingten Krebserkrankungen doppelt so hoch ist wie derjenige durch Umweltchemikalien.

Untersuchungen der amerikanischen Behörde Environmental Protection Agency (EPA) haben gezeigt, daß die von ihr besetzten Themenfelder im wesentlichen durch die öffentliche Diskussion bestimmt sind, und daß sich unter Zugrundelegung der tatsächlichen Risiken ganz andere Prioritäten ergeben würden. Die Chancen für dringlichkeitsorientiertes Handeln in Übereinstimmung mit der öffentlichen Meinung würde nach unserer Auffassung durch die Gründung staatlicher Umweltämter und staatlicher Ämter für Arbeitsschutz verbessert.