



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Stellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zur

Verordnung zur Änderung der Gefahrstoffverordnung und anderer Arbeitsschutzverordnungen

für das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 13. September 2024

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
1.1. Ausgangslage.....	3
1.2. Verordnung zur Änderung der der Gefahrstoffverordnung und anderer Arbeitsschutzverordnungen	3
1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand.....	4
2. Stellungnahmen der Beteiligten	5
2.1. Allgemeine Positionen der Beteiligten	5
2.2. Konkrete Positionen der Beteiligten	6
Artikel 1 Änderung der Gefahrstoffverordnung	6
§ 5a – Besondere Mitwirkungs- und Informationspflichten für Veranlasser von Tätigkeiten an baulichen oder technischen Anlagen	6
§ 8 Abs. 7 – Allgemeine Schutzmaßnahmen	6
§ 10 – Besondere Schutzmaßnahmen bei Tätigkeiten mit krebserzeugenden, keimzellmutagenen oder reproduktionstoxischen Gefahrstoffen der Kategorie 1A oder 1B.....	7
§ 10a Abs. 5 – Besondere Aufzeichnungs-, Mitteilungs- und Unterrichtungspflichten bei Tätigkeiten mit krebserzeugenden, keimzellmutagenen oder reproduktionstoxischen Gefahrstoffen der Kategorie 1A oder 1B	7
§ 11a Abs. 5 – Anforderungen an Tätigkeiten mit Asbest.....	8
3. Votum	9

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Ziel der Gefahrstoffverordnung ist es, den Menschen und die Umwelt vor stoffbedingten Schädigungen zu schützen, u.a. durch Maßnahmen zum Schutz der Beschäftigten und anderer Personen. Wesentliches Ziel der Änderung der Gefahrstoffverordnung ist eine verbesserte Prävention von berufsbedingten Krebserkrankungen. Dies umfasst sowohl Tätigkeiten mit krebserzeugenden Gefahrstoffen der Kategorie 1A oder 1B allgemein als auch im Speziellen Tätigkeiten mit dem als krebserzeugend Kategorie 1A eingestuften Asbest.

Hintergrund:

Die Aktualisierung der Regelungen zu Stoffen und Gemischen, die als krebserzeugend Kategorie 1A oder 1B eingestuft sind, orientiert sich an neuen Erkenntnissen und den veränderten Arbeitsbedingungen. Dies geschieht insbesondere durch das zwischenzeitlich in der Praxis gut erprobte Risikokonzept für krebserzeugende Gefahrstoffe der Kategorie 1A oder 1B (TRGS 910), welches mit dieser Verordnung sowohl für Tätigkeiten mit solchen Gefahrstoffen allgemein als auch im Speziellen für Tätigkeiten mit Asbest vollständig umgesetzt und rechtlich verankert wird. Das Risikokonzept wurde 2008 zwischen den Sozialpartnern vereinbart und vom Ausschuss für Gefahrstoffe verabschiedet. Ferner wird durch die Änderung der Gefahrstoffverordnung eine Regelung zu reproduktionstoxischen Stoffen der Kategorie 1A oder 1B zur Umsetzung der Richtlinie 2022/431/EU zur Änderung der Krebsrichtlinie 2004/37/EG eingeführt.

1.2. Verordnung zur Änderung der der Gefahrstoffverordnung und anderer Arbeitsschutzverordnungen

Der Clearingstelle Mittelstand liegt die Verordnung zur Änderung der Gefahrstoffverordnung und anderer Arbeitsschutzverordnungen vor. Wesentliche Inhalte sind:

- Risikobasierte Ausgestaltung der Regelungen zu Tätigkeiten mit krebserzeugenden Gefahrstoffen der Kategorie 1A oder 1B. Durch dieses Konzept wird das statistische Risiko, im Laufe des Lebens eine arbeitsbedingte Krebserkrankung zu erleiden, erstmals objektiv beschrieben
- Festlegung von zwei risikobasierten Werten: zum einen die Akzeptanzkonzentration, bei deren Unterschreitung von einem geringen Risiko auszugehen ist, im Laufe des Lebens an Krebs zu erkranken; zum anderen die Toleranzkonzentration, bei deren Überschreitung von einem hohen Risiko (4:1 000) auszugehen ist. Das Risikokonzept ist dabei ein Maßnahmenkonzept und kein Grenzwertkonzept
- In Bezug auf Asbest die Einführung von Mitwirkungs- und Informationspflichten des Veranlassers von Bautätigkeiten, die Qualifizierung der Beschäftigten sowie die erweiterte Erlaubnis beim Bauen im Bestand in Bezug auf die funktionale Instandhaltung
- Einführung einer Regelung zu reproduktionstoxischen Stoffen der Kategorie 1A oder 1B zur Umsetzung der Richtlinie 2022/431/EU zur Änderung der Krebsrichtlinie 2004/37/EG

1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 26. August 2024 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, die Verordnung zur Änderung der Gefahrstoffverordnung und anderer Arbeitsschutzverordnungen (BR-Drucksache 403/24) im Wege eines Clearingverfahrens (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 MFG NRW) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw – Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- DIE FAMILIENUNTERNEHMER e. V. Landesbereich NRW
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 26. August 2024 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu der o.g. Verordnung gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- unternehmer nrw
- DGB NRW
- Gemeinsame Stellungnahme von WHKT und Handwerk.NRW

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf Basis der eingegangenen Stellungnahmen hat sie für das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zu der vorliegenden Verordnung erstellt.

2. Stellungnahmen der Beteiligten

2.1. Allgemeine Positionen der Beteiligten

unternehmer nrw stellt die besondere Bedeutung der Verankerung des Risikokonzepts für Tätigkeiten mit krebserzeugenden Gefahrstoffen für die Wirtschaft voran. Moniert wird, dass die mit der Verordnung verbundenen Anforderungen an die Unternehmen zusätzlich zu bereits bestehenden Vorgaben umgesetzt werden müssen und zu zusätzlichem Bürokratieaufwand führen. Dazu angeführt werden beispielsweise die Erstellung eines Maßnahmenplans, Meldepflichten bei Überschreitung eines Arbeitsplatzgrenzwertes und bei Tätigkeiten im Bereich hohen Risikos oder die Erweiterung des Expositionsverzeichnisses um relevante Tätigkeiten mit reproduktionstoxischen Gefahrstoffen. Während sich einige dieser Vorgaben aus der Umsetzung von EU-Recht ergäben, gingen einzelne Anforderungen über eine 1:1-Umsetzung hinaus.

Nach Ansicht der **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** werden die aktuellen Änderungen Handwerksunternehmen, die Vollzugsbehörden der Länder und letztlich ebenfalls den Veranlasser massiv belasten. Betont wird, dass ein grundlegender Schutz vor asbestbedingten Gefahren nur dann erreicht werden könne, wenn alle am Bauprozess Beteiligten entsprechend ihres Wirkungskreises verantwortlich sind.

Dahingehend sollte der Verordnungsentwurf angepasst werden und eine Pflicht für den Veranlasser zur Erkundung wieder aufgenommen werden. Diese Verantwortlichkeit müsse sich zur effektiven Umsetzung auch in den Bußgeldvorschriften wiederfinden.

Der **DGB NRW** begrüßt ausdrücklich das Ziel der Gefahrstoffverordnung, Beschäftigte besser vor Gefahrstoffen zu schützen und die Arbeit somit sicherer und gesünder zu gestalten. Dazu sollten die vereinbarten Eckpfeiler aus dem arbeitsintensiven nationalen Asbest-Dialog umgesetzt werden, die für ihn entscheidend sind, um zukünftigen Arbeiten im mittleren Risiko zuzustimmen.

Kritisiert wird, dass in der Verordnung, entgegen der vorausgegangenen Konsultationen, keine Risikohöhen des Maßnahmenkonzeptes genannt sind. Damit fehle es an Klarheit für die Praxis, welche Risikohöhe rechtlich bindend ist. Zudem bestünden Zweifel daran, dass der vorliegende Verordnungsentwurf geeignet ist, den Arbeits- und Gesundheitsschutz derart wirksam zu verbessern, dass zukünftig Berufskrankheiten in Verbindung mit Asbest vermieden werden.

Nach seiner Ansicht ist eine zügige Unterstützung der Verordnung durch das technische Regelwerk besonders im Bereich der Veranlasser-Pflichten und der neuen Abschnitte des § 6 Absätze 2a und 2b erforderlich. Notwendig sei hierbei eine enge Begleitung durch das entsprechende Referat des BMAS, um Konflikte zwischen den beteiligten Kreisen zu minimieren und den Willen des Ordnungsgebers klar zu kommunizieren. Etwaige Schutzlücken, die in naher Zukunft zu Tage treten, müssten im Zuge der Umsetzung der europäischen Vorgaben zur Asbestrichtlinie konsequent geschlossen werden.

2.2. Konkrete Positionen der Beteiligten

Artikel 1 Änderung der Gefahrstoffverordnung

§ 5a – Besondere Mitwirkungs- und Informationspflichten für Veranlasser von Tätigkeiten an baulichen oder technischen Anlagen

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** und der **DGB NRW** bemängeln, dass die Veranlasser-Pflichten vollkommen unzureichend formuliert seien.

Aus Sicht des **DGB NRW** stehe zu befürchten, dass sich niemand verantwortlich fühlt, festzustellen, ob bei bestimmten Tätigkeiten Beschäftigte dem Risiko einer Gefährdung durch Asbest ausgesetzt sind.

Zu kritisieren sei zudem, dass die Verordnung an keiner Stelle mehr die notwendige Erkundung, die dem Feststellen des Vorliegens von Gefährdungen durch Asbest dient, erwähnt. Damit fehle der wesentliche Anker für eine Untersetzung durch das technische Regelwerk.

So hätten Arbeitgeberverbände auf Bundesebene bereits angekündigt, darauf zu achten, keine Pflichten im Regelwerk zu erfassen, die nicht von der Verordnung gedeckt sind. Auch die sogenannte Asbestvermutung für vor 1993 errichtete Gebäude (bis dahin durfte Asbest noch verbaut bzw. genutzt werden) werde nicht mehr aufrechterhalten. Daraus resultiere das Risiko, dass Beschäftigte der mittelständischen Wirtschaft zukünftig unzureichend informiert und geschützt in asbestkontaminierter Umgebung arbeiten.

Nach Ansicht der **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** führt die unzureichende Inpflichtnahme des Veranlassers nicht nur zu einer möglichen Gefährdung der Gebäudenutzer und Baubeteiligten, sondern auch zu finanzieller Mehrbelastung für den Veranlasser. Wenn im Zuge einer externen Erkundung durch das ausführende Unternehmen Asbest nachgewiesen wird, könne dies unter Umständen nicht nur zur Notwendigkeit von Mehrfachproben führen, sondern auch zu einer unklaren Auftragsabwicklung und Finanzierung sowie einer möglichen Verzögerung von Sanierungen im Rahmen der Energiewende. Das Handwerk spricht sich für eine Veranlasser-Pflicht zur anlassbezogenen und stufenweisen, ggf. auch technischen Erkundung – wie sie in den Referentenentwürfen zur Gefahrstoffverordnung bis 2023 vorgesehen war und im Rahmen des Asbestdialogs und in der „Leitlinie für die Asbesterkundung zur Vorbereitung von Arbeiten in und an älteren Gebäuden“ empfohlen wurde – aus.

§ 8 Abs. 7 – Allgemeine Schutzmaßnahmen

unternehmer nrw spricht sich für die Anpassung der Regelung aus, sodass zuverlässige Personen mit entsprechender Unterweisung auch Zugang zum Lager haben. Nach dem derzeitigen Verordnungstext darf eine unterwiesene Person zwar Tätigkeiten mit akut toxischen Stoffen und Gemischen der Kategorie 1, 2 oder 3 ausüben, jedoch das Lager nicht betreten, da für das Betreten des Lagers eine Fachkunde erforderlich ist. Mit dieser Regelung würden höhere Anforderungen an den Zugang zum Lager gestellt als für die Durchführung einer Tätigkeit.

Gefordert wird, dass die Zugangsregelung an die Zuverlässigkeit in Verbindung mit den erforderlichen Unterweisungen gebunden werden und nicht an den Begriff der Fachkunde. Damit würden die Ergebnisse des „Konzept Fachkunde Gefahrstoffverordnung“ des Ausschusses für Gefahrstoffe umgesetzt, welche eine Fachkunde insbesondere nur für in der Verordnung festgelegte Aufgaben vorsieht (z.B. Durchführung Gefährdungsbeurteilung, Durchführung von Messungen).

§ 10 – Besondere Schutzmaßnahmen bei Tätigkeiten mit krebserzeugenden, keimzellmutagenen oder reproduktionstoxischen Gefahrstoffen der Kategorie 1A oder 1B

Absatz 1

Dass alle krebserzeugenden, keimzellmutagenen oder reproduktionstoxischen Gefahrstoffe in einem geschlossenen System verwendet werden müssten – egal ob eine Gefährdung besteht oder nicht – ist nach Ansicht von **unternehmer nrw** nicht angemessen. Vielmehr sollte bei der Anforderung ein Bezug zur Gefährdung bzw. zur Gefährdungsbeurteilung aufgenommen werden.

Zudem lasse die EU-Richtlinie über Karzinogene, Mutagene oder reproduktionstoxische Stoffe neben dem geschlossenen System andere Maßnahmen zu. Dies sollte, um zusätzliche bürokratische Belastungen zu vermeiden, 1:1 ohne zusätzliche Anforderungen in nationales Recht umgesetzt werden.

Absatz 2 Satz 2

unternehmer nrw spricht sich dafür aus, dass auch bei Tätigkeiten im Bereich niedrigen Risikos (bei Unterschreiten der Akzeptanzkonzentration) Erleichterungen gelten. Dies würde im Einklang mit den nachfolgenden Absätzen stehen, da auch hier die verschiedenen Risikobereiche (begrenzt durch Toleranz und Akzeptanzkonzentration) als Abschneidekriterium für verschiedenen Anforderungen herangezogen würden.

§ 10a Abs. 5 – Besondere Aufzeichnungs-, Mitteilungs- und Unterrichtungspflichten bei Tätigkeiten mit krebserzeugenden, keimzellmutagenen oder reproduktionstoxischen Gefahrstoffen der Kategorie 1A oder 1B

unternehmer nrw kritisiert, dass die Regelung – wenngleich sie die Konsensempfehlung des Beraterkreises zur Gefahrstoffverordnung aus dem Jahr 2019 widerspiegeln – eine erhebliche zusätzliche bürokratische Belastung der Unternehmen darstelle, die sich nicht aus den europäischen Regularien ergebe.

Betont wird, dass eine derartige rein administrative Maßnahme zu keiner weiteren Reduzierung der Exposition und damit auch zu keiner Verbesserung des Arbeitsschutzes führe, da die Behörden bereits jetzt schon jederzeit die Möglichkeit hätten, diese Branchen und Unternehmen gezielt zu überprüfen (siehe § 18 Absatz 2 und 3).

Im Hinblick auf Bürokratieabbau wird angeregt zu überprüfen, ob die zusätzliche Mitteilungspflicht an die Behörden aus Sicht des Arbeitsschutzes tatsächlich zielführend und notwendig

sei, wenn es bereits jetzt schon eine „Mitteilungspflicht auf Verlangen“ gibt. Ist dies nicht der Fall, sei die Regelung zu streichen.

§ 11a Abs. 5 – Anforderungen an Tätigkeiten mit Asbest

Die Anforderung der ständigen Anwesenheit einer aufsichtführenden Person unmittelbar an Ort und Stelle der Tätigkeit ist nach Ansicht von **unternehmer nrw** insbesondere für KMU nicht umsetzbar. In der Praxis sei dies weder möglich noch erforderlich. Die Formulierung sei dahingehend anzupassen, dass gewährleistet sein müsse, dass die aufsichtführende Person verfügbar ist und kurzfristig hinzugezogen werden kann.

Die Forderung einer ständigen Anwesenheit hätte zur Folge, dass z. B. kleinere Arbeiten, die durch einzelne Personen erfolgen, nicht mehr möglich wären und immer von einer zusätzlichen sachkundigen Person beaufsichtigt werden müssten oder die durchführende Person selbst über Sachkunde verfügen müsste. Dies sei insbesondere vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels nicht umsetzbar. Auch der Erwerb der Sachkunde aller Beschäftigter, die Arbeiten vor Ort alleine ausführen, wäre nicht realisierbar und mit einem nicht umsetzbaren Personal- und Kostenaufwand verbunden.

3. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand hat die Verordnung zur Änderung der Gefahrstoffverordnung und anderer Arbeitsschutzverordnungen nach § 6 Absatz 2 Nr. 1 MFG NRW mit Blick auf die Belange der mittelständischen Wirtschaft einer Überprüfung unterzogen. Unterstützt wird das Ziel der Novellierung der Gefahrstoffverordnung, Beschäftigte besser vor Gefahrstoffen zu schützen und die Arbeit somit sicherer und gesünder zu gestalten.

Die Gefahrstoffverordnung ist von zentraler Bedeutung im Bereich des Arbeitsschutzes in Deutschland und stellt die gesetzliche Grundlage für den sicheren Umgang mit gefährlichen Stoffen in Betrieben dar.

In vielen mittelständischen Betrieben, vor allem im Handwerk, im produzierenden Gewerbe oder in chemischen Bereichen, wird regelmäßig mit gefährlichen Stoffen gearbeitet. Zudem haben solche Betriebe aufgrund begrenzter Personalressourcen oft keine eigenen Abteilungen für Arbeitssicherheit. Daher sind sie im Besonderen auf klare und praxisnahe Regelungen angewiesen, um ihre Pflichten erfüllen und Gefahrenquellen minimieren zu können.

Mit Blick auf diese vorgenannten Aspekte plädiert die Clearingstelle Mittelstand für die nachfolgenden Änderungen und Ergänzungen:

- Eine Veranlasser-Pflicht zur anlassbezogenen und stufenweisen ggf. auch technischen Erkundung zur Feststellung des Vorliegens von Gefährdungen durch Asbest verankern, wie sie auch vom Asbestdialog empfohlen wurde (§ 5a)
- Die Zugangsberechtigung zu Lagerräumen an die Zuverlässigkeit sowie eine erforderliche Unterweisung knüpfen (§ 8 Abs. 7)
- Von der aufsichtführenden Person die Gewähr für eine kurzfristige Verfügbarkeit fordern statt einer ständigen Anwesenheit vor Ort (§ 11a Abs. 5 Ziffer 2)
- Die Mitteilungspflicht nach § 10a Abs. 5 auf ihre Zweckmäßigkeit überprüfen
- In Bezug auf die besondere Schutzmaßnahmen nach § 10 Abs. 1 auch andere Maßnahmen im Sinne der 1:1 Umsetzung des EU-Rechts zulassen.