

HERAUSFORDERUNG ASBEST



Gesundheitsrisiken • Spätschäden
Umweltbelastung und Grenzwerte
Rechtsvorschriften • Arbeitsschutz • Ersatz
Sanierung: Methoden, Technik, Kosten, Fallbeispiele
Entsorgung • Kataster
EG und Asbest

INHALT

Geleitwort	3
Vorwort	7
Verzeichnis der Abkürzungen	8
1 Asbest – vom „Wunderstoff“ zum Krebsgift Nr. 1 / G. Albracht	11
1.1 „Mineral der tausend Möglichkeiten“	12
1.2 Eine tödliche Gefahr wird ignoriert	12
1.3 Politikum Asbest	15
1.4 Transfer der Katastrophe: Asbestförderung und -verwendung in den Ländern der Dritten Welt	18
1.5 Gesundheitliche Folgekosten – Asbestspätschäden	20
1.6 Asbestsanierung	23
1.7 Asbestverbotsverordnung	25
2 Wirkungen von Asbest auf den Menschen / H.-J. Weitowitz	29
2.1 Gesundheitsgefahren durch Asbest	30
2.2 Das asbestfaserstaubverursachte Gesundheitsrisiko	42
2.3 Die asbestfaserstaubverursachten Berufskrankheiten	51
2.4 Das Verfahren zur Feststellung asbestfaserstaubverursachter Berufskrankheiten	54
3 Belastung von Luft und Wasser – wo ist wieviel Asbest?	61
3.1 Asbestbelastung am Arbeitsplatz / H. Deden	62
3.2 Asbestbelastung in Innenräumen / D. Eschenfelder	65
3.3 Asbestbelastung in der Atmosphäre / W. Lohrer, H. Schreiber	67
3.4 Asbestbelastung im Trinkwasser / G. Albracht	76
3.5 Asbestbelastung in der ehemaligen DDR / G. Schulz, B. Beck, S. Dybowski, I. Werner	80
4 Zielvorgaben – die Grenzwerte für Asbest	93
4.1 Grenzwertproblematik / G. Albracht, E. Lehmann	94
4.2 Grenzwerte für den Arbeitsplatz / E. Lehmann	99
4.3 Grenzwerte für die Umwelt / W. Lohrer, H. Schreiber	102
4.4 Innenräume / W. Lohrer, H. Schreiber	104
4.5 Grenzwerte in verschiedenen Ländern / E. Lehmann	105
5 Vorschriften für den Umgang und Verbote	109
5.1 Rechtsvorschriften für den Arbeitsschutz / H. Deden, D. Fischbach, E. Gerlach	112
5.2 Innenräume, Baurecht / D. Eschenfelder	116
5.3 Immissionsschutz / R. Lemp	122
5.4 Deponierung, Abfallrecht / W. Schmeken, W. Schwade	127
5.5 Rechtsfolgen bei Verstößen und Haftungsfragen / H. Siebert	130
5.6 Die Rechtslage in den neuen Bundesländern / G. Albracht, R. Lemp	136
5.7 Vorschriften für den Umgang in der EG / B. Brückner	141

6	Einsatzbereiche von Asbest und Asbestersatz	153
6.1	Haupteinsatzbereiche und Verbrauch / <i>W. Lohrer, H. Schreiber</i>	154
6.2	Anforderungen an Asbestersatzstoffe / <i>W. Lohrer, H. Schreiber</i>	154
6.2.3	Anforderungen des Gesundheitsschutzes / <i>H. M. Menzel</i>	159
6.3	Einsatzbereiche und Stand der Asbestsubstitution / <i>W. Lohrer, H. Schreiber</i>	166
7	Asbest am Arbeitsplatz: Schutz der Arbeitnehmer	187
7.1	Informationsrechte der Arbeitnehmer / <i>W. Däubler</i>	188
7.2	Durchsetzung von Ansprüchen der Arbeitnehmer / <i>R. Konstanty</i>	194
7.3	Arbeitsschutzmaßnahmen beim Umgang mit Asbest / <i>G. Albracht, H. Deden, D. Fischbach</i>	203
7.4	Arbeitsmedizinische Vorsorge / <i>U. Bolm-Audorff</i>	222
7.5	Erfassung der asbestverarbeitenden Betriebe und der Arbeitnehmer / <i>E. Bulla</i>	230
8	Asbest in Gebäuden erkennen und bewerten / <i>U. Klodika, O. A. Schwerdtfeger</i>	243
8.1	Einsatz von Asbest im Hoch- und Tiefbau	244
8.2	Erfassung von Asbest in Gebäuden	244
8.3	Bewertung von Asbestbauteilen	247
9	Asbestmessungen und Meßtechnik / <i>H. Heide, R. König</i>	255
9.1	Anforderungen an das Meßverfahren	256
9.2	Probenahme	256
9.3	Verfahren zur Bestimmung der Faserkonzentration	259
9.4	Emissionsmeßverfahren	262
9.5	Grenzwertüberwachung und Anwendungshinweise	262
9.6	Untersuchung von Material- und Abdruckproben	264
10	Abläufe – Planung und Durchführung der Sanierung / <i>O. A. Schwerdtfeger, J. Brandl, W. Böckels, H. Fahlenbrach, G. Kießling, W. Kluge, W. Schmutzler, U. Stiem</i>	267
10.1	Phase 1: Vorbereitungsphase	268
10.2	Phase 2: Untersuchungsphase	269
10.3	Phase 3: Planungsphase	273
10.4	Phase 4: Sanierungsphase	283
10.5	Phase 5: Postsanierungsphase	298
11	Beispiele – Sanierung besonderer Gebäudetypen und Bauelemente	301
11.1	Grundsätzliches / <i>U. Stiem, O. A. Schwerdtfeger</i>	302
11.2	Gebäude für Krankenpflege und Sozialfürsorge / <i>U. Stiem</i>	303
11.3	Verwaltungsgebäude und Geschäftshäuser / <i>U. Stiem</i>	308
11.4	Schulen und Kindergärten / <i>U. Stiem</i>	313
11.5	Öffentliche Gebäude und Versammlungsstätten / <i>U. Stiem, W. Böckels</i>	315
11.6	Bundespost / <i>W. Böckels, U. Stiem</i>	317
11.7	Verkehrsknotenpunkte (Flughäfen, Bahnhöfe) / <i>H. Schuster, U. Stiem</i>	322
11.8	Einzelbauteile, Bauelemente / <i>U. Stiem, D. Strauß, G. Zwiener</i>	325
11.9	Geräte, Gebrauchsgegenstände / <i>O. Schwerdtfeger</i>	329
11.10	Verkehrsmittel (Züge, Flugzeuge, Schiffe) / <i>D. Laabs, O. A. Schwerdtfeger</i>	331

12	Die Entsorgung – wohin mit dem Asbest? / <i>G. Albracht, W. Schmeken, W. Schwade</i>	337
12.1	Gesetzliche Vorschriften für Behandlung, Transport und Deponierung von Asbestabfällen	338
12.2	Die Entsorgungssituation in der Praxis und ihre Folgen	342
12.3	Konzepte zur umweltfreundlichen Entsorgung von Spritzasbestabfällen	345
13	Was kostet die Sanierung? / <i>W. Kluge, U. Stiem</i>	353
13.1	Vorbereitende Maßnahmen	354
13.2	Entfernen, Beschichten, Deponieren	355
13.3	Nachfolgende Arbeiten	355
13.4	Sonstige Kosten	356
13.5	Kostenschwankungen	357
14	Sanierungspraxis und -politik im internationalen Vergleich	361
14.1	Sanierungspraxis in den alten Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland / <i>H. Gelsdorf, O. A. Schwerdtfeger</i>	362
14.2	Sanierungspraxis in der ehemaligen DDR / <i>J. Medack, J. Krause</i>	366
14.3	Sanierungspraxis in der Europäischen Gemeinschaft / <i>K. Bröker-Stadje</i>	372
14.4	Sanierungspraxis in Schweden / <i>R. Åhlberg, B. Remaeus</i>	379
14.5	Sanierungspraxis in den USA / <i>D. Mukerjee, S. Mukerjee, T. J. Power</i>	381
14.6	Asbestpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) / <i>G. Kliesch</i>	385
15	Asbestkataster, Instrument der Umweltpolitik / <i>B. Brückner, G. Albracht, O. A. Schwerdtfeger</i>	389
15.1	Kostenschätzungen	390
15.2	Anforderungen an ein Asbestkataster	393
16	Sanierung als kommunale Aufgabe: z. B. Frankfurt / <i>H.-E. Haverkamp</i>	397
16.1	Die Ausgangssituation 1986	397
16.2	Die organisatorische Bewältigung des Problems durch die Stadtverwaltung	398
16.3	Prioritätenbildung	398
16.4	Gang eines typischen Sanierungsablaufes	399
16.5	Das Konfliktpotential der Asbestsanierung	403
17	Konflikte – Asbest, Behörden und Öffentlichkeit / <i>G. Albracht, O. A. Schwerdtfeger</i>	405
17.1	Kampf um die öffentliche Meinung	406
17.2	Konfliktfall Sanierung	410
17.3	Öffentliche Sanierung	411
	Anhang	415
	Vorstellung der Autoren	416
	Glossar	421
	Stichwortverzeichnis	424
	Bildquellennachweis	432

ASBEST AM ARBEITSPLATZ: SCHUTZ DER ARBEITNEHMER

Bei den erstmals entschädigten Berufskrankheiten mit tödlichem Ausgang stehen die Gesundheitsschäden durch Einwirkung von Asbeststaub mit 36% an erster Stelle. Die bisherigen Opfer asbestbedingter Erkrankungen waren dem Asbeststaub vornehmlich bei der Herstellung asbesthaltiger Produkte und ihrer Weiterverarbeitung ausgesetzt. Inzwischen ist zwar die Zahl derjenigen Arbeitnehmer, die solche Produkte herstellen oder verarbeiten, aufgrund der Verwendungsbeschränkungen und Verbote deutlich zurückgegangen, die Zahl der Opfer von asbestbedingten Erkrankungen aber wird wegen der langen Latenzzeit, die zwischen der Asbeststaubexposition und dem Ausbruch der Krankheit liegt, in Zukunft noch stark anwachsen.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang somit die Frage, wie das Instrumentarium zur Erfassung der Arbeitnehmer, die bei ihrer Tätigkeit der Einwirkung von Asbeststaub ausgesetzt waren, aussieht, wie wirksam es ist und ob es ausreicht, die arbeitsmedizinische Betreuung dieser Arbeitnehmer zu gewährleisten. Außerdem ist zu fragen, wie es um die Praxis der Anerkennung asbestbedingter Berufskrankheiten und der Entschädigung der Betroffenen bzw. ihrer Hinterbliebenen bestellt ist.

Nachdem in der Vergangenheit nicht zuletzt aufgrund entsprechender Aktivitäten von Seiten der Gewerkschaften die Herstellung und Verwendung asbesthaltiger Produkte weitgehend eingestellt wurde, besteht eine Exposition von Arbeitnehmern gegenüber Asbest heute im wesentlichen bei Abbruch-, Sanierungs- und Instandhal-

tungsarbeiten. Der Schutz der Arbeitnehmer bei diesen Arbeiten wird durch die Gefahrstoffverordnung geregelt, auf deren Grundlage wiederum Technische Regeln erlassen werden. Die Gefahrstoffverordnung legt u. a. fest, wie und in welchem Umfang Arbeitnehmer zu informieren sind, die mit Gefahrstoffen wie Asbest umgehen; sie enthält Vorschriften über die Durchführung der entsprechenden Arbeiten, über die arbeitsmedizinische Vorsorge und regelt die Überwachung der Betriebe. Insgesamt bietet sie somit ein breites Instrumentarium, um den Schutz der Arbeitnehmer vor Gesundheitsgefahren durch Asbest zu gewährleisten.

Die Effizienz des Gesundheitsschutzes bei Sanierungsarbeiten hängt natürlich wesentlich davon ab, ob die vorgesehenen Schutzmaßnahmen in der Praxis tatsächlich auch ergriffen werden und ob den in der Sanierung Tätigen auch die optimale und technisch fortgeschrittenste persönliche Schutzausrüstung zur Verfügung gestellt wird. Die Darstellung dieser Fragen nimmt in dem folgenden Kapitel breiten Raum ein.

Ein ganz anders gelagertes Problem hinsichtlich des Schutzes der Arbeitnehmer stellt schließlich die Frage dar, wie es um diejenigen Arbeitnehmer bestellt ist, die nicht mit Arbeiten befaßt sind, bei denen sie Umgang mit Asbest haben, sondern die sich bei ihrer alltäglichen Arbeit in asbestkontaminierten Räumen aufhalten. Auch auf diese noch neue und juristisch erst zu klärende Frage, die sich im Zuge von Sanierungsvorhaben stellt, wird in diesem Kapitel eingegangen.

Informationsrechte der Arbeitnehmer

Alles Nachdenken über die Gefahren von Asbest, über Grenzwerte, Schutzmaßnahmen und Ersatzstoffe bleibt graue Theorie, wenn die Betroffenen überhaupt nicht erfahren, wie ihre Lage beschaffen ist. Nur wer umfassend informiert ist, kann sich schützen, kann Gegenmaßnahmen treffen und Gesundheitsschäden vermeiden. Im folgenden sollen schwerpunktmäßig Informationsrechte des einzelnen Arbeitnehmers behandelt werden. Wo sind sie garantiert, wie können sie im konkreten Fall nutzbar gemacht werden, wie sind sie auch gegen den Willen des Arbeitgebers durchzusetzen? In einem Anhang soll dann auf die Auskunftsansprüche des Betriebsrats eingegangen werden; sie lassen sich in der Regel leichter geltend machen, verlangen jedoch einen Mehrheitsbeschluß der Betriebsratsmitglieder.

RECHTSGRUNDLAGEN

§ 81 Abs. 1 Satz 2 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) verpflichtet den Arbeitgeber, „den Arbeitnehmer vor Beginn der Beschäftigung über die Unfall- und Gesundheitsgefahren, denen dieser bei der Beschäftigung ausgesetzt ist, sowie über die Maßnahmen und Einrichtungen zur Abwendung dieser Gefahren zu belehren.“ § 81 Abs. 2 BetrVG sieht eine rechtzeitige Unterrichtung des Arbeitnehmers vor, wenn sich in seinem Arbeitsbereich etwas verändert. Damit ist eine Grundsatzentscheidung zugunsten von Transparenz im Arbeitsschutz getroffen: Dem Arbeitnehmer steht ein Informationsrecht zu.¹

Nach allgemeiner Auffassung stellt § 81 BetrVG eine Konkretisierung der sog. Fürsorgepflicht dar, auf die allenfalls noch bei Auslegungsproblemen zurückgegriffen werden kann.² Da § 81 BetrVG ein Individualrecht gewährt, greift er auch dann ein, wenn im konkreten Fall gar kein Betriebsrat gewählt wurde.³ Ist, wie in Kleinstbetrieben oder im öffentlichen Dienst, das Betriebsverfassungsgesetz nicht anwendbar, gilt im Ergebnis nichts anderes: Die Fürsorgepflicht ist dort in der Weise zu konkretisieren, daß sich der

Arbeitnehmer einen vergleichbaren Informationsstand verschaffen kann.⁴

In einzelnen Teilen des Arbeitsschutzrechts finden sich Vorschriften, die die Informationspflichten des Arbeitgebers weiterentwickeln und auf konkrete Situationen beziehen. Zu nennen ist etwa § 29 Jugendarbeitsschutzgesetz (JArbSchG), wonach der Arbeitgeber jugendlichen Arbeitnehmern „in angemessenen Zeitabständen, mindestens aber halbjährlich“, die nötigen Unterweisungen in bezug auf die Gefahren der Arbeit und über das dabei zu beachtende Verhalten zu geben hat. § 7a Heimarbeitsgesetz (HAG) wiederholt der Sache nach § 81 BetrVG, fügt jedoch in Satz 2 hinzu, der Auftraggeber müsse sich die Unterrichtung schriftlich bestätigen lassen. § 7 Abs. 2 VBG 1 bestimmt für alle Arbeitnehmer:

„Der Unternehmer hat die Versicherten über die bei ihren Tätigkeiten auftretenden Gefahren sowie über die Maßnahmen zu ihrer Abwendung vor der Beschäftigung und danach in angemessenen Zeitabständen, mindestens jedoch einmal jährlich, zu unterweisen.“⁵

Zentrale Bedeutung kommt im vorliegenden Zusammenhang den §§ 20 und 21 der Gefahrstoffverordnung (GefStoffV)⁶ zu. Nach § 20 Abs. 1 muß der Arbeitgeber eine Betriebsanweisung erstellen, „in der die beim Umgang mit Gefahrstoffen auftretenden Gefahren für Mensch und Umwelt sowie die erforderlichen Schutzmaßnahmen und Verhaltensregeln festgelegt werden...“ Nach Abs. 2 derselben Vorschrift müssen Arbeitnehmer, die beim Umgang mit Gefahrstoffen beschäftigt werden, „anhand der Betriebsanweisung“ über die auftretenden Gefahren sowie über die Schutzmaßnahmen unterwiesen werden. Eine solche Unterweisung muß mindestens einmal jährlich „mündlich und arbeitsplatzbezogen“ erfolgen; Inhalt und Zeitpunkt sind schriftlich festzuhalten und von den Arbeitnehmern durch Unterschrift zu bestätigen. Werden MAK- oder TRK-Werte oder die Auslöseschwelle überschritten, ist dies den betroffenen Arbeitnehmern nach § 21 Abs. 2 GefStoffV „unverzüglich unter Angabe der Gründe“ mitzuteilen. Daneben gewährt § 21 Abs. 1 Anhörungsrechte des Arbeitnehmers (z. B. zu der Frage, ob Stoffe mit einem geringeren gesundheitlichen Risiko eingesetzt werden können); § 18 GefStoffV enthält Vorschriften

über die Durchführung von Messungen. § 21 Abs. 5 GefStoffV beschränkt alle diese Normen auf den Anwendungsbereich des BetrVG und der Personalvertretungsgesetze; in anderen Fällen kann jedoch aufgrund der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers schwerlich etwas anderes gelten. Die hier genannten Sondervorschriften bestehen neben § 81 BetrVG⁷; der Arbeitnehmer wird sich sinnvollerweise auf die ihm jeweils günstigere Bestimmung berufen.

Ergeben sich im Einzelfall Probleme bei der Bestimmung der Informationsrechte, so kann auf zwei bislang wenig beachteten Wegen eventuell ein Stück mehr Klarheit gewonnen werden.

Zum einen stellt das gesamte Arbeitsschutzrecht seiner Funktion und Zielsetzung nach eine Konkretisierung des Grundrechts auf Leben und Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz (GG) dar. Dies bedeutet, daß die dazu vom Bundesverfassungsgericht (meist im Zusammenhang mit Kernkraft und Umweltschutz) entwickelten Grundsätze auch im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung sind. Dies gilt insbesondere für die sog. Grundrechtssicherung durch Verfahren, also für das aus der Verfassung herzuleitende Gebot, bestehende oder zu schaffende Verfahrensformen so auszugestalten, daß sie einen möglichst umfassenden und effektiven Grundrechtsschutz vermitteln. Gerade Informations- und Anhörungsrechte sind deshalb nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „grundrechtsfreundlich“, d. h. weit auszulegen.⁸

Zum zweiten ist die EG-Richtlinie vom 12. Juni 1989 „über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit“⁹ heranzuziehen. Sie enthält u. a. die Pflicht des Arbeitgebers, über eine Evaluierung der am Arbeitsplatz bestehenden Gefahren für die Sicherheit und die Gesundheit zu verfügen (Art. 9 Abs. 1 lit. a), die Arbeitnehmer umfassend zu unterrichten (Art. 10 Abs. 1) und sie in Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes regelmäßig zu unterweisen (Art. 12 Abs. 1). Nach Art. 18 Abs. 1 ist diese Richtlinie zwar erst bis 31. Dezember 1992 in nationales Recht umzusetzen, doch ist sie bereits heute als Interpretationsrichtlinie heranzuziehen: Es widerspräche dem

Grundsatz des gemeinschaftsfreundlichen Verhaltens, würde man in der „Übergangszeit“ neue Hindernisse für eine Umsetzung der Richtlinie aufbauen.¹⁰

ANWENDUNGSPROBLEME

Unproblematisch ist zunächst die Feststellung, daß der Arbeitgeber die ihn treffenden Pflichten nicht in eigener Person zu erfüllen hat. Er wird sinnvollerweise sachkundige Mitarbeiter wie z. B. Sicherheitsbeauftragte einschalten; bei Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit ist dies sogar ausdrücklich in § 3 Abs. 1 Nr. 4 bzw. § 6 Nr. 4 Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG) vorgesehen.¹¹

Etwas schwieriger ist die Frage zu beantworten, zu welchem Zeitpunkt die Information zu erfolgen hat. § 81 BetrVG greift nur vor Beginn der Beschäftigung und bei Veränderungen im Arbeitsbereich ein. § 7 Abs. 2 VBG 1 und § 20 Abs. 2 GefStoffV sehen eine Wiederholung mindestens einmal pro Jahr vor und gehen insoweit über § 81 BetrVG hinaus. Vom Sinn des Informationsrechts her ist der Arbeitnehmer auch dann einzuschalten, wenn neue Erkenntnisse gewonnen werden, die die bisher angenommene Gefahrenlage negativ verändern: Der Arbeitnehmer soll die Risiken kennen, denen er ausgesetzt ist, um ggf. Schutzmaßnahmen verlangen oder den Arbeitsplatz wechseln zu können. „Neue Erkenntnisse“ liegen nicht nur bei neuen wissenschaftlichen Untersuchungen oder bei geänderten Grenzwerten, sondern auch dann vor, wenn bislang unbekannt betriebliche Tatsachen wie z. B. die Verwendung eines bestimmten Schadstoffs bekannt werden.¹²

Von zentraler Bedeutung ist die Frage, was dem Arbeitnehmer mitgeteilt werden muß, wie also der Gegenstand seines Informationsrechts zu bestimmen ist. Einig ist man sich zunächst darüber, daß allgemeine Hinweise etwa in Form eines Merkblatts nicht ausreichen¹³; die Angaben müssen vielmehr konkret und arbeitsplatzbezogen sein. Dies ist schon im Rahmen des § 81 BetrVG anerkannt und findet sich ausdrücklich in § 20 Abs. 2 Satz 3 GefStoffV („und arbeitsplatzbezogen“).

Die Arbeitgeberseite muß bei der Information alle Erkenntnisse auf den Tisch legen, über die sie

selbst verfügt. Ein die Gefahren hoch einschätzendes Gutachten kann beispielsweise nicht mit dem Argument zurückgehalten werden, ein anderer Gutachter habe zu erkennen gegeben, in Wirklichkeit seien die Dinge sehr viel weniger dramatisch. Bezieht sich das Gutachten auf den konkreten Arbeitsplatz des einzelnen Arbeitnehmers, ist diesem eine Fotokopie zur Verfügung zu stellen; nur dann kann er sich effektiv in die Problematik einarbeiten. Die Kosten hat – wie im gesamten Arbeitsschutz – der Arbeitgeber zu tragen.¹⁴ Auf Nachfrage hin sind dem Beschäftigten mündliche Erklärungen zu geben.

Der Arbeitgeber kann die Information nicht mit dem Argument verweigern, dadurch würden Betriebsgeheimnisse gefährdet. Anders als in § 106 Abs. 2 BetrVG fehlt in § 81 ein entsprechender Vorbehalt. Zwar kann die Tatsache, daß Schadstoffe auftreten, Rückschlüsse auf ein bestimmtes, der Konkurrenz noch nicht im einzelnen bekanntes Herstellungsverfahren zulassen, doch ist dies hinzunehmen: Da es um Risiken für Leben und Gesundheit geht, muß die arbeitsschutzrechtliche Transparenz den Vorrang genießen. In der Literatur ist deshalb – soweit ersichtlich – bislang auch nie ein „Verweigerungsrecht“ des Arbeitgebers behauptet worden.

Was geschieht, wenn die Arbeitgeberseite selbst über keine ausreichenden Informationen verfügt, um bestehende Risiken einigermaßen exakt einschätzen zu können? Muß in solchen Fällen ein Sachverständiger hinzugezogen werden? Kann die Durchführung von Messungen verlangt werden?

Im Bereich des § 81 BetrVG gibt es dazu – soweit ersichtlich – keine näheren Überlegungen. Die Literatur verlangt eine „gewissenhafte und exakte“ Darstellung der Gefahrenquellen¹⁵, ohne auf eigene Untersuchungen des Arbeitgebers einzugehen. Weiter geht insoweit § 18 Abs. 1 GefStoffV: Ist das Auftreten eines Schadstoffes in der Luft „nicht sicher auszuschließen“, so ist zu ermitteln, ob die MAK-, TRK- oder BAT-Werte unterschritten oder die Auslöseschwelle überschritten sind. Für krebserzeugende Asbestfaserstäube können lediglich TRK-Werte angegeben werden (vgl. Kap. 4.1 und 2). Die Auslöseschwelle und der TRK-Wert sind bei Asbestsanierungsarbeiten deutlich überschritten. Werden dabei – wie in der

Regel – Messungen durchgeführt, so müssen diese den Anforderungen des § 81 Abs. 2 GefStoffV entsprechen. Über sie sind Meßprotokolle zu erstellen, die nach § 21 Abs. 3 GefStoffV der betrieblichen Interessenvertretung zur Verfügung zu stellen sind. Den einzelnen Arbeitnehmer erwähnt die Gefahrstoffverordnung insoweit nicht, doch greift zu seinen Gunsten – sobald Meßergebnisse vorliegen – die allgemeine Vorschrift des § 81 BetrVG ein, die den Arbeitgeber verpflichtet, dem Arbeitnehmer alle neuen Erkenntnisse über die Gefahren am Arbeitsplatz mitzuteilen.

Im Einzelfall kann allerdings zweifelhaft sein, ob die Gefahrstoffverordnung überhaupt eingreift. Die hier genannten Vorschriften setzen nämlich nach § 14 Abs. 1 GefStoffV einen „Umgang mit Gefahrstoffen“ voraus, den § 15 Abs. 2 GefStoffV mit „Herstellen oder Verwenden im Sinne des § 3 Nr. 5 und 8 des Chemiekaliengesetzes“ umschreibt. Ob diese Voraussetzungen auch dann gegeben sind, wenn eine völlig „asbestfremde“ Tätigkeit, z. B. das Unterrichten von Schülern, in Räumen durchgeführt wird, die wegen der Beschaffenheit des Gebäudes asbestbelastet sind, kann durchaus zweifelhaft sein. § 14 Abs. 1 GefStoffV bezieht allerdings Arbeiten im „Gefahrenbereich“ von Schadstoffen mit ein, so daß man auch in solchen Fällen die Gefahrstoffverordnung eingreifen lassen könnte.¹⁶ Lehnt man dies ab, so ergibt sich ein Gebot zur Durchführung von Messungen und ggf. zur Einbeziehung von Sachverständigen aus einer richtlinien- und verfassungskonformen Auslegung der Arbeitgeberpflichten. So unterscheidet Art. 9 Abs. 1 lit. a der EG-Richtlinie vom 12. Juni 1989 nicht nach der Art der Gefahrenquelle, wenn er den Arbeitgeber verpflichtet, „über eine Evaluierung der am Arbeitsplatz bestehenden Gefahren für die Sicherheit und die Gesundheit auch hinsichtlich der besonders gefährdeten Arbeitnehmergruppen (zu) verfügen.“ Weiter ist ein wirksamer, von Art. 2 Abs. 2 GG gewollter Gesundheitsschutz nur dann gewährleistet, wenn der Arbeitgeber sich nicht hinter seiner eigenen Unkenntnis verstecken kann: Ihn trifft die ungeschriebene Nebenpflicht, sich sachkundig zu machen.

Auf eine Reihe weiterer Streitfragen hat HEILMANN¹⁷ hingewiesen. So ist denkbar, daß

ein bisher praktiziertes Meßverfahren in seiner Gültigkeit in Zweifel gezogen wird oder daß die vorhandenen Daten angesichts veränderter Umstände an Aussagekraft verloren haben. Kann hier eine erneute Untersuchung verlangt werden? Die Antwort ergibt sich unmittelbar aus § 18 Abs. 1 GefStoffV, wonach Messungen schon dann geboten sind, wenn das Auftreten von Schadstoffen in der Luft am Arbeitsplatz „nicht sicher auszuschließen“ ist. Genau dies ist gegeben, wenn eine bislang praktizierte Methode nicht mehr voll wissenschaftlichen Standards entspricht oder wenn sich die Umstände insoweit geändert haben, daß nunmehr ein gewisser „Anfangsverdacht“ besteht. Mit Rücksicht auf diesen (sehr strengen) Maßstab machen die an einem Arbeitsplatz vorgenommenen Messungen entsprechende Maßnahmen an einem anderen Arbeitsplatz nur dann überflüssig, wenn dieser in allen wesentlichen Details mit dem ersteren übereinstimmt.¹⁸

RECHTS DURCHSETZUNG

Die hier skizzierten Informationsrechte des Arbeitnehmers haben zwingenden Charakter; im Arbeitsvertrag können sie lediglich erweitert, nicht aber eingeschränkt werden.¹⁹ Wird nicht oder nicht ausreichend informiert, so steht dem Arbeitnehmer ein Erfüllungsanspruch zu.²⁰ Dieser kann im Urteils-, nicht im Beschlußverfahren gerichtlich geltend gemacht werden.²¹ Auch eine einstweilige Verfügung auf Auskunftserteilung ist möglich.²² In der Praxis ist die Klage eines einzelnen Arbeitnehmers allerdings die Ausnahme. In vielen Betrieben kann sie auch nur dann empfohlen werden, wenn entweder große Teile der Belegschaft klagen oder wenn das Verfahren von einem Betriebsratsmitglied geführt wird, der den umfassenden Kündigungsschutz nach den §§ 103 BetrVG und 15 Kündigungsschutzgesetz (KSchG) genießt.

Entsteht durch die unberechtigte Verweigerung von Informationen einem Arbeitnehmer ein Schaden, so ist dieser grundsätzlich vom Arbeitgeber zu ersetzen.²³ Dies gilt allerdings nach § 636 RVO nicht, wenn es um einen Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit geht. Auch soweit diese Ausnahme nicht eingreift, ist der Anspruch in der Praxis ohne große Bedeutung, da sich die

Kausalität zwischen Pflichtverletzung und Gesundheitsschaden kaum je wird belegen lassen. Die möglicherweise wichtigste Sanktion liegt in einem Zurückbehaltungsrecht der Arbeitnehmer: Solange der Arbeitgeber seinen Informationspflichten nicht nachgekommen ist, können sie nach § 273 BGB die Arbeitsleistung verweigern, behalten jedoch nach § 615 BGB ihren Lohnanspruch.²⁴ Nur bei ganz geringfügigen Verstößen dürfte anderes gelten.²⁵

AUSKUNFTS ANSPRÜCHE DES BETRIEBSRATS

§ 89 Abs. 2 BetrVG räumt dem Betriebsrat das Recht ein, bei allen im Zusammenhang mit dem Arbeitsschutz oder der Unfallverhütung stehenden „Besichtigungen und Fragen“ hinzugezogen zu werden. Dies bedeutet, daß Arbeitsschutzaktivitäten des Arbeitgebers oder der speziell mit solchen Aufgaben betrauten Mitarbeiter nicht an ihm vorbei erfolgen dürfen.²⁶ In diesem Rahmen sind ihm auch alle für eine sachgerechte Aufklärung und Diskussion notwendigen Informationen zu gewähren.

Wird von der Arbeitgeberseite nichts unternommen, läuft die Vorschrift des § 89 Abs. 2 leer. Der Betriebsrat kann in einem solchen Fall allerdings auf sein allgemeines Auskunftsrecht nach § 80 Abs. 2 BetrVG zurückgreifen. Nach dieser Vorschrift trifft den Arbeitgeber die Pflicht, den Betriebsrat zur Durchführung seiner gesetzlichen Aufgaben „rechtzeitig und umfassend“ zu unterrichten. Dem liegt der richtige Gedanke zugrunde, daß nur ein informierter Betriebsrat seine Kontrollrechte nach § 80 Abs. 1 BetrVG und seine Beteiligungsrechte voll ausüben kann.²⁷ Ihm sind daher auf Verlangen „jederzeit“ die zur Durchführung seiner Aufgaben erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Mit Recht haben Literatur und Rechtsprechung aus dieser Formulierung den Schluß gezogen, daß auch ohne Anhaltspunkte für ein rechtswidriges Verhalten des Arbeitgebers Auskünfte verlangt werden können.²⁸ Von erheblicher praktischer Bedeutung ist die Tatsache, daß dem Betriebsrat nicht nur „Einsicht zu gewähren“, sondern daß ihm die Unterlagen „zur Verfügung zu stellen“ sind, was bedeutet, daß ihm – im Rahmen des Möglichen – das

Arbeitseinstellung wegen Asbestemissionen?

In einem der spektakulärsten Fälle der vergangenen Jahre standen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Radiosenders Deutsche Welle in Köln vor der Frage, ob sie wegen vorhandener Asbestbelastungen das Recht haben, eine sachgerechte Sanierung zu fordern bzw. wegen Asbestemissionen eine Arbeitseinstellung vornehmen können.

Mitte der 70er Jahre wurden hier 2 Hochhäuser in Stahlträgerkonstruktion errichtet. Die Stahlträger des 31 Stockwerke hohen Büroturms und des 22 Stockwerke hohen Studioturms waren aus Feuerschutzgründen mit Spritzasbest ummantelt. Die Gefährlichkeit von Spritzasbest war der Gewerbeaufsicht schon damals bekannt. Deshalb erhielt der Studioturm ab der 14. Etage auch eine andere Schutzsubstanz. Es konnte aber dennoch nicht verhindert werden, daß über die Klimaanlage auch in diese Stockwerke Asbest gelangte. Schon während der Bauzeit im Jahre 1978 wurden Beschädigungen an der Spritzasbestisolierung festgestellt, die nachgebessert werden mußten.

Personalrat und Betriebsärztin verlangten vor Bezug der beiden Gebäude Asbestfasermessungen, die im Frühjahr 1980 auch durch das damalige „Asbest-Institut für Umweltschutz e. V.“ durchgeführt wurden. Die Messungen ergaben für das 30. Stockwerk $1\,500\text{ F/m}^3$ Luft und lagen damit weit unter der für die Asbestindustrie zulässigen Faserkonzentrationen, die zum damaligen Zeitpunkt 1 Mio. F/m^3 betragen. Der Orientierungswert des Bundesgesundheitsamtes, wonach Werte über $1\,000\text{ F/m}^3$ eine Gesundheitsgefährdung darstellen, bestand damals noch nicht. Nachdem auch ein Gutachten des Berufsgenossenschaftlichen Instituts für Arbeitssicherheit (St. Augustin), das

vom Personalrat bestellt wurde, Unbedenklichkeit bestätigte, kamen Personalrat und Dienststellenleitung überein, regelmäßige Messungen durchführen zu lassen. Auch diese Messungen ergaben keine neuen Gesichtspunkte.

Bei Reparaturarbeiten Ende 1988, bei denen auch Umrüstungsarbeiten an den Klimakanälen durchgeführt wurden, ergaben die vom TÜV durchgeführten Messungen erhebliche Belastungen der Luft mit Asbestfasern. Die Gutachter des TÜV Rheinland kamen zu dem Schluß, die Montagearbeiten sofort einzustellen, nachdem sie bei simulierten Arbeitsvorgängen Messungen durchführten, die außerordentlich hohe Asbestfaserkonzentrationen ergaben. Personenbezogen am Monteur entsprach dies einer Faserkonzentration von $370\,000$ bis $850\,000\text{ F/m}^3$, im Arbeitsbereich von $186\,000$ bis $310\,000\text{ F/m}^3$, im Flureingangsbereich von $184\,000$ und selbst in einem benachbarten Büro noch von über $11\,000\text{ F/m}^3$. Trotz dieser Situation erklärte das Finanzbauamt Mitte November, im Haushaltsjahr 1988 seien nicht mehr genügend Mittel vorhanden, um noch im laufenden Jahr alle betroffenen Flure reinigen zu lassen. Der zur Verfügung stehende Finanzierungsrahmen lasse auch nach erfolgter Reinigung Kontrollmessungen nur in einigen Geschossen zu.

Der TÜV setzte nun bei der Frage „Sanierung: Ja oder Nein?“ die Kriterienliste der vom Institut für Bautechnik in Berlin herausgegebenen Broschüre „Spritzasbest und ähnliche Asbestprodukte“ ein. Diese Liste läßt bekanntlich eine Beurteilung der Situation zu, die nicht allein von einer Momentaufnahme einer Messung abhängig ist, sondern sich am Zustand der verschiedenen eingebauten Asbestprodukte orientiert. Danach kam der TÜV am 21. Dezember 1988 zu folgender Bewertung: „Für das Gebäude der Deutschen Welle ergeben sich in Abhängigkeit des Raumes bis zu 93 Bewer-

tungspunkte, d. h. eine Sanierung ist dringend erforderlich. Produkte mit mindestens 80 Punkten stellen nach dem derzeitigen Erkenntnisstand im Normalfall eine konkrete Gesundheitsgefahr für den Nutzer der Räume dar."

Trotz dieser klaren Beurteilung konnte sich der Hausherr des Gebäudes – der Bundesinnenminister – nicht dazu verstehen, im Interesse der Gesundheit der Mitarbeiter der Deutschen Welle eine sofortige Sanierung zu beschließen.

Nachdem der Hausherr des Senders sich auch nach Einholung weiterer Fachmeinungen und Gutachten noch immer nicht zu einer totalen und sofortigen Sanierung entschließen konnte, gab die im Personalrat der Deutschen Welle führende damalige Gewerkschaft, die Rundfunk-Fernseh-Film-Union (RFFU) in der IG Medien, bei dem Bremer Arbeitsrechtler Prof. Dr. Wolfgang DÄUBLER ein Rechtsgutachten in Auftrag. Dieses Gutachten sollte die Frage klären, ob eine Arbeitseinstellung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wegen Asbestemissionen möglich ist.

In diesem Gutachten kam Däubler zusammenfassend zu folgendem Ergebnis:

1. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, die Beschäftigten der Deutschen Welle vor jeder Form von Asbestemissionen zu schützen.
2. Diese Pflicht ist sofort zu erfüllen; noch länger zu warten, würde die Situation nur verschlimmern.
3. Solange der Arbeitgeber seiner Pflicht nicht nachkommt, können die Arbeitnehmer ihre Arbeitsleistung gemäß § 273 BGB zurückhalten.
4. Die Ausübung des Zurückbehaltungsrechts kann auch gemeinsam erfolgen und sollte ausdrücklich als solche bezeichnet werden. Personalrat und Gewerkschaft können die gemeinsame Ausübung organisieren.
5. Wenn die Arbeitnehmer ihre Arbeitsleistung auf der Grundlage des § 273 BGB zurückhalten, bleibt der Lohnanspruch

nach allgemeiner Auffassung während dieser Zeit erhalten.

6. Die Arbeit kann so lange verweigert werden, bis die Gefahr beseitigt, d. h. der Arbeitgeber zu einem rechtmäßigen Verhalten zurückgekehrt ist.

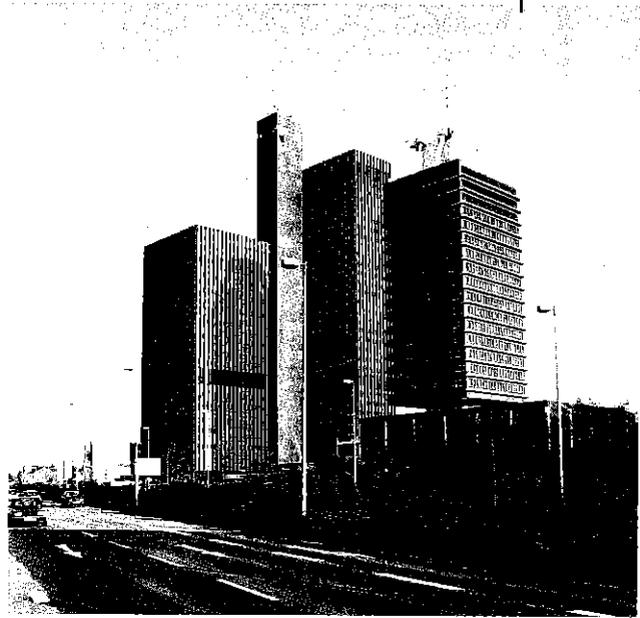


Abb. 1: Die „Deutsche Welle“ in Köln

7. Zulässig ist, die vorhandenen Möglichkeiten nur teilweise auszuschöpfen; die Arbeitseinstellung kann auf einige Stunden oder einen Arbeitstag befristet oder auf solche Beschäftigte beschränkt werden, die in besonderer Weise gefährdet sind.

(Das Gutachten ist in AeB 1989 136–141 veröffentlicht).

Nach erheblichem öffentlichen Druck wurde Anfang 1989 ein Planungsauftrag für die Sanierung der Deutschen Welle gegeben. Diese Sanierung wird sich über mehrere Jahre hinziehen, da sie jeweils in Teilstücken durchgeführt werden soll.²⁹

Original, eine Durchschrift oder eine Fotokopie zu überlassen sind.³⁰

Von seinem Gegenstand her bezieht sich das Auskunftsrecht auf alle Sachgebiete, deren Kenntnis für die praktische Betriebsratsarbeit bedeutsam sein kann. Dazu gehört selbstredend schon mit Rücksicht auf § 87 Abs. 1 Ziffer 7 BetrVG auch der Arbeitsschutz einschließlich der mit Asbest zusammenhängenden Fragen. Auf das Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses kann sich der Arbeitgeber auch hier nicht berufen.³¹

Nach bisheriger Rechtsprechung erfaßt das Auskunftsrecht nach § 80 Abs. 2 BetrVG nur Informationen, die beim Arbeitgeber vorhanden oder unschwer beschaffbar sind. Der Betriebsrat soll dagegen nicht verlangen können, daß Meßgeräte aufgestellt werden, um die Lärmbelastigung (oder die Schadstoffbelastung) am Arbeitsplatz festzustellen.³² Dies mag nach dem Gesetzeswortlaut in der Tat schwer zu begründen sein, doch könnte man dem Betriebsrat das Recht einräumen, selbst Messungen vorzunehmen und die dafür notwendigen Geräte zum Geschäftsbedarf nach § 40 Abs. 2 BetrVG zu rechnen.³³ Folgt man dem nicht, so stellen wenigstens die Überwachungs- und Messungspflichten des Arbeitgebers nach § 18 GefStoffV einen gewissen Ausgleich dar. Abschriften der Meßprotokolle sind dem Betriebsrat (genau wie dem Personalrat) nach § 21 Abs. 3 GefStoffV auf Verlangen zu überlassen. Bei Überschreitung von MAK- und TRK-Werten oder der Auslöseschwelle ist der Betriebs- bzw. Personalrat nach § 21 Abs. 2 GefStoffV unverzüglich unter Angabe der Gründe zu unterrichten. Weiter enthält § 21 Abs. 1 eine Reihe zusätzlicher Informationspflichten. Notfalls kann sich der Betriebsrat an die Gewerbeaufsicht oder den technischen Aufsichtsdienst der Berufsgenossenschaften wenden, um sicherzustellen, daß das Arbeitsschutzrecht (einschließlich der Informationspflichten) im Betrieb in vollem Umfang beachtet wird.

Der Betriebsrat kann seine Informationsrechte im sog. Beschlußverfahren geltend machen, wobei auch eine einstweilige Verfügung möglich ist.³⁴ Das Beschlußverfahren ist nicht mit Gerichtskosten verbunden, weniger förmlich als ein normales Urteilsverfahren und endet mit einem „Beschluß“, der dem Arbeitgeber gegenüber im

Wege der Zwangsvollstreckung durchgesetzt werden kann. Der Betriebsrat darf sich von einem Rechtsanwalt oder einem Rechtssekretär der Gewerkschaft vertreten lassen, was bei allen nicht ganz einfach gelagerten Fällen sinnvoll ist. Die Anwaltskosten trägt der Arbeitgeber auch dann, wenn der Betriebsrat in der Sache selbst nicht durchdringt, es sei denn, der Betriebsrat hätte „mutwillig“ gehandelt.³⁵ Dies wird nur dann angenommen, wenn kein vernünftiger Mensch die Gerichte bemüht hätte.

Durchsetzung von Ansprüchen der Arbeitnehmer

Entschädigungsverfahren auf Anerkennung asbestbedingter Erkrankungen sind Spiegelbilder umweltbedingter Zerstörung von Leben und Gesundheit; zugleich legen sie die schwerwiegenden Mängel des Berufskrankheitenrechts und seiner Anwendung durch die Berufsgenossenschaften offen. Nicht nur beim Asbest, sondern bei allen Gefahrstoffen in der Arbeitsumwelt und in der Umwelt überhaupt setzen Entschädigungsverfahren entscheidende Impulse für die Ergreifung präventiver Maßnahmen. Leider erzeugen in vielen Fällen erst Kranke und Tote den notwendigen politischen Handlungsdruck.

Die Erfahrungen des DGB zum Thema „Asbest“ in den letzten 20 Jahren haben gezeigt, daß zur Verwirklichung der Ansprüche von Arbeitnehmern oder ihrer Hinterbliebenen Aktionen auf verschiedenen Ebenen durchgeführt werden müssen. Neben dem offensiven Geltendmachen von Ansprüchen im sozialrechtlichen Anerkennungsverfahren gehört hierzu vor allem die Darstellung der Mißstände in den Medien und im politischen Raum.

VON DER „HYSTERIE“ ZUM UMWELTKREBS NR. 1

Seit 1970 gab es von seiten des DGB³⁶ und der Einzelgewerkschaften³⁷ immer wieder Anläufe, eine bundesweite Anti-Asbest-Kampagne mit dem Ziel des Ersatzes und des Verbotes von Asbest zu starten. So versuchte der DGB beispiels-