

50 Jahre Ausschuss für Gefahrstoffe – eine Erfolgsgeschichte

R. Pipke, A. Niesert

ZUSAMMENFASSUNG In diesem Jahr hat der Ausschuss für Gefahrstoffe (AGS) sein 50-jähriges Bestehen gefeiert. Er wurde 1972 als Ausschuss für gefährliche Arbeitsstoffe gegründet und berät seitdem das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in allen Fragen des Schutzes der Beschäftigten vor Gefahrstoffen am Arbeitsplatz. Die wichtigsten Beratungsergebnisse werden für die Fachöffentlichkeit in Technischen Regeln für Gefahrstoffe (TRGS) aufbereitet. Dabei reicht das Spektrum von der Gefährdungsbeurteilung über Schutzmaßnahmen, Themen des Brand- und Explosionsschutzes bis hin zu Grenzwerten. In seiner Rolle als pluralistisch besetztes Gremium hat der AGS in seiner Geschichte immer wieder wichtige Impulse für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen gesetzt. Beginnend mit Regelungen zu Benzol über Asbest bis zum Risikokonzept für krebserzeugende Arbeitsstoffe, sind es heute auch europäische Themen, zu denen die Expertise des AGS gefragt ist.

Von Regelungen zu Benzol bis zur Chemikalienstrategie

Seit 50 Jahren gibt es den Ausschuss für Gefahrstoffe (AGS): Sein Vorläufer konstituierte sich am 18. Januar 1972 als Ausschuss für gefährliche Arbeitsstoffe (**Bild 1**), der in der Verordnung über gefährliche Arbeitsstoffe rechtlich verankert wurde [1]. Seitdem berät er das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in allen Fragen des Schutzes vor Gefahrstoffen. Schon in der Anfangszeit wurden Fragen zu bedeutenden Gefahrstoffen wie Benzol, Vinylchlorid oder Tetrachlorkohlenstoff beantwortet, um den Arbeitsschutz zu stärken [2]. Ein später – und noch heute – diskutiertes Thema war Asbest. Wurden Asbestfasern zunächst als wertvolles, vielfältig einsetzbares Material hochgeschätzt, so kehrte sich dies in den 1980er-Jahren um. Nach intensiven Diskussionen und Beratungen im AGS wurde 1993 das nationale Asbestverbot beschlossen [3]. Fortan durfte dieses vielfach vor allem beim Bau eingesetzte Material nicht mehr verwendet werden. Das Verbot ergänzten flankierende Maßnahmen wie Regelungen für zulässige Abbruch-, Sanierungs- und Instandsetzungsarbeiten in der Gefahrstoffverordnung (GefStoffV) und in Technischen Regeln. Damit einher ging die Hoffnung, dass durch das Einatmen von Asbestfasern hervorgerufene berufsbedingte Krebserkrankungen abnehmen würden. Leider hat sich diese Annahme nur zum Teil bestätigt. Nach wie vor ist die Mehrheit der

50 years of the Committee for Hazardous Substances – a success story

ABSTRACT This year, the Committee for Hazardous Substances (AGS) celebrated its 50th anniversary. It was founded in 1972 and since then has advised the German Federal Ministry of Labour and Social Affairs on all issues relating to the protection of employees from hazardous substances in the workplace. The most important results of the consultations are prepared for professionals in occupational safety and health in technical rules for hazardous substances. The spectrum ranges from risk assessment and protective measures to fire and explosion protection and limit values. In its role as a pluralistic body, the AGS has repeatedly provided important impact for the improvement of working conditions throughout its history. Starting with regulations on benzene and asbestos or the risk concept for carcinogenic substances, European topics are also in demand for the AGS's expertise today.

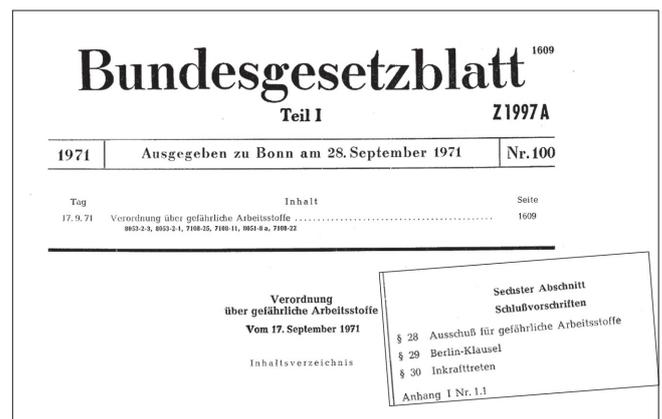


Bild 1 Einrichtung des Ausschusses für gefährliche Arbeitsstoffe BAuA.
Grafik: Autor

berufsbedingten Todesfälle durch Krebserkrankungen auf Tätigkeiten mit Asbest zurückzuführen [4]. Beim Bauen im Bestand ist Asbest an vielen Stellen vorhanden, da Asbestfasern unter anderem in Putzen, Fliesenklebern oder auch Spachtelmassen verwendet wurden. Bei jeder Sanierung älterer Gebäude können daher Asbestfasern freigesetzt werden. Hier hilft nur, Regelungen für das Bauen im Bestand weiter zu konkretisieren und Arbeitgeber und Beschäftigte für die Risiken zu sensibilisieren. Beide Ziele



Bild 2 Podiumsdiskussion bei der Veranstaltung zum 50-jährigen Bestehen des AGS. Foto: BMAS/H. C. Plambeck

wurden im Rahmen des Nationalen Asbestdialogs verfolgt, der zwischen 2017 und 2020 unter Beteiligung von AGS-Mitgliedern stattfand. Das Ergebnis der Asbestdialoge fließt nun in die GefStoffV ein, deren Änderung durch das BMAS vorbereitet wird.

Der AGS hat viele andere für den Arbeitsschutz wichtige Themen angestoßen – und dabei nicht nur in Deutschland, sondern auch in der Europäischen Union (EU) beraten. Auch hier ist Asbest ein Beispiel – erstmals hat sich gezeigt, dass es bei Themen auf EU-Ebene und in Deutschland ein Wechselspiel gibt: EU-Themen wirken sich auf die Arbeit und Regelungen in Deutschland aus, aber auch umgekehrt kann sich Deutschland bei den Diskussionen auf EU-Ebene einbringen. So wurde das nationale Asbestverbot mit Unterstützung anderer Mitgliedstaaten 2005 auch in der EU eingeführt [5]. Weitere Beispiele sind Technische Regeln, die bei der Erarbeitung von EU-Leitfäden als Grundlage herangezogen werden, wissenschaftliche Begründungen für die Grenzwertsetzung, das Risikokzept für krebserzeugende Gefahrstoffe oder auch die Stellungnahme des AGS zur EU-Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit.

Die Arbeit des AGS im europäischen Kontext

Am 10. Mai 2022 hat der AGS sein 50-jähriges Jubiläum offiziell gefeiert. Dabei wurden unter dem Titel „Die Arbeit des AGS im europäischen Kontext“ sowohl erzielte Erfolge als auch die Zukunft des AGS im europäischen Umfeld unter vielen Gesichtspunkten beleuchtet.

Ausgangspunkt für die Veranstaltung war ein Beitrag von *Stefan Olsson*, Abteilungsleiter in der Generaldirektion Beschäftigung bei der Europäischen Kommission (EU-Kommission). Zu Beginn wies er auf die jüngeren Änderungen der Krebsrichtlinie hin, bei denen durch die Setzung weiterer bindender Grenzwerte Verbesserungen beim Schutz der Beschäftigten vor krebserzeugenden und reproduktionstoxischen Stoffen erzielt wurden. Andere aus Sicht des Arbeitsschutzes wichtige Grenzwerte für Stoffe wie Asbest befinden sich in der Diskussion zwischen den europäischen Institutionen. Bei der Erarbeitung der vierten Änderung der Krebsrichtlinie [6], die schließlich im März 2022 in Kraft trat, zeigte sich deutlich, dass der Austausch zwischen den EU-Institutionen – Kommission, Rat und Parlament sowie dem beratenden Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit – deutlich werden muss, um die in Kürze anstehenden Verhandlungen über Änderungen von Richtlinien einvernehmlicher zu gestalten. Dies stellt eine besondere Herausforderung dar, weil komplizierte Sachverhalte oftmals auch für Nicht-Experten verständlich und nachvollziehbar dargestellt werden müssen. Mit Blick auf die Arbeit des AGS betonte *Olsson*, dass der fachliche Input ausdrücklich erwünscht ist und auch größer werden kann, um europäische Diskussionen mit dem Renommee des AGS auf eine breitere Basis zu stellen.

In ihrem Impulsbeitrag der Sozialpartner ging *Annika Wörsdörfer* als stellvertretende Vorsitzende des AGS zunächst auf ein Highlight der AGS-Arbeit ein: das Risikokzept für krebserzeugende Gefahrstoffe [7]. Diese auch als Ampelmodell bezeichnete Vorgehensweise macht Krebsrisiken durch Gefahrstoffe für Ar-

beitgeber und Beschäftigte transparent und sorgt mit einem gestuften Maßnahmenkonzept dafür, die Exposition am Arbeitsplatz in Richtung eines gesellschaftlich akzeptierten Risikos (Grünbereich) zu senken. Demgegenüber stützt sich die EU-Regulierung noch auf bindende Grenzwerte für krebserzeugende Gefahrstoffe. Diese repräsentieren je nach Stoff große Unterschiede in den Risiken für die Beschäftigten. Zudem sind die verbleibenden Risiken bei den EU-Grenzwerten für Arbeitgebende und Beschäftigte nicht erkennbar [8]. Die weiteren Ausführungen von *Wörsdörfer* bezogen sich auf aktuelle europäische Diskussionen der Stoffregulation. So kritisierte sie beispielsweise den auf einer Stoffeigenschaft beruhenden, gefahrenbasierten Ansatz (Hazard) zum Schutz gewerblicher Anwender (im Wesentlichen kleine und mittlere Unternehmen, KMU) anstelle des im Arbeitsschutz üblichen risikobasierten Ansatzes. Gewerbliche Anwender sollen Verbrauchern gleichgestellt werden und nur noch unter bestimmten Bedingungen Tätigkeiten mit besorgniserregenden Gefahrstoffen durchführen dürfen. Mit Blick auf die Zukunft hob *Wörsdörfer* hervor, dass der AGS in seiner langen Geschichte gute Erfahrungen mit den TRGS gesammelt habe und empfahl etwas Vergleichbares für die europäische Ebene, z. B. in Form spezifischer Leitfäden. Auch das Monitoring der Wirksamkeit von Arbeitsschutzmaßnahmen sei ein wichtiges Zukunftsthema für alle Beteiligten.

Aktuelle Herausforderungen der Ausschussarbeit

Schwerpunkt der Jubiläumsveranstaltung war eine Podiumsdiskussion, die *Isabel Rothe*, Präsidentin der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), mit *Olsson* und Vertretern/-innen der im AGS repräsentierten Gruppen (Arbeitgeber, Beschäftigte, Länder, Unfallversicherungsträger und Wissenschaft) sowie des BMAS führte (Bild 2). In seinem Eingangsstatement wies *Olsson* darauf hin, dass sich die EU-Dynamik durch den Brexit spürbar verändert hat. An die Adressen von Deutschland und Frankreich, aber auch die anderen Mitgliedstaaten richtete er den Wunsch, mehr beizutragen und die Generaldirektion Beschäftigung bei ihrem Bemühen um eine Verbesserung des Arbeitsschutzes zu unterstützen. Der AGS könne hier wertvolle Beiträge leisten.

Mit Bezug auf den Impulsvortrag von *Wörsdörfer* unterstützten die übrigen Podiumsteilnehmer die ablehnende Haltung gegenüber einem Hazard-basierten Ansatz. Die Erfahrungen aus 50 Jahren Ausschussarbeit hätten gezeigt, dass auch gewerbliche Anwender sicher mit Gefahrstoffen umgehen können, wenn sie die Regelungen des Arbeitsschutzes sachgerecht anwenden.

In diesem Zusammenhang wurde ein kritischer Blick auf die TRGS gerichtet. Über die Jahre sind sie umfangreicher und anspruchsvoller geworden. Das unbestritten hohe fachliche Niveau ist nicht immer einfach in die Praxis zu kommunizieren. Gerade für die Beschäftigten sind weitere Lösungen nötig, um auf Gefährdungen aufmerksam zu machen und sicheres Arbeiten zu unterstützen. Dazu gehören z. B. die europäische Initiative „Roadmap on Carcinogens“ oder das Arbeitsprogramm „Sicherer Umgang mit krebserzeugenden Gefahrstoffen“ der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA) – beides Aktivitäten, die sich dem Kampf gegen berufsbedingte Krebserkrankungen verschrieben haben [9; 10]. Aus Sicht des BMAS erfüllen hier die

Mitglieder des AGS zwei Funktionen: Zum einen beraten sie das Ministerium in vielen für den Arbeitsschutz wichtigen Fragestellungen, zum anderen wirken sie als Multiplikatoren für die Kommunikation in die Praxis in ihren jeweiligen Bereichen. Beiden Aufgaben kommt eine hohe Bedeutung zu.

Auch aus einem anderen Blickwinkel reichen TRGS allein nicht aus. Einig waren sich die Podiumsteilnehmenden in der Bewertung der Überwachung von Arbeitsvorschriften und -regeln. Beobachtungen auf europäischer Ebene und Entwicklungen im deutschen Vollzug zeigen, dass die Überwachungskapazitäten in den letzten Jahren immer weiter reduziert wurden. Aber nur mit einer funktionierenden Überwachung können TRGS ihre volle Wirkung in der Praxis entfalten. Zumindest in Deutschland haben die Erfahrungen in der Corona-Pandemie und mit den teilweise eklatanten Arbeitsschutzmängeln in bestimmten Branchen zu einem Umdenken geführt. Durch das Inkrafttreten des Arbeitsschutzkontrollgesetzes wird die Aufsicht durch die Bundesländer mittelfristig wieder gestärkt.

Beispiel SARS-CoV-2

Am Beispiel der Einstufung von SARS-CoV-2 wurde ein weiterer Aspekt der Kommunikation diskutiert. Die Kommunikation von Risiken muss auch zu einer gewissen Risikokompetenz führen. SARS-CoV-2 wurde zunächst in Deutschland und kurze Zeit später auf EU-Ebene als Infektionserreger in Risikogruppe 3 eingestuft. Diese Einstufung ist aus wissenschaftlicher Sicht angemessen. Trotzdem gab es im Nachgang intensive Diskussionen mit dem EU-Parlament und mit Stakeholdern, dass doch eine Umstufung in die höchste Risikogruppe 4 ein höheres Maß an Sicherheit versprechen würde. In diesem Fall hat Deutschland die EU-Kommission durch ausführliche Stellungnahmen unterstützt, um bei der Einstufung in Risikogruppe 3 zu bleiben. Hier bietet sich ein Vergleich mit der Umsetzung von Grenzwerten im Gefahrstoffbereich an: Ist ein gesundheitsbasierter Wert nach dem Stand der Wissenschaft abgeleitet, reicht dessen Einhaltung. Eine weitere Absenkung bringt in diesem Fall keinen zusätzlichen Nutzen für die Gesundheit der Beschäftigten.

Ein weiteres Thema im Panel war die Schnittstelle zwischen Arbeitsschutz und der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals, REACH). Mit der Setzung von Arbeitsplatzgrenzwerten über REACH-Beschränkungen begann vor einigen Jahren eine diesbezügliche Diskussion, die immer noch anhält. Durch eine Änderung der Rolle des Risikobewertungsausschusses der Europäischen Chemikalienagentur bei der Grenzwertsetzung wurden wichtige Punkte geklärt. Dennoch erging aus der Runde der Wunsch an den Vertreter der EU-Kommission, die Setzung von Grenzwerten weiterzuentwickeln und insbesondere das Verhältnis von harmonisierten Derived No Effect Level (DNEL) zu Arbeitsplatzgrenzwerten zu klären. Während hierzu noch keine klaren Vorstellungen bekannt sind, ist die Entwicklung eines risikobasierten Ansatzes für die Ableitung von Grenzwerten für krebserzeugende Gefahrstoffe auf europäischer Ebene ein Stück vorangekommen. Die EU-Kommission wird in Kürze Perspektiven für ein europäisches Konzept an den Beispielen aus den Niederlanden und Deutschland diskutieren. Anlass ist eine entsprechende Verpflichtung aus der letzten Änderung der Krebsrichtlinie im März dieses Jahres [6].

Resümee

In der Zusammenfassung der Veranstaltung wies der Autor darauf hin, dass die Aufgabenbeschreibung des damaligen Ausschusses für gefährliche Arbeitsstoffe wegweisend war, da sie sich in sehr ähnlicher Form noch immer in den aktuellen Rechtsverordnungen wiederfindet. Viele Themen hat der AGS erfolgreich bearbeitet und abgeschlossen. Hier seien Benzol oder Künstliche Mineralfasern beispielhaft erwähnt. Andere Themen wie Asbest oder Blei sind „Dauerbrenner“. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Sie sind als Stoffe weit verbreitet, haben lange Latenzzeiten der Entstehung von Erkrankungen oder die Erkenntnisse zu möglichen Gefährdungen entwickeln sich immer weiter. Natürlich haben sich auch über die Jahre die Maßstäbe verändert, ab wann eine Schädigung der Gesundheit beginnt und was als Risiko von der Gesellschaft akzeptiert wird. Mit Blick auf das Thema der Jubiläumsveranstaltung steht die Tür zu mehr europäischem Engagement offen. Erste Schritte dazu hat der AGS bereits vollzogen, indem er sich als Ausschuss in die Diskussionen zur Chemical Strategy for Sustainability (Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit) [11] aktiv einbringt. Zum Abschluss der 50-Jahr-Feier übergab *Wörsdörfer* als stellvertretende AGS-Vorsitzende dem EU-Kommissions-Vertreter *Olsson* ein entsprechendes, einvernehmlich im Ausschuss verabschiedetes Positionspapier.

Ausblick

Die EU-Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit ist ein wichtiger Baustein des European Green Deal der EU-Kommission. Sie vereint viele regulatorische Einzelmaßnahmen unter einem Dach mit dem Ziel, die EU für Mensch und Umwelt schadstofffrei zu gestalten. Dabei gilt es sicherzustellen, dass die Ziele der Chemikalienstrategie das übergeordnete Ziel des European Green Deal, Klimaneutralität zu erreichen, sowie die Ziele der deutschen G7-Präsidentschaft unterstützen. Das ist nicht immer einfach. So werden z. B. auf dem Gebiet der Herstellung von Batterien zum Speichern von Energie weiterhin Gefahrstoffe (Metalle) benötigt, die derzeit nicht zu ersetzen sind, aber gleichzeitig aus den Stoffkreisläufen entfernt werden sollen. Der Arbeitsschutz ist aber auch gefordert, wenn neue Arbeitsplätze im Bereich der erneuerbaren Energien entstehen oder bestehende Arbeitsplätze in der Recyclingindustrie ausgeweitet werden sollen (z. B. im Rahmen der Elektromobilität). Hier ist der AGS gefragt, sich aktiv in die europäischen Diskussionen einzubringen. Dabei gilt es, die in Deutschland und der EU bereits vorhandenen guten Arbeitsbedingungen zu erhalten, kontinuierlich zu verbessern und an die

neuen Herausforderungen anzupassen. Mit der Expertise von 50 Jahren pluralistischer konstruktiver Diskussion ist der AGS für diese und andere zukünftige Aufgaben sehr gut aufgestellt. ■

Literatur

- [1] Verordnung über gefährliche Arbeitsstoffe vom 17. September 1971. BGBl Teil I (Z 1997) Nr. 100, S. 1 609.
- [2] Erste Arbeitsergebnisse, Arbeitsschutz 6/1976. Hrsg.: Ausschuss für gefährliche Arbeitsstoffe, S. 195.
- [3] Verordnung zur Novellierung der Gefahrstoffverordnung, zur Aufhebung der Gefährlichkeitsmerkmalverordnung und zur ersten Änderung der Verordnung zum Sprengstoffgesetz, 26.10.1993. BGBl Jahrgang 1993 Teil I, S. 1782.
- [4] *Takala, J.*: Eliminating Occupational Cancer. *Industrial Health* 53 (2015) Nr. 4, S. 307.
- [5] Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates (REACH), Artikel 67 in Verbindung mit Anhang XVII, Nr. 6 (Asbestfasern).
- [6] Directive (EU) 2022/431 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2022 amending Directive 2004/37/EC on the protection of workers from the risks related to exposure to carcinogens or mutagens at work. Official Journal of the European Union (2022) EU-Kommission. www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32022L0431
- [7] TRGS 910 Risikobezogenes Maßnahmenkonzept für Tätigkeiten mit krebserzeugenden Gefahrstoffen. Hrsg.: Ausschuss für Gefahrstoffe (AGS). GMBI. 7 (2022), S. 162. www.baua.de/DE/Angebote/Rechtstexte-und-Technische-Regeln/Regelwerk/TRGS/TRGS-910.html
- [8] *Wilmes, A., Berghaus, M., Kuhlbusch, T. A. J., Pipke, R.*: A Harmonised Risk-based Approach for the Carcinogens and Mutagens Directive. Gefahrstoffe 81 (2021) NR. 11-12, S.471-475.
- [9] Plattform Roadmap on Carcinogens. www.roadmaponcarcinogens.eu/
- [10] Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie, Arbeitsprogramm „Sicherer Umgang mit krebserzeugenden Gefahrstoffen“. https://www.gda-portal.de/DE/Betriebe/Krebs-am-Arbeitsplatz/Krebs-am-Arbeitsplatz_node.html
- [11] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit – Für eine schadstofffreie Umwelt, Brüssel 2020.



Dr. rer. nat. Rüdiger Pipke

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), Dortmund.
Foto: Autor

Dr. rer. nat. Adelheid Niesert

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Bonn.