©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Stand der Chemikaliengesetzgebung

L. Heigl

1. Einleitung

Der Schutz des Menschen und seiner Umwelt vor gefährlichen Auswirkungen von Chemikalien ist in den letzten Jahren zunehmend in den Mittelpunkt der Umweltdiskussion gerückt. Diese Diskussion hat kürzlich mit der Beschlußfassung über ein Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Kurzbezeichnung: Chemikaliengesetz) einen vorläufigen Abschluß gefunden. Das am 16.9.1980 ausgefertigte Gesetz wird am 25.9.1980 im Bundesgesetzblatt Nr. 58 verkündet werden.

2. Ausgangslage

Zur umweltpolitischen Grundsituation, aus der heraus das Gesetz entstanden ist, kann ich mich im Hinblick auf die bereits gehaltenen Fachreferate kurz fassen; ich will sie lediglich noch einmal schlagwortartig in Erinnerung rufen.

- Chemische Stoffe sind für praktisch alle Lebensbereiche von Bedeutung, ihre Verwendung ist aus unserem täglichen Leben nicht mehr wegzudenken.

- Produktion und Verwendung chemischer Stoffe können erhebliche Risiken für Mensch und Umwelt in sich bergen.

- Chemische Produktion zum Nullrisiko ist nicht möglich, so daß in jedem Fall ein Restrisiko in Kauf zu nehmen ist. Dies trifft aber für andere technische Bereiche ebenso zu.

Das gesetzgeberische Problem bestand und besteht darin, das in Kauf zu nehmende Restrisiko auf einen vertretbaren Umfang zu beschränken.

Der deutsche Gesetzgeber hat lange Zeit aus dem Fortschritt der chemischen Produktion und aus den zunehmenden wissenschaftlichen Erkenntnissen über Ausbreitung und Wirkungen chemischer Stoffe keine ausreichenden Konsequenzen gezogen. Das geltende Recht enthält zwar eine Vielzahl von Regelungen zum Schutz vor gefährlichen Stoffen. Wie eine Analyse der einschlägigen Bestimmungen, z.B. im Pflanzenschutz- und Düngemittelrecht, im Arzneimittel- und Lebensmittelrecht oder im Arbeitsschutz-, Immissionsschutz- und Abfallbeseitigungsrecht, zeigt, können diese keinen umfassenden Schutz gewährleisten.

- Die Zielsetzungen der vorhandenen Gesetze beschränken sich zu einem erheblichen Teil auf den Gesundheits- und den Arbeitsschutz. Soweit sie auch dem Umweltschutz dienen, ist festzustellen, daß nur ein Teil der Regelungen einen umfassenden Umweltschutz ermöglicht.

Ein anderer Teil der Vorschriften beschränkt sich auf bestimmte Umweltmedien, z.B. auf das Wasser, das Wasserhaushaltsgesetz und das Abwasserabgabengesetz.

Wie bereits die genannten Gesetzesüberschriften andeuten und wie insbesondere die jeweiligen Norminhalte selbst erkennen lassen, beschränkt sich der Anwendungsbereich der geltenden Gesetze darüberhinaus häufig nur auf einzelne chemische Produkte oder Produktklassen sowie auf bestimmte Verwendungs- bzw. Risikoarten.

- Hinzu kommt, daß die vorhandenen Regelungen auch insofern deutliche Lücken aufweisen, als die weitaus überwiegende Zahl aller Chemikalien keiner oder keiner nennenswerten Präventivkontrolle unterliegt.

Dies bedeutet, daß die Eingriffsmöglichkeiten von Gesetzgeber und Verwaltung auf ein Reagieren auf bereits eingetretene Schäden oder das Bekanntwerden der Gefährlichkeit von bereits in Verkehr gebrachten Chemikalien beschränkt ist.

Die wissenschaftlichen Erkenntnisse haben gezeigt, daß die vorhandenen Beschränkungen den von Chemikalien ausgehenden Gefahren für Mensch und Umwelt nicht ausreichend Rechnung tragen.

Umfassender Umweltschutz verlangt aber neben dem Gesundheits- und Arbeitsschutz

- den Schutz und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen, insbesondere der Luft, des Bodens, des Wassers sowie der Tier- und Pflanzenwelt,

- die Wahrung oder Widerherstellung des ökologischen Gleichgewichts sowie

- die Sorge für eine gesunde und saubere Umwelt.

3. Erlaß des Chemikaliengesetzes

Um der Lösung dieser Probleme näherzukommen, legte die Bundesregierung am 17. August 1979 den Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz) vor mit dem Ziel, die vorhandenen Regelungslücken zu schließen und Mensch und Umwelt besser als bisher vor gefährlichen Stoffen zu schützen.

- Entscheidender Anstoß für die Vorbereitung des Gesetzentwurfs dürften die Vorarbeiten zu der inzwischen vorgenommenen 6. Änderung der EG-Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe gewesen sein, die als neue Regelung die Anmeldung chemischer Stoffe brachte.

In diesem Zusammenhang muß daran erinnert werden, daß EG-Richtlinien für die Mitgliedsstaaten verbindlich sind.

- Maßgeblich war darüberhinaus sicherlich auch, daß eine Reihe anderer Staaten über gesetzliche Regelungen zum Schutz des Menschen und der Umwelt vor gefährlichen Stoffen verfügte. 1973 erließen Schweden und Japan ein Chemikaliengesetz, 1975 Kanada, 1976 Norwegen und die USA, 1977 Frankreich.

- Schließlich dürften auch handelspolitische Erwägungen eine Rolle gespielt haben.

Von der Vorlage des Gesetzes bis zur Beschlußfassung durch den Deutschen Bundestag am 25. Juni 1980 ist nur eine relativ kurze Zeit vergangen. Das Gesetz soll am 1. Januar 1982 und, soweit es Ermächtigungen zum Erlaß von Verordnungen enthält, am Tag nach der Verkündung in Kraft treten.

4. Zielsetzung und Zweckbestimmung

Zweck des Chemikaliengesetzes ist es, durch Verpflichtung zur Prüfung und Anmeldung von Stoffen und zur Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung gefährlicher Stoffe und Zubereitungen, durch Verbote und Beschränkungen sowie durch besondere giftrechtliche und arbeitsschutzrechtliche Regelungen den Menschen und die Umwelt vor den schädlichen Einwirkungen gefährlicher Stoffe zu schützen.

Dem umfassenden Zweck des Schutzes von Mensch und Umwelt entspricht der systematische Ansatz des Gesetzes. Das Chemikaliengesetz ist ein Stoffgesetz.

Das bedeutet:

- Die gesetzlichen Regelungen setzen primär beim chemischen Stoff selbst und bei den von ihm möglicherweise ausgehenden Gefahren an.

- Dieser stoffbezogene Ansatz ist neu. Er bietet eine sinnvolle Ergänzung zu bestehenden Regelungen mit medienbezogenem Ansatz, weil hier die Kontrolle als Querschnittsaufgabe gesehen wird.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

- Der Stoffbezug sichert, daß die gesamte Breite des mit dem Gesetz verfolgten Schutzzwecks über die Prüfung der potentiell gefährlichen Substanzen erreicht wird.

Der Begriff des Stoffes ist ebenso wie andere wesentliche Begriffe des Gesetzes, z.B.

- Hersteller, Einführer,
- Zubereitung,
  Einstufung,
  Inverkehrbringen,
  Verwenden,

in § 3 des Gesetzes definiert.

Stoff im Sinne des Chemikaliengesetzes ist ein chemisches Element oder eine chemische Verbindung, nicht weiter be- oder verarbeitet, einschließlich der Verunreinigungen und der für die Vermarktung erforderlichen Hilfsstoffe.

5. Wesentliche Regelungen

Die wesentlichen Regelungen, mit denen der Gesetzeszweck erreicht werden soll, sind

- die Verpflichtung zur Prüfung und Anmeldung von Stoffen,
- die Verpflichtung zur Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung gefährlicher Stoffe und Zubereitungen,
- die Ermächtigung der staatlichen Behörden, die Herstellung, das Inverkehrbringen oder die Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe und Zubereitungen zu beschränken oder zu verbieten,
- besonders giftrechtliche und
  besondere arbeitsschutzrechtliche Bestimmungen.

Der Gesetzesrahmen geht insoweit über die ersten vom Bundesminister des Innern erarbeiteten Entwürfe eines reinen Umweltchemikaliengesetzes hinaus, als auch der vom Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit erarbeitete Entwurf eines Bundesgiftgesetzes sowie die überarbeiteten Regelungen des Arbeitsstoffgesetzes und die Grundlagen für eine Arbeitsstoffverordnung in das Gesetz Eingang gefunden haben.

Diese sogenannte große Lösung war bereits bei den Vorbereitungen des Gesetzentwurfs umstritten und hat letztlich auch die Verabschiedung des Gesetzes erheblich verzögert. Die Verzögerung ist umso bedauerlicher, als sie durch die Einbeziehung bereits weitgehend geregelter Materien verursacht wurde, deren Ergänzung nicht so vordringlich war wie die Regelung der Prüfung von Chemikalien auf ihre Umweltwirksamkeit, für die bislang überhaupt keine nennenswerten Vorschriften bestanden.

Die Bundesregierung hat die Einbeziehung gift- und arbeitsschutzrechtlicher Regelungen letztlich mit dem von ihr verfolgten Konzept einer Neuorientierung zu einer umfassenden Gesundheits- und Umweltpolitik hin begründet. Sie hat dabei auf die engen Wechselwirkungen zwischen Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz hingewiesen.

Die politische Entscheidung für die enge Verzahnung von Gesundheits- und Umweltschutz hat aber nichts daran geändert, daß es sich bei dem Chemikaliengesetz letztlich um ein umfassendes Umweltschutzgesetz handelt, denn auch Gesundheits- und Arbeitsschutz haben unter dem Gesichtspunkt der Verringerung von Gesamtbelastungen umwelthygienische und damit umweltschützerische Aspekte.

6. Anwendungsbereich

Bei der Beratung des Chemikaliengesetzes ist nicht nur die Abgrenzung zum Gift- und zum Arbeitsschutzrecht intensiv diskutiert worden, sondern auch die Abgrenzung zu den vorhandenen Spezialregelungen, wie z.B. zum Arzneimittel-, Pflanzenschutz- oder Lebensmittelrecht.

§ 2, der den Anwendungsbereich des Chemikaliengesetzes abgrenzt, nimmt zur Vermeidung von Überschneidungen und Doppelregelungen eine Reihe von Stoffen in unterschiedlicher Weise von den wesentlichen Vorschriften des Gesetzes aus.

Die vorgesehenen Ausnahmen betreffen vor allem Lebensmittel, Tabakerzeugnisse, kosmetische Mittel, Arzneimittel, Pflanzenbehandlungsmittel, Abfälle, Abwässer und Altöle. Die arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften des Gesetzes gelten allerdings auch für diese Stoffe.

Der Gesetzgeber ist bei den ausgenommenen Stoffen und Bereichen davon ausgegangen, daß der mit dem Chemikaliengesetz verfolgte Schutzzweck mit den einschlägigen Spezialgesetzen, bei denen es sich um weitgehend in sich abgeschlossene Regelungen handelt, die den speziellen Eigenschaften und der speziellen Verwendung der geregelten Stoffe besser gerecht werden, genausogut oder besser erreicht wird. Dabei entstand allerdings Einigkeit, daß die in den Spezialgesetzen vorgesehenen Prüfungen an den Prüfstandard des Chemikaliengesetzes angepaßt werden sollen.

7. Regelungen für neue Stoffe

Bei den Stoffen, für die das Chemikaliengesetz gilt, setzt das Gesetz in Anwendung des Vorsorgeprinzips beim Inverkehrbringen an. Stoffe sollen gründsätzlich nur auf den Markt gelangen, wenn ihre Auswirkungen auf Mensch und Umwelt geprüft worden sind.

Für Stoffe, die erstmals in Verkehr gebracht werden sollen (sogenannte neue Stoffe), gelten im wesentlichen die in §§ 4 ff normierten Regelungen:

a) der Hersteller oder Einführer hat die Stoffe grundsätzlich nach festgelegten Kriterien auf gefährliche Eigenschaften zu prüfen oder prüfen zu lassen und bei einer staatlichen Anmeldestelle anzumelden.

Dabei hat er

- die Identitätsmerkmale,
- Hinweise zur Verwendung,
- schädliche Wirkungen bei der Verwendung,
- die Menge des Stoffes, die er jährlich in Verkehr bringen oder einführen will, und
  Verfahren zur sachgerechten Beseitigung, zur möglichen Wiederverwendung und Neutralisierung anzugeben.

Ferner hat er Prüfnachweise nach § 7 vorzulegen. Einer Vorlage von Prüfnachweisen bedarf es nicht, soweit eine Prüfung des anzumeldenden Stoffes technisch nicht möglich oder nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht erforderlich ist. In diesen Fällen hat der Anmelder die Nichtvorlage zu begründen (§ 7 Abs. 2).

b) Die angemeldeten Stoffe können 45 Tage nach der Anmeldung eingeführt bzw. in Verkehr gebracht werden, es sei denn, die Anmeldestelle teilt dem Anmelder innerhalb der Anmeldefrist mit, daß eine Berichtigung oder Ergänzung der Anmeldeunterlagen nach § 6 und der Prüfnachweise nach § 7 erforderlich ist, weil die Unterlagen und Prüfnachweise eine ausreichende Beurteilung des angemeldeten Stoffes nicht zulassen. Der angemeldete Stoff darf dann erst 45 Tage nach dem Eingang der Berichtigungen oder Ergänzungen in den Verkehr gebracht werden. Rechtsbehelfe gegen die Aufforderung zur Berichtigung oder Ergänzung haben keine aufschiebende Wirkung (§ 8 Abs. 2).

c) Die hergestellten oder eingeführten Stoffe sind nach Art und Grad ihrer Gefährlichkeit einzustufen; sie sind besonders zu verpacken und zu kennzeichnen. Das Nähere regeln die §§ 13 bis 15.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

7.1 Anmeldeverfahren

Der Gesetzgeber hat sich generell für ein Anmeldeverfahren und gegen ein Zulassungsverfahren, wie es etwa für Arzneimittel gilt, entschieden.

Er hat jedoch der Bundesregierung die Möglichkeit eingeräumt, für Stoffe, die

- sehr giftig,
- giftig,
- krebserzeugend,
- fruchtschädigend,
- erbgutverändernd,
- sonst chronisch schädigend oder
- umweltgefährlich sind,

durch Rechtsverordnung eine Erlaubnispflicht vorzuschreiben, die praktisch einem Zulassungsverfahren gleichkommt (siehe § 17 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b).

Rechtlich unterscheiden sich Anmelde- und Zulassungsverfahren wie folgt:

- Beim Anmeldeverfahren sind die Einfuhr bzw. das Inverkehrbringen chemischer Stoffe grundsätzlich erlaubt; sie können jedoch beschränkt oder verboten werden, wenn das Gesetz entsprechende Eingriffsvorbehalte enthält. Beim Chemikaliengesetz sind solche Vorbehalte in § 11 Abs. 2, § 17 Abs. 1 und § 23 Abs. 2 vorgesehen.

- Beim Zulassungsverfahren sind Einfuhr bzw. Inverkehrbringen chemischer Stoffe grundsätzlich verboten; sie müssen erst durch konstitutiv wirkende Behördenentscheidung erlaubt werden.

Bereits hieraus ist ohne weiteres zu ersehen, daß der mit dem Chemikaliengesetz verfolgte Schutzzweck mit einem Zulassungsverfahren sicherlich besser erreicht würde. Gleichwohl hat sich der Gesetzgeber generell für eine weniger einschneidende Regelung entschieden,

- weil er die Verantwortung für evtl. gefährliche Wirkungen neu auf den Markt gebrachter chemischer Stoffe, die mit einem Zulassungsverfahren teilweise auf den Staat verlagert worden wäre, beim Hersteller oder Importeur belassen wollte.

Weitere Gründe waren

- daß die mit einem Zulassungssystem verbundenen Verwaltungskosten in keinem vernünftigen Verhältnis zu dem zu erwartenden zusätzlichen Nutzen stehen dürften,

- daß mit einem Zulassungsverfahren die Innovationsfähigkeit der chemischen Industrie zu stark beeinträchtigt wurde, ferner

- daß die bereits erwähnte EG-Richtlinie über das Inverkehrbringen neuer Stoffe ebenfalls nur ein Anmeldeverfahren vorsieht.

Mit der Entscheidung, generell auf ein Zulassungsverfahren zu verzichten, wurde auch dem Kooperations- und dem Verursacherprinzip Rechnung getragen, die neben dem bereits erwähnten Vorsorgeprinzip die Grundlage der Gesetzeskonzeption bilden.

7.2 Prüfungsumfang

Der Umfang der vorzunehmenden Prüfungen ist in §§ 7 und 9 des Gesetzes geregelt.

Die Prüfungen sind nach einem Stufenkonzept aufgebaut, wobei sich der Prüfungsumfang an Stoffmengen orientiert.

- Keiner Prüfung unterliegen Stoffe, die in Mengen von weniger als 1 Tonne jährlich vom Hersteller oder Einführer in Verkehr gebracht werden. Dies ergibt sich daraus, daß diese Stoffe in § 5 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes von der Anmeldepflicht ausgenommen worden sind.

- Stoffe, die in Mengen von jährlich 1 Tonne und mehr in Verkehr gebracht werden, unterliegen zunächst der Grundprüfung nach § 7. Diese Grundprüfung umfaßt im wesentlichen

- Ermittlung der physikalischen, chemischen und physikalisch-chemischen Eigenschaften,
- Prüfung auf akute und subakute Toxizität,
- Prüfung auf Anhaltspunkte für eine krebserzeugende oder erbgutverändernde Eigenschaft,
- Prüfung auf reizende, ätzende oder Überempfindlichkeitsreaktion auslösende Eigenschaften,
- Prüfung auf Anhaltspunkte für Eigenschaften des Stoffes, die allein oder im Zusammenwirken mit anderen Eigenschaften des Stoffes umweltgefährlich sind.

- Die Anmeldestelle kann gemäß § 9 zusätzliche Prüfnachweise verlangen, wenn die vom Anmeldepflichtigen innerhalb der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften in den Verkehr gebrachte Menge eines angemeldeten Stoffes 10/100/1000 Tonnen jährlich oder seit dem Beginn der Herstellung des Stoffes oder seiner Einfuhr in diese Staaten insgesamt 50/500/5000 Tonnen erreicht hat, bei 10 bzw. 50 t jedoch nur, wenn dies unter Berücksichtigung der bisherigen Kenntnisse über den Stoff, seiner bekannten oder vorhersehbaren Verwendungszwecke oder der Ergebnisse der nach § 7 Abs. 1 durchgeführten Prüfungen erforderlich ist. Die zusätzlichen Prüfungen beziehen sich insbesondere auf

- subchronische und chronische Toxizität,
- Beeinträchtigung der Fruchtbarkeit,
- biotransformatorische und toxikokinetische sowie verhaltensstörende Eigenschaften,
- außerdem auf weitere umweltgefährliche Eigenschaften.

Das verhältnismäßig starre, vornehmlich an Stoffmengen orientierte Prüfungsschema hat in der vom Unterausschuß Chemikaliengesetz des Bundestages durchgeführten öffentlichen Anhörung viel Kritik erfahren.

- Diese Kritik betraf zum ersten das vorgesehene Stufenkonzept. Hiergegen wurde eingewandt, daß die Gefährdung des einzelnen Menschen nicht mit der Menge, sondern mit dem toxischen Potential und mit der Wirkung des Stoffes sowie der Dauer, Häufigkeit und Intensität der Einwirkung wachse.

- Aber auch gegen Art und Umfang der in den einzelnen Stufen vorzunehmenden Prüfungen wurden Bedenken geltend gemacht, diese betrafen vor allem die auf die Umweltverträglichkeit bezogenen Prüfungen.

Dieser Kritik wurde u.a. folgendes entgegengehalten:

Das Stufenkonzept lasse sich zum einen damit rechtfertigen, daß das Gefährdungspotential nicht nur von der Wirkung einer Substanz, sondern auch von der möglicherweise einwirkenden Menge bestimmt werde.

Es bedeute ferner für den in der Praxis tätigen Toxikologen eine wertvolle Leitlinie, die ihm helfe, die Untersuchungen zeit- und problemgerecht einzuleiten.

- Die in den einzelnen Stufen vorgesehenen Prüfungen entsprächen zum anderen aus der Sicht der Praxis und nach dem heutigen Stand der Erfahrungen den gesundheits- und umweltpolitischen Erfordernissen.

Durchgesetzt hat sich letztlich die Auffassung, daß das vorgesehene Stufenkonzept sinnvoll sei, zumal die Anmeldestelle gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 zusätzliche Prüfnachweise nach § 9 Abs. 1 bereits vor Erreichen der dort genannten Mengen (100 bzw. 500 t) verlangen kann, soweit sich aus tatsächlichen Anhaltspunkten eine erhebliche Wahrscheinlichkeit dafür ergibt, daß von dem Stoff eine Gefahr für Leben oder Gesund-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

heit des Menschen oder die Umwelt ausgeht. Der klare Wortlaut der EG-Richtlinie über das Inverkehrbringen neuer Stoffe hätte im übrigen auch kein anderes Prüfkonzept zugelassen (s. Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Anhang VII und VIII).

Was Art und Umfang der auf die Umweltverträglichkeit bezogenen Prüfungen betrifft, so hat sich bei den Gesetzesberatungen gezeigt, daß vor allem

- die Definition des Begriffs der Umweltgefährlichkeit (siehe § 3 Nr. 3 Buchstabe n) und
- die Abstimmung der Methoden zur Prüfung der Umweltgefährlichkeit, soweit überhaupt wissenschaftlich anerkannte Methoden in diesem Bereich vorliegen,

Schwierigkeiten bereiten. Ein Teil dieser Schwierigkeiten wird sicherlich bis zum Erlaß der auf § 10 Abs. 1 des Gesetzes gestützten Verordnung, mit der der Inhalt der in den §§ 7 und 9 vorgesehenen Prüfungen konkretisiert werden soll, beseitigt werden können, z.B. indem Tests, die die Umweltverträglichkeit betreffen, verbessert oder erweitert werden.

7.3 Nachanmelder

Eingehend diskutiert wurde während des Gesetzgebungsverfahrens auch die sogenannte Nachanmelderproblematik. Sie betrifft im wesentlichen die Frage, ob auch derjenige, der einen Stoff anmeldet, der bereits von einem anderen angemeldet worden ist, alle gesetzlich vorgesehenen Prüfnachweise vorlegen muß oder ob er auf die Unterlagen des Erstanmelders Bezug nehmen darf. Der Regierungsentwurf hatte hierzu keine ausdrückliche Regelung erhalten.

Bei den Beratungen wurde gegen eine Bezugnahme auf Unterlagen des Erstanmelders ohne dessen Zustimmung eingewandt, daß die Sicherheit der Produkte des Zweitanmelders beeinträchtigt sei, wenn dieser nicht über die für die Anmeldung erforderlichen eigenen Erfahrungen und Kenntnisse verfüge. Ferner wurde geltend gemacht, daß die wettbewerbliche Chancengleichheit der forschungsintensiven Unternehmen beeinträchtigen würde.

- weil der Erstanmelder seinen Marktvorsprung verliere,
- weil die Entwicklungsgeheimnisse des Erstanmelders gefährdet seien,
- weil der Erstanmelder die erheblichen Kosten des Prüfungs- und Anmeldeverfahrens allein zu tragen habe.

§ 7 Abs. 3 des Chemikaliengesetzes trägt diesen Bedenken Rechnung, indem eine Bezugnahme auf Unterlagen des Erstanmelders nur mit dessen schriftlicher Zustimmung zugelassen wird. Dies entspricht der Regelung in der EG-Richtlinie über das Inverkehrbringen neuer Stoffe (siehe dort Art. 6 Abs. 2).

8. Regelungen für sogenannte »alte Stoffe«

a) Die Anmeldungs- und damit die Prüfungspflicht gelten jedoch grundsätzlich nicht für Stoffe,

- die vor dem 18. September 1981 in einem Mitgliedsstaat der Europäischen Gemeinschaften auf den Markt gebracht und
- die (zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit) von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates in einer Rechtsverordnung nach § 4 Abs. 5 des Chemikaliengesetzes bezeichnet worden sind.

Diese sogenannten »alten Stoffe« können weiterhin frei in den Verkehr gebracht werden. Sie unterliegen allerdings den Vorschriften über die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung (siehe § 4 Abs 4).

b) Etwas anderes gilt, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, daß ein in einer Rechtsverordnung nach § 4 Abs. 5 bezeichneter Stoff allein oder in Zusammenwirken mit anderen Stoffen gefährlich für Mensch und Umwelt ist. Für diese alten Stoffe kann die Bundesregierung nach Anhörung von Sachverständigen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorschreiben, daß sie wie neue Stoffe geprüft und angemeldet werden müssen. Die Prüfnachweise nach § 7 Abs. 1 und § 9 Abs. 1 des Gesetzes brauchen sich allerdings nur auf die gefährlichen Eigenschaften zu erstrecken, für die sich Verdachtsmomente ergeben haben (§ 4 Abs. 6).

c) Die Regelungen für die sogenannten alten Stoffe waren während der Beratungen des Gesetzes heftig umstritten.

Kritiker hatten folgendes eingewandt:

- Bei den Auswirkungen eines Stoffes auf Mensch und Umwelt gebe es keinen Unterschied zwischen neuen oder alten Stoffen. Die Gefahren für Mensch und Umwelt in den nächsten zwei Jahrzehnten gingen hauptsächlich von denjenigen Stoffen aus, die bereits in den Verkehr gebracht worden seien. Es sei unverantwortlich, diese Gefahren als sogenannte »Altlasten« zu behandeln und wie in der Vergangenheit erst dann einzugreifen, wenn Schädigungen bereits eingetreten seien.
- Die Regelung, auf dem Verordnungswege alte Stoffe nachträglich in das Melde- und Prüfverfahren einzubeziehen, sei in der Praxis zu schwerfällig und werde der besonderen Problematik der Altstoffe nicht gerecht.
- Die Entscheidung darüber, ob alte Stoffe überprüft werden müssen, sei im Gesetz zu treffen.
- In dieses müsse eine Verpflichtung zur systematischen Überprüfung aller alten Stoffe aufgenommen werden. Priorität bei der nach und nach erfolgenden Überprüfung sollten hochtoxische und vor allen Dingen chronisch wirkende Stoffe haben.

Kritik an dem Gesetzentwurf hat in diesem Punkt übrigens auch die chemische Industrie geübt, allerdings unter einem anderen Gesichtspunkt.

- Sie habe sich nie grundsätzlich dagegen ausgesprochen, auch alte Stoffe dem Anmeldeverfahren zu unterwerfen. Von Anfang an habe sie jedoch Wert darauf gelegt, daß eine Einbeziehung der alten Stoffe auf europäischer Ebene erfolgen müsse.
- Die EG-Richtlinie über das Inverkehrbringen neuer Stoffe sehe eine Anmeldung alter Stoffe nicht vor.
- Treffe die Bundesregierung eine Regelung im Alleingang, so führe dies zu Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen.

Durchgesetzt hat sich dann die von mir bereits beschriebene Lösung, die einen Kompromiß zwischen

- den Forderungen nach genereller Einbeziehung und
- denen nach genereller Ausklammerung

der alten Stoffe von den Regelungen des Chemikaliengesetzes darstellt.

Maßgeblich hierfür waren die folgenden Gründe:

- Für die mit einer generellen Prüf- und Anmeldepflicht der alten Stoffe verbundenen Arbeiten stehen weder bei der Wirtschaft noch bei den zuständigen Behörden genügend Prüfkapazitäten zur Verfügung. Auch könnten sie in absehbarer Zeit nicht geschaffen werden.
- Eine generelle Prüf- und Anmeldepflicht würde indirekt die mit dem Gesetz vor allem beabsichtigten vorbeugenden Prüfungen der erstmals in den Verkehr kommenden Stoffe blockieren.

Vielfachanmeldungen und Vielfachprüfungen würden unvermeidlich, da viele der in Verkehr befindlichen Stoffe

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

von einer großen Zahl von Unternehmen hergestellt oder eingeführt werden. Dies würde u.a. die Kosten und die Tierversuche ganz beträchtlich ausweiten.

Die Nachteile einer generellen Prüf- und Anmeldepflicht stünden in keinem vertretbaren Verhältnis zu einem möglicherweise erzielbaren Nutzwert.

Bei der Industrie, bei wissenschaftlichen Institutionen und bei der Verwaltung seien bereits zahlreiche Informationen über alte Stoffe und deren Gefährdungspotential vorhanden, es müsse ausreichen, nur für diejenigen alten Stoffe eine Anmeldung zu verlangen, für deren Gefährlichkeit ein begründeter Verdacht bestehe.

d) Entscheidend wird sein, in welchem Umfang die Bundesregierung von der in § 4 Abs. 6 erteilten Ermächtigung zur Einbeziehung alter Stoffe in das Anmeldeverfahren Gebrauch machen wird.

Die Bundesregierung wird sicherlich eine EG-einheitliche Lösung anstreben. Der Deutsche Bundestag hat sie bei der Verabschiedung des Chemikaliengesetzes in einer Entschließung ausdrücklich darum ersucht. In dieser Entschließung wird ferner eine internationale Arbeitsteilung bei der Prüfung der Altstoffe sowie eine Harmonisierung der Regelungen innerhalb der westlichen Industrienationen als wünschenswert bezeichnet.

9. Ermächtigungen zum Erlaß von Verordnungen

Zu meinen bisherigen Ausführungen über die Prüfung und Anmeldung chemischer Stoffe ist ergänzend anzumerken, daß das Chemikaliengesetz nur die wichtigsten Regelungen selbst trifft, jedoch die Festlegung zahlreicher, auch wesentlicher Einzelheiten der Regelung durch Verordnung überläßt.

Dies gilt im übrigen für das Gesetz generell, dessen 31 Paragraphen über 15 Verordnungsermächtigungen enthalten. Die Verordnungen sind in der Regel von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen.

Von den wichtigsten Ermächtigungen habe ich bereits einige genannt:

- Die in § 4 Abs. 5 und 6 enthaltene Ermächtigung zur Bezeichnung der Altstoffe sowie die Ermächtigung vorzuschreiben, daß bestimmte Altstoffe anzumelden sind,
- die in § 10 enthaltene Ermächtigung zur näheren Festlegung der Anmeldeunterlagen und Prüfnachweise sowie der Prüfungsbedingungen,
- die in § 17 enthaltene Ermächtigung zu Verboten und Beschränkungen.

Zu erwähnen ist außerdem, daß die Anmeldestelle, über die im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens keine Einigkeit erzielt werden konnte, durch Rechtsverordnung zu bestimmen ist.

Ebenfalls durch Verordnung sind besondere gift- und arbeitsschutzrechtliche Regelungen zu treffen.

10. Besonders giftrechtliche Bestimmungen

Stoffe im Sinne des Gesetzes sind auch die Gifte im herkömmlichen Sinn. Deshalb gelten für sie die allgemeinen Vorschriften des Gesetzes über die Anmeldung und Prüfung sowie über Einstufung, Verpackung und Herstellung.

Spezielle giftrechtliche Regelungen enthalten die §§ 17 und 18.

- Der breit gefächerte Ermächtigungsrahmen des § 17 setzt die Bundesregierung in den Stand, das bisher landesrechtlich geregelte Giftrecht künftig mit Zustimmung des Bundesrates bundeseinheitlich zu regeln. Bei der Verabschiedung des Gesetzes im Bundesrat am 18. Juli 1980 hat dieser eine Empfehlung angenommen, in der die Bundesregierung gebeten wird, »von der Ermächtigung zum Erlaß einer Bundes-Giftverordnung umgehend nach Inkrafttreten des Chemikaliengesetzes Gebrauch zu machen, um die bisherigen landesrechtlichen Regelungen des Giftrechtes im Interesse des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung und der Sicherheit der Wirtschaft zu vereinheitlichen.«
- § 18 ermächtigt zum Erlaß von Verordnungen, mit denen
- die Einfuhr und Haltung giftiger Tierarten
- sowie das Anpflanzen und Anbieten giftiger Pflanzenarten

geregelt

- und den Gefahren, die durch die vermehrte Haltung giftiger Tiere, insbesondere in Privathaushalten geschaffen werden,

begegnet,

- sowie Vergiftungen durch giftige Pflanzen vorgebeugt werden kann.

Die Vorschrift ist an sich in einem Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen systemfremd, ihre Einfügung war aber notwendig, um auch auf diesem Gebiet dem Schutzbedürfnis der Bevölkerung zu entsprechen.

11. Besondere arbeitsschutzrechtliche Bestimmungen

Die Vorschriften des Chemikaliengesetzes gelten ebenso wie für Gifte auch für Arbeitsstoffe. Daneben enthält das Gesetz in § 19 spezielle arbeitsschutzrechtliche Vorschriften.

- § 19 Abs. 1 ermächtigt zum Erlaß von Vorschriften, die sowohl zum Schutz der Arbeitnehmer – hier liegt der Schwerpunkt der Ermächtigung – dienen können als auch dem Schutz anderer Menschen, die sich im Gefahrenbereich gefährlicher Stoffe aufhalten (z.B. Nachbarn).
- Der Inhalt der Ermächtigung ist in § 19 Abs. 2 detailliert beschrieben. Durch Rechtsverordnung kann bestimmt werden, um nur einige Punkte aus dem umfangreichen, 13 Nummern umfassenden Maßnahmenkatalog zu nennen,
- wie Arbeitsstätten beschaffen und eingerichtet sein müssen,
- wie der Betrieb geregelt sein muß, insbesondere
- wie Stoffe und Zubereitungen verpackt und gekennzeichnet sein müssen,
- wie das Arbeitsverfahren gestaltet sein muß,
- welche Vorkehrungen getroffen werden müssen, damit Stoffe oder Zubereitungen nicht in die Hände Unbefugter gelangen oder sonst abhanden kommen,
- welche persönlichen Schutzausrüstungen vom Arbeitsgeber zur Verfügung gestellt und von den Arbeitnehmern bestimmungsgemäß benutzt werden müssen,
- wie die Dauer der Beschäftigung unter der Einwirkung der Stoffe und Zubereitungen begrenzt werden muß,

u.s.w.

Die in § 19 enthaltene Verordnungsermächtigung löst praktisch das Gesetz über gesundheitsschädliche und feuergefährliche Arbeitsstoffe vom 25. März 1939 ab. Das Gesetz wird deshalb durch § 29 Chemikaliengesetz aufgehoben.

Die Bundesregierung hat noch während der Beratungen des Chemikaliengesetzes den Entwurf einer neuen Arbeitsstoffverordnung vorgelegt.

12. Schluß

Aus meiner Darstellung der wichtigsten Problembereiche und Regelungen des Chemikaliengesetzes ist ersichtlich geworden, daß der Weg dieses Gesetzes nicht einfach war. Eine Vielzahl von Interessen drängte nach Berücksichtigung:

- einmal die Interessen des Umweltschutzes, des Gesundheitsschutzes, des Arbeitsschutzes an besseren Schutzvorschriften,

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

- zum anderen die wirtschaftlichen Interessen der chemischen Industrie, die eine Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbssituation befürchtet,
- und schließlich die Interessen der Länder an der Wahrung ihrer Zuständigkeiten.

Die Lösung der Interessenkonflikte war nicht zuletzt durch die Abhängigkeit der deutschen Gesetzgebung vom EG-Recht erschwert. Es verwundert nicht, wenn dabei im Ergebnis das eine oder andere Interesse nicht die Berücksichtigung gefunden hat, die sich seine Vertreter erwartet haben. Nicht umsonst ist ein Beitrag in der Süddeutschen Zeitung vom 20.6.1980, der der Verabschiedung des Chemikaliengesetzes galt, mit der Schlagzeile versehen worden: »Im mühseligen Kompromiß ein schartiges Schwert«.

Doch ich meine, besser ein schartiges Schwert als gar keines. Was das Gesetz allerdings tatsächlich bewirken kann, wird sich erst dann zeigen, wenn die Bundesregierung von den zahlreichen im Gesetz enthaltenen Verordnungsermächtigungen Gebrauch gemacht hat.

Der Bundestag hat die Bundesregierung in der bei der Verabschiedung des Gesetzes gefaßten Entschließung u.a. ersucht, dem Deutschen Bundestag binnen 4 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes über dessen Anwendung und Auswirkungen zu berichten. Diesem Bericht darf man seinerzeit gespannt entgegensehen.

Zusammenfassung

Der Deutsche Bundestag hat am 25. Juni 1980 ein Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz - ChemG) beschlossen, dem der Bundesrat am 18. Juli 1980 zugestimmt hat. Die Verkündung ist noch nicht erfolgt. Das Gesetz tritt am 1. Januar 1982 und, soweit es Ermächtigungen zum Erlaß von Verordnungen enthält, nach der Verkündung in Kraft.

Ziel des Gesetzes ist es, die vorhandenen Regelungslücken zu schließen und Mensch und Umwelt besser als bisher vor gefährlichen Stoffen zu schützen.

Grundlage der Gesetzeskonzeption sind das Vorsorge-, das Kooperations- und das Verursacherprinzip.

Die wesentlichen Regelungen, mit denen der Gesetzeszweck erreicht werden soll, sind

- die Verpflichtung zur Prüfung und Anmeldung von Stoffen,
- die Verpflichtung zur Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung gefährlicher Stoffe und Zubereitungen,
- die Ermächtigung der staatlichen Behörden, die Herstellung, das Inverkehrbringen oder die Verwendung gefährlicher Stoffe und Zubereitungen zu beschränken und zu verbieten,
- besondere giftrechtliche und
- besondere arbeitsschutzrechtliche Bestimmungen.

Das Chemikaliengesetz trifft insoweit jedoch nur die wichtigsten Regelungen selbst. Die Festlegung zahlreicher, auch wesentlicher Einzelheiten wird der Regelung durch Verordnung überlassen.

Bei der Vorbereitung und Beratung des Gesetzentwurfs war eine Vielzahl von Interessen (Umweltschutz, Gesundheitsschutz, Arbeitsschutz, chemische Industrie, Länderzuständigkeiten) zu berücksichtigen. Die Lösung der Interessenkonflikte war nicht zuletzt durch die Anhängigkeit der deutschen Gesetzgebung vom EG-Recht erschwert. Es verwundert deshalb nicht, wenn im Ergebnis die einzelnen Interessen nicht immer die Berücksichtigung gefunden haben, die sich deren Vertreter erwartet hatten. Aus diesem Grund ist am Chemikaliengesetz schon während der Beratungen, aber auch nach der Verabschiedung vielfach Kritik geübt worden. Diese Kritik mag im Einzelfall berechtigt sein. Insgesamt gesehen stellt das Chemikaliengesetz jedoch einen entscheidenden Schritt nach vorne dar. Während bisher die weitaus überwiegende Zahl aller Chemikalien keiner oder keiner nennenswerten vorbeugenden Kontrolle unterlag, müssen nach dem Inkrafttreten des Chemikaliengesetzes grundsätzlich alle Stoffe, die erstmals in Verkehr gebracht werden sollen, vom Hersteller oder Einführer u.a. auf ihre Gefährlichkeit geprüft und bei einer staatlichen Behörde angemeldet werden. Diese Erweiterung der vorbeugenden Kontrolle ist das wesentlich Neue am Gesetz. Was das Gesetz allerdings tatsächlich bewirken kann, wird sich erst dann zeigen, wenn die Bundesregierung die zahlreichen im Gesetz enthaltenen Verordnungsermächtigungen ausgefüllt hat.

Der Bundestag hat die Bundesregierung in einer gleichzeitig mit dem Chemikaliengesetz verabschiedeten Entschließung ersucht, dem Deutschen Bundestag binnen 4 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes über dessen Anwendung und Auswirkungen zu berichten.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge (LSB)

Jahr/Year: 1980

Band/Volume: 9_1980

Autor(en)/Author(s): Heigl L.

Artikel/Article: Stand der Chemikaliengesetzgebung 59-64