

Gefahren für Mensch und Umwelt als Innovationen für den Markt?

Das europäische Umwelt- bzw. Chemikalienrecht

Volker Gerloff

Aufgrund der Gefahren, die von Chemikalien für Mensch und Umwelt ausgehen und dem grenzüberschreitenden Handel mit diesen Chemikalien, wurde das europäische Chemikalienrecht entwickelt¹, welches die Herstellung, den Vertrieb und die Verwendung von gefährlichen Chemikalien reglementieren soll. So jedenfalls ist es in den meisten Publikationen über die Entwicklung des Chemikalienrechts zu lesen. Doch ganz so schön ist es leider nicht.

1962 wurde ein Buch namens „Silent Spring“ von der Biologin Rachel Louise Carson in den USA ein Bestseller. „Silent Spring“ beschreibt die Gefahren von Chemikalien in Lebensmitteln, indem eine Welt beschrieben wird, in der die Vögel einem massiven Einsatz von Pflanzenschutzmitteln erlagen. Durch die dadurch entstehende öffentliche Diskussion über den Einsatz von Chemikalien sah sich Präsident Kennedy genötigt, 1963 ein Regierungspapier über den Gebrauch von Pflanzenschutzmitteln zu veröffentlichen. Zwar wurde die gesam-

te Auflage dieses Papiers von der Chemieindustrie aufgekauft, doch das Thema war so oder so in der Öffentlichkeit.² Für die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) war diese Entwicklung deshalb wichtig, weil sie von einzelnen Mitgliedstaaten aufgegriffen wurde. So gilt beispielsweise der 28. Oktober 1969 als Geburtsstunde der Umweltpolitik in der BRD. Vor diesem Datum gab es zwar punktuelle Umweltgesetzgebung (Wasserhaushaltsgesetz von 1957, Atomgesetz von 1959, einige Landesgesetze aus den 60er Jahren)³, doch am 28. Oktober 1969 war die „Brandtsche“ Regierungserklärung die erste ihrer Art, die den Umweltschutz als solchen thematisierte. Es folgte am 6. Juli 1970 die Bildung des Kabinettsausschusses für Umweltfragen und am 17. September 1970 das Sofortprogramm der Bundesregierung, welches den Beginn der planmäßigen Umweltgesetzgebung markierte.⁴

Am 19./20. Oktober 1972 fand in Paris eine Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs aller EWG-Mit-

gliedstaaten statt. Dort wurde das Thema Umweltschutz zum ersten mal auf EWG-Ebene angesprochen (die bereits 1967 ergangene Chemikalienrichtlinie⁵ der EWG diente noch ausschließlich dem Verbraucher- und Gesundheitsschutz). Das wirtschaftliche Wachstum sollte in den Dienst des Menschen gestellt werden, womit das Prinzip der „nachhaltigen Entwicklung“ geprägt wurde.⁶

Dieser Gedanke zeigt bereits, wie eng der Umweltschutz – ob nun national oder auf Gemeinschaftsebene – mit dem wirtschaftlichen Wachstum zusammenhängt. Das primäre Ziel der Europäischen Union (EU) ist das Vorantreiben eines stetigen Wirtschaftswachstums. Ein stetiges Wirtschaftswachstum bringt eine stetige Umweltzerstörung mit sich. Eine zerstörte Umwelt würde jedoch letztendlich auch den Gemeinsamen Markt und damit das Wirtschaftswachstum zerstören. Folglich wird versucht, die wirtschaftlichen Interessen mit denen des Umweltschutzes zu vereinbaren. Das europäische Umweltrecht – und insbesondere das Chemikalienrecht⁷ – steht

also unter einem starken Wirtschaftsvorbehalt.⁸ Dadurch können nationale Umweltschutzbestimmungen (wie sie bereits vor 1972 existierten) Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen darstellen. So wird zum Beispiel der oder die ChemikalienherstellerIn benachteiligt, der oder die in einem Land produziert, welches kostenintensive Prüf- und Anmeldeverfahren vorschreibt, während dies in anderen Ländern nicht der Fall ist. Eine solche Entwicklung steht der Errichtung und des Ausbaus des Gemeinsamen Marktes natürlich entgegen.

Letztlich sind zumindest nicht nur die Gefahren für Mensch und Umwelt Grund für den heutigen europäischen Umweltschutz, sondern vornehmlich wirtschaftliche Interessen. Nichts desto trotz existiert heute ein Umweltschutzrecht in der EU, welches es ermöglicht die grenzüberschreitenden Umweltprobleme anzugehen. So ist das deutsche, französische oder italienische Chemikalienrecht heute nahezu vollständig die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht.

Auffassung der Industrie: „Der Markt“ reguliert alles!

Im bestehenden europäischen Chemikalienrecht gilt das Vorsorgeprinzip. Das bedeutet, daß die Gefahren der Chemikalien im Vorfeld erkannt werden sollen, um entsprechend reagieren zu können. Diese Theorie ist in der Praxis nur ansatzweise umgesetzt. So sind von 100 000 Altstoffen⁹ lediglich 20 hinsichtlich ihrer Gesundheits- und Umweltrisiken umfassend bewertet worden. Die 20 bewerteten Chemikalien sind bis heute, trotz ihrer Gefährlichkeit, keinerlei Maßnahmen unterworfen.

Doch auch dieses bestehende europäische Chemikalienrecht ist der Industrie zu „übertrieben“. Es wird als innovationshemmend bezeichnet.¹⁰

Folgerichtig wird gefordert, daß der Markt die Chancen und Grenzen der Chemikalienproduktion setzen müsse. Die UnternehmerInnen hätten sich genügend mit dem Umweltschutz identifiziert, so daß eine Selbstregulierung durch die Chemieindustrie zu erreichen sei. Dabei wären Selbstregulierungen möglich, die sich aus der Eigenlogik des Unternehmens ergeben (So sei z. B. die Verwendung und Produktion gefährlicher Chemikalien dann unrentabel, wenn die Öffentlichkeit diese Stoffe ablehne.) Zum anderen könne der Staat eine Selbstregulierung indizieren, indem er entsprechende Steuervorteile, Subventionen etc. in Aussicht stellt.

Wie die Entwicklung aber auch immer sei, es wird betont, daß die Unternehmen

in jedem Falle einen weiten Entscheidungsspielraum brauchen, um verantwortungsvoll abwägen und entscheiden zu können. Gegenstand der Abwägung soll dabei die Frage sein: Was ist auf dem Markt als Innovation vertretbar.¹¹

Kritik der Auffassung der Industrie

Nach der dargestellten Auffassung soll der bestehende Wirtschaftsvorbehalt noch extensiviert werden.

Es wird behauptet, das bestehende europäische Chemikalienrecht sei übertrieben und innovationshemmend. Aber schon das oben genannte Beispiel der 20 bewerteten Altstoffe von 100 000 deutet auf keinerlei Übertreibung hin. Nach europäischem Recht (6. Änderungsrichtlinie¹² – zur Chemikalienrichtlinie – von 1979) müssen die Unternehmen ihre Produkte lediglich auf deren Gefährlichkeit überprüfen und danach bei der zuständigen EU-Behörde anmelden. Danach kann das entsprechende Produkt auf den Markt gebracht werden, wobei sich die entsprechenden Behörden eine Beschränkung der Vermarktung (Inverkehrbringen und Verwenden) vorbehalten. Das ist ein reines Anmelde- bzw. Anzeigeverfahren mit Eingriffsvorbehalt. Es geht also nur darum, zu wissen,



welche gefährlichen Stoffe wo in welchem Umfang im Verkehr sind. Lediglich für wenige besonders gefährliche Stoffe gelten echte Verbote bzw. Beschränkungen für das Inverkehrbringen und Verwenden. Von einer Innovationshemmung zu sprechen, ist geradezu absurd. Dies belegen auch die Zahlen der „innovativ“ neu produzierten Chemikalien. Allein in der BRD kommen jährlich über 100 neue Chemikalien auf den Markt. Die Zahl der daraus hergestellten Zubereitungen¹³ beträgt noch einmal ein vielfaches von 100.¹⁴

Es wird versichert, die Chemieunternehmen hätten sich mit dem Umweltschutz identifiziert. Doch Bayer liefert immer noch Baysiston (ein Pflanzenschutzmittel) nach Brasilien, obwohl dort schon mehrere Todesfälle und massive Umweltzerstörungen durch das Pro-

dukt bekannt sind. Bayer ist das egal. Der Konzern betreibt sogar intensive Werbekampagnen in Brasilien, die Baysiston als harmloses Pflanzenschutzmittel darstellen.

In der Vergangenheit gab es auch immer wieder Vereinbarungen zwischen der Chemieindustrie und Regierungen bzw. der Europäischen Kommission. Dadurch sollte die Industrie zu umweltfreundlichem Handeln angehalten werden, ohne daß ein neues zwingendes Gesetz geschaffen werden mußte. Solche Vereinbarungen wurden regelmäßig von der Industrie gebrochen.¹⁵ Soviel zum verinnerlichten Umweltschutzgedanken bei der Industrie. Wenn der Markt wirklich allein die Chancen und Grenzen für die Chemikalienproduktion und deren Handel bestimmte, würde die („Dritte“) Welt wohl völlig ungehemmt mit Gift zugeschüttet.

Aber warum die Aufregung – die VerbraucherInnen können schließlich das Produkt wegen seiner Gefährlichkeit boykottieren, dann lohnt sich dessen Produktion so oder so nicht. Die Kenntnis über die Gefährlichkeit verlangt aber zunächst einmal nach einer wirksamen Aufklärung. In Ländern der „Dritten Welt“ scheidet dies bereits oft an dem weit verbreiteten Analphabetismus. Doch

in der EU können die Menschen lesen und schreiben und eine „freie Presse“ haben wir auch. Um aber über die Gefährlichkeit von Stoffen Kenntnis zu erhalten, müssen die entsprechenden Stoffe erst einmal als gefährlich bewertet und eingestuft werden. Es bedarf also einer wissenschaftlichen Risikobewertung. Der Umweltausgang der EU ist jedoch verschwindend gering und die Gremien und Institutionen der EU für das Chemikalienrecht sind personell unterbesetzt¹⁶. Die For-

schung zur Risikobewertung geht deshalb nur schleppend voran oder wird

Anmerkungen:

- 1 Kloepper, *DVBl.* 1984, 245.
- 2 Vierhaus, 1994, 116.
- 3 Kloepper / Franzius, *UTR* 1994, 181.
- 4 Vierhaus, 1994, 103.
- 5 RL 67/458, *Abl. EG* 1967, Nr. L 196/1.
- 6 Grabitz / Zacker, *NVwZ* 1989, 297.
- 7 Pernice, *NVwZ* 1990, 418.
- 8 Breyer / Dräger, 1993, 92 ff..
- 9 Siehe: § 3 Nr. 2 Chemikaliengesetz (ChemG).
- 10 Theuer, *NVwZ* 1995, 134.
- 11 zum Ganzen in aller Kürze: Theuer, *NuR* 1997, 234.
- 12 RL 79/831, *Abl. EG* 1979, Nr. L 259/10.
- 13 Siehe § 3 Nr. 4 ChemG.
- 14 Kloepper, 1998, § 17 Rn 1.
- 15 So Krämer; bei einem Vortrag des Walter Hallstein Instituts an der Humboldt-Universität zu Berlin.
- 16 Krämer, *NuR* 1997, 235.

durch die Industrie selbst betrieben bzw. finanziert. Dadurch ist die Kenntnis über die Risiken der allermeisten Chemikalien überaus gering.¹⁷ Ein ernsthafter Boykott durch die VerbraucherInnen ist also nicht zu erwarten.

Wenn alles nichts hilft, dann gebt der Industrie doch „Anreize“ zum Umweltschutz. Wer umweltfreundlich produziert, kriegt Steuererleichterungen etc.. Großartige Idee! Solche Geschenke gab und gibt es – auf anderem Gebiet – zur Genüge, mit der Illusion verbunden, dadurch Arbeitsplätze schaffen zu können. Finanzielle Geschenke werden die Chemieunternehmen nicht hindern, weiterhin für den Profit über Leichen zu gehen. Überdies würde der Umweltschutz durch finanzielle „Anreize“ zu einem bloßen Kostenfaktor der Unternehmen degradiert werden.

Für ein europäisches Chemikalienrecht ohne Wirtschaftsvorbehalt

Das europäische Chemikalienrecht muß allein dem Schutz von Mensch und Umwelt dienen. Die Interessen der Chemiekonzerne müssen subsidiär sein. Gefahren für Mensch und Umwelt sind als Innovation für den Markt indiskutabel. Die Erkenntnis aus den 70er Jahren, daß sich der Staat nicht der Verantwortung für die Risiken der Technik entziehen dürfe¹⁸, muß nach wie vor gelten.

Eine unabhängige, mit den nötigen Finanzen und ausreichend Personal versehene Forschung auf EU-Ebene ist notwendig. Nur so kann eine umfassende Bewertung und eine konsequente Einstufung aller Chemikalien stattfinden.

Ist eine Chemikalie als gefährlich bewertet und eingestuft, so müssen daraufhin tatsächliche Maßnahmen ergehen. Ein bloßes Informationsaustausch- und Anmeldeverfahren – wie derzeit – genügt nicht. Ein generelles Vermarktungsverbot mit Zulassungsvorbehalt, also ein echtes Genehmigungsverfahren, wäre konsequent und angebracht.

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV – Amsterdamer Fassung) muß sein primäres Ziel der Schaffung und des Ausbaus eines Gemeinsamen Marktes zugunsten des Umweltschutzes zurückstellen. Die vorhandenen Umweltschutzkompetenzen des EGV (Art. 174 ff. EGV) werden derzeit kaum angewandt. Das muß geändert werden. Es existiert zwar eine



sogenannte Querschnittsklausel in Art. 6 EGV, die besagt, daß der Umweltschutz bei allen Tätigkeiten der Gemeinschaft berücksichtigt werden muß, doch dies ist nicht mehr als ein Alibi-bekenntnis.

Umweltschützende Maßnahmen der Einzelstaaten, wie zum Beispiel Verbote besonders gefährlicher Stoffe auf nationaler Ebene, werden oft als Handelshemmnisse und damit als gemeinschaftsrechtswidrig bezeichnet. In Zukunft müssen solche Maßnahmen als Anstoß für EU-weite Maßnahmen angesehen werden.

Der Zugang zu Umweltinformationen muß erleichtert werden. Das bestehende europäische Umweltinformationsrecht macht den Zugang zu Informationen unnötig kostspielig für die AntragstellerInnen.

So wie die Erleichterung des Informationszugangs zu einer verbesserten Kontrolle der Einhaltung von Umweltschutznormen beitragen könnte, so könnte dies auch die Zulassung von Verbandsklagen tun. Derzeit können beispielsweise die Meere durch Chemikalien verschmutzt werden, ohne daß es möglich ist, dagegen zu klagen – Die MeeresbewohnerInnen haben schließlich kein Klagerecht. Umweltschutzverbände müssen also, stellvertretend für die Umwelt, die Möglichkeit erhalten, gegen umweltzerstörendes Verhalten zu klagen. Die Zulässigkeit der Klage darf nicht von der Geltendmachung eines eigenen Rechts abhängig gemacht werden, denn ein solches liegt nur selten vor.

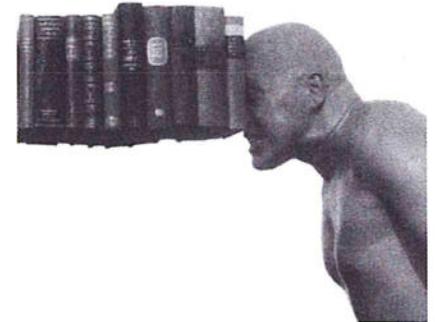
Für all die vorgeschlagenen Reformen bedarf es – wegen der damit verbundenen hohen Kosten – natürlich eines entsprechenden politischen Willens der EntscheidungsträgerInnen. Von allein wird sich da nichts tun. Druck von unten ist also notwendig. Um diesen Druck auch adressieren zu können, wäre eine tatsächliche Rechtsetzungsbefugnis für das EU-Parlament sicherlich hilfreich, denn ansonsten bleibt nur die Möglichkeit, auf die nationalen Regierungen einzuwirken, also den wünschenswerten EU-weiten Druck unnötig aufzuspalten.

Zu befürchten ist allerdings, daß das Argument der „leeren Kassen“ auch hier greifen wird. Es ist leider so, daß die Finanzierung von Umweltschutz noch

nicht als Priorität betrachtet wird – ganz im Gegensatz zur Finanzierung von Kriegen. Wahrscheinlich wird also erst dann gehandelt, wenn die Umweltzerstörungen massiv spürbar werden, „Chemieskandale“ gehäuft auftreten, die Chemiekonzerne auch über europäische oder nordamerikanische Leichen gehen oder eben diese Chemiekonzerne ihre Macht und damit ihren erheblichen Einfluß auf die Politik verlieren würden.

Wer also nicht bis zur völligen Zerstörung der Umwelt und der Menschen warten will, für den oder die müßte eigentlich klar sein, was als nächstes ansteht...

Volker Gerloff lebt in Berlin und studiert Jura.



Anmerkungen:

- 17 Bosselmann, *IUR* 1991, 19.
18 Kloepfer / Franzius, *UTR* 1994, 182.

Literatur:

- Bosselmann, Klaus, Stoffrisiken, *Informationsdienst Umweltrecht (IUR)* 91, 19.
Breyer, Hiltrud / Dräger, Klaus, Maastricht – Umweltpolitik unter Wirtschaftsvorbehalt in: Hugenroth, Reinhild, Kein leichter Weg nach Eurotopia, 1993, 92 ff.
Carson, Rachel Louise, *The silent spring*, 1962.
Grabitz, Eberhard / Zacker, Christian, Die neuen Umweltkompetenzen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, *Neue Verwaltungszeitschrift (NVwZ)* 1989, 297 ff.
Kloepfer, Michael, *Umweltrecht*, 2. Auflage, 1998.
Kloepfer, Michael, Grenzüberschreitende Umweltbelastungen als Rechtsproblem, *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)* 1984, 245 ff.
Kloepfer, Michael / Franzius, Claudio, Die Entwicklung des Umweltrechts der Bundesrepublik Deutschland, *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (UTR)* 1994, 179 ff.
Krämer, Ludwig, auf der Tagung im UFT der Universität Bremen, *NuR* 1997, 233 ff.
Pernice, Ingolf, Gestaltung und Vollzug des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt, *NVwZ* 1990, 418 ff.
BASF-Rechtsanwalt Theuer, Andreas, Neuere Entwicklungen im Chemikalienrecht, *NVwZ* 1995, 127 ff.
Theuer, Andreas, auf der Tagung am 2./3. Mai 1996 im Zentrum für Umweltforschung und -technologie (UFT) der Universität Bremen zum Thema: Ökotoxikologie und Gefahrstoffregulierung, *Natur und Recht (NuR)* 1997, 233 ff.
Vierhaus, Hans-Peter, *Umweltbewußtsein von oben*, 1994.