



Gerd Winter, geb. 1943, ist Professor für öffentliches Recht an der Universität Bremen. Er war von 1987 bis 1994 Direktor des Zentrums für Europäische Rechtspolitik (ZERP), Bremen, und ist seit 1995 Leiter der dort angesiedelten Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht (FEU). Von 1992–1997 war er Mitglied der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch. Zur Zeit gehört er der Forschungsgruppe »Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht« am ZfF an.

1 DAVID ROE, WILLIAM S. PEARCE: Toxic Ignorance. In: *The Environmental Forum* May/June 1998, 24–35.

2 S. dazu das Arbeitsdokument der Kommission SEK (1998) 1986 endg. vom 18. 11. 1998.

Toxic ignorance – unter diesem Titel veröffentlichte der amerikanische Umweltverband *Environmental Defense Fund* (EDF) Anfang 1998 eine Untersuchung, die Furore machte.¹ Es kam ans Licht, dass die Behörden überraschend wenig über die Gesundheits- und Umweltgefahren der auf dem Markt befindlichen Gefahrstoffe wissen und dass der Mechanismus der Regulierung der Stoffe diejenigen Firmen belohnt, die die Risiken der Stoffe gar nicht erst untersuchen oder Daten darüber zurückhalten. Die Veröffentlichung führte zu Nachprüfungen durch den Chemieverband, die *Chemicals Manufacturer's Association* (CMA) wie auch durch die amerikanische Bundesumweltbehörde, die *Environmental Protection Agency* (EPA). Dabei bestätigte sich, dass der EDF in seiner Grundaussage Recht hatte. Daraufhin nahm sich Vizepräsident AL GORE der Sache an, was die Chemieindustrie dazu brachte, eine Selbstverpflichtung zur beschleunigten Vorlage der erforderlichen Datensätze einzugehen.

Ein Problem anderswo, aber nicht bei uns? Weit gefehlt. Die Europäische Kommission hat kürzlich eine Tagung abgehalten, auf der für Europa eine ähnliche Situation konstatiert wurde²: Von den ungefähr 4000 besonders problematischen Chemikalien (darunter ca. 2500 mit Vermarktungsmengen von mehr als 1000 t pro Jahr) fehlen für etwa 2000 Stoffe die wichtigsten Basisdaten; nur für 300 Stoffe liegen sie komplett vor. Und die Basisdaten geben nur Auskunft über einige gefährliche Eigenschaften der Stoffe, nicht über alle und erst recht nicht über die Exposition von Mensch und Umwelt gegenüber den Stoffen in ihren komplexen Nutzungsverläufen nach der Vermarktung (dem sog. *downstream use*). Der Apparat der nationalen und EG-Stellen, der für jeden Stoff eine umfangreiche Risikobewertung erarbeiten muss, hat in den letzten fünf Jahren gerade mal 20 Stoffe durchgeschleust, das sind jährlich vier Stoffe. Nur für insgesamt ca. zehn Stoffe wurden Regulierungsmaßnahmen vorgeschlagen, in keinem Fall ist darüber bisher entschieden. Geht der Trott so weiter, werden die 4000 Chemikalien vielleicht im Jahre 3000 abgearbeitet sein.

Strukturfehler der Chemikalienkontrolle

Dieses Schnecken tempo erklärt sich aus Strukturfehlern der Chemikalienkontrolle, von denen einige genannt werden sollen:

Verkehrte Verteilung der Beweisführungslast

Eine Rechtspflicht, die kompletten Grunddatensätze zu erzeugen und vorzulegen, besteht nur, wenn die Behörden bereits besondere Verdachtsgründe hinsichtlich der Gefährlichkeit der Chemikalien haben. Die Behörden sind also in dem Zirkel gefangen, dass sie die Information, die sie von den Betreibern beanspruchen wollen, eigentlich schon besitzen müssen. Und nicht genug damit: Soweit die Behörden die Vorlage der Datensätze verlangen können, haben sie mit endlosen Verzögerungen zu kämpfen.

Warum? Soweit die Chemikalien bereits auf dem Markt sind – und das ist bei den genannten 4000 Stoffen der Fall –, haben die Produzenten und Importeure kein Eigeninteresse, pflichtgemäß zu handeln. Denn wer gesetzestreu die Daten liefert, riskiert, dass seine Chemikalien, stellen sie sich als gefährlich heraus, als erste verboten werden. Es wird also belohnt, wer sich verweigert.

Nichtbeachtung des Vorsorgeprinzips

Das Vorsorgeprinzip, das bereits vor Jahren sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene gesetzlich vorgeschrieben worden ist, würde eine Regulierung bereits bei einem Gefahrenverdacht ermöglichen. In der Praxis wird dagegen unzweifelhafte Gewissheit verlangt.

Überperfektion

Für jeden Stoff wird das ganze Prüfprogramm absolviert, bevor entschieden wird. Partielles Wissen wird nicht zu vorläufiger Reaktion genutzt. Wenn z. B. bekannt ist, dass ein Stoff an **einem endpoint** seines Lebenszyklus, z. B. im Wasser, Schaden verursacht, werden in der Regel erst auch noch alle anderen endpoints untersucht, bevor es zu einer Regulierung kommt.

Falsche Prioritätensetzung

Während die Altstoffverordnung mit an sich vernünftiger Absicht vorschreibt, dass die prima facie problematischsten Stoffe als erste abgearbeitet werden sollen, hat die Praxis aus eher bürokratischen Gründen der Arbeitserleichterung diejenigen Stoffe, über die bereits die meisten Daten vorlagen, vorgezogen und sich an ihnen festgebissen.

Übertreibung volkswirtschaftlicher Regulierungskosten

Ist nach mühsamer Datensammlung eine Risikobewertung zustandegebracht, scheitert deren Ummünzung in Stoffverbote häufig an dem Totschlagargument, es würden Arbeitsplätze verloren gehen. Nachweise dafür fehlen fast immer völlig. Insbesondere wird die Tatsache übergangen, dass eine Stoffbeschränkung meist einen Innovationsanstoß für neue Entwicklungen und damit neue Arbeitsplätze gibt. Man denke etwa an die Entwicklung neuer Kühlschränke nach dem FCKW-Verbot.

Ungleichgewicht der Alt- und Neustoffregulierung

Stoffe, die neu auf den Markt gebracht werden sollen, müssen vorher angemeldet werden, wobei je nach der Vermarktungsmenge sehr umfangreiche Datensätze einzureichen sind. Obwohl dies ein vernünftiger Mittelweg zwischen einem System vorheriger Vermarktungserlaubnis und unkontrollierter Vermarktungsfreiheit darstellt, bindet er

wegen des auch hier geltenden Vollständigkeitsyndroms so viele Kräfte, dass die Aufarbeitung der Altstoffe ins Hintertreffen gerät. Dadurch werden die häufig gefährlicheren Altstoffe privilegiert.

Perverse Effekte von Beschleunigungspflichten

Die jüngere Gesetzgebung und Rechtsprechung versucht, den Behörden Beine zu machen. Sie sollen Genehmigungsverfahren schneller durchführen; wenn sie sich Zeit lassen, drohen Schadensersatzverpflichtungen. Diese Beschleunigungswelle führt dazu, dass Stoffe (wie z. B. Pestizide), die nur mit Genehmigung vermarktet werden dürfen, besonders viel Arbeitskraft binden. Auch dies geht auf Kosten der Aufarbeitung der Altstoffe.

Reibungsverluste auf europäischer Ebene

Zwar ist es ein Fortschritt, dass nicht mehr jeder einzelne Staat, sondern die EG Vermarktungsbeschränkungen für alle gemeinsam beschließt. Das Verfahren ist aber, weil eine Abstimmung aller Mitgliedstaaten angestrebt wird, sehr aufwendig und langwierig. Die Risikobewertung eines Stoffes dauert in der Regel mehr als zwei Jahre, die Entscheidung über eine Regelung des Stoffes noch einmal so viel, wenn sie überhaupt zustande kommt.

Bei den Experten, aber zunehmend auch im politischen Raum wächst die Einsicht, dass eine grundlegende Reform überfällig ist. Das deutsche Umweltministerium will die gegenwärtige deutsche Präsidentschaft in der Europäischen Union für eine Initiative nutzen. Wohin könnte die Reise gehen?

Reformansätze

Wenig erfolgversprechend ist die Forderung mancher Umweltverbände, eine allgemeine Genehmigungspflicht für gefährliche Chemikalien einzuführen. Zwar würde dadurch die Beweisführungslast umgekehrt, weil eine Genehmigung nicht erteilt würde, wenn nicht vorher die Unschädlichkeit festgestellt worden ist. Jedoch würden auf einen Schlag so viele Produkte vom Markt verschwinden müssen, dass viele vielleicht unverzichtbare Versorgungszwecke plötzlich nicht mehr bedient würden. Auch die Beschäftigungseffekte wären gravierend. Selbst wenn man die Zahl der zulassungspflichtigen Stoffe begrenzen würde, käme auf den behördlichen Apparat wegen der großen Zahl der notwendigen Genehmigungsverfahren eine enorme Belastung hinzu. Eine nennenswerte Erhöhung des Personalbestandes ist aber kaum wünschbar und bestimmt nicht durchsetzbar.

Verbesserung der Datenbeschaffung und Risikobewertung

Es bleibt nur eine radikale Wende von staatlicher Bemutterung zu industrieller Eigen-

verantwortung. Die Kultur des ›Ich darf alles, solange es mir nicht verboten wird‹ überfordert den Staat. Die Zivilgesellschaft ist darauf angewiesen, dass soziale und ökologische Verantwortung prinzipiell freiwillig übernommen wird.

Selbstverpflichtung der Industrie

Es gibt Zeichen dafür, dass die Industrie sich der Aufgabe stellen will. Der Europäische Chemieverband ist eine Selbstverpflichtung eingegangen, bis 2005 die Grunddatensätze für 900 Chemikalien vorzulegen. Es gibt auch Bemühungen, diese Aufgabe im Rahmen der OECD durch weltweite Arbeitsteilung zwischen den multinationalen Unternehmen auf die ca. 4000 besonders problematischen Stoffe auszudehnen. Dies ist ein Zeichen für und ein Test auf die Bereitschaft und Fähigkeit der Industrie zu freiwilliger öffentlicher Verantwortung in einer Zeit, in der die global agierenden Unternehmen sich dem Zugriff der Einzelstaaten und der Europäischen Union zu entziehen vermögen.

Trotzdem gilt auch hier: Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Bei den dramatischen Folgen, die denkbar sind (man stelle sich die Entdeckung neuer Effekte wie bei den FCKW vor; Kandidaten sind zur Zeit die hormonell wirkenden Stoffe sowie die persistenten organischen Verbindungen), wäre es zu riskant, Jahre auf die Selbstverpflichtung zu bauen und am Ende doch mit leeren Händen dazustehen, abgespist mit Beteuerungen, dass die Tests zu teuer waren, die Koordinierung nicht klappte, etc.

Register unbekannter Chemikalien

Wie könnte die Kontrolle aussehen, ohne dass man gleich wieder den Verwaltungsapparat auf den Plan rufen müsste? In den USA ist mit dem Emissionsregister für toxische Stoffe (*Toxic Release Inventory*) ein Konzept vorexerziert worden, das in seinem Ansatz vielleicht auf Europa übertragbar ist. Dabei geht es um die Verpflichtung der Unternehmen, die Allgemeinheit genau über die Art und Menge der von ihnen emittierten Stoffe zu informieren. Dieses Konzept der Information statt Regulierung setzt auf das Handlungspotential der Öffentlichkeit, d. h. der Verbraucher und der Bürger. Man überlegt zur Zeit, das Konzept von der Berichtspflicht für Emissionen (Abgas, Abwasser, Abfall) auf das Inverkehrbringen von toxischen Produkten auszudehnen. Denkbar wäre danach folgende Regelung:

Die Europäische Union veröffentlicht ein ›Register unbekannter Stoffe‹ mit den ca. 3000 Stoffen, die nach gängigen Kriterien (hohes Produktionsvolumen, starker Risikoverdacht) als problematisch gelten können und für die gar keine oder nur partielle Grunddaten vorliegen. Zugleich wird angekündigt, dass vom Jahre 2004 an jeder Produzent und Importeur einmal jährlich öffentlich deklarieren muss, welche

Mengen derjenigen Stoffe, deren Grunddatensätze dann noch nicht vorliegen, er hergestellt oder importiert hat und für welche hauptsächlich Verwendungsweisen dies geschehen ist.

Zu erwarten wäre, dass der drohende Verlust an öffentlichem Firmenprestige und an Kaufbereitschaft der Konsumenten die Firmen zwingen würde, die erforderlichen Daten zu beschaffen und vorzulegen. Die amerikanische Erfahrung zeigt, dass viele Unternehmen noch weitergehen und überhaupt auf die Produktion der Stoffe verzichten, für die sie offenbarungspflichtig sind. Im hier weitergedachten Modell käme als Motivation für einen Stoffverzicht hinzu, dass die Erzeugung der Daten recht teuer ist – der Grunddatensatz kostet für jeden einzelnen Stoff durchschnittlich ca. DM 200.000,- und dass dieser Aufwand sich nicht lohnt, wenn die Vorlage der Daten womöglich zu einem Vermarktungsverbot führt. Der Charme dieses Vorgehens liegt also in einer Aktivierung der Eigenverantwortung, die durch eine Involvierung der Öffentlichkeit angereizt wird, jedoch ohne bürokratischen Zugriff auskommt.

Verbesserung der Risikobewertung

Natürlich ist auf diesem indirekten Wege nicht mit einer flächendeckenden Produktänderung zu rechnen. Die – wie man erwarten kann, nunmehr rascher eingehenden – Daten müssen wie bisher auch in Zukunft einer Risikobewertung unterzogen werden, die den Behörden obliegt. Die Risikobewertung könnte beschleunigt werden, wenn die Chemikalien nicht rundum, sondern im Hinblick auf die wahrscheinlichsten Risiken gezielt bewertet würden (sog. *targeted risk assessment*), und wenn bereits aus sektoralen Ergebnissen heraus Regulierungsvorschläge entwickelt würden.

Liste unerwünschter Stoffe

Bevor aber Vermarktungsbeschränkungen verhängt werden, sollte man wiederum versuchen, das Potential zur Selbstregulierung auszuschöpfen. Hier hilft vielleicht ein Blick nach Dänemark weiter. Die dänische Regierung hat eine *list of undesirable substances* veröffentlicht, d. h. eine Liste solcher Stoffe, die nach vorläufiger Risikobewertung als unerwünscht gelten und hinsichtlich derer über verbindliche Vermarktungsbeschränkungen nachgedacht wird. Auf der Grundlage der Liste können die Produzenten und Importeure rechtzeitig Innovationen planen und die Konsumenten ihre Kaufentscheidungen einrichten. Ein anderes Konzept bestände darin, Zielzahlen zukünftiger Reduktion von Vermarktungsmengen bestimmter Stoffe festzulegen, die Umsetzung jedoch der Selbstorganisation der Industrie zu übertragen. Solche Ansätze müssten primär auf der EG-Ebene verwirklicht werden. Wenn sich die EG-Gremien dazu nicht durchringen, könnten sie aber auch auf mitgliedstaatlicher Ebene praktiziert werden.

Verbesserung der Risikoregulierung

Durch solche Politik der Signalsetzung für Innovationen würde die klassische verbindliche Stoffregulierung entlastet. Trotzdem wäre sie keineswegs überflüssig. Denn man muss immer auch mit krudem Beharren auf einmal erreichten Marktnischen rechnen, das nur mit verbindlicher hoheitlicher Entscheidung überwindbar ist. Aber wie könnte die mühsame Entscheidungsfindung verbessert werden?

Verfahrensvereinfachung

Längst steht es an, dass der Entscheidungsprozess auf EG-Ebene vereinfacht wird. So könnte die einzelne Stoffbeschränkung statt im aufwendigen Legislativverfahren durch die europäische Exekutive beschlossen werden, d. h. durch die Kommission und unter Beteiligung von Regelungsausschüssen, in denen die Mitgliedstaaten vertreten sind. Die aufwendige Abstimmung der beteiligten Generaldirektionen könnte dadurch vereinfacht werden, dass die für Umweltschutz zuständige Generaldirektion XI die Federführung erhält. In den meisten Industrieländern ist heutzutage das Umweltministerium für die Chemikalienregulierung zuständig, da ist es nicht einzusehen, warum die Europäische Gemeinschaft die Federführung noch bei der für die Industrie zuständigen Generaldirektion III belässt.

Eine weitere prozedurale Verbesserung wäre es, wenn die Bewertung der ökonomischen Wirkungen der in Betracht kommenden Regulierungsmaßnahmen, die heute erst nach Fertigstellung der ökologischen Risikobewertung einsetzt, mit ihr zeitlich und inhaltlich stärker koordiniert werden könnte.

Stärkung des Vorsorgeprinzips

Verbesserungsbedürftig sind auch die materiellen Kriterien der Stoffbeschränkung. An der Stelle, an der von der Risikobewertung zu Handlungsempfehlungen übergegangen wird, muss dem Vorsorgeprinzip mehr Raum gegeben werden. Bisher wird trotz verbalen Kottaus vor dem Vorsorgegrundsatz in der Praxis doch gesichertes Wissen über die Gefährlichkeit des Stoffes und seiner Ausbringungsbedingungen gefordert. Dies zeigt sich auch darin, dass das europäische Recht nur folgende drei Schlussfolgerungen aus der Risikobewertung kennt:

- 1 Die Daten reichen für eine Beurteilung aus, ein Risiko besteht nicht, der Stoff kann (weiter) vermarktet werden;
- 2 Die Daten reichen nicht aus, weitere sind einzuholen, der Stoff kann aber trotzdem (weiter) vermarktet werden;
- 3 Die Daten reichen aus, ein Risiko besteht, eine Stoffbeschränkung wird empfohlen.

- Das Vorsorgeprinzip würde eine weitere, vierte Variante nahelegen, nämlich:
- 4 Die Daten reichen nur für eine vorläufige Beurteilung aus, es gibt Anhaltspunkte für ein Risiko, ein einstweiliges Stoffverbot wird empfohlen, das bei Vorlage weiterer Daten entfallen kann.

Beweislastumkehr bei Stoffen mit gefährlichen Eigenschaften

Praktisch hieße dies, dass eine Vermarktungsbeschränkung bereits auf bestimmte Stoffeigenschaften gestützt werden könnte, ohne dass noch im Einzelnen erforscht werden müsste, in welchen verschiedenen Verwendungszusammenhängen der Stoff den Menschen oder die Umwelt kontaminiert. Dies gilt bereits heute für kanzerogene, mutagene und teratogene (fortpflanzungsgefährdende) Stoffe: sie dürfen nicht an Endverbraucher abgegeben werden. Das ist ein erheblicher Schritt in Richtung Gesundheitsschutz. Ein ähnlicher Schritt im Interesse des Umweltschutzes steht noch aus. Diskutiert wird hier, Vermarktungsbeschränkungen bereits daran anzuknüpfen, dass eine toxische Chemikalie in der Umwelt schwer abgebaut werden kann, sich in Organismen akkumuliert und mobil ist. Man könnte mit solchen auf Stoffeigenschaften gestützten Vermarktungsverboten auch eine Umkehr der Beweisführungslast verknüpfen: die Vermarktungsverbote werden wieder aufgehoben, wenn die Produzenten oder Importeure nachweisen, dass die Stoffe in geschlossenen Kreisläufen gehalten werden oder auf andere Weise dafür gesorgt ist, dass sie nicht in die Umwelt eintreten.

Kosten-Nutzen-Analyse – aber in Maßen

Rationalisierungsbedürftig ist schließlich auch die Stelle, an der verschiedene Optionen der Stoffbeschränkung, also z. B. das volle Verbot, die Festlegung von Konzentrationswerten in bestimmten Produkten, die bloße Kennzeichnungspflicht, etc., erwogen werden.

Der häufig anzutreffende und meist sehr effektive pauschale Hinweis, dass eine Stoffregulierung enorme Kosten mit sich bringen werde, sollte eine Regulierung nicht mehr blockieren können. Vielmehr sollte durch Tatsachen belegt werden müssen, wenn behauptet wird, dass die Regulierungskosten außer Verhältnis zu den zu erreichenden ökologischen Vorteilen stehen. Es ist andererseits aber illusorisch und treibt den Untersuchungsaufwand ins Unendliche, hier eine in alle Einzelheiten gehende Analyse der Kosten der Regulierungsfolgen zu verlangen, sie dem ebenso exakt zu berechnenden Nutzen (d. h. dem vermiedenen Umweltschaden) der Regulierung gegenüber zu stellen und beides womöglich noch in einer monetär ausgedrückten Bilanz miteinander zu vergleichen. Stattdessen sollte auch dieser Schritt das eigentliche Ziel des Prozesses im Auge behalten, nämlich die Entscheidung transparent zu machen. Dazu sind hinreichende Kosten-Nutzen-Betrachtungen zweifellos nützlich, aber umgekehrt

darf die im Grunde politische Entscheidung über eine Regulierungsmaßnahme nicht mit Hilfe übertrieben aufwendiger Kosten-Nutzen-Analysen aufgeschoben, kaschiert oder abgewälzt werden.

Verbesserung der Rechtsgrundlagen

Insgesamt gibt es also einiges zu tun. Vieles kann durch besseres unternehmerisches und administratives Management im Rahmen des geltenden Rechts verwirklicht werden, aber es sind auch Rechtsänderungen unabdingbar. Dabei gibt es durchaus Spielräume für Reformen auf nationaler Ebene, so z. B. die vorgeschlagene Aufstellung von Listen unbekannter und unerwünschter Stoffe. Die meiste Reformenergie wird aber auf europäischer Ebene benötigt werden. Besonders überarbeitungsbedürftig sind die europäische Altstoffverordnung und die sog. Beschränkungsrichtlinie, die die einzelnen Vermarktungsregelungen enthält.

Europäische Kodifikation

Insgesamt sind freilich ca. 20 bis 30 Rechtsakte in Betracht zu ziehen, die in so komplexer Weise zusammenwirken, dass selbst ausgefuchste Brüsseler Bürokraten das Feld nicht mehr überblicken. Sich hier an eine transparente Neuordnung, eine Kodifikation, zu machen, wäre ein Gebot der Demokratie in Europa.

Ein internationales Abkommen zur Chemikalienregulierung

Und schließlich: dass Europa heute nur eine Weltregion ist, gilt auch für die Herstellung von und den Handel mit Chemikalien, die weitgehend in der Hand großer multinationaler Unternehmen liegen. Die EG kann voranschreiten, damit andere sie nachahmen, sie kann sich aber durch Alleingänge auch schaden. Deshalb stehen Überlegungen an, wie ein weltweites Forum geschaffen werden kann, das zu verbindlicher Regulierung von Chemikalien befähigt ist. Die Problematik sollte nicht der Welthandelsorganisation überlassen werden, denn diese würde sich der Sache mit dem *bias* des Freihandels, also der Beseitigung von Vermarktungsbeschränkungen, nähern. Worum es geht, ist eine Durchsetzung des Gesundheits- und Umweltschutzes. Hierfür wäre eine eigene Konvention und Organisation der angemesseneren Weg.

Der Text fußt auf langjähriger eigener Befassung mit dem Gegenstand, zuletzt einem Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes und Diskussionen in der Forschungsgruppe 'Rationale Umweltpolitik - Rationales Umweltrecht' am ZiF. In ihn sind Ideen eingeflossen, die zunächst durch den *Environmental Defense Fund*, USA, und weiterhin auf einer *stakeholder conference* der Europäischen Kommission im Februar 1999 und einer Konferenz von Wissenschaftlern und Praktikern des ZiF: Zentrum für Interdisziplinäre Forschung im April 1999 vorgebracht worden sind. Besonders nennen möchte ich die Beiträge von Jan van der Kolk (den Haag), Jan Ahlers (Berlin), Wilfried Mahlmann (Bonn), Ludwig Krämer (Brüssel), Vibeke Bernson (Stockholm), Eckard Rehlinger (Frankfurt am Main), Ute Meyer (Harlingen), Harald Ginzky (Bremen) und Christine Godt (Bremen). Der Text ist in der *Frankfurter Rundschau* Nr. 105/99 v. 7.5.1999, S. 10, vorabgedruckt worden.