

Schriften zum Umweltrecht

Band 2

Chemikaliengesetz

Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen

Von

Dr. iur. Michael Kloepper

o. Professor an der Universität Trier



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

***Michael Klopfer* · Chemikaliengesetz**

Schriften zum Umweltrecht

Band 2

Chemikaliengesetz

Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen

Von

Dr. iur. Michael Klopfer

o. Professor an der Universität Trier



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten

© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1982 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05023 1

Vorwort

Die möglichen schädlichen Wirkungen von Chemikalien für die menschliche Gesundheit und die Umwelt werden seit geraumer Zeit öffentlich diskutiert. Hierdurch ist die vorbeugende Chemikalienkontrolle als normatives Regelungsproblem deutlich geworden, bei dem ein vernünftiger und gerechter Ausgleich zwischen den Zielen präventiver Gesundheits- und Umweltsicherung und den wirtschaftlichen Interessen der chemischen Industrie im nationalen und internationalen Rahmen gefunden werden muß. Mit dem Chemikaliengesetz unternimmt der deutsche Gesetzgeber — im Vollzug europäischen Gemeinschaftsrechts — erstmalig den Versuch einer die einzelnen Umweltmedien übergreifenden Gesamtregelung des Gefahrstoffrechts. Wenngleich bislang noch keine Rechtsverordnung zum dringend konkretisierungsbedürftigen Chemikaliengesetz vorliegt, erscheint schon jetzt die Vorlage einer Gesamtdarstellung geboten, weil das Gesetz am 1. Januar 1982 für die Betroffenen verbindlich wird. Das Chemikaliengesetz ist in besonderer Weise ein Gesetz von Spezialisten für Spezialisten mit geringer Transparenz (etwa bei den zahlreichen Ausnahmen-Ausnahmen) und mangelnder Eingängigkeit geworden. Die vorliegende systematische Schrift legt deshalb besonderen Wert auf die Erläuterung des häufig schwer erkennbaren Zusammenspiels der verschiedenen Normen des Chemikaliengesetzes. Die Schrift kann freilich nur ein Wegweiser durch die komplizierten Wege des Gesetzes sein, die Wege aber selbst nicht begradigen.

Meinen wissenschaftlichen Mitarbeitern, Herrn Jürgen Höser, Frau Dr. Christel Offermann-Clas und Frau Iris Schüller sowie den Herren Dimitris Nikas, Herrn Jürgen Pföhler und Herrn Patrick Reinert danke ich sehr für ihre Mitarbeit, insbesondere bei der Aufbereitung des umfangreichen Materials des Gesetzgebungsverfahrens und des EG-Rechts sowie bei den Korrektur- und Registerarbeiten. Ein besonderer Dank gilt meiner Sekretärin, Frau Marianne Hoffmann, für das Schreiben des Manuskripts.

Trier, im Juli 1981

Michael Kloepper

Inhaltsverzeichnis

A. Allgemeines	15
I. Zur allgemeinen Bedeutung der Gefahrstoffkontrolle	15
II. Zum ausländischen Umweltchemikalienrecht	16
III. Zum Umweltchemikalienrecht der EG	17
1. Allgemeine Entwicklung	17
2. Die sechste EG-Änderungsrichtlinie	21
a) Inhalt	21
b) Umsetzung in nationales Recht	23
IV. Normative Umgebung des Chemikaliengesetzes	24
1. Andere Gefahrstoffregelungen	24
2. Chemikaliengesetz und Störfallverordnung	25
V. Werdegang des Gesetzes	26
1. Entstehung und Gesetzgebungsverfahren	26
a) Vorparlamentarische Phase	26
b) Parlamentarische Phase	27
2. Inhaltliche Tendenzen im Gesetzgebungsverfahren	30
a) Gesetzesterminologie und Bestimmtheit	30
b) Anwendungsbereich	31
c) Probleme bei der Umsetzung von EG-Recht	32
aa) Allgemeines	32
bb) Bundesratskompetenzen	33
cc) Tierversuche	33
dd) Verfahren, Sonstiges	34
d) Einschränkungen des Regierungsentwurfs	35
aa) Organisationsregelungen	35
bb) Krebsregister, Maßnahmenplan	36
cc) Anlage	36
VI. Gesamtwürdigung	37
1. Gesetzgebungsstil	37
2. Rechtsetzungsmacht der Exekutive	37
3. Kompetenzverluste der Länder	38

4. Bürokratiewachstum	38
5. Kosten, Wettbewerbswirkungen	39
6. Kontrolleffektivität	41
7. Alte Stoffe	41
8. Haftung	42
9. Verfassungsmäßigkeit	43
10. EG-Rechtskonformität	44
11. Gesamturteil	44
B. Zeitlicher und räumlicher Geltungsbereich (§§ 30, 31)	45
I. Inkrafttreten (§ 31)	45
II. Räumlicher Geltungsbereich (insbesondere § 30)	45
C. Gesetzeszweck, Regelungsbereiche und Rechtsgüter (insbesondere § 1)	47
I. Gesetzeszweck (§ 1)	47
II. Regelungsbereiche (§ 1)	47
III. Rechtsgüter	48
D. Begriffe (§ 3)	50
I. Allgemeines	50
1. Funktion und Struktur	50
2. Fehlende Definitionen	50
II. Definitionen des Chemikaliengesetzes (§ 3)	51
1. Stoff (§ 3 Nr. 1)	51
2. Zubereitung (§ 3 Nr. 2), Erzeugnis	52
3. Gefährlicher Stoff, gefährliche Zubereitung (§ 3 Nr. 3) ...	53
a) Allgemeine Problematik	53
aa) Gesetzgebungstechnik	53
bb) Gefährlichkeitsverdacht	54
cc) Gefährlichkeit und Gefahr	54
b) Einzelne Gefährlichkeitsmerkmale	55
aa) Merkmale nach § 3 Nr. 3 lit. a bis m	55
bb) Chronisch gefährlich, umweltgefährlich (§ 3 Nr. 3 lit. n)	56
4. Einstufung (§ 3 Nr. 4)	56

Inhaltsverzeichnis	9
5. Hersteller (§ 3 Nr. 5)	56
6. Einführer (§ 3 Nr. 6)	57
7. Inverkehrbringen (§ 3 Nr. 7)	58
8. Verwenden (§ 3 Nr. 8)	58
9. Toxikokinetische, biotransformatorische Eigenschaften (§ 3 Nr. 9, 10)	58
E. Sachlicher Anwendungsbereich (§ 2)	60
I. Chemikaliengesetz und Spezialgesetze (§ 2 I, VII, VIII)	60
II. Arbeitsschutzrechtliche Gehalte (§ 2 II—VI)	62
F. Instrumentarien (Überblick)	63
G. Prüfung und Anmeldung (§§ 4 ff.)	64
I. Allgemeines	64
II. Anmeldepflichtige neue Stoffe (§§ 4 I—III, 6—9, 11 I Nr. 2, 16 I, II)	65
1. Anmeldepflicht (§ 4 I, II, III)	65
2. Anmeldungsinhalt (§ 6)	66
3. Prüfnachweise (§ 7)	67
a) Prüfungspflicht (§ 7 I)	67
b) Prüfungsumfang (§ 7 I)	67
c) Prüfungsbefreiung (§ 7 II)	68
d) Prüfnachweise des Nachanmelders (§ 7 III)	69
4. Bestätigung, „Mängelrüge“ (§ 8)	70
a) Bestätigung (§ 8 I)	70
b) „Mängelrüge“ (§ 8 II)	71
5. Prüfungserweiterungen (insbesondere § 9)	72
a) Allgemeine Prüfungserweiterungen (§ 9 I)	72
b) Prüfungserweiterungen in Sonderfällen (§§ 9 II, 11 I Nr. 2)	74
6. Mitteilungspflichten (§ 16 I, II)	75
III. Nicht anmeldepflichtige neue Stoffe (§§ 5, 11 I Nr. 1, 3, 16 III—V)	76
1. Gesetzgebungstechnik	76
2. Fälle der Anmeldebefreiung (§ 5 I, II)	76
a) Kleinbestandteils- und Kleinmengenprivileg (§ 5 I S. 1 Nr. 1, 3)	76

b) Forschungs- und Erprobungsprivileg (§ 5 I S. 1 Nr. 2) .	77
c) Zeitablaufprivileg (§ 5 II)	77
3. Durchbrechungen der Anmeldefreiheit (§§ 11 I Nr. 1, 3, 16 III—V)	78
a) Weitere Befugnisse der Anmeldestelle (§§ 11 I Nr. 1, 3)	78
b) Mitteilungspflichten (§ 16 III—V)	79
IV. Alte Stoffe (§§ 4 IV—VII, 28)	80
1. Anmeldefreiheit (§ 4 IV, V)	80
2. EG-Regelung	81
3. Übergangsregelung (§ 28)	82
a) Einzelnachweise (§ 28 I)	82
b) Vorläufiges Altstoffverzeichnis (§ 28 II)	83
c) Gesamtüberblick	84
4. Anmeldepflichtige Altstoffe (§ 4 VI, VII)	85
a) § 4 VI	85
b) § 4 VII	86
V. Anmeldestelle, Geheimnisschutz, Bewertung (§ 12)	86
1. Anmeldestelle (§ 12 I)	86
a) Innerstaatliche Information (§ 12 I S. 2 Nr. 1, 2)	87
b) Grenzüberschreitende Information (§ 12 I S. 2 Nr. 3) ..	87
2. Geheimnisschutz (insbesondere § 12 III, IV)	88
3. Bewertung (§ 12 II)	91
VI. Aufbewahrung (§ 20)	92
VII. Anmeldeverfahren als Verwaltungsverfahren (§ 22)	92
1. Allgemeines	92
2. Bedeutung für Bundesstellen	93
3. Bedeutung für Landesstellen	93
4. Verwaltungsverfahren als Fiktion?	94
5. Konsequenzen	94
VIII. Verordnungsermächtigung (§ 10)	95
1. Anmeldeunterlagen und Prüfnachweise (§ 10 I, II)	95
2. Tierversuche (§ 10 III)	96
H. Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung (§§ 13—15)	97
I. Allgemeines, Pflichtumfang (§ 13 I)	97

Inhaltsverzeichnis	11
II. Einstufungsverordnung (§ 13 III)	98
III. Eigeneinstufung (§§ 13 I S. 2, 14 II S. 1 Nr. 3)	98
1. Umfang der Eigeneinstufungspflicht	98
2. Inhalt der Eigeneinstufungspflicht	99
IV. Zubereitungen (§ 13 II)	100
V. Verpackung und Kennzeichnung (§ 14)	101
VI. Erneutes Inverkehrbringen (§ 15)	102
I. Verbote und Beschränkungen (§ 17)	104
I. Allgemeines	104
II. Ermächtigungen nach § 17 I S. 1 Nr. 1 und 2	105
1. Inhalt	105
2. Vorläufige Rechtsverordnungen (§ 17 II)	106
III. Ermächtigungen nach § 17 I S. 1 Nr. 3—5	107
1. Ermächtigung nach § 17 I S. 1 Nr. 3	107
2. Ermächtigung nach § 17 I S. 1 Nr. 4	108
3. Ermächtigung nach § 17 I S. 1 Nr. 5	109
K. Giftige Tiere und Pflanzen (§ 18)	110
I. Giftrecht im Chemikaliengesetz	110
II. Verordnungsermächtigung (§ 18)	110
1. Allgemeines	110
2. Giftige Tiere	111
3. Giftige Pflanzen	112
L. Arbeitsschutz vor gefährlichen Stoffen (§ 19)	113
I. Allgemeines	113
1. Position im Chemikaliengesetz	113
2. Ermächtigungszweck und -umfang (§ 19 I, V)	114
II. Ermächtigungsinhalt (§ 19 II, III)	115
1. Ermächtigungen nach § 19 II	115
a) § 19 II Nr. 1	115
b) § 19 II Nr. 2	116

c) § 19 II Nr. 3	116
d) § 19 II Nr. 4	117
e) § 19 II Nr. 5	117
f) § 19 II Nr. 6	117
g) § 19 II Nr. 7	118
h) § 19 II Nr. 8	118
i) § 19 II Nr. 9	118
j) § 19 II Nr. 10	119
k) § 19 II Nr. 11	119
l) § 19 II Nr. 12	120
m) § 19 II Nr. 13	120
2. Verweisungsermächtigung (§ 19 III)	122
M. Administrative Kompetenzen (§§ 21, 23, 24)	123
I. Gesamtüberblick	123
II. Überwachung (§ 21)	123
1. Allgemeines (§ 21 I)	123
2. Auskunftserlangungsbefugnis (§ 21 II, V)	124
3. Betriebskontrollbefugnisse (§ 21 III)	125
4. Kostenregelungen (§ 21 IV, VI)	126
a) § 21 IV	126
b) § 21 VI	127
III. Einzelanordnungsbefugnisse (insbesondere § 23)	128
1. Allgemeine Bedeutung	128
2. Zur Befugnis nach § 23 I	128
3. Vorläufige Anordnungen (§ 23 II)	129
4. Verhältnis zu anderen Vorschriften	130
IV. Befugnisse im Bundeswehrbereich (§ 24)	131
1. Zuständigkeitsmonopol des Bundesverteidigungsministers (§ 24 I)	131
2. Dispensbefugnis (§ 24 II)	132
N. Bußgeld- und Strafvorschriften (§§ 26, 27)	133
I. Allgemeines	133
II. Bußgeldvorschriften (§ 26)	134
1. Einzeltatbestände (§ 26 I)	135
a) § 26 I Nr. 1	135

Inhaltsverzeichnis	13
b) § 26 I Nr. 2	135
c) § 26 I Nr. 3	136
d) § 26 I Nr. 4	136
e) § 26 I Nr. 5	137
f) § 26 I Nr. 6	137
g) § 26 I Nr. 7	137
h) § 26 I Nr. 8	138
i) § 26 I Nr. 9	138
j) § 26 I Nr. 10	139
2. Sanktionen (§ 26 II)	139
III. Strafvorschriften (§ 27)	140
1. Allgemeines	140
2. Einzeltatbestände (§ 27 I)	140
a) § 27 I Nr. 1	140
b) § 27 I Nr. 2	140
3. Sanktionen (§ 27 IV)	141
4. Qualifikationstatbestand (§ 27 II)	141
O. Rechtsverordnungsermächtigungen (u. a. § 25)	142
I. Allgemeines	142
II. Angleichungsermächtigung (§ 25)	142
Schrifttum (Auswahl)	145
Abkürzungsverzeichnis	147
Gesetzesregister	149
Sachregister	159

A. Allgemeines

I. Zur allgemeinen Bedeutung der Gefahrstoffkontrolle

Umweltfreundliche wie umweltfeindliche, gesundheits- und lebensschützende wie -gefährdende Chemikalien sind aus der industriellen Entwicklung und dem modernen Leben nicht mehr fortzudenken¹. Sie drängen in immer stärkerem und vielfach kaum noch abseh- und überschaubarem Umfang auf den deutschen, den EG-, den sonstigen europäischen und außereuropäischen Markt.

Bereits auf dem Markt dürften sich im EG-Bereich über 45 000 chemische Stoffe in mehr als einer Million Zubereitungen befinden². Jährlich muß mit etwa 3000 neuen Stoffen und über 50 000 neuen Zubereitungen gerechnet werden. Einzelne Stoffe erreichen weltweit jährliche Produktionsmengen von mehr als einer Million t und die Weltproduktion synthetischer und organischer Stoffe wird auf über 20 Millionen t³, die organischer Stoffe wird auf ein Vielfaches hiervon geschätzt⁴. Gerade für die Bundesrepublik Deutschland ist die Produktion und der Export von Chemikalien ein überaus bedeutsamer Wirtschaftsfaktor. Etwa 15 % ihres Exports entfallen auf Produkte der chemischen Industrie⁵. Angesichts der hohen wirtschaftlichen Bedeutung der chemischen Produktion für die deutsche Volkswirtschaft wäre jedenfalls eine krasse und abrupte umweltschutzindizierte Produktionseinschränkung nicht ohne erhebliche Risiken für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, insbesondere für den Beschäftigungsstand möglich.

Der überaus starken quantitativen Ausbreitung der Stoffe steht nicht selten eine weitgehende Unkenntnis ihrer Wirkungen auf den Menschen und seine Umwelt gegenüber. Umweltchemikalien beherrschen heute in vielfältigster Verwendung die Entfaltung des menschlichen Lebens von seiner Zeugung bis zu seinem Tod. Sie beeinflussen seine Gesundheit, die ihn umgebende Umwelt einschließlich der Ökosysteme, hier insbe-

¹ Zur Umweltproblematik der Umweltchemikalien siehe die Darstellung bei *Schmidt-Bleek*, *Umweltchemikalien*, S. 11 ff.

² EChemG, BT-Dr. 8/3319, Begr. S. 16.

³ Nach *Kippels / Töpner*, S. 28, gibt es mehrere 100 Millionen t synthetisch-organischer Stoffe und Zubereitungen.

⁴ EChemG, BT-Dr. 8/3319, Begr. S. 16.

⁵ *Kippels / Töpner*, S. 38.

sondere Wasser und Luft, teilweise in außerordentlich intensiver Form. Chemikalien können das menschliche Dasein sowohl in seinen physischen wie aber auch seinen psychisch-moralischen Bezügen in einem bislang wohl noch nicht voll erkannten Ausmaß verändern. Ernste Anzeichen sind die — nicht selten Generationen überdauernde — Langlebigkeit (Persistenz) mancher Stoffe, ihre teilweise gesundheits- und lebensbedrohende Toxizität sowie ihre sich fortsetzende Weitergabe in der Nahrungskette, ihre damit ungewöhnliche und häufig unerwartete Bioakkumulation mit u. U. starker Schadstoffkonzentration.

Insbesondere die vielfältigen chronischen Wirkungen von Chemikalien auf Mensch und Umwelt und ihre späte Erkennbarkeit machen eine vorbeugende Kontrolle unverzichtbar. Bei einer nicht geringen und nicht abschließend feststellbaren Zahl von Stoffen läßt sich der Verdacht von Spätfolgen nicht ausschließen und wird nicht selten erst nach vielen Jahren bestätigt. Dies gilt etwa für die Eigenschaft von Stoffen, Veränderungen an Keimzellen hervorzurufen (Mutagenität) oder für die Fähigkeit eines Stoffes, Mißbildungen des Kindes während der Schwangerschaft (Teratogenität) oder auch seine Eigenschaft, Krebs zu erzeugen (Kanerogenität). Bereits eingetretene Spätfolgen durch Quecksilber- und Kadmiumvergiftungen als „Minamata“- und „Itai-Itai“-Krankheiten mit teilweise tödlichem Ausgang in Japan diagnostiziert⁶, verdeutlichen, daß es sich nicht nur um ein ungewisses, fernes Gefahrenpotential⁷ handelt, dessen Behebung Aufschub verträgt. Die Langzeitwirkungen z. B. des in Benzin enthaltenen Bleis, des DDT, der polychlorierten Biphenyle (PCB) und der polychlorierten Terphenyle (PCT) sowie der Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) sind zunehmend erkannt worden⁸ und haben zu vielfältigen Kontroll- und Abwehrmaßnahmen geführt (s. u.). Insgesamt kann die prinzipielle Notwendigkeit einer vorbeugenden effektiven Schadstoffkontrolle bereits im Produktionsbereich nicht mehr bestritten werden. Dabei muß freilich stets bedacht werden, daß die Wirtschaftskraft und die Innovationsfähigkeit der chemischen Industrie nicht mehr als unbedingt erforderlich beeinträchtigt wird⁹.

II. Zum ausländischen Umweltchemikalienrecht

Auch im Ausland ist die Bedeutung der Kontrolle von Umweltchemikalien seit geraumer Zeit erkannt worden. Bereits vor dem deutschen Chemikaliengesetz lagen eine Reihe wichtiger Gefahrstoffregelungen

⁶ Siehe dazu *Kippels / Töpner*, S. 39.

⁷ Weitere Beispiele bei *Hallerbach*, DuR 1981, S. 30 f.; *Kippels / Töpner*, S. 39 ff.

⁸ Zu den Wettbewerbswirkungen siehe unten A VI 5.

⁹ Siehe dazu auch *Schmidt-Bleek*, Umweltchemikalien, S. 13 ff.

vor¹⁰. Umweltchemikaliengesetze insbesondere in Japan¹¹, den USA¹², Frankreich¹³, aber auch in Schweden¹⁴ und der Schweiz¹⁵ stellen unterschiedliche Modelle für die Beherrschbarkeit dieser gefährlichen Stoffe dar. Besondere Bedeutung hat dabei die US-amerikanische Gesetzgebung — Toxic Substances Control Act (TOSCA) —, die neue Stoffe sowie die neue Verwendung alter Stoffe einer selektiven Testverpflichtung unterwirft und weite Gestaltungsräume der amerikanischen Umweltbehörde (EPA)¹⁶ vorsieht. Im Rahmen der OECD wird zunehmend eine Harmonisierung des Chemikalienrechts der westlichen Welt versucht, um nichttariäre Handelsschranken durch das Gefahrstoffrecht zu vermeiden¹⁷.

III. Zum Umweltchemikalienrecht der EG

1. Allgemeine Entwicklung

Die Europäischen Gemeinschaften haben — teilweise in engerem Kontakt mit den USA — bereits seit den 70er Jahren den Problemen der Umweltchemikalien besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Der Begriff der Umweltchemikalie als eigenständige Kategorie des EG-Umweltschutzrechts findet in dem Aktionsprogramm 1973 und dem für die Jahre 1977—1981 fortgeschriebenen Programm keinen ausdrücklichen Niederschlag, etwa als eine bestimmte Sammelfunktionen ausübende Kategorie für bestimmte gefährliche Güter. Ansätze in Richtung einer Entwicklung hin zur spezifischen Kategorie der Umweltchemikalie las-

¹⁰ Zur näheren Darstellung vgl. *Rehbinder*, Das Recht der Umweltchemikalien, 1978; *Kippels / Töpner*, S. 16 ff.; *Irwin*, *RabelsZ* 40 (1976), S. 474 ff. Im Jahre 1979 erließen auch Dänemark und Neuseeland gesetzliche Regelungen über Chemikalien.

¹¹ Gesetz über die Prüfung chemischer Stoffe — Gesetz Nr. 117 vom 16. 10. 1973; kennzeichnend ist hier eine Aufnahme der Stoffe in verschiedene Listen, siehe dazu *Kippels / Töpner*, S. 19 ff.; *Schmidt-Bleek*, S. 51 f.

¹² Toxic Substances Control Act (TOSCA) vom 11. 10. 1976, Public Law 94—469, 15 U.S.C. § 2610 (1976); siehe dazu Anm. 16.

¹³ Loi Nr. 77—771 du 12 juillet 1977 sur le contrôle des produits chimiques (*J. O. v.* 13. 7. 1977).

¹⁴ Gesetz über gesundheits- und umweltgefährdende Waren vom 27. 4. 1973, *Svensk förtätningslag* 1973 : 329; siehe dazu *Kippels / Töpner*, S. 23 f.

¹⁵ Bundesgesetz über den Verkehr mit Giften vom 21. 3. 1969, SR 814.80; in Kraft seit 1. 4. 1972. Kennzeichnend ist ein überaus weiter „Gift“-Begriff und fehlender Umweltbezug; *Kippels / Töpner*, S. 17 f.

¹⁶ Siehe dazu insbesondere *Rack*, *RIW/AWD* 1979, S. 13 ff., sowie *Kippels / Töpner*, S. 25; *Schmidt-Bleek*, *Umweltchemikalien*, S. 51.

¹⁷ Siehe dazu z. B. *Schmidt-Bleek*, *Umweltchemikalien*, S. 90 ff.; *Heigl*, *GewArch* 1981, S. 75; kritisch *Hallerbach*, *DuR* 1981, S. 17.

Auf die Notwendigkeit einer Harmonisierung auch mit dem Recht des Ostblocks weist *Schmidt-Heck*, *DB* 1980, S. 1831, hin.