



Chemiepolitik

BUND fordert einen neuen Politikbereich

von

Henning Friege

(Leiter des Arbeitskreises „Umweltchemikalien/Toxikologie“ im BUND)

Inhaltsverzeichnis:

	Seite
1. Vorbemerkung	1
2. Notwendigkeit einer Chemiepolitik	2
3. Definition einer Chemiepolitik	6
4. Das Chemikaliengesetz	7
5. Flankierende Instrumente in der Chemiepolitik	12
6. Die Rolle der chemischen Industrie	13
7. Kurz- und mittelfristige Ziele der Chemiepolitik	17
8. Zusammenfassung	20

1. Vorbemerkung

Ein neuer Begriff macht die Runde: "Chemiepolitik". Der vom BUND gemeinsam mit dem BBU herausgegebene Informationsdienst Chemie und Umwelt (ICU) stellt sich nach dem Leitartikel der ersten Ausgabe die spezielle Aufgabe,

"die Flugbahn des biologischen Bumerangs durch eine vorausschauende Chemiepolitik zu beeinflussen",

und führt zur Chemiepolitik aus:

"Es ist nahezu unglaublich, daß die Reglementierung des Chemikalieneinsatzes trotz der schwerwiegenden Umweltprobleme keinen eigenständigen Politikbereich darstellt. Es gibt selbstverständlich eine Wirtschaftspolitik, eine Sozialpolitik, eine Landwirtschaftspolitik - aber keine Chemiepolitik." (1)

Dieser vom BUND-Arbeitskreis Umweltchemikalien 1983 geprägte Begriff hat auch bereits Eingang in die Diskussion der Parlamente gefunden; so führte Liesel Hartenstein (SPD-MdB) anlässlich der Aktuellen Stunde zum Thema Dioxin am 27.01.84 im Plenum des Bundestages aus:

"... Wir brauchen eine neue Chemiepolitik. Der Kreislauf der Natur ist gewaltig gestört. Selbst in der Muttermilch finden sich PCB-Gehalte, die die Werte der Weltgesundheitsorganisation um das 13fache überschreiten. Das ist kein Grund zum Lächeln, das ist ein Alarmsignal! Wir müssen ... uns darauf besinnen ..., daß wir den Verstand nicht zum Zerstören, sondern zum Bewahren der Natur bekommen haben."

Chemiepolitik wird somit als Antwort auf die zunehmende "Chemisierung" des täglichen Lebens und damit der Umwelt verstanden. Die Chemisierung reicht vom intensiven Einsatz von Reinigungsmitteln aller Art über Pestizide für den Hausgebrauch, Holzschutzmittel, Heimwerkerchemikalien bis hin zu der für den Normalverbraucher nicht überschaubaren Flut von Chemikalien als Hilfsmittel im Bausektor. Dadurch entstehen Gefahren für Mensch und Umwelt (Beispiel Formal-

dehyd), oft genug schon deswegen, weil ein sachgemäßer Umgang mit diesen Stoffen in keiner Weise bei Millionen von Anwendern garantiert werden kann. Als weiteres schwerwiegendes Problem hat sich in den letzten Jahren immer mehr die bis dahin kaum bedachte Entstehung von Neben- und Folgeprodukten bei ansonsten häufig verwendeten Stoffen herausgestellt (z. B. hochgiftige Dioxine als Abfall bei der Herstellung von Chlorphenolen).

Im folgenden soll versucht werden, den Begriff der Chemiepolitik näher einzugrenzen und zu beschreiben, ferner zu hinterfragen, ob mit dem heutigen Rechtsinstrumentarium Chemiepolitik bereits möglich ist und mit welchen Zielen sie vorrangig betrieben werden sollte.

Die nachstehenden Ausführungen sind als Anregung zu einer Diskussion zu verstehen, keineswegs als ein festgefügtter Forderungskatalog. Über die Chemisierung wird viel gejammert - auf vernünftige Weise Abhilfe zu schaffen, wird sicher nicht einfach sein.

2. Notwendigkeit einer Chemiepolitik

Um den Bedarf an Chemiepolitik erkennen zu können, müssen wir uns zunächst mit der in den 70er Jahren einsetzenden Diskussion um Chemikalien beschäftigen, die ihr rechtlich fixiertes Ergebnis in verschiedenen supranationalen (EG-Richtlinie 79/831, Entschlüsse und Vereinbarungen auf OECD-Ebene) und nationalen Regelungen fand (z. B. in den USA: Toxic Substances Control Act - TOSCA, in der BRD: Chemikaliengesetz - ChemG). Hintergrund dieser Entwicklung war und ist die Erkenntnis, daß

"Regierungen an der Zulassung von Chemikalien vor ihrem Inverkehrbringen beteiligt werden müssen, um einen gesellschaftlichen Nutzen aus dem Gebrauch dieser Stoffe zu sichern; dies bedeutet, daß die mit Produktion und Gebrauch verbundenen Risiken minimiert werden müssen ohne auf den aus der chemischen

zu verzichten. Dies ist nötig, weil Nutzen und Schaden, die mit dem Gebrauch chemischer Substanzen verbunden sind, auf die Gesellschaft als ganzes wirken." (2)

Dieser Erklärung bleibt noch hinzuzufügen, daß ein individueller Nutzen durch die Produktion bzw. durch den Einsatz von Chemikalien erzielt wird, der aber ohne Verpflichtung zur Beseitigung von Schäden bleibt, die durch den Gebrauch der (mit Gewinn verkauften) chemischen Substanzen entstehen. Mit anderen Worten: Hier greift das Verursacherprinzip nicht. Als Beispiele mögen die durch Chemikalien verursachten Belastungen der Böden dienen. Gerade das Medium Boden ist für die meisten Substanzen "Endstation"; eine Bodenbelastung stellt einen Schaden für die Allgemeinheit dar, der im übrigen - abgesehen von wenigen extremen Altlasten-Fällen, bei denen man den gesamten Boden austauscht - nicht mehr reparabel ist.

Art und Dauer der Belastung hängen von den jeweiligen Substanzen und ihrer Persistenz ab: Schwermetalle und langlebige organische Verbindungen wie die Metaboliten des DDT oder die polychlorierten Biphenyle (PCB) schränken die Nutzbarkeit eines einmal verseuchten Bodens für Jahrzehnte, unter Umständen auch für mehrere Generationen ein, kurzlebigere, organische Verbindungen wie Lindan (γ -HCH) immerhin für einige Jahre. Haben diese Verbindungen erst einmal die aktive obere Bodenzone unzersetzt durchwandert, so können sie über sehr lange Zeiträume im Boden verbleiben bzw. durch langsamen Transport das Grundwasser erreichen.

Gerade die Diskussion um den Bodenschutz macht die geringe Reversibilität bzw. Irreversibilität einmal getroffener Produktionsentscheidungen deutlich. Da Bodenbelastungen keinesfalls nur durch landwirtschaftliche Tätigkeit (Pestizide, Dünger) verursacht werden, ist der potentiellen Bodenbelastung durch Chemikalien besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Weitere Beispiele für mehr oder weniger reversible Vorgänge lassen sich leicht finden: Man denke nur an den heftig diskutierten Ozonabbau in der Stratosphäre durch die Freone (Fluorchlorkohlenwasserstoffe, Einsatz als Treibgase und Kühlmittel) oder die Belastung von Arbeitnehmern mit Stoffen, die zu spät als gesundheitsschädigend erkannt werden (z. B. Asbest, Pentachlorphenol - PCP, Formaldehyd oder die Belastung durch PCB in der Elektroindustrie und im Bergbau) - alles Effekte eines allzu sorglosen Umgangs mit Chemikalien, die eine unerwartete negative Langzeitwirkung entfalten bzw. entfalten können.

Die klassischen Instrumente versagen

Es liegt auf der Hand, daß die zur Schadensabwehr bzw. Schadensbeseitigung eingesetzten "klassischen" Instrumente der Umweltpolitik vor dieser Problematik versagen. Die Gesetzgebung der 70er Jahre ist weitgehend medienpezifisch (Bundesimmissionsschutzgesetz, Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz, Abfallbeseitigungsgesetz) ausgerichtet; daneben wird der Gebrauch von bzw. Umgang mit Stoffen unter arbeitsmedizinischen Gesichtspunkten geregelt (Arbeitsstoff-VO, MAK-Liste), wobei aber die Entscheidung für oder gegen die Produktion eines Stoffs unangetastet bleibt. Tiefer dringen nur das Lebensmittelgesetz hinsichtlich der Lebensmittelzusatzstoffe, das Arzneimittelgesetz bei der Zulassung von Medikamenten und das Pflanzenschutzgesetz hinsichtlich der Zulassung von Pestiziden. Für die meisten anderen Stoffe, mit denen Mensch und Umwelt in Kontakt kommen, gilt die mit der medienbezogenen Gesetzgebung betriebene "end of the pipe policy", d. h. eine Politik, die am "Ende des Schornsteins" ansetzt. Ohne die z. B. beim Gewässerschutz sichtbaren Erfolge schmälern zu wollen, bleibt dennoch die Erkenntnis, daß vielfach nur eine Verschiebung der Belastung zwischen den Medien statt einer Entlastung der Umwelt als ganzer stattgefunden hat. Ein

Boden beschrieben werden kann. Gänzlich unregelt ist ferner der Bereich der Haushaltschemikalien; hier kommt der Verbraucher in Lösemitteln, Fußbodenreinigern und Insektensprays mit einer Fülle von Substanzen in Kontakt, bei denen allenfalls Informationen über die akute Toxizität im Fall des Verschluckens bei den Giftzentralen abrufbar sind. Nach dem Sinn von Produktion und Gebrauch dieser Chemikalien fragt niemand - dies regelt der "Markt". Die Abfallgesetzgebung ist hilflos, wenn es um gefährliche Chemikalien in kleinen Mengen geht. Die für die Abfallbeseitigung zuständigen Behörden können versuchen, für große Sonderabfallmengen relativ "umweltneutrale" Ablagerungsplätze auszuweisen. Welche Probleme auch hier oft erst über "Altlasten" sichtbar werden, ist bekannt. Diffus anfallende Sonderabfälle - und dazu gehören Lösemittel, Lackreste, Batterien usw. - können nur durch guten Willen des Verbrauchers und aufwendige Organisation erfaßt werden. Leider reichen eben das Bundesimmissionsschutzgesetz und das Abfallbeseitigungsgesetz erfahrungsgemäß in keiner Weise hin, um die durch Chemikalien verursachten Abfallprobleme zu steuern. Ob das geplante Verwertungsgebot (Novelle des Abfallbeseitigungsgesetzes) hier mehr bringt als ein moralischer Appell, muß abgewartet werden - Zweifel sind jedoch angebracht. Der Schutz des Verbrauchers vor toxischen Chemikalien in Gegenständen des täglichen Bedarfs (Bedarfsgegenstände im Sinne des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes - LMBG) ist ebenfalls ein wunder Punkt, denn einerseits heben die §§ 30 bis 32 des LMBG nur auf humantoxische Substanzen ab, berücksichtigen daher nicht allgemeine Umweltbelange, andererseits ist aber auch zu fragen, warum dann heute noch Stoffe im Umlauf sind wie Hypochlorit-haltige Toilettenreiniger, die zusammen mit anderen üblichen Haushaltreinigern, die Säuren enthalten, hochgiftiges Chlorgas freisetzen. Gerade für "Chemie im Haushalt" gibt es leider eine Fülle von Beispielen, die belegen, daß Regelungen bei den Bedarfsgegenständen offenbar unzureichend sind. (3)

Notwendig ist also der Eingriff in die Produktion chemischer Stoffe, da die medienbezogene Gesetzgebung wie auch einige spezielle anwendungsbezogene Gesetze nicht ausreichen.

3. Definition einer Chemiepolitik

Nach dieser Eingrenzung läßt sich folgende Definition einer Chemiepolitik geben:

Eine "Chemiepolitik", wie sie erforderlich wäre, setzt eine Betrachtungsweise voraus, bei der die positiven und negativen Wirkungen eines Stoffes, aber auch seiner Neben- und Umwandlungsprodukte, unabhängig von betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten abgeschätzt werden. Dabei sind alle Phasen von der Produktion über den Gebrauch bis zur Beseitigung zu beurteilen. Chemiepolitik muß auf einen sozialen Nettonutzen des Einsatzes von Chemikalien abzielen. Sie hat daher sowohl unter dem Aspekt des Umweltschutzes als auch dem der Ressourcenschonung den sparsamen Einsatz von Chemikalien unter Berücksichtigung ihrer Umweltverträglichkeit in allen Anwendungsbereichen zu bewirken. Damit wird Chemiepolitik - in Anwendung des Vorsorgeprinzips - zum Bestandteil staatlichen Handelns.

Chemiepolitik umfaßt also Komponenten der Gesundheitspolitik wie auch des Umweltschutzes bei der Produktion, Anwendung und Beseitigung von Chemikalien. Da die rein betriebswirtschaftlich orientierte Chemieproduktion im Prinzip die belebte und unbelebte Umwelt als Kostenfaktor nicht kennt, kann man sie in Analogie zur Technologiepolitik als "harte Chemie" bezeichnen. "Weiche Chemie" als Ergebnis vernünftiger Chemiepolitik hat dagegen

- bei der Produktion einen geringen Ressourcenverbrauch,
- Herstellungsverfahren mit möglichst geringer Umweltbelastung,
- Produkte, die bei der Verwendung wie der Entsorgung keine gesundheits- oder umweltschädlichen Folgen zeitigen,

zum Ziel.

Diese noch recht abstrakte Definition von Chemiepolitik und ihren Zielen wird im folgenden sowie teilweise auch noch an anderer Stelle (4) an einigen Beispielen erläutert. Zunächst soll jedoch das Instrument überprüft werden, mit dem man eigentlich Chemiepolitik betreiben können sollte: das Chemikaliengesetz.

4. Das Chemikaliengesetz

Das Chemikaliengesetz (ChemG) hält sich in einem von der EG (Richtlinie 79/381) vorgegebenen Rahmen; es

- erfaßt alle bis dahin unregulierten Chemikalien (für die keines der Spezialgesetze Anwendung findet) (§ 2 Abs. 1),
- definiert den "Stoff" als die chemische Substanz einschließlich ihrer Nebenprodukte (§ 3 Ziff. 1),
- verlangt eine Anmeldung neuer Stoffe vor ihrem Inverkehrbringen und fordert vom Hersteller oder Importeur einen von der Produktionshöhe abhängigen Katalog von Informationen über den jeweiligen Stoff (physikalische, chemische, toxikologische Daten) (§§ 4, 6, 7, 9),
- ermächtigt die Bundesregierung unter anderem, auf dem Verordnungswege das Inverkehrbringen eines Stoffs oder seine Anwendung in bestimmten Bereichen zu untersagen, wenn dies "zum Schutz von Leben und Gesundheit oder zum Schutz der Umwelt vor Gefahren, denen durch Einstufung, Kennzeichnung und Kennzeichnung nicht hinreichend begegnet

Zweifelsohne genügen diese Instrumente noch nicht den oben gestellten Ansprüchen, auch nicht den zitierten Ideen der OECD, die sich in der konkreten Gesetzgebung nur teilweise wiederfinden. Aber immerhin - für neue Stoffe gibt es einige Eingriffsmöglichkeiten, um die mit Produktion und Gebrauch von Chemikalien verbundenen Risiken zu minimieren. Dabei darf nicht übersehen werden, daß die Rechtslage hinsichtlich der "alten", also bereits produzierten und vermarkteten Stoffe im deutschen wie im Recht anderer Länder noch schwächer ist. § 17 ChemG sieht zwar ein Produktionsverbot bzw. eine Verwendungsbeschränkung für Altstoffe unter denselben Bedingungen wie für neu zu vermarktende Stoffe vor. Aber Altstoffe sind gem. § 4 Abs. 5 in Verbindung mit § 23 Abs. 1 ChemG nicht anmeldepflichtig; damit besteht auch keine Verpflichtung des Herstellers zur Bereitstellung toxikologischer oder sonstiger Daten für diese Stoffe. Um den Anmeldemechanismus auch für einen Altstoff in Gang zu setzen, bedarf es einer Rechtsverordnung der Bundesregierung mit entsprechender Zustimmung des Bundesrates nach Anhörung von Sachverständigen, wobei "tatsächliche Anhaltspunkte" für die Gefährlichkeit des fraglichen Stoffs nachgewiesen werden müssen. Damit sind die Eingriffsschwellen so hoch angesetzt, daß ernsthafte Bemühungen um eine Reduzierung des Gebrauchs problematischer Chemikalien schon einen langen Atem brauchen, wollen sie Aussicht auf Erfolg haben. Um die Absurdität dieser Vorschriften zu verdeutlichen, muß man die in der Praxis entstandene Situation kennen: Bis zum 18.09.1981 wurde gemäß Art. 13 I der EG-Richtlinie ein Altstoffinventar erstellt, das offenbar so "vollständig" geriet, daß bis Ende '82 gar keine neuen Stoffe angemeldet wurden, in den letzten zwei Jahren vielleicht ein Dutzend. Damit gibt es 50 000 bis 60 000 in industriellem Maßstab hergestellte Altstoffe. Der Regelungsbedarf liegt auf der Hand, aber selbst die Informationsmöglichkeiten hat man sich durch die Formulierung im ChemG erheblich beschnitten. Nur für wenige Altstoffe gibt es aus-

der Sachverständigenrat für Umweltfragen von vornherein "höhere Prioritäten" für alte Stoffe (5). Zur Überprüfung einer Chemikalie, also jedes Altstoffs, müssen

- chemische, physikalische und toxikologische Daten gesammelt werden,
- diese Daten bewertet und die verbleibenden Unsicherheiten abgeschätzt werden.
- Zusätzlich bedarf es der Abwägung des mit Produktion und Verbrauch des fraglichen Stoffs verbundenen Risikos, aber auch seines Nutzens einschließlich einer Prüfung des Bedarfs (also, ob dieser Stoff in seinem Anwendungsbereich überhaupt gebraucht wird).

Nun ist es klar, daß für über 50 000 Altstoffe die erforderlichen Daten weder komplett zur Verfügung stehen noch in irgendeiner Weise im Rahmen der entsprechenden Forschungskapazität eines Landes auch nur ansatzweise bewertet werden können. Die Frage der Prioritätensetzung hinsichtlich der Erforschung der Altstoffe wird daher auch international betrieben (6,7). Selbst wenn dies noch nicht zu einem Ende gekommen ist, so existieren doch in nahezu allen OECD-Ländern Listen verdächtiger Stoffe, die in ihrer Zusammensetzung zumindest teilweise übereinstimmen. Ein Untersuchungsausschuß des National Toxicology Program in den Vereinigten Staaten hat ca. 5 000 Chemikalien aufgrund toxikologischer und ökotoxikologischer Kriterien zur Weiteruntersuchung vorgeschlagen. Zahlreiche Aktivitäten in der Bundesrepublik gehen dahin, die Zahl der verdächtigen Stoffe möglichst einzugrenzen. Dies ist sicherlich eine wichtige und mittel- bis langfristig auch erfolgversprechende Arbeit. Es herrscht jedoch international ein gewisser Konsens darüber, bei welchen Stoffen mit erheblichen Risiken für Mensch und Umwelt zu rechnen ist, sonst würden die Listen verdächtiger Stoffe in verschiedenen Ländern sich nicht teilweise überlappen. So tauchen in praktisch all diesen Listen die nicht erst seit heute als Dioxin-Vorläufersubstanzen bekannten Chlorphenole auf,

breit genug, um ihre Beurteilung anzugehen.

Fallbeispiel PCB

Wie dies leider in der Realität gehandhabt wird, läßt sich am Beispiel PCB zeigen: Seit Ende der 60er bzw. Anfang der 70er Jahre häufen sich die Erkenntnisse über die mit PCB verbundenen humantoxikologischen (Yusho-Unfall, Kanzerogenitätsverdacht, Embryotoxizität im Affenversuch etc.) und ökotoxikologischen (Akkumulationseffekte, Seehundsterben etc.) Probleme. Dies führte in den meisten industrialisierten Ländern zu Anwendungsbeschränkungen, in einigen Ländern wie Japan und Schweden zu Produktions- und Anwendungsverböten (8).

Während in Japan schon seit mehr als zehn Jahren die PCB-Produktion verboten ist, diskutiert man in der Bundesrepublik noch den Entwurf einer Verordnung, nach der zunächst die Anwendung von PCB im Elektrobereich untersagt werden soll, obwohl PCB hier seit 1983 nicht mehr eingesetzt wird. Erst jetzt, nachdem der Bergbau, der als einziger Industriezweig noch PCB einsetzt und dies mit Verlusten von rund 1000 t pro Jahr, Ersatzprodukte akzeptiert hat, wird ein PCB-Verbot auch für diesen Bereich erwogen. Die verantwortlichen Bundesminister warten hier auf die Faktensetzung durch die Industrie, in deren Entscheidungsbefugnis nun das endgültige Aus für die Verwendung dieses Schadstoffs liegt. Das vorhandene Gesetz findet keine Anwendung - ein lehrreiches Beispiel vom fehlenden Mut zur Entscheidungsfindung trotz klarster Datenlage.

Fallbeispiel Pestizide

Rechtlich anders gelagert, aber politisch ebenso verfahren ist die Situation bei der Zulassung von Pflanzenbehandlungs-

mitteln (Pestizide), in der deutschen Gesetzgebung immer noch verharmlosend Pflanzenschutzmittel genannt. Das geltende Recht fragt nicht danach, ob ein neues Pflanzenbehandlungsmittel wirklich gebraucht wird oder ein anderes, für Mensch und Umwelt problematischeres Mittel ersetzen kann, sondern die Zulassungsfähigkeit wird zur Zeit zunächst nach der Wirksamkeit des Mittels beurteilt. Ferner muß der Schutz von Mensch und Umwelt bei "bestimmungsgemäßer und sachgerechter Anwendung" des Mittels gegeben sein. Damit wird eine bedenkliche Lücke zwischen den Zulassungsbedingungen und der Praxis aufgerissen, in der vielfach mit Pestiziden alles andere als "sachgerecht" umgegangen wird. Die zunehmende Verwendung von Pflanzenbehandlungsmitteln in der Landwirtschaft wie auch in Haus- und Kleingärten stellt einen wichtigen und häufig übertriebenen bzw. unnötigen Beitrag zur Chemisierung der Umwelt dar. Notwendig ist hier eine Politik,

die die Zulassung weiterer Pestizide dann verhindert, wenn entsprechende biologische Verfahren zur Verfügung stehen,

und die ferner solche Mittel bei der Zulassung auch zu Lasten früher bereits zugelassener Pestizide bevorzugt, die für Mensch und Umwelt möglichst wenig bedenklich sind (9).

In der Praxis könnte dies so aussehen: Die zuständigen Bundesbehörden prüfen beim Antrag auf Verlängerung der Zulassung eines Wirkstoffs - in der Regel zehn Jahre nach der Erstzulassung - nach, inwieweit bereits "weichere" Alternativen (besser abbaubar, selektivere Anwendung, geringere Öko- und Humantoxizität) zur Verfügung stehen, so daß das zugelassene, u. U. "härtere" Mittel vom Markt genommen werden könnte. Um bei dem bereits erwähnten Beispiel Lindan zu bleiben, so hätte die Verwendung dieses Mittels gegen Borkenkäfer bei einer entsprechenden Prüfung längst durch ein vom ökologischen Standpunkt her weniger

bedenkliches Pyrethroid ersetzt werden können. In der heutigen Praxis sind beide Mittel verfügbar; ihren Absatz regelt der "Markt". Eine höchst bedenkliche Lücke zeigt das Pflanzenschutzgesetz im Gegensatz zum Chemikaliengesetz übrigens auf dem Sektor der Nebenprodukte: Es ist ein Unding, daß trotz DDT-Verbots in der Bundesrepublik das Präparat Dicofol bis zu 2,5 % (!) DDE, den persistenten DDT-Metaboliten, enthalten darf (10).

Die Frage der Abfallbeseitigung bzw. -verwertung kennt das Pflanzenschutzrecht ebenfalls nicht. Wie sich diese Lücke auswirkt, zeigt der Fall Lindan, bei dessen Produktion nur rund 20 % der Einsatzstoffe zum gewünschten Produkt umgesetzt werden, der größte Teil dagegen als toxischer Abfall anfällt oder in problematischen Prozessen aufgearbeitet werden muß, bei denen in erheblichen Konzentrationen Dioxine entstehen.

5. Flankierende Instrumente in der Chemiepolitik

Noch einmal zurück zum Chemikaliengesetz: Es ermöglicht - wenn auch unter erheblichen Schwierigkeiten - den Eingriff in "extrem harte" Chemieproduktionen bzw. -produkte. Verbote solcher "extrem harten" Produkte würden notwendigerweise die Herstellung "weicherer" Produkte nach sich ziehen, sofern überhaupt nach dem Verbot ein entsprechender Bedarf noch vorhanden ist. Es gibt eine Fülle von Beispielen für Bedarfsweckung durch die chemische Industrie, wie etwa der Verkauf des Abfalls para-Dichlorbenzol in Form der sogenannten "WC-Beckensteine" - wasserschädlich und unwirksam, aber verkäuflich!(3)

"Weiche" Chemie wird aber auch dann gefördert, wenn "harte" Chemie ganz allgemein und nicht nur bezogen auf einzelne Chemikalien bekämpft wird. Indirekt wirkende Instrumente können hier Abgaben auf Abwasser, Abfälle und Abluft sein,

von denen bisher nur die erste (und dies in wenig wirksamer Weise) verwirklicht worden ist. Generell können sie "umweltschädliche Produktion teuer und damit betriebswirtschaftlich unrentabel machen. Derartige Abgaben sind ein Reiz für Unternehmen, umweltfreundliche Technologien und Produktionsprozesse zu entwickeln und einzusetzen." (K. M. Meyer-Abich).

In diesem Zusammenhang sei auch auf die Diskussion einer allgemeinen Abgabe auf umweltschädliche Stoffe hingewiesen. Hier sollte man jedoch den unzweifelhaften Nutzen eines solchen Instrumentariums auch an seinem Aufwand messen; möglicherweise ist es wesentlich einfacher, umweltschädliche Stoffe in ihrer Produktion oder Verwendung einfach zu beschränken, anstatt Abgaben zu erheben, deren Höhe im Grunde ständig den Vermeidungskosten angeglichen werden müßte, was mit Sicherheit zu erheblichen Schwierigkeiten führen wird (11). Solche flankierenden Maßnahmen können daher eine auf Produkte abzielende Chemiewirtschaftspolitik zwar unterstützen, nicht aber ersetzen.

6. Die Rolle der chemischen Industrie

Es liegt auf der Hand, daß eine so verstandene Chemiewirtschaftspolitik nicht im Interesse der chemischen Industrie ist. Die Chemiekonzerne in der Bundesrepublik Deutschland besitzen mit dem Verband der Chemischen Industrie (VCI) eine straff organisierte Interessenvertretung, die einen erheblichen Einfluß auf Parteien und Exekutive ausübt. Die chemische Industrie ist weniger als andere Branchen auf staatliche Konjunkturprogramme angewiesen, sondern verzichtet ausdrücklich auf direkte finanzielle Unterstützung von staatlicher Seite, verlangt im Gegenzug aber Freiräume für ihre Produktion bei möglichst wenigen hemmenden staatlichen Rahmenbedingungen. Wichtiger Eckpfeiler zur Lösung struk-

tureller Probleme ist dabei die Innovation chemischer Produkte - dabei stehen gänzlich neue Chemikalien neben neuen Produktionswegen für bereits produzierte Substanzen, z. B. Massenchemikalien über Prozesse, die aus der sogenannten Biotechnologie entwickelt wurden. Es versteht sich daher von selbst, daß die Ansätze zu einer Chemikaliengesetzgebung von Anfang an mißtrauisch beäugt wurden (12).

Die chemische Industrie lehnte zunächst die geplante EG-Richtlinie ("VIth amendment") völlig ab und sorgte - als entsprechende Regelungen nicht mehr zu verhindern waren - dafür, daß etwa die Altstoffe bei der EG-Richtlinie ausgeklammert wurden und für die Anmeldung neuer Stoffe das sogenannte Stufenkonzept (unterschiedliche Informationsanforderungen bei der Anmeldung in Abhängigkeit von der beabsichtigten Produktionshöhe) eingeführt wurde. Das geplante umfassende Giftgesetz wurde zugunsten der ergänzenden Chemikaliengesetzgebung fallengelassen, die alle bereits anderweitig geregelten Stoffe (Pestizide, Pharmaka, Sprengstoffe, Lebensmittelzusatzstoffe, Kosmetika, Futtermittelzusätze) ganz oder teilweise ausklammert. Bei der Umsetzung der EG-Richtlinie 79/831 in deutsches Recht sorgte die chemische Industrie dafür, daß keine über die Richtlinie hinausgehenden Forderungen in das ChemG aufgenommen wurden. Rechtlich wäre dies durchaus möglich gewesen, soweit es sich um unregelte Bereiche handelte (z. B. Altstoffe). Derartige Forderungen wurden und werden mit den Argumenten abgeblockt (12, 13),

- die internationale Stellung der Chemiewirtschaft verlange eine Harmonisierung der internationalen Regelungen, daher dürfe die BRD nicht über die EG-Vorgabe hinausgehen,
- die Innovationsfähigkeit der deutschen Industrie würde andernfalls beschränkt,
- die Selbstverantwortung der Industrie sei wichtiger als staatliche Gängelung.

Zur Klarstellung sei hier angeführt, daß das entsprechende US-Gesetz, der Toxic Substances Control Act (TOSCA), ein Zulassungsverfahren für neue Stoffe vorsieht und selektive Testverpflichtungen für alte Stoffe ermöglicht (6); es weist allerdings einige andere "Pferdefüße" im Vollzug auf.

Die "Selbstverantwortung" der chemischen Industrie führt - wie am Beispiel PCB gezeigt - bei entsprechendem öffentlichen Druck dann zu einer Einstellung der Produktion, wenn Ersatzprodukte aus dem eigenen Hause vermarktet werden können. Der Produktionswert für PCB dürfte in den letzten Jahren vor Einstellung der Produktion bei einigen Millionen DM pro Jahr gelegen haben. Die Fa. Bayer konnte 1983 auf ihre eigenen Ersatzprodukte

- Baysilon-Öl M50EL (Silikonöl für Transformatoren),
- Baylectrol 4200 (Dinonylphthalat für Kondensatoren),
- VP OC 4800 und VP OC 4400 (Biphenylderivate für Kondensatoren)

ausweichen (14). Sofern sich das wirtschaftliche Interesse der chemischen Industrie mit umweltpolitischen Forderungen deckt, wird man naheliegenderweise auch keinen Widerstand seitens der Industrie erwarten dürfen. Folgerichtig heißt es daher in einer Pressemitteilung der Bayer AG zum PCB-Produktionsstopp:

"PCB-freie Alternativprodukte .. wurden entwickelt ... Jetzt ist nach Einschätzung der Bayer AG für die Bundesrepublik der Zeitpunkt gekommen, zu dem insbesondere im Bereich der Elektroindustrie ein nahtloser Übergang auf Alternativprodukte möglich ist. Deshalb soll mit der Produktionseinstellung des Clophen-Sortiments im Laufe des Jahres 1983 die Übergangsphase beendet werden." (15)

Dabei wird die Industrie aber nicht müde zu betonen, daß

sie im Rahmen der vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse verantwortungsbewußt gehandelt habe - es fällt schwer, dieses gerade im Falle PCB zu glauben (8).

Ein anderes Beispiel liefert die Auseinandersetzung über Cadmium. Die mutige Publikation des Umweltbundesamtes über die potentiellen Gefahren durch Cadmium (16) wurde in großangelegten Pressekampagnen durch den VCI konterkariert, offenbar weil ein erhöhter öffentlicher Druck auf die Cadmium-Produzenten und -verarbeiter, insbesondere die Kunststoffindustrie, befürchtet wurde. Diese Lobbyarbeit hat, was Cadmium angeht, die Aktivitäten des Umweltbundesamtes, vor allem ihre Wirkung nach außen, erheblich gestört.

Dieses in der Praxis erkennbare Verständnis der chemischen Industrie von Eigenverantwortung kommt der marktwirtschaftlichen Philosophie konservativer Politiker entgegen. Die Steuerung der chemischen Produktion im Sinne einer möglichst geringen Belastung von Mensch und Umwelt bleibt auf das Feuerwehrprinzip (und das, um im Bild zu bleiben, erst bei lichterlohem Brand) beschränkt. Es ist daher zu befürchten, daß Chemiepolitik es in unserem Lande nicht leicht haben wird. Liberale Politiker, wie der frühere Staatssekretär im Bundesinnenministerium, Hartkopf, haben zwar Grundsteine für die Chemikaliengesetzgebung gelegt. Hartkopfs "Umweltchemikalienpolitik" (17) ähnelt dem hier aufgezeigten Ansatz, betont aber nicht die gesellschaftspolitische Komponente chemiepolitischen Handelns. Die von den Liberalen Hartkopf und Baum geprägte Politik, die ihren Niederschlag ja im ChemG gefunden hat, setzt mehr auf staatliche Aufsicht mit schwachen Eingriffsrechten denn auf eine aktive, gestaltende Rolle des Staates. Eine Chance haben bei konservativ-liberalen Politikern derzeit eher Branchenabkommen auf freiwilliger Basis, bei der aber die Industrie kaum mehr zugesteht, als sie ohnehin infolge geplanter Produktionsumstellungen und Innovationen von sich aus zu tun gedenkt.

7. Kurz- und mittelfristige Ziele der Chemiepolitik

Die Dioxin-Diskussion sollte zum Anlaß genommen werden, über Produktion und Verwendung chlorierter Phenole und Benzole nachzudenken. Dabei müssen gegenseitige Abhängigkeiten in der Produktion sorgfältig analysiert und berücksichtigt werden. Die Aufarbeitung von Abfällen der Lindan-Produktion (siehe oben) zu Chlorbenzolen und damit der Anfall größerer Mengen hochchlorierter Benzole hat sich durch die Schließung des Boehringer Werks in Hamburg erledigt. Aber woher kommen jetzt die entsprechenden Benzole? Welche Verunreinigungen enthalten sie, und wo werden sie überall eingesetzt? Eingriffe erscheinen hier am dringlichsten. Reichen dafür die vorhandenen Regelungen aus? Nach Auffassung des Umweltbundesamtes läßt sich eine Beschränkung der Prozesse, die zur Dioxin-Bildung hauptsächlich beitragen, sehr wohl mit dem Instrumentarium des ChemG erreichen (18).

Bei einer Reihe von Schwermetallen und ihren Verbindungen ist der staatliche Eingriff ebenfalls dringend vonnöten. Die Tragikomödie um die "Jahrhundertentscheidung", das Verbot des Benzin-Bleis, ist jedoch ein Lehrstück über mangelnden politischen Mut - leider. Der Wissensstand über Cadmium ist im Vergleich zu anderen Metallen mittlerweile derartig umfassend, daß ausreichendes Material für sinnvolle Verwendungsverbote vorliegt. Die Nichtverwertbarkeit von Klärschlämmen und die Rolle der Müllverbrennungsanlagen als Verschiebebahnhöfe für Schwermetalle sind warnende Indizien dafür, daß die Verseuchung gewerblicher Abwässer wie auch des Hausmülls mit Schwermetallen ein nicht tolerierbares Ausmaß angenommen hat. Generell sollte man daher die Verwendung von toxischen Schwermetallen in Produkten wie Pigmenten und Kunststoffen in Frage stellen. Ansonsten müßte dringend überprüft werden, welche Chemikalien derzeit in Bedarfsgegenständen im Umlauf sind und welche potentiellen Auswirkungen auf die Gesundheit sie haben.

Es ist zu vermuten, daß zumindest die akuttoxischen Wirkungen dieser Stoffe über eine Auswertung der Unfallstatistiken der Giftzentralen relativ leicht erfaßt werden können. Die bei den Giftzentralen vorhandenen Informationen über die Zusammensetzung der fraglichen Produkte muß zumindest in allgemeiner Form der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, was bisher aus Gründen des Produzentenschutzes nicht geschieht.

Eine weitere Komponente von "Chemiepolitik" liegt daher in der Verbesserung des Verbraucherschutzes durch vollständige Information über Produktinhaltsstoffe.

Mittelfristig wird es notwendig sein, das vorhandene Instrumentarium, insbesondere zur Erfassung und Regelung der Altstoffe, erheblich zu erweitern. Die Überprüfung verdächtiger Altstoffe durch den Produzenten unter Kontrolle der zuständigen Behörden bzw. die Erzwingung der Herausgabe entsprechender Daten ist Voraussetzung für verantwortungsvolles Handeln zur Eindämmung der Chemikalienflut an der richtigen Stelle. Wie bereits ausgeführt, liegen die Eingriffsschwellen zur Zeit zu hoch, und nur bei bereits erwiesenen Problemstoffen wie den Chlorphenolen läßt sich ein Eingriff mit dem jetzigen ChemG begründen. Soweit derartige Novellierungen des ChemG sich nicht im Rahmen der gültigen EG-Richtlinie verwirklichen lassen, ist ein Alleingang der Bundesregierung in Erwägung zu ziehen. Die Aktivitäten der Vereinten Nationen hinsichtlich gefährlicher Produkte lassen hoffen, daß das Bewußtsein für die Notwendigkeit der Lenkung chemischer Produktion weltweit zunimmt.

Eine Novellierung des "Pflanzenschutzgesetzes" sollte zu einer grundlegenden Umorientierung des Gesetzes von einem Zulassungs- und Verkehrsgesetz zu einem Instrument führen, mit dem eine Förderung weniger umweltschädlicher Wirkstoffe und generell eine Verringerung des Pestizideinsatzes erzielt werden können (9, 19).

In der Öffentlichkeit spielen weitgehend noch die in den verschiedenen Umweltmedien auftretenden Schäden die Hauptrolle. Der Zusammenhang zwischen chemischer Produktion, Konsum und Umweltschäden wird meist nur pauschal - eben unter dem Stichwort der Chemisierung - erfaßt. Teile der Öffentlichkeit sind aber bereits sensibilisiert und erwarten von den Verantwortlichen, daß Schritte gegen die Produktion bestimmter Stoffe eingeleitet werden. Die derzeitige Auseinandersetzung um Chemikalien zeigt immer deutlicher, daß es hier eines neuen gesellschaftlichen Konsenses bedarf: "Die Chemie" kann nicht der Buhmann der 80er Jahre werden, dies wäre genauso unsinnig wie ihre Rolle als menschenfreundliche alleskönnende Wissenschaft in den vergangenen Jahrzehnten. Die Entscheidung darüber, welche Substanzen für welchen Zweck produziert werden, darf jedoch nicht mehr der chemischen Industrie alleine überlassen werden. Der Nutzen der Substanzen und die potentiell dadurch verursachten Schäden müssen in einem politischen Abwägungsprozeß gegeneinander aufgerechnet werden, um eine ökologisch vertretbare Produktion innerhalb der Industriegesellschaft zu fördern. Die dafür ansatzweise vorhandenen Instrumente müssen zunächst einmal am konkreten Einzelfall getestet werden, um danach ihre Tauglichkeit diskutieren zu können. Insofern steckt die Chemiepolitik erst in den Kinderschuhen. Wir sollten jedoch dafür sorgen, daß sie möglichst schnell aus ihnen hinauswächst - möglichst vor den nächsten Katastrophen à la Dioxin.

Literaturverzeichnis:

- 1) H. Friege, R. Griebhammer und M. Zimmermann
Informationsdienst Chemie und Umwelt (ICU) 1/84
- 2) J. K. Nichols und P. J. Crawford: Managing Chemicals
in the 1980's, OECD, Paris 1983, S. 87
- 3) Öko-Institut, Katalyse, Verein für Umwelt- und Arbeitsschutz, BUND (Hrsg.): Chemie im Haushalt, Rowohlt, Reinbek 1984
- 4) H. Friege, U. Kost und F. Claus (Hrsg.): Die tückische Hypothek - Chemiewirtschaft gegen Schwermetalle, Verlag C. F. Müller, Karlsruhe 1985
- 5) Sachverständigenrat für Umweltfragen: Stellungnahme zum Entwurf eines Chemikaliengesetzes, Umweltbrief Nr. 19, Bonn 17.09.79
- 6) F. Schmidt-Bleek u. a.: Umweltchemikalien, Umweltbundesamt, Berlin 1980
- 7) Umweltbundesamt (Hrsg.): Proceedings of the Workshop on the Control of Existing Chemicals under the Patronage of the OECD, Berlin 1981
- 8) H. Friege und R. Nagel: Umweltgift PCB, B.U.N.D.-Verlagsgesellschaft, Freiburg 1982
- 9) H. Friege u. a.: Pflanzenschutzrecht - Forderungen des BUND an eine Neufassung, BUND-positionen 2, Bonn 1983
- 10) Antwort auf die Kl. Anfrage der Abg. Blunck u. a. (SPD), BT-Drs. 10/1936
- 11) P. Klemmer in: Ökonomische Instrumente der Umweltpolitik - neuer Weg oder Sackgasse?, Beiträge zur Umweltgestaltung A 93, Berlin 1984
- 12) M. Zimmermann: Machtfaktor Chemische Industrie, BBU-Verlag, Karlsruhe 1982
- 13) siehe dazu Öffentliche Anhörung zum Chemikaliengesetz, BT-Drs. 8/3319
- 14) G. Neumeier und H. Pohle in H. Lorenz und G. Neumeier: Polychlorierte Biphenyle, BGA-Schriftenreihe 4/83, München 1983
- 15) Presse-Information der Bayer AG vom April 1983
- 16) Umweltbundesamt (Hrsg.): Cadmium-Bericht, Berlin 1981
- 17) G. Hartkopf und E. Bohne: Umweltpolitik, Bd. 1, S. 258 ff., Westdeutscher Verlag, Opladen 1983
- 18) Umweltbundesamt (Hrsg.): Sachstand Dioxine, Berlin 1983

In der Reihe "BUND-positionen" sind bisher erschienen:

- Nr. 1: Positionspapier zur finanziellen Lage der Deutschen Bundesbahn und zur zukünftigen Verkehrspolitik im Bereich Schienenverkehr
- Nr. 2: Pflanzenschutzrecht. Forderungen des BUND an eine Neufassung
- Nr. 3: Verkehrspolitisches Grundsatzprogramm
- Nr. 4: Stellungnahme des BUND zu der Regierungserklärung "Unsere Verantwortung für die Umwelt" von Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann
- Nr. 5: Bodenschutzprogramm
- Nr. 6: Chemikalien in Lebensmitteln und Verbraucherschutz
- Nr. 7: Wasserprogramm
- Nr. 8: Zur Lage der Landwirtschaft (Agrarpolitisches Grundsatzprogramm)
- Nr. 9: Abfallwirtschaftliches Grundsatzprogramm
- Nr. 10: Chemiepolitik

In seiner Reihe "BUND-positionen" bezieht der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. Stellung zu wichtigen umweltpolitischen Themen und Ereignissen.

Die formulierten Aussagen geben den momentanen Stand der Diskussion innerhalb des Verbandes wieder. Die "BUND-positionen" stellen keinen Absolutheitsanspruch. Sie sollen zur laufenden Diskussion Beiträge liefern. Nach entsprechendem Zeitablauf und Vorliegen neuerer Erkenntnisse werden sie fortgeschrieben.

Die "BUND-positionen" sind zu beziehen über:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND)
In der Raste 2 - 5300 Bonn 1