

Legal Compliance: Trends und Sorgen

Spardruck bei den Behörden und Kooperationsprinzip bringen neue Modelle im Vollzug der Umweltgesetzgebung. Für betroffene Firmen resultiert daraus aber kaum eine Reduktion der Vollzugskosten. Echten Stress, vor allem für KMU, bringen die Entwicklungen im Chemikalienrecht. Stoffverbote, Deklarations- und Registrierungs-pflichten erfordern auch in Firmen, die nicht dem eigentlichen Chemiesektor zuzuordnen sind, vertiefte Kenntnisse über Inhaltsstoffe von Produkten.

VON WALTER SCHAAD

Das «klassische Gesetzesmodell» besteht aus dem Gesetzgeber (Parlament, Volk), welcher die Vorschriften definiert, dem Vollzugsapparat, der die Umsetzung der Vorschriften überwacht und sicherstellt (Ämter), und den Gerichten, welche Streitfälle beurteilen und Vergehen ahnden. In der Schweiz lag nach diesem Modell traditionell viel Verantwortung und Kompetenz bei den Vollzugsbehörden, im Umweltrecht meist bei den Umweltämtern der Kantone. Im Hinblick auf die Legal Compliance im Umweltmanagement gab es früher Behörden, die einem Betrieb eine allgemeine Gesetzeskonformitätsbescheinigung ausstellten – was effektiv in der wMacht der Behörde lag und was die zentrale Rolle der Behörde im Umweltrechtvollzug illustriert.

Die Finanzierung der Aufwände der Ämter wurde im Wesentlichen im Giesskannenprinzip auf die Steuerzahler verteilt. Die Belastung für den Einzelnen war dadurch relativ klein und nicht offensichtlich, die Ämter hatten wenig Anreize, kostengünstig zu haushalten.

Mehr Eigenverantwortung

Der Ruf nach mehr Eigenverantwortung für die Unternehmen und nach Deregulierung hat nun begonnen, den Vollzug in neue Bahnen zu lenken. Das bilaterale Vollzugsmodell zwischen der Behörde einerseits und dem Unternehmen andererseits wird immer häufiger durch ein Mehrparteiensystem nach folgender Struktur abgelöst:

Dr. Walter Schaad

Berater für Managementsysteme und Legal Compliance, Mitglied der Geschäftsleitung, Neosys AG, Gerlafingen.

- ☞ eine Branche, die eine Vollzugs-Modelllösung erarbeitet
- ☞ das Einzelunternehmen, das sich zur Teilnahme am Vollzugsmodell verpflichtet
- ☞ private Experten, die die Einhaltung der Modelllösung bei den Einzelunternehmen überprüfen
- ☞ die Behörde, welche die Aufsicht über die seriöse Umsetzung der Modelllösung führt

Die Behörde ist in diesem Modell nicht mehr zwingend bei den Einzelunternehmen präsent, sie begleitet nur die Ausarbeitung der Modelllösung und überwacht das Umsetzungssystem. Beispiele für solche Lösungen sind die Entsorgung von Metallhydroxid-schlamm aus Galvaniken, die Kontrolle von Garagen- oder Malereibetrieben oder die Entsorgung von Zahnarztabfällen. Gerade bei den Entsorgungssystemen werden die Modelllösungen durch zwei Branchen ausgearbeitet (betroffene Branche, Entsorgungsbetriebe), so dass das oben erwähnte Mehrparteiensystem sogar aus fünf statt nur vier Parteien besteht.

Umverteilung der Vollzugskosten

Solche Vollzugsmodelle stärken effektiv die Eigenverantwortung von Unternehmen und Branchen und sie reduzieren den Vollzugaufwand der Behörde substanziell. Gesamthaft ergibt sich aber kaum eine Kostenreduktion. Die früher durch das Amt geleisteten Aufwände fallen bei privaten Kontrollstellen an, welche ihre Leistungen nach Aufwand direkt den betroffenen Betrieben fakturieren. Für die Allgemeinheit sind die Kosten geringer, weil die Ämter Aufwände sparen, für den Einzelbetrieb dürften die Kosten aber höher sein. Zitat aus einem Betrieb,

der ein Gewässerschutz-Bewilligungsverfahren für eine neue Lageranlage durchführte: «Für uns ist dies eine teure Art von Umweltschutz!».

Deregulierung und Eigenverantwortung bedeuten also nicht weniger Gesetze und Kontrollen, sondern einfach andere Kontrollsysteme. Im Sinne des Verursacherprinzips ist es natürlich korrekt, dass Vollzugskosten nach effektivem Aufwand den betroffenen Betrieben angelastet werden, im Einzelfall heisst das aber: Mehrkosten für den Vollzug.

Sorgen mit dem Chemikalienrecht

Diese neuen Vollzugsmodelle beginnen sich erst in einzelnen Kantonen zu etablieren, sie haben noch keine Breitenwirkung. Wirkliche Sorgen machen den Unternehmen zurzeit aber vor allem die Entwicklungen im Bereich des Chemikalienrechts. Kein anderer Umwelt-Gesetzesbereich hat sich in den letzten Jahren derart verändert, und kein anderer wird sich auch in den nächsten Jahren so verändern wie das Chemikalienrecht – international und national. Auch im Chemikalienrecht spielen Eigenverantwortung der Wirtschaft und Deregulierung eine wichtige Rolle, vor allem in der Schweiz. Seit Einführung des neuen Chemikalienrechts im Jahr 2005 sind viele Bewilligungspflichten für das Inverkehrbringen wie auch für die Verwendung von Chemikalien weggefallen. Der Hersteller hat die Verantwortung für die Prüfung, Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung von Chemikalien, der Verwender hält sich an die Weisungen des Herstellers. Die Behörde prüft nur noch so genannte Neustoffe oder Biozidprodukte vor dem Inverkehrbringen. Alle übrigen

Chemikalien (insbesondere die «Zubereitungen») kommen in Eigenverantwortung des Herstellers auf den Markt.

Es begann mit der Altauto-Richtlinie

Sorgen in Zusammenhang mit dem Chemikalienrecht machen vor allem die Stoffverbote und die in gewissen Branchen etablierten Deklarationspflichten. Richtig begonnen hat das Ganze mit der Altauto-Richtlinie der Europäischen Union (2000/53/EG). Sie ist an und für sich eine Entsorgungsrichtlinie für ausgediente Fahrzeuge, die mit den Vorschriften aber konsequent an der Quelle beginnt: Neufahrzeuge dürfen gewisse Schwermetalle nicht mehr oder nur in begrenztem Ausmass enthalten. In dieselbe Kerbe hieb die RoHS-Richtlinie (2002/95/EG) mit Stoffverboten für neu in Verkehr gebrachte Elektro- und Elektronikgeräte. Und mit der REACH-Verordnung (Verordnung 1907/2006) folgte im letzten Jahr der umfassende Ansatz zu einem neuen Chemikalienrecht der Europäischen Union, das eine allgemeine Registrierungsspflicht für Stoffe vorsieht.

In der Schweiz kamen also zuerst die Zulieferbetriebe der Automobilindustrie und später die Elektrogerätehersteller und deren Zulieferbetriebe in das Umsetzungssystem von Stoffverboten und Deklarationspflichten. Insbesondere die Automobilindustrie verfolgt dabei nicht nur die elementaren Stoffverbote, sondern auch die Inhaltsstoffe, die unter einem Verdacht stehen und/oder später einem Stoffverbot zu unterliegen drohen. Eine über zwanzig Seiten umfassende Liste fasst die weltweit verbotenen und meldepflichtigen Stoffe zusammen (siehe www.gadsl.org).

Zulieferbetriebe sehen sich nun mit der Herausforderung konfrontiert, ihren Kunden mit rechtsgültiger Unterschrift zuzusichern, dass Bauteile keine verbotenen Stoffe enthalten. Ausserdem sind Inhaltsstoffe zu deklarieren, die meldepflichtig sind. Das ist in vielfacher Hinsicht schwierig:

- ☞ die auf den Stofflisten aufgeführten Chemikalien sagen einem Nicht-Chemiker wenig
- ☞ es ist häufig nicht klar, in welchen Bauteilen und Materialien die Stoffe Verwendung finden
- ☞ die im eigenen Betrieb hergestellten Teile werden ihrerseits aus weltweit beschafften Rohmaterialien und Zukaufteilen zusammengesetzt

Die einfachste und meist auch praktizierte Lösung besteht darin, die heisse Kartoffel weiterzureichen und



Unternehmen können sich zur Teilnahme an einem Vollzugsmodell verpflichten: Entsorgungsbeispiel aus einem Galvanikbetrieb.

die Stoffdeklaration von den eigenen Zulieferbetrieben zu verlangen. In diesem Sinne gehen die Deklarationsfragebogen weltweit durch die ganze Lieferkette, mit der Hoffnung verbunden, dass die Rückmeldungen korrekt sind beziehungsweise dass sie überhaupt eintreffen. Die rechtsgültig unterschriebene Bestätigung gegenüber dem Kunden baut enormen Druck auf, denn sie hat den Charakter einer vertraglich zugesicherten Leistung, auf die der Kunde bei Nichteinhaltung zurückkommen kann.

Chemische Zusammensetzung kennen

Mit der Stoffregistrierungspflicht nach REACH geht das Ganze noch etwas weiter: Es reicht nicht mehr unbedingt, über gewisse verbotene und verdächtige Inhaltsstoffe Bescheid zu wissen, oft ist umfassende Kenntnis über alle Inhaltsstoffe von Zubereitungen und Erzeugnissen erforderlich, in qualitativer und quantitativer Hinsicht. Unabhängig von den inhaltlichen Forderungen stellt sich bei REACH übrigens ein weiteres Problem: Die Verordnung (851 Seiten) ist auch für Spezialisten nur schwer zugänglich und für Betriebe, deren tägliches Leben nicht dem Chemikalienmanagement gehört, ist sie völlig unverständlich.

Worauf läuft das Ganze hinaus? Früher oder später muss jeder Hersteller die chemische Zusammensetzung seiner Produkte kennen. Bereits heute werden gewisse elektronische Geräte mit einer «chemischen Packungsbeilage» geliefert, und in die Zukunft extrapoliert ist damit zu rechnen, dass die Inhaltsstoffdeklaration wie bei den Le-

bensmitteln zur Pflicht gehören wird. Das heisst, dass sich Herstellerfirmen und die ganze Lieferantenkette viel Know-how bezüglich Chemikalien und Werkstoffen werden aneignen müssen, auch bezüglich Produkten und Bauteilen, die nicht offensichtlichen «Chemikaliencharakter» haben.

Die Geschichte hinsichtlich der Umsetzung von Altautorichtlinie und RoHS hat gezeigt, dass die Behörden den Firmen nur wenig Unterstützung bieten. Nur schon eine verbindliche Aussage, ob ein Elektrogerät im Zweifelsfall von RoHS betroffen ist oder nicht, war nicht erhältlich. Es gilt die Eigenverantwortlichkeit des Unternehmers. Auch die Sanktionen bei Nicht-Einhaltung von Stoffverboten oder bei Verpassen von Registrierungs-pflichten sind nicht offensichtlich: Geräterückruf? Busse? In welchem Umfang? Die Präzedenzfälle fehlen noch.

Die Tendenzen im Chemikalienrecht sind nicht aufzuhalten. Die Bestimmungen sind oftmals sogar für Spezialisten schwer zu verstehen, und vor allem KMU kommen bei der Umsetzung der Bestimmungen an ihre Grenzen. Es ist absehbar, dass sich viele Unternehmen in Zukunft vertiefte Chemikalien-Kenntnisse aneignen müssen, auch solche Firmen, die sich nicht direkt dem Chemiesektor zuordnen. Ausserdem ist ein sorgfältiges Monitoring der Gesetzesentwicklungen erforderlich, um bei neuen Bestimmungen rechtzeitig agieren zu können, statt im letzten Moment und unter Druck reagieren zu müssen. Eigenverantwortung der Wirtschaft und Deregulierung delegieren das Management der Gesetzes Einhaltung zunehmend in die unternehmerische Verantwortung. ●