

1 Rechtsordnung in der Bundesrepublik Deutschland

Die Rechtsordnung in Deutschland unterscheidet zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht. Das Privatrecht regelt die Beziehungen zwischen den Bürgern, das öffentliche Recht die Beziehungen zwischen dem Staat und den Bürgern. Zu den wichtigen Gesetzen des Privatrechtes, häufig wird es als Zivilrecht bezeichnet, zählen das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) und das Handelsgesetzbuch.

Das **Bürgerliche Gesetzbuch** enthält u. a. Regelungen zu

- Kaufverträgen,
- Dienstverträgen,
- Mietverträgen,
- Pachtverträgen und
- Werkverträgen.

Das Handelsgesetzbuch regelt die besonderen Rechtsverhältnisse von Kaufleuten. Da sich aus dem Privatrecht nur wenige und zudem wenig konkrete Forderungen und Regelungen beim Umgang mit Chemikalien ableiten lassen, wird es im Rahmen dieses Buches nicht weiter behandelt.

Im Gegensatz zum Privatrecht folgen aus dem **öffentlichen Recht** wichtige Konsequenzen für den Umgang mit Chemikalien. Aus diesem Grunde werden die Grundzüge, soweit für die Sachkenntnis nach Chemikalien-Verbotsverordnung notwendig, kurz erläutert. Wichtige Gebiete des öffentlichen Rechtes sind das

- Staats- und Verfassungsrecht und
- Verwaltungsrecht.

In Deutschland benötigt eine Verordnung stets eine Ermächtigungsgrundlage im zu Grunde liegenden Gesetz. Regelungen, für die im Gesetz keine Ermächtigungsgrundlage existiert, sind nicht zulässig. Analog der nationalen Regelung, dass Bundesrecht Länderrecht bricht, ist mittlerweile bei allen Gesetzgebungsverfahren zu beachten, dass in Rechtsbereichen, die durch europäisches Recht geregelt werden, dieses über dem nationalen Recht steht. Bereits in mehreren Gerichtsentscheidungen haben die Richter am Europäischen Gerichtshof in Den Haag nationales Recht außer Kraft gesetzt. Im Gegensatz zu Europäischen Verordnungen, die unmittelbar in allen Mitgliedsländern der EU gelten, müssen europäische Richtlinien von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Die hierfür zu beachtenden Übernahmefristen werden jeweils mit festgelegt.

Richtlinien und Übereinkommen internationaler Vereinigungen, wie z. B. die der Weltgesundheitsorganisation WHO (World Health Organisation) oder des internationalen Arbeitsamtes ILO (International Labour Organisation) besitzen demgegenüber einen noch unverbindlicheren Charakter und müssen in nationales Recht übernommen werden. Durch die Paraphierung dieser Übereinkommen verpflichtet sich jedoch die Bundesregierung, diese in angemessener Zeit zu übernehmen.

Eine Verordnung kann nur auf Grund einer Ermächtigungsgrundlage eines Gesetzes erlassen werden. Die Gefahrstoffverordnung wurde auf Grund von § 19 des Chemikaliengesetzes erlassen, § 17 stellt die Grundlage für Verbote und Beschränkungen beim Inverkehrbringen und ist daher die Ermächtigungsgrundlage für die Chemikalien-Verbotsverordnung.

Ergänzend zum staatlichen Regelwerk existieren die Vorschriften und Regelungen der unterschiedlichen Berufsgenossenschaften. Deren Bedeutung hat in den zurückliegenden Jahren stetig abgenommen, die Regelungskompetenz hat sich zunehmend auf das staatliche Regelwerk verschoben.

1.1 Das gesetzliche und untergesetzliche Regelwerk

Grundsätzlich ist zwischen dem gesetzlichen und dem untergesetzlichen Regelwerk zu unterscheiden. Zum gesetzlichen Regelwerk zählen die Gesetze und Verordnungen, das untergesetzliche Regelwerk wird durch die technischen Regeln, DIN-Vorschriften sowie weitere Regelungen gebildet, die den Stand von Wissenschaft und Technik wiedergeben, ohne selbst bindenden Charakter zu haben. Im Gefahrstoffrecht sind die "Technischen Regeln für Gefahrstoffe" (TRGS), die "Technischen Regeln Druckgase" (TRG), die "Technischen Regeln für biologische Arbeitsstoffe" (TRBA) und die nach wie vor gültigen "Technischen Regeln brennbarer Flüssigkeiten" (TRbF) von besonderer Bedeutung.

Verordnungen dürfen nur auf Basis einer in einem Gesetz verankerten Ermächtigungsgrundlage erlassen werden. § 17 Chemikaliengesetz ermächtigt die Bundesregierung, Verbote und Beschränkungen zum Inverkehrbringen von Stoffen, Zubereitungen und Erzeugnissen zu erlassen und stellt daher die Ermächtigungsgrundlage für die Chemikalien-Verbotsverordnung dar. Die Gefahrstoffverordnung wurde auf Basis von § 19 Chemikaliengesetz erlassen.

Abweichungen vom gesetzlichen Regelwerk sind grundsätzlich nicht zulässig. Zur Vermeidung von Härtefällen kann die zuständige Behörde auf schriftlichen Antrag gemäß dem im gesetzlichen Regelwerk vorgegebenen Rahmen Ausnahmen von den Vorschriften der Verordnungen oder dem Gesetz zulassen, vorausgesetzt die Abweichungen sind mit dem Schutzziel vereinbar.

Im Gegensatz hierzu sind Abweichungen vom untergesetzlichen Regelwerk ohne Ausnahmegenehmigung zulässig, wenn das in der Verordnung formulierte Schutzziel auf anderem Wege mindestens gleichwertig erreicht wird. Mit der neuen Gefahrstoffverordnung wurde den Technischen Regeln für Gefahrstoffe eine herausgehobene Bedeutung zugestanden. Durch die in der Verordnung formulierte Vermutungswirkung darf der Rechtsunterworfenen davon ausgegangen werden, dass er die Anforderungen der Verordnung bei Umsetzung der technischen Regeln für Gefahrstoffe einhält. Abweichungen sind zulässig, müssen jedoch in der Gefährdungsbeurteilung begründet werden.

Analoge Unterscheidungen zwischen dem gesetzlichen und untergesetzlichen Regelwerk finden sich auch bei den Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft bzw. den Berufsgenossenschaften. Nähere Details können Abbildung 1-1 entnommen werden.

1.2 Staats- und Verfassungsrecht

Die wesentlichen Grundrechte der Bürger, sowohl die Abwehrrechte gegenüber staatlichen Eingriffen als auch Rechte zur Begründung von Ansprüchen gegenüber dem Staat und in Privatrechtsverhältnissen, sind im **Grundgesetz** verankert.

Die Organisation und der rechtliche Aufbau der Bundesrepublik Deutschland ist ebenfalls im Grundgesetz festgeschrieben. Erwähnt werden stellvertretend für die vielen verfassungsmäßigen Festlegungen der föderale Aufbau mit den unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund und Ländern und die verschiedenen Organe des Staates.

Im Sinne eines demokratischen Staates werden Gesetze vom Parlament verabschiedet. Dieses geht aus freien und geheimen Wahlen hervor und hat als Aufgabe die Interessen aller Bürger zu vertreten (Grundsatz der repräsentativen Demokratie).

Zunächst findet vor Verabschiedung von Gesetzen und Verordnungen entweder eine informelle oder offizielle Anhörung der betroffenen Verbände und weiterer Experten statt. Selbstverständlich sind die staatlichen Organe nach diesen Anhörungen frei in ihren Entscheidungen. Durch diesen Gedankenaustausch sollen die Erfahrungen und Einwände der Betroffenen eingebracht werden, um nicht praxisgerechte staatliche Regelungen in einem demokratischen Staatssystem zu vermeiden.

1.3 Verwaltungsrecht

Im Verwaltungsrecht sind die gesetzlichen Grundlagen für die Ausführung und die Kontrolle der zahlreichen Gesetze und Verordnungen verankert. Aufgaben und Pflichten der mit ihrer Einhaltung betrauten Behörden werden hier geregelt.

Das Verwaltungsrecht wird untergliedert in

- das allgemeine und
- das besondere Verwaltungsrecht.

Das **allgemeine Verwaltungsrecht** regelt das Verwaltungsverfahren der Behörden. Hervorzuheben ist hier das Verwaltungsverfahrensgesetz. Dieses regelt die Grundlagen und Bestandteile der Verwaltungsverfahren, wie z. B. Akteneinsicht, Anhörungsrechte, Geheimhaltung, Beratung sowie die Instrumente des Verwaltungsrechtes, wie z. B. der Verwaltungsakt oder der öffentlich-rechtliche Vertrag.

Zum **besonderen Verwaltungsrecht** zählt z. B.

- das Beamtenecht,
- das Polizeirecht,
- das Ordnungswidrigkeiten- und Bußgeldrecht,
- das Sozialrecht,
- das Gewerberecht und
- das Umweltrecht.

Das **Gewerbe-** und das **Umweltrecht** beinhalten wichtige Regelungen für den Umgang mit Chemikalien, so auch zahlreiche der in diesem Lehrbuch behandelte Gesetze und Verordnungen.

Zum **Sozialrecht** gehören die Bereiche Arbeitsförderung, Krankenversicherung, Rentenversicherung und Unfallversicherung. Mit der Verabschiedung des Sozialgesetzbuches wurde das Sozialrecht vollständig neu geregelt. Die **Berufsgenossenschaften** als Träger der beruflichen Unfallversicherung sind im Sozialgesetzbuch Nr. 7 verankert.

Der Verstoß gegen verwaltungsrechtliche Vorschriften kann nach dem **Ordnungswidrigkeitentrecht** mit einem Bußgeld bestraft werden, wenn der Verstoß als Ordnungswidrigkeit geregelt ist. Die Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit obliegt den Verwaltungsbehörden. Grundsätzlich besteht für die Verwaltungsbehörden keine Verpflichtung, bei Verdacht auf eine Ordnungswidrigkeit in jedem Fall zu ermitteln und ein Bußgeld zu verhängen. In Anwendung dieses "Opportunitätsprinzips" kann sie davon absehen, wenn die weitere Verfolgung, z. B. wegen anderer dringlicher Aufgaben, nicht zweckmäßig erscheint. Bei Verhängung eines Bußgeldes gilt der Betroffene nicht als vorbestraft, im Gegensatz zum Strafrecht.

1.4 Strafrecht

Im Gegensatz zum Ordnungswidrigkeitenrecht werden Verstöße gegen Strafrechtsnormen nach dem Strafrecht mit staatlichen Sanktionen, Geld- oder Freiheitsstrafe, bestraft. Im Sinne von ethischem Fehlverhalten werden Straftatbestände unter staatliche Strafe gestellt. Wer nach dem Strafrecht verurteilt wurde, gilt als vorbestraft. Hiermit können im Einzelfall größere Nachteile verbunden sein

- beim Führen einer Aktiengesellschaft (Verbot),
- Unzuverlässigkeit bei Anträgen im Sinne des Gewerberechtes,
- bei Übernahme von manchen Ehrenämtern,
- bei Ernennung zum Beamten oder
- durch Strafverschärfung im Wiederholungsfall.

Beim Vorliegen ausreichender Verdachtsmomente einer Straftat muss die Staatsanwaltschaft auf Grund des Legalitätsprinzips ermitteln. Hierfür steht der Staatsanwaltschaft die Polizei als Strafverfolgungsbehörde zur Verfügung. Bei hinreichendem Verdacht folgt in aller Regel ein öffentlicher Strafprozess vor dem Strafgericht.

1.5 EU-Recht

Das primäre Recht der Europäischen Union ist ein Konglomerat verschiedener Verträge. Der praktisch wichtigste ist der Vertrag über die Europäische Union und der **EU-Vertrag**. Die Organe der EU, die Rechtsinstrumente und Rechtssetzungsverfahren sind im EU-Vertrag (EGV) geregelt.

Die Europäische Union kennt zwei grundsätzlich unterschiedliche Rechtsnormen:

- EU-Verordnungen und
- EU-Richtlinien.

EU-Verordnungen gelten unmittelbar in allen Mitgliedsstaaten und müssen nicht in nationales Recht umgesetzt werden. Im Chemikalien- und Stoffrecht wurden nur wenige Verordnungen erlassen, beispielhaft seien die EU-Altstoffverordnung 793/93/EWG, die Verordnung zur Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien 304/2003/EG oder die Verordnung zur Biozid-Produkte-Richtlinie 1896/200/EG genannt.

Im Gegensatz hierzu müssen **EU-Richtlinien** von den Mitgliedsstaaten in nationale Rechtsvorschriften umgesetzt werden. Die Umsetzungsfristen werden jeweils in den Richtlinie genannt, bei Nichteinhaltung werden seit einiger Zeit verstärkt Bußgelder von der EU-Kommission verhängt. Der überwiegende Teil der Regelungen im Stoffrecht wird über Richtlinien geregelt. EU-Richtlinien können entweder auf Basis von Artikel 95 oder 136 des EU-Vertrages erlassen werden.

Alle Regelungen, die den Warenverkehr innerhalb der Europäischen Gemeinschaft regeln, werden auf Grundlage von **Artikel 95** erlassen. Diese müssen zwar wie alle Richtlinien in nationales Recht übernommen werden, Abweichungen sind jedoch nicht zulässig. Bereits seit mehreren Jahren werden diese Richtlinien nicht mehr in deutschen Gesetzen oder Verordnungen übernommen, sondern nur noch gleitend auf die EU-Richtlinie verwiesen. Beispiele sind die Stoffrichtlinie 67/548/EWG (siehe Abschnitt 3.6), die Zubereitungsrichtlinie 1999/45/EG (siehe Abschnitt 3.7) oder die Beschränkungsrichtlinie 76/769/EWG (siehe Kapitel 7).

Arbeitsschutzrichtlinien sind typische Richtlinien nach **Artikel 136** des EU-Vertrages. Erwähnt werden sollen die so genannte Krebsrichtlinie (umgesetzt in der Gefahrstoffverordnung) sowie Richtlinie 98/24/EG, die so genannte Agenzienrichtlinie.

Analog in Deutschland werden von den Gremien der Europäischen Kommission ebenfalls Handlungsanleitungen zur Umsetzung der EU-Richtlinien erarbeitet. Diese Guidelines besitzen als untergesetzliches Regelwerk analog den Technischen Regeln keinen verbindlichen Charakter.

Die Organe zum Erarbeiten von Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft sind

- die **EU-Kommission**, das Verwaltungsorgan der EU; sie schlägt Richtlinien- oder Verordnungsentwürfe vor und
- der Rat, der sich entweder aus den entsprechenden Fachministern (**Ministerrat**) oder den Regierungschefs (**Europäischer Rat**) der Mitgliedsstaaten zusammensetzt und
- das **Europäische Parlament**, dessen Mitentscheidungsrechte sich in den letzten Jahren stetig erweitert haben.

1.6 Vorschriften der Berufsgenossenschaften

Traditionell haben die Unfallverhütungsvorschriften der Berufsgenossenschaften für den praktischen Arbeitsschutz eine große Bedeutung in Deutschland gespielt. Im Rahmen der Neuordnung des berufsgenossenschaftlichen Regelwerkes werden diese seit einigen Jahren als Verordnungen der Berufsgenossenschaften bezeichnet, abgekürzt VBG, besser als Unfallverhütungsvorschriften (UVV) bekannt. Auf Grund der zunehmenden Bedeutung des europäischen Rechtes, das bereits den weit überwiegenden Teil des Stoff- und Chemikalienrechtes bestimmt, haben die branchenbezogenen Verordnungen der Berufsgenossenschaften kontinuierlich an Bedeutung verloren. Die VBG besitzen für die Branche, für die die jeweilige Berufsgenossenschaft zuständig ist, eine den staatlichen Verordnungen vergleichbare Bedeutung.

Das untergesetzliche Regelwerk der Berufsgenossenschaften ist sehr detailliert, bestehend aus berufsgenossenschaftlichen Regeln, abgekürzt BGI, den berufsgenossenschaftlichen Informationen, abgekürzt BGI sowie zahlreichen Merkblätter. Die BGR können in ihrem Stellenwert mit den staatlichen technischen Regeln verglichen werden, die Merkblätter und die BG-Informationen müssen als Stand der Technik und Wissenschaft beachtet werden.

	National	Europa	Berufsgenossenschaften
Gesetzliches Regelwerk	Gesetze Verordnungen	EG-Verordnung EG-Richtlinie	VBG (Unfallverhütungsvorschriften)
Untergesetzliches Regelwerk	TRGS TRbF TRG	Guidelines	BGI BGR Merkblätter

Abb. 1-1: Vergleich gesetzliches – untergesetzliches Regelwerk

Fragen zu Kapitel 1

1-1: Auf Grund welcher Rechtsvorschriften wurde die Gefahrstoffverordnung erlassen?

- a Chemikaliengesetzes
- b Pflanzenschutzgesetzes
- c Futtermittelgesetzes
- d Gesetzes über die Beförderung gefährlicher Güter

1-2: Was ist die Gefahrstoffverordnung?

- a eine EU-Verordnung
- b eine Verordnung des Bundes
- c eine Verordnung der Länder
- d eine Guideline der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)

1-3: Auf Grund welcher Rechtsvorschriften wurde die Chemikalien-Verbotsverordnung erlassen?

- a Bundes-Immissionsschutzgesetzes
- b Chemikaliengesetzes
- c Mutterschutzgesetzes
- d Heimarbeitsgesetzes

1-4: Welchen Rechtscharakter haben Vorschriften der Europäischen Union?

- a Verordnungen der EU sind in jedem Mitgliedsstaat unmittelbar gültig
- b Richtlinien EU sind in jedem Mitgliedsstaat unmittelbar gültig
- c Richtlinien der EU müssen in jedem Mitgliedsstaat in nationales Recht umgesetzt werden
- d Guidelines EU sind verbindlich in allen EU-Staaten anzuwenden

1-5: Was bedeutet die Abkürzung TRGS?

- a Abkürzung einer besonders gefährlichen Chemikalie
- b Technische Regeln für Gefahrstoffe
- c Technische Richtkonzentration für gefährliche Stoffe
- d Toxikologisches Rezeptionsvermögen bei giftigen Stoffen

1-6: Welche Aussagen für die Technischen Regeln für Gefahrstoffe (TRGS) treffen zu?

- a Sie geben den Stand der Regeln und Erkenntnisse bei Tätigkeiten mit Gefahrstoffen wieder
- b Es sind Vorschriften der Berufsgenossenschaften zum Schutz der Beschäftigten vor Gefahrstoffen
- c TRGS'en sind arbeitsplatzspezifische Handlungsanweisungen bei Tätigkeiten mit Gefahrstoffen
- d TRGS sind Handlungsanweisungen der Hersteller zur sicheren Verwendung von Chemikalien
- e Die TRGS werden von den Unfallversicherungsträgern erlassen
- f Von den TRGS kann ohne Ausnahmegenehmigung abgewichen werden, sofern ebenso wirksame Maßnahmen getroffen werden

1-7: Was sind die Technischen Regeln für Gefahrstoffe (TRGS)?

- a Regelungen der Berufsgenossenschaften zum sicheren Umgang mit Gefahrstoffen
- b Vom Ausschuss für Gefahrstoffe erstellt Regelungen, die den Stand der sicherheitstechnischen, arbeitsmedizinischen, hygienischen sowie arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse wiedergeben
- c Eine Sammlung der Berufsgenossenschaften über alle Vorschriften und Verordnungen zum Umgang mit gefährlichen Stoffen
- d Von der Industrie- und Handelskammer erstellt Maßnahmen für Gefahrguttransporte

1-8: Was zählt zu den allgemein anerkannten sicherheitstechnischen, arbeitsmedizinischen und hygienischen Regeln?

- a die Technischen Regeln für brennbare Flüssigkeiten (TRbF)
- b die Guidelines der Europäischen Gemeinschaft
- c die Technischen Regeln für Gefahrstoffe (TRGS)
- d die Merkblätter, Regeln und Informationsschriften der Berufsgenossenschaften