

**Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben**

## **Risikominderung für Industriechemikalien nach REACH Anforderungen an eine Arbeitshilfe für Hersteller, Importeure und Stoffanwender**

**FKZ 204 67 462/04**

### **Zusammenfassung**

Prof. Dr. Martin Führ  
Ass. jur. Natalie Krieger, Prof. Dr. Kilian Bizer,  
Dipl.-Informationswirtin (Chemie-Information) + Ref. jur. Stefanie Merenyi,  
Dr.-Ing. Georg Cichorowski und Dr. rer. nat. Silke Kleihauer  
Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Darmstadt/Göttingen

in Kooperation mit  
Ökopol GmbH, Hamburg  
Andreas Ahrens, Kerstin Heitmann und Ute Hackmack

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln,  
Dr. Dieter Ewringmann und Dipl.-Volksw. Lars Koch und

Prof. Dr. Eckard Rehbinder, Forschungsstelle für Umweltrecht,  
Universität Frankfurt/Main

Darmstadt/Frankfurt/Köln/Hamburg/Göttingen, im November 2005

## 0

### Zusammenfassung

Der Erfolg von REACH wird davon abhängen, ob die beteiligten Akteure bereit und in der Lage sind, die Aufgaben und Rollen zu übernehmen, die das neue Regelwerk ihnen zuweist. Es wäre aber blauäugig, davon auszugehen, dass allein die Verabschiedung dieses Verordnungstextes die notwendigen, nachhaltigen Verhaltensänderungen bei den Akteuren bewirken kann.

Ziel von REACH ist es, die bestehenden Lücken in der Produktsicherheitsbewertung chemischer (Alt-) Stoffe zu schließen und – wo erforderlich – das Risikomanagement<sup>1</sup> zu verbessern. Dabei wird die Aufgabe der Risikobeurteilung und der Entwicklung erforderlicher Risikomanagementmaßnahmen von den Behörden zu den Marktakteuren verlagert. Zudem wird die bestehende Trennung zwischen „Risikobewertung“ und Ableitung von „Risikomanagementmaßnahmen“, wie sie das Altstoffrecht vorsieht, aufgehoben. Voraussetzung für all dies ist, dass man die Pflichten und Rechte der Akteure entlang der Wertschöpfungsketten klar definiert. Dazu sind die Rechtspositionen sowohl gegeneinander abzugrenzen als auch aufeinander abzustimmen. Dies liefert den Rahmen für eigenverantwortlich handelnde Unternehmen, die sie darin unterstützt, in Kooperation miteinander ein effizientes System der Produktsicherheit für die gesamte Wertschöpfungskette zu realisieren.

Die intendierten Innovations- und Kooperationsprozesse zwischen den Marktakteuren lassen sich – so die Ausgangsthese dieser Vorstudie – mit akteurspezifisch zugeschnittenen „Arbeitshilfen“ fördern. Auf diese Weise lassen sich die Transaktionskosten der Akteure verringern und Hemmnisse abbauen. Damit unterstützt man zugleich die zentrale strukturelle Intention von REACH: Ein „lernendes System“ der Interaktion zwischen Produzenten und Anwendern von Industriechemikalien zu etablieren. Erforderlich sind aber auch hinreichende regulative Anreize. Zu betrachten ist daher auch die Frage, ob hierzu Ergänzungen im vorliegenden Entwurf des Verordnungstextes angezeigt sind.

### 0.1

#### Ausgangslage: „Motivation Matters“

Der Paradigmenwechsel in der Chemikalienregulierung, den REACH vollzieht, bringt eine deutliche Stärkung der Eigen-Verantwortung der Akteure in der Wirtschaft. Dem stehen – und dies macht erst den Charakter des Paradigmenwechsels aus – nicht in vollem Umfang behördliche Kontrollmechanismen gegenüber.

*Für die Handlungsmöglichkeiten der Chemikalien-Behörden gilt damit: Sie sitzen bei der Chemikaliensicherheitsbeurteilung – bildhaft gesprochen – „in der zweiten Reihe“. Sie haben sich zu verabschieden von der Vorstellung, jeder Altstoff werde unter behördlicher Regie abgearbeitet; insoweit nimmt die Reichweite ihrer „imperativen Fernbedienung“ ab. Demgegenüber stehen allerdings auch Steuerungsgewinne: Infolge der Verbesserung der Informationslage steigt die Steuerungsgenauigkeit. Und für die besonders problematischen Stoffe eröffnen sich – verglichen mit dem bisherigen Instrumentarium - durch effizientere Eingriffsprozeduren (z.B. Zulassungsverfahren) verbesserte Handlungsmöglichkeiten. Die „imperativen Fernbedienung“ wird somit durch REACH stärker fokussiert und damit wirkungsvoller.*

Vor diesem Hintergrund kommt es zentral auf die Mitwirkungsbereitschaft der Akteure an. Noch mehr als bei anderen Regulierungsvorhaben bedeutet dies: Die Motivationslage der Regelungsadressaten bildet den Ausgangspunkt jeder Veränderungsbemühung („Motivation Matters“). Zu

---

<sup>1</sup> Im Kontext der Studie wird der Begriff Risikomanagement in seiner breiten Bedeutung verwendet, d.h. einschließlich Risikovermeidung und Risikominderung.

fragen ist also, welchen Anreizen die Akteure unterliegen und welchen Hemmnissen sie sich gegenübersehen.

REACH formuliert Pflichten in erster Linie für Unternehmen. Zu analysieren ist also die Motivationslage der Akteure in der Wirtschaft. Die Erfahrungen aus den Planspielen zu REACH zeigen, dass die risikominderungsrelevanten Informationen auf unterschiedliche Stellen innerhalb eines Unternehmens verteilt sind, beispielsweise im Verkauf, bei den Produktentwicklern und beim Arbeits- und Umweltschutz. Zu organisieren sind demnach Kommunikations- und Kooperationsprozesse nicht nur *zwischen*, sondern auch *innerhalb* der von REACH betroffenen Unternehmen. Ausschlaggebend wird damit die individuelle Perspektive der Beschäftigten in den unterschiedlichen Abteilungen. Nicht nur die Anreizsituation der Unternehmen als solche, sondern auch die funktionspezifische Motivationslage der konkreten Personen ist zu berücksichtigen („personal motivation matters“), wenn es darum geht, Anforderungen an unterstützende Arbeitshilfen zu formulieren.

Das Verhalten von Unternehmen und der in ihnen wirkenden Personen wird durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst, die sich stark vereinfacht drei Kategorien zuordnen lassen als (siehe Abschnitt 3.1):

- *Motivation*  
des Unternehmens besteht darin, Dienstleistungen und Produkte zu vermarkten und damit Gewinne zu erzielen.
- *Möglichkeiten*  
für das Unternehmen sind extern gegeben; bspw. in Form von Markt- und Wettbewerbsbedingungen sowie durch gesetzliche Vorgaben und sonstige institutionelle Rahmenbedingungen.
- *Fähigkeiten*  
sind die unternehmensintern vorhandenen personellen und sachlichen Ressourcen, die es in die Lage versetzen, die Möglichkeiten als solche zu erkennen und im Sinne der Motivation zu realisieren.

Die Faktoren aus den drei Kategorien sind gemeinsam bestimmend dafür, welches Verhalten man von Regelungsadressaten erwarten kann.

Klassische ordnungsrechtliche Ansätze zielen darauf ab, durch hoheitliche Vorgaben den Möglichkeitsraum zu beschränken und ergänzend die Motivationslage durch Androhung von Sanktionen zu beeinflussen. Demgegenüber müssen Konzepte, die auf Eigen-Verantwortung setzen, die Eigen-Motivation der Akteure in den Mittelpunkt stellen und auch danach trachten, die Fähigkeiten der Akteure im Sinne des Steuerungszieles auszubauen. Selbstverständlich sind aber auch die rechtlichen Rahmenbedingungen im Auge zu halten, die es erlauben, die unerwünschten Möglichkeiten des Unternehmens zu begrenzen (regulative Anreize).

## 0.2

### Fragestellung

Gegenstand dieser Vorstudie ist die Frage, welche Anforderungen eine Arbeitshilfe zu erfüllen hat, deren Aufgabe darin besteht, die Industrie bei der praktischen Umsetzung des REACH-Instrumentariums zu unterstützen. Aufbauend auf den vorstehend skizzierten verhaltenswissenschaftlichen Ansatz stehen dabei zwei Teilaspekte im Mittelpunkt:

1. Sind die Rahmenbedingungen (die sich auf die Unternehmensmöglichkeiten auswirken) so ausgestaltet, dass die Akteure in der Wertschöpfungskette die neuen Rollen und Aufgaben (eigenverantwortlich) auch wirklich übernehmen wollen (Motivation)?

2. Welche Bedingungen müssen gegeben sein, damit die Akteure in den Unternehmen diese Aufgaben auch wahrnehmen können (Fähigkeit)?

Aus der Beantwortung dieser Fragen ergeben sich Anknüpfungspunkte für umsetzungsunterstützende Arbeitshilfen. Zugleich lassen sich die Funktionen, die im Prozess der Risikominderung jeweils zu erfüllen sind, genauer beschreiben.

### 0.3

#### Analytisches Vorgehen

Methodisch geht die Vorstudie – auf der Grundlage des institutionenökonomischen Verhaltensmodells (siehe Anhang 1) – anhand einer „Delta-Analyse“ vor. Sie zielt darauf ab, für die unterschiedlichen Akteure Defizite und Hemmnisse zu identifizieren, an denen eine Arbeitshilfe anzusetzen hat.

Adressaten von REACH sind zunächst Hersteller und Importeure von Stoffen, die man zusammenfassend auch als „In-Verkehr-Bringer“ oder als „primäre Stoffverantwortliche“ bezeichnen kann. Sie stehen am Beginn der Lieferkette und tragen die Hauptverantwortung für die Stoffsicherheitsbeurteilung. „Sekundäre Stoffverantwortliche“ sind die Anwender von Stoffen, sei es Einzelstoff oder in einer Zubereitung<sup>2</sup>. Diese Akteure werden im REACH-Verordnungsentwurf *Downstream User* genannt. Risiken können auch bei der Verwendung von Erzeugnissen,<sup>3</sup> im Handel und bei der Entsorgung auftreten. Weder Verbraucher noch der Einzelhandel oder die Entsorger sind selbst Adressaten von REACH; allerdings haben die primär Stoffverantwortlichen in ihrer Sicherheitsbeurteilung die dort auftretenden Stoffrisiken zu berücksichtigen.

Nach den REACH-Mechanismen sind von den Akteuren zu einem bestimmten Zeitpunkt jeweils spezifische Beiträge zu leisten, um das „lernende System“ in Gang zu setzen. Eine pauschalierende Betrachtung „der“ Anreizsituation der Unternehmen wäre daher wenig hilfreich. Vielmehr ist jeweils konkret danach zu fragen, welche motivationellen Faktoren in der jeweiligen Handlungssituation maßgeblich sind. Die einzelnen, für das Funktionieren von REACH notwendigen „Stationen der Risikominderung“ (S0 bis S5; siehe dazu im Einzelnen Abschnitt 1.3.3) lassen sich wie folgt voneinander abgrenzen:

---

<sup>2</sup> Definition in Art. 3 No. 2 REACH meint damit ein absichtlich hergestelltes Gemisch oder Lösung verschiedener Stoffe (umgangssprachlich auch als „chemisches Produkt“ bezeichnet, etwa ein Lack oder ein Reinigungsmittel).

<sup>3</sup> Definiert in Art. 3 Nr. 3 REACH als Gegenstand, bestehend aus einem oder mehreren Stoffen oder Zubereitungen, der bei der Herstellung eine spezifische Form, Oberfläche oder Gestalt erhält, die in größerem Maße als die chemische Zusammensetzung seine Endfunktion bestimmt.

<b>S0</b>	<b>Anlaufphase</b> (Vorbereitung auf REACH)
<b>S1</b>	<b>Anwendungsarten, Anwendungsbedingungen sowie bestehende und zusätzlich mögliche Maßnahmen zum Risikomanagement ermitteln</b> (Vorbereitung der Registrierung)
<b>S2</b>	<b>Bedingungen und Maßnahmen für die sichere Anwendung im Expositionsszenario für den Anwender konkretisieren; Sicherheitsbeurteilung durchführen und dokumentieren;</b> (Registrierung bzw. Stoffsicherheitsbericht nach Art. 34 Abs. 4 REACH)
<b>S3</b>	<b>Minderungsmaßnahmen anwenden</b> (im jeweils eigenen Verantwortungsbereich des Akteurs)
<b>S4</b>	<b>Minderungsmaßnahmen weitergeben</b> an nachgeschaltete Anwender (DU/F)
<b>S5</b>	<b>Minderungsmaßnahmen weitergeben</b> an Händler/Verbraucher/Entsorger

Abbildung 1: Stationen der Risikominderung nach REACH

Für jede der Stationen ist entsprechend der Delta-Analyse nach den jeweils bestimmenden Anreizen und Hemmnissen zu fragen.

- Welche Verhaltensbeiträge erwartet REACH in der jeweiligen Station von den unterschiedlichen Akteuren entlang der Wertschöpfungskette?  
Welche Kooperationsleistungen der anderen Akteure sind dazu nötig?
- Welche Anreize haben die Akteure, diese Verhaltensbeiträge zu leisten?  
(Wodurch werden ihre Spielräume begrenzt? Ökonomische Vorteile? Hemmnisse/Fähigkeiten?)
- Besteht eine Lücke zwischen a) und b)?
- Welche Beiträge kann eine Arbeitshilfe leisten, diese Motivationslücke („Delta“) zu verringern?
- Welche Motivationslücke verbleibt auch dann, wenn Arbeitshilfen zum Einsatz kommen?

Grundlage für die Beantwortung dieser Fragen waren zum einen Interviews, die mit Vertretern aus Unternehmen und Verbänden geführt wurden. Zum anderen konnte auf die Erkenntnisse aus bereits durchgeführten bzw. parallel laufenden Entwicklungsvorhaben zur Implementierung der verschiedenen REACH-Prozesse (e.g. RIPS<sup>4</sup>, SPORT<sup>5</sup>) zurückgegriffen werden.

Um Ansatzpunkte für Arbeitshilfen identifizieren zu können, sind zunächst die Funktionen sowie Möglichkeiten und Grenzen von Arbeitshilfen zu klären. Arbeitshilfen zur Risikominderung sollen die Unternehmen dazu befähigen, adäquate Risikomanagementmaßnahmen zu identifizieren und umzusetzen. Arbeitshilfen können dabei weder die vorhandenen Unternehmensressourcen vergrößern, noch wesentlich dazu beitragen, eine mangelnde Unternehmensmotivation zu kompensieren. Auch ist die Reichweite von Arbeitshilfen dadurch begrenzt, dass sie mit einer Standardisierung einhergehen und die individuellen Kontext-

<sup>4</sup> REACH Implementation Projects; [http://ecb.jrc.it/REACH/home.php?CONTENU=/REACH/RIP\\_PROJECTS/sommaire.php](http://ecb.jrc.it/REACH/home.php?CONTENU=/REACH/RIP_PROJECTS/sommaire.php).

<sup>5</sup> Strategic Partnership on REACH Testing; <http://www.sport-project.info/>.

bedingungen eines Unternehmens nicht berücksichtigen. Arbeitshilfen können aber dazu dienen, die vorhandenen Ressourcen im Rahmen der bestehenden Unternehmensmotivation effizient und effektiv zur Erfüllung der erwarteten Verhaltensbeiträge einzusetzen.

Die Funktionen von Arbeitshilfen können in der reinen Informationsübermittlung liegen, die Bewertung, Planung und Kontrolle innerhalb des Risikomanagements unterstützen. Dazu gehört es auch, durch die Standardisierung von Begriffen und Verfahren die Verständigung innerhalb und zwischen Unternehmen zu verbessern. Der letztgenannte Punkt wird für die Umsetzung von REACH besondere Bedeutung erlangen. Arbeitshilfen zur Unterstützung von Kommunikationsprozessen sind bisher jedoch eher selten vorzufinden, so dass gerade an dieser Stelle ein erheblicher Entwicklungsbedarf besteht. Zudem wird – jenseits des gedruckt vorliegenden „klassischen Leitfadens“ – nach anderen Formen der Vermittlung zu suchen sein.

## 0.4

### Ergebnisse der Anreiz- und Hemmnisanalyse

Fasst man die Ergebnisse der Anreisanalyse zusammen, ist zunächst zu unterscheiden zwischen Anreizen, die über den Markt vermittelt sind (marktliche Anreize) und solchen, die sich aus hoheitlichen Vorgaben ergeben (regulative und administrative Anreize).

Im Hinblick auf die Motivationsfaktoren, die den Unternehmen nahelegen, sich für die Anwendung der REACH-Mechanismen zu entscheiden, ergibt sich danach folgendes Bild:

- Unter den gegenwärtigen Kontextbedingungen sind die marktlichen Anreize, stoffbedingte Risiken proaktiv zu identifizieren und vorbeugend Risikominderungsmaßnahmen zu ergreifen, für viele Akteure nur schwach ausgeprägt. Dort, wo sie bestehen (in verbrauchernahen Märkten), scheitern auch motivierte Akteure an den bestehenden Informationslücken und den hohen Transaktionskosten, diese zu schließen. Dieser Befund ist zugleich die Rechtfertigung für das Tätigwerden des EG-Verordnungsgebers.
- Der entscheidende motivationelle Impuls ist damit regulativer Natur. Wie stark dieser Impuls ausfällt, hängt davon ab, wie hoch die Akteure die Aufdeckungswahrscheinlichkeit mangelnder Pflichterfüllung einschätzen und mit welchen Sanktionen sie rechnen.
- Aufgrund der besseren Informationslage, die durch REACH entstehen wird, können die Behörden zielgenauer eingreifen, wenn den Marktakteuren eine ausreichende Risikobegrenzung misslingt. Dies wirkt zurück auf die Anreizsituation der Stoffverantwortlichen, die bemüht sein werden, derartige Eingriffe zu vermeiden.
- Die Bereitschaft, sich auf den Prozess der Risikoermittlung und Risikominderung einzulassen, nimmt zu, wenn die Akteure erkennen, dass sich aus den REACH-Mechanismen für sie Vorteile – etwa in Gestalt erhöhter Handlungs- und Rechtssicherheit – auch in anderen Pflichtenkreisen jenseits des Stoffrechts ergeben. Derartige Vorteile, die regulativen Ursprungs sind, sind sich aber letztlich auch in einer verbesserten Wettbewerbsposition am Markt niederschlagen, sind zu erwarten in folgenden Rechtsgebieten:
  - Produktsicherheitsrecht und Produkthaftungsrecht,
  - Arbeitsschutzrecht und
  - sonstiges sektorales Umweltrecht  
(vor allem im Wasserrecht, Anlagenrecht sowie im Abfallrecht).

*Der zentrale Nutzen, den die wirtschaftlichen Akteure hier aus dem REACH-Instrumentarium ziehen können, resultiert aus der „Investition in Informationsbeschaffung“. Der Ertrag dieser Investition ist eine rational nachvollziehbare Ableitung von Risikominderungsmaßnahmen auf der Basis standardisiert erhobener Daten zu den Stoffwirkungen und einer Abschätzung möglicher Expositionen in einem strukturierten Prozess. Damit lässt sich unternehmensintern, aber auch gegenüber Kunden und*

*Behörden sowie den sonstigen Anspruchsgruppen des Unternehmens (etwa Beschäftigte, Anwohner, Anteilseigner und die allgemeine Öffentlichkeit) ein risikoadäquater, der gesellschaftlichen und rechtlichen Verantwortung des Unternehmens angemessener Umgang mit den unerwünschten Wirkung chemischer Stoffe dokumentieren. Zu erwarten ist zugleich, dass sich auf dieser Grundlage eine höhere Akzeptanz für die getroffenen Maßnahmen gewinnen lässt. Dies gilt auch für rechtliche Auseinandersetzungen, etwa im Rahmen von (zivil- und strafrechtlichen) Produkthaftungsprozessen oder bei der Zulassung von industriellen Anlagen.*

- Zu erwarten ist auch, dass es möglich ist, einer Skandalisierung bestimmter Inhaltstoffe von Verbraucherprodukten (wie Textilien, Windeln, Auto-Innenräumen) entgegen zu wirken und damit Absatzeinbußen und negative Publizität zu vermeiden.
- Die REACH-Mechanismen können zudem – indem sie für die anderen, nicht stoffherstellenden Marktteilnehmer die Transaktionskosten zur Erlangung und Einordnung von Informationen zu Stoffrisiken absenken – dazu beitragen, die Nachfrage nach anwendungssicheren Produkten spürbar zu steigern; etwa bei Bauprodukten, Möbeln oder Textilien (einschließlich der Innenausstattung von Kraftfahrzeugen), aber auch bei Haushaltschemikalien aller Art. Eine Senkung der Transaktionskosten ist auch bei den Akteuren auf der Angebotsseite bei chemischen Produkten zu erwarten. Das Angebot an Produkten mit einem „inhärent sicherem Produktdesign“ wird wahrscheinlich steigen.
- Die nachvollziehbare Ermittlung und Bewertung der Risiken bietet darüber hinaus eine Argumentationsbasis für bislang primär technisch induzierte Emissionsbegrenzungen etwa im Wasser- oder Industrieanlagenrecht. Hier lässt sich eine Umstellung auf weiterhin vorsorgeorientierte, nunmehr aber stärker risikobezogene Immissionsbetrachtung und darauf bezogene Emissionsbegrenzungen einfordern. Auf diese Weise lassen sich regulativ veranlasste Belastungen der Unternehmen reduzieren.
- Ein ähnlich gelagerter Vorteil besteht darin, dass Unternehmen – gestützt auf die Ergebnisse der REACH-Instrumentarien – ihre Produkte fundiert „verteidigen“ können, wenn der Gesetzgeber (zu weit gehende) Vorschläge für Stoffbeschränkungen oder Produktregulierungen macht.

Soweit die Unternehmen die vorgenannten Vorteile erkennen, ergeben sich daraus motivationelle Impulse, sich auf die in REACH vorgesehenen Prozesse einzulassen und diese in konkrete Maßnahmen zur Risikominderung zu überführen. Diese Prozesse verlangen den Einsatz von Personal. Soweit die Unternehmen nicht bereits über Testergebnisse zu den Stoffeigenschaften und –wirkungen verfügen, werden zudem Kosten für die Datengewinnung anfallen. Schließlich werden gegebenenfalls auch die Minderungsmaßnahmen selbst mit Kosten, jedenfalls mit Anpassungskosten, verbunden sein. Inwieweit diese Kostenfaktoren durch Arbeitshilfen beeinflussbar sind, ist sogleich unter Abschnitt 0.6 darzustellen.

Zunächst sind jedoch die im Rahmen der Anreizanalyse identifizierten Hemmnisse zusammenzufassen. Auf Unternehmensebene konnten die folgenden hemmenden Faktoren identifiziert werden:

- Unwissenheit und Unsicherheit über die konkreten REACH-Anforderungen und REACH-Rollen;
- negative Grundeinstellung zum Verordnungsvorschlag der Kommission,
- fehlende Wahrnehmung der Faktoren aus denen sich ergibt, dass pro-aktives Handeln Vorteile hat
- Probleme sind weiterhin zu erwarten

- bei der unternehmensinternen Kommunikation zwischen Abteilungen im Rahmen der Datensammlung sowie
- bei der Erstellung von Stoffsicherheitsbericht und erweitertem Sicherheitsdatenblatt (fehlendes Instrumentarium).

Für die unternehmensübergreifende Kommunikation, die eine wichtige Voraussetzung zur Erfüllung der REACH-Pflichten entlang der Wertschöpfungsketten (vertikale Kommunikation) darstellt, wurden Anreizprobleme und Hemmnisse in folgenden Bereichen identifiziert:

- Hohe Initiierungskosten für Kommunikationsstrukturen;
- Fehlende gemeinsame "Sprache" um über Anwendungen, Anwendungsbedingungen und Risiko-Managementmaßnahmen in der Kette zu kommunizieren;
- Sorgen über die mögliche Preisgabe von Geschäftsgeheimnissen;
- Mangelndes Interesse der nachgeschalteten Anwender, sich proaktiv gegenüber dem Hersteller zu verhalten;
- Der erste nachgeschaltete Anwender, in der Regel ein Formulierer, hat eine Schlüsselposition im Risikominderungsprozess inne, weil er die Information der Stoffhersteller erhält und die Anwendungsbedingungen der von ihm hergestellten Produkte bei den weiter-nachgeschalteten Anwendern hinreichend kennt. Der Stoffhersteller und der Anwender der Zubereitung haben meist keine direkte Geschäfts- und Kommunikationsbeziehung. In welchem Umfang die Formulierer ihrer "Brückenfunktion" im REACH-System gerecht werden können und wollen ist unsicher.
- Mangelndes Interesse des Herstellers, adäquate Risikominderungsmaßnahmen für den nachgeschalteten Anwender zu ermitteln und zu kommunizieren.
- Überforderung kleiner Unternehmen mit den Kommunikations- und Bewertungsaufgaben.

## 0.5

### **Management von Eigen-Verantwortung:**

#### **Möglichkeiten erkennen und Fähigkeiten entwickeln**

Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens unterstreichen noch einmal, dass aus Sicht der Unternehmen Regulierungskonzepte, die auf Eigen-Verantwortung basieren, komplexe und daher anspruchsvolle Managementanforderungen zur Folge haben. Aus der regulatory choice-Perspektive bedeutet dies: Es handelt sich um einen Ansatz, bei dem viele Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um Steuerungserfolge zu erzielen.

Für die Akteure in der Wirtschaft bietet REACH ein höheres Maß an situationsangemessener Flexibilität; die (bei genauerer Betrachtung ohnehin begrenzte) Sicherheit hoheitlich vorgegebener und damit auch hoheitlich verantworteter Verhaltensvorgaben (etwa in Form von Grenzwerten oder technischen Standards) erhält damit einen anderen Stellenwert. Mit der gewonnenen Flexibilität einher geht aber zugleich die vorstehend umschriebene Kommunikations- und Kooperationslast.

Weil eine vollständige Durchdringung der risikobestimmenden Faktoren weder möglich noch leistbar wäre, stellt REACH die Unternehmen vor eine fragile Balancierungsaufgabe: Sie haben immer wieder erneut abzuwägen zwischen einem groben Risikoscreening (scoping) und der Notwendigkeit, punktuell eine detailliertere Risikoanalyse vorzunehmen. Nicht nur auf der Ebene der Regulierung, sondern auch in der betrieblichen Umsetzung handelt es sich also um eine *Gratwanderung* zwischen den Polen Standardisierung und Flexibilität. Dabei soll REACH einerseits möglichst praktikabel sein, zugleich muss es aber auch überzeugende Ergebnisse hervorbringen, um die angestrebten Vorteile für die Unternehmen (und die Gesellschaft) wirklich zu

erzielen. Eine Arbeitshilfe sollte daher diese beiden Pole sichtbar machen und den Akteur in die Lage versetzen, die für seine Situation angemessene Balance zu finden.

Eigen-Verantwortung bedeutet ja gerade nicht, alles bis ins kleinste Detail zu regeln. Letztlich brauchen Unternehmen nicht detaillierte Vorgaben, sondern neben einfachen Instrumenten die Fähigkeit, bei dieser Gratwanderung *angemessene Entscheidungen* treffen zu können.

Die Arbeitshilfe sollte daher auch Anleitungen zum „Durchspielen“ des Systems enthalten, also Spielmaterial zur Simulation, welches an einem wenig komplex fiktiven Beispiel die Grundmechanismen erfahrbar macht. Dazu gehören ausgewählte Kunden und Lieferanten, aber auch verschiedene Abteilungen der beteiligten Unternehmen sowie Verbände/Kammern und Behördenvertreter. Auf diese Weise erhalten alle Beteiligten die Möglichkeit, ihre veränderte Rolle zu erproben: Unter den Rahmenbedingungen von „Eigen-Verantwortung“ reicht es nicht mehr aus, innerbetrieblich „Compliance“ zu organisieren; die Herausforderung besteht vielmehr darin, die o.g. Prozesse (pro-) aktiv zu gestalten.

## 0.6

### Ansatzpunkte für Arbeitshilfen

Im Hinblick auf die Faktoren, die für die Motivationslage der Unternehmen maßgeblich sind (Möglichkeiten, Motivation und Fähigkeiten des Unternehmens bzw. seiner Beschäftigten) lassen sich folgende Ansatzpunkte für eine Arbeitshilfe benennen:

A. Unterstützungsbedarf besteht zunächst hinsichtlich der *Fähigkeiten* (fachliche und prozessbezogene Kompetenzen) von Unternehmen.

1. Aufgabe der Arbeitshilfe wäre es hier, den Akteuren in den Unternehmen ein Verständnis zu vermitteln für

- ihre Rollen und Pflichten im Rahmen von REACH (rechtliche Anforderungen akteurgerecht übersetzen und das REACH-System veranschaulichen);
- die Besonderheiten unternehmerischen Handelns im Rahmen von Eigen-Verantwortung;
- den Handlungsbedarf auf den Stationen der Risikominderung;
- die dazu erforderlichen betriebsinternen und betriebsübergreifenden Kommunikations- und Kooperationsprozesse („Workflows“ etwa im Hinblick auf den unternehmensinternen Datenfluss sowie umfangreicher angelegte Planungsprozesse für Risikominderungsmaßnahmen).

*Einen Beitrag zur Entwicklung dieser Fähigkeiten leisten beispielsweise informatorische Instrumente wie „klassische“, auf Wissensvermittlung abzielende Leitfäden, aber auch Schulungsangebote oder Online-Helpdesks.*

2. Für den Erfolg von REACH von kaum zu überschätzender Bedeutung sind *Kommunikationsprozesse*, denen die Arbeitshilfe deshalb besondere Aufmerksamkeit schenken sollte. Ihr Ziel sollte es sein, Impulse zu geben für die Initiierung und Strukturierung von unternehmensinternen und unternehmensübergreifenden Prozessen. Dabei geht es nicht nur um einen Informationstransfer, sondern vor allem darum, (gemeinsame) Lernprozesse der Akteure anzustoßen, deren  *kreatives Potential* zu erschließen.

Ansatzpunkte für Arbeitshilfen gibt es dabei vor allem bei Verfahrensweisen, die darauf abzielen, die Transaktionskosten der Beteiligten zu senken:

- Wege, Offenheit für die Perspektiven anderer wirtschaftlicher und administrativer Akteure zu erlangen;
- Möglichkeiten, Kommunikationshemmnisse zu identifizieren und zu überwinden;
- Ansatzpunkte zur Identifizierung gemeinsamer Interessen;

- Wege, um eine gemeinsame "Sprache" zu finden (Verständigung über Standardformulierungen und Standardrisikominderungsmaßnahmen) sowie
- Entwicklung geeigneter Organisationsformen für die zu bewältigenden Kooperationsprozesse  
*Besonders wichtig dürften dabei gezielt angeleitete Lernerfahrungen in „geschützten Räumen“ sein; etwa im Rahmen von Planspielen. Hier lässt sich nicht nur das erworbene Fakten-, Orientierungs- und Methodenwissen praktisch erproben, sondern auch Veränderungen bei habituellen Verhaltensmustern und einschränkenden Wahrnehmungsrastern erzielen. Auf diese Weise kann es gelingen, neue Wahrnehmungsperspektiven zu erschließen und eingefahrene „Denkstile“ zu öffnen.*  
*Die Arbeitshilfe sollte dazu beispielhaft Kommunikationsprozesse beschreiben, vor allem aber Schulungen mit der Möglichkeit zu persönlichen Lernerfahrungen vorsehen. Aus Ressourcengründen empfiehlt es sich wohl, auf einen „Schneeball-Effekt“ zu setzen und in einem mehrstufigen Prozess zunächst für (fachlich und persönlich entsprechend qualifizierte) Multiplikatoren intensive Trainingsmaßnahmen anzubieten.<sup>6</sup> Daneben wären Anleitungen zur Standardisierung von Begrifflichkeiten und Methoden aufzunehmen, wobei es sich anbietet, zunächst vorhandene Branchenstandards zu nutzen.*

3. Für die konkreten Schritte im Rahmen der Registrierung von Stoffen benötigen Akteure praktische Umsetzungsinstrumente, die ihnen dabei helfen, einen Stoffsicherheitsbericht (CSR) zu erarbeiten, ein Registrierungs-dossier zu erstellen und ein Sicherheitsdatenblatt (SDS) zu entwickeln.

*Standardisierte Formate (Pick-List mit standardisierten Formulierungen etwa für Anwendungsarten, Anwendungsbedingungen, Maßnahmen zum Risikomanagement), technische Arbeitshilfen und andere „Tools“, einschließlich Instrumente zur Bewertung sind hierzu erforderlich. Die Form umfasst schriftliche und/oder elektronische Arbeitshilfen bis hin zu interaktiven Tools.*

*Die Entwicklung dieser Arbeitshilfen ist überwiegend bereits Gegenstand der RIPs.*

4. Im Hinblick darauf, dass die unterschiedlichen Akteure jeweils eigene Interessen verfolgen und auch die von REACH geforderten Beiträge substantiell voneinander abweichen können, empfiehlt es sich, alle vorgenannten Instrumente jeweils zielgruppenspezifisch zuzuschneiden. Neben einem „allgemeinen Teil“ bedarf es also ergänzend „besondere Bausteine“, die darauf ausgerichtet sind, für jeden Akteur jeweils spezifisch den eigenen Informationsbedarf und die zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen zu identifizieren. Dies gilt etwa

- für die Relevanz des REACH-Instrumentariums in Hinblick auf das eigene Stoffportfolio;
- für die Bestimmung der Verbraucher- und Umweltrelevanz der eigenen Produkte (Stoffe, Zubereitungen und Erzeugnisse);
- für die Frage danach, mit wem welche Aspekte zu kommunizieren sind sowie
- die Möglichkeiten, das Interesse der Kunden zu analysieren und
- den marktlichen Nutzen abzuschätzen.

*Als zusätzliche Elemente wären dementsprechend in die Arbeitshilfe Anleitungen für stoffbezogene Portfolioanalyse zu integrieren, aber auch Kommunikationshilfen für die „Befragung“ nachgeschalteter Anwender und Kunden. Besondere Bedeutung kommt hier der Veranschaulichung durch (Worst-Case- und Best-Practice-) Beispielen zu.*

---

<sup>6</sup> Hier besteht auch ein Aufgabenfeld für Kammern oder Verbände; siehe dazu unten im Text unter E.

B. Unterstützungsbedarf für Akteure in den Unternehmen besteht auch im Hinblick auf die **Motivation** bzw. die Bereitschaft zur aktiven Mitwirkung an REACH. Hier besteht die Aufgabe darin, ein Verständnis für folgende Aspekte zu vermitteln:

- Die Bedeutung der eigenen Auskunftsfähigkeit im Hinblick auf Stoffeigenschaften und Stoffwirkungen;
- Die vorhandenen marktliche Potenziale (Verbesserung der Kundenbindung, Erschließung neuer Anwendungsfelder, aber gegebenenfalls auch die Bedeutung der eigenen Nachfrage-macht);
- Die Relevanz der REACH-Mechanismen für die straf- und zivilrechtliche Haftung der Verantwortlichen in den Unternehmen;
- Die Vermeidung negativer Publizität für das eigene Unternehmen bzw. dessen Produkte;
- Die Relevanz der REACH-Mechanismen in Hinblick auf die Handlungs-sicherheit in anderen Rechtsgebieten jenseits des Stoffrechts (also etwa im Produktsicherheitsrecht, dem Arbeitsschutz oder sektoralen umweltrechtlichen Regelwerken) und
- damit zugleich bei der Entwicklung und Fortschreibung der Unternehmensstrategie in Richtung auf „inhärent sichere Produkte“ (Safe Product Design).

Diese unterschiedlichen Nutzenfacetten können Vorteile proaktiven Handelns auch für die Akteure in den Unternehmen verdeutlichen, deren professioneller Schwerpunkt nicht auf der Umsetzung stoffrechtlicher Vorschriften liegt.

*Für die Vermittlung kommen die unter A.1 und A.2 genannten Elemente in Betracht. Diese motivationellen Aspekte sind bislang kaum Bestandteil der RIPs.*

C. Die Rolle der Behörden war im Rahmen dieses Vorhabens nur insoweit zu betrachten, als sie Auswirkungen auf die Motivationslage der REACH-Adressaten hat. Ihre Aufgaben bestehen im Grunde darin

- eine adäquaten Dokumentation und Umsetzung von Risikobeurteilung und Risikomanagement in den Betrieben zu unterstützen (z. B. durch europaweit harmonisierte Umsetzungsinstrumente, Help-Desks);
- schwarze Schafe und Trittbrettfahrer („Freerider-Problematik“) durch Compliance Checks und beim Vollzug des sektoriellen Umweltrechts unter Einbeziehung der zusätzlichen REACH-Informationen aufzudecken und zu sanktionieren;
- Informationen zu verwalten, zu bewerten und ggf. für ausgewählte Akteure oder die Öffentlichkeit zugänglich zu machen (z. B. Forum zum Austausch von Stoffinformation [SIEF<sup>7</sup>], Stoff-Klassifizierungsdatenbank) sowie
- Entscheidungen über regulative Maßnahmen bei Stoffen oder Anwendungen zu treffen, für die es den Marktakteuren nicht gelingt, das Risiko ausreichend zu begrenzen (authorisation, restriction).

D. Eine besondere Rolle bei der Umsetzung von REACH können Verbände und Kammern übernehmen. Zu nennen sind hier vor allem:

- die Initiierung der Netzwerkbildung;

---

<sup>7</sup> Substance Information Exchange Forum; siehe [http://ecb.jrc.it/DOCUMENTS/REACH/REACH\\_PROPOSAL/REACH\\_process\\_descriptions\\_15-06-2004.pdf](http://ecb.jrc.it/DOCUMENTS/REACH/REACH_PROPOSAL/REACH_process_descriptions_15-06-2004.pdf).

- die Bereitstellung von Informationen für die Stoffregistratorer über die üblichen Stoffanwendungsbedingungen und bestehendes Risikomanagement bei den Unternehmen des Verbandes als Grundlage für geeignete Standardisierungen;
- der Aufbau eines guten (REACh-)Images einer Branche;
- die Motivation und Beratung der Mitgliedsfirmen sowie gegebenenfalls
- Dazu müsste bei den Verbänden und Kammern ebenfalls eine Modifikation im Rollenverständnis stattfinden: Nunmehr bestünde ihre Aufgabe auch darin, Kooperationsprozesse zu initiieren und zu moderieren. Letztlich würden sie (hochqualifizierte) Beratungsdienstleistungen zu erbringen haben, was eine entsprechende Qualifikation der Beschäftigten voraussetzt. Darin liegt zugleich die Chance, den Mitgliedern den „Mehrwert“ aus der Zugehörigkeit zu ihrer Kammer/ ihrem Verband vor Augen zu führen.

*Neben den bereits (vor allem unter A.1 und A.2) genannten Elementen wären dabei Erfahrungsberichte aus Brancheninitiativen zur Netzwerkbildung hilfreich.*

## 0.7

### Verbleibende regulative Defizite

Auch unter der Annahme, dass die vorstehend zusammengefassten Vorschläge für aktorspezifische Arbeitshilfen aufgegriffen werden, lässt sich das Motivationsdelta voraussichtlich nicht vollständig beheben. Als Ursache für die verbleibende Motivationslücke lassen sich folgende regulatorische und administrative Defizite benennen, die ihre Ursache auch darin haben, dass die behördlichen Kompetenzen aufgeteilt sind zwischen der EG-Ebene, den nationalen Chemikalienbehörden und den regionalen Vollzugsbehörden für Arbeitsschutz und Umweltrecht.

- Nach dem gegenwärtigen behördlichen Instrumentarium ist es weitgehend sanktionslos möglich, inhaltlich unzureichende Registrierungsdokumente vorzulegen und sich damit einen Kostenvorteil gegenüber rechtstreuen Konkurrenten zu sichern (absehbares Freeriding). Bislang ungelöst ist die Frage, wie sich die Qualität der Sicherheitsdokumentation flächendeckend gewährleisten lässt.
- Dies liegt auch daran, dass nach dem Verordnungstext Unklarheit über Verfahren und Rechtsfolgen bei dauerhaft unzureichenden Registrierungsdossiers besteht. Hierzu bietet sich an, Art. 41 Abs. 1 REACh wie folgt zu ergänzen:

*„Legen die Registrierungspflichtigen die auf der Grundlage von Art. 40 Abs. 2 angeforderten Information aus vom Registrierungspflichtigen zu vertretenden Gründen nicht fristgerecht oder lässt sich aus den vorgelegten Informationen nicht hinreichend konkret entnehmen, welche Risiken mit Herstellung und Anwendung des Stoffes verbunden sind und wie diese begrenzt werden sollen, soll [kann] die zuständige Behörde einen Entscheidungsentwurf ausarbeiten, der vorsieht, die Registrierung zurückzunehmen [aufzuheben]; and that decision shall be taken in accordance with the procedure laid down in Articles 48 and 49.“*

Ein Erwägungsgrund könnte folgenden Wortlaut haben:<sup>8</sup>

*Die Verordnung setzt auf eigenverantwortliches Handeln der Akteure. Die Pflicht, aussagekräftige Registrierungsunterlagen vorzulegen, ist dabei ein zentrales Instrument. Die Registrierung wird zunächst nur auf formale Vollständigkeit geprüft. Die Verantwortung für die Angemessenheit der vorgelegten Informationen liegt beim Registrierungspflichtigen. Dessen ungeachtet kontrollieren die Behörden stichprobenartig die vorgelegten Dossiers auch inhaltlich. Stellen sie herbei Abweichungen von den Anforderungen dieser Verordnung fest, ist vorgesehen, fehlende Angaben nachzufordern.*

<sup>8</sup> Der Textvorschlag ersetzt in Erwägungsgrund 10 den Satz 1; der bisherige Satz 2 würde ein eigenständiger Erwägungsgrund.

*Übermittelt der Registrierungspflichtige nicht in angemessener Frist diese Angaben, so hat die Behörde die Befugnis, die Wirkungen der Registrierung zurückzunehmen. Voraussetzung dafür ist nicht, dass ein unakzeptables Risiko vorliegt. Vielmehr greift die Befugnis ein, sobald Dokumentationsmängel vorliegen. Dies ist etwa der Fall, wenn das Dossier keine nachvollziehbaren Risikomanagementmaßnahmen enthält oder wenn es die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht hinreichend konkret mit Erkenntnissen aus der Stoffbeurteilung und der Expositionsbeurteilung begründet. Die Befugnis der Behörde zur Rücknahme der Registrierung soll sicherstellen, dass für alle Registrierungspflichtigen ein hinreichender Anreiz besteht, aussagekräftige Registrierungsunterlagen vorzulegen. Sie soll für eine gleichmäßige Anwendung der Registrierungspflichten sorgen und damit dazu beitragen, die Vorsorgeziele der Verordnung zu erreichen.*

- Unklar ist auch, in welcher Weise sichergestellt ist, dass die vom Produzenten erarbeiteten Empfehlungen zur Risikominderung von den anderen Akteuren auch tatsächlich befolgt werden. Damit verknüpft ist schließlich die Frage, wie die im Rahmen von REACH generierten stoffbezogenen Erkenntnisse für den Vollzug anderer sektoraler Regelwerke zu nutzen sind.

Alle vorgenannten Defizite können zu Ungleichbehandlungen von Unternehmen in verschiedenen Branchen oder Regionen der Gemeinschaft führen. Schon die Vorstellung, die Konkurrenten bräuchten die REACH-Anforderungen nicht im gleichen Maße zu erfüllen, ist geeignet, die Motivationslage negativ zu beeinflussen. Im Ergebnis wäre ein Defizit im Hinblick auf die Erreichung der Risikominderungsziele von REACH zu erwarten. Zugleich resultiert daraus ein *Gleichbehandlungsproblem*, dessen Ursache auf der regulativen Ebene liegen („Vollzugsdefizit erster Ordnung“ bzw. „Instrumentenlücke“<sup>9</sup>) und damit den gesetzgebenden Organen zuzurechnen ist. Darin kann ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz liegen, der die Rechtswidrigkeit der Verordnung nach sich zieht.

## 0.8

### Fazit: Beitrag einer Arbeitshilfe für den Erfolg von REACH

Auf der Grundlage der Analyse von Rahmenbedingungen und Anreizsituation lassen sich Faktoren definieren, die für den Erfolg von REACH von zentraler Bedeutung sind.

Als wichtigster Faktor ist zunächst zu nennen die **Internalisierung des Paradigmenwechsels**, der mit REACH angestrebt wird. Dieser verlangt mehr als bloße „Compliance“: Nämlich die Bereitschaft der Akteure, ihre Einstellungen und Rollen zu verändern. Dazu ist es aber nach den bisherigen Erfahrungen in den vorbereitenden Projekten zu REACH essentiell, dass Spielräume und Promotoren für Vorbereitungs- und Lernprozesse vorhanden sind.

Die weiteren Faktoren lassen sich den eingangs bereits erwähnten verhaltensbestimmenden Kategorien zuordnen:

#### 1. Möglichkeiten (normative Anforderungen):

Klarheit über rechtliche Anforderungen selbst (Pflichten, Rechte, Ziele + Fristen), sowie Aufdeckungswahrscheinlichkeit und Sanktionsart für Falschspieler und Trittbrettfahrer.

#### 2. Fähigkeiten:

Verfügbare Ressourcen in Unternehmen: (Personalstärke, Erfahrungen, Fertigkeiten, Expertise, Kapital).

---

<sup>9</sup> Zu der Systematisierung unterschiedlicher Ebenen der Ursachen von Vollzugsdefiziten siehe Führ/Merenyi: Interface Problems between EC Chemicals Law and sector-specific Environmental Legislation (IPPC/WFD), Berlin 2005, 4 f. (download: [www.sofia-research.com](http://www.sofia-research.com)).

### 3. Motivation

Erkennbarkeit der Vorteile und Chancen aus Sicht der Wirtschaftsakteure; dadurch (Un) Sicherheit über die wirtschaftlichen Kosten und Risiken für das eigenen Unternehmen.

Diese für die Konzeption der Arbeitshilfe wesentlichen Grundüberlegungen lassen sich vor diesem Hintergrund wie folgt pointieren:

- Informatorische Hilfsmittel sind klassischerweise Bestandteil jeder Arbeitshilfe („erstes Element“). Die bloße *Rezeption* von Informationen und Prozessbeschreibungen reicht aber nicht aus. Vielmehr kommt es darauf an, die Handlungssituationen, denen man sich gegenüber sieht, auch schon (spielerisch) *selbst zu erfahren*. Dazu bedarf es einer neuen Komponente, welche die klassischen Arbeitshilfen ergänzt.
- Notwendig ist aber auch eine *Offenheit* für die Interessen und „Nöte“ der anderen Akteure im Sinne einer *wechselseitigen Perspektivenübernahme*.

Während der „klassische“ Leitfaden auf den „prototypischen“ Akteur in einer bestimmten Organisation (z.B. in einem Unternehmen) abzielt und diesen mit spezifischen Informationen und Anleitungen versieht, zielt das zweite Element auf den Akteur als „Person“: Es soll ihm helfen, sich für Erkenntnisprozesse zu öffnen, die für das Erreichen der normativen Ziele notwendig sind.

Im Hinblick auf die „Leistungsfähigkeit“ einer Arbeitshilfe ist zu unterstreichen: Das Instrumentarium einer Arbeitshilfe kann dazu beitragen, die normativen Anforderungen klarer zu machen. Es kann die Fähigkeiten verbessern und die Wahrnehmung des motivationellen Kontextes erleichtern. Arbeitshilfen können aber regulative Defizite nicht kompensieren; ebensowenig kann eine Arbeitshilfe als solche die Kräfte des Marktes beeinflussen. Eine Arbeitshilfe kann aber – und darin liegt ihr wesentlicher fördernder Einfluss – die Wahrnehmung bestehender Chancen verbessern und den Prozess zu deren Erschließung unterstützen.

Nicht zuletzt können die durch die Arbeitshilfe geförderten Prozesse auch dazu beitragen, Vertrauen zwischen den unterschiedlichen Akteuren aufzubauen. Sie setzt damit eine ganz zentrale Ressource für erfolgreiche gesellschaftliche und wirtschaftliche Kooperation und damit für Innovationen frei.

## 0.9

### Empfehlungen für die Erarbeitung von Arbeitshilfen

Die Empfehlungen zum weiteren Vorgehen betreffen in erster Linie die Schritte zur Entwicklung und Erprobung einer Arbeitshilfe für REACH-Akteure aus der Wirtschaft.

Daneben sollten aber – nicht zuletzt im Hinblick auf die notwendigen regulativen Anreize – auch Hilfestellungen für Akteure in den Behörden entwickelt werden.

Die Konzeption der Hauptstudie orientiert sich an den unter Abschnitt 0.6 genannten „Ansatzpunkten für eine Arbeitshilfe“. Manche der dort vorgeschlagenen Instrumente werden gegenwärtig bereits im Rahmen der RIP-Studien entwickelt. Dies gilt aber nur in geringem Umfang für Hilfsmittel, die darauf angelegt sind, Kooperations- und Lernprozesse zu unterstützen. Hier sollte daher der Schwerpunkt der Hauptstudie angesiedelt sein. Zugleich bietet die Hauptstudie aber auch Gelegenheit, die informatorischen Hilfsmittel (technische Leitfäden etc.) auf ihre Tauglichkeit hin zu testen.

Die Forschungsnehmer schlagen hinsichtlich der Arbeitshilfe für gewerbliche REACH-Adressaten folgendes Vorgehen vor:

Die Ausschreibung für die Hauptstudie sollte vorsehen, dass sich Zusammenschlüsse von Akteuren um die Durchführung des Vorhabens bewerben. Damit lassen sich die bereits genannten Kooperations- und Lernprozesse erproben. Naheliegend ist hier ein Ansatz, der

Branchen bzw. Wertschöpfungsketten adressiert. Es ist aber auch denkbar, Schulungsmaßnahmen zu erproben, die sich an Akteure aus unterschiedlichen Zusammenhängen richten. Entscheidet man sich für den branchenbezogenen Ansatz, würden sich „Branchen“ bzw. Netze bewerben, die möglichst verfügen über

4. ausreichende organisatorische (z.B. verbandliche) Strukturen,
5. eine – möglichst bereits erprobte – „Kultur“ der Kooperation sowie
6. mitwirkungsbereite Akteure aller relevanten Gruppen von Stoffverantwortlichen.

Entscheidet man sich für den offeneren Ansatz, wäre es Aufgabe der Hauptstudie, auch die Entwicklung der beiden erstgenannten Punkte zum Gegenstand einer Arbeitshilfe zu machen. Bei diesem Ansatz besteht allerdings Ungewissheit darüber, ob es gelingt, entsprechende Strukturen und eine tragfähige Kooperationskultur zu entwickeln.

Wichtig ist in jedem Fall, möglichst „typische“ Produzenten und Anwender für die Mitwirkung zu gewinnen, um ein realistisches Bild des Bedarfes an Hilfsmitteln und von deren Tauglichkeit zu gewinnen. Es sollten also nicht nur besonders versierte Akteure mitwirken, sondern auch solche mit relevanten Orientierungsproblemen (und damit einem ausgeprägten Bedarf für Arbeitshilfen, wie man ihn etwa bei „schwachen Formulierern“ oder gewerblichen Anwendern aus dem Bereich des Handwerks annehmen kann).

Die ausgewählten Wertschöpfungsketten (oder die ausgewählten Branchen/Netze) erhalten durch das UBA (bzw. über entsprechende Projektmittel)

- fachliche Unterstützung (in Fragen der Stoffbewertung und der Risikominderung sowie der jeweils zu beachtenden rechtlichen Rahmenbedingungen) und
- Unterstützung bei der Prozessorganisation (die „Schirmherrschaft“ sollte jedoch in der Branche/Netz liegen).

Aufgabe des Vorhabens wäre es, die in Abschnitt 0.6 genannten Hilfsmittel (exemplarisch) zu entwickeln und zu erproben. Dabei werden sich Erkenntnisse und konkrete Elemente einer Arbeitshilfe entwickeln lassen, die für einen größeren Kreis an REACH-Akteuren zu nutzen sind.

Im Rahmen der Hauptstudie sollte es auch möglich sein, die Anreizanalyse fortzuschreiben. Auf dieser Grundlage lassen sich dann Aussagen darüber ergänzen, welche Anforderungen die Arbeitshilfen zu erfüllen haben und welche Vermittlungsformen jeweils besonders geeignet sind, die Anreizsituation und die Problemperspektive des jeweiligen Adressaten aufzunehmen.

Neben dieser Arbeitshilfe für industrielle und gewerbliche Anwender sollte das Umweltbundesamt auch die Rolle der Vollzugsbehörden im Auge behalten. Im RIP fehlt bislang eine systematische Erläuterung über das künftige Zusammenspiel von REACH und medien- bzw. anlagenbezogenem Umweltschutz und Arbeitnehmerschutz.

Die Behörden stehen – vielleicht noch stärker als die Unternehmen – vor der Herausforderung, ihre Rolle und die daraus resultierenden Aufgaben neu zu definieren. Dies gilt nicht nur für die Chemikalienbehörden, sondern auch für die Behörden, die für den Vollzug des sektoralen Umweltrechts zuständig sind. Für sie stellt sich die Frage, welche Bedeutung sie den eigenverantwortlich erarbeiteten Stoffbewertungen und Risikominderungsstrategien zumessen (bzw. zuzumessen haben): Wie weit kann der sektorale Vollzug von den in REACH gewonnenen Informationen profitieren und wie weit kann umgekehrt dazu beitragen, die REACH als notwendig erachteten Risikominderungsmaßnahmen zu implementieren. Die dahinter liegende Frage nach der Bewältigung sektoraler Schnittstellen wird mit der schrittweisen Etablierung der REACH-Mechanismen immer drängender.

*Aufgrund der nicht unerheblichen „Reaktionszeit“ legislativer, untergesetzlicher und innerbehördlicher Anpassungsleistungen, sprechen die Forschungsnehmer ausdrücklich die Empfehlung aus, eine Aufgaben- und Anreizanalyse durchzuführen mit dem Ziel vollzugsunterstützende Hilfestellungen auch für die Akteure in den Behörden in Angriff zu nehmen.*

Verdienstvoll wäre es schließlich, einen sektorübergreifenden Führer zu den verschiedenen bereits verfügbaren Arbeitshilfen und Leitfäden zum Vollzug des sektoralen Umweltrechts zu erstellen.