



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

WD 1-2/52-1563

8. April 2008

Auskunftsverpflichtung der Landesregierung zur Umsetzung der Chemikalienverordnung REACH¹

A. Auftrag

Die Fraktion der CDU hat den Wissenschaftlichen Dienst um gutachtliche Stellungnahme zu den Antworten der Landesregierung vom 30. Januar 2007 (LT-Drs. 15/732) und 18. Juni 2007 (LT-Drs. 15/1216) auf die Kleinen Anfragen 442 und 772 des Abgeordneten Dr. Thomas Gebhart betreffend die Umsetzung der Chemikalienverordnung REACH gebeten. Insbesondere soll geprüft werden, ob von der Landesregierung im Rahmen ihres Informations- und Beratungsangebotes zur Umsetzung der Chemikalienverordnung REACH rechtsverbindliche Auskünfte zu treffen sind. Weiterhin bittet die CDU-Fraktion um Auskunft, welche Vollzugsaufgaben der Landesregierung im Zusammenhang mit der REACH-Verordnung (REACH-VO) zukommen.

Die Frage 5 der Kleinen Anfrage des Abgeordneten Dr. Thomas Gebhart 442 vom 8. Januar 2007 „Umsetzung von REACH“ (LT-Drs. 15/732) hat folgenden Wortlaut:

„5. Beabsichtigt die Landesregierung, den rheinland-pfälzischen Unternehmen Hilfestellungen hinsichtlich der Umsetzung von REACH zu geben, und wenn ja, in welcher Form und mit welcher Rechtsverbindlichkeit werden Auskünfte seitens des Landes hinsichtlich der Umsetzung von REACH erteilt?“

¹ englisch: **Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals**; Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Das Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz hat die Frage namens der Landesregierung mit Schreiben vom 30. Januar 2007 wie folgt beantwortet:

„Zu Frage 5:

Die Landesregierung leistet den Unternehmen bereits Hilfestellungen zur Vorbereitung auf REACH. Um die betroffenen Unternehmen, insbesondere die kleinen und mittelständischen Unternehmen, bei der Umstellung zu unterstützen und ihre Kosten so gering wie möglich zu halten, stellt das Umweltministerium auf seiner Homepage eine Beratungsplattform mit einer Checkliste bereit, anhand derer Unternehmen ihre tatsächliche Betroffenheit testen und bei Bedarf per E-Mail konkrete Fragen stellen können. Außerdem nimmt das Umweltministerium an einer länderübergreifenden Initiative zur Bereitstellung von Umsetzungshilfen für Unternehmen teil, die ebenfalls über die Internet-Beratungsplattform zugänglich ist („REACH-Net“). Hier können Unternehmen individuelle Fragen stellen, die von Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Behörden beantwortet werden. Rechtsverbindliche Aussagen werden weder im Rahmen des rheinland-pfälzischen Beratungsservices noch bei „REACH-Net“ getroffen. Zudem ist REACH noch nicht in Kraft und die Zuständigkeiten auf nationaler Ebene bedürfen noch der Regelung. Darüber hinaus hat das Umweltministerium Ende 2006 kleine und mittlere Unternehmen in Rheinland-Pfalz angeschrieben, bei denen von einer REACH-Betroffenheit ausgegangen wird. Das Schreiben ist auf eine breite Resonanz gestoßen. Diese Informationskampagne wird im laufenden Jahr 2007 weiter verstärkt, so ist beispielsweise eine Informationsveranstaltung unter Schirmherrschaft des Umweltministeriums für alle betroffenen Unternehmen vorgesehen. Unter Beachtung der beihilferechtlichen Vorschriften können ferner im Einzelfall unter Beachtung der geltenden Voraussetzungen Betriebsmittelhilfen in Form von zinsgünstigen Darlehen oder Bürgschaften der Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz als finanzielle Unterstützung von KMU für anfallende Registrierungskosten gewährt werden.“

Die Frage 2 der Kleinen Anfrage 772 vom 29. Mai 2007 „Umsetzung von REACH“ (LT-Drs. 15/1216) lautet wie folgt:

„Am 1. Juni dieses Jahres wird die Chemikalienverordnung REACH in Kraft treten. In der Antwort auf eine Kleine Anfrage vom 8. Januar 2007 teilte die Landesregierung mit: ‚Eine genaue Abschätzung des Umfangs der Vollzugsaufgaben, die nach REACH auf Rheinland-Pfalz zukommen, ist derzeit noch nicht möglich.‘ Ferner teilte die Landesregierung mit, dass rechtsverbindliche Aussagen weder im Rahmen des rheinland-pfälzischen Beratungsservices noch bei „REACH-Net“ getroffen werden. Ich frage die Landesregierung:

2. Bei welchen Behörden erhalten Unternehmen rechtsverbindliche Auskünfte hinsichtlich der Umsetzung von REACH?“

Das Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz hat die Frage namens der Landesregierung mit Schreiben vom 18. Juni 2007 wie folgt beantwortet:

„Zu Frage 2:

Verbindliche Entscheidungen im Registrierungs- und Zulassungsverfahren können letztlich nur auf EU-Ebene von der gerade im Aufbau befindlichen Europäischen Chemikalienagentur und von der EU-Kommission in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich getroffen werden. Dies gilt in gleicher Weise für rechtsverbindliche Auskünfte. Die von deutschen Stellen erteilten nicht rechtsverbindlichen Auskünfte sind in der Praxis dennoch für die Anfragenden hilfreich. Hier ist zunächst auf die länderübergreifende Internet-Beratungsplattform ‚REACH-Net‘ zu verweisen, an der sich auch Rheinland-Pfalz beteiligt. Außerdem wirkt die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) als nationale Auskunftsstelle („Helpdesk“) nach Art. 124 der Europäischen Chemikalienverordnung und beteiligt sich am EU-weiten Erfahrungsaustausch über die REACH-Umsetzung.“

B. Stellungnahme

Ausgangspunkt der nachfolgenden Stellungnahme ist zunächst die Darstellung des Vollzugs der europäischen Chemikalienverordnung REACH sowie der Vollzugsaufgaben, die der Landesregierung bzw. den ihr nachgeordneten Behörden im Zusammenhang mit der Umsetzung der REACH-Verordnung obliegen (dazu unter I.). Im Anschluss daran wird im Rahmen der Prüfung der Frage, ob eine Verpflichtung der Landesregierung zur rechtsverbindlichen Auskunftserteilung gegenüber Dritten im Rahmen ihres Informations- und Beratungsangebotes zur Umsetzung der REACH-Verordnung besteht (vgl. II.), zunächst geprüft, ob die Landesregierung hinsichtlich der Umsetzung der REACH-Verordnung zur Auskunft verpflichtet ist (vgl. II. 1.) Schließlich wird auf die Frage eingegangen, ob Auskünfte der Landesregierung im Zusammenhang mit der Umsetzung der REACH-Verordnung eine Rechtsverbindlichkeit aufweisen (vgl. II. 2.).

I. Der Vollzug der REACH-Verordnung

1. Inhalt und Bedeutung der REACH-Verordnung

Durch die REACH-Verordnung wird das Chemikalienrecht in der Europäischen Union grundlegend neu geordnet und vereinheitlicht. Nach der europäischen Chemikalienverordnung REACH sind Unternehmen, die Chemikalien herstellen oder importieren, verpflichtet, die mit ihrer Verwendung verbundenen Risiken zu bewerten und Maßnahmen zur Beherrschung der erkannten Risiken zu treffen. In der Europäischen Union dürfen danach grundsätzlich nur noch chemische Stoffe verwendet werden, die bei der Europäischen Chemikalienbehörde registriert sind (Art. 5 REACH-VO). Die Verordnung soll ein hohes Gesundheits- und Umweltschutzniveau sicherstellen, die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors für chemische Stoffe stärken und die Innovation verbessern.²

Als unmittelbar geltendes Gemeinschaftsrecht bedarf die REACH-Verordnung gemäß Art. 249 Abs. 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag – EG) hinsichtlich ihrer materiellen Vorschriften keiner Umsetzung in nationales Recht. Es sind jedoch die erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen für einen effektiven Vollzug der REACH-Verordnung in Deutschland unter Anpassung des deutschen Chemikalienrechts an die europarechtlichen Vorgaben zu schaffen (vgl. nachfolgend die Ausführungen unter I 4.).

Die Chemikalienverordnung REACH ist am 1. Juni 2007 in Kraft getreten (Art. 141 Nr. 1 REACH-VO). Der Großteil der Vorschriften, darunter die Titel über die Registrierung, Bewertung und Zulassung, gilt jedoch erst ab dem 1. Juni 2008 (Art. 141 Nr. 2 REACH-VO). Die Regelungen der REACH-Verordnung zu Verboten und Beschränkungen werden erst am 1. Juni 2009 wirksam (Art. 141 Nr. 4 REACH-VO) und sollen einer vorherigen Überarbeitung unterzogen werden, deren Einzelheiten derzeit noch nicht absehbar sind.³

2. Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht

Bei der REACH-Verordnung handelt es um eine von der Europäischen Kommission erlassene Verordnung, die gemäß Art. 249 Abs. 2 EG für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union unmittelbare Geltung hat. Fraglich ist, wie das unmittelbar geltende Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten vollzogen wird.

Es sind zunächst zwei Formen des Verwaltungsvollzugs von Gemeinschaftsrecht zu unterscheiden: das EG-Eigenverwaltungsrecht und das Gemeinschaftsverwaltungsrecht.⁴ Bei der

² Art. 1 Nr. 1 REACH-VO, vgl. auch die Erwägungsgründe Nr. 1 und Nr. 4 REACH-VO

³ vgl. BT-Drs. 16/8307, S. 25, IV. (Gesetzesbegründung)

⁴ Gündel in: Schulze/Zuleg, Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 2006, § 3, Rn. 91

EG- Eigenverwaltung erfolgt der Vollzug - stets in Anwendung von Gemeinschaftsverfahrensrecht - durch die Gemeinschaftsorgane selbst, während bei der Gemeinschaftsverwaltung der Vollzug durch die Mitgliedstaaten - grundsätzlich nach nationalem Verfahrensrecht - erfolgt. Es werden gleichbedeutend die Bezeichnungen direkter und indirekter Vollzug des Gemeinschaftsrechts verwandt. Der indirekte Vollzug des Gemeinschaftsrechts, der durch die Mitgliedstaaten vorgenommen wird, ist die Regel.⁵

Bei dem indirekten Vollzug des Gemeinschaftsrechts obliegt die Regelung der Verwaltungsorganisation den Mitgliedstaaten. Sie können entscheiden, ob eine zentrale Zuständigkeit geschaffen wird, oder ob die Aufgaben im Rahmen der allgemeinen Verwaltungszuständigkeiten wahrgenommen werden sollen. Bei der Wahrnehmung der Gemeinschaftsaufgaben im Rahmen der allgemeinen Zuständigkeiten ist in Deutschland grundsätzlich die Zuständigkeit der Landesbehörden gegeben, da die bundesstaatliche Kompetenzverteilung auch den Vollzug des Gemeinschaftsrechts erfasst. Die Kompetenzregeln der Art. 30, 83 ff. GG, die unmittelbar nur die Durchführung des Bundesrechts regeln, sind nach weitgehend einhelliger Meinung⁶ im Ergebnis entsprechend auf den Vollzug des Gemeinschaftsrechts anzuwenden. Der Bund hat allerdings für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts vielfach von seiner Befugnis nach Art. 87 Abs. 3 GG, selbständige Bundesbehörden oder bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts zu errichten, Gebrauch gemacht. Die Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Verwaltungsorganisation steht jedoch unter dem Vorbehalt abweichender Regelungen des Gemeinschaftsrechts. Das Gemeinschaftsrecht kann auch selbst organisatorische Vorgaben treffen, wenn dies erforderlich erscheint.⁷

Da im europäischen Verwaltungsverbund der Vollzug von Gemeinschaftsrecht grundsätzlich den mitgliedstaatlichen Verwaltungen obliegt, sind die Mitgliedstaaten auch grundsätzlich für eine effektive Kontrolle verantwortlich. Gemäß Art. 211 Spiegelstrich 1 EG hat die Kommission jedoch für die Anwendung des Vertrags sowie der von den Organen auf Grund des Vertrages getroffenen Bestimmungen zu sorgen. Sie hat also die Rechtmäßigkeit des Vollzugs durch die Mitgliedstaaten zu kontrollieren. Die Kontrolle der Kommission beschränkt sich auf eine Rechtmäßigkeitsprüfung. Eine Fachaufsicht kommt der Kommission nicht zu.

3. Vollzugsregelungen in der REACH-Verordnung

Aufgrund des dargelegten Vorbehalts abweichender Regelungen des Gemeinschaftsrechts ist zunächst von Bedeutung, ob die REACH-Verordnung vorliegend organisatorische Vorgaben bezüglich der Verwaltungsorganisation getroffen hat.

⁵ Gündel, aaO, § 3, Rn. 101

⁶ Gündel, aaO, § 3, Rn. 113 m.w.N.

⁷ Gündel, aaO, § 3, Rn. 114 m.w.N.

Eine wesentliche organisatorische Regelung der Chemikalienverordnung stellt zunächst die Einrichtung der in Helsinki angesiedelten Europäischen Chemikalienagentur (ECHA)⁸ dar. Gemäß Art. 75 Nr. 1 REACH-VO wird die Europäischen Chemikalienagentur (die Agentur) für die Verwaltung und in einigen Fällen für die Durchführung der technischen, wissenschaftlichen und administrativen Aspekte der Verordnung und zur Gewährleistung der diesbezüglichen Einheitlichkeit auf Gemeinschaftsebene errichtet. Die Agentur nimmt die Registrierungsunterlagen der Hersteller und Importeure entgegen und prüft die eingereichten Unterlagen.⁹ Sie übernimmt damit den Großteil der Registrierungs- und Koordinationsarbeit.

Die Entscheidung über Verbote oder Beschränkungen bestimmter gefährlicher Stoffe und die Erteilung von Zulassungen für bestimmte Verwendungen besonders gefährlicher Stoffe wird in Art. 60 Nr. 1 REACH-VO der Europäischen Kommission zugewiesen.

Die Chemikalienverordnung REACH ordnet auch den zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten konkrete Aufgaben zu. Die Aufgaben der nationalen Behörden werden insbesondere in den Artikeln 121 bis 127 REACH-VO beschrieben. Zu den auf die Mitgliedsstaaten übertragenen Aufgaben gehören neben allgemeinen Informations-¹⁰ und Auskunftspflichten¹¹ hauptsächlich die Stoffbewertung¹², die Überwachung¹³ der Vorschriften sowie damit verbunden die Festlegung und Durchführung von Sanktionen¹⁴ bei Verstößen gegen Bestimmungen der Verordnung.

Die REACH-Verordnung unterscheidet bei der Aufgabenzuteilung an die Mitgliedsstaaten zwischen Fachbehörden und Überwachungsbehörden vor Ort. Die Fachbehörden der Mitgliedsstaaten wirken aufgrund der Durchführung der Stoffbewertungen am Evaluierungsprozess mit. Die regionalen Überwachungsbehörden sollen die Betriebe vor Ort im Hinblick auf die Einhaltung ihrer durch die REACH-Verordnung erwachsenen Pflichten überprüfen und betreuen.

Art. 121 REACH-VO verpflichtet die Mitgliedsstaaten, die zuständigen Behörden zu benennen, die für die Wahrnehmung der Aufgaben, die den Behörden durch die REACH-Verordnung übertragen werden, zuständig sind.

⁸ englisch: **E**uropean **C**hemicals **A**gency

⁹ Art. 77 REACH-VO; weitere Informationen zu der Europäischen Chemikalienagentur finden sich auf der Internetseite des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: <http://www.bmu.de/chemikalien/reach/verantwortliche-behoerden/doc/print/39994.php>

¹⁰ Art. 46, 123 REACH-VO

¹¹ Art. 124 S. 2 REACH-VO

¹² Art. 45, 49 ff. REACH-VO

¹³ Art. 125 REACH-VO

¹⁴ Art. 126 REACH-VO

4. Bundesgesetzliche Regelungen zum Vollzug der REACH-Verordnung

Mit dem von der Bundesregierung eingebrachten Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (REACH-Anpassungsgesetz)¹⁵ ist das deutsche Chemikalienrecht an die REACH-Verordnung angepasst worden. Nach Stellungnahmen des Bundesrats¹⁶, des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit¹⁷ und des Haushaltsausschusses¹⁸ hat der Bundestag das REACH-Anpassungsgesetz in der Fassung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit¹⁹ in seiner 151. Sitzung am 13. März 2008 in dritter Beratung angenommen. Das Gesetz tritt gemäß Art. 6 REACH-Anpassungsgesetz am 1. Juni 2008, also zeitgleich mit dem Wirksamwerden des Kernbereichs der REACH-Verordnung²⁰, in Kraft. Das Bundesgesetz zur Anpassung an die REACH-Verordnung beschränkt sich in seinem Regelungsgehalt auf den Vollzug der Verordnung, regelt die Zuständigkeiten von Behörden, den Informationsaustausch und schafft Strafvorschriften.²¹

In Art. 1 REACH-Anpassungsgesetz werden zunächst Änderungen des Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz - ChemG)²² vorgenommen. In den §§ 4 ff. ChemG n.F.²³ wird bestimmt, welche Behörden in Deutschland für die nach der REACH-Verordnung den nationalen Behörden zugewiesenen Aufgaben zuständig sein sollen. Dabei werden die im Zusammenhang mit der REACH-Verordnung von Bundesbehörden zu erledigenden Aufgaben der künftig als „Bundesstelle für Chemikalien“ bezeichneten bisherigen Anmeldestelle zugewiesen. Diese soll wie bisher mit den Bewertungsstellen Umweltbundesamt (UBA), Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) und Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BauA) zusammenarbeiten.

In § 5 Abs. 2 Nr. 7 ChemG n.F. wird der Bundesstelle für Chemikalien die Aufgabe zugewiesen, als nationale Auskunftsstelle nach Art. 124 Abs. 2 REACH-VO zu fungieren. Die Beratungspflicht der Bundesstelle für Chemikalien beinhaltet neben den Fragen des Vollzugs der REACH-Verordnung auch Auskunfts- und Beratungstätigkeiten gegenüber betroffenen Unternehmen. Die Bundesstelle für Chemikalien soll insoweit den Informationsfluss von der europäischen Ebene zur Länderebene sichern. Sie ist in das europäische Netzwerk der nationalen Auskunftsstellen eingebunden, in dem Fragen von besonderer Bedeutung beraten werden. Die Ergebnisse der Beratungen fließen in die Tätigkeit der nationalen Auskunftsstelle

¹⁵ BT-Drs. 16/8307

¹⁶ Beschluss vom 15. Februar 2008, BR-Drs. 8/08

¹⁷ Beschlussempfehlung und Bericht vom 12. März 2008, BT-Drs. 16/8523

¹⁸ Bericht vom 12. März 2008, BT-Drs. 16/8521

¹⁹ Ausschuss - Drs. 16(16) 390

²⁰ vgl. auch BT-Drs. 16/8307, S. 49 (Gesetzesbegründung)

²¹ vgl. BT-Drs. 16/8307, S. 20 (Gesetzesbegründung)

²² in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 2002 (BGBl. I S. 2090), zuletzt geändert durch Artikel 231 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I. S. 2407)

²³ Fassung des Chemikaliengesetzes nach Inkrafttreten des REACH-Anpassungsgesetzes

ein und werden den Ländern zur Verfügung gestellt. Umgekehrt können Vollzugsbehörden und sonstige Stellen, die auf Länderebene Auskunft- und Beratungstätigkeiten leisten, Fragen und Informationen an die Bundesstelle für Chemikalien weiterleiten.²⁴

Durch die Aufgabenzuweisungen an die Bundesbehörden erfolgt zugleich eine Regelung über die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Die Aufteilung orientiert sich hierbei an der bisherigen Systematik, wonach die Bundesbehörden für die Informationskontakte zur Europäischen Gemeinschaft und für Mitwirkungsakte auf Gemeinschaftsebene zuständig sind und die Überwachung der Einhaltung der materiellen Pflichten den Ländern obliegt.²⁵

Nach § 21 Abs. 1 ChemG n.F. obliegt den Ländern die Überwachung der Durchführung der REACH-Verordnung. Gegenüber dem bisherigen chemikalienrechtlichen Normenbestand führt die REACH-Verordnung zu einem erheblichen Zuwachs an Überwachungsaufgaben.²⁶

5. Vollzungsaufgaben der Landesregierung bzw. der ihr nachgeordneten Behörden im Rahmen der Umsetzung der REACH-Verordnung

Fraglich ist nun, welche Vollzungsaufgaben der Landesregierung nach dem Inkrafttreten des REACH-Anpassungsgesetzes im Rahmen der Umsetzung der REACH-Verordnung zu kommen werden.

Ausgehend von der dargestellten Kompetenzverteilung bei der Verwaltung von Gemeinschaftsrecht (vgl. I.), ist das Land Rheinland-Pfalz gemäß Art. 83 GG für die Durchführung der REACH-Verordnung in Eigenverwaltung und -verantwortung zuständig, soweit Aufgaben nicht der Bundesstelle für Chemikalien zugewiesen wurden.

Auch nach dem REACH-Anpassungsgesetz sind in Fortführung der Regelung in § 21 Abs. 1 ChemG die Landesbehörden für die Überwachung der Durchführung des Chemikaliengesetzes sowie der auf dieses gestützten Rechtsverordnungen zuständig. Nach Absatz 2 der vorzitierten Vorschrift erstreckt sich die Verpflichtung der Landesbehörden auch auf Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften.

Zu den weiteren Aufgaben der Landesbehörden gehört gemäß § 26 Abs. 3 Nr. 3 ChemG n.F. die Durchführung des Ordnungswidrigkeitsverfahrens. Ausnahmsweise kann jedoch auch die Bundesstelle für Chemikalien zuständig sein, § 26 Abs. 3 Nr. 1 a ChemG n.F.

Aus § 9 ChemG n.F. ergibt sich ferner die Verpflichtung der Landesregierung zum gegenseitigen Informationsaustausch mit den Bundesbehörden.

²⁴ BT-Drs. 16/8307, S. 44, Zu Nummer 18 (§ 22), 2. Abs. (Gesetzesbegründung)

²⁵ Vgl. BR-Drs. 8/08, S. 22 Ziffer 1 (Gesetzesbegründung)

²⁶ vgl. BT-Drs. 16/8307, S. 2 Ziffer 2 (Gesetzesbegründung)

Welche Behörden in Rheinland-Pfalz letztlich für den Vollzug der Chemikalienverordnung REACH zuständig sein werden, steht noch nicht abschließend fest. Das derzeit geltende Chemikalienrecht wird aufgrund der Landesverordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Chemikalienrechts (ChemRZustV)²⁷ von den Struktur- und Genehmigungsdirektionen, dort von den Abteilungen Gewerbeaufsicht, vollzogen. Im Hinblick auf die von der Ministerin für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz getroffenen Äußerungen in der Beantwortung der Kleinen Anfrage 442 am 30. Januar 2007 dürfte davon ausgegangen werden können, dass bei der Anpassung der Landeszuständigkeitsverordnung an das REACH-Anpassungsgesetz des Bundes keine inhaltliche Veränderung der untergesetzlichen Vollzugsregelungen eintreten soll.²⁸

6. Überblick über die Zuständigkeiten beim Vollzug der REACH-Verordnung

Zusammenfassend stellen sich die Aufgaben der Vollzugsbehörden im Rahmen der Umsetzung der REACH-Verordnung damit wie folgt dar:

- Europäische Kommission
Entscheidungen über Zulassungsanträge und Beschränkungen (Art. 60 Nr. 1 REACH-VO)
- Europäische Chemikalienagentur (ECHA) in Helsinki
Annahme der Registrierungsunterlagen, Koordination des Vollzugs (Art. 75 Nr. 1 REACH-VO)
- Bundesstelle für Chemikalien
Nationale Auskunfts – und Bewertungsstelle, Entgegennahme der bei der ECHA vorhandenen Daten (Art. 124 REACH-VO i.V.m. den Bestimmungen im REACH-Anpassungsgesetz)
- Landesbehörden
Überwachung und Vollzug der materiellen Anforderungen der REACH-Verordnung als Teil des nationalen Chemikalienrechts (§ 21 Abs. 1 ChemG n.F.), Durchführung des Ordnungswidrigkeitsverfahrens (§ 26 ChemG n.F.), Informationsaustausch (§ 9 ChemG n.F.)

²⁷ vom 31. Oktober 1995, GVBl. S. 437

²⁸ LT-Drs. 15/732, zu den Fragen 2, 3 und 4, Abs. 1

II. Verpflichtung der Landesregierung zur rechtsverbindlichen Auskunftserteilung gegenüber Dritten im Rahmen ihres Informations- und Beratungsangebotes zur Umsetzung der REACH- Verordnung

Zur Unterstützung der von der Chemikalienverordnung REACH betroffenen Unternehmen bei der Vorbereitung auf die Umsetzung der Verordnung unterhält das Umweltministerium unter anderem auf seiner Homepage eine Beratungsplattform. Auch können bei Bedarf per E-Mail konkrete Fragen gestellt werden.²⁹ Fraglich ist, ob die Aussage der Landesregierung, sie könne im Rahmen ihres Informations- und Beratungsangebotes zur Umsetzung der REACH-Verordnung keine rechtsverbindlichen Auskünfte gegenüber Unternehmen erteilen, zutreffend ist.

1. Auskunftsverpflichtung der Landesregierung gegenüber Dritten im Rahmen ihres Informations- und Beratungsangebotes zur Umsetzung der REACH-Verordnung

Es stellt sich zunächst die Frage, ob überhaupt eine Verpflichtung der Landesregierung gegenüber Dritten besteht, Auskünfte hinsichtlich der Umsetzung der REACH-Verordnung zu erteilen. Bedenken diesbezüglich könnten vor dem Hintergrund bestehen, dass sich die Fragestellungen der Unternehmen auf die Umsetzung einer europäischen Verordnung beziehen und damit nicht dem originären Verantwortungsbereich der Landesregierung zuzuordnen sind.

a) Auskunftsverpflichtung nach der REACH-Verordnung bzw. nach den bundesgesetzlichen Regelungen zur Anpassung an die REACH-Verordnung

Eine Verpflichtung der Landesregierung, gegenüber Dritten Auskünfte hinsichtlich der Umsetzung der REACH-Verordnung zu erteilen, könnte sich zunächst unmittelbar aus der REACH-Verordnung bzw. deren Berücksichtigung im deutschen Chemikalienrecht ergeben.

Wie bereits bei der Darstellung des Vollzugs der REACH-Verordnung aufgezeigt (vgl. B. I.), verteilt sich der Vollzug des Gemeinschaftsrechts auf verschiedene Behörden auf EU-, Bundes- und Landesebene. Die Auskunftsverpflichtungen der Vollzugsbehörden verteilen sich daher entsprechend ihrem Zuständigkeitsbereich ebenfalls auf verschiedene Stellen.

So dürfte zunächst eine Auskunftsverpflichtung der Europäischen Kommission betreffend der ihr obliegenden Zulassung von gefährlichen Stoffen und der Erteilung von Verboten bestehen. Im Übrigen dürfte die Europäische Chemikalienagentur in ihrem Zuständigkeitsbereich – hauptsächlich dem Registrierungsverfahren - zu Auskünften verpflichtet sein.

²⁹ vgl. die Antwort des Ministeriums für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz zu Frage 5 der Kleinen Anfrage 442, LT-Drs. 15/732

Die REACH-Verordnung sieht jedoch auch für die Mitgliedstaaten eine ausdrücklich geregelte Auskunftspflicht vor. In Art. 124 Abs. 2 REACH-VO ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten enthalten, nationale Auskunftsstellen einzurichten, die die Hersteller, Importeure, nachgeschalteten Anwender und sonstigen interessierten Kreise hinsichtlich ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und Verpflichtungen im Rahmen der REACH-Verordnung beraten, insbesondere hinsichtlich der Registrierung von Stoffen nach Art. 12 Abs. 1 REACH-VO. Erwägungsrund Nr. 39 REACH-VO besagt, dass die Auskunftsstellen zusätzlich zu den schriftlichen Leitlinien eingerichtet werden sollen, um den Unternehmen bei der Erfüllung der Anforderungen der REACH-Verordnung zu helfen. Dieser Verpflichtung ist die Bundesrepublik Deutschland in § 5 Abs. 2 Nr. 7 ChemG n.F. durch die Einrichtung einer Bundesstelle für Chemikalien, die als nationale Auskunftsstelle nach Art. 124 Abs. 2 REACH-VO fungieren soll, nachgekommen.

Eine ausdrückliche Auskunftspflicht der Länder gegenüber Dritten sieht das REACH-Anpassungsgesetz nicht vor. Eine allgemeine Auskunftspflicht der Landesregierung im Rahmen der Umsetzung der REACH-Verordnung ergibt sich damit aus der REACH-Verordnung und deren Berücksichtigung im deutschen Chemikalienrecht nicht.

b) Begründung einer Auskunftspflicht der Landesregierung gegenüber Dritten aus sonstigem Recht

Ergibt sich aus der REACH-Verordnung selbst bzw. aus den bundesgesetzlichen Regelungen zum Vollzug der europarechtlichen Verordnung keine Auskunftspflicht der Landesregierung gegenüber Unternehmen, ist zu prüfen, ob sich eine Auskunftspflicht der Landesregierung gegenüber Dritten im Rahmen der Umsetzung der REACH-Verordnung aus sonstigem Recht ergeben könnte.

(1) Eine Auskunftspflicht der Landesregierung gegenüber Dritten könnte sich vorliegend zunächst aus dem Landesumweltinformationsgesetz (LUIG)³⁰ ergeben.

Nach § 3 Abs. 1 LUIG hat jede Person nach Maßgabe des Landesumweltinformationsgesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 LUIG verfügt, ohne ein rechtliches oder berechtigtes Interesse darlegen zu müssen.

Gemäß § 1 Abs. 1 LUIG ist Zweck des Landesumweltinformationsgesetzes, den rechtlichen Rahmen für den freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen

³⁰ vom 19. Oktober 2005, GVBl. S. 484, BS 2129-7; das Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. EU Nr. L 41 S. 26

sowie für die Verbreitung dieser Umweltinformationen zu schaffen.³¹ Eine informationspflichtige Stelle ist nach § 2 Abs. 1 LUIG auch die Landesregierung.

Fraglich ist indes, ob es sich bei Auskünften betreffend die Umsetzung der REACH-Verordnung um Umweltinformationen im Sinne des § 2 Abs. 3 LUIG handelt. Nach der Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 3 Nr. 3 b LUIG sind Umweltinformationen unter anderem Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten, politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften (...), die den Schutz von Umweltbestandteilen bezwecken.

Regelungsinhalt der REACH-Verordnung ist der verantwortungsvolle Umgang mit chemischen Stoffen in der Industrie. Die Kontrolle des Chemikalienhandels soll insbesondere auch ein höheres Schutzniveau für die Umwelt sowie für Arbeitnehmer und Verbraucher gewährleisten.³² Informationen zur Umsetzung der REACH - Verordnung können daher sowohl Daten über Maßnahmen oder Tätigkeiten, die den Schutz von Umweltbestandteilen wie Luft, Wasser und Boden bezwecken, darstellen, als auch Daten über die Chemikalienverordnung selbst, einer Rechtsvorschrift im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 3 b LUIG.

Dass vorliegend der sachliche Anwendungsbereich des Landesumweltinformationsgesetzes eröffnet sein dürfte, ergibt sich zudem aus dem Erwägungsgrund Nr. 117 REACH-VO. Danach sollen die Europäische Chemikalienagentur und die Mitgliedstaaten den EU- Bürgern den Zugang zu Informationen u. a. gemäß der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen³³ ermöglichen. Die in dem Erwägungsgrund zitierte Richtlinie wurde durch das Landesumweltinformationsgesetz umgesetzt.³⁴ Es kann daher davon ausgegangen werden, dass Informationen betreffend die REACH-Verordnung grundsätzlich dem Anwendungsbereich des Landesumweltinformationsgesetzes unterliegen.

Fraglich ist jedoch, ob ein Anspruch auf Umweltinformationen nach dem Landesumweltinformationsgesetz, dem beehrten Interesse der Unternehmen, einzelfallbezogene Auskünfte zu der Umsetzung der REACH-Verordnung zu erhalten, entspricht. Zur Beantwortung dieser Frage ist es zunächst erforderlich, den inhaltlichen Umfang des Auskunftsrechts nach dem Landesumweltinformationsgesetz näher zu betrachten. Insbesondere ist dabei von Bedeutung, ob die Auskunftspflichtung nur den Zugang zu den Informationen umfasst oder die Behörde auch zu einer inhaltlichen Bewertung der bei ihr vorhandenen Informationen verpflichtet ist und ob Recherchepflichten der informationspflichtigen Stelle bestehen.

³¹ vgl. zu der Entstehungsgeschichte des Landesumweltinformationsgesetzes Urteil des OVG RhPf. vom 20. Februar 2008, Az: 1 A 10886/07.OVG, S. 9 ff.

³² Art. 1 Abs. 1 REACH-VO, vgl. auch Erwägungsgründe Nr. 1 und Nr.4 REACH-VO

³³ Abl. L 41 vom 14.2.2003, S. 26

³⁴ vgl. Fn. 31

Aus § 2 Abs. 4 S. 1 LUIG ergibt sich zunächst, dass eine Stelle dann informationspflichtig ist, wenn die Umweltinformationen bei ihr vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden. Dabei trifft die informationspflichtige Stelle auch die Pflicht, zur Recherche angeforderter Informationen und zu weiteren Hilfestellungen. So ist sie verpflichtet, auf andere Zugangswege zu den Informationen zu verweisen (§ 3 Abs. 2 LUIG), den Antrag gegebenenfalls an die informationspflichtige Stelle weiterzuleiten oder Auskunft über diese zu erteilen (§ 4 Abs. 3 LUIG). Gemäß § 3 Abs. 2 S.1 LUIG kann der Zugang zu den erbetenen Informationen auch durch Auskunftserteilung erfolgen. Unter Auskunft ist hierbei die schriftliche oder mündliche Angabe der vorhandenen Dokumente, die wörtliche Wiedergabe bestimmter Passagen, die Angabe des Inhalts von Dokumenten oder eine an bestimmtem Gesichtspunkten orientierte Darstellung zu verstehen.³⁵ Eine selbständige Bewertung der Informationsinhalte kann hingegen nicht verlangt werden.³⁶

Aus dem Landesumweltinformationsgesetz lässt sich damit lediglich eine Verpflichtung der Landesregierung ableiten, Dritten auf Antrag Informationen im Rahmen der Umsetzung der REACH-Verordnung weiterzugeben. Soweit die erfragten Informationen bei ihr nicht vorliegen, ist sie verpflichtet, diese zu recherchieren oder die Behörde zu benennen, die über die Informationen verfügt. Im Rahmen der Umsetzungen der REACH-Verordnung kommen damit insbesondere Informationen zu Stoffen, Chemikalien, ihrer Einstufung und/oder Zulassung im Registrierungsverfahren sowie Informationen über die zur Umsetzung der REACH-Verordnung erforderlichen politischen Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften und die hierzu erforderlichen Erläuterungen³⁷ in Frage. Nicht erfasst von der Informationsverpflichtung dürften hingegen konkret auf einzelne Unternehmen bezogene Fragen zur Anwendung der einzelnen Bestimmungen der REACH-Verordnung sein, die eine inhaltliche Bewertung oder Prüfung erfordern.

(2) Ein Anspruch der Unternehmen auf Auskunftserteilung gegenüber der Landesregierung im Rahmen der Umsetzung der REACH-Verordnung könnte sich weiter aus § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ergeben. Gemäß § 1 Abs. 1 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes gilt die Vorschrift auch für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Landes.

Nach § 25 S. 2 VwVfG ist die Behörde verpflichtet, soweit erforderlich, Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten zu erteilen. Die Auskunftspflicht besteht demnach jedoch nur während eines Verwaltungsverfahrens und nur gegenüber den Beteiligten des Verfahrens (§ 13 VwVfG), nicht

³⁵ Gassner, Umweltinformationsgesetz (UIG), Kommentar, 2006, § 3, S. 42, 2.2.1

³⁶ vgl. Wegener in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG- Handkommentar, 2. Auflage 2002, § 4 Rn. 21 zu dem Umweltinformationsgesetz des Bundes

³⁷ Wegener, aaO, § 4, Rn. 22

gegenüber Dritten.³⁸ § 25 S 2. VwVfG gewährt damit ein formelles Recht im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens, welches das Verwaltungsverfahren fördern soll und ist von materiellen Auskunftsansprüchen außerhalb eines solchen, die sich aus dem jeweiligen Fachrecht, gegebenenfalls auch aus den Grundrechten (vgl. nachfolgend unter II. 1. b. [3]) konkret ergeben können, zu unterscheiden.³⁹ Vorliegend ist jedoch Gegenstand der gutachtlichen Betrachtung, ob auch außerhalb eines konkreten Verwaltungsverfahrens ein materieller Auskunftsanspruch gegenüber der Landesregierung bzw. den ihr nachgeordneten Behörden besteht. Ein solcher Anspruch im Vorfeld eines möglicherweise konkreten Verwaltungsverfahrens kann nicht auf § 25 S. 2 VwVfG gestützt werden.

(3) Ein Auskunftsanspruch der Unternehmen gegenüber der Landesregierung im Zusammenhang mit der Umsetzung der REACH-Verordnung könnte sich jedoch unmittelbar aus den Grundrechten ergeben.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁴⁰ kann ein Auskunftsanspruch gegenüber einer Behörde in Ausnahmefällen auch außerhalb eines Verwaltungsverfahrens ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung in Betracht kommen, sofern ein berechtigtes Interesse an der Information besteht. Über einen entsprechenden Antrag habe die Behörde grundsätzlich nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Solche unmittelbar aus der Verfassung abzuleitenden Ansprüche seien jedenfalls dann gegeben, wenn eine begehrte und einer Behörde mögliche Auskunft- bzw. Informationsleistung zum Schutz des grundrechtlich gesicherten Freiheitsraumes des jeweiligen Grundrechtsträgers unerlässlich sei.⁴¹ So hat das Bundesverwaltungsgericht⁴² entschieden, dass die aus dem Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG sowie aus dem Prozessgrundrecht des Art. 19 Abs. 4 GG ableitbaren Vorwirkungen namentlich auf das behördliche Verfahren und dessen Gestaltung die Zuerkennung eines Auskunfts- und Informationsanspruchs auch für den Zeitraum eines Vorverwaltungsverfahrens begründen können. Das Bundesverwaltungsgericht sprach einem Neubewerber im Linienverkehrs-Genehmigungsverfahren einen verfassungsunmittelbaren Informations- und Auskunftsanspruch auch unabhängig von einer verwaltungsverfahrensrechtlichen Beteiligtenstellung mit der Begründung zu, die Auskünfte seien erforderlich, um sachgerecht die Frage prüfen und entscheiden zu können, ob und in welchem Umfang der Neubewerber sich um eine behördliche Genehmigung bewerbe.⁴³

Die dargestellte Rechtsprechung lässt dich jedoch mangels eines vergleichbaren Sachverhalts nicht auf die hier zu betrachtende Fragestellung übertragen. Der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts lag ein Sachverhalt im Vorfeld eines potentiellen Verwaltungs-

³⁸ Stelkens/Kallerhoff in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 6. Auflage 2001, § 25, Rn. 41

³⁹ BVerwGE 84, 375, 375 m.w.N., Stelkens/Kallerhoff, aaO, § 25, Rn. 18

⁴⁰ BVerwGE 61, 15, 22; 69, 278, 279; 84, 375, 375

⁴¹ BVerwGE 61, 15-24, Rn. 20 des Umdrucks (juris)

⁴² BVerwGE 118, 270-276, Rn. 14 des Umdrucks (juris)

⁴³ BVerwGE 118, 270-276

verfahrens zu Grunde. Ein verfassungsunmittelbarer Anspruch gegen eine Behörde kann sich nach der dargestellten Rechtsprechung lediglich gegen die in einem potentiellen Verwaltungsverfahren zuständige Behörde richten, da es ansonsten an einem berechtigten Interesse an der Auskunft fehlen dürfte. Vorliegend sind die Landesregierung bzw. die ihr nachgeordneten Behörden nur für einen Teilbereich des Vollzugs der REACH-Verordnung zuständig. Eine Auskunftsverpflichtung könnte bei Darlegung eines berechtigten Interesses in diesem Bereich nach pflichtgemäßem Ermessen auch im Vorfeld eines Verwaltungsverfahrens in Betracht kommen. Ein allgemeiner umfassender Auskunftsanspruch betroffener Unternehmen hinsichtlich der Umsetzung der Chemikalienverordnung lässt sich hingegen nach der dargestellten Rechtsprechung aus den Grundrechten unmittelbar nicht herleiten.

2. Rechtsverbindlichkeit der Auskunftserteilung

Obwohl die Landesregierung im Rahmen der Umsetzung der Chemikalienverordnung REACH gegenüber Dritten lediglich zu der Erteilung von Auskünften in dem dargelegten beschränkten Umfang (vgl. II. 1.) verpflichtet ist, stellt sich die Frage, ob die von der Landesregierung zu erteilenden Auskünfte rechtsverbindlich sind.

Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst erforderlich, sowohl den Begriff der Rechtsverbindlichkeit als auch den der Auskunft näher zu betrachten.

Der Begriff der Rechtsverbindlichkeit ist zwar nicht legaldefiniert, jedoch ist seine Bedeutung im juristischen Sprachgebrauch hinreichend bestimmt. Danach ist eine Auskunft als rechtsverbindlich anzusehen, wenn ein Entscheidungsträger in seinem Zuständigkeitsbereich für die Richtigkeit der getroffenen Aussage verantwortlich ist und bei einer Unrichtigkeit des erklärten Inhalts unter Umständen für den dadurch eingetretenen Schaden haften würde. Die Rechtsverbindlichkeit von Aussagen richtet sich demnach nach der Verantwortlichkeit und damit nach der Zuständigkeit der auskunfterteilenden Stelle.

Unter einer Auskunft ist nach dem Verwaltungsverfahrenrecht grundsätzlich eine individuelle Tatsachenmitteilung oder unverbindliche Äußerung einer Rechtsansicht, die sich auf die vorhandene Sach- und Rechtslage bezieht, zu verstehen. Die Auskunft ist eine Wissenserklärung, keine auf eine bestimmte Rechtsfolge gerichtete Willenserklärung und damit kein Verwaltungsakt.⁴⁴ Der Begriff der Auskunft impliziert grundsätzlich noch nicht den Willen der erklärenden Behörde, für die Richtigkeit des erklärten Inhalts einstehen zu wollen.

Fraglich ist daher, wann eine behördliche Auskunft als rechtsverbindlich anzusehen ist. Wie bereits dargelegt, besteht nach der Systematik des deutschen Verwaltungsrechts grundsätzlich nur innerhalb eines laufenden Verwaltungsverfahrens eine Auskunftsverpflichtung der Behörden bezüglich konkreter einzelfallbezogener Fragestellungen. Die im

⁴⁴ P.Stelkens/U.Stelkens in: aaO, § 38, Rn. 28

Rahmen eines Verwaltungsverfahrens getroffenen Auskünfte müssen richtig, vollständig und unmissverständlich sein. Andernfalls können unter Umständen Amtshaftungsansprüche gegenüber der Behörde begründet sein.⁴⁵ Auskünfte im Rahmen eines laufenden Verwaltungsverfahrens sind in diesem Sinne rechtsverbindlich.

Außerhalb eines laufenden Verwaltungsverfahrens sind Auskünfte jedoch nur dann rechtsverbindlich, wenn dies gesetzlich ausdrücklich bestimmt ist.

So sieht beispielsweise die rheinland-pfälzische Landesbauordnung (LBauO) in § 72 LBauO die Möglichkeit vor, vor Einreichung eines Bauantrags -und damit im Vorfeld eines Verwaltungsverfahrens- zu einzelnen Fragen des Bauvorhabens einen schriftlichen Bescheid (Bauvorbescheid) zu beantragen. Die Bauherrin oder der Bauherr können bereits im Vorfeld des Baugenehmigungsverfahrens eine rechtsverbindliche Auskunft darüber einholen, ob die geplante Bebauung zulässig ist. Ein positiver Bauvorbescheid bindet die Bauaufsichtsbehörde gemäß § 72 S. 2 LBauO vier Jahre, wenn er nicht kürzer befristet ist.

Ein weiteres Beispiel für eine ausdrückliche Regelung eines Anspruchs auf eine rechtsverbindliche Behördenauskunft bildet § 89 Abs. 2 S. 1 der Abgabenordnung (AO). Nach dieser Vorschrift können Finanzbehörden auf Antrag verbindliche Auskünfte über die steuerliche Beurteilung von genau bestimmten, noch nicht verwirklichten Sachverhalten erteilen, wenn daran im Hinblick auf die erheblichen steuerlichen Auswirkungen ein besonderes Interesse besteht. Gemäß § 89 Abs. 2 S. 2 AO ist grundsätzlich nur die Finanzbehörde zur Erteilung einer verbindlichen Auskunft befugt, die im Falle der Verwirklichung des fraglichen Sachverhalts örtlich zuständig sein würde. Nach § 89 Abs. 3 bis 5 AO ist die Bearbeitung von Anträgen auf verbindliche Auskunft gebührenpflichtig.

Die REACH-Verordnung und das REACH-Anpassungsgesetz sehen eine ausdrückliche Rechtsverbindlichkeit von Auskünften außerhalb eines konkreten Verwaltungsverfahrens nicht vor. Auch die Bundesregierung verneint daher in der Gesetzesbegründung zu dem REACH-Anpassungsgesetz die Rechtsverbindlichkeit von allgemeinen Auskünften⁴⁶ außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereichs.

Die im Rahmen der Umsetzung der REACH-Verordnung seitens der Landesregierung zu erteilenden Auskünfte gegenüber Unternehmen weisen außerhalb eines konkreten Verwaltungsverfahrens keine Rechtsverbindlichkeit auf.

⁴⁵ Stelkens/Kallerhoff in: aaO, § 25, Rn. 15 m.w.N.

⁴⁶ BT-Drs. 16/8307, S. 40, 2. Absatz (Gesetzesbegründung)

C. Ergebnis

Im Rahmen des Vollzugs der REACH-Verordnung ist die Zuständigkeit der Landesregierung im Wesentlichen auf die Überwachung der Einhaltung der europarechtlichen Bestimmungen vor Ort sowie die Sanktionierung von Verstößen beschränkt. Im Rahmen eines konkreten Verwaltungsverfahrens ist die Landesregierung in dem vorbeschriebenen Zuständigkeitsbereich gemäß § 25 S.2 VwVfG zur Erteilung von vollständigen und zutreffenden Auskünften verpflichtet. In diesem Sinne begründen die Auskünfte eine Rechtsverbindlichkeit. Bei Falschauskünften können Amtshaftungsansprüche in Betracht kommen. Außerhalb eines laufenden Verwaltungs- verfahrens besteht im deutschen Verwaltungsrecht grundsätzlich keine Auskunftspflicht. Eine solche kann sich nur ausnahmsweise auch außerhalb eines Verwaltungs- verfahrens unmittelbar aus der Verfassung ergeben, sofern die Vorenthaltung der Auskünfte zu einer Grundrechtsverletzung führen würde.

Nach dem Landesumweltinformationsgesetz ist die Landesregierung verpflichtet, auf Antrag die ihr zur Verfügung stehenden Daten betreffend die Umsetzung der REACH-Verordnung zur Verfügung zu stellen. Die Erteilung konkreter auf den Einzelfall bezogener Auskünfte, die eine inhaltliche Bewertung erfordern, wird jedoch auch hier nicht von der Auskunftspflicht erfasst. Da es sich insofern lediglich um eine Weitergabe von Daten handelt, ist die Landesregierung für deren inhaltliche Richtigkeit nicht verantwortlich.

Mithin dürften die Aussagen der Ministerin für Umwelt, Verbraucherschutz und Forsten in den Antworten auf die Kleinen Anfragen des Abgeordneten Dr. Thomas Gebhart betreffend die Umsetzung der REACH-Verordnung als zutreffend bewertet werden können. Die Landesregierung dürfte jedenfalls im Rahmen ihres Informations- und Beratungsangebotes zur Umsetzung der REACH-Verordnung gegenüber Unternehmen keine Verpflichtung treffen, rechtsverbindliche Auskünfte zu erteilen.

