

Inhaltsübersicht

A. PROBLEMSTELLUNG	1
I. Die Ausschreibung des Forschungsprojekts durch das Umweltbundesamt	1
1. Problemstellung und Zielsetzung	1
2. Aufgabenstellung	1
3. Methode	2
II. Die Konzeptualisierung und Durchführung des Forschungsvorhabens	2
1. Gegenständliche Eingrenzung	2
2. Bestandsaufnahme der Rechtslage im Bereich der Anlagenüberwachung	3
3. Bestandsaufnahme der Überwachungssituation (Vollzug)	4
4. Die Auswertung der rechtspolitischen Forderungen und Erwartungen	5
5. Steuerungsidee und rechtlicher Rahmen eines Überwachungsmodells der Zukunft	5
III. Überblick über den Gang der Darstellung und wesentliche Ergebnisse	6
1. Überwachung im Anlagenrecht - die rechtliche Ausgangslage	6
2. Die Überwachungssituation im Anlagenrecht - Konzepte und Erfahrungen	8
3. Rechtspolitische Entwicklungen und Forderungen - vom Ausbau der staatlichen Überwachungsstruktur zur „Privatisierung“ der Überwachung	9
4. Das Überwachungsmodell der Zukunft - zwischen Eigenverantwortung der Betreiber und staatlicher Gewährleistungsverantwortung	11
B. STAATLICHE ÜBERWACHUNG UND EIGENÜBERWACHUNG IM ANLAGENRECHT	13
I. Überwachung im Anlagenrecht des BImSchG	13
1. Überblick	13
2. Instrumente staatlicher Überwachung: § 52 BImSchG	14

3.	Elemente der Eigenüberwachung und sonstigen Überwachungsprivatisierung	21
4.	Entwicklungstendenzen in der rechtlichen Normierung der Eigenüberwachung und sonstigen Überwachungsprivatisierung	50
5.	Bilanz	60
6.	Schematische Übersicht mit Erläuterung	63
II.	Überwachung nach dem Gerätesicherheitsgesetz	64
1.	Überblick	64
2.	Instrumente staatlicher Überwachung	66
3.	Elemente der Eigenüberwachung und sonstigen Überwachungsprivatisierung	68
4.	Entwicklungstendenzen in der rechtlichen Normierung der Eigenüberwachung und sonstigen Überwachungsprivatisierung	82
5.	Bilanz	90
6.	Schematische Übersicht mit Erläuterung	92
III.	Überwachung im Anlagenrecht des WHG	93
1.	Überblick	93
2.	Instrumente staatlicher Überwachung	95
3.	Elemente der Eigenüberwachung	98
4.	Zur Rolle des privaten Sachverständes	102
5.	Betriebsbeauftragte für Gewässerschutz als Teil der Selbstüberwachung	108
6.	Entwicklungstendenzen in der rechtlichen Normierung der Eigenüberwachung und sonstigen Überwachungsprivatisierung	109
7.	Bilanz	116
8.	Schematische Übersicht mit Erläuterung	118
IV.	Entwicklungstendenzen in der rechtlichen Normierung der Eigenüberwachung und der Privatisierung der Überwachung. Eine Zwischenbilanz.	119
1.	BImSchG	119
2.	WHD	120
3.	GSG	121
4.	Gesamtbilanz	121

V. Erwartungen an die empirische Überwachungsstudie	121
1. Instrumente staatlicher Überwachung	122
2. Instrumente der Eigenüberwachung im weiten Sinne dieses Begriffs	122
3. Eine allgemeine Einschätzung der Überwachungssituation seitens der Behörden sollte ermittelt werden.	123
4. Erwartungen der Behörden an das Öko-Audit	123
C. DIE TATSÄCHLICHE ÜBERWACHUNGSSITUATION (VOLLZUG)	124
I. Bisherige Bemühungen der Vollzugsforschung	124
1. Vorbemerkungen	124
2. Bilanz der Umweltgesetzgebung	125
3. Die „Mayntz-Studie“ von 1978	127
4. Privatisierung als Lösung staatlicher Vollzugsdefizite?	129
5. Modernisierung des Umweltrechts	132
6. Vom Sinn der Vollzugsstudie im Bereich der Anlagenüberwachung	135
II. Konzept und Methoden einer qualitativen Vollzugsstudie bezüglich der Überwachungssituation	135
1. Anlage der Studie	135
2. Untersuchungsmethoden: Intensivinterview	136
3. Auswahlverfahren	139
4. Überlegungen zur Forschungsstrategie	140
5. Interview-Leitfaden	140
III. Behördliche Daten und Konzepte zur Überwachungssituation	152
1. Hamburg	152
2. Sachsen	153
3. Baden-Württemberg	154
4. NRW	154

IV. Ergebnisse der Erhebung	155
1. Vorbemerkungen	155
2. Staatliche Überwachung	157
3. Instrumente der Eigenüberwachung und sonstigen Überwachungsprivatisierung	164
4. Öko-Audit: Erwartungen und Konsequenzen	186
5. Allgemeine Einschätzung der Überwachungssituation	193
6. Zusammenfassung der Ergebnisse	197
7. Bilanz	199
 D. DIE RECHTPOLITISCHE DISKUSSION UM EIGENKONTROLLE UND PRIVATISIERUNG DER ÜBERWACHUNG	 202
 I. Die rechtspolitischen Leitsterne: Deregulierung, Privatisierung, unternehmerische Eigenverantwortung, schlanker Staat	 202
 II. Rechtspolitische Forderungen zur „Delegation“ staatlicher Überwachungsmaßnahmen auf Anlagenbetreiber und Dritte	 204
1. Die Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen (Deregulierungskommission) 1988 bis 1991	204
2. Sonstige Vorschläge	207
 III. Rechtspolitische Forderungen zur Stärkung der unternehmerischen Eigenverantwortung durch ein umfassendes Umweltmanagement	 209
1. Doppelstrategie der Überwachungsprivatisierung	209
2. Die Elemente des Öko-Audit im Überblick	209
3. Öko-Audit und „Substitution“ von Ordnungsrecht im Überwachungsbereich	230

E. DAS ÜBERWACHUNGSMODELL DER ZUKUNFT ZWISCHEN EIGENVERANTWORTUNG DER BETREIBER UND STAATLICHER GEWÄHRLEISTUNGSVERANTWORTUNG	253
I. Funktionelle Privatisierung mit staatlicher Gewährleistungsverantwortung	255
II. Funktionelle Privatisierung zwischen Gewerbefreiheit und staatlicher Schutzwpflicht	258
III. Die zwei „Säulen“ der Privatisierung im Bereich der Anlagenüberwachung: Eigenkontrolle und Sachverständigenmarkt	263
IV. Eigenkontrolle, Fremdkontrolle und staatliche Gewährleistungsverantwortung	266
1. Eigenüberwachung als funktional äquivalente Substitution staatlicher Überwachung (Bayern-Modell/BDI Vorschlag)	266
2. Die Steuerungsidee: Selbstregulation in staatlicher Rahmensetzung und mit staatlicher Auffangverantwortung	272
3. Zusammenfassung	274
V. Der Markt von Sachverständigen	274
1. Die Vielfalt der „Sachverständigen“ als Aufgabe der Rechtsvereinfachung	275
2. Gestufte Anforderungsprofile	277
3. Staatliche Kontrolle	279
4. Zusammenfassung	282
F. LITERATURVERZEICHNIS	284

G. ANHANG - PROTOKOLLE DER INTERVIEWS	296
I. Teilnehmer der Interviews	296
1. Baden-Württemberg	296
2. Bayern	296
3. Hamburg	296
4. Nordrhein-Westfalen	296
5. Sachsen	297
II. Baden-Württemberg	297
1. Allgemeine Fragen zur Zufriedenheit mit der Überwachungssituation	297
2. Fragen zum Überwachungsinstrumentarium	302
3. § 15 GSG in Verbindung mit § 139 b GewO	305
4. Wunschliste zum Überwachungsinstrumentarium	316
III. Bayern	316
IV. Hamburg	321
1. Protokoll des Interviews in der Hamburger Umweltbehörde - Amt für Immissionsschutz und Betriebe - 2. Juli 1996	321
2. Interview vom 19.8.1996 mit Vertretern vom Amt für Arbeitsschutz in der Hamburger BAGS zu Fragen des GSG	341
3. Interview mit einem Vertreter der Handelskammer Hamburg, 4.10.96	348
V. Nordrhein-Westfalen	351
1. Interview mit einem Vertreter des MURL, Düsseldorf, 4.7.1996	351
2. Interview mit Vertretern des Staatlichen Umweltamtes Düsseldorf, 5.7.96	352
3. Interview mit Vertretern der Bezirksregierung Düsseldorf	368
4. Interview v. 8.8.1996 mit Vertretern des MAGS/NRW zu Fragen des GSG	386
5. Interview mit Vertretern der Bayer AG, WV-Umweltschutz, Leverkusen, 25.11.96	392

VI. Sachsen	394
1. Interview Umweltministerium Sachsen, 12.7.96 (Immissionsschutz)	394
2. Interview Umweltministerium Sachsen, 30.8.96 (WHG)	408
3. Interview Staatsministerium f. Wirtschaft und Arbeit, Dresden, 29.8.96	416

Inhaltverzeichnis

A. PROBLEMSTELLUNG	1
I. Die Ausschreibung des Forschungsprojekts durch das Umweltbundesamt	1
1. Problemstellung und Zielsetzung	1
2. Aufgabenstellung	1
3. Methode	2
II. Die Konzeptualisierung und Durchführung des Forschungsvorhabens	2
1. Gegenständliche Eingrenzung	2
2. Bestandsaufnahme der Rechtslage im Bereich der Anlagenüberwachung	3
3. Bestandsaufnahme der Überwachungssituation (Vollzug)	4
4. Die Auswertung der rechtspolitischen Forderungen und Erwartungen	5
5. Steuerungsidee und rechtlicher Rahmen eines Überwachungsmodells der Zukunft	5
III. Überblick über den Gang der Darstellung und wesentliche Ergebnisse	6
1. Überwachung im Anlagenrecht - die rechtliche Ausgangslage	6
2. Die Überwachungssituation im Anlagenrecht - Konzepte und Erfahrungen	8
3. Rechtspolitische Entwicklungen und Forderungen - vom Ausbau der staatlichen Überwachungsstruktur zur „Privatisierung“ der Überwachung	9
4. Das Überwachungsmodell der Zukunft - zwischen Eigenverantwortung der Betreiber und staatlicher Gewährleistungsverantwortung	11
B. STAATLICHE ÜBERWACHUNG UND EIGENÜBERWACHUNG IM ANLAGENRECHT	13
I. Überwachung im Anlagenrecht des BImSchG	13
1. Überblick	13
2. Instrumente staatlicher Überwachung: § 52 BImSchG	14

a)	Aufgaben	14
b)	Informationsbefugnisse	15
c)	Zutritts- und Prüfungsbefugnisse gegenüber verantwortlichen Personen, § 52 Abs. 2 bis Abs. 4 BImSchG	15
aa)	Verantwortliche Personen	15
bb)	Überwachungsberechtigte	15
cc)	Zulässige Überwachungsmaßnahmen	16
dd)	Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	17
ee)	Mitwirkungspflichten	17
d)	Auskunftspflicht der verantwortlichen Personen	18
e)	Pflicht zur Vorlage von Unterlagen durch den Verantwortlichen	18
f)	Kosten	19
g)	Durchsetzung und Sanktionen	20
h)	Rechtsschutz	20
i)	Weitergabe von Informationen: Umweltinformationsgesetz	20
3.	Elemente der Eigenüberwachung und sonstigen Überwachungsprivatisierung	21
a)	Instrumente der Eigenüberwachung	21
aa)	Regelmäßige Kontrollen	22
(1)	§ 29 a BImSchG: Anordnung sicherheitstechnischer Prüfungen	22
(a)	Inhalt der Anordnung	22
(b)	Anlaß der Anordnung	22
(c)	Beauftragung eines bekanntgegebenen Sachverständigen	23
(d)	Durchführung durch den Störfallbeauftragten oder andere Sachverständige	23
(e)	Vollzug, Sanktionen	23
(f)	Kosten	24
(g)	Rechtsschutz	24
(2)	§ 29 BImSchG: Anordnung „kontinuierlicher Messungen“	24
(a)	Anordnung bei genehmigungsbedürftigen Anlagen	24
(b)	Anordnung bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen	25
(c)	Durchführung der Anordnung und Auswertung der Ergebnisse	25
(3)	§ 28 BImSchG: wiederkehrende Messungen	26

(4) § 27 BImSchG: Emissionserklärung	27
(a) Allgemeines	27
(b) Form und Umfang	28
(c) vereinfachte Erklärung	28
(d) vollständige Erklärung	28
(e) Ergänzungserklärung	28
(f) Art der Ermittlungen	29
(g) Zeitraum und Zeitpunkt der Abgabe der Erklärung	29
(h) Auskunftsverweigerungsrecht	29
(i) Auswertung der erklärten Daten	30
(j) Vollzug	30
(5) § 30 BImSchG: Kosten der Messungen und sicherheitstechnischen Prüfungen	31
(a) Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen	31
(b) Betreiber nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen	31
(c) Kostenerstattungsanspruch des Betreibers nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen	32
(d) Einzelne Kosten i.S.v. § 30 BImSchG	32
(e) Verfahren, Zuständigkeit	33
(f) Rechtsschutz	33
bb) Dokumentationspflichten	33
(1) § 27 BImSchG: Pflicht zur Aufbewahrung der Unterlagen	33
(2) § 29 a BImSchG: Aufbewahrungspflicht nach Durchführung sicherheitstechnischer Prüfungen	34
(3) § 31 BImSchG: Pflicht zur Aufbewahrung von Unterlagen über ermittelte Emissionen und Immissionen	34
cc) Berichtspflichten	35
(1) Vorlagepflicht nach Durchführung sicherheitstechnischer Prüfungen nach § 29 a BImSchG	35
(2) Mitteilungspflichten nach § 31 BImSchG für die gem. §§ 26, 28 oder 29 BImSchG ermittelten Meßergebnisse	35
b) Zur Rolle des selbständigen privaten Sachverständes	36
aa) § 28 i.V.m. § 26 BImSchG: bekanntgegebene Meßstellen	36

bb) Sachverständige	37
(1) § 29 a BImSchG: Beauftragung eines bekanntgegebenen Sachverständigen zur Durchführung der angeordneten sicherheitstechnischen Prüfungen	37
(a) Der bekanntgegebene Sachverständige	37
(b), Durchführung durch den Störfallbeauftragten oder andere Sachverständige	38
(2) Zugelassene Umweltgutachter nach dem Umweltauditgesetz i.V.m. der EG-Umwelt-Audit-Verordnung	38
c) Umweltmanagement	40
aa) Betriebsbeauftragte für Umweltschutz	40
(1) Betriebsbeauftragter für Immissionsschutz gem. §§ 53 bis 58 BImSchG	40
(2) Störfallbeauftragter gem. §§ 58 a bis 58 d BImSchG	44
bb) Betriebsorganisation gem. § 52 a BImSchG	46
cc) Umwelt-Audit	49
4. Entwicklungstendenzen in der rechtlichen Normierung der Eigenüberwachung und sonstigen Überwachungsprivatisierung	50
a) Das Dritte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes	50
b) Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutz- rechtlicher Genehmigungsverfahren vom 9. Oktober 1996	51
c) UGB-AT-Entwurf: Der einheitliche Betriebsbeauftragte für Umweltschutz, der Umweltschutzdirektor und Umweltrechnungslegung	52
d) Entwicklungen auf der Länderebene	55
e) Umwelt-Audit	59
5. Bilanz	60
6. Schematische Übersicht mit Erläuterung	63
II. Überwachung nach dem Gerätesicherheitsgesetz	64
1. Überblick	64
2. Instrumente staatlicher Überwachung	66
a) § 15 GSG i.V.m. § 139 b GewO	66
b) Aufgaben	66

c)	Befugnisse	67
d)	Überwachung durch die Bundesverwaltung	67
e)	Amtshaftung	68
f)	Bußgeld	68
3.	Elemente der Eigenüberwachung und sonstigen Überwachungsprivatisierung	68
a)	Instrumente der Eigenüberwachung	68
aa)	Eigenüberwachung im engeren Sinn	68
bb)	Eigenüberwachung im weiteren Sinn	69
(1)	Kontinuierliche Kontrollen	69
(2)	Dokumentationspflichten	70
b)	Zur Rolle des selbständigen privaten Sachverständiges	71
aa)	Der Grundsatz der amtlich anerkannten und der amtlichen Sachverständigen in § 14 Abs. 1 GSG	71
bb)	Die „Soweit“-Klausel des § 14 Abs. 1 S. 1 GSG	72
cc)	Gleichstellung von verschiedenen Sachverständigen in den 11er- VOen und der Einbezug von Sachkundigen	73
dd)	Sachverständige ausländischer technischer Überwachungsorganisationen und ausländische Prüfstellen	74
ee)	Die Anforderungen an die Sachverständigen	76
ff)	Aufgaben, Befugnisse und Kompetenzen der Sachverständigen	76
c)	Management	78
aa)	Fachkräfte für Arbeitssicherheit im Sinne des ASiG	78
bb)	Sicherheitsbeauftragte	80
4.	Entwicklungstendenzen in der rechtlichen Normierung der Eigenüberwachung und sonstigen Überwachungsprivatisierung	82
a)	Liberalisierungstendenzen im Rahmen der Entwicklung des Europäischen Binnenmarktes	82
b)	Die Änderungen der Verordnungen nach § 11 GSG durch die Verordnung vom 22. Juni 1995	85
c)	Bemühungen zur Neuordnung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutzes	87
5.	Bilanz	90
6.	Schematische Übersicht mit Erläuterung	92

III. Überwachung im Anlagenrecht des WHG	93
1. Überblick	93
2. Instrumente staatlicher Überwachung	95
a) § 21 Abs. 1, Abs. 2 WHG: Grundsatz der behördlichen Überwachung	95
aa) Überwachungsobjekte	95
bb) Zuständige Behörde	96
cc) Durchführung der Überwachung	96
dd) Auskunftsverweigerungsrecht, § 21 Abs. 2 a WHG	96
ee) Kostenlast	96
ff) Kein Anspruch Dritter auf Einschreiten	97
b) Überprüfung durch Sachverständige i. S. v. § 19 i Abs. 2 S. 3 WHG i.V.m. den LandesWasserG als Teil der behördlichen Überwachung	97
3. Elemente der Eigenüberwachung	98
a) Regelmäßige Kontrollen: § 19 i Abs. 2 WHG / § 19 i Abs. 3 WHG	98
aa) § 19 i Abs. 2 S. 1, S. 2 WHG: Selbstüberwachung durch den Betreiber, Heranziehung von Fachbetrieben	98
(1) Pflicht des Anlagenbetreibers	98
(2) Art der Überwachung	99
(3) Kostenlast	99
(4) Geldbuße bei Zu widerhandlung	99
bb) § 19 i Abs. 3 WHG: Beobachtungspflicht des Betreibers als Selbstüberwachungsaufgabe	99
(1) Besondere Beobachtungsmaßnahmen	100
(2) Bestellung eines Gewässerschutzbeauftragten	101
(3) Geldbuße bei Zu widerhandlung	101
b) Dokumentationspflichten	101
c) Berichtspflichten	101
4. Zur Rolle des privaten Sachverständigen	102
a) Sachverständige i. S. v. § 19 i Abs. 2 S. 3 WHG i.V.m. den LandesWasserG: Überprüfung durch Sachverständige als Teil der behördlichen Überwachung	102
aa) Landesrecht	102
bb) Sachverständiger	102

cc) Prüfpflicht	105
dd) Dokumentationspflicht / Berichtspflicht	105
ee) Kostenlast	106
b) Fachbetriebe gem. § 19 I WHG	106
5. Betriebsbeauftragte für Gewässerschutz als Teil der Selbstüberwachung	108
6. Entwicklungstendenzen in der rechtlichen Normierung der Eigenüberwachung und sonstigen Überwachungsprivatisierung	109
a) Die Vierte Novelle vom 26. 4. 1976	109
b) Die Fünfte Novelle vom 25. 7. 1986	110
c) Die Sechste Novelle vom 11. 11. 1996	113
7. Bilanz	116
8. Schematische Übersicht mit Erläuterung	118
 IV. Entwicklungstendenzen in der rechtlichen Normierung der Eigenüberwachung und der Privatisierung der Überwachung. Eine Zwischenbilanz.	 119
1. BImSchG	119
2. WHG	120
3. GSG	121
4. Gesamtbilanz	121
 V. Erwartungen an die empirische Überwachungsstudie	 121
1. Instrumente staatlicher Überwachung	122
2. Instrumente der Eigenüberwachung im weiten Sinne dieses Begriffs	122
3. Eine allgemeine Einschätzung der Überwachungssituation seitens der Behörden sollte ermittelt werden.	123
4. Erwartungen der Behörden an das Öko-Audit	123
 C. DIE TATSÄCHLICHE ÜBERWACHUNGSSITUATION (VOLLZUG)	 124
 I. Bisherige Bemühungen der Vollzugsforschung	 124
1. Vorbemerkungen	124
2. Bilanz der Umweltgesetzgebung	125

3.	Die „Mayntz-Studie“ von 1978	127
4.	Privatisierung als Lösung staatlicher Vollzugsdefizite?	129
5.	Modernisierung des Umweltrechts	132
6.	Vom Sinn der Vollzugsstudie im Bereich der Anlagenüberwachung	135
II.	Konzept und Methoden einer qualitativen Vollzugsstudie bezüglich der Überwachungssituation	135
1.	Anlage der Studie	135
2.	Untersuchungsmethoden: Intensivinterview	136
3.	Auswahlverfahren	139
4.	Überlegungen zur Forschungsstrategie	140
5.	Interview-Leitfaden	140
a)	Adressatenkreis	140
b)	Zweck der Erhebung	141
aa)	Allgemeine Fragen zur Zufriedenheit mit der Überwachungssituation	141
(1)	Merkmale des Bezirks	141
(2)	Regelüberwachung/Anlaßüberwachung	141
(3)	Fachgebietsübergreifende Überwachung	142
(4)	Verstöße	142
(5)	Maßnahmen	142
(6)	Kooperationsbereitschaft der Betreiber	142
(7)	Personelle Ressourcen	142
(8)	Finanzielle Ressourcen	143
(9)	Kostenaufwand	143
bb)	Fragen zum Überwachungsinstrumentarium	143
(1)	Überwachungsmaßnahmen mit eigenen Mitteln	143
(a)	§ 52 BImSchG	143
(b)	§ 21 WHG	144
(c)	§ 15 GSG in Verbindung mit § 139 b GewO	145
(2)	Nützlichkeit der Eigenüberwachung durch den Betreiber	145
(a)	Kontinuierliche Messungen	145
(aa)	§ 29 BImSchG	145
(bb)	§ 19 i Abs.2 S.1, S.2 WHG	146

(cc) § 11 Abs.1 Nr.4 GSG (Regelmäßig wiederkehrende Prüfungen) i.V.m. 11er VO i.V.m. § 14 GSG (Sachverständige)	146
(b) Dokumentationspflichten	146
(aa) GSG: in 11er-VOen geregelt, z.B. § 14 DruckbehV	147
(3) WHG	147
cc) Berichtspflichten	147
(1) § 19i Abs.2 S.3 WHG	148
(2) GSG: in den 11er VOen geregelt, z.B. § 33 DruckbehVO (Mängelbescheinigungen, Prüfbescheinigungen in bestimmten Fällen)	148
(3) Umweltmanagement	148
(a) Betriebsbeauftragte	148
(b) Betriebsorganisation	148
(c) Öko-Audit	148
(4) Zur Rolle der privaten Sachverständigen	149
(a) Meßstellen (BImSchG): §§ 26, 29	149
(b) Sachverständige nach § 29 a BImSchG	149
(c) Sachverständige nach § 19 i Abs. 2 S.2 WHG	150
(d) Sachverständige nach § 14 GSG (§ 11 Abs.1 Nr.4 GSG)	150
(e) Fachbetriebe (§ 19 i Abs. 1 WHG)	151
c) Wunschliste zum Überwachungsinstrumentarium	152
III. Behördliche Daten und Konzepte zur Überwachungssituation	152
1. Hamburg	152
2. Sachsen	153
3. Baden-Württemberg	154
4. NRW	154
IV. Ergebnisse der Erhebung	155
1. Vorbemerkungen	155
2. Staatliche Überwachung	157
a) Anlaß-/Regelüberwachung	157
aa) BImSchG (§ 52)	157

bb) WHG (§ 21)	160
cc) GSG (§ 15)	161
dd) Zwischenbilanz	161
b) Instrumente	161
c) Fachgebietsübergreifende Überwachung	162
3. Instrumente der Eigenüberwachung und sonstigen Überwachungsprivatisierung	164
a) Eigenüberwachung im engeren Sinne	164
b) Eigenüberwachung im weiten Sinne	166
aa) BImSchG	166
bb) WHG	169
cc) GSG	170
dd) Zwischenbilanz	172
c) Die Einbeziehung des Sachverständes Dritter	172
aa) BImSchG	172
bb) WHG	176
cc) GSG	179
dd) Zwischenbilanz	185
d) Betriebsbeauftragte als Element des Umweltmanagements	185
4. Öko-Audit: Erwartungen und Konsequenzen	186
5. Allgemeine Einschätzung der Überwachungssituation	193
a) Einschätzung der Erfüllung der Überwachungsaufgaben	193
b) Ursachen von Vollzugsdefiziten	193
c) Tauglichkeit des Instrumentariums	194
d) „Befürchtungen“	195
e) „Wünsche“	196
6. Zusammenfassung der Ergebnisse	197
a) Instrumente staatlicher Überwachung	197
b) Instrumente der Eigenüberwachung	197
c) Einbeziehung des privaten Sachverständes	198
d) Umweltmanagement	198
e) Öko-Audit	198
7. Bilanz	199

D. DIE RECHTSPOLITISCHE DISKUSSION UM EIGENKONTROLLE UND PRIVATISIERUNG DER ÜBERWACHUNG	202
I. Die rechtspolitischen Leitsterne: Deregulierung, Privatisierung, unternehmerische Eigenverantwortung, schlanker Staat	202
II. Rechtspolitische Forderungen zur „Delegation“ staatlicher Überwachungsmaßnahmen auf Anlagenbetreiber und Dritte	204
1. Die Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen (Deregulierungskommission) 1988 bis 1991	204
2. Sonstige Vorschläge	207
III. Rechtspolitische Forderungen zur Stärkung der unternehmerischen Eigenverantwortung durch ein umfassendes Umweltmanagement	209
1. Doppelstrategie der Überwachungsprivatisierung	209
2. Die Elemente des Öko-Audit im Überblick	209
a) Internes Auditierungsverfahren und Validierung der Umwelterklärung durch externen Sachverständigen sowie Standorteintragung nach der Umweltaudit-Verordnung der EG	210
b) Der zugelassene Umweltgutachter im System des Audit-Verfahrens	212
aa) Zugelassene Umweltgutachter nach dem Umweltauditgesetz (UAG)	212
bb) Die Zulassungsstelle	213
cc) Verantwortliche Prüfungen durch den Umweltgutachter (Fachkunde, Objektivität und Zuverlässigkeit)	215
dd) Funktion und Bedeutung des neuen Umweltgutachters als Mittler zwischen Unternehmen und IHK (Registrierungsstelle)	217
ee) Umfang und Intensität der Prüfpflicht des Umweltgutachters	219
c) Sicherung einer wirksamen Durchführung des Audit-Verfahrens durch eine wirksame Aufsicht	221
d) Umweltgutachter und Umweltgutachterorganisationen aus anderen Mitgliedstaaten der EU	224
e) Der Umweltgutachterausschuß	225

f) Erste Erfahrungen mit dem Umwelt-Audit und der Tätigkeit der zugelassenen Umweltgutachter	227
3. Öko-Audit und „Substitution“ von Ordnungsrecht im Überwachungsbereich	230
a) Gegenwärtige Deregulierungsvorschläge im Überblick	230
b) Das Bayerische Modell (Umweltpakt Bayern)	234
aa) Regelmäßige Kontrollen im Rahmen der Eigenüberwachung	237
(1) BImSchG	237
(a) § 27 Abs. 1 BImSchG	237
(b) § 26 BImSchG	238
(c) § 28 BImSchG	238
(d) § 29 a BImSchG	239
(2) WHG	239
(a) § 19 i Abs. 2 S. 3 WHG	239
(b) § 19 I Abs. 1 S. 1 WHG	240
bb) Berichts- und Dokumentationspflichten	241
(1) BImSchG	241
(a) § 27 Abs. 1 BImSchG	241
(b) § 29 a Abs. 1 S. 3 BImSchG	241
(c) § 31 BImSchG	241
(d) § 52 a Abs. 2 BImSchG	242
(e) § 54 Abs. 2 BImSchG	242
(f) § 55 Abs. 1 Satz 2 BImSchG	242
(g) § 58 b Abs. 2 BImSchG	242
(h) § 58 c Abs. 1 S. 1 BImSchG	243
(i) Sonstige Dokumentations- und Berichtspflichten nach den BImSchVen	243
(2) WHG	244
(a) § 21 b Abs. 2 WHG	244
(b) § 21 c Abs. 1 S. 2 WHG	244
cc) Die behördliche Überwachung gem. § 52 Abs. 1 BImSchG	245
c) Die Vorschläge des BDI	246
aa) Regelmäßige Kontrollen im Rahmen der Eigenüberwachung	247
(1) BImSchG	247

(a) § 27 Abs. 1 BImSchG	247
(b) § 26 BImSchG und entsprechende Messungen nach den BImSchVen	247
(c) § 28 BImSchG und entsprechende Messungen nach der TA-Luft	248
(d) § 29 a BImSchG	248
(2) BImSchVen	248
(a) § 28 Abs. 1, Abs. 2 13. BImSchV	248
(b) § 10 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 17. BImSchV	248
(3) WHG: § 19 i Abs. 2 WHG	248
bb) Berichts- und Dokumentationspflichten	249
(1) BImSchG	249
(a) § 27 BImSchG	249
(b) § 29 a BImSchG,	249
(c) § 31 BImSchG	249
(d) §§ 52 a, 54 Abs. 2 und 58 b Abs. 2 BImSchG	249
(e) Sonstige Dokumentations- und Berichtspflichten nach den BImSchVen	250
(2) WHG: § 21 b Abs. 2 WHG	250
cc) Die behördliche Überwachung gem. § 52 Abs. 1 BImSchG	251
d) Zwischenbilanz	251

E. DAS ÜBERWACHUNGSMODELL DER ZUKUNFT ZWISCHEN EIGENVERANTWORTUNG DER BETREIBER UND STAATLICHER GEWÄHRLEISTUNGSVERANTWORTUNG	253
I. Funktionelle Privatisierung mit staatlicher Gewährleistungsverantwortung	255
II. Funktionelle Privatisierung zwischen Gewerbefreiheit und staatlicher Schutzwicht	258
III. Die zwei „Säulen“ der Privatisierung im Bereich der Anlagenüberwachung: Eigenkontrolle und Sachverständigenmarkt	263
IV. Eigenkontrolle, Fremdkontrolle und staatliche Gewährleistungsverantwortung	266
1. Eigenüberwachung als funktional äquivalente Substitution staatlicher Überwachung (Bayern-Modell/BDI Vorschlag)	266
2. Die Steuerungsidee: Selbstregulation in staatlicher Rahmensexzung und mit staatlicher Auffangverantwortung	272
3. Zusammenfassung	274
V. Der Markt von Sachverständigen	274
1. Die Vielfalt der „Sachverständigen“ als Aufgabe der Rechtsvereinfachung	275
2. Gestufte Anforderungsprofile	277
3. Staatliche Kontrolle	279
4. Zusammenfassung	282

F. LITERATURVERZEICHNIS	284
G. ANHANG - PROTOKOLLE DER INTERVIEWS	296
I. Teilnehmer der Interviews	296
1. Baden-Württemberg	296
2. Bayern	296
3. Hamburg	296
4. Nordrhein-Westfalen	296
5. Sachsen	297
II. Baden-Württemberg	297
1. Allgemeine Fragen zur Zufriedenheit mit der Überwachungssituation	297
a) Merkmale des Bezirks	297
b) Regelüberwachung/Anlaßüberwachung	298
c) Fachgebietsübergreifende Überwachung	299
d) Verstöße	299
e) Maßnahmen	299
f) Kooperationsbereitschaft der Betreiber	300
g) Personelle Ressourcen	300
h) Finanzielle Ressourcen	301
i) Kostenaufwand	301
2. Fragen zum Überwachungsinstrumentarium	302
a) Überwachungsmaßnahmen mit eigenen Mitteln	302
aa) § 52 BImSchG	302
bb) § 21 WHG	303
3. § 15 GSG in Verbindung mit § 139 b GewO	305
a) Nützlichkeit der Eigenüberwachung durch den Betreiber	306
aa) Kontinuierliche Messungen	306
(1) § 29 BImSchG	306
(2) § 19 i Abs.2 S.1, S.2 WHG	306

(3) § 11 Abs.1 Nr.4 GSG (Regelmäßig wiederkehrende Prüfungen)	
i.V.m. 11er VO i.V.m. § 14 GSG (Sachverständige)	307
bb) Dokumentationspflichten	307
(1) GSG: in 11er-VOen geregelt, z.B. § 14 DruckbehV	308
b) WHG	308
aa) Berichtspflichten	309
(1) § 19i Abs.2 S.3 WHG	309
(2) GSG: in den 11er VOen geregelt, z.B. § 33 DruckbehVO (Mängelbescheinigungen, Prüfbescheinigungen in bestimmten Fällen)	310
c) Umweltmanagement	310
aa) Betriebsbeauftragte	310
bb) Betriebsorganisation	310
cc) Öko-Audit	311
d) Zur Rolle der privaten Sachverständigen	312
aa) Meßstellen (BImSchG): §§ 26, 29	312
bb) Sachverständige nach § 29 a BImSchG	313
cc) Sachverständige nach § 19 i Abs. 2 S.2 WHG	313
dd) Sachverständige nach § 14 GSG (§ 11 Abs.1 Nr.4 GSG)	314
ee) Fachbetriebe	315
(1) (§ 19 i Abs. 1 WHG)	315
4. Wunschliste zum Überwachungsinstrumentarium	316
III. Bayern	316
IV. Hamburg	321
1. Protokoll des Interviews in der Hamburger Umweltbehörde - Amt für Immissionsschutz und Betriebe - 2. Juli 1996	321
a) Allgemeine Fragen zur Zufriedenheit mit der Überwachungssituation	321
aa) Merkmale des Bezirks	321
bb) Regelüberwachung/Anlaßüberwachung	322
cc) Fachgebietsübergreifende Überwachung	323
dd) Verstöße	323
ee) Maßnahmen	324

ff)	Kooperationsbereitschaft der Betreiber	324
gg)	Personelle Ressourcen	325
hh)	Finanzielle Ressourcen	325
ii)	Kostenaufwand	325
b)	Fragen zum Überwachungsinstrumentarium	326
aa)	Überwachungsmaßnahmen mit eigenen Mitteln	326
(1)	§ 52 BImSchG	326
(2)	§ 21 WHG	328
bb)	Nützlichkeit der Eigenüberwachung durch den Betreiber	329
(1)	Kontinuierliche Messungen	329
(a)	§ 29 BImSchG	329
(b)	§ 19 i Abs.2 S.1, S.2 WHG	330
(2)	Dokumentationspflichten	331
cc)	WHG	332
(1)	Berichtspflichten	332
(2)	§ 19i Abs.2 S.3 WHG	332
dd)	Umweltmanagement	333
(1)	Betriebsbeauftragte	333
(2)	Betriebsorganisation	333
(3)	Öko-Audit	333
ee)	Zur Rolle der privaten Sachverständigen	335
(1)	Meßstellen (BImSchG): §§ 26, 29	335
(2)	Sachverständige nach § 29 a BImSchG	337
(3)	Sachverständige nach § 19 Abs. 2 S.2 WHG	339
(4)	Fachbetriebe (§19 i Abs. 1 WHG)	340
c)	Wunschliste zum Überwachungsinstrumentarium	341
2.	Interview vom 19.8.1996 mit Vertretern vom Amt für Arbeitsschutz in der Hamburger BAGS zu Fragen des GSG	341
a)	Allgemeine Fragen zur Zufriedenheit mit der Überwachungssituation	341
b)	Fachgebietsübergreifende Überwachung	341
c)	Verstöße	342
d)	Maßnahmen	343
e)	Kooperationsbereitschaft der Betreiber	343

f) Personelle Ressourcen	343
g) Finanzielle Ressourcen	344
h) Kostenaufwand	344
aa) § 15 GSG in Verbindung mit § 139 b GewO	344
bb) § 11 Abs.1 Nr.4 GSG (Regelmäßig wiederkehrende Prüfungen)	
i.V.m. 11er VO i.V.m. § 14 GSG (Sachverständige)	345
cc) GSG: in den 11er-VOen geregelt, z.B. § 14 DruckbehV	345
dd) GSG: in den 11er VOen geregelt, z.B. § 33 DruckbehVO (Mängelbescheinigungen, Prüfbescheinigungen in bestimmten Fällen)	346
ee) Sachverständige nach § 14 GSG (§ 11 Abs.1 Nr.4 GSG)	346
i) Wunschliste zum Überwachungsinstrumentarium	348
3. Interview mit einem Vertreter der Handelskammer Hamburg, 4.10.96	348
a) Kooperation mit der Behörde	349
b) Öko-Audit	349
V. Nordrhein-Westfalen	351
1. Interview mit einem Vertreter des MURL, Düsseldorf, 4.7.1996	351
2. Interview mit Vertretern des Staatlichen Umweltamtes Düsseldorf, 5.7.96	352
a) Allgemeine Fragen zur Zufriedenheit mit der Überwachungssituation	352
aa) Merkmale des Bezirks	352
bb) Regelüberwachung/Anlaßüberwachung	353
cc) Fachgebietsübergreifende Überwachung	354
dd) Verstöße	354
ee) Maßnahmen	355
ff) Kooperationsbereitschaft der Betreiber	355
gg) Personelle Ressourcen	356
hh) Finanzielle Ressourcen	357
ii) Kostenaufwand	357
b) Fragen zum Überwachungsinstrumentarium	357
aa) Überwachungsmaßnahmen mit eigenen Mitteln	357
(1) § 52 BImSchG	357
(2) § 21 WHG	359

(3) § 15 GSG in Verbindung mit § 139 b GewO	360
bb) Nützlichkeit der Eigenüberwachung durch den Betreiber	361
(1) Kontinuierliche Messungen	361
(2) § 29 BImSchG	361
(3) § 19 i Abs.2 S.1, S.2 WHG	361
(4) § 11 Abs.1 Nr.4 GSG (Regelmäßig wiederkehrende Prüfungen)	
i.V.m. 11er VO i.V.m. § 14 GSG (Sachverständige)	362
(5) Dokumentationspflichten	362
(6) GSG: in 11er-VOen geregelt, z.B. § 14 DruckbehV	363
(7) WHG	363
(8) Berichtspflichten	364
(9) § 19i Abs.2 S.3 WHG	364
(10) GSG: in den 11er VOen geregelt, z.B. § 33 DruckbehVO (Mängelbescheinigungen, Prüfbescheinigungen in bestimmten Fällen)	364
cc) Umweltmanagement	364
(1) Betriebsbeauftragte	364
(2) Betriebsorganisation	365
(3) Öko-Audit	365
dd) Zur Rolle der privaten Sachverständigen	366
(1) Meßstellen (BImSchG): §§ 26, 29	366
(2) Sachverständige nach § 29 a BImSchG	367
(3) Sachverständige nach § 19 i Abs. 2 S.2 WHG	367
(4) Sachverständige nach § 14 GSG (§ 11 Abs.1 Nr.4 GSG)	367
(5) Fachbetriebe	367
c) Wunschliste zum Überwachungsinstrumentarium	367
3. Interview mit Vertretern der Bezirksregierung Düsseldorf	368
a) Allgemeine Fragen zur Zufriedenheit mit der Überwachungssituation	368
aa) Merkmale des Bezirks	368
bb) Regeltüberwachung/Anlaßüberwachung	369
cc) Fachgebietsübergreifende Überwachung	370
dd) Verstöße	370
ee) Maßnahmen	370
ff) Kooperationsbereitschaft der Betreiber	371

gg) Personelle Ressourcen	371
hh) Finanzielle Ressourcen	372
ii) Kostenaufwand	372
b) Fragen zum Überwachungsinstrumentarium	373
aa) Überwachungsmaßnahmen mit eigenen Mitteln	373
(1) § 52 BImSchG	373
(2) § 21 WHG	374
(3) § 15 GSG in Verbindung mit § 139 b GewO	376
bb) Nützlichkeit der Eigenüberwachung durch den Betreiber	376
(1) Kontinuierliche Messungen	376
(2) § 29 BImSchG	376
(3) § 19 i Abs.2 S.1, S.2 WHG	377
(4) § 11 Abs.1 Nr.4 GSG (Regelmäßig wiederkehrende Prüfungen) i.V.m. 11er VO i.V.m. § 14 GSG (Sachverständige)	377
(5) Dokumentationspflichten	378
(6) WHG	379
(7) Berichtspflichten	379
(8) § 19i Abs.2 S.3 WHG	380
cc) Umweltmanagement	380
(1) Betriebsbeauftragte	380
(2) Betriebsorganisation	380
(3) Öko-Audit	381
dd) Zur Rolle der privaten Sachverständigen	382
(1) Meßstellen (BImSchG): §§ 26, 29	382
(2) Sachverständige nach § 29 a BImSchG	383
(3) Sachverständige nach § 19 i Abs. 2 S.2 WHG	383
ee) Sachverständige nach § 14 GSG (§ 11 Abs.1 Nr.4 GSG)	383
(1) Fragen an Behörde	383
(2) Fachbetriebe (§ 19 i Abs. 1 WHG)	385
c) Wunschliste zum Überwachungsinstrumentarium	385
4. Interview v. 8.8.1996 mit Vertretern des MAGS/NRW zu Fragen des GSG	386
a) Allgemeine Fragen zur Zufriedenheit mit der Überwachungssituation	386
aa) Fachgebietsübergreifende Überwachung	386

bb) Verstöße	386
cc) Maßnahmen	387
dd) Kooperationsbereitschaft der Betreiber	387
ee) Personelle Ressourcen	387
ff) Finanzielle Ressourcen	388
gg) Kostenaufwand	388
hh) § 15 GSG in Verbindung mit § 139 b GewO	388
ii) § 11 Abs.1 Nr.4 GSG (Regelmäßig wiederkehrende Prüfungen)	
i.V.m. 11er VO i.V.m. § 14 GSG (Sachverständige)	389
jj) GSG: in 11er-VOen geregelt, z.B. § 14 DruckbehV	389
kk) GSG: in den 11er VOen geregelt, z.B. § 33 DruckbehVO (Mängelbescheinigungen, Prüfbescheinigungen in bestimmten Fällen)	390
ll) Sachverständige nach § 14 GSG (§ 11 Abs.1 Nr.4 GSG)	390
b) Wunschliste zum Überwachungsinstrumentarium	392
5. Interview mit Vertretern der Bayer AG, WV-Umweltschutz, Leverkusen, 25.11.96	392
a) WHG	392
b) WHG §§ 19i, 19l	393
c) BIImSchG	393
d) Öko-Audit	393
VI. Sachsen	394
1. Interview Umweltministerium Sachsen, 12.7.96 (Immissionsschutz)	394
a) Allgemeine Fragen zur Zufriedenheit mit der Überwachungssituation	394
aa) Merkmale des Bezirks	394
bb) Regelüberwachung/Anlaßüberwachung	395
cc) Fachgebietsübergreifende Überwachung	396
dd) Verstöße	396
ee) Maßnahmen	397
ff) Kooperationsbereitschaft der Betreiber	397
gg) Personelle Ressourcen	397
hh) Finanzielle Ressourcen	398

ii)	Kostenaufwand	398
b)	Fragen zum Überwachungsinstrumentarium	399
aa)	Überwachungsmaßnahmen mit eigenen Mitteln	399
(1)	§ 52 BImSchG	399
(2)	§ 21 WHG	401
(3)	§ 15 GSG in Verbindung mit § 139 b GewO	401
bb)	Nützlichkeit der Eigenüberwachung durch den Betreiber	401
(1)	Kontinuierliche Messungen	401
(a)	§ 29 BImSchG	401
(b)	§ 19 i Abs.2 S.1, S.2 WHG	402
(c)	§ 11 Abs.1 Nr.4 GSG (Regelmäßig wiederkehrende Prüfungen) i.V.m. 11er VO i.V.m. § 14 GSG (Sachverständige)	402
(2)	Dokumentationspflichten	402
(a)	GSG: in 11er VOen geregelt, z.B. § 14 DruckbehV	403
(3)	Berichtspflichten	403
(a)	§ 19i Abs.2 S.3 WHG	404
(b)	GSG: in den 11er VOen geregelt, z.B. § 33 DruckbehVO (Mängelbescheinigungen, Prüfbescheinigungen in bestimmten Fällen)	404
cc)	Umweltmanagement	404
(1)	Betriebsbeauftragte	404
(2)	Betriebsorganisation	404
(3)	Öko-Audit	405
dd)	Zur Rolle der privaten Sachverständigen	405
(1)	Meßstellen (BImSchG): §§ 26, 29	405
(2)	Sachverständige nach § 29 a BImSchG	406
(3)	Sachverständige nach § 19 Abs. 2 S.2 WHG	407
(4)	Sachverständige nach § 14 GSG (§ 11 Abs.1 Nr.4 GSG)	407
ee)	Fachbetriebe (§19 i Abs. 1 WHG)	407
c)	Wunschliste zum Überwachungsinstrumentarium	407
2.	Interview Umweltministerium Sachsen, 30.8.96 (WHG)	408
a)	Allgemeine Fragen zur Zufriedenheit mit der Überwachungssituation	408
aa)	Merkmale des Bezirks	408

bb) Regelüberwachung/Anlaßüberwachung	408
cc) Fachgebietsübergreifende Überwachung	409
dd) Verstöße	409
ee) Maßnahmen	410
ff) Kooperationsbereitschaft der Betreiber	410
gg) Personelle Ressourcen	410
hh) Finanzielle Ressourcen	411
ii) Kostenaufwand	411
b) Fragen zum Überwachungsinstrumentarium	412
aa) Überwachungsmaßnahmen mit eigenen Mitteln	412
(1) § 21 WHG	412
bb) Nützlichkeit der Eigenüberwachung durch den Betreiber	413
(1) Kontinuierliche Messungen	413
(a) § 19 i Abs.2 S.1, S.2 WHG	413
(2) Dokumentationspflichten	414
(a) WHG	414
(3) Berichtspflichten	414
(a) § 19i Abs.2 S.3 WHG	414
cc) Zur Rolle der privaten Sachverständigen	415
(1) Sachverständige nach § 19 i Abs. 2 S.2 WHG	415
(2) Fachbetriebe (§ 19 i Abs. 1 WHG)	415
3. Interview Staatsministerium f. Wirtschaft und Arbeit, Dresden am 29.8.96	416
a) Allgemeine Fragen zur Zufriedenheit mit der Überwachungssituation	416
aa) Fachgebietsübergreifende Überwachung	416
bb) Verstöße	417
cc) Maßnahmen	417
dd) Kooperationsbereitschaft der Betreiber	417
ee) Personelle Ressourcen	418
ff) Finanzielle Ressourcen	418
gg) Kostenaufwand	418
(1) § 15 GSG in Verbindung mit § 139 b GewO	419
(2) § 11 Abs.1 Nr.4 GSG (Regelmäßig wiederkehrende Prüfungen)	
i.V.m. 11er VO i.V.m. § 14 GSG (Sachverständige)	420

(3) GSG: in den 11er-VOen geregelt, z.B. § 14 DruckbehV	421
(4) GSG: in den 11er VOen geregelt, z.B. § 33 DruckbehVO (Mängelbescheinigungen, Prüfbescheinigungen in bestimmten Fällen)	423
(5) Sachverständige nach § 14 GSG (§ 11 Abs.1 Nr.4 GSG)	424
b) Wunschliste zum Überwachungsinstrumentarium	428