

Uwe Neuser

Störfallprävention

Der Beitrag rechtlicher Instrumente zur Steuerung
der Störfallrisiken bei Industrieanlagen



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

Teil I Einleitung

1	Problemstellung	13
1.1	Rechtliche Anforderungen im technischen Wandel	13
1.2	Untersuchung der Wirkungen von Rechtsnormen	14
1.3	Gang der Untersuchung	15

Teil II Untersuchungsrahmen

2	Konkretisierung des Untersuchungsgegenstands	16
2.1	Genehmigungsbedürftige Industrieanlagen als Untersuchungsbereich	16
2.2	Störfallprävention als Regelungsbereich	17
2.2.1	Bestimmungsgemäßer Betrieb und Betriebsstörung	17
2.2.2	Betriebsstörung und Störfall	19
2.2.3	Störfallprävention und rechtliche Steuerung	20
3	Maßstab zur Bewertung der rechtlichen Störfallprävention	22
3.1	Störfallprävention und staatliche Schutzpflicht	22
3.1.1	"Effektivität des Schutzkonzepts"	23
3.1.2	"Dynamisierung des Schutzkonzepts"	26
3.1.3	Ergebnis	27
3.2	Konkretisierungsgrenzen eines normativen Bewertungsmaßstabs	27
3.3	Wirkungsfaktoren für eine rechtlichen Störfallprävention	30
3.3.1	Sachbezug des Normprogramms	30
3.3.2	Steuerungskraft	32
3.3.3	Dynamisierung	33
3.3.4	Informationsbereitstellung	34
3.3.5	Zielkonflikte der Wirkungsfaktoren	35
3.3.6	Ergebnis	36
3.4	Auswahl der rechtlichen Instrumente	37
4	Rekonstruktionsbedarf und Inhalt von Steuerungskonzepten	40
4.1	Steuerungskonzepte als notwendiger Bezugsrahmen der Untersuchung	40
4.2	Steuerungskonzepte und ihre Rekonstruktion	41
4.3	Struktur der Steuerungskonzepte	42
4.3.1	Steuerungsziele	43
4.3.2	Instrumente	45
4.3.3	Wirkungsvorstellungen	47
5	Störfallprävention als Schutzziel des Immissionsschutzrechts	49
5.1	Störfallprävention unter der Geltung der Gewerbeordnung	49

5.2	Störfallprävention als unselbständiges Schutzziel des BImSchG	50
5.2.1	Zielsetzung	51
5.2.2	Instrumentelle Umsetzung	52
5.3	Störfallprävention als selbständiges Schutzziel des BImSchG	54
5.4	Ergebnis	58

Teil III Der Prozess der Sicherheitsgewährleistung

6	Phasenstruktur der Anlagenentwicklung	60
6.1	Die Ablaufstruktur des Prozesses der Sicherheitsgewährleistung	62
6.1.1	Handlungsschritte	63
6.1.2	Sachlogische Gründe für zirkuläre Ablaufstrukturen	65
6.2	Die Träger des Prozesses der Sicherheitsgewährleistung	68
6.3	Die Projektgebundenheit des Prozesses der Sicherheitsgewährleistung	70
7	Der Gegenstand des Prozesses der Sicherheitsgewährleistung	72
7.1	Sicherheitsaussagen	72
7.2	Sicherheitsphilosophie	74
7.2.1	Sicherheitsziel	76
7.2.2	Sicherheitskriterien und -maßstäbe	77
7.2.3	Sicherheitsnachweise	79
8	Normative Beeinflussung der Sicherheitsgewährleistung	80
8.1	Normative und nicht normative Einflüsse	81
8.2	Normative Steuerungsmedien	84
8.2.1	Rechtliche, technische und professionelle Normen	84
8.2.2	Die faktische Dominanz des technischen Regelwerks	89
8.3	Das Zusammenwirken der Steuerungsmedien	93
8.3.1	Der Bezugspunkt normativer Steuerung	93
8.3.2	Funktionsbereiche sicherheitstechnischer Normen	96
8.3.3	Formen des Zusammenwirkens der Steuerungsmedien	98
8.3.3.1	Die gegenseitige Unterstützung der Steuerungsmedien	98
8.3.3.2	Kollisionen zwischen den Steuerungsmedien	101
8.3.4	Das Zusammenwirken der Steuerungsmedien bei der Konstituierung der Sicherheitsphilosophie	105
9	Rechtliche Störfallprävention im Prozess der Sicherheitsgewährleistung	107
9.1	Sachbezogenheit	107
9.2	Steuerungskraft	109
9.3	Dynamisierung	110
9.4	Informationsbereitstellung	111

Teil IV Wirkungsorientierung in der rechtlichen Störfallprävention

10	Die Sicherheitspflicht des § 3 Abs. 4 der 12. BImSchV	113
10.1	Steuerungskonzept	114
10.1.1	Erlass der Störfall-Verordnung 1980	114
10.1.2	Änderungen der Störfall-Verordnung	117
10.1.3	Ergebnis	119
10.2	Struktur der Sicherheitspflicht	120
10.2.1	Sachlicher Bezugspunkt der Sicherheitspflicht	120
10.2.2	Konkretisierung der Prüfungsstruktur	124
10.2.3	Die Ermittlung der Vergleichsgröße	126
10.2.3.1	Der Nachweis der praktischen Eignung	127
10.2.3.2	Praktische Erprobung einer Maßnahme	128
10.2.3.3	Der Störfallbezug der praktischen Eignung	130
10.2.4	Die Entsprechungspflicht	132
10.2.4.1	Vergleichsgröße und Entsprechungspflicht	132
10.2.4.2	Bewertungsmaßstab der Entsprechungsprüfung	134
10.2.4.3	Die Prüfung der Entsprechungspflicht	136
10.2.5	Rechtsfolgen	140
10.2.6	Ergebnis	143
10.3	Sicherheitspflichten und technisches Regelwerk	143
10.3.1	Bezugsmodelle zwischen Rechtsnorm und technischer Norm	145
10.3.2	Regelwerksbezug und Praxisbezug	147
10.3.3	Anschlussfähigkeit des technischen Regelwerks	150
10.3.3.1	Der Risikoansatz der Sicherheitsgrundnormen	151
10.3.3.2	Technische Regeln der Ausschüsse nach § 11 GSG	153
10.3.4	Ergebnis	157
10.4	Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	158
10.4.1	Verhältnismäßigkeitsprüfung innerhalb der Sicherheitspflicht?	159
10.4.2	Verhältnismäßigkeitsprüfung auf der Rechtsfolgendeite?	160
10.4.3	Ebenen der Verhältnismäßigkeitsprüfung	162
10.5	Das Wirkungspotenzial der Sicherheitspflicht	164
11	Sicherheitsanalyse / Sicherheitsbericht	167
11.1	Steuerungskonzept	167
11.2	Der Sicherheitsbericht als Instrument der Sicherheitskommunikation	173
11.3	Technischer Wandel und Aktualisierung des Sicherheitsberichts	176
11.3.1	Überprüfungspflicht	177
11.3.2	Aktualisierungspflicht	182
11.3.3	Bewertung	185
11.4.	Die behördliche Prüfung aktualisierter Sicherheitsberichte	186
11.4.1	Prüfungsmaßstab	186
11.4.2	Prüfungstiefe	191
11.4.3	Die Rechtsnatur der Mitteilung	192

11.5	Ergebnis	196
12	Der Störfallbeauftragte	197
12.1	Steuerungskonzept	198
12.2	Kontextsteuerung und Wirkungshypothesen	201
12.2.1	Zusätzliche Internalisierung externer Interessen	202
12.2.2	Verbesserung der Interessenwahrnehmung durch Institutionalisierung	204
12.3	Verstärkung des Wirkungspotenzials	207
12.3.1	Eigenständige Eingriffs- und Auskunftspflicht	208
12.3.2	Dokumentationspflichten	209
12.3.3	Ergebnis	212
13	Sicherheitsmanagementsysteme	214
13.1	Steuerungskonzept	215
13.2	Rechtliche Bedeutung von Managementsystemen	217
13.3	Die Wirksamkeit eines Sicherheitsmanagementsystems	219
13.3.1	Wirksamkeitsebenen des Systems	219
13.3.2	Validierung des Sicherheitsmanagementsystems	222
13.4	Sicherheitsmanagement und Sicherheitspflichten	225
13.4.1	Organisatorische Sicherheitsvorkehrungen	225
13.4.2	Eigenverantwortliche Dynamisierung	226
13.4.3	„Stand der Sicherheits-(management)-technik“?	227
13.5	Verbesserung des Wirkungspotenzials	228
14	Ökonomische Instrumente	231
14.1	Umwelthaftung	232
14.1.1	Rekonstruktion des Steuerungskonzepts	233
14.1.2	Präventionswirkungen	236
14.1.3	Kompensation und Prävention bei der Deckungsvorsorge	239
14.1.4	Das Umwelthaftpflichtmodell als Vertrag zu Lasten Dritter?	241
14.1.5	Verbesserung des Wirkungspotenzials	242
14.2	Abgabenregelungen	244
14.2.1	Präventive Wirkungen des Abwasserabgabengesetzes	244
14.2.2	Emissionszertifikate für störungsbedingte Zusatzemissionen	246
15	Strafrecht	249
15.1	Steuerungskonzept	249
15.2	Umweltstrafrecht	250
15.3	Präventive Wirkungen von Sorgfaltspflichten	254
15.4	Strafrechtliche Verantwortung im Unternehmen	256
15.5	Sanktionsbewehrte Beeinträchtigungen des Sicherheitskonzepts	257
15.6	Verbesserung des Wirkungspotenzials	259

Teil V Entwicklungsperspektiven und Ergebnisse

16	Umsetzung der IVU-Richtlinie	263
16.1	Die Vorsorgepflicht im Bereich der Anlagensicherheit	264
16.1.1	Vorsorgepflicht gegen störungsbedingte Umweltverschmutzungen	265
16.1.2	Unfallvermeidung und Folgenbegrenzung	267
16.1.3	Ergebnis	269
16.2.	Der "Stand der Technik" auf schwankendem Grund	270
16.2.1	Fehlende Komplexitätsreduzierung	271
16.2.2	Dreistufige Prüfungsstruktur der Vorsorgepflicht	271
16.3	Verbesserung der Störfallprävention?	273
16.3.1	Eindeutigkeit des rechtlichen Bewertungsmaßstabs	274
16.3.2	Mögliche Nebenfolgen	276
16.3.3	Die Abgrenzung von Abwehr- und Vorsorgepflicht	280
16.4	Ergebnis	284
17	Steuerungskonzepte als Ansatz für eine rationale Gesetzgebung	285
17.1	Eigenrationalität des Gesetzgebungsprozesses	285
17.1.1	Wertebetrachtung wirkungsorientierter Gesetzgebung	286
17.1.2	Problembewältigung im Gesetzgebungsprozess	286
17.2	Ansätze für eine verstärkte Wirkungsorientierung der Gesetzgebung	288
17.3	Steuerungskonzeptbasierte Gesetzgebung im Technikrecht	289
17.3.1	Bedeutung der Bearbeitungsebenen	290
17.3.2	Steuerungsziele	290
17.3.3	Steuerungsinstrumente	292
17.3.4	Wirkungsvorstellungen.	293
17.4	Ergebnis	294
18	Effektivität der rechtlichen Störfallprävention	295
18.1	Gewährleistung einer dauerhaften Effektivität	296
18.2	Beeinflussung verschiedener Verhaltensdimensionen	299
18.2.1	Gewährleistungsgrad der Verhaltensbeeinflussung	299
18.2.2	Zeitbezug der Anreizstruktur	300
18.2.3	Motivationslage	301
18.2.4	Ergebnis	301
18.3.	Ergebnis	302
19	Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	304
	Abkürzungsverzeichnis	318
	Literaturverzeichnis	320