

Schriften zum Umweltrecht

Band 82

Privatisierung staatlicher Aufgaben im Umweltschutz

**Eine Untersuchung am Beispiel des
anlagenbezogenen Immissionsschutzes nach
dem Bundes-Immissionsschutzgesetz**

Von

Frank Ludwig



Duncker & Humblot · Berlin

FRANK LUDWIG

**Privatisierung staatlicher Aufgaben
im Umweltschutz**

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 82

Privatisierung staatlicher Aufgaben im Umweltschutz

**Eine Untersuchung am Beispiel des
anlagenbezogenen Immissionsschutzes nach
dem Bundes-Immissionsschutzgesetz**

Von

Frank Ludwig



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ludwig, Frank:

Privatisierung staatlicher Aufgaben im Umweltschutz : eine
Untersuchung am Beispiel des anlagenbezogenen Immissionsschutzes
nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz / von Frank Ludwig. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1998

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 82)

Zugl.: Würzburg, Univ., Diss., 1997

ISBN 3-428-09388-7

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-09388-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

*„Zur Burg führt die Brücke,
leicht, doch fest Eurem Fuss:
beschreitet kühn
ihren schrecklosen Pfad!“*

Richard Wagner: Das Rheingold, Vierte Szene

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im August 1996 fertiggestellt und im Wintersemester 1996/97 von der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität zu Würzburg als Dissertation angenommen. Die nachfolgende Gesetzgebung (insbesondere das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren vom 9. Oktober 1996) und das diesbezügliche Schrifttum wurden noch bis Juli 1997 berücksichtigt.

Danken möchte ich zunächst Herrn Professor Dr. Franz-Ludwig Knemeyer, der meine Dissertation mit Wohlwollen und Geduld betreut hat und mir ein beträchtliches Maß an akademischer Freiheit gewährt hat. Herrn Professor Dr. Helmuth Schulze-Fielitz danke ich für die Übernahme des Zweitgutachtens und für seine Ratschläge hinsichtlich der Veröffentlichung. Herrn Professor Dr. Michael Kloepfer bin ich für die Aufnahme in die „Schriften zum Umweltrecht“ zu Dank verpflichtet. Schließlich danke ich dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, das diese Veröffentlichung mit einem Druckkostenzuschuß gefördert hat.

Ich widme diese Arbeit meinem Vater, der den ersten Anstoß zu dem Thema gegeben hat und mir in zahlreichen Gesprächen als Diskussionspartner zur Verfügung stand, und Jarl, der ihre Vollendung begleitet hat.

Bonn, im September 1997

Frank Ludwig

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Gang der Untersuchung	25
---	-----------

Erster Teil

Immissionsschutz durch behördliche Anlagenüberwachung - das ordnungsrechtliche Modell des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

§ 1 Immissionsschutz als Staatsaufgabe	30
A. Umweltschutz - Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Gesellschaft	30
B. Umwelt- und Immissionsschutz im Kontext der Staatsaufgabendiskussion	31
I. Grundlagen der Staatsaufgabendiskussion	32
1. Staatszwecke - Staatsziele - Staatsaufgaben	32
a) Staatszwecke	33
b) Staatsziele	35
c) Staatsaufgaben als konkrete Handlungsanweisungen	36
aa) Staatsaufgaben aus dem Grundgesetz	37
bb) Kritik der ausschließlich verfassungsbezogenen Betrachtungs- weise	39
cc) Staatsaufgaben aus unterverfassungsrechtlichen Vorschriften ..	40
2. Staatsaufgaben und öffentliche Aufgaben	40
3. Zwischenergebnis: Der Begriff der Staatsaufgabe	43
II. Konsequenzen aus der Staatsaufgabendefinition	43
1. Offener Aufgabenbestand	43
2. Grenzen der Staatsaufgaben: Staatliche Verantwortung zwischen Über- und Untermaßverbot	44
III. Staatsaufgaben im Umwelt- und Immissionsschutzrecht	45
1. Staatsaufgabe Umweltschutz	45
2. Staatsaufgabe Immissionsschutz	46

§ 2 Das Modell des behördlichen Gesetzesvollzugs	48
A. Systematische und steuerungswissenschaftliche Grundlagen	48
I. Konditionalprogramme	49
II. Finalprogramme	51
III. Verhältnis beider Programmierungsmodelle	52
B. Das Vollzugsmodell im Ordnungsrecht	54
I. Ordnungsrecht und konditionale Programmierung	54
II. Ablauf des Gesetzesvollzugs nach dem Konditionalprogramm	55
1. Vorgabe der materiellen und programmatischen Grundlagen durch den Gesetzgeber	55
2. Realisierung der gesetzgeberischen Vorgaben durch die Verwaltung ...	57
a) Sachverhaltsermittlung	58
b) Maßstabskonkretisierung	58
aa) Untergesetzliche administrative Normsetzung	59
bb) Verwaltungsvorschriften	59
cc) Einzelfallkonkretisierung	60
c) Subsumtion und Entscheidung	60
d) Durchsetzung der Entscheidung	61
e) Kontrolle	62
3. Zusammenfassung	62
III. Gesetzesvollzug als eigene Tätigkeit des Staates	62
1. Behördlicher Gesetzesvollzug als Grundlage des Verwaltungsrechts	63
2. Das allgemeine Polizeirecht als Musterbeispiel des behördlichen Vollzugsmodells	64
3. Gründe für die starke Relevanz des behördlichen Vollzugsmodells im Recht der Gefahrenabwehr	65
a) Gefahrenabwehr als Ausdruck des Staatszwecks „Bewahrung der inneren Sicherheit“	65
b) Das Erfordernis durchsetzungsfähiger Gewalt	66
c) Zeitliche und sachliche Rahmenbedingungen der Vollzugsent- scheidung	66
IV. Überleitung zum behördlichen Vollzug im Bundes-Immissionsschutzge- setz	67

§ 3 Behördlicher Vollzug im anlagenbezogenen Immissionsschutz des Bundes- Immissionsschutzgesetzes	68
A. Immissionsschutz als regulatives Ordnungsrecht	68
I. Das Schutzprinzip	69
1. Gesetzliche Verankerung	69
2. Sicherheitsrechtliche Struktur	70
II. Das Vorsorgeprinzip	71
1. Gesetzliche Verankerung	71
2. Inhaltliche Zielrichtung.....	72
a) Risikovorsorge	72
aa) Gefahr und Risiko	73
(1) Risikovorsorge unterhalb der Schwelle praktischer Vor- stellbarkeit.....	73
(2) Risikovorsorge unterhalb der Schädlichkeitsschwelle	74
bb) Inhalt der Risikovorsorge	75
cc) Grenzen der Risikovorsorge: Restrisiken	76
b) Ressourcenvorsorge	77
c) Verhältnis von Risiko- und Ressourcenvorsorge	78
III. Zusammenfassung: Schutz und Vorsorge als materielle Leitgedanken des Gesetzes	79
B. Der behördliche Vollzug nach dem BImSchG	80
I. Genehmigungsbedürftige Anlagen	81
1. Eröffnungskontrolle: Der behördliche Gesetzesvollzug im Wege der präventiven Kontrollerlaubnis.....	81
a) Behördliche Sachverhaltsermittlung	82
aa) Informationen über die Anlage selbst und ihren Betrieb	83
bb) Informationen über Schutz- und Vorsorgemaßnahmen	84
cc) Informationen zur Störfallsicherheit	84
dd) Informationen zur Behandlung der Abfälle	85
ee) Informationen zur Wärmenutzung.....	85
ff) Informationen zur Umweltverträglichkeit	85
gg) Weitergehende Informationen	86

hh) Immissionsprognose	87
b) Konkretisierung der gesetzlichen Anforderungen.....	88
aa) Konkretisierungen der Anforderungen für den Normalbetrieb. 88	
(1) Schutzprinzip	88
(a) Luftverunreinigungen	89
(b) Lärm	91
(c) Sonstige schädliche Umwelteinwirkungen	91
(d) Sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Beeinträchtigungen	92
(2) Vorsorgeprinzip	92
(a) Luftverunreinigungen	92
(b) Lärm	94
(c) Sonstige schädliche Umwelteinwirkungen	94
(d) Vorsorge bei der Abfallbehandlung und der Wärmenutzung	94
bb) Konkretisierung der Anforderungen im Hinblick auf Störfälle	94
cc) Konkretisierung sonstiger Genehmigungserfordernisse	95
dd) Zusammenfassung	96
c) Subsumtion und Entscheidung.....	96
aa) Subsumtion.....	96
bb) Entscheidung: Erteilung oder Versagung der Genehmigung....	97
d) Durchsetzung der Entscheidung.....	98
2. Befolgungskontrolle: Behördlicher Gesetzesvollzug durch Anlagenüberwachung	98
a) Sachverhaltsermittlung.....	99
b) Konkretisierung der gesetzlichen Anforderungen.....	100
c) Subsumtion und Entscheidung.....	100
aa) Nachträgliche Anordnungen.....	101
bb) Betriebsuntersagung, Stilllegung und Beseitigung	101
cc) Aufhebung der Genehmigung	101
II. Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen	102
1. Eröffnungskontrolle	102

a) Eröffnungskontrolle aufgrund nicht-immissionsschutzrechtlicher Vorschriften	103
b) Die Baumusterprüfung für Baumaschinen nach der 15. BImSchV	103
c) Sonstige Fälle.....	104
2. Befolgungskontrolle.....	105
a) Sachverhaltsermittlung.....	105
b) Konkretisierung der gesetzlichen Anforderungen.....	106
aa) Rechtsverordnungen.....	106
(1) Immissionswerte	107
(2) Emissionswerte	108
(3) Technische und betriebsbezogene Anforderungen.....	109
bb) Verwaltungsvorschriften	110
cc) Einzelfallkonkretisierung	110
c) Subsumtion und Entscheidung.....	110
aa) Anordnungen im Einzelfall	111
bb) Betriebsuntersagung	111
d) Durchsetzung der Entscheidung.....	111
III. Zusammenfassung	111

Zweiter Teil

**Die Grenzen des behördlichen Vollzugsmodells -
Vollzugsdefizite und Privatisierungspotentiale**

§ 4 Schwächen des ordnungsrechtlichen Modells - Vollzugsdefizite	113
A. Der Begriff des Vollzugsdefizits	113
B. Gründe und Erscheinungsformen von Vollzugsdefiziten	115
I. Objektiv-sachbezogene Vollzugshemmnisse	116
1. Personalmangel	116
2. Mangel an Fachkenntnissen	116
3. Mangelnde technische Ausstattung	118
II. Subjektiv-motivationsbezogene Vollzugshemmnisse	118

C.	Auswirkungen auf die einzelnen Elemente des Vollzugsprozesses.....	121
I.	Ebene der Sachverhaltsermittlung.....	121
II.	Ebene der Gesetzeskonkretisierung.....	123
III.	Ebene der Subsumtion und Entscheidung.....	125
IV.	Ebene der Durchsetzung.....	126
D.	Zusammenfassung.....	126
I.	Defizite im genehmigungsabhängigen Vollzug.....	126
II.	Defizite im genehmigungsunabhängigen Vollzug.....	127
III.	Der zeitliche Faktor.....	128
§ 5	Privatisierung als Alternative zum behördlichen Vollzug.....	130
A.	Die Privatisierungsdebatte.....	130
B.	Der Begriff des Privaten.....	131
C.	Arten der Privatisierung.....	132
I.	Formelle oder Organisationsprivatisierung.....	133
II.	Materielle oder Aufgabenprivatisierung.....	133
III.	Funktionale Privatisierung.....	136
IV.	Vermögensprivatisierung.....	139
V.	Mischformen.....	139
D.	Gründe für Privatisierungen.....	140
I.	Ordnungspolitische Gründe.....	140
1.	Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Staates.....	141
2.	Sicherung gesellschaftlicher Freiräume.....	141
3.	Politisch-weltanschauliche Hintergründe.....	142
4.	Schwerpunktbereiche ordnungspolitisch motivierter Privatisierungen.....	143
II.	Finanzpolitische Gründe.....	144
1.	Aktivierung externen Kapitals.....	144
2.	Abbau von Defiziten.....	145
III.	Gründe der Effizienzsteigerung und der Vollzugsverbesserung.....	146
E.	Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Privatisierung.....	148
I.	Die Privatisierungsunfähigkeit „originärer“ Staatsaufgaben.....	149

Inhaltsverzeichnis

15

II. Der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG.....	150
III. Die Vorschriften über die Verteilung der Verwaltungskompetenzen (Art. 87 ff. GG).....	151
IV. Das Demokratieprinzip	152
V. Das Sozialstaatsprinzip	153
VI. Der Vorbehalt des Gesetzes	154
VII. Haushaltsrechtliche Vorschriften	156
VIII. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht	157
IX. Grundrechtliche Aspekte.....	158
1. Grundrechte als Eingriffsschranken.....	158
2. Grundrechte als staatliche Schutzverpflichtungen	159
X. Die Staatszielbestimmung Umweltschutz in Art. 20 a GG	161
XI. Fazit	161
F. Privatisierung im Immissionsschutz	162

Dritter Teil

Der Einsatz Privater im geltenden Immissionsschutzrecht

§ 6 Vorbemerkung: Systematik der Darstellung	165
§ 7 Die Beteiligung Privater an der Eröffnungskontrolle genehmigungsbedürftiger Anlagen	170
A. Die Pflicht des Betreibers zur Vorlage der Antragsunterlagen	170
B. Die Geltendmachung von Einwendungen durch Dritte	172
C. Der Einsatz von Sachverständigen	174
I. Begriff und Wesen des Sachverständigen.....	174
II. Verhältnis zum Amtsermittlungsgrundsatz.....	175
1. Inhalt des Amtsermittlungsgrundsatzes nach § 24 Abs. 1 VwVfG....	176
2. Eigene Erkenntnismittel der Behörde	177
3. Rückgriff auf die Erkenntnismittel anderer Behörden.....	177
III. Erscheinungsformen und Voraussetzungen des Sachverständigeneinsatzes.....	180

1. Behördliche Gutachten.....	180
a) Erforderliche Gutachten gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 der 9. BImSchV	180
b) Gutachten zur Verfahrensbeschleunigung gemäß § 13 Abs. 1 Satz 4 der 9. BImSchV.....	182
2. Privatgutachten.....	184
a) Einfache Privatgutachten gemäß § 13 Abs. 2 Satz 1 der 9. BImSchV	184
b) Qualifizierte Privatgutachten gemäß § 13 Abs. 2 Satz 2 der 9. BImSchV	185
IV. Anforderungen an die Sachverständigenbestellung.....	186
1. Besondere Sachkunde	186
2. Unabhängigkeit und Unparteilichkeit	187
3. Die als Sachverständige in Frage kommenden Rechtssubjekte.....	187
4. Der präzise Gutachtauftrag	188
V. Fallgruppen der Sachverständigentätigkeit	190
1. Ermittlungen zur Anlage selbst.....	190
2. Ermittlungen zu den anlagenexternen Sachverhaltsumständen.....	191
3. Erstellung und Überprüfung von Sachverhaltsprognosen.....	192
4. Sachverständigeneinsatz bei der Gesetzeskonkretisierung.....	194
a) Stellung von Schädlichkeitsprognosen	194
b) Bestimmung des „Stands der Technik“.....	195
5. Überprüfung der Sicherheitsanalyse	196
VI. Der Einsatz von Sachverständigen als Element der Privatisierung	197
D. Privates Verfahrensmanagement	198
I. Begriff und Verhältnis zum Sachverständigeneinsatz.....	198
II. Gesetzliche Grundlagen für ein privates Verfahrensmanagement.....	201
1. § 2 Abs. 2 Satz 3 Nr. 5 und § 13 Abs. 1 Satz 4 der 9. BImSchV als normative Anknüpfungspunkte.....	201
2. Verhältnis zwischen den Vorschriften.....	203
III. Mögliche Träger eines privaten Verfahrensmanagements.....	206
IV. Gegenstände eines privaten Verfahrensmanagements.....	206
1. Beratung des Antragstellers im Hinblick auf die Antragstellung	207

2. Prüfung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen.....	209
3. Beratung der Behörde hinsichtlich der Beauftragung von Sachverständigen	210
4. Beteiligung anderer Behörden.....	211
5. Vorbereitung, Durchführung und Auswertung des Erörterungstermins.....	211
6. Vorbereitung eines Entscheidungsentwurfs	213
7. Zusammenfassung	214
V. Privates Verfahrensmanagement als Element der Privatisierung	214
E. Beleihung im Genehmigungsverfahren	215
§ 8 Die Beteiligung Privater an der Befolgungskontrolle genehmigungsbedürftiger Anlagen.....	217
A. Anzeigepflichten des Betreibers	218
I. Anzeigepflichten nach § 15 BImSchG	218
II. Fortschreibung der Sicherheitsanalyse und des Verzeichnisses gefährlicher Stoffe gemäß §§ 8 und 6 Abs. 3 der Störfall-Verordnung.....	219
III. Weitere Mitteilungspflichten auf verordnungsrechtlicher Basis	220
IV. Einordnung unter Privatisierungsgesichtspunkten	221
B. Einzelne Maßnahmen der Anlagenüberwachung	222
I. Ermittlungen durch behördlich Beauftragte	223
II. Betreiber-eigene Überwachung	225
1. Begriffe: Betreiber-eigene Überwachung und Eigenüberwachung	225
2. Messungen	226
a) Messungen durch betreiberbestellte Dritte.....	226
aa) Gesetzliche Grundlagen.....	226
(1) Messungen aufgrund einer Anordnung der Überwachungsbehörde nach §§ 26, 28 BImSchG	226
(2) Messungen aufgrund verordnungsrechtlicher Verpflichtung	227
(3) Messungen aufgrund einer Auflage zum Genehmigungsbescheid.....	228
bb) Umfang der Ermittlungen.....	229

cc)	Durchführung durch bekanntgegebene Stellen im Sinne des § 26 BImSchG	229
dd)	Weitergabe der Meßergebnisse an die Überwachungsbehörde	230
b)	Kontinuierliche Messungen durch Meßgeräte	231
aa)	Gesetzliche Grundlagen	231
	(1) Kontinuierliche Messungen aufgrund einer Anordnung der Überwachungsbehörde nach § 29 Abs. 1 BImSchG	231
	(2) Kontinuierliche Messungen aufgrund verordnungsrechtlicher Verpflichtung	232
	(3) Kontinuierliche Messungen aufgrund einer Auflage zum Genehmigungsbescheid	232
bb)	Umfang der Ermittlungen	233
cc)	Qualitätssicherung der Meßergebnisse durch Einbaukontrollen, Kalibrierung und Funktionsprüfung	233
dd)	Weitergabe der Meßergebnisse an die Überwachungsbehörde	234
c)	Eigenüberwachung im engeren Sinne	234
aa)	Messungen durch den Immissionsschutzbeauftragten nach § 28 Satz 2 BImSchG	234
bb)	Periodische Messungen durch den Betreiber nach § 15 der 17. BImSchV	235
cc)	Periodische Messungen durch den Betreiber nach Ziffer 3.2.4 TA Luft	236
3.	Sicherheitstechnische Prüfungen	236
a)	Sicherheitstechnische Prüfungen durch betreiberbestellte Dritte	236
aa)	Sicherheitstechnische Prüfungen aufgrund einer Anordnung der Überwachungsbehörde nach § 29 a Abs. 1 BImSchG	236
bb)	Sicherheitstechnische Prüfungen aufgrund einer Auflage zum Genehmigungsbescheid	238
b)	Sicherheitstechnische Eigenüberwachung	239
aa)	Eigenüberwachung aufgrund einer behördlichen Gestattung nach § 29 a Abs. 1 Satz 2 BImSchG	239
	(1) Eigenüberwachung durch den Störfallbeauftragten	239
	(2) Eigenüberwachung durch sachverständige Betriebsangehörige nach Maßgabe des technischen Sicherheitsrechts	240

bb) Eigenüberwachung aufgrund normativer Verpflichtung	241
cc) Eigenüberwachung aufgrund einer Auflage zum Genehmigungsbescheid	242
III. Einordnung unter Privatisierungsgesichtspunkten	242
C. Die Pflicht zur Abgabe einer Emissionserklärung nach § 27 BImSchG.....	243

§ 9 Die Beteiligung Privater an der Kontrolle nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen	246
A. Private Funktionen im Rahmen von Eröffnungsprüfungen.....	246
I. Die Übereinstimmungsprüfung für Rasenmäher nach § 4 Abs. 2 der 8. BImSchV	247
II. Die Herstellerbescheinigung für Öl- und Gasheizungsanlagen nach § 7 Abs. 2 u. 3 der 1. BImSchV	248
III. Die EWG-Baumusterprüfung für Baumaschinen nach § 4 der 15. BImSchV	248
B. Private Mitwirkung bei der Befolgungskontrolle	250
I. Anzeigepflichten des Betreibers	251
II. Überwachung durch behördlich Beauftragte	252
III. Die Überwachung von Kleinf Feuerungsanlagen durch den Bezirksschornsteinfegermeister nach der 1. BImSchV	253
1. Gegenstand und Durchführung der Messungen	253
2. Der Bezirksschornsteinfegermeister als Beliehener	254
3. Aufspaltung der Vollzugsentscheidungskompetenzen	254
IV. Betreiber eigene Überwachung	256
1. Messungen	256
a) Messungen durch betreiberbestellte Dritte.....	256
aa) Messungen aufgrund einer behördlichen Anordnung nach § 26 BImSchG	256
bb) Messungen aufgrund verordnungsrechtlicher Verpflichtung ..	257
b) Kontinuierliche Messungen durch Meßgeräte	259
aa) Kontinuierliche Messungen aufgrund einer behördlichen Anordnung nach § 29 Abs. 2 BImSchG	259
bb) Kontinuierliche Messungen aufgrund verordnungsrechtlicher Verpflichtung.....	260

2. Technische Prüfungen	260
a) Technische Prüfungen aufgrund einer behördlichen Anordnung...	261
b) Technische Prüfungen aufgrund verordnungsrechtlicher Verpflichtung.....	261
3. Einordnung unter Privatisierungsgesichtspunkten	263
§ 10 Private Normung.....	264
A. Private Mitwirkung an der staatlichen Gesetzeskonkretisierung	265
I. Die Anhörung der beteiligten Kreise beim Erlaß untergesetzlicher Konkretisierungsvorschriften gemäß § 51 BImSchG.....	265
II. Private Mitwirkung in staatlich institutionalisierten Gremien ohne Normsetzungsfunktion.....	269
1. Die Störfall-Kommission nach § 51 a BImSchG	270
2. Der Technische Ausschuß für Anlagensicherheit nach § 31 a BImSchG.....	271
3. Sonstige Beratungsgremien.....	272
B. Private Normung außerhalb des staatlichen Bereichs.....	273
I. Private Normungsverbände, insbesondere DIN und VDI.....	273
II. Ablauf der Normungstätigkeit.....	274
III. Inhalt der Normungstätigkeit.....	274
IV. Die Wirkung privater Normwerke.....	275
1. Verbindlichkeit infolge staatlicher Rezeption	275
2. Keine weitergehende rechtliche Bindungswirkung.....	276
C. Zusammenfassung	277
§ 11 Indirekte Vollzugsunterstützung durch organisatorische Maßnahmen im betrieblichen Umfeld	278
A. Grundüberlegungen zur Vollzugsrelevanz betriebsorganisatorischer Maßnahmen	278
B. Die immissionsschutzrechtlichen Betriebsbeauftragten.....	281
I. Erscheinungsformen: Immissionsschutzbeauftragter und Störfallbeauftragter	281
II. Die Pflicht des Anlagenbetreibers zur Bestellung von Betriebsbeauftragten.....	282

III. Der Status der Betriebsbeauftragten	283
IV. Aufgaben der Betriebsbeauftragten	285
1. Der Immissionsschutzbeauftragte	285
a) Initiativ- und Innovationsfunktion	286
b) Kontroll- und Überwachungsfunktion	287
c) Informations- und Kommunikationsfunktion	289
d) Repräsentationsfunktion	290
2. Der Störfallbeauftragte	291
a) Initiativ- und Innovationsfunktion	291
b) Kontroll- und Überwachungsfunktion	292
c) Informationsfunktion	293
d) Repräsentationsfunktion	294
C. Die Benennung eines Immissionsschutzverantwortlichen in der Unternehmense leitung nach § 52 a Abs. 1 BImSchG	294
D. Die Pflicht zur Erstellung und Fortschreibung einer Sicherheitsanalyse nach §§ 7 und 8 der Störfall-Verordnung	296
E. Die allgemeine Pflicht zur immissionsschutzsichernden Betriebsorganisation und zur Mitteilung hierüber nach § 52 a Abs. 2 BImSchG	298
I. Die Betreiberpflicht zur immissionsschutzsichernden Betriebsorganisa- tion	299
II. Der Zweck der Mitteilungspflicht	300
1. Instrument der betrieblichen Eigenkontrolle	300
2. Hilfsmittel der behördlichen Überwachung	300
III. Umfang und Inhalt der Mitteilung	302
 § 12 Betrachtung und Ausblick	 304
 Literaturverzeichnis	 309
 Sachverzeichnis	 320

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
AbfG	Abfallgesetz
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv für Öffentliches Recht
Art.	Artikel
BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
Bd.	Band
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
DB	Der Betrieb
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
d.h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
etc.	et cetera
f. / ff.	folgende / fortfolgende
Fn.	Fußnote

GenVwV NW	Verwaltungsvorschrift des Landes Nordrhein-Westfalen zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GK	Gemeinschafts-Kommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz
GSG	Gerätesicherheitsgesetz
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
JZ	Juristenzeitung
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
LAI	Länderausschuß für Immissionsschutz
LHO	Landeshaushaltsordnung
MEPoG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVBL	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter
OVG	Oberverwaltungsgericht
PolGNW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
S.	Seite
Sp.	Spalte

SchornstFG	Schornsteinfegergesetz
StrSchVO	Strahlenschutzverordnung
Tz.	Teilziffer
u.	und
u.a.	und andere
UGB-AT	Umweltgesetzbuch-Allgemeiner Teil
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UTR	Umwelt- und Technikrecht
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VbF	Verordnung über brennbare Flüssigkeiten
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
z.B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
zit.	zitiert
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einleitung und Gang der Untersuchung

Privatisierung hat Konjunktur. Nachdem der staatliche Aufgabenbestand im Laufe der Jahrzehnte stetig angewachsen ist, der „Nachtwächterstaat“ des 19. Jahrhunderts sich immer mehr zum allzuständigen Dienstleistungsunternehmen für Aufträge aller Art gewandelt hat, scheint das Pendel zum Ausgang unseres Jahrhunderts wieder zurückzuschlagen. Die Privatisierungen bei Post und Bahn sind nur die symbolträchtigsten und in der Öffentlichkeit am meisten registrierten Erscheinungsformen einer Entwicklung, die auf sehr viel breiterer Front darangeht, den Umfang der Staatstätigkeit zu vermindern. Aus der Beobachtung heraus, daß das quantitative Wachstum der Staatsaufgaben oftmals mit einer qualitativen Effektivitätsminderung der staatlichen Aufgabenerfüllung einhergegangen ist und in Teilbereichen schon jetzt die Grenze der staatlichen Leistungsfähigkeit erreicht scheint, geht der Trend zu einer Beschränkung des Aufgabenwildwuchses. Die Losung heißt: Zurückverlagerung der Tätigkeiten vom Staat auf die Gesellschaft, vom öffentlichen Funktionsträger zum Privaten, oder in der Version eines griffigen Slogans: „Mehr Markt - weniger Staat“. Geschichtliche Erfahrungen stehen bei diesen Überlegungen Pate. Das langjährig erfolgreiche Modell der Marktwirtschaft - bei dem man freilich nicht vergessen sollte, daß es seinen Erfolg auch und gerade der Koppelung mit dem Attribut „sozial“ verdankt - und die jüngsten Erfahrungen mit dem Versagen der staatssozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung stützen die Vermutung, daß Eigenverantwortlichkeit und Eigeninitiative des Einzelnen das Gemeinwohl mitunter stärker zu befördern vermögen als staatliches Reglement. Dabei kann freilich die Kontroll- und Ausgleichsfunktion des Staates gegenüber dem freien Walten der gesellschaftlichen Kräfte nicht völlig aufgehoben werden, und genau an dieser Stelle befindet sich die Hauptkampflinie in der derzeitigen Privatisierungsdiskussion: wieviel Privatisierung ist möglich und wünschenswert, um die geforderte Staatsentlastung und Marktförderung zu bewirken, und wieviel Staat ist nötig, um eventuelle Fehlentwicklungen aufzufangen und korrigieren zu können? Gerade in der Frage dieser Wünschbarkeiten klaffen die verschiedenen politischen, ökonomischen und soziologischen Vorstellungen so weit auseinander, daß eine Fortsetzung der intensiven Debatte über Privatisierungen bis auf weiteres gesichert erscheint.

Erfreut sich das Thema also in neuerer Zeit auch besonderer Aktualität, so ist die Privatisierung staatlicher Aufgaben doch kein völliges Novum. Vielmehr existieren schon seit längerem in den verschiedensten Bereichen Regelungen, die eine Beteiligung Privater an der Erfüllung staatlicher Aufgaben oder doch

zumindest deren Durchführung in privatrechtlichen Rechtsformen zum Gegenstand haben. Das betrifft in erster Linie die sogenannte Leistungsverwaltung, und dort vor allem den kommunalen Bereich. Wo es um die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge geht, wie um Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Abfall- und Abwasserbeseitigung, oder wo die Kommunen kulturelle, sportliche oder soziale Einrichtungen zur Verfügung stellen, sind privatrechtliche Organisationsformen sowie auch die Einschaltung privater Dritter in den jeweiligen Leistungsvorgang anerkannt und in mannigfaltiger Art und Weise üblich. Die Privatisierung von Verwaltungsaufgaben als realer Vorgang hat dort einen festen Standort. Auf Bundesebene gehören auch die jüngst durchgeführten Privatisierungen bei Post und Bahn in diesen Zusammenhang. Hingegen ist im Bereich der klassischerweise vom Ordnungsrecht bestimmten Eingriffsverwaltung die Mitwirkung Privater an der hoheitlichen Aufgabenerfüllung vom Grundsatz her eine Ausnahmeerscheinung. Sehr viel stärker als im Leistungssektor wird dort die Erfüllung staatlicher Aufgaben noch ausschließlich durch „staatseigene“ Kräfte in den typischen Handlungsformen der staatlichen Verwaltung durchgeführt. Jedoch existieren auch insoweit schon Ansätze zu einer Einbindung privater Funktionsträger in die staatliche Tätigkeit, wie sich etwa an den Rechtsfiguren des Beliehenen und des Verwaltungshelfers ablesen läßt. Geht es also um die Frage, inwieweit staatliche Aufgaben von Privaten wahrgenommen werden können, so müssen letztlich alle Bereiche des öffentlichen Lebens in die Betrachtung mit einbezogen werden.

Dieser generelle Befund gilt für das Umweltrecht in gleicher Weise. Die Privatisierungsdiskussion ist auch dort in vollem Gange, wobei die Besonderheit besteht, daß das Kooperationsprinzip, also das Zusammenwirken staatlicher und privater Umweltschutzbemühungen, längst als eine der tragenden Säulen des deutschen Umweltrechts anerkannt ist. Privatisierung heißt daher auch, dieses Kooperationsverhältnis immer wieder neu zu bestimmen und neue Akzente im Verhältnis der beiden komplementären Bereiche zu setzen. Das betrifft vor allem die Relation zwischen den staatlichen Umweltschutzbehörden und der privaten Wirtschaft, wo der Topos der Eigenverantwortlichkeit der Industrie für die umweltschutzrechtlichen Belange neuerdings wieder verstärkte Aufmerksamkeit genießt. Fragen des innerbetrieblichen Umweltschutzes und des Managements sind in letzter Zeit mehrfach Gegenstand gesetzlicher Regelungen und intensiver wissenschaftlicher Auseinandersetzungen gewesen. Die Einführung des § 52 a BImSchG im Jahre 1990, der die Schaffung einer umweltschutzsichernden Betriebsorganisation voraussetzt, sowie die 1993 erlassene Umwelt-Audit-Verordnung der Europäischen Union, die die freiwillige Teilnahme von Unternehmen an einem Auditing- und Controlling-System vorsieht, welches insbesondere den Aufbau eines innerbetrieblichen Umweltmanagements zum Gegenstand hat, sind deutlicher Ausdruck dieser neuen Schwerpunkte.

Daneben speist sich die Reformdiskussion im Umweltrecht (und nicht nur dort) aus einer zweiten Quelle: dem Ziel der Deregulierung. Mit der staatlichen Aufgabenvermehrung ist auch ein Anstieg der Normendichte einhergegangen. Die positivistische deutsche Rechtstradition, die in ihren extremsten Ausprägungen dazu neigt, möglichst jede denkbare Fallkonstellation normativ zu regulieren, hat mittlerweile dazu geführt, daß in komplizierten Rechtsbereichen, wie etwa dem Umweltrecht, die schiere Masse der zu beachtenden Vorschriften zum Problem geworden ist. Die Wirtschaft beklagt, zu lange Genehmigungsverfahren und ein unüberschaubares Normengeflecht bewirkten eine Abschnürung unternehmerischer Initiative und beschädigten den „Standort Deutschland“. Beschleunigungs- und Vereinfachungsvorschläge gehören daher ebenfalls zum Standardrepertoire jeder Debatte zur Umweltgesetzgebung, und regelmäßig wird im Zusammenhang mit alternativen Möglichkeiten des Umweltschutzes die Bedeutung der privaten Eigenverantwortung anstelle bürokratischer Bevormundung propagiert. Weitergehende Vorschläge für strafrechtliche, steuer- und wirtschaftspolitische Anreicherungen des umweltschutzrechtlichen Instrumentariums runden das Bild der laufenden Diskussion ab. Die Auswirkungen dieser Neuorientierung des Umweltschutzes in Richtung auf ein ganzheitliches, medienübergreifendes, aus Elementen direkter wie indirekter Steuerung bestehendes System umweltschützender Regelungen sind noch nicht recht abzusehen; vieles ist noch im Fluß. Eines aber scheint sicher: auch und gerade im Umweltrecht werden zukünftig neue Mechanismen privater Funktionalität zu den Instrumenten des traditionellen Rechts hinzutreten und sie teilweise ablösen, teilweise ergänzen.

Es sollte jedoch im Schwunge der engagiert geführten, wenngleich weitgehend (noch) rechtspolitischen Diskussion über die alternativen Steuerungsmöglichkeiten nicht übersehen werden, daß bereits das geltende Recht über vielfältige Möglichkeiten verfügt, private Verantwortung für die Umwelt in Anspruch zu nehmen und private Kapazitäten für die Zwecke des Umweltschutzes nutzbar zu machen. Die bereits genannten Aufgabenfelder der Abfallentsorgung und der Abwasserbeseitigung bieten hierfür Anschauungsmaterial. Bei ihnen handelt es sich um Teilgebiete des Umweltrechts, die gleichzeitig unter die Leistungsverwaltung gerechnet werden können, und bei denen demgemäß die Privatisierungstendenzen schon relativ weit fortgeschritten sind. Die Einrichtung des „Dualen Systems Deutschland“ (DSD, besser bekannt unter der Bezeichnung des Umwelt-Logos „Grüner Punkt“), eines eigenständigen Entsorgungssystems für diejenigen Abfälle, deren Entsorgung nach der Verpackungsverordnung der Privatwirtschaft obliegt, markiert einen vorläufigen Höhepunkt in diesem Sektor. Gleichzeitig haben sich dort allerdings auch deutlich die Grenzen derartiger Steuerungsmöglichkeiten gezeigt.

Demgegenüber sind die privaten Tätigkeiten und Funktionen im ordnungsrechtlichen Umweltrecht bislang eher im Hintergrund geblieben und auch