

Schriften zum Umweltrecht

Band 110

Die Umsetzung des Umwelt-Audit-Rechts

Unter besonderer Berücksichtigung
des Umweltgutachters

Von

Ullrich Kämmerer



Duncker & Humblot · Berlin

ULLRICH KÄMMERER

Die Umsetzung des Umwelt-Audit-Rechts

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 110

Die Umsetzung des Umwelt-Audit-Rechts

Unter besonderer Berücksichtigung
des Umweltgutachters

Von

Ullrich Kämmerer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kämmerer, Ullrich:

Die Umsetzung des Umwelt-Audit-Rechts : unter besonderer Berücksichtigung
des Umweltgutachters / Ullrich Kämmerer. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 110)

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 2000

ISBN 3-428-10379-3

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-10379-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

O Axel Voigt

Inhaltsübersicht

Einleitung	13
-------------------------	----

Erster Teil

Systematik des Umwelt-Audits

§ 1 Einführung in das Umwelt-Audit-Recht	15
§ 2 Beteiligte des Umwelt-Audits	20
§ 3 Ablauf des Umwelt-Audits	29

Zweiter Teil

Rechtsverhältnis des Umweltgutachters zur Zulassungsstelle

§ 1 Rechtspersönlichkeit des im Inland zugelassenen Umweltgutachters	38
§ 2 Notifizierung und Aufsicht über den im Ausland zugelassenen Umweltgutachter	55

Dritter Teil

Materielle Prüfungspflichten einzelner Beteiligter

§ 1 Materielle Prüfungspflichten des Umweltbetriebsprüfers	64
§ 2 Materielle Prüfungspflichten des Umweltgutachters	73
§ 3 Materielle Prüfungspflichten der Zulassungsstelle	97
§ 4 Materielle Prüfungspflichten der Registrierungsstelle	99

Vierter Teil

Umwelt-Audit und Informationstransfer

§ 1 Zugriff Dritter auf Unternehmensdaten: Umwelt-Audit-Recht und seine Schranken	112
§ 2 Informationstransfer bei Anwendung des UIG	145
§ 3 Zugriff des Umweltgutachters auf ordnungsrechtliche Informationen	156
Zusammenfassung und Ausblick	170

Anhang	175
---------------------	-----

Literaturverzeichnis	180
-----------------------------------	-----

Sachwortverzeichnis	190
----------------------------------	-----

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
-------------------------	----

Erster Teil

Systematik des Umwelt-Audits

§ 1 Einführung in das Umwelt-Audit-Recht	15
A. Geschichtliche Entwicklung und politisches Ziel	15
B. Das Umwelt-Audit-Recht im Überblick	16
C. Teilnahmevoraussetzungen	18
§ 2 Beteiligte des Umwelt-Audits	20
A. Unternehmen mit einem oder mehreren Standorten	20
B. Prüfer	21
I. Betriebsprüfer	21
II. Umweltgutachter	23
C. Beteiligte des Zulassungssystems	25
I. Zulassungsstelle	25
II. Widerspruchsausschuß	26
III. Umweltgutachterausschuß	26
D. Registrierungsstelle	27
E. Sonstige Beteiligte	28
§ 3 Ablauf des Umwelt-Audits	29
A. Prüfungsvorbereitung	30
I. Festlegung der betrieblichen Umweltpolitik	30
II. Durchführung der Umweltprüfung	31
III. Schaffung von Umweltzielen und des Umweltprogramms	31
IV. Einrichtung eines Umweltmanagementsystems	33
B. Prüfungs- und Publizitätshandlungen	33
I. Umweltbetriebsprüfung	33
II. Erstellung der Umwelterklärung	34
III. Begutachtung mit anschließender Validierung der Umwelterklärung	35
IV. Eintragung des Standorts in das Standortregister	36
V. Veröffentlichung der Umwelterklärung	36
C. Betriebsprüfungszyklen	37

*Zweiter Teil***Rechtsverhältnis des Umweltgutachters zur Zulassungsstelle**

§ 1	Rechtspersönlichkeit des im Inland zugelassenen Umweltgutachters ..	38
	A. Der Umweltgutachter als Beliehener	40
	I. Voraussetzungen der Beleihung in Literatur und Rechtsprechung	40
	II. Mögliche Beleihungsakte	42
	B. Übertragung öffentlich-rechtlicher Aufgaben auf den Umweltgutachter durch Zulassungs-Verwaltungsakt	44
	I. Selbständiger Anteil des Umweltgutachters an Ausübung von Verwaltungskompetenz in Zusammenhang mit der Registrierungsstelle	44
	II. Selbständiger Anteil des Umweltgutachters an Ausübung von Verwaltungskompetenz in Zusammenhang mit der Umweltbehörde	46
	C. Gesichtspunkte außerhalb des Zulassungs-Verwaltungsakts	49
	I. Der Umweltgutachter im Vergleich zu verschiedenen Sachverständigen	49
	II. Vereinbarung zwischen Umweltgutachter und Unternehmen gemäß Anhang III. B., Nr. 2 UAVO	51
	III. Verhältnis zu einzelstaatlichen, europäischen und internationalen Normen (Art. 12 UAVO)	52
§ 2	Notifizierung und Aufsicht über den im Ausland zugelassenen Umweltgutachter	55
	A. Rechtslage	55
	I. Notifizierung des Umweltgutachters	55
	II. Aufsicht nach erfolgter Notifizierung	57
	B. Mögliche Wirkungen des Art. 6 VII UAVO sowie der deutschen Ausführungsnormen	58
	I. Fachkunde des Umweltgutachters	58
	II. Funktionstüchtigkeit des Umwelt-Audit-Systems	60
	C. Ergebnis und Verbesserungsvorschläge	61

*Dritter Teil***Materielle Prüfungspflichten einzelner Beteiligter**

§ 1	Materielle Prüfungspflichten des Umweltbetriebsprüfers	64
	A. Pflichtenrahmen nach der UAVO	64
	I. „Gründe“ und Artikelteil	64
	II. Anhang	66
	B. Einhaltung aller umweltrechtlichen Vorschriften als materielle Prüfungspflicht	68

I. Artikelteil der UAVO	68
II. Anhang II. UAVO	69
C. Ergebnis und Verbesserungsvorschläge	72
§ 2 Materielle Prüfungspflichten des Umweltgutachters	73
A. Problemstellung	73
B. Der Prüfungskatalog des Art. 4 Abs. 5 (a) bis (d) UAVO	73
I. Absatz 5 (a): Umweltpolitik	73
II. Absatz 5 (b): Umweltmanagementsystem und Umweltprogramm	74
1. Bestehen von Umweltmanagementsystem und Umweltprogramm	75
2. Anwendung von Umweltmanagementsystem und Umweltprogramm	75
III. Absatz 5 (c): Umweltprüfung und -betriebsprüfung	76
IV. Absatz 5 (d): Umwelterklärung	80
V. Ergebnis und Verbesserungsvorschläge	80
C. Einhaltung aller umweltrechtlichen Vorschriften als materielle Prüfungspflicht	82
I. Rechtslage	82
1. UAVO sowie deutsche Ausführungsnormen	82
2. Meinungsstand in der Literatur zur Rechtslage (mit Übersicht zum Meinungsstand in der Literatur)	87
3. Gefahren einer unklaren Rechtslage	87
4. Umwelt-Audit und Umweltrecht	90
II. Einhaltung aller umweltrechtlichen Vorschriften als Validierungsvoraussetzung und seine Wirkungen	91
1. Kostenanstieg	91
2. Besondere Härten im Einzelfall	92
3. Akzeptanz in der Bevölkerung	92
4. Wertigkeit der Teilnahmeerklärung im Verhältnis zu Geschäftspartnern	93
III. Systemprüfungstheorie und Sachprüfungstheorie	94
IV. Ergebnis und Verbesserungsvorschläge	95
§ 3 Materielle Prüfungspflichten der Zulassungsstelle	97
§ 4 Materielle Prüfungspflichten der Registrierungsstelle	99
A. Zum Verständnis des Art. 8 I 1 UAVO	99
I. Auslegung	99
1. Grammatische Auslegung	100
2. Historische Auslegung	101
3. Teleologische Auslegung	102
II. Meinungen zum Verständnis des Art. 8 I UAVO	104
1. Literatur	104

2. Beteiligte des nationalen Gesetzgebungsverfahrens	106
3. Rat und Kommission der europäischen Gemeinschaften	107
III. Ergebnis	108
B. Zum Verständnis des Art. 8 III, 2. Hs UAVO	108
I. Grammatische Auslegung	108
II. Historische und teleologische Auslegung	110
III. Ergebnis	110
C. Zum Verständnis des Art. 8 IV UAVO	110

Vierter Teil

Umwelt-Audit und Informationstransfer

§ 1 Zugriff Dritter auf Unternehmensdaten: Umwelt-Audit-Recht und seine Schranken	112
A. Unerwünschter Informationstransfer durch die Umwelterklärung	113
B. Unerwünschter Informationstransfer durch die Prüfer	115
I. Umweltgutachter	115
1. Generelles Problem am Beispiel bestimmter freier Berufe (Rechtsanwalt, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer)	115
2. Gesteigertes Problem beim Umweltgutachter	116
3. Beschwerden des Informationstransfers bei Rechtsanwalt, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer im Vergleich zum Umweltgutachter	118
a) Gesetzliche Beschwerden im Vergleich	118
b) Berufsrechtliche Beschwerden im Vergleich	122
c) Vertragliche Beschwerden im Vergleich	123
4. Ausnahmen von der Verschwiegenheitspflicht	124
II. Umweltbetriebsprüfer	125
C. Unerwünschter Informationstransfer durch die Beteiligten des Zulassungssystems	127
I. Zulassungsstelle und Widerspruchsausschuß	127
II. Umweltgutachterausschuß	136
D. Unerwünschter Informationstransfer durch die Registrierungsstelle ..	139
E. Ergebnis und Verbesserungsvorschläge	142
§ 2 Informationstransfer bei Anwendung des UIG	145
A. Anwendung des UIG auf den Umweltgutachter	145
I. Informationsanspruch aus §§ 4 I 1; 2 Nr. 1 UIG	146
II. Informationsanspruch aus §§ 4 I 1; 2 Nr. 2 UIG	147
III. Literaturmeinungen zur Anspruchsverpflichtung des Umweltgutachters nach dem UIG	147
B. Anwendung des UIG auf die Beteiligten des Zulassungssystems	148
I. Zulassungsstelle	148

II. Widerspruchsausschuß	151
III. Umweltgutachterausschuß	152
C. Anwendung des UIG auf die Registrierungsstelle	153
D. Ergebnis und Verbesserungsvorschlag	155
§ 3 Zugriff des Umweltgutachters auf ordnungsrechtliche Informationen	156
A. Notwendigkeit des Zugriff durch den Umweltgutachter	156
B. Rechtsgrundlagen und deren Bewertung	157
I. Unmittelbar gegen die Umweltbehörde	157
1. Vollmacht des Unternehmens	157
2. Umweltinformationsgesetz	158
II. Mittelbar über das Unternehmen	160
1. Anhang III. B. 2., 2. Abs. UAVO (Kommunikation Unternehmen – Umweltbehörde)	160
2. Anhang III. B. 2., 2. Abs. UAVO (Kommunikation Unternehmen – Registrierungsstelle)	162
III. Substitute	164
1. Anhang III. B. 1. UAVO (Eigenerhebung)	164
2. Anhang III. B. 2., 2. Abs. UAVO (Betriebsrat)	165
3. Art. 5 I 1 GG (Informationsrecht aus allgemein zugänglichen Quellen)	167
C. Ergebnis und Verbesserungsvorschläge	168
Zusammenfassung und Ausblick	170

Anhang

Tabelle 1: Prüfungsgegenstände des Umweltgutachters im Vergleich zwischen verschiedenen Sprachfassungen der UAVO	177
Tabelle 2: Verschwiegenheitspflichten und -rechte wichtiger Beteiligter des Umwelt-Audits	178
Literaturverzeichnis	180
Sachwortverzeichnis	190

Abkürzungsverzeichnis

Bezüglich der verwendeten Abkürzungen wird verwiesen auf:

Kirchner, Hildebert: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin 1993

Duden: Rechtschreibung der deutschen Sprache, 21. völlig Neubearb. und erw. Aufl., Mannheim 1996

Dort nicht aufgeführte Abkürzungen:

ÄndVO	Änderungs-Verordnung
BFB	Bundesverband Freier Berufe
BMfW	Bundesministerium für Wirtschaft
BR-Drucks.	Bundesrat-Drucksache
BS	British Standard
BT-Drucks.	Bundestag-Drucksache
DAU	Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH
ders.	derselbe
dies.	dieselbe, dieselben
Dok.	Dokument
EGV	Vertrag der Europäischen Gemeinschaft
Einf.	Einführung
EMAS	Environmental Management Auditing System
EN	Europäische Norm
eng.	endgültig
Erg.-Lfg.	Ergänzungs-Lieferung
FG	Fachgutachten (des IDW)
ggü.	gegenüber
HandwO	Handwerks-Ordnung
insb.	insbesondere
KMR	Kleinknecht/Müller/Reitberger
KOM	Kommission (der Europäischen Gemeinschaft)
Komm.	Kommentar
KrW-AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
LK	Leipziger Kommentar
MünchKomm	Münchener Kommentar
ÖAVO	Öko-Audit-Verordnung
RdU	Zeitschrift „Recht der Umwelt“ (Österreich)

Sch/Sch	Schönke/Schröder
Sp.Str.	Spiegel-Strich
UAG	Umwelt-Audit-Gesetz
UAG-AufsR	UAG-Aufsichtsrichtlinie
UAG-BV	UAG-Beleihungsverordnung
UAG-ErwV	UAG-Erweiterungsverordnung
UAG-FkR	UAG-Fachkunderichtlinie
UAG-GebV	UAG-Gebührenverordnung
UAG-LehrgR	UAG-Lehrgangsrichtlinie
UAG-PrüfR	UAG-Prüferrichtlinie
UAG-ZertVfR	UAG-Zertifizierungsverfahrensrichtlinie
UAG-ZVV	UAG-Zulassungsverfahrensverordnung
UAVO	Umwelt-Audit-Verordnung (EG)
überarb.	überarbeitete
UGB-KomE	Umweltgesetzbuch-Kommentar, Entwurf
UIG	Umwelt-Informationsgesetz
UIRiLi	Umwelt-Informationsrichtlinie (EG)
Urt. v.	Urteil vom
USG	Umweltgutachter- und Standortregistrierungsgesetz
UZSG	Umweltgutachterzulassungs- und Standortregistrierungsgesetz
VerwR	Verwaltungsrecht
Vorb.	Vorbemerkung
WPO	Wirtschaftsprüfer-Ordnung
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Werden in der vorliegenden Arbeit Gesetzesbezeichnungen verwendet (z.B. VwVfG), die sowohl für Bundes- als auch Landesgesetze gelten, handelt es sich um das jeweilige Bundesgesetz, es sei denn, es erfolgt ein gegenteiliger Hinweis.

Einleitung

Das geltende Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland ist überwiegend ordnungsrechtlich geprägt. Dieses bedeutet, daß es der Staat auf dem Gebiet des Umweltrechts vorzieht, Ge- und Verbote zu normieren, deren Einhaltung zu kontrollieren und ggf. durchzusetzen. Im Vordergrund des ordnungsrechtlich geprägten Umweltrechts stehen Zwang und Einzelfallbezogenheit, da die Einhaltung des Umweltrechts Pflicht für die Normadressaten ist und die einzelnen Normen aufgrund der Zergliederung des Umweltrechts in einzelne Rechtsbereiche (z.B. Gewässerschutzrecht, Immissionsschutzrecht, Gefahrstoffrecht, Abfallrecht) regelmäßig nur isoliert zueinander stehen.¹

Teil am zunehmenden Wandel vom eher ordnungsrechtlich geprägten Umweltschutz zu einem mehr vorsorgenden (oder vorbeugenden) Umweltschutz hat die im Jahre 1993 geschaffene UAVO (auch „ÖAVO“ oder wie im englischen Sprachraum üblich „EMAS-Verordnung“ abgekürzt), da nunmehr Unternehmen standortbezogen und auf freiwilliger Basis ein ganzheitliches Umweltschutzsystem (Umwelt-Audit) installieren können; geschieht dieses erfolgreich, wozu dann auch die Information an die Öffentlichkeit über alle wichtigen Umweltfragen gehört, berechtigt es die teilnehmenden Unternehmen als Gütesiegel eine Teilnahmeerklärung zu verwenden.

Im Vordergrund des Umwelt-Audit² stehen, anders als beim bestehenden Umweltordnungsrecht, neben der ganzheitlichen Ausrichtung, die Freiwilligkeit, Eigenverantwortung, Eigenorganisation und weitgehende Selbstkontrolle durch die Unternehmen.³

Ein erster Erfolg des Umwelt-Audit zeichnet sich in der Bundesrepublik Deutschland ab: Im Mai 2000, also etwa fünf Jahre nach dem juristischen Start im April 1995,⁴ waren bereits 2.468 Unternehmensstandorte in den deutschen Standortregistern eingetragen.⁵ Damit sind in der Bundesrepublik

¹ Vgl. zum Vorstehenden: *Hoppe/Beckmann*, § 1 Rz. 46 ff., § 2 Rz. 13, § 6 Rz. 1 ff.; *Walther*, S. 1873 ff.

² Engl.: audit = Prüfung, in Anlehnung an den Sprachschatz der Wirtschaftsprüfer für betriebswirtschaftliche Prüfungen, vgl. *Werder/Nestler*, S. 296, 297 ff. m. w. N.

³ *Kothe*, Rz. 30.

⁴ Siehe noch 1. Teil, § 1 B.

⁵ Vgl. www.umweltgutachterausschuss.de/site5/sitefra.htm. Die ersten Eintragungen betrafen die Standorte Stora Kabel GmbH, Hagen, und Hoechst Trevira GmbH & Co. KG, Bad Hersfeld.

Deutschland, die in Europa traditionell eine Vorreiterrolle beim Umweltschutz einnimmt, mehr Standorte registriert als in den übrigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zusammen.⁶ Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (der die Bundesregierung berät) unterstützt in seinem Umweltgutachten 1996 das Konzept der UAVO.⁷

Mit dem Erlaß der UAVO sind vielfältige rechtliche Probleme entstanden, deren Lösung für einen reibungslosen Ablauf des Umwelt-Audit (vgl. 1. Teil, § 3) erforderlich sind. Die in Kenntnis der UAVO geschaffenen deutschen Ausführungsnormen haben, wie die vorliegende Arbeit noch zeigen wird, nur geringfügig zur Problemlösung beigetragen.

Die Literatur diskutiert seit den ersten Entwürfen zur UAVO⁸ Probleme aus allen Bereichen des Umwelt-Audit-Rechts; besonderes Interesse besteht dabei an Fragen im Zusammenhang mit dem Umweltgutachter, da von seiner Tätigkeit – funktionsbedingt – das Gelingen des Umwelt-Audit im besonderen abhängt.

Die folgende Arbeit greift demnach die rechtlichen Probleme, die sich bei der Umsetzung des Umwelt-Audit-Rechts im Zusammenhang mit dem Umweltgutachter ergeben, auf und bearbeitet sie; insbesondere werden Schwachstellen aufgezeigt und Verbesserungsvorschläge gemacht. Soweit neben dem Umweltgutachter andere Beteiligte von den Problemen berührt werden, erstrecken sich die Ausführungen auch auf diese Beteiligten.

⁶ Umwelt, S. 97.

⁷ Rz. 169 ff., 179.

⁸ U. a. *Führ*, Öko-Audit, S. 468 ff.; *Scherer*, S. 11 ff.

Erster Teil

Systematik des Umwelt-Audits

§ 1 Einführung in das Umwelt-Audit-Recht

A. Geschichtliche Entwicklung und politisches Ziel

Das Umwelt-Audit hat seinen Ursprung in den USA der frühen siebziger Jahre;¹ aufgrund einiger schwerer Störfälle waren Unternehmen der chemischen Industrie veranlaßt, gegenüber der amerikanischen Umweltbehörde EPA nachzuweisen, daß sie über ein funktionstüchtiges Umweltmanagementsystem verfügen. Dieser Nachweis wurde durch eine innerbetriebliche Schwachstellenanalyse und -beseitigung sowie die Installation entsprechender Vorkehrungen, insbesondere auf Ebene der Betriebsorganisation, erbracht; Störfälle sollten dadurch zukünftig vermieden werden.²

Damit war das Umwelt-Audit geboren, ohne daß es jedoch in den USA zu einer gesetzlichen und branchenübergreifenden Pflichtteilnahme kam; die Durchführung des Umwelt-Audit war und blieb – bis auf die genannten Einzelfälle – freiwillig. Nichts anderes galt in Europa, wo in den achtziger Jahren einzelne Unternehmen der chemischen Industrie auf freiwilliger Basis Umwelt-Audits durchführten.

Einen ersten Versuch zur Vereinheitlichung des Umwelt-Audits unternahm 1988 die Internationale Handelskammer (ICC) durch Erstellung eines (kurzgefaßten) Positionspapiers mit Gestaltungshinweisen.³ Hieran anknüpfend formulierte Großbritannien 1992 mit dem BS 7750 die erste (vollständige) Norm zur (freiwilligen) Durchführung von Umwelt-Audits.⁴

Beeinflußt vom Positionspapier der ICC, der BS 7750, sowie des seit 1987 bestehenden – nicht primär umweltschutzbezogenen – Qualitätssicherungssystems der DIN ISO 9000-Serie⁵ wurde, gestützt auf Art. 130s

¹ Vgl. zu den nachfolgenden Ausführungen insgesamt: *Kothe*, Rz. 11 ff.; *Rhein*, S. 9 ff.; *Waskow*, S. 1 ff.

² *Bartsch*, S. 14 ff.

³ *Glatfeld*, S 17; nach *Schottelius*, EG-Öko-Audit-System, Fn. 3, wurde der Text des Positionspapiers vom ICC-Executive Board am 29.11.1988 angenommen und erstmals in englischer Sprache im Juni 1989 gedruckt.

⁴ *Fichter-Kraemer*, S. 23 ff.; *Glatfeld*, S. 18.

⁵ *Kothe*, Rz. 16.