

Schriften zum Umweltrecht

Band 111

Der Umweltgutachter der EG-Umwelt-Audit- Verordnung

**Der Umweltgutachter der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93
über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen
an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement
und die Umweltbetriebsprüfung**

Von

Jörg A. Schickert



Duncker & Humblot · Berlin

JÖRG A. SCHICKERT

Der Umweltgutachter
der EG-Umwelt-Audit-Verordnung

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 111

Der Umweltgutachter der EG-Umwelt-Audit- Verordnung

Der Umweltgutachter der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93
über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen
an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement
und die Umweltbetriebsprüfung

Von

Jörg A. Schickert



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schickert, Jörg A.:

Der Umweltgutachter der EG-Umwelt-Audit-Verordnung : der Umweltgutachter der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung / Jörg A. Schickert. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001
(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 111)

Zugl.: Erlangen, Nürnberg, Univ., Diss., 2000

ISBN 3-428-10404-8

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-10404-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

*Meiner Großmutter,
meinen Eltern*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2000 von der Juristischen Fakultät der Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg als Dissertation angenommen. Die Entwicklungen der Gesetzgebung im Rahmen der Revision der Umwelt-Audit-Verordnung sowie neuere Veröffentlichungen konnten bis Mai 2000 behandelt werden. Später erschienene Literatur wurde noch vereinzelt bis September 2000 berücksichtigt.

Meinem Doktorvater und hochverehrten Lehrer Herrn Professor Dr. Matthias Schmidt-Preuß danke ich sehr herzlich für die unermüdliche Betreuung der Arbeit sowie für den fruchtbaren und freundlichen Zuspruch. Für die Mühe der Zweitbegutachtung schulde ich Herrn Professor Dr. Burkhardt Ziemke Dank.

Frau Dr. Petra Zöbelein, Herrn Harald Sauerer sowie Frau Daniela Negwer bin ich wegen der erschwerten Korrekturarbeit verbunden.

Die Dissertation ermöglicht hat der Freistaat Bayern, der mich im Rahmen der Bayerischen Begabtenförderung mit einem Promotionsstipendium unterstützt hat.

Schließlich danke ich Herrn Professor Dr. Michael Kloepfer für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Schriften zum Umweltrecht“.

Erlangen, im Oktober 2000

Jörg A. Schickert

Inhaltsübersicht

Teil 1

Einleitung	29
-------------------	----

Teil 2

Das Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung	32
---	----

A. Historische Entwicklung betrieblicher Umweltmanagement- und Auditsysteme	32
B. Umweltmanagement- und Auditsysteme aus betriebsökonomischer Sicht ...	47
C. Das System der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93	64
D. Wirkmechanismus des Gemeinschaftssystems	78

Teil 3

Gegenüberstellung von Umweltbetriebsprüfung und gutachterlicher Prüfung	118
--	-----

A. Ziele und Einordnung der beiden Audits	118
B. Funktionen der beiden Prüfungen im Gemeinschaftssystem	122
C. Gegenstände der beiden Prüfungen und Auditfrequenz	127
D. Prüfungsverfahren	130
E. Prüftiefe des internen Audits	140
F. Anforderungen an die Auditoren	147
G. Vergleichende Betrachtung von internem und externem Audit	149

*Teil 4***Zulassung und Beaufsichtigung der Umweltgutachter** 152

A. Verordnungsrechtlicher Regelungsauftrag	152
B. Materielle Zulassungsanforderungen an Gutachter und Organisationen	169
C. Zulassungsverfahren	204
D. Die Aufsicht über die Begutachtungspersonen	216
E. Das Zulassungs- und Aufsichtssystem nach dem UAG	237
F. Rechtsschutz gegen Zulassungs- und Aufsichtsmaßnahmen	272

*Teil 5***Prüfungs- und Validierungstätigkeit des Umweltgutachters** 288

A. Problemstellung	288
B. Anforderungen an die einzelnen Systemelemente	292
C. Prüfungskriterien	384
D. Prüftiefe	419
E. Validierungsentscheidung und Gültigkeitserklärung	448

*Teil 6***Die Kontrolle bei der Standorteintragung und -streichung** 452

A. Einführung	452
B. Standorteintragung	455
C. Streichung und vorübergehende Aufhebung von Eintragungen	461
D. Aufgabengefüge bei der Standorteintragung und -streichung	471

*Teil 7***Zivilrechtliche Haftung des Umweltgutachters** 473

A. Rechtsnatur des Gutachtervertrages	475
B. Haftung gegenüber dem geprüften Unternehmen	477
C. Haftung gegenüber Dritten	483

Inhaltsübersicht	11
------------------	----

Teil 8

Bewertung des Revisionsvorschlages	487
A. Zielsetzungen und Neuregelungen des Revisionsvorschlages	487
B. Revisionsvorschlag zwischen ökologischer und ökonomischer Wirksamkeit .	488
C. Fazit	493

Teil 9

Zusammenfassung	495
Anhang	518
Literaturverzeichnis	560
Stichwortverzeichnis	583

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

Einleitung	29
-------------------	----

Teil 2

Das Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung	32
---	----

A. Historische Entwicklung betrieblicher Umweltmanagement- und Auditsysteme	32
I. Die Entstehung von Umweltmanagement- und Auditsystemen	32
1. Nordamerika	32
2. Europa und Deutschland	37
II. Die Aktivitäten der ICC und anderer internationaler Organisationen	39
III. Die Normung von Umweltmanagement- und Auditsystemen	40
1. Der British Standard 7750	40
2. Die ISO-Normenreihe 14000	42
3. Weitere Normen	43
IV. Mitgliedstaatliche Implementierungsversuche innerhalb der EWG, insbesondere in Deutschland	43
1. Situation in anderen Mitgliedstaaten	43
2. Situation in Deutschland	44
B. Umweltmanagement- und Auditsysteme aus betriebsökonomischer Sicht	47
I. Ökonomisches Prinzip und Umwelt	47
II. Umweltmanagementsysteme im Rahmen betrieblicher Kosten-Nutzen-Analysen	50
1. Komplementäre Faktoren	51
a) Verbessertes Risikomanagement	51
b) Kosteneinsparpotentiale	54
c) Mitarbeitermotivation	56
d) Akquisitorische Wettbewerbsvorteile	57
2. Konträre Faktoren	58
3. Typisierte Gegenüberstellung der komplementären und konträren Faktoren	59

III. Hemmnisse außerhalb der betriebswirtschaftlichen Handlungsrationali- tät	60
C. Das System der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93	64
I. Systembeschreibung	64
1. Ziele des Gemeinschaftssystems	64
2. Anwendungsbereich	67
3. Betriebsinterne Phase	67
a) Umweltpolitik	67
b) Umweltprüfung	68
c) Umweltziele und Umweltprogramm	69
d) Umweltmanagementsystem	69
e) Umweltbetriebsprüfung	70
f) Umwelterklärung	71
4. Externe Phase	72
5. Eintragungsphase	72
6. Fortsetzungssituation	73
7. Teilnahme am Gemeinschaftssystem mittels Anwendung anerkannter Normen	74
II. Entstehungsgeschichte der Verordnung	74
D. Wirkmechanismus des Gemeinschaftssystems	78
I. Induktionsmechanismus zur Beteiligung am System	78
1. Marketing und Wettbewerb	80
a) Teilnahmeerklärung	80
b) Umwelterklärung	83
c) Weitere Effekte	84
2. Kostenvorteile	85
3. Deregulierungs- und Substitutionschancen	86
4. Bewertung der Teilnahmeanreize	88
II. Induktionsmechanismus zur Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes	92
1. Innerbetriebliche Funktionen eines Umweltmanagement- und Auditsystems	92
a) Integrationsfunktion	93
b) Koordinationsfunktion	94
c) Interne Informations- und Kontrollfunktion	96
d) Interne Kommunikationsfunktion	97
e) Bewertung der innerbetrieblichen Funktionen	99
2. Wirkungsweise der innerbetrieblichen Funktionen	100
a) Verbesserte ökologische Entscheidungsmechanismen	100
b) Reflexive Mechanismen	102
c) Lernfähigkeit und Veränderungsfähigkeit	106
d) Bewertung der Wirkungsweise	106
3. Pflicht zur Selbstverpflichtung	108

a) Inhalt der Selbstverpflichtung	108
b) Bewertung	109
III. Externe Sicherung der Induktionsmechanismen	110
1. Obligatorisches Kontrollregime	110
2. Öffentliches Kontrollregime	113
3. Bewertung	116

Teil 3

**Gegenüberstellung von Umweltbetriebsprüfung
und gutachterlicher Prüfung** 118

A. Ziele und Einordnung der beiden Audits	118
I. Umweltbetriebsprüfung	118
II. Umweltgutachterliche Prüfung	121
B. Funktionen der beiden Prüfungen im Gemeinschaftssystem	122
I. Umweltbetriebsprüfung	122
1. Sicherungsfunktion	123
2. Optimierungsfunktion	123
3. Verifikations- und Konzentrationsfunktion	124
II. Umweltgutachterliche Prüfung	125
1. Überwachungsfunktion	125
2. Garantiefunktion	125
3. Informationsmittlungsfunktion	126
4. Nebenfunktionen	127
C. Gegenstände der beiden Prüfungen und Auditfrequenz	127
I. Umweltbetriebsprüfung	127
II. Prüfung des Umweltgutachters	129
D. Prüfungsverfahren	130
I. Internes Audit	130
1. Planungs- und Vorbereitungsphase	131
2. Ausführung der Umweltbetriebsprüfung	133
3. Erstellung und Präsentation eines Untersuchungsberichtes	134
II. Externes Audit	135
1. Vertragsabschluß	135
2. Vorabprüfung	136
3. Begutachtung des Standortes	138
4. Berichtsphase	140
E. Prüftiefe des internen Audits	140
I. Wortlaut	141
II. Ziele und Funktionen der Umweltbetriebsprüfung	143

III. Folgerungen	144
F. Anforderungen an die Auditoren	147
I. Umweltbetriebsprüfer	147
1. Unabhängigkeit	147
2. Fachliche Qualifikation	148
II. Umweltgutachter	148
G. Vergleichende Betrachtung von internem und externem Audit	149

Teil 4

Zulassung und Beaufsichtigung der Umweltgutachter	152
A. Verordnungsrechtlicher Regelungsauftrag	152
I. Charakter und Vorgaben des Regelungsauftrages	152
1. Einordnung des Regelungsauftrages	153
2. Verordnungsrechtlicher Gestaltungsspielraum bei der mitgliedstaatlichen Ausgestaltung	156
a) Ziel der Regelungsaufträge	156
b) Vorgaben an die Mittel der nationalstaatlichen Ausfüllung	157
aa) Zulassungsstelle	158
bb) Zulassungsverfahren	158
cc) Materielle Zulassungsvoraussetzungen	158
dd) Aufsicht	162
c) Vorgaben an die Form der nationalstaatlichen Ausfüllung	163
3. Regelungsauftrag nach dem Inhalt der Revisionsvorschläge	164
II. Vorgaben des Grundgesetzes bei der Ausfüllung des Regelungsauftrages	165
III. Die deutsche Realisierung des Regelungsauftrages im UAG	166
B. Materielle Zulassungsanforderungen an Gutachter und Organisationen	169
I. Einordnung des Berufsbildes	169
II. Organisationsformen gutachterlicher Tätigkeit nach dem UAG	170
III. Anforderungen an die Umweltgutachter	172
1. Zuverlässigkeit	172
a) Inhalt der Generalklausel	172
b) Regelbeispiele	173
c) Verordnungsrechtlicher Ausfüllungsspielraum	175
2. Unabhängigkeit	176
a) Inhalt der Generalklausel	176
b) Regelbeispiele	177
3. Fachkunde	182
a) Ausbildung	182
b) Berufliche Bildung	185

aa)	Berufliche Bildung in eigener Person	186
bb)	Berufliche Bildung durch andere Personen	189
(1)	Baukastensystem	189
(2)	Die Fachkenntnisbescheinigung	192
(3)	Lehrgangsbeseinigungen und sonstige Qualifikationsnachweise	194
c)	Praktische Erfahrung	196
IV.	Anforderungen an Umweltgutachterorganisationen	196
1.	Leitungsebene	196
2.	Fachkundekonzeption	196
3.	Zuverlässigkeit	197
4.	Unabhängigkeit	198
V.	Bewertung der Zulassungskonzeption	201
1.	Vergleich der Organisationsformen gutachterlicher Tätigkeit	201
2.	Würdigung der Zulassungsanforderungen	203
C.	Zulassungsverfahren	204
I.	Antrag	205
II.	Schriftliches Prüfungsverfahren der Zulassungsstelle	207
III.	Mündliche Prüfung durch den Prüfungsausschuß	208
IV.	Entscheidung der Zulassungsstelle	211
V.	Bewertung	212
D.	Die Aufsicht über die Begutachtungspersonen	216
I.	Gegenstand der Aufsicht und Aufsichtsmittel	217
1.	In Deutschland zugelassene Auditoren	217
a)	Sicherung des weiteren Vorliegens der Zulassungsvoraussetzungen	217
aa)	Zulassungsbezogene Berufspflichten	217
bb)	Aufsichtsmittel	218
b)	Qualitätssicherung im Einzelfall	220
aa)	Tätigkeitsbezogene Berufspflichten	220
(1)	Aufbewahrungs- und Vorlagepflicht	220
(2)	Pflicht zur Unparteilichkeit	221
(3)	Begutachtungspflichten	224
(4)	Verschwiegenheitspflicht	224
bb)	Aufsichtsmittel	225
(1)	Verletzung verordnungsrechtlicher Gutachterpflichten ..	225
(2)	Sonstige Pflichtverletzungen	227
2.	Gutachter aus anderen Mitgliedstaaten	227
a)	Notifizierung	227
b)	Aufsichtliche Überprüfung	229
II.	Durchführung der Aufsicht und Aufsichtsverfahren	230
III.	Rechtsnatur der aufsichtlichen Maßnahmen	232

IV.	Bewertung	234
E.	Das Zulassungs- und Aufsichtssystem nach dem UAG	237
I.	Aufgabenverteilung im Zulassungs- und Aufsichtssystem	237
II.	Die Beteiligten im Zulassungs- und Aufsichtssystem	239
1.	Die Zulassungsstelle	239
a)	Rechtsstellung	239
b)	Aufsicht	240
aa)	Gegenstand und Charakter der Aufsicht	240
bb)	Aufsichtsmittel	243
2.	Der UGA	244
a)	Rechtsstellung	244
b)	Zusammensetzung und Geschäftsgang nach dem UAG	245
aa)	Zusammensetzung	245
bb)	Selbstverwaltungscharakter des UGA	246
cc)	Geschäftsgang	248
c)	Aufsicht	251
d)	Demokratische Legitimation des Ausschusses	253
aa)	Gegenstand der demokratischen Legitimation	254
bb)	Personelle Legitimation	256
cc)	Sachlich-inhaltliche Legitimation	260
3.	Der Widerspruchsausschuß	269
III.	Bewertung	270
F.	Rechtsschutz gegen Zulassungs- und Aufsichtsmaßnahmen	272
I.	Rechtsschutz gegen Zulassungsentscheidungen	272
1.	Rechtsschutz des Bewerbers	272
a)	Widerspruchsverfahren	272
b)	Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz	275
c)	Rechtsschutz gegen belastende Nebenbestimmungen im Zulassungsbescheid	278
2.	Rechtsschutz Dritter	279
II.	Rechtsschutz gegen aufsichtliche Maßnahmen	280
1.	Rechtsschutz der Umweltgutachter	280
2.	Rechtsschutz Dritter	281
III.	Bewertung	286

Teil 5

	Prüfungs- und Validierungstätigkeit des Umweltgutachters	288
A.	Problemstellung	288
I.	Verordnungsrechtliche Regelungen zur Prüf- und Validierungstätigkeit	288

II.	Darstellung wesentlicher Fragestellungen	289
1.	Prüfungsmaßstab	289
2.	Prüftiefe	290
III.	Regelungen zur Prüf- und Validierungstätigkeit nach den Revisions- vorschlägen	291
B.	Anforderungen an die einzelnen Systemelemente	292
I.	Umweltpolitik	292
1.	Formelle Anforderungen an die Umweltpolitik	292
2.	Inhaltliche Anforderungen an die Umweltpolitik	293
a)	Zuordnungsobjekt	293
b)	Inhalt der Zielvorgaben	295
aa)	Inhalt der Umweltpolitik bezüglich der Einhaltung einschlä- giger Umweltvorschriften	295
(1)	Begriff der einschlägigen Umweltvorschriften	296
(a)	Sachbezug des Begriffs der Umwelt	296
(b)	Begriffsinhalt der Umweltvorschriften	299
(2)	Die konkrete Ausgestaltung der Umweltpolitik	306
bb)	Verpflichtung zur angemessenen kontinuierlichen Verbesse- rung des Umweltschutzes	307
(1)	Begriff der Verbesserung des betrieblichen Umwelt- schutzes	308
(a)	Begriff des betrieblichen Umweltschutzes	308
(b)	Begriff der Verbesserung des Umweltschutzes	308
(aa)	Begriff der besten verfügbaren Technik i.S.d. Art. 3 lit. a	309
(α)	Begriff der „Technik“ i.S.d. Art. 3 lit. a ..	309
(β)	Begriff der besten Technologie	310
(γ)	Begriff der Verfügbarkeit	310
(bb)	Begriff der wirtschaftlich vertretbaren Anwen- dung	315
(cc)	Schlußfolgerungen zum Maßstab der Verbesse- rung	316
(2)	Begriff der Kontinuität	317
(3)	Begriff der Angemessenheit	318
(4)	Die konkrete Ausgestaltung der Umweltpolitik	321
c)	Inhalt der Umweltpolitik zu den unternehmerischen Handlungs- grundsätzen	322
II.	Umweltprüfung	323
1.	Ziel der Umweltprüfung	324
2.	Prüfungsinhalt und Prüftiefe	325
3.	Anforderungen an die Umweltprüfer	327
4.	Verfahren	328
III.	Umweltprogramm	329

1. Formelle Anforderungen	329
2. Materielle Anforderungen	330
a) Beschreibung der Ziele	330
aa) Das unternehmerische umweltbezogene Zielsystem	330
bb) Konkreter Inhalt der standortbezogenen Umweltziele	332
(1) Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes	332
(2) Einhaltung der geltenden Umweltvorschriften	333
b) Maßnahmenorientierte Festsetzungen	336
aa) Beschreibung der Verantwortung	336
bb) Beschreibung der Mittel zur Zielverwirklichung	336
3. Gesonderte Umweltprogramme	337
IV. Umweltmanagementsystem	337
1. Aufbauorganisation	338
2. Ablauforganisation	340
a) Umweltinformationssystem	340
b) Zielorientierte Ablaufgestaltung	342
c) Umweltorientierte Personalpolitik	343
3. Aufbau- und Ablaufkontrolle und Korrektur	344
4. Zielplanung und -überwachung	346
5. Umweltmanagement-Dokumentation	347
6. Umweltbetriebsprüfungsprogramm	348
7. Zielkonformität als Managementanforderung	348
8. Insbesondere: Umweltrechtskonformität als Managementanforderung	351
a) Problemstellung	351
b) Wortlaut und Systematik	353
c) Ziel und Konzeption des Gemeinschaftssystems	355
9. Funktionsfähigkeit als Managementanforderung	357
V. Umweltbetriebsprüfung	358
VI. Umwelterklärung	358
1. Zeitpunkt der Erstellung	359
2. Formelle Anforderungen	360
3. Allgemeine Anforderungen an Quantität und Qualität des Inhaltes	360
a) Allgemeiner Umfang des Inhalts	361
aa) Vollständigkeit	361
bb) Kontinuität	362
b) Ausgestaltung und Qualität des Inhalts, insbesondere Darstellungstiefe	362
aa) Richtigkeit	363
bb) Verständlichkeit	363
cc) Angemessenheit	364
dd) Kontinuität	365

4. Konkreter Mindestinhalt	365
a) Standortbezogene Beschreibung der Tätigkeiten	365
b) Beurteilung aller wichtigen Umweltfragen	366
c) Zusammenfassung der Zahlenangaben über umweltrelevante Aspekte	367
d) Darstellung des Umweltmanagementsystems im weiteren Sinne	369
e) Weitere Angaben	370
5. Die vereinfachte Umwelterklärung	370
VII. Anforderungen an zertifizierte Standorte gemäß Art. 12	371
1. Stand der Anerkennungsentscheidungen	372
a) Anerkannte Normen	372
b) Anerkannte Zertifizierungsverfahren	373
c) Anerkennung von Akkreditierungen	374
2. Überblick zu den Spezifikationen der EN/ISO 14001	375
a) Anwendungsbereich der Norm	376
b) Anforderungen an das Umweltmanagementsystem	376
c) Unsubstituierte Verordnungsvorgaben	378
VIII. Anforderungen nach den Revisionsvorschlägen	380
1. Anwendungsbereich	380
2. Organisationsbezug	380
3. Anforderungen an die Systembestandteile	381
4. Anforderungen an zertifizierte Organisationen	384
C. Prüfungskriterien	384
I. Umweltpolitik	385
II. Umweltprüfung und Umweltbetriebsprüfung	387
III. Umweltprogramm	390
IV. Umweltmanagementsystem	393
V. Entwurf der Umwelterklärung	396
VI. Zertifizierte Umweltmanagementsysteme	398
1. Inhalt der Vermutung des Art. 12 Abs. 1	399
2. Prüfung des Zertifikates	399
3. Prüfung der unsubstituierten Verordnungsanforderungen	400
VII. Prüfungs- und Validierungskriterium der Umweltrechtskonformität	401
1. Problemstellung	401
a) Darstellung der bisherigen Ergebnisse	402
aa) Umweltrechtskonformität als Managementanforderung	402
bb) Umweltrechtskonformität als Eintragungsvoraussetzung	403
b) Konkretisierung der Fragestellung	404
c) Überblick über die Meinungen	404

2. Diskussion	405
a) Wortlaut der Vorschriften zu den Prüfungs- und Validierungskriterien	405
b) Entstehungsgeschichte der Verordnung	406
c) Die Validierung im Kontext der Standorteintragung	407
d) Funktionen der umweltgutachterlichen Tätigkeit	413
e) Verhältnis der umweltgutachterlichen Prüfung zum Umweltordnungsrecht	414
f) Gutachterliche Pflichten aus UAG	415
g) Haftung des Umweltgutachters	417
3. Zusammenfassung	417
VIII. Prüfungskriterien nach dem Inhalt der Revisionsvorschläge	417
D. Prüftiefe	419
I. Problemstellung	419
1. Sachprüfung	420
2. Systemprüfung	420
3. Fragestellung	421
II. Überblick über die Meinungen	421
III. Eigene Auffassung	424
1. Vorgehensweise des Prüfers	424
a) Bezugsrahmen des Anhangs III Teil B Nr. 1 Abs. 3	424
b) Regelungsziel des Anhangs III Teil B Nr. 1 Abs. 3	425
c) Schlußfolgerung	428
2. Untersuchung der technischen Eignung der internen Verfahren	428
a) Inhalt der Prüfung der technischen Eignung	429
b) Begriff der erforderlichen fachlichen Sorgfalt	430
c) Durchführung der Eignungsprüfung	433
aa) Ausgangssituation	433
bb) Fortsetzungsphase: Die Eignungsprüfung der Umweltbetriebsprüfung	434
cc) Eingangsphase: Die Eignungsprüfung der sonstigen internen Verfahren	435
d) Konsequenzen der Eignungsprüfung	437
3. Prüfung der weiteren Systemelemente	439
a) Umfang der Ergebnisse der internen Verfahren	440
b) Bindung an die zugrundezulegenden Ergebnisse	442
c) Maß und Durchführung eigenständiger Sachprüfungen	445
IV. Prüftiefe nach dem Inhalt der Revisionsvorschläge	447
E. Validierungsentscheidung und Gültigkeitserklärung	448
I. Charakter der Gültigkeitserklärung	448
II. Entscheidung über die Validierung	448
III. Validierung nach dem Inhalt der Revisionsvorschläge	451

Teil 6

Die Kontrolle bei der Standorteintragung und -streichung	452
A. Einführung	452
I. Verordnungsrechtliche Konzeption der Standorteintragung und -streichung	452
II. Regelungsaufträge der Verordnung	452
III. Die Umsetzung der Regelungsaufträge im UAG	453
IV. Standorteintragung und -streichung nach dem Inhalt der Revisionsvorschläge	454
B. Standorteintragung	455
I. Glaubhaftmachung der Verordnungskonformität	455
II. Nichtvorliegen einer Mitteilung betreffend die Umweltrechtskonformität	458
C. Streichung und vorübergehende Aufhebung von Eintragungen	461
I. Vorübergehende Aufhebung der Eintragung	462
II. Streichung des Standortes	463
III. Vereinbarkeit des § 34 UAG mit den Vorgaben der Verordnung	465
1. Problemstellung	465
2. Untersuchung	466
a) Zweck des § 34 UAG	466
b) Wirkung des § 34 UAG	467
D. Aufgabengefüge bei der Standorteintragung und -streichung	471

Teil 7

Zivilrechtliche Haftung des Umweltgutachters	473
A. Rechtsnatur des Gutachtervertrages	475
B. Haftung gegenüber dem geprüften Unternehmen	477
I. Vertragliche Haftung	478
II. Deliktische Haftung	481
III. Haftungsbeschränkungen	482
C. Haftung gegenüber Dritten	483

Teil 8

Bewertung des Revisionsvorschlages	487
A. Zielsetzungen und Neuregelungen des Revisionsvorschlages	487
B. Revisionsvorschlag zwischen ökologischer und ökonomischer Wirksamkeit	488
I. Verbesserungen der ökonomischen Wirksamkeit	488
1. Logo	488
2. Substitution und Deregulierung	489
II. Verbesserung der ökologischen Wirksamkeit	489
1. Anwendungsbereich und Organisationsbezug	490
2. Umweltmanagementsystem	490
3. Kontrollmechanismen	491
a) Validierungsvoraussetzungen	491
b) Prüftiefe	493
4. Forum der Akkreditierungsstellen	493
C. Fazit	493

Teil 9

Zusammenfassung	495
------------------------	-----

Anhang

I. Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungssystem nach dem UAG	518
II. Maßstab der angemessenen kontinuierlichen Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes nach Art. 3 lit. a EMAS-Verordnung	519
III. Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates	521

Literaturverzeichnis	560
-----------------------------	-----

Stichwortverzeichnis	583
-----------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
allg.	allgemein
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
Aufl.	Auflage
AufsR	Aufsichtsrichtlinie des UGA
BauGB	Baugesetzbuch
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayGO	Bayerische Gemeindeordnung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
Bd.	Band
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
Bem.	Bemerkung
BFB	Bundesverband der freien Berufe
BFuP	Betriebswirtschaft in Forschung und Praxis
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs – Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BR-Drs.	Drucksache des Bundesrates
BReg.	Bundesregierung
BS	British Standard
BSG	Bundessozialgericht
BSI	British Standards Institute

Bt-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CEN	Comité Européen de Normalisation
DAU	Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaften
Einf.	Einführung
EMAS	Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung
EN	European Norm
EPA	Environmental Protection Agency
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f., ff.	folgende, fortfolgende
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt
GentechnG	Gentechnikgesetz
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
HandwO	Handwerksordnung
Hb.	Handbuch
HGB	Handelsgesetzbuch
HRG	Hochschulrahmengesetz
Hs.	Halbsatz
ICC	International Chamber of Commerce
IdU	Institut der Umweltgutachter und Berater in Deutschland e.V.
IHK	Industrie und Handelskammer

IHKG	Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechtes der Industrie- und Handelskammern
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
i. S. d.	im Sinne des/der
ISO	International Organization for Standardization
IVU	Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
JZ	Juristenzeitung
lit.	Buchstabe
MBI.	Ministerialblatt
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer(n)
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
RdE	Recht der Energiewirtschaft
RevV	Revisionsvorschlag der Kommission vom 30.10.1998
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite/siehe
s. o./u.	siehe oben/unten
Slg.	Sammlung
StBerG	Steuerberatergesetz
TA	Technische Anleitung
TGA	Trägergemeinschaft für Akkreditierung GmbH
TÜV	Technischer Überwachungsverein
u. a.	und andere
UGA	Umweltgutachterausschuß
UGB	Umweltgesetzbuch
UIG	Umweltinformationsgesetz
UNEP/IEO	United Nations Environment Programme/Industry and Environment Office
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UTR	Umwelt- und Technikrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UWF	Umweltwirtschaftsforum
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VersR	Versicherungsrecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche

VIK	Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft
VO	Verordnung
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VVDStRL	Veröffentlichen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WHG	Wasserhaushaltgesetz
WPK-Mitt.	Wirtschaftsprüfkammer-Mitteilungen
WPO	Wirtschaftsprüferordnung
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
WSI-Mitt.	Monatsschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des deutschen Gewerkschaftsbundes
ZDH	Zentralverband des deutschen Handwerks
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft
zfo	Zeitschrift für Organisation
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Teil 1

Einleitung

Das fünfte Umwelt-Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft aus dem Jahre 1992¹ konstatiert trotz einiger Erfolge bei der Bekämpfung der Umweltbelastungen die Notwendigkeit einer Änderung der bisherigen, vor allem ordnungsrechtlich ausgerichteten Strategie hin zu einer weiterreichenden und wirksameren Umweltpolitik.²

Von diesem Bestreben zeugt – auch schon vor Präsentation dieses verbreiterten Ansatzes – die Nutzung neuartiger europäischer Instrumente zur Bewältigung der heute nicht minder bedeutsamen Umweltprobleme.³ Verfahrensrechtliche Vorgaben und finale Normstrukturen, häufig medienübergreifender Art, werden hierdurch mit öffentlichkeits- und marktorientierten Mechanismen gepaart. Demgegenüber ist das deutsche Umweltrecht nach wie vor geprägt von der Betonung konditionaler und materiellechtlicher Anforderungen wie des sektoralen Gliederungsansatzes, flankiert durch die Kontrollverantwortung staatlicher Verwaltungsbehörden. Diese Divergenzen haben die ohnehin bestehende Problematik der Stimmigkeit und des Zusammenwirkens beider Rechtsebenen noch verschärft.⁴

Den neuartigen europäischen Leitmotiven entspringt auch das durch die Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 kreierte „Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung“.⁵ Durch seine Bezug-

¹ Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung; ABIEG C 138 vom 17.5.1993, S. 5. Vgl. hierzu nur *Wägenbaur*, EuZW 1993, 241 (241 ff.).

² Ebenda, S. 23 f. Grundlegend zu neuartigen Gestaltungsmodi und Instrumenten der Verwaltung: *Schmidt-Preuß*, VVDStRL 56 (1997), 160 (162 ff., 176 ff.); *Hoffmann-Riem*, DÖV 1997, 433 (433 f.).

³ Vgl. insbesondere zur Situation in Deutschland den Umweltbericht 1998, BT-Drs. 13/10735; eine Zusammenfassung enthält der Sonderteil zu Umwelt, 1998, H. 7–8.

⁴ s. zum Ganzen nur: *Breuer*, NVwZ 1997, 833 (835 ff.) m. w. N. Allgemeiner zu den Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht: *Scheuing*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann*, Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, S. 289 (298 ff.).

⁵ Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das

nahme auf das – auch mitgliedstaatliche – Umweltrecht und die Integration der nationalen Umweltverwaltungsbehörden⁶ ist es auf eine entsprechende Verzahnung angewiesen. In besonderem Maße gilt dies für die wichtigste Kontrollinstitution des Systems, den zugelassenen Umweltgutachter. Er soll die Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen der Verordnung überwachen, ist aber in ein jeweils nationales Zulassungs- und Aufsichtsregime eingebunden.⁷

Hieraus ergeben sich die wesentlichen Problemkreise für diese Arbeit, nämlich die Zulassung und Beaufsichtigung der Umweltgutachter sowie ihre Prüftätigkeit. Eine Klärung der damit verbundenen Fragen ist wegen des großen Beurteilungsspielraumes der Prüfer⁸ und der ihnen zugewiesenen Schlüsselfunktion im Gemeinschaftssystem⁹ von entscheidender Bedeutung für die Leistungsfähigkeit der Umweltauditverordnung. Darüber hinaus hat eine Erörterung über die weitere Verknüpfung des gemeinschaftsrechtlichen Ansatzes mit dem deutschen Umweltrecht längst begonnen.¹⁰ Sie betrifft die mit der Qualität des Verordnungssystems und seinen Kontrollinstitutionen korrelierende Frage, ob und in welchem Maße ordnungspolitische Anforderungen gegenüber Unternehmen, die sich erfolgreich am Gemeinschaftssystem beteiligen, zurückgenommen werden können.¹¹ Insofern fällt auf, daß der aktuellen Diskussion dieser Problematik – neben Untersuchun-

Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, ABIEG L 168 vom 19.7.1993, S. 1, berichtet ABIEG L 203 vom 29.8.1995, S. 17.

Literatur und Praxis verwenden anstelle dieser umfangreichen Bezeichnung verschiedene Entsprechungen wie Öko-Audit-Verordnung, Umweltauditverordnung sowie EMAS-Verordnung (entnommen der englischen Textfassung, wo die Verordnung die Bezeichnung „Council Regulation allowing voluntary participation by companies in the industrial sector in a Community eco-management and audit scheme“ trägt). Das durch die Verordnung geschaffene System wird dementsprechend mit Umweltmanagement- und -Audit-System, Öko-Audit-System, EMAS oder schlicht Gemeinschaftssystem bezeichnet.

⁶ Vgl. nur Art. 3 lit. a, 8 Abs. 4 EMAS-Verordnung.

⁷ Vgl. Art. 4 Abs. 6 und Art. 6 EMAS-Verordnung.

⁸ So zuletzt *Storm*, NVwZ 1998, 341 (343).

⁹ So die Begründung des Regierungsentwurfes zum deutschen Umweltauditgesetz, BT-Drs. 13/1192, S. 18.

¹⁰ Hierzu schon *Sellner/Schnutenhaus*, NVwZ 1993, 928 (934) und *Feldhaus*, in: *Kormann, Umwelthaftung und Umweltmanagement*, S. 9 (34).

¹¹ Den Gang der Diskussion dokumentiert *Waskow*, *Betriebliches Umweltmanagement*, 2. Aufl., S. 34 ff. S. auch weiter *Schmidt-Preuß*, in: *FS Kriele*, S. 1157 (1178 ff.); *Ewer*, *Rechtliche Rahmenbedingungen der Substituierbarkeit (Manuskript)*; *Feldhaus*, UPR 1997, 341 (342 f.); *Lübbe-Wolff*, ZUR 1996, 173 (173 ff.); *dies.*, in: *Leitretter/Schneider*, S. 45 (45 ff.) m.w.N.; *Rehbinder/Heuvels*, DVBl 1998, 1245 (1247 ff.); *Schmalholz*, UTR 45, 331 (339 ff.). Zum Stand der derzeitigen Berücksichtigung der Teilnahme am Gemeinschaftssystem *Spindler*, ZUR 1998, 285 (285 ff.).

gen zur generellen Zulässigkeit solcher Maßnahmen –¹² bislang nicht durch umfassende Abhandlungen, insbesondere zur Zulassung, Beaufsichtigung sowie der Tätigkeit des Umweltgutachters die erforderlichen Grundlagen zugeführt wurden.

Die Behandlung dieser neuartigen Problemkreise wird in den Teilen 4 und 5 dieser Arbeit vorgenommen. Dies kann nicht ohne eine Betrachtung des Wirkungsgefüges des Gemeinschaftssystems auskommen, so daß in Teil 2 zunächst ein – vereinfachter – Blick auf die betriebswirtschaftlichen Realitäten im Hinblick auf die Implementierung von Umweltmanagementsystemen zu werfen ist. Erst vor diesem Hintergrund kann, nach einer Erläuterung der in der Verordnung vorgesehenen Verfahrensschritte, der Steuerungsmechanismus der ohne rechtlichen Zwang auskommenden Umweltauditverordnung untersucht werden. Weiter erfordert die Erörterung der Prüftätigkeit des Umweltgutachters, insbesondere die Art und Weise der Durchführung seiner Untersuchung, die – in Teil 3 erfolgende – Positionierung seiner Arbeit im Vergleich zu unternehmensintern durchgeführten Revisionsverfahren zum betrieblichen Umweltschutz. Der notwendigen Vervollständigung der Arbeit dienen die Teile 6 und 7: Sie befassen sich mit den weiteren verordnungsrechtlichen Kontrollmechanismen sowie zivilrechtlichen Haftungsfragen. Abschließend werden die Ergebnisse der derzeit laufenden Revision der EMAS-Verordnung einer kritischen Betrachtung unterzogen.

¹² Zum Verzicht auf administrative Präventivkontrolle grundlegend: *Schmidt-Preuß*, VVDStRL 56 (1997), 160 (194). Umfassend zu diesen Fragen auch *V. Schneider*, Öko-Audit und Deregulierung im Immissionsschutzrecht.