

Bernd Renken

Der Betriebsbeauftragte für Umweltschutz

1. Vorbemerkung

Es gibt in der Bundesrepublik schätzungsweise 3500 Betriebsbeauftragte für Umweltschutz nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, dem Wasserhaushaltsgesetz und dem Abfallgesetz¹. Im Wortlaut der Gesetze findet sich der Begriff des Betriebsbeauftragten für Umweltschutz nicht. In der Literatur werden als Betriebsbeauftragte für Umweltschutz der Betriebsbeauftragte nach dem Bundes-Immissionschutzgesetz (BImSchG), der Gewässerschutzbeauftragte nach dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und der Betriebsbeauftragte für Abfall nach dem Abfallgesetz (AbfG) verstanden². Der Störfallbeauftragte nach dem BImSchG ist nicht in diese Definition einbezogen. Betriebsbeauftragte nach anderen Gesetzen und Verordnungen, wie der Strahlenschutzbeauftragte nach der Strahlenschutzverordnung, werden ebenfalls nicht unter diesen Begriff gefaßt.

Seit einigen Jahren wird von verschiedener Seite³ die Bestellung eines Umweltdirektors und weiterer Formen der Internalisierung des Umweltschutzes in der Unternehmensorganisation gefordert. So wurde bei der Dritten Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes 1990 der § 52a neu eingeführt, der den Betreibern genehmigungspflichtiger Anlagen Mitteilungspflichten über verantwortliche Personen und organisatorische Maßnahmen der Unternehmensführung zum Immissionsschutz auferlegt.

2. Motive und Vorschläge für einen Betriebsbeauftragten

Die Idee einer gesetzlichen Regelung für einen Betriebsbeauftragten für Umweltschutz wurde bereits in den Anfängen der Umweltpolitik entwickelt. In ihrer 1972 erschienenen Schrift »Ein Betriebsbeauftragter für Umweltschutz?« begründeten Rehbinder, Burgbacher und Knieper seine Funktion aus den Grenzen staatlicher Außensteuerung zur Reduzierung der von der Industrie verursachten Umweltschädigungen⁴.

Sie wiesen dem Betriebsbeauftragten zwei wesentliche Funktionen zu. Zum einen die »negative« Funktion oder Gefahrenabwehr, d. h. die Organisation und Verantwortlichkeit der Selbstüberwachung vom Betrieb ausgehender Umweltbelastungen zwecks Einhaltung der gesetzlichen und behördlichen Bestimmungen. Andererseits die »positive« Funktion oder aktive betriebliche Umweltpolitik als Koordinator der Umweltschutzbestrebungen im Unternehmen über die reine Gefahrenabwehr hin-

¹ Wicke, L. u. a. (1992): Betriebliche Umweltökonomie. Eine praxisorientierte Einführung, München, S. 69.

² Vgl. Hansmann, K. (1990): Vorbemerkung zu den §§ 53 bis 58d BImSchG, §§ 53 bis 58 BImSchG, in: Hansmann, K. (Hrsg.), Landmann/Rohmer, Umweltrecht Band I. Bundes-Immissionsschutzgesetz mit Durchführungsbestimmungen; Keune, H. (1986): Betriebsbeauftragter, in: Kimminich, v. Lersner u. Storm, HdUR, Bd. 1, Berlin, Sp. 249–257; Stich, R. (1976): Die Betriebsbeauftragten für Immissionschutz, Gewässerschutz und Abfall, in: Gewerbeearchiv, S. 145–153.

³ Stellungnahme d. Bundesrates zum Reg.-Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung des BImSchG, BT-Drs. 11/4909, S. 37; Kloepfer, M., Rehbinder, E. u. Schmidt-Aßmann, E. (1990): Umweltgesetzbuch. Allgemeiner Teil, Berlin, S. 73 f. u. 377 ff.; die IG Metall seit 1988 in Positionspapieren und Gewerkschaftsbeschlüssen, an Stelle vieler: IG Metall (Hrsg.) (1992): Sonderdruck zu Metall Nr. 23/29 zum 17. ordentl. Gewerkschaftstag der IG Metall in Hamburg v. 10. bis 17. Oktober 1992, Frankfurt a. M., S. 80.

⁴ Rehbinder, E., Burgbacher, H.-G. u. Knieper, R. (1972): Ein Betriebsbeauftragter für Umweltschutz?, Berlin.

aus, d. h. die Mitwirkung bei der Entwicklung umweltfreundlicher Verfahren und Produkte und bei für den Umweltschutz relevanten Investitionsentscheidungen einschließlich Entscheidungen über die Standortwahl eines neuen Betriebes. Um diese Funktionen wirksam wahrnehmen zu können, sollte die Funktion des Betriebsbeauftragten als Managementaufgabe, d. h. direkt unter der Unternehmensspitze, angesiedelt sein.

Der Betriebsbeauftragte sollte zwar ein Instrument der »Binnensteuerung« sein, sich aber nicht auf eine »Binnenfunktion« beschränken. Der Verkehr des Betriebes mit den zuständigen Behörden in Sachen Umweltschutz sollte aufgrund seiner Kompetenz vom Betriebsbeauftragten nicht nur als Gesprächspartner wahrgenommen werden; er sollte darüber hinaus zwecks behördlicher Überwachung zu Auskünften verpflichtet sein und bei schwerwiegenden Pannen mit Gefahren für Gesundheit und Umwelt zur Durchsetzung von Maßnahmen auch gegen den Willen der Geschäftsleitung zur Anzeige verpflichtet sein. Daraus folgte die straf- und zivilrechtliche Verantwortung des Betriebsbeauftragten für den Aufgabenbereich der Überwachung und Gefahrenabwehr. Dieser Vorschlag beherrscht noch heute die Auseinandersetzung um die Stellung des Betriebsbeauftragten.⁵

Das 1974 beschlossene Bundes-Immissionsschutzgesetz normiert in seinen §§ 53 bis 58 eine bloß beratende und unterstützende Funktion des Immissionsschutzbeauftragten und weist ihm nur Aufgaben im betrieblichen Binnenverhältnis bei den Überwachungs- und Kontrollaufgaben zu. Es war die erste umfassende Regelung über die Institution des Betriebsbeauftragten im Bereich des Umweltschutzes.

1976 wurden im 4. Gesetz zur Änderung des WHG Regelungen über den Betriebsbeauftragten für Gewässerschutz mit den §§ 21a bis 21g aufgenommen, die zum Teil den Regelungen des BImSchG entsprachen. Mit der Übernahme dieser Rechtsvorschriften in das Abfallgesetz (§§ 11a bis 11f AbfG) und der Verordnung über Betriebsbeauftragte für Abfall in 1977 war die erste Gesetzgebungsphase der Institutionalisierung des medialen Umweltschutzbeauftragten »als einer mit bestimmten Schutzaufgaben von öffentlichem Interesse in einem Betrieb betrauten Person speziell für die Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes«⁶ abgeschlossen.

Mitte der achtziger Jahre wurde die Diskussion um eine Fortentwicklung der Gesetzgebung aufgrund der mittlerweile vorliegenden Erfahrungen mit der Institution des Betriebsbeauftragten wieder aufgegriffen. Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des BImSchG 1990 wurde eine Reihe von Neuerungen kodifiziert, die die Position des Betriebsbeauftragten stärken sollen. Es hat neben der Stärkung der Stellung des Betriebsbeauftragten eine Unterrichtungspflicht gegenüber den Arbeitnehmervertretungen Betriebs- und Personalrat eingeführt.

3. Grundzüge der gesetzlichen Regelungen

Hansmann führt als Motive der gesetzlichen Regelung für den Betriebsbeauftragten für Immissionsschutz an:

- die Betonung der Verantwortung des Anlagebetreibers,
- die Verbesserung der Vorsorge gegen das Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen und
- die Erhöhung der Wirksamkeit materieller Immissionschutz- und Sicherheitsförderungen⁷.

5 S. dazu unten 4.

6 Steiner, U. (1987): Technische Kontrolle im privaten Bereich – insbesondere Eigenüberwachung und Betriebsbeauftragte, S. 1137, in: DVBl., S. 1133–1142.

7 Hansmann (Fn. 2), Vor § 53 BImSchG Rn. 1.

Nach der Systematik des BImSchG ergeben sich zunächst die allgemeinen Pflichten des Anlagenbetreibers aus § 5, d. h. die Verantwortung für Gefahrenabwehr und für Vorsorge, insbesondere nach dem Stand der Technik zu treffende Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung, vor schädlichen Umwelteinwirkungen. »Diese bleiben auch dann zu beachten, wenn für die Errichtung und den Betrieb einer Anlage eine behördliche Genehmigung erteilt worden ist oder wenn in einer Rechtsverordnung konkrete Pflichten begründet worden sind.«⁸ Besondere Bedeutung hat dies bei der dynamischen Verpflichtung der Anpassung an den Stand der Technik.

Die Regelungen über den Betriebsbeauftragten für Immissionsschutz sind insoweit auch als Umsetzungsvorschriften über diese Grundpflichten zu interpretieren. Mit der durch Gesetz veranlaßten Einsetzung des notwendigen Sachverständes in der Person des Betriebsbeauftragten sollen die Unternehmen bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten unterstützt werden. Dies gilt auch für die Regelungen des WHG und des AbfG. Allerdings sind die Regelungsinhalte in den drei Gesetzen von unterschiedlicher Reichweite, wie aus der abgebildeten Übersicht hervorgeht⁹. Der Immissionsschutzbeauftragte ist insbesondere bei der Innovationsfunktion mit weitgehenden Rechten ausgestattet.

Der Betreiber hat gem. §§ 55 Abs. 3 BImSchG, § 21c Abs. 3 WHG und § 11c Abs. 3 AbfG bei der Bestellung mehrerer Betriebsbeauftragter nach gleichen und bei der Bestellung nach anderen gesetzlichen Vorschriften für die Koordinierung in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu sorgen, nach dem BImSchG insbesondere durch Bildung eines Ausschusses für Umweltschutz. Mit dem Dritten Änderungsgesetz von 1990 sind die Betreiberpflichten des § 55 Abs. 3 BImSchG erweitert worden. Der Betreiber hat nun auch für die Zusammenarbeit mit den für den Arbeitsschutz beauftragten Personen, wie der Fachkraft für Arbeitssicherheit und den Betriebsärzten, zu sorgen, weil sich deren Aufgabengebiete mit denen des Immissionsschutzbeauftragten berühren¹⁰.

Der Betreiber hat gem. §§ 21d WHG, 11d AbfG u. § 56 BImSchG vor Investitionsentscheidungen, die für das jeweilige Aufgabengebiet des Betriebsbeauftragten bedeutsam sind, dessen Stellungnahme einzuholen. Diese Stellungnahmen sind so rechtzeitig einzuholen, daß sie vom Entscheider angemessen berücksichtigt werden können. Das BImSchG fordert darüber hinaus seit 1990 auch die Einholung einer Stellungnahme vor Entscheidungen über die Einführung von Verfahren und Erzeugnissen, weil auch diese eine »entscheidende Bedeutung für den Immissionsschutz haben«¹¹.

Der Betriebsbeauftragte ist nicht nur anzuhören, er hat auch ein eigenständiges Vortragsrecht, kann also selbst initiativ werden. Auch hier liegt gem. §§ 21e WHG, 11e AbfG und § 57 BImSchG eine Pflicht des Betreibers vor. Er hat sicherzustellen – im BImSchG eindeutiger: durch innerbetriebliche Organisationsmaßnahmen –, daß der Betriebsbeauftragte seine Vorschläge und Bedenken unmittelbar der höchsten Entscheidungsinstanz vortragen kann, wenn er sich mit dem zuständigen Betriebsleiter nicht einigen konnte und er wegen der besonderen Bedeutung der Sache eine Entscheidung dieser Stelle für erforderlich hält.

Grundlage der rechtlichen Beziehungen zwischen Betreiber und Betriebsbeauftragten ist ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis. Obwohl er aufgrund eines Gesetzes bestellt wird und unter bestimmten Umständen die Behörde das Recht hat, seine

⁸ Ebd. Rn. 2.

⁹ Die Übersicht wurde von Rainer Wolf erstellt.

¹⁰ BT-Drs. 11/4909, S. 24.

¹¹ Ebd.

Betriebsbeauftragte für Umweltschutz

	Immissions- schutzbeauf- tragter	Gewässerschutz- beauftragter	Abfall- beauftragter
Rechtsgrund- lage	§ 53 BImSchG	§ 21 a WHG	§ 11 a AbfG
Bestellungs- pflicht bei	Anlagen nach 5. BImSchV	Abwasserauf- kommen von mehr als 750 m ³ /T	Abfallentsor- gungsanlage; besonders überwachungs- bedürfiger Abfall
Qualifika- tion	Fachkunde und Zuverlässigkeit	Fachkunde und Zuverlässigkeit	Sachkunde und Zuverlässigkeit
Kontroll- funktion	Einhaltung der Pflichten nach BImSchG	Einhaltung der Pflichten nach WHG	Einhaltung der Pflichten nach AbfG
Informa- tion der Beschäftig- ten über	anlagebezogene Umwelteinwir- kungen; Maßnahmen zur Verringerung	betriebliche Gewässerbe- lastung; Maß- nahmen zur Verringerung	betriebliche Abfälle; Maß- nahmen zur Verringerung
Innovation "Hinwirken"	auf Entwicklung und Einführung umweltfreundli- cher Verfahren und Erzeugnisse; Vermeidung und Beseitigung von Abfällen; Nutz- ung von Abwärme umweltfreundli- che Verfahren und Erzeugnisse	Anwendung ge- eigneter Ver- fahren; Ver- minderung des Abwasseraufkom- mens; umwelt- freundliche Produktion	Reduzierung von Abfällen; Verwertung von Reststoffen; Entsorgung
"Mitwirken"	jährlicher Be- richt	jährlicher Be- richt	jährlicher Be- richt
Pflichten	Vortrag bei Geschäftsleitung	Vortrag bei entscheidender Stelle	Vortrag bei entscheidender Stelle
Rechte	Stellungnahme zu Investitionsent- scheidungen	Stellungnahme zu Investitions- entscheidungen	Stellungnahme zu Investitions- entscheidungen
Schutz	Benachteiligu- ngsverbot; Kündigungsschutz	Benachteiligu- ngsverbot	Benachteiligu- ngsverbot

Abberufung zu verlangen, hat der Betriebsbeauftragte keine Befugnisse und keine Verantwortung nach außen. Er übt seine Tätigkeit im Auftrag des Betreiber bzw. Benutzers, nicht im Auftrag der Behörde aus. Daraus folgt, daß er über keine hoheitlichen und polizeilichen Befugnisse verfügt.
Der Betreiber ist durch Gesetz verpflichtet, den Betriebsbeauftragten bei der Durchführung seiner Aufgaben zu unterstützen. Dies sind öffentlich-rechtliche Pflichten des Betreibers gegenüber dem Staat und nicht gegenüber dem Betriebsbeauftragten.

Sie werden als »Normen ohne Schutznormcharakter« interpretiert, d. h. sie eröffnen dem Betriebsbeauftragten keine Klagebefugnis i. S. d. § 42 Abs. 2 VwGO gegenüber der Behörde zur Durchsetzung der Pflichten des Betreibers. Er kann zwar gegen den Betreiber unmittelbar Klage erheben¹², in der Literatur wird die privatrechtliche Klagebefugnis jedoch dahingehend eingeschränkt, daß die verletzten Bestimmungen des Gesetzes zugleich Bestimmungen des Vertrages zwischen Betreiber und Beauftragtem sein müssen¹³.

Der Gesetzgeber hat den Betriebsbeauftragten mit einem besonderen Schutz in seiner Stellung gegenüber dem Betreiber versehen. Das Benachteiligungsverbot gem. §§ 21f WHG, 11f AbfG und § 8 BImSchG und seine Ergänzung durch den besonderen Kündigungsschutz im neuen § 58 Abs. 2 BImSchG sind Ausdruck der Erkenntnis, daß zwischen den Zielen der Unternehmungsleitung nach Gewinnsteigerung und dem Betriebsbeauftragten als »Umweltgewissen« des Betriebes Zielkonflikte entstehen und sie dadurch in Frontstellung zueinander geraten können¹⁴.

Der neueingeführte Kündigungsschutz im BImSchG ist angelehnt an die für Betriebsräte und Personalvertretungen geltenden Regelungen. Danach ist eine Kündigung unzulässig, außer es liegen die Voraussetzungen für eine außerordentliche Kündigung vor. Nach einer Abberufung von seiner Funktion gilt dieser Kündigungsschutz weiter für ein Jahr. Diese Regelung soll dem Immissionsschutzbeauftragten »die erforderliche Unabhängigkeit für die Erfüllung seiner Aufgaben«¹⁵ sichern. Er »soll nicht aus Furcht vor Entlassung an einer wirksamen Vertretung seiner Aufgaben gehindert werden«, und es »soll zugleich verhindert werden, daß der Betreiber sich unquemer Immissionsschutzbeauftragter ... zu entledigen sucht«¹⁶.

Steiner »fällt auf, daß im Schrifttum praktisch keine Entscheidungen der Arbeit-, Zivil- oder Verwaltungsgerichtsbarkeit im Zusammenhang mit dem Betriebsbeauftragten nachgewiesen werden«¹⁷. Er vermutet, daß »offenbar ein justizielles Entscheidungsbedarf«¹⁸ nicht vorhanden war. Daß der Gesetzgeber dennoch einen besonderen Kündigungsschutzes mit dem § 58 Abs. 2 BImSchG eingefügt hat, deutet allerdings eher darauf hin, daß die Konflikte in der Vergangenheit eher zu Lasten des Umweltschutzes gelöst worden sind.

4. Die Diskussion um das Recht des Betriebsbeauftragten

4.1 Kritische Bilanz der Rechtspraxis

Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Rechts des Betriebsbeauftragten wurde in den achtziger Jahren nach Vorlage erster praktischer Erfahrungen seit Inkrafttreten der Regelungen intensiv geführt. Ullmann führte Anfang der achtziger Jahre eine Befragung unter Betriebsbeauftragten durch¹⁹, die Deutsche BP AG 1986 eine Enquête²⁰.

¹² So Steiner (Fn. 6), S. 1138.

¹³ Hansmann (Fn. 2), § 57 BImSchG, Rn. 12.

¹⁴ Vgl. Stich (Fn. 2), S. 152 u. Hansmann (Fn. 2), § 58 BImSchG, Rn. 1.

¹⁵ BT-Drs. 11/4909, S. 25.

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Steiner (Fn. 6), S. 1138.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Ullmann, A. A. (1982): Industrie und Umweltschutz. Implementation von Umweltschutzgesetzen in deutschen Unternehmen, Frankfurt/M. u. New York.

²⁰ Siehe hierzu Repenning, K. (1987): Betriebsbeauftragte für Umweltschutz. Zur Diskussion über ihren Rechtsstatus, in: Umweltmagazin – März 1987, S. 42–44.

Rehbinder kommt 1988 zu einem zwiespältigen Ergebnis der Wirkungen des gelgenden Rechts: Auf der einen Seite sei das gesetzgeberische Ziel, mit dem Betriebsbeauftragten die Unternehmen zur Selbstorganisation des betrieblichen Umweltschutzes zu veranlassen, mit Sicherheit gelungen²¹. Andererseits sei die empirische Bilanz eher ernüchternd. »Die Institutionalisierung des Betriebsbeauftragten hat nicht zu einer umweltorientierten Verhaltensänderung der Unternehmen geführt.«²² Dies liege an einem informalen Funktionswandel.

In der betrieblichen Praxis ist die Aufgabenstellung des Betriebsbeauftragten vielfach um die nicht im Gesetz genannte Repräsentation der Interessen des Betriebes nach außen erweitert worden. Damit ist die Wahrnehmung von Kontakten zu Behörden und die umweltbezogene Öffentlichkeitsarbeit des Unternehmens gemeint. Rehbinder sieht diese Repräsentationsfunktion durchweg negativ besetzt: in der Unternehmenspraxis scheine sie hauptsächlich in der Abwiegelung behördlicher Forderungen zu bestehen.²³ Der Betriebsbeauftragte wird damit primär zu einem Akteur der Unternehmen im Bargaining mit den Behörden und nur sekundär zu einer Instanz der Internalisierung öffentlicher Pflichten. Den höchsten praktischen Stellenwert besitzt nach Rehbinder's Einschätzung aufgrund der vorliegenden Untersuchungen die Überwachungsfunktion, d. h. die der Einhaltung der bestehenden gesetzlichen Vorgaben und der Genehmigungsauflagen.²⁴ Dies ist erklärbar, denn Verstöße gegen Auflagen können nach § 20 BImSchG zur Untersagung und Stilllegung des Betriebes führen.

Das Scheitern der mit der Installation des Betriebsbeauftragten verbundenen Hoffnungen auf Umsetzung der Innovationsfunktion als dem zentralen Maßstab der Definition dessen, was unter umweltfreundlichem Verhalten zu verstehen ist, führt Rehbinder auf systembedingte Restriktionen zurück: »Sprache« der Wirtschaft ist das Geld²⁵, und »Umweltschutz ist nur eine ›unproduktive‹ Investition«²⁶. Darüber hinaus habe »im Gegensatz zu Kapital und Arbeit [...] der Umweltschutz auch keine personale Machtbasis im Unternehmen«²⁷. Als weiterer Erklärungsfaktor wird von ihm die betrieblich untergeordnete Stellung des Betriebsbeauftragten und die fehlende gesetzliche Entscheidungskompetenz angeführt.²⁸ Hier könnte man weiterführend argumentieren: Der Betriebsbeauftragte wird scheitern, solange er nur Inhalte regulativer Politik umsetzt; hätte er unternehmerische Funktionen (Öko-Controlling und Öko-Bilanzen), dürfte seine Position stärker werden.

Die grundsätzliche Position Rehbinder's ist von der Annahme bestimmt, Umweltschutz sei ein dem System Wirtschaft in seiner Funktionsweise eigentlich fremdes, extern aufgedrängtes Interesse und daher von innen heraus nur begrenzt zu steuern. Die Forderung nach einer erheblichen Verstärkung der Kompetenz des Betriebsbeauftragten durch die Einräumung gesetzlicher Entscheidungsbefugnisse und der Zusammenarbeit mit Behörden und Betriebsrat, um die bestehende Ineffizienzen zu beseitigen, kann aus dieser Perspektive nur zur Warnung von einer systemwidrigen »Überlegalisierung« des Betriebsbeauftragten durch zu harte, regulative Intervention führen.²⁹ Allerdings plädiert Rehbinder nicht für den vollständigen Verzicht auf

²¹ Rehbinder, E. (1988): Reflexives Recht und Praxis. Der Betriebsbeauftragte für Umweltschutz als Beispiel, S. 120, in: Jb f. Rechtssoziologie 1988, S. 109–129.

²² Ebd., S. 122.

²³ Ebd., S. 120 ff.

²⁴ Ebd.

²⁵ Ebd., S. 114.

²⁶ Ebd., S. 123.

²⁷ Ebd.

²⁸ Ebd.

²⁹ Ebd., S. 124.

weitere gesetzliche Regulation, sondern für eine mehr behutsame Weiterentwicklung des Rechts.

An dieser Diskussion um die Weiterentwicklung des Rechts des Betriebsbeauftragten sind die interessierten Gruppen aus Wirtschaft und Verwaltung beteiligt: die Unternehmer als Betreiber, die Gewerkschaften und die Arbeitnehmervertretungen im Betrieb, die zuständigen Umweltbehörden und schließlich die Betriebsbeauftragten selbst. Die Institution des Betriebsbeauftragten wird von keiner dieser Gruppen grundsätzlich in Frage gestellt. Unterschiedlich wird dagegen die Wirksamkeit beurteilt.³⁰ Es wurden Wünsche zur Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen aus Sicht der jeweiligen Interessengruppe vorgetragen. Die Diskussion führte im ersten Ergebnis zu den oben angeführten Änderungen im Dritten Gesetz zur Änderung des BImSchG 1990. Sie ist damit aber nicht beendet. Dies ergibt sich schon im Hinblick auf notwendige Anpassungen im WHG und AbfG, aber auch aus dem Prozeß der Schaffung eines Umweltgesetzbuches.

Schwerpunkte dieser Diskussion sind die Komplexe der Stellung des Betriebsbeauftragten im Betrieb und nach außen, insbesondere mögliche Auswirkungen aus einer Übernahme öffentlich-rechtlicher Aufgaben und damit verbundener Entscheidungskompetenzen in die Gesetze. Dabei sind drei Interessenstränge zu erkennen:

1. Das Unternehmerinteresse an Beibehaltung des Status-quo der reinen Binnenfunktion des Betriebsbeauftragten mit bloß beratender Kompetenz.
2. Das Interesse der Gewerkschaften an Mitbestimmung über und Teilhabe an der Tätigkeit des Betriebsbeauftragten vergleichbar den Regelungen der Arbeitsschutzgesetzgebung.
3. Das Interesse der Umweltbehörden, dem Betriebsbeauftragten bestimmte öffentlich-rechtliche Pflichten aufzuerlegen und damit sich selbst zu entlasten.

4.2 Einführung öffentlich-rechtlicher Pflichten?

Aus der Sicht der Unternehmen tritt Johann, der Konzernbeauftragter für Immissionsschutz und Abfall und zugleich Direktor der Mannesmann AG – ein »janusköpfiger« Betriebsbeauftragter – ist, für die Beibehaltung des gegebenen Rechtsstatus ein und wendet sich entschieden dagegen, »die staatliche Kontrolle so zu gestalten, daß eine ›Kontrolle der Kontrolleure‹ erfolgt«³¹. Die Ursache für diese Bestrebungen sieht er in der Komplexität der Betriebsabläufe und »unvermeidlich« auftretenden Störfällen, deren Darstellung in den Medien zum Schwinden der Risikoakzeptanz in der Öffentlichkeit führen und zusätzlichen Druck auf die Administration ausübe.³²

Nach Johann würde die Veränderung der Stellung des Betriebsbeauftragten zum »Mann der Behörden« im Betrieb aber eher hinderlich als fördernd für den betrieblichen Umweltschutz sein. Er begründet dies mit dem daraus resultierenden Verlust der Vertrauensstellung gegenüber dem Betreiber, dem ein Informationsverlust folgen würde.³³ Der erfolgreiche Betriebsbeauftragte müsse das »Umweltgewissen« des Betriebes bleiben. Er bringt die Zielvorstellungen aus Sicht des Unternehmens in diesem Zusammenhang auf den Punkt: »Umweltgerechtes Handeln soll nicht nur

³⁰ Kloepfer, M., Rebbinder, E. u. Schmidt-Abmann, E. (1990) (Fn. 2), S. 381.

³¹ Johann, H. P. (1987): Kein »Mann der Behörde«. Der Immissionsschutzbeauftragte aus Sicht des Unternehmens, S. 48 in: Umweltmagazin – März 1987, S. 46–48.

³² Ebd., S. 47 f.

³³ Ebd., S. 48.

das Gewissen entlasten, sondern auch für die Ökonomie des Betriebes vorteilhaft sein.«³⁴

225

Auch Repenning, Umweltbeauftragter der Deutschen BP AG, tritt bei seiner Auswertung der BP-Enquête zu den Umweltbeauftragten gegen die Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf den Umweltbeauftragten ein. Es liege »im vitalen Interesse des Betriebsbeauftragten ..., lediglich als Berater an umweltrelevanten Entscheidungen seines Unternehmens beteiligt zu sein. Er wird dadurch unabhängig von sogenannten Sachzwängen zwischen dem Interesse des Unternehmens und der Umwelt abwägen können«³⁵. Bemerkenswert ist, daß Repenning diesen Abwägungsvorgang, der doch in letzter Instanz vom Betreiber geleistet werden muß zwischen den Anforderungen des personifizierten »Umweltgewissens« des Betriebes einerseits und den unternehmerischen Gewinninteressen andererseits als Aufgabe des Betriebsbeauftragten definiert. Im übrigen lehnt er wie Johann eine Funktion des Betriebsbeauftragten »als verlängerter Arm der Behörde im Betrieb«³⁶ wegen der daraus resultierenden Störung des Vertrauensverhältnisses ab.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur argumentiert Steiner³⁷ im wesentlichen wie die Vertreter der Unternehmen. Er wendet sich gegen die Schaffung einer »persona mixta« im Zwischenbereich von Staat und Betrieb wie auch gegen eine gesetzliche Regelung zur Ermächtigung des Beauftragten zur Unterbindung von Verstößen gegen umweltrechtliche Regelungen durch den Betreiber. Beides würde gegen die »Prämissen des gegenwärtigen Regelungsmodells« verstößen, daß die Aufgaben des Betriebsbeauftragten nur wirksam wahrgenommen werden könne, wenn ein »Vertrauensverhältnis« zwischen ihm und dem Betreiber bestehe³⁸. Er stellt daraus abgeleitet eine für ihn »allgemeine und wohl auch allgemeingültige«³⁹ und damit gleichsam auch rechtlich zwingende Beziehung auf: »Jede Verstärkung der Befugnisse des Betriebsbeauftragten – gleichgültig ob nach außen oder nach innen – mindert im Ergebnis die Effizienz seiner Arbeit, wenn sie geeignet ist, dessen Vertrauensstellung im Betrieb in Frage zu stellen oder auch nur zu gefährden.«⁴⁰

Die Kritik richtete sich konkret gegen die Forderungen des Bundesrats, der in dieser Debatte als Vertreter der Interessen der mit der Umsetzung der Gesetze befaßten zuständigen Behörden auftrat.⁴¹ Er plädierte für eine Stärkung der Eigenverantwortung der Eigentümer über das Gesetz. Erreicht werden sollte dies über die Stärkung der Stellung des Betriebsbeauftragten durch Übernahme öffentlich-rechtlicher Pflichten entsprechend den Regelungen über den Strahlenschutzbeauftragten. Der Betriebsbeauftragte sollte Entscheidungsbefugnisse zum Treffen von Maßnahmen zur Verhinderung oder Beseitigung von schwerwiegenden Verstößen gegen Rechtsvorschriften erhalten. Staatliche Überwachung sollte mehr und mehr auf eine Kontrolle der innerbetrieblichen Kontrolleure beschränkt werden. Die Bundesregierung lehnte diese Forderungen mit der bereits angeführten Argumentationslinie ab.⁴²

34 Johann, H. P. (1992): Produktion und Umweltschutz. Ressourcenschutz im Unternehmen, Manuskript des Vortrages auf der IG-Metall-Umweltkonferenz am 17.9. 1992 in Frankfurt a. M., S. 6.

35 Repenning (Fn. 20), S. 44.

36 Ebd.

37 Steiner (Fn. 6), S. 1139 ff.

38 Ebd., S. 1140.

39 Ebd.

40 Ebd.

41 BT-Drs. 11/4909, S. 37f.

42 Ebd., S. 46.

Unterstützung für das Modell des Bundesrats findet sich bei den Verfassern des Entwurfs für ein Umweltgesetzbuch.⁴³ Sie argumentieren mit dem Interesse an einer Vereinheitlichung der Regelungen des Betriebsbeauftragten für Umweltschutz und des Strahlenschutzbeauftragten für eine Annäherung an eine »Außenorgan«-Stellung.

Danach soll der Betriebsbeauftragte zwei Funktionen in sich vereinigen:

1. Eine eingegrenzte öffentlich-rechtliche Funktion mit entsprechenden Pflichten und Entscheidungsbefugnissen bei Gesetzesverstößen sowie bei der Gefahrenabwehr, die aber die Letztverantwortung der Geschäftsleitung nicht aufhebt.
2. Eine Beratungsfunktion hinsichtlich der übrigen Aufgaben, insbesondere der Innovationsfunktion, in der er fachlichen Weisungen nicht unterworfen ist. (Entsprechend den Regelungen des Bundesdatenschutz- und Arbeitssicherheitsgesetzes)

Gegenüber den Kritikern wird zwar eingeräumt, »daß die rechtliche Stärkung der Stellung des Umweltbeauftragten die faktische Effektivität seiner Arbeit beeinträchtigen kann, weil sie mit einem Vertrauensverlust verbunden ist«, »die Erfahrungen mit dem Strahlenschutzbeauftragten aber gegen diese Annahme«⁴⁴ sprechen. Aber: »Für eine derartige Regelung spricht, daß damit die Eigenverantwortung der Unternehmen gestärkt wird, so daß diese zu einer effektiven Eigenüberwachung angehalten werden.«⁴⁵ Aus der resultierenden rechtlichen Verantwortlichkeit des Betriebsbeauftragten erwartet man von ihnen ein stärkeres Interesse an der Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

4.3 Mitbestimmung durch Arbeitnehmervertretungen?

Die von den Gewerkschaften erhobene Forderung nach Mitbestimmung der Arbeitnehmervertretungen im Betrieb wird von Repenning als »mehr akademischer Natur«⁴⁶ kritisiert. Sein Hauptargument: Der Betriebsrat sei nicht in der Lage, die Informationen »bei dem hochkomplizierten Umweltschutz« zu verarbeiten, und verfüge nicht über die notwendige »Sachkenntnis« zur Berufung oder Ablösung der Betriebsbeauftragten.⁴⁷

Obwohl der Kündigungsschutz nach § 58 Abs. 2 BImSchG an den Kündigungsschutz für Betriebsräte angelehnt ist, lehnt Steiner es ab, die Kündigung an die Zustimmung des Betriebsrates zu binden. Die Stellung des Betriebsbeauftragten sei nicht mit der eines Betriebsrates vergleichbar: Ein »natürlicher« Konflikt wie der zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat sei zwischen Betreiber und Betriebsbeauftragten nicht nachweisbar. Er verbindet dies mit einer generellen Begründung der Ablehnung nach Mitbestimmung im Bereich des Umweltschutzes: Weder sei der Betriebsrat geborener Hüter des Umweltschutzes im Betrieb noch sei er genügend unabhängig bei möglichen Konflikten mit Betriebsangehörigen.⁴⁸

Auch Kloepfer, Rehbinder und Schmidt-Assmann argumentieren in diesem Sinne gegen eine »echte Mitbestimmung« und fügen hinzu: »Votorechte des Betriebs- oder Personalrats bei Abberufung wie auch persönliche Unabhängigkeit des Umweltbeauftragten können zu einer Verselbständigung führen, die den Zusammenhang zwischen betrieblichem Umweltschutz und allgemeiner Unternehmenspolitik zerbrechen und letztlich den Umweltbeauftragten eher schwächen würden.«⁴⁹

⁴³ Kloepfer, M., Rehbinder, E. u. Schmidt-Aßmann, E. (Fn. 3), S. 385 ff.

⁴⁴ Ebd., S. 386.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Repenning (Fn. 20), S. 44.

⁴⁷ Ebd.

⁴⁸ Steiner (Fn. 6), S. 1141.

⁴⁹ Kloepfer, M., Rehbinder, E. u. Schmidt-Aßmann, E. (Fn. 3), S. 391.

Die Gewerkschaften begründen dagegen ihre Forderung nach Mitbestimmungsrechten der betrieblichen Interessenvertretung im Bereich der Arbeit des Betriebsbeauftragten grundsätzlich mit einem ursächlichen Zusammenhang von Arbeitsschutz und Umweltschutz: »Mit den hohen Umweltbelastungen sind zahlreiche Gesundheitsgefahren für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an den Arbeitsplätzen verbunden. Vorsorgender Umweltschutz dient daher auch einem vorbeugenden Gesundheitsschutz.«⁵⁰ Deswegen hat der Gesetzgeber bei der Dritten Änderung des BImSchG gem. § 55 Abs. 3 S. 3 die Konsequenz gezogen, daß der Betreiber nunmehr auch »für die Zusammenarbeit der Betriebsbeauftragten mit den im Bereich des Arbeitsschutzes beauftragten Personen zu sorgen« hat. Die IG Metall leitet daraus vergleichbar den Vorschriften des § 9 ASiG Pflichten des Beauftragten über die Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat, wie Unterrichtungs- und Beratungspflichten und die Mitbestimmung des Betriebsrates bei der Bestellung und Abberufung ab.⁵¹ Unterstützung für diese Position findet sich bei Hansmann. Er spricht von »eindeutige(n) Parallelen zu den Vorschriften der §§ 53 bis 58 BImSchG« im Arbeitssicherheitsgesetz und weist darauf hin, daß dieses Gesetz »nur kurze Zeit vor dem Bundes-Immissionsschutzgesetz beraten (wurde) und . . . für dessen Fassung als Vorbild« diente.⁵² Auch Gawlinski, Stahs und Wagner befürworten die Übernahme von Regelungen aus dem Arbeitssicherheitsgesetz über die Zusammenarbeit mit Betriebsräten, Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit und aus der Strahlenschutzverordnung.⁵³

In einem Gutachten über »Betriebsbeauftragte im Umweltrecht« im Auftrag der IG Metall tritt Höhn folgerichtig für einen *unabhängigen* Betriebsbeauftragten mit Kontrollbefugnissen, aber ohne Entscheidungskompetenz zwischen Unternehmer und Betriebsrat ein. In Anlehnung an das Modell des Bundesdatenschutzgesetzes argumentiert er: Die Unabhängigkeit erfordere die saubere Trennung von Entscheidung und Kontrolle, um eine »Komplizenschaft« zum Unternehmer zu verhindern.⁵⁴

5. § 52a Bundes-Immissionsschutzgesetz – umweltbezogene Betriebsorganisation

Bei der 3. Änderung des BImSchG wurden mit dem § 52a Mitteilungspflichten zur Betriebsorganisation im Immissionsschutzrecht neu eingeführt. Er richtet sich an Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen. Gem. § 52 Abs. 1 BImSchG haben Kapitalgesellschaften mit mehreren vertretungsberechtigten Mitgliedern und Personengesellschaften mit mehreren vertretungsberechtigten Gesellschaftern der zuständigen Behörde anzugeben, wer von ihnen die Pflichten des Betreibers nach dem Immissionsschutzrecht wahrnimmt. § 52 Abs. 2 BImSchG verpflichtet *jeden* Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage, der zuständigen Behörde mitzuteilen, auf welche Weise sichergestellt ist, daß die dem Schutz vor schädlichen Umweltein-

⁵⁰ Industriegewerkschaft Metall, Vorstand, Hrsg. (1992): Eckpunkte für eine Betriebsvereinbarung zum Umweltschutz in Unternehmen, Frankfurt a. M., S. 1.

⁵¹ Ebd., S. 12.

⁵² Hansmann (Fn. 2), Vor § 53 BImSchG, Rn. 10.

⁵³ Gawlinski, D., Stahs, G., Wagner, H. (1986): Der Betriebsbeauftragte für Umweltschutz, S. 238 f., in: Pfriem, R. (Hrsg.), Ökologische Unternehmenspolitik, S. 227–243, Frankfurt/M. u. New York.

⁵⁴ Höhn, R. (1992): Betriebsbeauftragte im Umweltrecht. Gutachten im Auftrage der Industriegewerkschaft Metall, Frankfurt a. M., S. 53 f.

wirkungen und vor sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteilen und Belästigungen dienenden Vorschriften und Anordnungen bei Betrieb beachtet werden.

5.1 Die Entstehung der Regelung

Die Initiative zur Gesetzesänderung ging vom Bundesrat aus, der als Ursache für Verstöße gegen die Pflichten des Betreibers genehmigungspflichtiger Anlagen in der Regel Mängel der Betriebsorganisation ausmachte. Er forderte deshalb in Anlehnung an die Regelung in § 29 Abs. 1 S. 2 der Strahlenschutzverordnung eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten aus den Grundpflichten des § 5 BImSchG und den dazu erlassenen Rechtsverordnungen auf der Ebene der Unternehmensleitung. Dies sollte durch die Institutionalisierung eines »Umweltbevollmächtigten« erreicht werden. Er sollte weiterhin sicherstellen, daß »der Betriebsbeauftragte für Immissionschutz und der Störfallbeauftragte ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen«.⁵⁵ Zielsetzung des Bundesrates war die präventive Kontrolle der Betriebsorganisation im Hinblick auf die Durchsetzung der Ziele des BImSchG und die eindeutige Zuordnung von personaler Verantwortlichkeit bei Gesetzesverstößen.

Die Bundesregierung bezeichnete die Initiative des Bundesrates im Grundsatz als sinnvoll, lehnte aber die Institutionalisierung eines Umweltbevollmächtigten mit dem Zweck der Haftbarmachung bei Verstößen gegen die Umweltgesetze ab. Die Einengung der Verantwortung für den Bereich des Immissionsschutzes auf den Umweltbevollmächtigten würde »zu einer Verkürzung der Verantwortung der Unternehmensleitung für den Umweltschutz führen«.⁵⁶ Die Bundesregierung schlug lediglich die Einführung einer Mitteilungspflicht über die Zuständigkeit der Pflichten des Betreibers innerhalb der Geschäftsleitung vor und verhinderte dessen Bezeichnung als Umweltbevollmächtigter.

Im Ergebnis setzte sich im Bundestag der im Umweltausschuß mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen beschlossene Vorschlag durch, nicht allein eine Mitteilungspflicht über die zuständige Person einzuführen, sondern auch für die zur Sicherstellung des Umweltschutzes getroffenen innerbetrieblichen Maßnahmen. Diese Erweiterung der Mitteilungspflicht auf die zuständige Person in der Unternehmensleitung wurde damit begründet, daß dadurch die für die Gefahrenabwehr verantwortlichen Behörden in die Lage versetzt werden, »behördliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr besser auf die konkrete betrieblicherseits ergriffenen oder vorgesehenen Maßnahmen zur Verhinderung und Beseitigung der von der Anlage ausgehenden Gefahren ausrichten zu können«.⁵⁷ Die Aufgabe der Sicherstellung der Aufgaben des Immissionsschutzbeauftragten, wie vom Bundesrat gefordert, wurde nicht in das Gesetz übernommen.

5.2 Antwort auf das »Dilemma« des Betriebsbeauftragten

Die Einführung des § 52a in das BImSchG dürfte vor allem auf die Erfahrungen mit dem Institut des Betriebsbeauftragten zurückzuführen sein. Die vom Gesetzgeber mit seiner Institutionalisierung verbundenen Erwartungen wurden in wesentlichen Punkten nicht erfüllt. Hier ist vor allem auf die Analysen von Rehbinder zu verweisen, der die These von einem »organisatorischen Dilemma« der umweltrechtlichen

⁵⁵ BT-Drs. 11/4909, S. 37.

⁵⁶ Ebd., S. 46.

⁵⁷ BT-Drs. 11/6633, S. 48.

Betriebsbeauftragten vertritt.⁵⁸ Dafür gibt es seiner Ansicht nach mehrere Ursachen: die nicht betriebsübliche Zusammenfassung der Aufgaben Überwachung und Innovation in einer Funktion, die fehlende Entscheidungsmacht und die organisatorische Stellung im Unternehmen, die einen weitgehenden Ausschluß von für die Umwelt bedeutsamen strategischen Entscheidungen zur Folge hat.⁵⁹

Als Ausweg aus diesem »Dilemma« wird die gesetzliche Institutionalisierung eines Umweltdirektors in Anlehnung an das Modell des Arbeitsdirektors nach § 33 Mitbestimmungsgesetz gesehen.⁶⁰ Die Autoren des Umweltgesetzbuches schlagen dies vor, weil die gesetzlichen Regelungen über den Betriebsbeauftragten für Umweltschutz zu kurz greifen, »als sie den staatlichen Organisationszwang für den betrieblichen Umweltschutz erst unterhalb der Ebene der Geschäftsleitung ansetzen. Der Betriebsbeauftragte für Umweltschutz ist in der Unternehmenshierarchie zu niedrig angesiedelt, um ausreichend Einfluß auf strategische Entscheidungen des betrieblichen Umweltschutzes, insbesondere die Einführung umweltfreundlicher Verfahren und Erzeugnisse nehmen zu können.«⁶¹ Sie gehen davon aus, daß der durch Gesetz ausgeübte Zwang auf der Ebene der Geschäftsleitung die Unternehmen veranlassen kann, »die Erhaltung der Umwelt als Aufgabe auch des Unternehmens zu begreifen«.⁶²

Wenn auch Einigkeit über die Schwäche der Rolle der Betriebsbeauftragten und die Notwendigkeit des Ausgleichs dieser Schwäche auf der Ebene der Geschäftsleitung besteht, so werden hinsichtlich der Vorstellungen über die Ausgestaltung dieser Verantwortlichkeit unterschiedliche Positionen deutlich.

Während Rehbinder gegen die Vorstellungen des Bundesrates einwendet, daß es weniger darum gehen sollte, »einen Verantwortlichen für die Haftung nach außen wegen Verstößen gegen geltendes Umweltrecht zu institutionalisieren, sondern mehr darum, die Kräfte im Unternehmen zu stärken«⁶³, bewertet Feldhaus die Wirkungen des § 52a BImSchG eher umgekehrt: »Im Zusammenhang mit dem neuen Umwelthaftungsrecht und der geplanten Verschärfung des Umweltstrafrechts dürfte die Neuregelung in den kommenden Jahren erhebliche Bedeutung für die Betriebspraxis der Unternehmen gewinnen.«⁶⁴

Die Institutionalisierung eines Umweltdirektors in Unternehmen ist mit dem § 52a BImSchG nicht realisiert. Sie kann aber durchaus als ein erster Schritt in diese Richtung gesehen werden. So argumentiert jedenfalls Feldhaus, der für eine über die formalrechtliche Beschränkung der Mitteilungspflichten entsprechend dem Regelungsumfang des BImSchG umfassende umweltschutzsichernde Betriebsorganisation plädiert, nicht zuletzt wegen »der Vorteile, die sie als Entlastungsinstrument gegenüber haftungs- und strafrechtlicher Inanspruchnahme bringt«.⁶⁵

5.3 Diskussion um die Reichweite der Mitteilungspflichten

Bei der Reichweite des § 52a BImSchG im Hinblick auf die Pflichten des Betreibers gemäß § 5 BImSchG muß zwischen Abs. 1 und 2 unterschieden werden. Abs. 1 sagt

⁵⁸ Rehbinder, E. (1988), a. a. O. u. Rehbinder, E. (1990): Ein Umweltschutzdirektor in der Geschäftsführung der Großunternehmen?, in: Bauer, J. F. (Hrsg.), Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13. März 1990, Berlin u. a., S. 215–228.

⁵⁹ Rehbinder, E. (1990) (Fn. 58), S. 217f.

⁶⁰ Ebd.

⁶¹ Kloepfer, M., Rehbinder, E. u. Schmidt-Aßmann, E. (Fn. 3), S. 384.

⁶² Ebd., S. 385.

⁶³ Rehbinder, E. (1990) (Fn. 58), S. 228.

⁶⁴ Feldhaus, G. (1991): Umweltschutzsichernde Betriebsorganisation, S. 935, in: NVwZ 1991, S. 927–935.

⁶⁵ Ebd.

aus, daß der zuständigen Behörde mitzuteilen ist, wer die Pflichten des Betreibers wahrnimmt, die ihm nach diesem Gesetz und nach den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften obliegen. Offensichtlich erstreckt sich diese Vorschrift auf die gesamten Pflichten aus §§ BImSchG, d. h. neben der Gefahrenabwehr und der Pflicht zur Vorsorge auch die Aufgaben der Abfallvermeidung und Abwärmenutzung. Da es sich aber lediglich um eine Mitteilungspflicht über die Person handelt und nicht darüber, auf welche Weise die Wahrnehmung dieser Aufgaben sichergestellt wird, hat die inhaltliche Bestimmung keine Außenwirkung und unterliegt keiner Außenkontrolle.

Anders verhält es sich bei der Regelung nach Abs. 2, wonach der zuständigen Behörde von der nach Abs. 1 anzugebenden Person mitzuteilen ist, auf welche Weise sichergestellt ist, daß die dem Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und vor sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen dienenden Vorschriften beim Betrieb beachtet werden. Diese nach außen wirksame Regelung umfaßt dem Wortlaut nach lediglich den Teilbereich Gefahrenabwehr aus §§ Abs. 1 Nr. 1 BImSchG. Dies geht auch aus der Begründung des Bundestags-Umweltausschusses hervor: »Mit der Regelung wird die Unterrichtung sichergestellt; durch die Unterrichtung der zuständigen Behörde werden diese und sonstige für die Gefahrenabwehr verantwortlichen Behörden in die Lage versetzt, behördliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr besser auf die konkrete betrieblicherseits ergriffenen oder vorgesehenen Maßnahmen zur Verhinderung und Beseitigung der von der Anlage ausgehenden Gefahren ausrichten zu können.«⁶⁶

In der rechtswissenschaftlichen Literatur werden dagegen weitergehende Interpretationen vertreten. Rebentisch vertritt mit zustimmender Bezugnahme auf Hansmann die Position, daß »trotz der allein auf Gefahrenabwehr betrachtenden Begründung des BT-Umweltausschusses [...] schon mit Rücksicht auf die andernfalls bestehende Bedeutungslosigkeit der Vorschrift« damit auch der Vorsorgebegriff i. S. des §§ BImSchG eingeschlossen ist.⁶⁷ Noch weiter geht Feldhaus. Er wendet sich gegen eine Auslegung aus dem Wortlaut des § 52a Abs. 2 BImSchG und vertritt die Auffassung, daß die Mitteilungspflicht aus ihm genauso weit reiche wie die Pflicht zur Betriebsorganisation aus Abs. 1. Seine Begründung: »Eine enge Auslegung würde im übrigen auch im Widerspruch zu § 52a I stehen, der sich ebenfalls auf alle durch das Bundes-Immissionsschutzgesetz und dessen Durchführungsvorschriften begründeten Pflichten bezieht.«⁶⁸

Die Umsetzung der Vorschrift des § 52 Abs. 2 BImSchG erfordert die Vorlage eines Organisationsplanes, ferner die Festlegung von Meldewegen, die strategische Planung von Sofortmaßnahmen sowie die Verknüpfung der Linienverantwortung mit dem Umweltschutz und die Einbindung der Betriebsbeauftragten.⁶⁹ Feldhaus schlägt vor, Elemente einer umweltschutzsichernden Betriebsorganisation aus den DIN/ISO-Normen über Qualitätssicherungssysteme abzuleiten. »Die Regeln über die Qualitätssicherung können im wesentlichen auf eine umweltschutzsichernde Betriebsorganisation übertragen werden. An Stelle der Qualität der Produkte und Dienstleistungen treten dann die für das Unternehmen oder die Anlage geltenden Umweltschutzanforderungen aus Rechtsvorschriften, Bedingungen, Auflagen und Anordnungen sowie gegebenenfalls von Unternehmen selbst weiter gesteckte Um-

⁶⁶ BT-Drs. 11/6633, S. 48.

⁶⁷ Rebentisch, M. (1991): Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – Überwachungs-, stoff- und gebietsbezogene Neuerungen, S. 315, in: NVwZ 1991, S. 310–316.

⁶⁸ Feldhaus, G. (Fn. 64), S. 933.

⁶⁹ Vgl. Rebentisch (Fn. 67), S. 315, detaillierter bei Feldhaus (Fn. 64), S. 934.

weltschutzziele.«⁷⁰ Er verweist dabei u. a. auf das mittlerweile als EG-Verordnung (EWG Nr. 1836/93 v. 29. 6. 1993) vorliegende Instrument des Umwelt-Audits, dessen Umsetzung allerdings nur auf freiwilliger Basis vorgesehen ist.

Der Kritik an der Einschränkung der Regelung nur auf die Sicherung des Immissionsschutzes anstatt eines medienübergreifenden umweltschutzsichernden Ansatzes der Betriebsorganisation begegnet Feldhaus mit der Feststellung, daß dies zwar formalrechtlich gelte, daß sich aber die tatsächliche Reichweite durch die Einbindung immissionsschutzrechtlicher Regelungen in planfeststellungspflichtige Vorhaben praktisch auf alle wichtigen Anlagen der Industrie und des Gewerbes erstrecke und die Regelungen nach § 5 BImSchG selbst über den Immissionsschutz im engeren Sinn hinausgingen.⁷¹

6. Resümee

Daß die Institution des Betriebsbeauftragten als staatlich ausgeübter »Zwang zur Selbstorganisation des betrieblichen Umweltschutzes«⁷² ein Schritt in die richtige Richtung ist, wird trotz unterschiedlicher Interessen an deren Fortentwicklung insgesamt nicht bestritten. Das Konzept der Selbstkontrolle wird in der umweltrechtlichen Diskussion als eine sinnvolle und auszubauende Ergänzung des ordnungsrechtlichen und ökonomischen Instrumentariums des Umweltrechts angesehen.⁷³

Die Wirksamkeit des Betriebsbeauftragten wird dagegen zurückhaltender beurteilt. Es handele »sich nur um ein ergänzendes Instrument der Umweltpolitik, ... von dem keine Wunder erwartet werden dürfen«.⁷⁴ Verwiesen wird auf die Grenzen der Selbstkontrolle im System des vom Kostendruck bestimmten Wettbewerbs am Markt, die die Qualität der Arbeit des Betriebsbeauftragten bestimmen: »Sie ist aber auch mehr betriebs- als gesetzesakzessorisch, denn sie hängt nach den vorliegenden Erfahrungen ganz wesentlich von der Größe des Unternehmens, seiner Branchenzugehörigkeit, der Investitionsquote und nicht zuletzt und ganz wesentlich von seiner Ertragskraft ab.«⁷⁵ Danach handelt es sich in seiner derzeitigen Verfassung um ein eher schwaches Instrument zum Schutz der Umwelt. Der Versuch der Überwindung der »Grenzen staatlicher Außensteuerung«, Motiv für die Schaffung des Betriebsbeauftragten, stößt an die ökonomischen Grenzen, die betriebswirtschaftlichen Zwänge setzen.

Da auch das beste »Vertrauensverhältnis« zwischen Unternehmer und Betriebsbeauftragten von diesen Fakten dominiert wird, solange Umweltschutz primär als Kostenfaktor im Zielsystem einer Unternehmung verbucht wird, haben diejenigen, die die Einführung einer öffentlich-rechtlichen Funktion des Betriebsbeauftragten bei Überwachung und Gefahrenabwehr im Betrieb fordern, ein gutes Argument in der Hand, wenn sie dies mit einer Stärkung der Eigenverantwortung der Unternehmen begründen.

Die Forderung der Gewerkschaften nach Mitbestimmungs- und Informationsrechten der Arbeitnehmervertretungen nicht nur aus der Perspektive des Arbeitsschut-

⁷⁰ *Feldhaus* (Fn. 64), S. 931.

⁷¹ *Ebd.*, S. 935.

⁷² *Kloepfer, M., Rehbinder, E. u. Schmidt-Aßmann, E.* (Fn. 3), S. 384.

⁷³ Siehe *ebd.*

⁷⁴ *Ebd.*

⁷⁵ *Steiner* (Fn. 6), S. 1141.

zes, sondern gerade auch aus der konkreten Kenntnis der Produktion und ihrer Bedingungen, könnte für eine Stärkung der Innovationsfunktion des Betriebsbeauftragten eine nicht unerhebliche Bedeutung haben. Im übrigen kann ein wirksamer Umweltschutz nur realisiert werden, wenn er nicht nur als Chefsache, sondern auch als Querschnittsaufgabe durch alle Bereiche wie auch auf allen Ebenen der Unternehmung einschließlich der Beschäftigten und ihrer Vertretungen verstanden wird.⁷⁶

Grenzen der Internalisierung des Umweltschutzes durch Betriebsbeauftragte sind schließlich gegeben durch die rechtlichen Restriktionen, die an deren Bestellung geknüpft sind. Umweltbelastungen, die nicht durch sie erfaßt werden, fallen nicht in den Aufgabenbereich des Betriebsbeauftragten. Flächenverbrauch, Verkehrsbelastungen durch Transporte und die klimarelevanten CO₂-Emissionen aus dem Verbrauch fossiler Energieträger sind solche umweltschädigenden Faktoren. Es stellt sich die Frage, ob eine Überwindung der anlagen- und erzeugnisgebundenen rechtlichen Voraussetzungen des Betriebsbeauftragten und damit eine »Erweiterung des Aufgabenfeldes auf den gesamten umweltrelevanten Aktionsbereich der Unternehmung«⁷⁷ eine sinnvolle Perspektive sein kann.

Ob die Einfügung des § 52a BImSchG an der Schnittstelle zwischen Außenkontrolle gem. § 52 und Binnensteuerung durch die §§ 53 ff. den damit verbundenen Erwartungen auf Verbesserung der Behörden- wie der Verstärkung der Eigenüberwachung gerecht werden kann, darf zumindest unter den gegebenen Rahmenbedingungen bezweifelt werden. Er kann als ein erster, zaghafter Schritt in Richtung Institutionalisierung eines Umweltdirektors verstanden werden. Eine ökologisch orientierte Unternehmensführung wird damit allein nicht erreicht. Dazu bedarf es einer weit über die Anforderungen des § 52 Abs. 2 BImSchG hinausgehenden Ergänzung der ökonomischen Buchführung und Bilanzierung nach dem Dritten Buch des HGB um die gesetzliche und normierte Pflicht einer Öko-Bilanzierung mit Berichterstattung, Prüfungs- und Offenlegungspflichten.

Helmut Kramer Ein vielseitiger Jurist Willi Geiger (1909–1994)

Am 19. Januar 1994 verstarb in Karlsruhe im Alter von 84 Jahren Bundesverfassungsrichter a.D., Senatspräsident am Bundesgerichtshof a.D. Professor Dr. Willi Geiger. Geiger gehörte sowohl dem Bundesgerichtshof (ab 1950, ab 1951 als Senatspräsident) als auch dem Bundesverfassungsgericht (10 Jahre lang in dieser Doppelfunktion) als »Mann der ersten Stunde«¹ an. Sowohl von der 26jährigen Amtszeit (1951–1977) als auch vom Einfluß her gehörte er zu den bedeutendsten Richtern des

⁷⁶ Siehe dazu Pfniem, R. (1992): Ökologische Unternehmenspolitik: Ziele, Methoden, Instrumente, in: Glauber, H. u. Pfniem, R. (Hrsg.), Ökologisch Wirtschaften. Erfahrungen, Strategien, Modelle, Frankfurt a.M., S. 91–113; Schmidt E. (1992): Natur am Verhandlungstisch – Die ökologische Verantwortung der Sozialpartner, ebd., S. 143–150.

⁷⁷ Hopfenbeck, W. (1990): Umweltorientiertes Management und Marketing. Konzepte-Instrumente-Praxisbeispiele, Landsberg/Lech, S. 386.

¹ So Hans Jochen Vogel zum 70. Geburtstag Willi Geigers in: »Recht – Informationen des BMJ« Nr. 4/1979. Zum Bundesverfassungsrichter war Geiger auf Vorschlag der CSU gewählt worden.