

Gewerbeaufsicht im 21. Jahrhundert.

**Aufsichtsrecht und Aufsichtshandeln
im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht.**

von

Jörg Windmann

Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Rechtswissenschaften am Institut Wirtschaftsrecht des Fach-
bereiches Wirtschaftswissenschaften der Universität Kassel.

Erstgutachter: Prof. Dr. Roßnagel

Zweitgutachter Prof. Dr. Klindt

Tag der Disputation: 24. Januar 2008

Inhaltsverzeichnis:

Inhaltsverzeichnis:	5
Abbildungsverzeichnis:	11
Abkürzungsverzeichnis:	15
1 Einleitung und Gang der Untersuchung	23
2 Typisierung der aufsichtsrechtlichen Intervention	31
2.1 <i>Interventionsstrategien vor dem Hintergrund der Systemtheorie</i>	32
2.1.1 Das Erkenntnisprogramm	33
2.1.1.1 Konstruktivismus	34
2.1.1.2 Beobachtung im Konstruktivismus	36
2.1.2 Das Kommunikationsprogramm.....	37
2.1.2.1 Kontingenz.....	38
2.1.2.2 Kommunikation	39
2.1.3 Das Operationsprogramm	40
2.1.3.1 Selbstreferenz/ Selbstorganisation/ Autopoiese.....	40
2.1.3.2 Kontextsteuerung und prozedurale Steuerung.....	43
2.1.3.3 Systemisches Lernen	44
2.1.4 Das Interventions- und Steuerungsprogramm	44
2.2 <i>Rechtstypologie</i>	48
2.2.1 Formale Rationalität	49
2.2.1.1 Innenrationalität.....	49
2.2.1.2 Normrationalität	49
2.2.1.3 Systemrationalität.....	51
2.2.1.4 Kritik	52
2.2.2 Materiale Rationalität.....	53
2.2.2.1 Innenrationalität.....	53
2.2.2.2 Normrationalität	53
2.2.2.3 Systemrationalität.....	54
2.2.2.4 Kritik	56
2.2.3 Finale Rationalität	56
2.2.3.1 Reflexive Rationalität	57
2.2.3.1.1 Innenrationalität.....	57
2.2.3.1.2 Normrationalität	59
2.2.3.1.3 Systemrationalität.....	59
2.2.3.1.4 Kritik	60

2.2.3.2	Regulierte Rationalität.....	61
2.2.3.2.1	Innenrationalität	61
2.2.3.2.2	Normrationalität	61
2.2.3.2.3	Systemrationalität.....	62
2.2.3.2.4	Kritik	62
2.3	<i>Folgerungen für die Aufsichtstätigkeit</i>	63
3	Gewerbeaufsicht im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz	69
3.1	<i>Wirtschaftsaufsicht in Deutschland</i>	70
3.1.1	Aufsicht oder Überwachung?.....	71
3.1.2	Ziele und Zwecke der Aufsicht.....	74
3.1.3	Anlass, Funktion und Art der Aufsicht	76
3.2	<i>Kritik am deutschen Gewerbeaufsichtssystem</i>	82
3.2.1	Ergebnisse der Vollzugsstudie von Mayntz.....	83
3.2.2	Ergebnisse des Gutachten von Lübbe-Wolff.....	86
3.2.3	Resultate der Expertise von Koch	89
3.2.4	Die Überprüfung des Ausschuss hoher Aufsichtsbeamter	90
3.2.5	Ergebnisse der Verbraucherschutzindizierung.....	93
3.3	<i>Bisherige Wirkungen der Gewerbeaufsichtstätigkeit</i>	95
3.3.1	Entwicklungen im Arbeitsschutz	95
3.3.2	Kernindikatoren im Umweltschutz	98
3.3.3	Zur Lage im Verbraucherschutz	101
3.4	<i>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</i>	104
4	Recht der Eröffnungskontrolle	111
4.1	<i>Eröffnungskontrollen im Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutzrecht</i>	112
4.1.1	Genehmigungen nach dem Verbraucherschutzrecht im Geräte- und Produktsicherheitsgesetz am Beispiel des Inverkehrbringens von Produkten	113
4.1.2	Genehmigungen nach dem Umweltschutzrecht ...	122
4.1.1.1	Immissionsschutz	122
4.1.1.2	Überwachungsbedürftige Anlagen	125
4.1.2	Genehmigungen im Arbeitsschutzrecht	130
4.1.3	Fazit	132
4.2	<i>Alternative Konzepte der Eröffnungskontrolle</i>	133
4.2.1	Strukturändernde Konzepte	134
4.2.1.1	Versicherungsmodell.....	134
4.2.1.2	Rahmengen Genehmigung.....	136

4.2.1.3	Genehmigungsaudit I.....	140
4.2.1.4	Genehmigungsaudit II.....	141
4.2.1.5	Gebundene und einfache Vorhabengenehmigung .	143
4.2.2	Abgrenzung von Eigen- und Fremdaufsicht	146
4.3	<i>Zukünftige Anforderungen an die Genehmigung.....</i>	150
4.3.1	Integration von weitergehenderen formellen und materiellen Aspekten.....	151
4.3.2	Integration paralleler Verfahren.....	152
4.3.3	Integration umfassenderer Informations- und Verfahrensrechte	153
4.4	<i>Folgerungen für die Aufsichtstätigkeit.....</i>	156
5	Recht und Praxis der begleitenden Kontrolle	165
5.1	<i>Rechtlicher Rahmen der Inspektionstätigkeit.....</i>	166
5.1.1	Inspektionen im Umweltschutz	167
5.1.1.1	Immissionsschutzrecht	167
5.1.1.2	Überwachungsbedürftige Anlagen	170
5.1.2	Inspektionen im Verbraucherschutz.....	172
5.1.3	Inspektionen im Arbeitsschutz	175
5.2	<i>Strategische Aufsichtsziele.....</i>	177
5.2.1	Ziele im Umweltschutz	177
5.2.2	Ziele im Arbeitsschutz.....	180
5.2.3	Ziele im Verbraucherschutz.....	182
5.2.4	Integrierte Aufsichtsziele	183
5.3	<i>Arbeits- und Maßnahmenplanung</i>	184
5.3.1	Aufsichtskonzept Arbeitsschutz.....	185
5.3.1.1	Konzept zur rechnergestützten Steuerung der Aufsichtstätigkeit in Hessen	186
5.3.1.2	Arbeitsschutz und sicherheitstechnischer Check von Anlagen in Hessen	188
5.3.1.3	Hamburger Arbeitsschutzmodell	189
5.3.1.4	Konzept für einen zukunftsorientierten Arbeitsschutz in Nordrhein-Westfalen	190
5.3.1.5	Inspektionsgrundsätze	191
5.3.2	Aufsichtskonzept Umweltschutz.....	193
5.3.2.1	Großbritannien	193
5.3.2.2	Deutschland	196
5.3.2.2.1	Niedersachsen	197
5.3.2.2.2	Baden-Württemberg.....	197
5.3.2.3	Inspektionsgrundsätze	198
5.3.3	Überprüfungen Im Verbraucherschutz	199

Inhaltsverzeichnis

5.3.3.1	Erhebungen und Prognoseverfahren zum Risiko einzelner Produkte	199
5.3.3.1.1	Unfallursachen nach der Gerätestudie	200
5.3.3.1.2	Hauptsächlich betroffene Geräte nach der ASER-Studie	202
5.3.3.1.3	Sicherheitstechnische Mängel nach Untersuchungen der Stiftung Warentest	204
5.3.3.1.4	Mängelstatistiken der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin 2004	206
5.3.3.1.5	Österreich	207
5.3.3.1.6	Deutschland	209
5.3.3.1.7	Ergebnis	213
5.3.3.2	Mängelklassifizierung und Maßnahmen	214
5.3.3.3	Inspektionsgrundsätze im Verbraucherschutz	217
5.3.4	Integrierte Aufsichtskonzepte	217
5.3.5	Würdigung	218
5.4	<i>Integrierte Betrachtung des Betriebssystems (Managementsystems)</i>	<i>218</i>
5.4.1	Managementsystem Arbeitsschutz	219
5.4.1.1	Arbeitsschutzmanagement in Deutschland	219
5.4.1.1.1	Politik und Strategie	219
5.4.1.1.2	Verantwortung, Aufgaben und Befugnisse	220
5.4.1.1.3	Aufbau des Arbeitsschutzmanagementsystems	220
5.4.1.1.4	Informationsfluss und Zusammenarbeit	220
5.4.1.1.5	Öffentlich-rechtliche und andere Verpflichtungen	221
5.4.1.1.6	Sicherheit und Gesundheitsschutz in den Arbeitsprozessen	221
5.4.1.1.7	Dokumentation	222
5.4.1.1.8	Überprüfung und Lernen	222
5.4.1.2	Occupational Health and Risk- Managementsystem Bayern	223
5.4.1.2.1	Verantwortung der obersten Leitung	224
5.4.1.2.2	Organisation	224
5.4.1.2.3	Planung und Umsetzung	225
5.4.1.2.4	Prüfung und Bewertung	226
5.4.1.2.5	Verbesserung	226
5.4.1.3	Arbeitsschutzmanagement in Hessen	227
5.4.1.3.1	Allgemeiner Teil	227
5.4.1.3.2	Aufbauorganisation	227
5.4.1.3.3	Ablauforganisation	228
5.4.2	Managementsysteme Umweltschutz	230
5.4.2.1	Umweltmanagementsysteme nach DIN EN ISO 14001: 2004	230
5.4.2.1.1	Umweltpolitik	231

5.4.2.1.2	Planung	231
5.4.2.1.3	Verwirklichung und Betrieb	232
5.4.2.1.4	Überprüfung	232
5.4.2.1.5	Managementbewertung	233
5.4.2.1.6	Prüfung des Umweltmanagementsystems.....	233
5.4.2.2	Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung	234
5.4.2.2.1	Integration der DIN EN ISO 14001:2004.....	234
5.4.2.2.2	Weitergehende Anforderungen durch das Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung	235
5.4.2.2.3	Prüfung des Gemeinschaftssystem für das Umwelt- management und die Umweltbetriebsprüfung	236
5.4.2.2.4	Umweltgutachter und Umweltgutachterorganisationen	237
5.4.2.2.5	Zulassungs- und Aufsichtssystem für Umweltgutachter und Umweltgutachterorganisationen	239
5.4.3	Managementsystem Verbraucherschutz	241
5.4.3.1	Planung	241
5.4.3.2	Risikobewertung – Maßnahmenplanung	242
5.4.3.3	Durchführung.....	242
5.4.3.4	Lernen	243
5.4.4	Integrierte Ansätze	243
5.4.4.1	EFQM-Modell.....	245
5.4.5	Fazit	249
5.5	<i>Zusammenfassung</i>	250
6	Eröffnungs- und begleitende Kontrolltypen im Arbeitsschutz-, Umweltschutz- und Verbraucherschutzrecht	261
6.1	<i>Ansätze zur Privatisierung der Aufgabenwahrnehmung in der Gewerbeaufsicht</i>	262
6.1.1	Formen der Entstaatlichung.....	262
6.1.1.1	Organisationsprivatisierung	263
6.1.1.2	Aufgabenprivatisierung	264
6.1.1.3	Funktionale Privatisierung	264
6.1.2	Privates Kontrollregime	265
6.1.2.1	Ausgestaltung.....	267
6.1.2.2	Kontrolle der Kontrolle/Kontrolleure	268
6.1.3	Folgerungen für die Gewerbeaufsicht	269

Inhaltsverzeichnis

6.2	<i>Grenzen und Kompensationspflichten des Staates.</i>	269
6.2.1	Originäre Staatsaufgaben	270
6.2.2	Grundrechte	273
6.2.3	Vorbehalt des Gesetzes.....	276
6.2.4	Zusammenfassende Bewertung	279
6.3	<i>Typologie der eröffnenden und begleitenden Aufsicht ..</i>	280
6.3.1	Aufsichtsmodell	281
6.3.2	Vorraussetzung für das Tätigwerden als Kontroll- und Aufsichtsperson	286
7	Zusammenfassende Leitsätze	291
	Literaturverzeichnis	309
	Lebenslauf	331

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Strukturelle Kopplung.....	43
Abbildung 2: Tödliche Arbeitsunfälle	96
Abbildung 3: Meldepflichtige Arbeitsunfälle (absolut und je 1000 Vollarbeiter)	96
Abbildung 4: Meldepflichtige Arbeitsunfälle nach Wirtschaftszweigen	97
Abbildung 5: Meldepflichtige und tödliche Wegeunfälle.....	97
Abbildung 6: Anzeigen auf Verdacht einer Berufskrankheit und anerkannte Berufskrankheiten.....	98
Abbildung 7: Entwicklung der Emissionen der Luftschadstoffe SO ₂ , NO _x , NH ₃ und NMVOC.....	99
Abbildung 8: Entwicklung der Emissionen der 6 Treibhausgase	100
Abbildung 9: Relative Entwicklung der Energieproduktivität, des Bruttoinlandsprodukts und des Primärenergieverbrauchs	100
Abbildung 10: Rohstoffproduktivität im Zusammenhang mit den zugrunde liegenden Basisgrößen Bruttoinlandsprodukt und Rohstoffinanspruchnahme	101
Abbildung 11: Inverkehrbringen von Verbraucherprodukten	121
Abbildung 12: Genehmigungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz	123
Abbildung 13: Erlaubnis für überwachungsbedürftige Anlagen	128
Abbildung 14: Aufsicht nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz	169
Abbildung 15: Aufsicht nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (überwachungsbedürftige Anlagen)	172
Abbildung 16: Aufsicht nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (Verbraucherprodukte).....	174

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 17: Aufsicht nach dem Arbeitsschutzgesetz.....	176
Abbildung 18: Risikoeinschätzung im Geräte- und Produktsicherheitsgesetz.....	215
Abbildung 19: Risikoeinschätzung und –beurteilung im Geräte- und Produktsicherheitsgesetz.....	217
Abbildung 20: Modell eines integrierten Managementsystems	244
Abbildung 21: Struktur des EFQM-Modells	246
Abbildung 22: Stufen der Excellence	248
Abbildung 23: Aufsichtsthemen im Rahmen der begleitenden Kontrolle	254
Abbildung 24: Aufgabentypisierung.....	271
Abbildung 25: Kompensationskonzept bei Privatisierungen..	275
Abbildung 26: Veränderung der Aufsichtsintensität im Zukunftsmodell.....	284

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1: Selbstreferentielle Rechtsoperationen	41
Tabelle 2: Steuerungsformen und Systemkomplexität.....	45
Tabelle 3: : Interdependenzen zwischen Rationalitätsform, Komplexität und Steuerung	67
Tabelle 4: : Unfalltote und Unfallverletzte in ausgewählten Bereichen in Deutschland	104
Tabelle 5: : Aufsichtstypen in der Staats- und Wirtschaftsaufsicht.....	108
Tabelle 6: : Übersicht über die Kritik am deutschen Aufsichtssystem.....	109
Tabelle 7: : Übersicht über die Leistungen des Aufsichtssystems im Arbeits- und Verbraucherschutz.....	110
Tabelle 8: Übersicht über die Leistungen des Aufsichtssystems im Umweltschutz	110
Tabelle 9: Übersicht über die Grundmodule zur Konformitätsbewertung.....	119
Tabelle 10: Aufsichtsgegenstände der Eröffnungskontrolle und Verantwortlichkeiten.....	161
Tabelle 11: Aufsichtsgegenstände der Eröffnungskontrolle und Verantwortlichkeiten bei den Alternativmodellen im Umweltschutz	162
Tabelle 12: Anforderungen an Sachverständige und Gutachter	163
Tabelle 13: Risikopotentialindex Arbeitsschutz	187
Tabelle 14: Warenströme in Deutschland	210
Tabelle 15: Vergleich Risikoindex und Warenstrom.....	212
Tabelle 16: Bestimmung des Aufsichtsintervalls	258
Tabelle 17: Aufsichtsgegenstände	259
Tabelle 18: Anforderungen an Sachverständige/Gutachter/Inspektoren	260

Tabellenverzeichnis

Tabelle 19: Kriterien für die Anwendung der Wesentlichkeitstheorie	277
Tabelle 20: Zukunftsmodell der begleitenden Aufsicht	288
Tabelle 21: Zukunftsmodell der Eröffnungskontrolle.....	289

Abkürzungsverzeichnis:

a.a.O.	am angegebenen Ort
AA	Arbeitsanweisungen
Abb.	Abbildung
ABl.	Amtsblatt
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AMG	Arzneimittelgesetz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
ASCA	Arbeitsschutz und sicherheitstechnischer Check in Anlagen
ASER	Institut für Arbeitsmedizin, Sicherheitstechnik und Ergonomie e.V. an der Bergischen Universität Wuppertal
ASiG	Arbeitssicherheitsgesetz
ASMK	Arbeits- und Sozialministerkonferenz
BAnz.	Bundesanzeiger
BAT	Best Available Technology (= beste verfügbare Technologie)
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
Bd.	Band
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BetrSichV	Betriebssicherheitsverordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutz-Verordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLAK	Bund-Länder-Arbeitskreis

Abkürzungsverzeichnis

Blue Guide	Leitfaden für die Umsetzung der nach dem neuen Konzept und dem Gesamtkonzept verfassten Richtlinien
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BS	British Standard
BSI	British Standard Institution
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CCS	Compliance Classification Scheme
CD	Committee Draft
CEN	Comité Européen de Normalisation (= Europäisches Komitee für Normung)
CEP	Company Environmental Plan
CH ₄	Methan
ChemG	Chemikaliengesetz
d.h.	das heißt
CO ₂	Kohlendioxid
d.V.	der Verfasser
DVGW	Deutscher Verein des Gas- und Wasserfachs
DAU	Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH
ders.	derselbe
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
dies.	dieselben
DIBt	Deutsches Institut für Bautechnik
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V. bzw. Deutsche Industrie Norm
DNR	Deutscher Naturschutzring
Doc.	Document (= Dokument)
Drs.	Drucksache
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

e.V.	eingetragener Verein
EFQM	European Foundation for Quality Management
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	EG-Vertrag
EHLASS	European Home and Leisure Accident Surveillance System
Einf.	Einführung
EMAS	Environmental Management and Audit Scheme (Umweltmanagement- und -betriebsprüfungssystem der EU)
EMAS I	EG-Öko-Audit-Verordnung VO 1836/93
EMAS II	EG-Öko-Audit-Verordnung VO 761/2001
Empf.	Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates
EN	Europäische Norm
engl.	englisch
EP OPRA	Environmental Protection Operator and Pollution Risk Appraisal
et al.	et alii
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EVAB AT	economically viable application of best available technology (= wirtschaftlich vertretbare Anwendung der besten verfügbaren Technik bzw. Technologie)
evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FASI	Fachvereinigung Arbeitssicherheit e.V.
FKW	Fluorkohlenwasserstoffe
Fn.	Fußnote
GAA	Gewerbeaufsichtsamt
GefStoffV	Gefahrstoffverordnung
gem.	gemäß

Abkürzungsverzeichnis

GenBeschlG	Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz
GentG	Gentechnikgesetz
GG	Grundgesetz
GH	Gesamthochschule
GK BImSchG	Gemeinschaftskommentar Bundesimmissionsschutzgesetz herausgegeben von Koch/Scheuing
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPSG	Geräte- und Produktsicherheitsgesetz
GS	Geprüfte Sicherheit
Ha/Tag	Hektar je Tag
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
H-FKW	Halogenierte Fluorkohlenwasserstoffe
HH	Hansestadt Hamburg
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
IHK	Industrie- und Handelskammer(n)
IMS	Integriertes Management-System
ISO	International Organization for Standardization
IVU-RL	Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
Jg.	Jahrgang
JZ	Juristen Zeitung
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Kommissionsdrucksache
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
LAI	Länderarbeitsgemeinschaft Immissionsschutz

Landmann/ Rohmer	Umweltrecht herausgegeben von Hansmann
LASI	Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik
lat.	Latein
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser und Abfall
lit.	litera (Buchstabe)
lt.	laut
m.E.	meines Erachtens
MBauO 2002	Musterbauordnung Stand 2002
MBNQA	Malcolm Baldrige National Quality Award
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NACE	Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der EG(NACE Rev. 1) gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates
NAGUS	Normenausschuß Grundlagen des Umweltschutzes
NAGUS-AA	NAGUS-Arbeitsausschuß
NH ₃	Ammoniak
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NMVOC	non methane volatile organic compounds (flüchtige organische Stoffe ohne Methan)
NO _x	Stickoxide
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o. J.	ohne Jahresangabe
o. Jg.	ohne Jahrgang
o. O.	ohne Ortsangabe
o. S.	ohne Seitenangabe
OHRIS	Occupational Health and Risk- Managementsystem
PEV	Primärenergieverbrauch
PM ₁₀	Feinstaubfraktion mit einem oberen Partikeldurchmesser bis zu 10 µm
ProdSRL	Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit
QMS	Qualitätsmanagementsystem

Abkürzungsverzeichnis

QUMH	Qualitäts- und Umweltmanagementhandbuch
QUZ	Qualitäts- und Umweltzirkel
QZ	Qualität und Zuverlässigkeit
RAPEX	Rapid Exange – gemeinschaftliches System zum schnellen Austausch von Informationen über Gefahren bei der Verwendung von Konsumgütern.
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rnrn.	Randnummern
RöV	Röntgenverordnung
Rz.	Randziffer
s.	siehe
S.	Seite
s.o.	siehe oben
SAGE	Strategic Advisory Group on Environment
SF ₆	Schwefelhexafluorid
SLIC	Senior Labour Inspektor Committee (Ausschuss hoher Aufsichtsbeamter)
SO ₂	Schwefeldioxid
sog.	so genannte(s)
Sp.	Spalte
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SSS	Synthetic Score of Seriousness
StMUGV	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz
StörfallV	Störfallverordnung
StrlSchV	Strahlenschutzverordnung
TC	Technical Comitee 207 (=Technischer Ausschuss)
TGA	Trägergemeinschaft für Akkreditierung GmbH
TQM	Total Quality Management
TÜV	Technischer Überwachungsverein
u.a.	unter anderem/und andere
u.U.	unter Umständen
UAG	Umweltauditgesetz
UAG-AufsR	UAG-Aufsichtsrichtlinie

UAG-BV	UAG-Beleihungsverordnung
UAG-FkR	UAG-Fachkunderichtlinie
UBA	Umweltbundesamt
UBV	Verband der Umweltbetriebsprüfer und Umweltgutachter e.V.
UFOPLAN	Umweltforschungsplan
UGA	Umweltgutachterausschuss beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
UGB	Umweltgesetzbuch
UGB-KomE	Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch
UIG	Umwelteinformationsgesetz
UK	Unterkomitee
UMS	Umweltmanagementsystem
UmweltHG	Umwelthaftungsgesetz
UmweltschadenG	Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden
UmwRG	Umweltrechtsbehelfsgesetz
UN	Vereinte Nationen
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development (= Weltkommission für Umwelt und Entwicklung)
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
USA	United States of America
USG	Umweltgutachter- und Standortregistrierungsgesetz
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VA	Verfahrensanweisungen bzw. Verantwortlicher
VCI	Verband der chemischen Industrie
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VfU	Verein für Umweltmanagement in Banken, Sparkassen und Versicherungen e.V.
vgl.	vergleiche

Abkürzungsverzeichnis

VO	Verordnung
Vol.	Volume (Band)
VÖW	Vereinigung für ökologische Wirtschaftsforschung e.V.
vs.	versus
VVDStRL	Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer.
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBCD	World Business Council for Sustainable Development
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
z. Zt.	zur Zeit
z.B.	zum Beispiel
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
ZfRSoz	Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht
Ziff.	Ziffer
ZLS	Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik
Z.system.Ther.	Zeitschrift für systemische Therapie
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Im Übrigen wird verwiesen auf Kirchner/Butz 2003.

1 Einleitung und Gang der Untersuchung

Diese Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, das Verständnis für die spezifische Verknüpfung und gegenseitige Abhängigkeit der Eröffnungskontrollen und der begleitenden Kontrollen im deutschen Arbeitsschutz-, Umweltschutz- und Verbraucherschutzrecht, zu vertiefen. Das aufsichtliche Handeln ist für mich von besonderem Interesse, weil dies während meiner bisherigen beruflichen Tätigkeit Gegenstand meiner Arbeit war. Ob es das Aufsichtsrecht in Bezug auf Atomanlagen, in Bezug auf dem Bundesimmissionsschutzgesetz unterworfenen Anlagen, solchen, die dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht unterlagen, oder die Genehmigungen und die Aufsicht im sozialen und technischen Arbeitsschutzrecht beziehungsweise dem technischen und stofflichen Produkt- und Gerätesicherheitsrecht – das Aufsichtshandeln und dessen rechtliche Regelung nahm den größten Teil meiner Tätigkeit ein. Allerdings besteht eine gravierende Differenz zwischen der Behandlung des Genehmigungsrechts und der Bearbeitung des Rechts der nachfolgenden Aufsichtsphase.

Während zum Genehmigungsrecht zahlreiche Abhandlungen in der juristischen Literatur und eine große Zahl von Urteilen veröffentlicht sind, hält sich die Forschung und praktische Behandlung zum Aufsichtsrecht in Grenzen. Erst recht sind die Beziehungen zwischen beiden Instrumenten der Kontrolle des wirtschaftlichen Handelns kaum untersucht worden.

Öffentlich, zumindest fachöffentlich, steht das Genehmigungsrecht in der Diskussion. Zwei Aspekte bestimmen diese Debatte¹:

- Wie lässt sich eine medienübergreifende Betrachtung der Auswirkungen eines Vorhabens, insbesondere wenn die verschiedenen Zulassungsverfahren des Vorhabens nicht integriert sind, organisieren?

¹ BMU, 1998, Vorbemerkungen – vor §§ 80-114, S. 599; Wahl, in: Dolde 2001, S. 242 f.

- Wie lässt sich die Verfahrensdauer verkürzen, bis hin zum Vorschlag des völligen Entfallens der Eröffnungskontrolle²?

Weitgehend unbemerkt von jeglicher öffentlichen Kenntnisnahme, steht allerdings auch das begleitende aufsichtliche Handeln unter Druck. Aspekten wie Unzulänglichkeit der behördlichen Organisation, Interessengegensätze innerhalb der Verwaltung und die teilweise schlechte Motivation der Mitarbeiter auf die Lübbe-Wolff³ hinweist, stehen zwischenzeitlich zurück. Seit Ende der 90er Jahre hat die niedersächsische Gewerbeaufsichtsverwaltung, der die Genehmigung und Überwachung nach den arbeits-, umwelt- und Verbraucherschutzrechtlichen Vorschriften zugewiesen ist, rund 30% des Personals verloren und rund 15% zusätzliche Aufgaben bekommen. Das bereits Anfang der 90er Jahre konstatierte Vollzugsdefizit⁴, bei unterstelltem Anspruch lückenlosen Vollzuges, hat vor diesem Hintergrund abstruse Ausmaße angenommen⁵.

Über Grundpflichten, nachträgliche Anordnungen und Anpassungen an aktuelle technische Standards gewinnt zunehmend das Rechtsverhältnis nach einer Genehmigungserteilung an Bedeutung⁶.

„Die Wahrheit liegt im Vollzug. Man kann soviel Gesetze auf den Weg bringen, wie man will, es kommt darauf an, was aus ihnen gemacht wird.“⁷

² BMU, 1998, Vorbemerkungen – vor §§ 80-114, S. 599; Wahl, in: Dolde 2001, S. 242 f.

³ Lübbe-Wolff, NuR 1993, S. 217ff.

⁴ Lübbe-Wolff, NuR 1993, S. 228.

⁵ Zu den Risiken und Grenzen der ungesteuerten funktionellen Privatisierung vgl. a. Lübbe-Wolff, in: Koch 1998a, 224 ff; Moormann, in: Koch 1998a, S. 252ff; Scherzberg, NVwZ 2006, S. 383.

⁶ Curtius 2005, S. 131.

⁷ Koch, in: Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2006, S. 8.

Allerdings ist das, was aus dem Gesetz gemacht wird, kaum systematisch beschrieben. Nach dem Grundsatz: „Es gibt nichts praktischeres als eine gute Theorie.“⁸, bestand für mich die Herausforderung den Flickenteppich der begleitenden Aufsicht in ein Konzept zu gießen, das in der Zukunft tragfähig ist und Orientierung für das eigene Handeln bieten kann.

Diese Herausforderungen an das Aufsichtsrecht wollen verschiedene Stimmen durch Anleihen im so genannten Regulierungsverwaltungsrecht beziehungsweise Gewährleistungsverwaltungsrecht lösen⁹. Ansatz dieser Richtung ist die Modifizierung der Verwaltungsaufgabe dahingehend, dass diese Aufgabe nicht mehr selbst erledigt wird, sondern die Erledigung durch Private gewährleistet wird. Dieser, für das Risikoverwaltungsrecht möglicherweise zunächst erstaunliche Ansatz ist im Produkt- und Gerätesicherheitsrecht bereits realisiert; eine Eröffnungskontrolle für Produkte findet nicht mehr statt¹⁰, lediglich eine spezifisch geregelte Aufsicht wird vollzogen¹¹. Steht der Staat nicht mehr für die Erfüllung seiner Aufgaben ein, sondern gewährleistet nur die Bereitstellung von Leistungen durch Dritte, soll sich auch die Aufsichtsdogmatik hin zu einer Gewährleistungsdogmatik ändern¹².

Im Ergebnis soll ein zentraler Punkt dieser Arbeit die Entwicklung von Grundlinien der begleitenden Aufsicht im Gewerbeaufsichtsrecht sein. Dazu ist es erforderlich das tatsächliche Aufsichtshandeln in Deutschland zu beschreiben. Aufsicht wird nicht gleichförmig in den verschiedenen Rechtsgebieten ge-

⁸ Frei nach Kurt Lewin 1951, S. 169

⁹ Curtius 2005, S. 152ff; Schuppert, DÖV1998, S. 831 ff; Voßkuhle, in: Schulze-Fielitz (VVDStRL 63) 2003, S.307 ff.

¹⁰ §§ 4, 5 GPSG, vgl. a. Wahl, in: Dolde 2001, S. 244; zum neuen GPSG Klindt, NJW 2004, S. 465 ff.

¹¹ § 8 GPSG, Rossnagel, DVBl 1996, S. 1182 spricht sogar davon, dass der Vollzug auf die Selbstregulationskräfte der Wirtschaft übertragen wurde.

¹² So insbesondere Voßkuhle, in: Schulze-Fielitz (VVDStRL 63) 2003, S. 321.

handhabt, daher sollen drei verschiedene Bereiche: der des Arbeitsschutzes, des Umweltschutzes und des Verbraucherschutzes betrachtet werden, um einzelne Vor- und Nachteile abzuwägen. In einigen Beispielen soll auch ein Vergleich mit unseren europäischen Nachbarn gezogen werden, um weitere Aspekte für eine deutsche Vorgehensweise zu beleuchten.

Die begleitende Aufsicht kann nicht losgelöst von der vorlaufenden Phase der Genehmigung betrachtet werden (Genehmigung als präventive Aufsicht). Hier soll die bisherige Diskussion allerdings nur insoweit nachgezeichnet werden, als sie Einfluss auf die Tätigkeit und Dogmatik der begleitenden Aufsicht haben kann.

Aufsicht im deutschen Rechtssystem wurde ursprünglich in eine Staats- und Wirtschaftsaufsicht unterschieden. Privatisierungsschübe waren der Motor für Differenzierungen in der Aufsicht. Verschiedene Aufsichtstypen setzen den von der Aufsicht Betroffenen und den Aufsichtsführenden unterschiedliche Handlungsspielräume und -möglichkeiten. Das Aufsichtsrecht soll daher daraufhin untersucht werden, welche Randbedingungen es für ein zukünftiges Aufsichtsmodell im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz setzt.

Es wurde bereits gesagt, dass die rechtliche Regelung der Aufsicht die eine Seite ist. Ganz wesentlich kommt es aber darauf an was aus den Regelungen gemacht wird. Daher ist es erforderlich einmal die verschiedenen Studien zum Aufsichtsrecht und Aufsichtshandeln im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz auszuwerten, um die wesentliche Aspekte der tatsächlichen Seite in den Blick zu nehmen.

Es spielt schließlich noch ein weiterer Aspekt eine entscheidenden Rolle. Trotz aller Vorzüge oder Defizite können sich aus anderen Entwicklungen Überlagerungen ergeben, die Ergebnisse des Aufsichtshandelns verzerren. Wie also sehen die materiellen Ergebnisse in Bezug auf Unfälle, Berufskrankheiten und Umweltverschmutzung aus. Besteht trotz aller Kritik am Aufsichtssystem möglicherweise eine ermutigende Wirkung des Systems?

In einem weiteren Zirkelschlag soll Aufsicht als gesellschaftspolitische Aktion beschrieben werden. Auswirkungen der Gewer-

beaufsichtigt sind nicht nur im Wirtschafts- und Umweltsystem zu erwarten. Wie jede Intervention größeren Ausmaßes sind gesellschaftliche Wirkungen und Rückwirkungen zu erwarten. Als allgemeine Beschreibung gesellschaftlicher Entwicklungen und Wirkungen hat die Theorie sozialer Systeme in der Vergangenheit das Verständnis und die Auswirkungen von Handlungen verdeutlicht. Dabei können Etappen gesellschaftlicher Entwicklung sowohl mit der Theorie sozialer Systeme als auch mit einem wesentlichen Vertreter der Kritischen Theorie, Jürgen Habermas, identifiziert werden. Anhand von drei Unterscheidungskriterien (Innen-, Norm- und Systemrationalität) lassen sich unterschiedliche Rationalitätstypen zeigen. Wie wird der zukünftige Rationalitätstyp aussehen und welche Randbedingungen sind für ein zukünftiges Aufsichtsmodell diesem Rationalitätstyp zu entnehmen?

Schließlich soll geprüft werden, in welcher Weise das Konzept der Privatisierung von Aufgaben des Staates hilfreich für ein Zukunftsmodell der Aufsicht ist. Das Konzept zur Privatisierung von Aufgaben des Staates unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Verantwortung des Staates für die Ergebnisse der privatisierten Prozesse hat viele Namen: Regulierungs-¹³, Gewährleistungs-¹⁴, Verwaltungskooperations-¹⁵, Infrastrukturrecht¹⁶ beziehungsweise Regulierte Selbstregulation¹⁷. Für die unterschiedlichen Formen der Privatisierung (formelle, materielle, funktionelle) stellt sich die Frage, welche Begrenzungen sich aus dem Grundgesetz ergeben oder ob der Gesetzgeber bzw. die Verwaltung frei in ihrer Gestaltung ist.

Vor dem Hintergrund der zusammengestellten Randbedingungen

¹³ Curtius 2005, S. 131, S. 152, Masing, in: Bauer 2002, S.185f.

¹⁴ Schuppert, in: Berg und andere 2001, S. 218 ff., 222

¹⁵ Curtius 2005, S. 198.

¹⁶ Faber, 1987, S. 319 ff.

¹⁷ Schulz/Held 2002.

Einleitung

- der zu erwartenden Ausbildung eines neuen Rationalitätstyps,
- der Typisierung von Staats- und Wirtschaftsaufsicht und deren spezifischen Handlungsmustern,
- den festgestellten Defiziten des Aufsichtsrechts und des Aufsichtshandelns,
- den festgestellten tatsächlichen Wirkungen des Aufsichtssystems,
- welche Entwicklung aus dem Genehmigungsrecht zu erwarten und wünschenswert ist,
- aus der Art und Weise wie die begleitende Aufsicht gehandhabt werden kann und soll, und
- den Privatisierungstypen und deren verfassungsrechtlichen Grenzen

wird ein zukünftiges Aufsichtsmodell im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz entwickelt.

Insgesamt wird für ein Modell plädiert, in dem der Staat stärker in die Verantwortung für eine risikoorientierte, begleitende Aufsicht genommen wird. Maßstäbe für die Risikoregelung sind künftig komplett vom Staat aufzustellen. Staatliche Aufsicht kann sich zukünftig auf Rahmenregelungen und -prüfungen bei den risikoreichsten Anlagen/Tätigkeiten/Produkten beschränken. Privatisierte Überwachungen können die Hauptlast detaillierter und zeitintensiver Kontrolltätigkeiten bei Anlagen/Tätigkeiten/Produkten mit mittlerem Risiko übernehmen. Anlagen/Tätigkeiten/Produkte mit geringem Risiko können der Eigenüberwachung überlassen werden. Im Gegenzug muss der Staat in deutlich stärkerem Maß die Aufsicht über die Kontrolleure anhand einheitlicher Maßstäbe organisieren und durchführen. Die Anforderungen an die Kontrolleure müssen künftig sowohl für die externen Kontrollpersonen als auch für die internen Aufsichtspersonen gelten und überprüft werden.

Zugunsten des Ansatzes einen allgemeinen Rahmen für ein Aufsichtsmodell zu beschreiben und diesen Rahmen noch lesbar zu halten, wurde an mancher Stelle auf detailliertere Aus-

führungen verzichtet. An verschiedenen Stellen war es allerdings unumgänglich bis in die Einzelheiten auszuführen wie verschiedene Ansätze sich verhalten¹⁸.

¹⁸ Insbesondere trifft das auf die Vergleichbarkeit eines Kernelements künftiger Aufsicht zu dem Managementmodul oder der Risikoermittlung im Verbraucherschutz.

2 Typisierung der aufsichtsrechtlichen Intervention

Aufsichtshandeln ist eine Intervention, also ein Eingreifen der Aufsichtsbehörde, in die aufsichtspflichtigen Organisationen. Welchen Erfolg diese Intervention hat bzw. auf welche Weise der größte Erfolg erzielt werden kann, soll im ersten Schritt vor dem Hintergrund des systemtheoretischen Konzeptes der Theorie sozialer Systeme und dem Rationalitätskonzept Habermasscher Prägung beleuchtet werden.

Diese beiden Ansätze für die hier interessierende Frage auf eine Linie zusammenzubringen, mag zunächst erstaunen¹⁹.

„Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Positionen scheint darin zu bestehen, dass Luhmann Reflexion und kognitive Komplexität als System-eigenschaften behandelt, die Bedingungen der Möglichkeit von Systemintegration darstellen, während Habermas Reflexion und kontinuierliches Lernen als Individualeigenschaften behandelt, die über ein Bewusstsein chancengleicher Partizipation eine kollektive Identität erzeugen, als Bedingung der Möglichkeit von Sozialintegration.“²⁰

Die auf Lockwood zurückgehende Unterscheidung von Sozial- und Systemintegration meint, dass die Beziehungen zwischen Handelnden bei der Sozialintegration im Vordergrund stehen, während bei der Systemintegration die Beziehungen zwischen Teilen eines Systems der Fokus des Interesses ist.²¹ Diese unterschiedlichen Integrationsaspekte können allerdings auch als zwei Seiten einer Medaille gesehen werden.

„Sozialsysteme sind nur integriert, wenn sie sowohl ihre Binnenrelationen als auch ihre Außenrelationen reflexiv abstimmen.“²²,

so dass die unterstellte Differenz tatsächlich nicht besteht²³.

¹⁹ Ekaradt, NuR 2005, S. 215 ff. betont das Trennende und Gegensätzliche.

²⁰ Willke 2006, S. 122.

²¹ Lockwood, in: Zapf 1971, S. 125.

²² Willke 2006, S. 122; in gleicher Richtung Kron 1999, S. 1.

²³ Der eigentliche Unterschied liegt womöglich in der Frage, ob Individualkategorien in komplexen Gesellschaften auf Systemebene noch weiterhelfen, Willke 2006, S. 123.

Darüber hinaus hat es Luhmann jedem aufgeklärten Leser sehr schwer gemacht sich seinen Gedanken zu nähern. Luhmann,

„...der mit anti-humanistischer Geste sowohl das volltönende Pathos der Nachkriegsnaturrechtler als auch das Emanzipationssehnen der Achtundsechziger zu provozieren pflegte. Recht als strikt amoralische Veranstaltung, Rechtsnorm als obstinate Lernverweigerung, Rechtsverfahren als zynische Protestabsorption, Gerechtigkeit als Entscheidungskonsistenzsicherung, Argumentation als Redundanzzeugung, Naturrecht als gedankenloses Kontinuieren eines Hochtitels, Rechtsfortschritt als Sinnmaterialien-darwinismus ...“²⁴

Wie passt das mit einem Habermass zusammen? Erst die auf Luhmann aufbauenden und weiterführenden Arbeiten insbesondere von Teubner, Willke und jüngst Calliess haben den Kern des Gebäudes freigelegt, den Zugang zum Ansatz der Theorie sozialer Systeme freigelegt und die Verschränkungen zu anderen Arbeiten angesprochen.

2.1 Interventionsstrategien vor dem Hintergrund der Systemtheorie

Das ursprünglich aus der Philosophie stammende ganzheitliche Denken wurde in der ersten Hälfte der 20. Jahrhunderts in den Naturwissenschaften zur Systemtheorie weiterentwickelt. Mit der Systemtheorie Luhmannscher Prägung²⁵ wurde das Konzept in die Sozialwissenschaften eingeführt und durch verschiedene Vertreter, insbesondere hinsichtlich des Interventionskonzeptes, teilweise entscheidend verändert.

Die Theorie sozialer Systeme wurde von Luhmann entwickelt und basiert auf einer differenzierten Begrifflichkeit, die in diesem Kapitel erläutert werden soll. Charakteristika, die nachfolgend erläutert werden sollen, sind: Systeme beruhen auf Differenzen oder Unterscheidungen von System und Umwelt. Soziale Systeme bestehen weder aus Menschen noch aus Handlungen, sondern aus Kommunikation. Kommunikation ist ein dreifacher Selektionsprozess: Wahl der Information, Wahl der Mittei-

²⁴ Teubner, in: Alexy 2005, S. 199.

²⁵ Luhmann 1984.

lungsform und soziales Verstehen. Systembildung ist die Antwort auf eine doppelte Kontingenz. Doppelte Kontingenz ist eine zirkuläre Situation, in der eine Person ihr Verhalten von dem Verhalten einer anderen Person abhängig macht, die sich wiederum am Verhalten der anderen Person orientiert. Systeme grenzen den Möglichkeitsraum ein, um Umweltkomplexität zu reduzieren. Systemstrukturen dienen der Beschränkung der im System zugelassenen Möglichkeiten²⁶. Die Theorie sozialer Systeme als differenztheoretischer Ansatz²⁷ ist zu erklären. Einige der zentralen Begriffe wie selbstreferentielle, autopoietische Geschlossenheit sozialer Systeme, beobachterabhängige Wirklichkeitskonstruktion, Systemdefinition und -differenzierung, strukturelle Kopplung und Komplexität werden vorab zu erläutern sein.

Willke weist auf eine Schwierigkeit hin, die eigentlich jede Wissenschaft kennzeichnet²⁸. Wenn Teilaspekte eines zunächst in Gänze neuen Bereichs angesprochen werden, muss eigentlich zum korrekten Verständnis schon das Ganze begriffen sein, um eine einwandfreie Einordnung vornehmen zu können. Weiter sind manche Aspekte einer Theorie so eng miteinander verwoben, dass eine gleichzeitige Darstellung erfolgen müsste, die aber nicht möglich ist. Das macht es schwer sich der Erklärung mancher Probleme mithilfe der soziologischen Systemtheorie zu nähern. Mir konnte dieser Ansatz allerdings manche Fragestellungen erhellen, die mir ansonsten verschlossen geblieben wären. Für denjenigen, für den dieser Ansatz neu ist, gilt es manche Frustration und manches in diesem Moment Unverstandene zunächst zu schlucken und vielleicht später zu einem Ganzen zusammenzufügen.

2.1.1 Das Erkenntnisprogramm

Ursache-Wirkungs-Beziehungen, lineare Kausalitäten und objektiv feststellbare Sachverhalte sind die Prämissen der herr-

²⁶ Luhmann 1984, S. 48 ff., 298; 2000, S. 44 ff.

²⁷ Willke 2005, S. 8.

²⁸ Vgl. zum folgenden Willke 2005, S. 12 f.

schen Grundüberzeugungen in der Gesellschaft. Zwischen Wirklichkeit und Wahrheit liegt allerdings eine Differenz. Wirklichkeit ist nicht einfach da, sondern wird konstruiert (Konstruktivismus). So wie es manchen Tieren gelingt aufgrund ihrer physischen Ausstattung ultraviolettes Licht zu sehen, hochfrequente Töne zu hören oder Annäherungen zu riechen, nehmen Menschen ihre Umwelt aufgrund einer unterschiedlichen sozialen Ausstattung unterschiedlich wahr. Und wie für unterschiedliche Tiere dieselbe Umgebung ganz unterschiedlich ist, ist die soziale Umwelt für Menschen auch durchaus unterschiedlich. Der Ablauf des Beobachtens ist daher für den systemtheoretischen Konstruktivismus ein wesentlicher Vorgang.

2.1.1.1 Konstruktivismus

Allen Ansätzen des Konstruktivismus gemeinsam ist das Paradigma, dass Wirklichkeit nicht einfach erfasst werden kann, sondern symbolisch konstruiert wird²⁹. Der Nutzen des (vermeintlichen?) Wissens um die Welt, bemisst sich nicht nach dessen Wahrheitsgehalt, sondern in der Beantwortung der Frage: Hilft es bei einer Problemlösung?³⁰

Steinkellner³¹ unterscheidet verschiedene Denkrichtungen des Konstruktivismus: den radikalen Konstruktivismus, den sozialen Konstruktivismus, den sozialen Konstruktivismus und den systemtheoretischen Konstruktivismus.

Vater des radikalen Konstruktivismus ist der Neurobiologe Maturana, der die Theorie autopoietischer Systeme entworfen hat. Kern dieser Theorie ist die Aussage, dass alles was wir sehen oder erkennen können nie die Wirklichkeit ist, sondern das was wir daraus machen. Radikal ist die Auffassung im Hinblick auf den Abschied von jeglichem Gedanken an Objektivität. Wie

²⁹ Steinkellner 2005, S. 45, Neuberger 2002, S. 597, 599.

³⁰ Simon, in: Schmitz/Heitger/Gester 1997, S. 117.

³¹ Steinkellner 2005, S. 45.

Individuen zu einer gemeinsamen sozialen Realität kommen, erklärt dieser Ansatz allerdings nicht³².

Die kollektive Konstruktion der Wirklichkeit steht für die Vertreter des sozialen Konstruktivismus im Vordergrund.

„Weniger die Prozesse menschlicher Kognition sind hier verantwortlich für die Konstruktion der Wirklichkeit als vielmehr das soziale Geschehen, bei dem Sprache, Diskurs und die laufenden Beziehungs- und Kommunikationsprozesse in der Gesellschaft einschließlich ihrer Teilsysteme eine Rolle spielen.“³³

Der Subjektgebundenheit der Erfahrung und des Wissens im Ansatz des radikalen Konstruktivismus, wird die soziale Eingebundenheit allen Wissens entgegengestellt. Wirklichkeit wird durch Kommunikation erzeugt. In Ergänzung der radikalen Konstruktivisten soll die Beziehung als Quelle von Sinn herangezogen werden³⁴.

„Der individuelle Geist erschafft weder Sinn noch Bedeutung noch Sprache“³⁵.

Die Rolle von Sprache in der Wirklichkeitskonstruktion wird durch den sozialen Konstruktivismus intensiv diskutiert. Dabei spielen die folgenden Axiome eine zentrale Rolle:

- Ereignisse sind erst sozial relevant, wenn sie sprachlich beschrieben und ausgedrückt werden.
- Ein aktiver und bewusster Sprachgebrauch ist Voraussetzung für die Gewinnung neuen Wissens.
- Sprache vermittelt zwischen (individuellen) Bewusstseinsprozessen und (sozialen) Kommunikationsprozessen und übt eine strukturierende Wirkung aus.

Der soziale Konstruktivismus stößt in die Lücke zwischen radikalem Konstruktivismus, der individualistischen Traditionen verhaftet ist, und dem Konstruktivismus, der den individualis-

³² Steinkellner 2005, S. 46.

³³ Steinkellner 2005, S. 47.

³⁴ Neuberger 2002, S. 606.

³⁵ Gergen 2002, S. 67.

tischen Traditionen kritisch gegenübersteht. Auf einen Satz gebracht lautet das Credo der Sozialen Konstruktivisten:

„Wir erfinden uns selbst, werden aber auch von anderen erfunden. Wenn wir annehmen, dass beides zusammenwirkt und sich ergänzt betreten wir die sozialkonstruktivistische Arena.“³⁶

Anders ausgedrückt heißt das: Sowohl die individuelle als auch die soziale Wirklichkeitskonstruktion spielen eine Rolle. Die eine wird von der anderen beeinflusst.

Wo ist jetzt der Platz für einen systemtheoretischen Konstruktivismus? Der systemtheoretische Konstruktivismus hat seinen Dreh- und Angelpunkt im Begriff der Beobachtung.

2.1.1.2 Beobachtung im Konstruktivismus

Beobachten bedeutet die Verarbeitung von Differenzen³⁷, oder die Vornahme von Unterscheidungen³⁸. Die getroffenen Unterscheidungen sind systemeigene Setzungen. Sie sagen „nichts“ über den beobachteten Bereich aus, sondern etwas über den Beobachter. Es werden systemeigene Vorstellungen über die Umwelt beobachtet, d.h. keine Abbilder³⁹.

Der Vorgang des Beobachtens kann in eine Beobachtung erster Ordnung und eine Beobachtung zweiter Ordnung unterschieden werden. Die systemische Betrachtungsweise kommt zu diesem Schluss indem sie eine Form/Medium Unterscheidung trifft. Ausgangspunkt dieser Überlegung ist die Sprache.

„Jeder in der Kommunikation gebrauchte Begriff unterstellt einen Gegenbegriff, ...“⁴⁰.

Von diesen zwei Seiten einer Medaille ist dem Beobachter immer nur die eine Seite zugänglich. Begriff und Gegenbegriff, Innen- und Außenseite werden von Spencer-Brown als Form be-

³⁶ Roth & Deissler, Z.system.Ther. 2001, S. 219.

³⁷ Steinkellner 2005, S. 53.

³⁸ Neuberger 2002, S. 600.

³⁹ Willke 2006, S. 160.

⁴⁰ Neuberger 2002, S. 601.

zeichnet⁴¹. Der Gegenbegriff zur Form ist das Medium. Unter Medium wird ein amorpher Zustand verstanden. Mit Medien lassen sich Formen strukturieren. So werden Menschen zum Beispiel als Medien sozialer Systeme bezeichnet, beziehungsweise Sprache als Medium der Kommunikation. Mit den Medien lassen sich unendlich viele Formen bilden. Zur Beobachtung zweiter Ordnung kommt man, indem man die Form/Medium-Unterscheidung auf das Medium anwendet. Das Medium ist selbst Form gegenüber einem anderen Medium. Charakteristisches Beispiel für ein solches Verhältnis mag die Suche der Naturwissenschaftler nach dem kleinsten Baustein der Natur sein. Während im 18. Jahrhundert Atome als Elementarteile bezeichnet wurden, fand man später heraus, dass diese aus Protonen, Neutronen und Elektronen bestehen und heute ist man bei Mesonen, Bosonen und Gravitonen angekommen. Die tatsächlich vorhandene Form/Medium-Unterscheidung kann durch die Beobachtung nicht erkannt werden, das heißt: für den Beobachter besteht ein blinder Fleck. Durch eine Beobachtung zweiter Ordnung, das heißt durch die Beobachtung der Beobachtung, kann es gelingen die andere Seite der (Medaille) Beobachtung, die aktuell genutzten Prämissen bei der Formierung eines Sachverhaltes und die möglichen anderen Sichtweisen auf einen Sachverhalt zu erkennen. Eine Beobachtung zweiter Ordnung kann durch den Beobachter erster Ordnung im Nachhinein selbst vorgenommen werden oder durch einen anderen Beobachter vorgenommen werden.

Die eben geschilderte Erkenntnis liegt einer Vielzahl von Führungsinstrumenten wie Feedback, Coaching, Supervision oder Vorgesetztenbeurteilungen zugrunde. Die Instrumente sollen bisher nicht Gesehenes sichtbar und behandelbar machen.

2.1.2 Das Kommunikationsprogramm

Wer kennt die Situation als Führungskraft nicht: Alle Fakten sind mehrfach besprochen worden, das Vorgehen ist zusammen festgelegt worden und doch, die Probe aufs Exempel zeigt, alles bleibt wie es war oder zumindest ist es kein Deut besser gewor-

⁴¹ Spencer-Brown 1997, S. 3f., 60ff., 68ff.

den. Die Wahrscheinlichkeit sich nicht zu verstehen ist hoch. Die Relativität des Wissens wird in der systemischen Theorie unter dem Begriff Kontingenz erläutert. Die Relativität der Kommunikation ist ein dreifacher Selektionsvorgang.

2.1.2.1 Kontingenz

Der auf Parson zurückgehende Kontingenzbegriff ist ein zentraler Begriff der Erkenntnistheorie und reflektiert die Aussage „Es kann immer auch ganz anders sein.“⁴² Die Umwelt wird als eine unter vielen möglichen Welten wahrgenommen. Wie an der Entwicklung der Auffassungen zu Elementarteilchen gezeigt, ist Wissen relativ.

Der Begriff der doppelten Kontingenz wird als eine Situation bezeichnet, in der zwei Personen ihre jeweils eigene Handlung von den völlig unbegrenzten (kontingenten) Handlungen der anderen Person abhängig machen. Kontingenzspielräume haben allerdings auch soziale Systeme, denen in der Regel Handlungsalternativen zur Verfügung stehen. Um der völligen Orientierungslosigkeit zu entgehen, wird den Medien eine Form gegeben. Durch die Bildung von sozialen Systemen wird die prinzipiell unbegrenzte Offenheit der sozialen Welt strukturiert, gibt Halt und reduziert das Risiko und die Handlungsmöglichkeiten. Wäre alles kontingent, könnte nicht gehandelt werden. Luhmann formuliert den Zusammenhang zwischen Komplexität und Kontingenz so:

„Unter Komplexität wollen wir verstehen, dass es stets mehr Möglichkeiten gibt als aktualisiert werden können. Unter Kontingenz wollen wir verstehen, dass die angezeigten Möglichkeiten weiteren Erlebens auch anders ausfallen können als erwartet wurde. ... Komplexität heißt also praktisch Selektionszwang, Kontingenz heißt praktisch Enttäuschungsgefahr und Notwendigkeit des Sicheinlassens auf Risiken.“⁴³

Hohe Komplexität und geringe Kontingenz sind dabei ebenso wahrscheinlich wie der umgekehrte Fall. Auf der einen Seite sind Innenbeziehungen von bürokratischen Organisationen regelmäßig wenig kontingent aber hochkomplex, auf der anderen

⁴² Willke 2006, S. 28.

⁴³ Luhmann, Jahrbuch für Sozialwissenschaften 1972, S. 31.

Seite sind kleine, wenig spezialisierte Handwerksunternehmen einfach strukturiert aber hoch kontingent.

2.1.2.2 Kommunikation

Zunächst unterscheidet die Systemtheorie psychische Systeme, die ein Bewusstsein haben, und soziale Systeme, die kommunizieren⁴⁴. Beide Systeme sind ohne das andere jeweils nicht denkbar; sie fallen jedoch nicht zusammen, sondern bestehen getrennt voneinander. Kommunikation ist die Einheit von Information, Mitteilung und Verstehen. Für Luhmann ist Kommunikation daher eine dreifache Selektion⁴⁵. Erstens: Man kann über alles reden. Über was willst du reden? Zweitens: Man kann auf viele Arten und Weisen die Informationen, die man weitergeben will, übermitteln⁴⁶. Wie willst du dich mitteilen? Schließlich drittens: Dein Gegenüber kann alles Mögliche verstehen. Du kannst dich nicht eindeutig und abschließend mitteilen.

Kommunikation kann differenzieren und selektieren, aber eben auch als andere Seite der Medaille abstrahieren und generalisieren. Soziale Systeme konstruieren ihre blinden Flecke, das was sie sehen wollen und was sie nicht sehen wollen, entlang ihres typischen, in der Regel binären, Leitcodes⁴⁷. Beispiele für Leitcodes sind für das System Wissenschaft: wahr-falsch oder für das System Recht: recht-unrecht. Nur was im System dieser Metaorientierung ausgedrückt werden kann, hat eine Chance wahrgenommen zu werden. Daher kann die Umweltzerstörung bisher kaum im Wirtschaftssystem abgebildet werden, weil sie keinen Buchwert hat. Mit anderen Worten: Kommunikation kann nur erfolgreich sein, wenn sie anschlussfähig ist, also vom Empfänger verstanden werden kann, weil die Sprache des Empfängers gesprochen wurde.

⁴⁴ Steinkellner 2004, S. 64, 65 f.

⁴⁵ Luhmann 1984, S. 193ff., ;Neuberger 2002, S. 621; Steinkellner 2005, S. 70.

⁴⁶ Vgl. zum Beispiel Schulz von Thun.

⁴⁷ Neuberger 2002, S. 623.

2.1.3 Das Operationsprogramm

„Früher hieß es: Wie führe ich ein Unternehmen? Heute heißt es: Wie führen wir ein Unternehmen? Und morgen heißt es: Wie führt sich ein Unternehmen?“⁴⁸

Selbstreferenz, Selbstorganisation und Autopoiese beschreiben in der Systemtheorie den Vorgang der laufenden Reproduktion eines stabilen Systems. Kontextsteuerung und Lernen erläutern wie Veränderungen dieser Systeme möglich sind. Wenn Organisationen sich nur um sich selber kümmern und ihre Strukturen und Prozesse laufend selbst reproduzieren, was soll eine Führungskraft dann machen? Ist sie überhaupt noch für irgendetwas verantwortlich?

2.1.3.1 Selbstreferenz/ Selbstorganisation/ Autopoiese

Selbstreferenz bedeutet wörtlich genommen: Bezugnahme auf sich selbst und bedeutet innerhalb der Systemtheorie, dass interne Abläufe von außen nur angeregt werden können. Was auf einen Anstoß hin geschieht, geschieht aufgrund der (in der Regel unbekannt) internen Abläufe. Das System ist an seine Umwelt als Medium gekoppelt und wird von ihr erhalten oder zerstört. Das System nimmt auch wahr, wenn in seiner Umwelt Veränderungen passieren; daraus lassen sich allerdings keine Rückschlüsse auf die inneren Abläufe ziehen. Selbstreferenz ist das Schwert der Systemtheorie, das gegen Input-Output Modelle und lineare Kausalverläufe geführt wird⁴⁹. Der Selbstbezug tritt in verschiedenen Formen auf: zum Beispiel als Reflexivität (auf sich selbst angewandte Prozesse) oder als Reflexion (auf sich selbst angewandte System-Umwelt Unterscheidungen)⁵⁰.

Selbstreferenz wird im Wesentlichen gleichwertig mit dem Begriff Anschlussfähigkeit genutzt, wenn Abläufe innerhalb eines Systems gemeint sind. Die Anregung muss im System verstanden werden, was nur möglich ist, wenn der zentrale Code des Systems genutzt wird. Also zum Beispiel im System Wirtschaft

⁴⁸ Neuberger 2002, S. 635.

⁴⁹ Neuberger 2002, S. 626.

⁵⁰ Steinkellner 2005, S. 70 f.

Geld. Wird dieser Code genutzt, ist die Kommunikation anschlussfähig. Außerhalb des Systems liegt ein fremdreferentieller Bezug vor, der anschlussfähig sein muss, wenn mit dem System kommuniziert wird. Calliess hat verschiedene selbstreferentielle Operationen im Rechtssystem erläutert (vgl. Tabelle 1).

Operation	Definition	Beispiel im Recht
Selbstbeobachtung	Aussage über sich selbst	Theorie, begriffliche Erfassung eines Rechtsproblems
Selbstbeschreibung	Systematische dauerhafte Selbstbeobachtung	Als Rechtsdogmatik an den Universitäten institutionalisiert
Selbstorganisation	Systeminterne Identifizierung der Struktur	Erkennen gültiger Normen über „rules of recognition“
Selbststeuerung	Systeminterne Steuerung von Strukturänderungen	Positivierung des Rechts durch rechtliche Regulierung der Normänderung
Selbstreflexion	Festlegung von Struktur und Grenzen des Systems durch Selbstbezeichnung anhand der Unterscheidung System/Umwelt	Rechtstheorie
Selbstproduktion, Selbstreproduktion, Selbstherstellung	Verknüpfung von Systemoperationen über Selbstverweisungen in der Weise, dass sie sich selbst produzieren	Präjudizienverweis, Rechtsänderungsregeln, Norm-Entscheidung-Norm
Selbstkonstitution	Verwendung von Selbstbeschreibungen und Selbstreflexion in den Systemoperationen	BGH-Zitat einer juristischen Theorie, Professorale Beratung von Gericht/Gesetzgeber
Selbsterhaltung	Systeminterne Aufrechterhaltung der Bedingungen der Selbstproduktion	Zirkuläre Verknüpfung von Norm, Entscheidung, Verfahren, Dogmatik

Tabelle 1: Selbstreferentielle Rechtsoperationen⁵¹

⁵¹ Calliess 1998, S. 127.

Der Begriff der Autopoiesis wurde ursprünglich im biologischen Kontext von Maturana und Varela verwendet und charakterisiert den Prozess der Selbsterschaffung und Selbsterneuerung eines Systems (Zellbildung). Nach diesem Muster sollen auch soziale Systeme sich selbst reproduzieren. Das bedeutet, dass Handlungen, Erwartungen und Kommunikation reproduziert werden⁵². Menschen können nicht Elemente eines sozialen Systems sein, weil das soziale System nicht Menschen reproduzieren kann. Soziale Systeme reproduzieren Kommunikation. Psychische Systeme reproduzieren Gedanken. Voraussetzung für die Annahme der Selbsterneuerung eines Systems ist die operative (strukturelle) Geschlossenheit⁵³. Diese Annahme behauptet, dass Systeme in ihrem Kernbereich, ihrer inneren Steuerungsstruktur geschlossen, also völlig unabhängig und unbeeinflussbar, sind⁵⁴. Diese Geschlossenheit bezieht sich nur auf die Reproduktion des Systems. In anderen Dimensionen, wie zum Beispiel der Aufnahme von Informationen, sind die Systeme offen. Das verbindende Element zwischen sozialen und psychischen Systemen ist die Sprache, wodurch die Systeme strukturell gekoppelt werden. Systeme sind also (strukturell) geschlossen und (Umwelt) offen zugleich.

„Strukturelle Kopplung meint Mechanismen, über die ein Strukturabgleich zwischen Recht und Gesellschaft stattfinden kann.“⁵⁵

Strukturelle Kopplung heißt für das System Erwartungshaltungen aufzubauen, die für bestimmte Informationen sensibel machen. Dadurch kann eine Abstimmung mit anderen Systemen erfolgen. Eine Intervention sollte das betrachtete System in der Erwartungshaltung anders oder neu ausrichten, um zu lernen.

Da Systeme in ihren grundlegenden Codes operieren, bedarf es Vermittlungsinformationen, um andere Systeme einzuschätzen. Das Rechtssystem vermittelt sich mit dem Wirtschaftssystem

⁵² Neuberger 2002, S. 629.

⁵³ Neuberger 2002, S. 631, Steinkellner 2005, S. 75.

⁵⁴ Willke 2006, S. 61 ff.

⁵⁵ Calliess 1998, S. 182.

zum Beispiel durch Verträge. Zwischen dem Politischen und dem Rechtssystem wird durch die Verfassung vermittelt, zwischen dem Politischen und dem Wirtschaftssystem wird durch Steuern und Abgaben vermittelt.

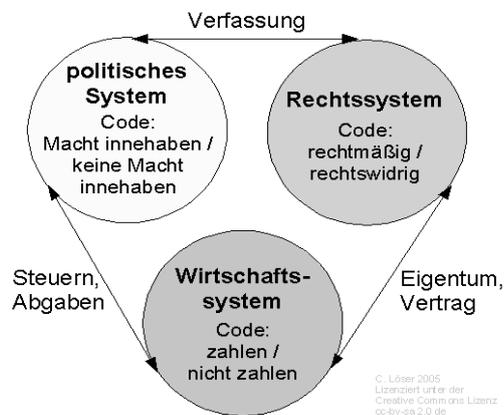


Abbildung 1: Strukturelle Kopplung⁵⁶

2.1.3.2 Kontextsteuerung und prozedurale Steuerung

Wenn Systeme, wie eben beschrieben selbstreferenziell und geschlossen, ihre Elemente reproduzieren: wo ist die Verantwortung⁵⁷ und wo sind die Möglichkeiten eine Organisation zum Erfolg oder Misserfolg zu „führen“? Neuberger sieht diese im Anschluss an Willke in der Kontextsteuerung⁵⁸. Kontext ist ein Zusammenspiel von Rahmenbedingungen und Tiefenstruktur, wobei die Tiefenstruktur die der Handlung zugrunde liegenden Werte und Normen beschreibt und die Rahmenbedingungen beobachtbare Strukturen und Prozesse um die Organisation herum⁵⁹. Die Chance und Verantwortung von Intervention/Steuerung ist es, die Rahmenbedingungen der Organisation

⁵⁶ Aus http://de.wikipedia.org/wiki/Strukturelle_Kopplung (01.09.2006).

⁵⁷ So Steinkellner 2005, S. 75 f.

⁵⁸ Steinkellner 2005, S. 88 spricht von Design- und Konstruktionsverantwortung einer Führungskraft. Die Kontextsteuerung sieht Voßkuhle in Schulze-Fielitz (VVdStRL 63) 2003, S. 309 unter Bezug auf Schmidt-Preuß, in: Hoppe (VVdStRL 56) 1997, S. 185 ff. als vorzugswürdige Steuerungsform für das Gewährleistungsrecht.

⁵⁹ Naujoks, in: Schreyögg/Conrad 1994, S. 116.

so anzustoßen, dass die Selbstorganisationskräfte auf Veränderung eingestellt werden. Dies wird nur dann gelingen, wenn eine Zentrierung der Beobachtung auf Veränderung und durch den Kommunikationsstil Offenheiten und Unsicherheiten zulässt und ihnen einen Stellenwert gibt⁶⁰. Das kräftigste Mittel indirekter Steuerung sollen allerdings „symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien“ sein, die Geld, Macht, Wahrheit und Liebe sind⁶¹.

2.1.3.3 Systemisches Lernen

Systemisches Lernen heißt:

“Umstellung der internen Selektions- und Verarbeitungsmuster, so dass Erwartungen seltener enttäuscht werden, weil Herausforderungen bewältigt und Chancen genutzt werden können.“⁶²

Insofern sind Organisationen strukturiertes Wissen darüber, wie Verhaltensweisen koordiniert werden können⁶³. Solange die vorherrschende Strategie Nutzen erzeugt, ist alles in Ordnung. Ist dies nicht mehr der Fall, muss die Organisation lernen, nicht mehr nach alt vertrauten Mustern vorzugehen, sondern Unsicherheit zu zulassen, mit Ängsten vor Veränderung umzugehen und sich neue Möglichkeiten zu erschließen. Neue Verfahren und Möglichkeiten nutzen, heißt regelmäßig auch, alte Verfahren und Konzepte abzulegen, zu „verlernen“⁶⁴.

2.1.4 Das Interventions- und Steuerungsprogramm

Nach Luhmann genügt für das Überleben Evolution. Für Willke⁶⁵ ist in komplexen sozialen Systemen ein hoher, existenzent-

⁶⁰ Simon, in: Schmitz/Heitger/Gester 1997, S. 123.

⁶¹ Neuberger 2002, S. 632 f.

⁶² Neuberger 2002, S. 633.

⁶³ Simon, in: Schmitz/Heitger/Gester 1997, S. 120.

⁶⁴ „Die Verwaltung benötigt im Konzept der regulierten Selbstregulierung also teilweise weniger Interventionswissen, aber dafür ein verbessertes Steuerungswissen.“ Eifert in Berg u.a. (Hrsg.), S. 140

⁶⁵ Willke 2001, S. 4 ff.

scheidender Bedarf an Steuerung gegeben. Auf die Frage: Was spielt sich zwischen Intervention und System ab? hat Willke eine treffende Analogie gebildet⁶⁶. Hierfür möge man sich das Verhältnis von Autor und Leser vorstellen (und zwar den praktisch wichtigen Fall, der nicht innerhalb einer Fachdisziplin verläuft). Eine Kontrolle, was ein geschriebener Text bei einem Leser anrichtet, hat der Autor nicht. Der Leser „versteh“ das, was er aufgrund eigener Beobachtung und Zuordnung vor dem Hintergrund seiner Welt aufnehmen kann und will. Die hier interessierende rechtliche Intervention wird ein betroffener Unternehmer nur vor dem Hintergrund seines Verständnisses zur Kenntnis nehmen und umsetzen. Die Chance, dass der Intervenerende und der Adressat sich nicht verstehen, ist groß.

Für die Masse der Routineprobleme und Alltagsintervention ist die Steuerung über den Markt oder als herkömmliche staatliche Intervention möglich und sinnvoll. Grundlegender Maßstab für die Interventionswahl ist die interne und externe Systemkomplexität⁶⁷. Niedrige externe Komplexität führt nach diesem Modell zu keiner staatlichen Intervention, weil die Mechanismen der Selbststeuerung ausreichen oder eine ausdrückliche Steuerung nicht nötig ist. Bei niedriger interner Komplexität und hoher Externer Komplexität kann eine Fremdintervention erfolgreich sein. Hohe innere und äußere Komplexität kann erfolgreich nur als Kontextsteuerung betrieben werden.

Externe Systemkomplexität	hoch	niedrig
Interne Systemkomplexität		
hoch	Kontextsteuerung	Selbststeuerung
niedrig	Fremdsteuerung	Ungesteuert

Tabelle 2: Steuerungsformen und Systemkomplexität

⁶⁶ Willke 2005, S. 85.

⁶⁷ Willke 2005, S. 48, Naujoks, in: Schreyögg/Conrad 1994, S. 115.

Für eine erfolgreiche Intervention in komplexe Systeme ist das Verstehen der Funktionsbedingungen des betroffenen Systems zentrale Voraussetzung. Willke sieht sechs Fragen die beantwortet werden müssen⁶⁸:

1. „Wie lässt sich der Funktionszusammenhang des Systems beschreiben?
2. Welche Regeln steuern die Prozesse des Systems?
3. Wie arbeitet die basale Zirkularität (Tiefenstruktur⁶⁹) des Systems?
4. Gibt es Äquivalente oder Alternativen für die Art der Erhaltung der Tiefenstruktur?
5. Was sind die Bedingungen einer optimalen Integration in das System?
6. In welchem Maße sind diese Bedingungen erfüllt?“

Als strategische, externe Steuerung kann die Kontextsteuerung differenziert werden⁷⁰. Die residuale Kontextsteuerung hat unterstützende Funktion für die Selbstorganisation sozialer Systeme. Hier wäre an alle Maßnahmen, die die Funktionsfähigkeit von Märkten (wieder)herstellen, zu denken. Die direktive Kontextsteuerung versucht mit den Mitteln Geld und Recht auf die Logik sozialer Systeme einzuwirken⁷¹. Beispiel hierfür sind Organisationspflichten der Unternehmen (§§ 21 a-f WHG, §§ 53-58 KrW-/AbfG, §§ 53-58d BImSchG, §§ 29 ff. StrlSchV, §§ 153 ff. UGB-KomE) und Subventionen für erwünschtes Verhalten. Als dezentrale Kontextsteuerung wird auf die Interaktionsbeziehungen sozialer Systeme eingewirkt, um ein erwünschtes Ergebnis zu erzielen. Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz ist hier ebenso zu nennen, wie die Möglichkeiten der Verbandsklage (§ 61 BNatSchG, § 2 UmwRG).

Die eben beschriebenen Zusammenhänge zwischen Steuerung und Systemkomplexität heben im Wesentlichen auf unter-

⁶⁸ Willke, 2005, S. 86.

⁶⁹ Vgl. oben Kapitel 2.1.4.2.

⁷⁰ Teubner/Willke, ZfRSoz 1984, S. 32 f., Schmidt-Preuß, in: Hoppe (VVDStRL 56)1997, S. 185 ff. differenziert aus juristischer Sicht in ordnungsrechtliche Primärpflicht mit Abwendungsbefugnis, faktisch-ökonomischen Druck, und Zielvorgaben.

⁷¹ Vgl. zu den Medien der Steuerung Willke 2001, S. 151 ff.

schiedliche Grade an sachlicher Komplexität⁷² und sozialer Komplexität⁷³ ab. In einem ersten Schritt können also als Maß der Komplexität die Anzahl der Elemente und Relationen, im Sinne eines mehr oder weniger, herangezogen werden. Qualitativ ist der Aspekt homogen oder heterogen komplexitätsprägend. Über die Vielfältigkeit der Elemente und Relationen hinaus kann weiter für Elemente die Zahl der genutzten Medien (Geld, Recht ...) und für die Beziehungen die Dauerhaftigkeit (lose, fest, ...) berücksichtigt werden. Schließlich kann als fünfte Dimension der Grad der Fähigkeit auf Reize der Umwelt zu reagieren, also der Quantität und Qualität der strukturellen Kopplungen zur Systemumwelt herangezogen werden⁷⁴. Die eben gemachten Feststellungen gelten für die interne und externe Systemkomplexität analog.

Neben diesen Aspekten ist die zeitliche Komplexität, gerade für Probleme des Umweltschutzes, ein weiterer wesentlicher Strukturaspekt. In einfachen technischen Systemen hat Zukunft keinen Einfluss auf die Gegenwart. Einfache Rückkopplungsschleifen, triviale Maschinen haben keinen weiter reichenden Wirkungsaspekt. In komplexen psychischen und sozialen Systemen wird Zukunft über eine erwünschte Zukunft, Alternativen der Entwicklung, Planung von Abläufen oder Erfahrungswissen wirksam. Die Verlagerung des Zeithorizontes und der operativen Perspektive in die Zukunft steigert den Steuerungsbedarf entwickelter Gesellschaften⁷⁵. Gleichzeitig können Probleme in die Zukunft geschoben werden und so den künftigen Handlungsspielraum einschränken. Prägnantestes Beispiel ist der Ausstoß von Klimagasen, der das heutige Problem der E-

⁷² „Sachliche Komplexität ist der etwas ungenaue Ausdruck für eine Vielfalt von Einheiten, die aufeinander wirken – seien es nun Sachen, Zellen, Organismen; Elemente, Menschen, Gruppen, Institutionen, Gesellschaften oder anderes.“ (Willke, 2006, S. 84).

⁷³ Soziale Komplexität kann entsprechend als eine Vielfalt von unterschiedlichen Interaktionsbeziehungen beschrieben werden, Willke 2006, S. 87.

⁷⁴ Vgl. zum vorstehenden Paetow/Schmitt 2002, S. 8ff.

⁷⁵ Willke 2006, S. 236.

nergieversorgung in die Zukunft schiebt. Interventionen müssen diesen Aspekt berücksichtigen um nachhaltig zu sein.

2.2 Rechtstypologie

Regulierte Selbstregulierung ist wie alle anderen Ansätze der Versuch einen neuen Rechtstyp zu entwerfen, der kein „Konjunkturprogramm“ sondern ein „Strukturprogramm“ sein will, also für längere Zeit Wirkung entfalten soll.

Im Anschluss an Habermas⁷⁶ lassen sich verschiedene Rechtstypen (Rationalitätstypen) anhand von drei Kategorien beschreiben⁷⁷. Dabei geht es um die Frage, wie Recht systematisiert wird. Welche Methoden und Grundsätze finden in der Rechtswissenschaft Anwendung? Welcher Art sind die Begriffsstrukturen? (Innenrationalität) Zweitens: Welche rechtfertigenden Prinzipien werden herangezogen, um die Verhaltensregulierung durch Recht zu begründen? (Normrationalität) und schließlich: was sind die beobachtbaren Wirkungen des Rechts? Welchen Beitrag leisten sie zur Bestandserhaltung der Gesellschaft: Kann die Rechtsordnung die gesellschaftlichen Kontrollprobleme lösen? (Systemrationalität)

Mit diesem Programm lassen sich drei verschiedene Rechtstypen beschreiben⁷⁸. Mit ihnen lassen sich Schwerpunkte der Rationalität beschreiben. Einer idealtypischen Beschreibung eigen ist jedoch der Umstand, dass Aspekte der anderen Idealtypen auch vorhanden sind. So hat der Staat niemals auf Einwirkungen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich verzichtet. Im Idealtypus der formalen Rationalität stellen diese Einwirkungen aber eher Restgrößen dar, während sie in der Epoche der materialen Rationalität den hauptsächlichen Aspekt darstellen.

⁷⁶ 1976, S. 262; vgl. a. Teubner/Willke, ZfRSoz 1984, S. 20 f.; in etwas anderer Akzentuierung Calliess 1998.

⁷⁷ Vgl. a. Schuppert, in: Berg und andere 2001, S. 203 ff zu einer Zuordnung von Staatstypen zu Regelungstypen.

⁷⁸ Teubner/ Willke, ZfRSoz 1984, S. 20 ff; auch Masing, in: Bauer 2002, S. 185 identifiziert drei Rechtstypen.

Auch die neue Phase der finalen Rationalität wird in verschiedenen Bereichen eher formalen oder eher materialen Logiken folgen. Insofern sind die beschriebenen Rationalitätsmuster für ihre Zeit prägend, haben aber keinen ausschließlichen Charakter.

2.2.1 Formale Rationalität

2.2.1.1 Innenrationalität

Die Innenrationalität wird an analytischer Begrifflichkeit, deduktiver Strenge und eindeutiger Tatbestandsorientierung in der Normanwendung ausgerichtet. Es ergehen präzise definierte Rechtsnormen (Konditionalprogramme). In der juristischen Methodenlehre herrscht das Konzept des Positivismus. Es stützt sich vorwiegend auf die Auslegungsmethoden nach dem Wortlaut und Entstehungsgeschichte einer Norm. Eine formale Methodenlehre arbeitet darüber hinaus mit einer festen Hierarchie zwischen den Auslegungsmethoden⁷⁹. Die richterliche Rechtsfortbildung ist weitgehend eingeschränkt. Die Tatsachenermittlung ist eher formal, da das Bestehen eines Rechts/Rechtsverhältnisses eher von bestimmten Formen (Urkunden) abhängen oder der Ablauf von Fristen zur Rechtskraft führt. Das Beweisrecht im Rechtstyp der formalen Rationalität arbeitet mit Strengbeweisen und die Rechtsfestsetzung kann durch Laien erfolgen (Juryprozess). Die strukturelle Kopplung⁸⁰ innerhalb der formalen Rationalität erfolgt so, dass fremde Entscheidungen importiert werden ohne die Rationalität dieser Entscheidungen auf Richtigkeit zu überprüfen.

2.2.1.2 Normrationalität

Die formale Rationalität, deren Blüte von der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis zur Weimarer Zeit dauerte, hat einen Ausgangspunkt in der Zeit zwischen dem Ende des 18. Jahr-

⁷⁹ Calliess 1998, S. 20.

⁸⁰ Vgl. oben Kapitel 2.1.4.1.

hunderts bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts, der durch verschiedene Elemente beschrieben war. Der bürgerliche Rechtsstaat kannte nur einen einheitlichen Gesetzesbegriff, der durch materielle und formelle Elemente gekennzeichnet war. Allgemeine Gesetze, Gewaltenteilung, Gesetzesbindung, Beschränkung von Grundrechten nur durch Parlamentsgesetze umschreiben diesen einheitlichen Gesetzesbegriff⁸¹.

Dieser Gesetzesbegriff wird in der Entwicklung zur formellen Normrationalität erweitert und verengt. Jede abstrakt-generelle Regelung, die Rechte oder Pflichten für den Bürger begründet, ändert oder aufhebt, ist nun Gesetz im materiellen Sinn⁸². Formelle Gesetze beschreiben weitere parlamentarische Zuständigkeiten wie zum Beispiel die Feststellung des Haushaltsplans. Dieser dualistische Gesetzesbegriff hing somit zentral mit der Kompetenzabgrenzung des Parlaments zusammen⁸³. Mit dem Vordringen des formellen Gesetzesbegriffs, und der erweiterten Zuständigkeit des Parlaments über die Eingriffe in Freiheitsrechte hinaus, wurden sozialstaatliche Entwicklungen Ende des 19. Jahrhunderts erst denkbar⁸⁴. Individuelle Maßnahmen werden durch die Aufgabe des Allgemeinheitspostulats möglich⁸⁵.

Recht definiert primär abstrakte Handlungsspielräume für die Verfolgung privater Interessen. Insoweit stellt Recht die formale Rahmenordnung; materiale Entscheidungen werden privat getroffen. Formalrecht ordnet keine konkreten Pflichten und inhaltliche Verhaltensregeln an. Der Staat verantwortet nur eine Auffangordnung für den Fall, dass die Beteiligten keine private Regelung getroffen haben⁸⁶. Typische Beispiele sind das dama-

⁸¹ Calliess, 1998, S. 41.

⁸² Calliess, 1998, S. 42, Maurer 2006, § 4 Rz. 4.

⁸³ Daher wird heute die Aufgabe der Unterscheidung gefordert, weil das Parlament alle wesentlichen Entscheidungen zu treffen hat.

⁸⁴ Vgl. Kapitel 4.4.2.

⁸⁵ Calliess 1998, S. 43.

⁸⁶ Schulze-Fielitz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 830 ff. zu den verschiedenen Verantwortungsformen.

lige Bürgerliche Gesetzbuch und das Handelsgesetzbuch.

2.2.1.3 Systemrationalität

Die Systemrationalität beruht darauf, dass Formalrecht die normativen Imperative einer entwickelten Marktgesellschaft erfüllt, die in der Förderung der Erschließung, Mobilisierung und Allokation von natürlichen Ressourcen und der Arbeitskraft bestehen. Kernpunkt des Formalrechts ist der Interventionsverzicht des Staates.

Diese Systemrationalität entspricht somit der wirtschaftspolitischen Prämisse des Neoklassizismus⁸⁷; dem Invisible-Hand-Theorem nach Adam Smith. Die Stabilitätsthese behauptet, dass der sich selbst überlassene Markt auf Störungen dämpfend und nicht verstärkend reagiert, sondern die Tendenz hat, zum Gleichgewichtspunkt zu konvergieren.

Im Bereich der politischen Theorie reflektiert das Konzept des Formalrechts das gesellschaftliche Strukturprinzip des Pluralismus, der die folgenden Handlungsgrundsätze beinhaltet⁸⁸:

- Heterogene Gesellschaft/Staat⁸⁹

Die gesellschaftliche Heterogenität ist gerechtfertigt; die Aufhebung zugunsten einer homogenen, von einem einheitlichen politischen Willen gestalteten Gesellschaft, ist nicht erstrebenswert. Der demokratische Staat hat keinen eigenen Willen oberhalb gesellschaftlicher Interessen und Anschauungen. Das Ergebnis pluralistischer Staatswillenbildung ist kein Gleichgewicht oder Kompromiss, der alle Beteiligten zufrieden stellt.

- Gemeinwohl/Wahrheit⁹⁰

Gemeinwohl und Wahrheit sind im pluralistischen Kon-

⁸⁷ Vgl. a. Nahamowitz, in: Voigt 1993, S. 240 ff.

⁸⁸ Nach dem jedenfalls die Rechtswissenschaft beherrschenden Ansatz von Fraenckel, vgl. dazu Steffani 1980 S. 40ff, 211ff.

⁸⁹ Steffani 1980, S. 27, 42.

⁹⁰ Steffani 1980, S. 37f.,42.

zept keine Handlungsmaximen, da diese a priori nicht feststehen. Allenfalls im Nachhinein, aus der Regelung eines Konflikts entgegen gesetzter Interessen, ergibt sich eine Bestimmung des Gemeinwohls. Um dem Dilemma zu entgehen, etwas Falsches oder dem Gemeinwohl Abträgliches zu tun, wird an beiden Begriffen als regulative Idee festgehalten.

- Konflikt/Konsens⁹¹

Aus der Anerkennung von Konflikten als positives Strukturmerkmal folgt, dass unter der Bedingung der regulativen Idee des Gemeinwohls, ein Konsens der Gesellschaft über die Regeln der Konfliktaustragung und bestimmte politische Grundentscheidungen bestehen muss. Dies ist die Grundbedingung des Funktionierens einer pluralistischen Gesellschaft.

- Demokratie⁹²

Für den Pluralismus ist ein System demokratisch, das auf der Basis gleicher politischer Startchancen und gesicherter rechtsstaatlicher Regeln unterschiedliche Interessen/Auffassungen einen Spielraum zur Konfliktaustragung und Konsensbildung einräumt (Wettbewerbsmodell). Eine inhaltliche Fixierung des Demokratiebegriffs wird abgelehnt.

2.2.1.4 Kritik

Die Kritik an diesem Modell erstreckt sich auf die folgenden Punkte⁹³:

- Der Pluralismus enthalte eine konservative Tendenz, da er auf etablierte Gruppen beschränkt sei,
- Demokratie werde auf Wahl konkurrierender Eliten verkürzt, die politische Beteiligung der Bevölkerung komme

⁹¹ Steffani 1980, S. 43.

⁹² Steffani 1980, S. 42f.

⁹³ Lompe in Rebe/Lompe/von Thadden 1984, S. 139 ff.

zu kurz,

- nicht alle gesellschaftlichen Bedürfnisse seien organisations- und konfliktfähig, dringende Bedürfnisse bleiben unerfüllt,
- die vernachlässigten Bedürfnisse seien vor allem gesamtgesellschaftlicher Art; der Pluralismus begünstige partikulare, private Interessen und vernachlässige gemeinschaftliche Interessen.

2.2.2 Materiale Rationalität

2.2.2.1 Innenrationalität

Die bisher vorherrschende Regelerorientierung wird von einer zunehmenden Zweckorientierung überlagert. An die Stelle von Konditionalprogrammen treten vorrangig Zweckprogramme. Offen definierte Standards und vage Generalklauseln (wie zum Beispiel Treu und Glauben oder Stand von Wissenschaft und Technik) sind zu exekutieren. Methodisch tritt das Konzept der Interessenjurisprudenz hervor. Die Methodenlehre wird beherrscht von Erwägungen zum Gesetzeszweck, Folgenerwägungen und Gerechtigkeitserwägungen. Zunehmend sind politische Opportunitäten, moralische Maxime und ökonomische Folgen zu erwägen. Die richterliche Rechtsfortbildung ist anerkannt. Im Beweisrecht dominiert die freie Beweiswürdigung⁹⁴

2.2.2.2 Normrationalität

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland begründet einen materiellen Rechtsstaat⁹⁵. Das Rechtsstaatsprinzip findet sich an vielen Stellen im Grundgesetz, so zum Beispiel in den Gesetzesvorbehalten zu den Grundrechten, im Gleichbehandlungsgrundsatz, im allgemeinen Gesetzesvorbehalt für wesentliche Regelungen des Zusammenlebens, in der Gewährleis-

⁹⁴ Calliess 1998, S. 22.

⁹⁵ Jarass 2000, Art. 20 Rz. 30.

tung des gesetzlichen Richters oder im Verhältnismäßigkeitsprinzip⁹⁶. Der Gesetzesbegriff ist nicht nur dualistisch angelegt, sondern wird um die Frage der materialen Richtigkeit erweitert. Der Gesetzgeber ist an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG) und die verfassungsmäßige Ordnung (Art. 20 Abs. 3 GG) gebunden. Die Einhaltung dieser Bindung kann durch das Bundesverfassungsgericht überprüft werden (Art. 92-94 GG). Dem Verfassungsgesetzgeber sind die grundlegenden Strukturprinzipien der Verfassung (Rechtsstaat, Demokratie, Sozialstaat, Föderalismus: Art. 20 GG) und der Wesenskern der Grundrechte (Art. 1 Abs. 1 GG) entzogen. Hüter der Grundrechte ist also nicht mehr das Parlament sondern in erster Linie das Verfassungsgericht, wie auch insgesamt eine Verschiebung der Macht der Gewalten vom Gesetzgeber auf die Rechtsprechung beobachtet werden kann⁹⁷.

Insgesamt entwickelt sich eine wachsende Tendenz Pflichten und Verhaltensregeln zu kodifizieren. Den Defiziten des formalen Rationalitätsmodells wird mit einer wachsenden Regulierungstätigkeit geantwortet. Die materiale strukturelle Kopplung⁹⁸ bedeutet, dass Recht nun Entscheidungen nur importiert, wenn sie diese anhand von materiellen Kriterien auf ihre Rationalität geprüft hat. Der Staat verantwortet die tatsächliche Erreichung der vorgegebenen Ziele in der Ordnungs- und Leistungsverwaltung.

2.2.2.3 Systemrationalität

Der materiale Rechtstyp entspricht dem Erfordernis eines modernen Wohlfahrtsstaates, der durch politische Intervention systemimmanente Defizite mildert. Das politische System übernimmt die Verantwortung für gesellschaftliche Prozesse über die Zieldefinition, die Auswahl normativer Mittel und die Anordnung von Verhaltensprogrammen.

⁹⁶ Jarass 2000, Art. 20 Rz. 28; das Rechtsstaatsprinzip kombiniert formelle und materielle Anforderungen.

⁹⁷ Calliess 1998, S. 49.

⁹⁸ Vgl. Kapitel 2.1.4.1

Wirtschaftspolitisch wird die inhärente Instabilität des Marktes diagnostiziert und nach staatlichen Interventionen gerufen (Keynesianismus, mixed-economy). Die Globalsteuerung, mit der die gesamtwirtschaftliche Nachfrage auf dem Niveau der Angebotslage gehalten werden soll, und die antizyklische Finanzpolitik, die dämpfend auf die konjunkturellen Krisen der Wirtschaft Einfluss nehmen soll, sind die Kernelemente des Keynesianismus.

Dem materialen Rechtstyp entspricht das politische Modell des Korporatismus. Der Korporatismus begrenzt/verändert das Pluralismuskonzept dahingehend⁹⁹, dass

- die gegenseitige Beeinflussung von Staat und gesellschaftlichen Großorganisationen im Vordergrund steht, ohne dass dadurch das hierarchische Verhältnis beseitigt wird. Die Beziehungen werden institutionalisiert. Die Beteiligung von Verbänden an der politisch/administrativen Willensbildung und Entscheidungsfindung wird staatlich bzw. gesellschaftlich legitimiert. Verbände gewinnen quasi staatstragende Funktionen. Der Staat ist somit nicht mehr nur passiver Schiedsrichter oder Adressat von Einflussnahmen, sondern Akteur bei der Organisation und der inhaltlichen Bestimmung der Zusammenarbeit. Die Funktionsfähigkeit des Korporatismus hängt u.a. davon ab, dass Zusammenarbeit und Kompromiss für alle Beteiligten Vorteile bringt.
- Grundbedingung des Funktionierens des pluralistischen Modells ist die Konkurrenz verschiedener Gruppeninteressen. Bis in die Mitte der 60iger Jahre war die Vorstellung vorherrschend, die Wirtschaftsordnung basiere nicht auf der Akzeptanz gemeinsamer Ziele, sondern allenfalls auf der Bejahung gemeinsamer Regeln der Konfliktaustragung. Korporatismus setzt jedoch voraus, dass einige Ziele von allen Beteiligten im Gemeinwohlinteresse gemeinsam verfolgt werden müssen und der Wettbewerb partiell außer Kraft gesetzt wird.

⁹⁹ Lompe, in: Rebe/Lompe/von Thadden 1984, S. 142, 144.

2.2.2.4 Kritik

Am materialen Rechtstyp wurde kritisiert¹⁰⁰:

- Das zunehmende Wissensdefizit beim steuernden Staat produziert zunehmend schlechte Lösungen,
- Globalisierung erhöht die Möglichkeit des „Forumhopping“, um nationalen Regulierungen auszuweichen,
- die punktuelle traditionelle Steuerung entspricht nicht mehr den heutigen prozessorientierten Erfordernissen von Steuerung,
- traditionelle Konzepte, die auf imperative Steuerung setzen, ignorieren die Interessen der Steuerungssubjekte und können eher Widerstand als normgerechtes Handeln hervorrufen.

2.2.3 Finale Rationalität

Für das künftige Entwicklungsstadium beziehungsweise den künftigen Rechtstyp wird eine finale Rationalität erwartet. Im erweiterten Sinne wird der Begriff Rationalität auch im Sinne von Verhältnismäßigkeit verwendet, zum Beispiel für die Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck. Rationales Handeln liegt demnach vor, wenn angestrebter Zweck und verwendetes Mittel in einem vernünftigen Maß zueinander stehen. Von der finalen Rationalität¹⁰¹ (Zweckmäßigkeit) werden die materielle Rationalität (oben 2.2.2) und die formelle Rationalität (oben 2.2.1) unterschieden. Begrifflich geht hinsichtlich des neuen Entwicklungstyps vieles noch durcheinander. Regulierungsverwaltungsrecht, Gewährleistungsrecht, Kooperatives Recht, Reflexives Recht, Regulierte Selbstregulierung und anderes mehr bezeichnen teilweise gleiche Sachverhalte oder unterscheiden sich trotz gleicher Wortwahl. Im Folgenden sollen zwei Modelle

¹⁰⁰ Schulz/Held 2002, S. A-8.

¹⁰¹ Vgl. a. Berringer 2004, S. 108 ff zum finalen Element der Regulierung; Schulze-Fielitz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 776 „Rechtlich wird das eingreifende Verwaltungshandeln zunehmend stärker finalisiert.“

vorgestellt werden, die sich hinsichtlich der Innen-, Norm- und Systemrationalität unterscheiden. Dem marktorientierten Modell wird die Reflexive Rationalität zugeordnet, dem intervenitionsorientierten Modell die Regulierte Rationalität¹⁰².

2.2.3.1 Reflexive Rationalität

Nach Calliess ist das prozedurale Recht

„ ... ein Kommunikationssystem, dessen Komponenten darauf gerichtet sind, die Rationalität des Rechts durch Verfahren zu steigern.“¹⁰³

Die strukturelle Komponente beschreibt das Rechtssystem und die Beziehungen zu anderen Systemen (Politik, Wirtschaft). Die Innenrationalität arbeitet an der richtigen Verwendung des Rechtscodes. Die Normrationalität ist beständig zu beachten und zu aktualisieren. In allen Komponenten ist der Verfahrensaspekt der prägende Gesichtspunkt.

2.2.3.1.1 Innenrationalität

Reflexives Recht¹⁰⁴ baut auf abstrakte prozedurale Programme. Es beschränkt sich auf die prozedurale Regulierung von Prozessen und Organisationsstrukturen¹⁰⁵. Zugleich werden Steuerungsrechte und Entscheidungskompetenzen neu verteilt und neu definiert¹⁰⁶. Die Finalprogramme sind im Unterschied zur Zweckprogrammierung viel stärker darauf ausgerichtet Handlungsspielräume für die Verwaltung und die privaten Akteure

¹⁰² Eifert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle unterscheidet zwischen den Regulierungsmodellen: Hoheitlich regulierte gesellschaftliche Selbstregulierung und Gesellschaftliche Selbstregulierung, 2006, S. 1262, 1299.

¹⁰³ Calliess 1998, S. 180.

¹⁰⁴ Vgl. a. Becker 2005, S. 22ff; sehr differenziert und teilweise abweichend unter Bezug auf eine frühe Konzeption des Reflexiven Rechts: Gaines/Kimber, *Journal of environmental law* 2001, S.159ff.

¹⁰⁵ Schulz, in: Klumpp/Kubicek/Rossnagel/Schulz 2006, S.171; Dörr, in: Jarren/Weber 2004b, S. 37; vgl. a. Hagenah, in: Grimm 1994, S. 491f.

¹⁰⁶ Teubner/Willke, *ZfRSoz* 1984, S. 23.

zu organisieren¹⁰⁷. Beurteilungsermächtigungen, die eher eine Ausnahme im Verwaltungsrecht sind, müssen daher zunehmen, um dem Vollzug einen größeren Handlungsspielraum für Kooperation zu ermöglichen. Ein Beispiel ist § 43 UGB-KomE, der für das gesamte Umweltrecht eine der gerichtlichen Überprüfung entzogene Beurteilungsermächtigung für Sachverhalte fordert, die technischen Sachverstand voraussetzen. Kennzeichen von Finalprogrammen kann auch eine experimentelle Orientierung sein¹⁰⁸. Treten vorausgesetzte Folgen nicht ein, werden sie in kurzer Frist angepasst. Ein vermehrter Erlass von befristeten Regeln oder auch Verwaltungsentscheidungen wäre die Folge¹⁰⁹.

Relativ neu ist eine Diskussion zu einer veränderten Innenrationalität des Rechts. Rüthers stellt fest, dass die Methodenlehre in Deutschland seit den 60er Jahren, sowohl in der Ausbildung wie in der Praxis ein vernachlässigtes Fach ist¹¹⁰. Die Folge sei ein Niedergang jeglicher verlässlicher Dogmatik und Methodik bei der Rechtsanwendung¹¹¹. Eine in den Grundzügen verbindliche juristische Methodenlehre sei aber aus verfassungsrechtlichen Gründen unerlässlich. Anders könne die notwendige Zurückhaltung von Verwaltung und Rechtsprechung nicht gewährleistet werden. Faber¹¹² drängt auf eine Zurückhaltung der beteiligten Gewalten indem sie mit dem Prinzip der gesellschaft-

¹⁰⁷ Schulze-Fielitz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 776; Ludwig 1998, S. 51; Franzius, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 184 unterscheidet lediglich Konditional- und Zweckprogramme und setzte Finalprogramme mit Zweckprogrammen gleich, ohne erklären zu können, wodurch sich ein Zweckprogramm aus 1970 von einem „Zweckprogramm“ aus dem Jahr 2005 unterscheidet.

¹⁰⁸ So fragt Teubner undatiert, S. 3.

¹⁰⁹ Franzius, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 226 ff. zu Nachsteuerungsmöglichkeiten und -typen.

¹¹⁰ Rüthers, JZ 2006, S. 53.

¹¹¹ Rüthers, JZ 2006, S. 54; vgl. a. Schlink, JZ 2007, S. 157ff. zur Auflösung jeglicher Dogmatik (Selbstbindung) in den Entscheidungen des Bundesverfassungsrecht.

¹¹² Faber 2000, S. 86 ff.

lichen Selbstregulierung argumentiert. Zunehmend tritt die Streitbeilegung und Rechtsgestaltung durch Verhandlung in den Vordergrund¹¹³.

2.2.3.1.2 Normrationalität

Anstelle von inhaltlichen Entscheidungen treten Entscheidungen über organisatorische und prozedurale Strukturen und Abläufe. Die Umweltbelastende Betriebe betreffende Organisationspflicht zur Bestellung von Umweltschutzbeauftragten (§§ 21 a-f WHG, §§ 53-58 KrW-/AbfG, §§ 53-58d BImSchG, §§ 29 ff. StrlSchV, §§ 153 ff. UGB-KomE) oder die Regelungen zur Verbandsklage (§ 61 BNatSchG, § 2 UmwRG) sind Beispiele für diesen Ansatz. Deutliche Anleihen bei der neoliberalen Rechtskonzeption werden gemacht, indem die Autonomie der Gesellschaftsmitglieder mit Rechtsmitteln zurückerlangt werden soll. Der gewachsenen Komplexität wird Rechnung getragen, indem nicht dem Staat die Pflicht zur Kompensation auferlegt wird, sondern den Privatrechtssubjekten. Der Staat verantwortet die Koordinierung der Beteiligten, die eine Regelung treffen sollen.

2.2.3.1.3 Systemrationalität

Die Systemrationalität besteht in der Integration autonomer Subsysteme. Dabei soll die Integration nicht im klassischen Sinn über die Setzung von Normen und Werten für die Gesamtgesellschaft laufen, sondern über integrative Mechanismen für interne Verfahren und Organisation der Teilsysteme und externe Organisation von Verhandlungssystemen. Der Staat initiiert Informations-, Lern- und Selbstkontrollprozesse¹¹⁴.

Dieser Rechtstyp reflektiert den wirtschaftspolitischen Ansatz des Formalrechts. Der Invisible-Hand-Ansatz tritt hier in Gestalt von Monetarismus und Angebotspolitik auf¹¹⁵. Der Monetarismus teilt die These, dass der Markt aus sich heraus stabil

¹¹³ Gottwald/Haft 1993, S. 8.

¹¹⁴ Schmidt-Preuß, in: Hoppe (VVDSStRL 56) 1997, S.192.

¹¹⁵ Vgl. a. Nahamowitz, in: Voigt 1993, S. 251 ff.

ist, wenn er nur durch Angebot und Nachfrage, und nicht durch Interventionen gesteuert, wird. Die Steuerung des Wirtschaftslaufes soll ausschließlich über die Geldmenge vorgenommen werden. Grundlage der Angebotspolitik ist das Say'sche Theorem, wonach sich Angebote selbst optimale Bedingungen zur Erzeugung der Nachfrage schaffen, wenn sie ungestört sind. Einfluss auf die Angebotsbildung darf lediglich durch finanzielle Förderungen genommen werden.

Das politische Modell des Pluralismus wird wie folgt geändert:

- Der Gedanke der heterogenen Gesellschaft wird noch einmal verschärft. Das vertikale Verhältnis Staat/Gesellschaft wird horizontal aufgelöst. Der Staat ist nur noch einer unter vielen Akteuren (Wirtschaft, Wissenschaft, Militär usw.)¹¹⁶. Damit entfällt auch eine minimale Integration isolierter, privater Interessen.
- Der gesellschaftliche Konsens über die Regeln der Konfliktaustragung wird durch das autoritäre Erzwingen bestimmter Spielregeln ersetzt¹¹⁷.

2.2.3.1.4 Kritik

Einer Ausweitung des reflexiven Rechtstyps wurde verschiedentlich entgegengetreten. Dabei wird hervorgehoben¹¹⁸:

- es fehle an der evolutionstheoretischen Stimmigkeit; reflexives Recht habe es in früheren Phasen der Gesellschaftsentwicklung auch gegeben, die heutigen Anforderungen sprächen für mehr Regulierung,
- die Vorstellung einer regulativen Krise bzw. der ideologisch-neoliberalen Gehalt einer solchen Krisenrhetorik sei abzulehnen,
- das Ungenügen bloßer Verfahrensvorschriften angesichts der Notwendigkeit ergebnisorientierter staatlicher Vorga-

¹¹⁶ Teubner/Willke, ZfRSoz 1984, S. 31.

¹¹⁷ Teubner 1982, S. 53.

¹¹⁸ Nahamowitz, ZfRSoz 1985, S. 33; ähnlich Ekardt NuR 2005, S. 217 ff.

ben,

- die Hypostasierung der Gesellschaftsstruktur,
- die mangelnden Partizipationschancen und der konservative Charakter der Konzeption.

2.2.3.2 Regulierte Rationalität

2.2.3.2.1 Innenrationalität

Während das Konzept des reflexiven Rechts nur auf Kommunikation/Verhandlung setzt, verbindet die Theorie der regulierten Selbstregulierung¹¹⁹ Hierarchie und Verhandlung¹²⁰. Politische Ziele werden durch Recht in verbindliche Vorgaben für die Gesellschaft transformiert.

2.2.3.2.2 Normrationalität

Das Konzept baut wie das Reflexive Recht darauf die Eigenrationalität der betroffenen Systeme zu erhalten und Prozesse und Strukturen über prozedurale Normen zu steuern¹²¹. Hinzutritt in Abgrenzung und gegen das Konzept des Reflexiven Rechts eine gesellschaftliche Strukturbildung mit Zielvorgaben und Rahmenordnungen in Form staatlicher Gesetze¹²². Der Staat steht somit in der Gewährleistungsverantwortung der gesetzli-

¹¹⁹ Zum Begriff vgl. a. Schmidt-Aßmann, in: Berg und andere 2001, S.254 f.; Schulz/Held 2002,S. A-2f; Schulz, in: Klumpp/Kubicek/Rossnagel/Schulz 2006, S. 171 nutzt synonym den Begriff Co-Regulierung; Roßnagel, in: Klumpp/Kubicek/Rossnagel/Schulz 2006, S. 299 verweist darauf, dass Selbstregulierung als Adressaten nur den Gesetzgeber hat. Aspekte der Selbstüberwachung finden in der Regel nicht statt.

¹²⁰ Becker, 2005, S.49 f.

¹²¹ Voßkuhle, in: Schulze-Fielitz 2003, S.307 ff.; Schmidt-Aßmann, in: Berg und andere 2001, S. 264.

¹²² Schmidt-Aßmann, in: Berg und andere 2001, S. 265, vgl. a. Finckh 1998, S. 44f; zu Vor- und Nachteilen der Selbstregulierung: Roßnagel, in: Roßnagel 2003, S. 405ff.

chen Ziele, soweit diese durch Private zu realisieren sind¹²³.

2.2.3.2.3 Systemrationalität

Mit diesen Zielen wird in wirtschaftspolitischer Hinsicht eine deutliche Anleihe beim Ordoliberalismus genommen. Ziel des Ordoliberalismus ist eine Demonopolisierung, keine Deregulierung. Aufgabe des Staates ist es eine Rahmenordnung zu schaffen, die Markttransparenz und freien Marktzugang sowie Preisniveaustabilität gewährleistet. Ein Marktversagen ist überall dort möglich, wo es versäumt wurde einen passenden Rahmen für Marktprozesse zu setzen, also zum Beispiel bei einer fehlenden Entgelt-Festsetzung für die verbrauchende Nutzung von Gemeingütern wie der Umwelt. An die Stelle der unsichtbaren Hand der Neoklassik und des Neoliberalismus setzt der Ordoliberalismus die vom Staat zu überwachende Ordnung des wirtschaftlichen Wettbewerbs. Die Interventionen des Staates sollen den Markt allerdings nicht ersetzen, sondern optimieren.

Als politisches Modell wird der Neokorporatismus wieder belebt¹²⁴.

2.2.3.2.4 Kritik

Für diesen Ansatz problematisch ist¹²⁵:

- dass die Schaffung einer effizienzmindernden Komplexität denkbar ist,
- Private können als Ersatzgesetzgeber fungieren und undemokratische Verhältnisse heraufbeschwören.
- Verantwortlichkeiten werden wegen der schwer durchschaubaren Komplexität nicht mehr deutlich sichtbar,
- Die Anforderungen an das Steuerungswissen des Staates sind besonders hoch.

¹²³ Vgl. auch Franzius 2007, S.8 ff.

¹²⁴ Vgl. Finckh 1998, S. 44f, S. 47.

¹²⁵ Eifert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 1265.

2.3 Folgerungen für die Aufsichtstätigkeit

Der Staat interveniert in die Gesellschaft im Laufe der Zeit auf unterschiedliche Weise. Anhand verschiedener Kriterien konnten für die Vergangenheit zwei verschiedenen Regulierungsformen, die formale und die materiale Rationalität, unterschieden werden. Für die Zukunft konkurrieren zwei Modelle, die aus einer gemeinsamen Wurzel kommen, die reflexive und die regulierte Rationalität innerhalb der finalen Rationalität. Die Unterscheidung der Regulierungstypen formale, materiale und finale Rationalität bezeichnet Schwerpunkte der rechtlichen/gesellschaftlichen Entwicklung¹²⁶. Elemente der jeweils anderen Regulierungsformen werden zu jeder Zeit anzutreffen sein. Die Typisierung erfolgt für die jeweiligen Schlüsselbereiche, die Motoren der gesellschaftlichen Entwicklung.

Hinsichtlich der Innenrationalität, der rechtlichen Entwicklung, kann eine Phase der Vorherrschaft von Konditionalprogrammen und der Begriffsjurisprudenz von der Phase der Zweckprogramme und Interessenjurisprudenz unterschieden werden. Für die Zukunft sind Finalprogramme und eine Verhandlungsjurisprudenz, als eine Form der dezentralen Kontextsteuerung, zu erwarten. Im Rahmen der reflexiven Rationalität kann eine Neopositivistische Haltung ausgemacht werden. Die harsche Kritik von Steiff an der Unterscheidung von Konditional- und Finalprogrammen durch Luhmann ist gerechtfertigt¹²⁷. Die Kritik richtet sich allerdings nicht gegen die Figur in Gänze. Konditional-, Zweck- und Finalprogramme lassen sich nach

„... dem typischerweise auftretenden Maß an Entscheidungskomplexität differenzieren.“¹²⁸.

Im Ergebnis steht dem Entscheider ein Entscheidungsspielraum in unterschiedlichem Ausmaß zur Verfügung.

¹²⁶ Vgl. zur Verkopplung von Staats- und Rechtsverständnis bzw. Staats- und Regelungstypen auch Schuppert, in: Berg und andere 2001, S. 206ff.

¹²⁷ Steiff 2006, S. 62f.

¹²⁸ Steiff 2006, S. 464.

„Ein Spielraum ist eine begrenzte Entscheidungskompetenz, welche einem Entscheidungsträger aufgrund spielraumfreundlicher Prinzipien abweichend von seiner durch spielraumfeindliche Prinzipien gebotenen Normbindung im Rahmen eines normativen Bezugssystems zusteht.“¹²⁹

Das Ausmaß der Entscheidungsfreiheit ist auf der Rechtsfolgende Seite als „gebundene“ Entscheidung (Konditionalprogramm), als Rechtsfolgeermessen (Zweckprogramm) und als Planungsermessen (Finalprogramm) angeordnet. Auf der Tatbestandsseite kann, vorwiegend innerhalb finaler Programmierung, ein Beurteilungsspielraum durch den Gesetzgeber vorgesehen werden.

Die strukturelle Kopplung des Rechtssystems an die gesellschaftlichen Systeme erfolgt für die Vergangenheit einerseits als Übernahme fremder Entscheidungen ohne Prüfung (formale Rationalität) und als Übernahme nach Überprüfung (materiale Rationalität). Für die Zukunft wird im Rahmen der reflexiven Rationalität wieder eine Übernahme fremder Entscheidungen ohne Prüfung erwartet, während die regulierte Rationalität fremde Entscheidungen, soweit sie wesentliche sind, weiter inhaltlich überprüft. Im Rahmen der formalen Rationalität kam dem Staat lediglich eine Auffangverantwortung zu, im Rahmen der materialen Rationalität eine Erfüllungsverantwortung. Künftig wird im Rahmen der reflexiven Rationalität eine Koordinationsverantwortung und im Rahmen der regulierten Rationalität eine Gewährleistungsverantwortung gefordert.

Die Systemrationalität wandelt sich vom Markt über den Staat zum autoritären Markt beziehungsweise zur Gesellschaft. Als politisches Modell wird im Rahmen der formalen Rationalität der Pluralismus, im Rahmen der materialen Rationalität der Neokorporatismus und in der Zukunft der Neoliberalismus (reflexive Rationalität) beziehungsweise die Wiederbelebung des Neokorporatismus (regulierte Rationalität) erwartet. Im wirtschaftlichen Modell ist der Wandel von der Neoklassik zum Keynesianismus festzustellen. Für die Zukunft ringt der Monetarismus mit dem Ordoliberalismus um die Vorherrschaft.

¹²⁹ Steiff 2006, S. 519.

Während das Verhältnis der internen/externen Komplexität von hoch/niedrig im Rahmen der formalen Rationalität zu niedrig/hoch im Rahmen der materialen Rationalität wechselte, wird für die Zukunft von einem Verhältnis hoch/hoch für die Wachstumsbereiche ausgegangen. Der Steuerungsmodus wechselt von Selbststeuerung zur Fremdsteuerung und wird künftig entweder in einer prozeduralen Steuerung (reflexive Rationalität) oder in der Kontextsteuerung (regulierte Rationalität) gesehen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die konkurrierenden Zukunftsmodelle regulierte Rationalität und reflexive Rationalität sich in manchen Punkten gleichen, aber gerade in den Nuancen sehr wesentliche Unterschiede zeigen. Für das Rechtssystem wesentliche Unterscheidungen sind im Bereich der strukturellen Kopplung und der Normrationalität auszumachen. Die Antwort für die Zukunft wird in der reflexiven Rationalität in einer stärkeren Anlehnung an die Prinzipien der formalen Rationalität gesucht, während die regulierte Rationalität stärker Aspekte der materialen Rationalität integriert.

Für Interventionen im Rahmen der (Gewerbe-)Aufsicht im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz ist festzuhalten, dass in Abhängigkeit von der internen und externen Komplexität unterschiedliche Steuerungsformen nahe liegen. Die Systemkomplexität reflektiert unterschiedliche Grade an sachlicher, sozialer und zeitlicher Komplexität. Die interne Komplexität korreliert mit der quantitativen (mehr/weniger) und qualitativen (homogen/heterogen) Elemente- und Relationenausprägung, sowie dem Ausprägungsgrad qualitativer und quantitativer struktureller Kopplungen an die Systemumwelt. Sehr grob kann für die Zwecke dieser Arbeit gesagt werden, dass die interne Systemkomplexität mit der Größe von Organisationen und der Neuartigkeit der Aufgabenstellung korreliert. Die externe Systemkomplexität kann im Wesentlichen durch das inhärente Risiko der betrachteten Tätigkeiten für die Zwecke dieser Arbeit beschrieben werden. Je höher das Risiko desto stärker muss der Staat seinen Schutzpflichten nachkommen und dadurch quantitativ und qualitativ stärker der Risikokontrolle nachkommen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass Rati-

onalitätstypen sich nicht scharf voneinander abgrenzen lassen und jeder Rationalitätstyp sich grundsätzlich in jeder Epoche eines vorherrschenden Rationalitätsmodus wieder findet. Lediglich die prosperierenden, aber eine Epoche bestimmenden gesellschaftlichen Bereiche werden durch den ausgewiesenen Rationalitätstyp gesteuert. Daher lassen sich auch im Bereich der finalen Rationalität weitere Bereiche identifizieren für die eine Selbststeuerung oder Fremdsteuerung adäquat sind. Für den Interventionsmodus der finalen Rationalität (hohe interne und externe Systemkomplexität) wird der Staat über eine Kontextsteuerung in die zu beaufsichtigenden Organisationen intervenieren müssen, um erfolgreich zu sein. Ihn trifft dabei eine Gewährleistungsverantwortung für die Zielerreichung. Daher können wesentliche, fremde Entscheidungen auch nicht ungeprüft übernommen werden. Die prozedurale Steuerung setzt dagegen auf Vorschriften, die eine richtige Entscheidung ermöglichen. Die Verantwortung für die Entscheidung wird nicht übernommen. Ein solcher Steuerungsansatz kann die Probleme des Aufsichtssystems nicht lösen.

Für Systeme mit hoher interner und niedriger externer Systemkomplexität reicht eine Eigenüberwachung; für Systeme mit hoher externer und niedriger interner Systemkomplexität ist die Fremdsteuerung adäquat. Welche Bereiche im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht eignen sich für einen solchen Lösungsansatz?

Die Kraft der oben beschriebenen Ansätze wird sich weiter darin erweisen müssen, dass eine Antwort auf die Frage gegeben wird, in welcher Weise sich die Innenrationalität in Richtung auf Finalprogramme und einer Verhandlungsjurisprudenz verändern muss.

Auf die eben aufgeworfenen Fragen werden im Verlaufe dieser Arbeit Antworten entwickelt und im Zukunftsmodell zusammengefasst werden.

	Formale Rationalität	Materiale Rationalität	Finale Rationalität	
			Reflexive Rationalität	Regulierte Rationalität
Innenrationalität	Konditionalprogramme, Positivismus, Begriffsjurisprudenz.	Zweckprogramme, Interessenjurisprudenz.	Finalprogramme, Neopositivismus Verhandlungsjurisprudenz.	Finalprogramme, Verhandlungsjurisprudenz.
Strukturelle Kopplung	Fremde Entscheidungen werden ohne Überprüfung übernommen.	Fremde Entscheidungen werden nur nach Überprüfung übernommen.	Fremde Entscheidungen werden ohne Überprüfung übernommen.	Wesentliche fremde Entscheidungen werden nur nach Überprüfung übernommen.
Normrationalität	Formale Regulierung einer Rahmenordnung. Auffangverantwortung	Inhaltliche Regulierung der gesellschaftlichen Bereiche/Entscheidungen.	Formale Regulierung der organisatorischen und prozeduralen Strukturen und Abläufe.	Inhaltliche Regulierung des Rahmens der wesentlichen gesellschaftlichen Bereiche/Entscheidungen.
Systemrationalität	Markt	Erfüllungsverantwortung Staat	Koordinationsverantwortung	Gewährleistungsverantwortung Gesellschaft
Politisches Modell	Pluralismus	Neokorporatismus	Neoliberalismus	Neokorporatismus
Wirtschaftliches Modell	Neoklassik	Keynesianismus	Monetarismus, Angebotspolitik	Ordoliberalismus
Interne Komplexität	hoch	niedrig	hoch	hoch
Externe Komplexität	niedrig	hoch	hoch	hoch
Steuerungsform	Selbststeuerung	Fremdsteuerung	Prozedurale Steuerung	Kontextsteuerung

Tabelle 3: : Interdependenzen zwischen Rationalitätsform, Komplexität und Steuerung

3 Gewerbeaufsicht im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz

Aufsicht im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz ist Aufsicht über die Aktivitäten des Wirtschaftssystems (3.1). Daher soll zunächst einmal ein Überblick über das Verständnis von Wirtschaftsaufsicht in Deutschland gewonnen werden. Was unter Aufsicht, Staatsaufsicht beziehungsweise Wirtschaftsaufsicht, zu verstehen ist und was im Gegensatz dazu Überwachung bedeutet, ist der erste Schritt auf eine Konkretisierung von Zielen und Zwecken zu. Schließlich wird Anlass, Art und Funktion der Aufsicht beschrieben, um eine Aufsichtstypologie der Aufsicht zu beschreiben und die Einordnung des Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutzes vorzunehmen. Die Charakterisierung der Aufsicht in Deutschland soll Randbedingungen für ein Aufsichtsmodell im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz liefern; eine umfassende Beschreibung der Aufsicht ist hier nicht erforderlich¹³⁰.

Zweitens werden die Analysen und Bewertungen der Aufsicht im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz skizziert (3.2) Das deutsche Aufsichtssystem ist geprägt durch eine nicht abzuschätzende Vielfalt¹³¹, die insbesondere in den vergangenen Jahren durch finanzielle Erwägungen gekennzeichnet war. Aus europäischer Sicht ist diese, nicht nur bundesrepublikanische, sondern auch insgesamt europäische Vielfalt, häufig unüberlegt und unsystematisch. Für einzelne Aufsichtsbereiche wurden daher gemeinsame Grundsätze gebildet¹³². Im Umweltschutz sind drei Studien zu den Randbedingungen der Aufsicht erstellt worden. Sie unterscheiden sich in ihrer Konzeption allerdings

¹³⁰ Einen Gesamtüberblick versucht zum Beispiel Mösbauer 1990.

¹³¹ Vgl. zum Beispiel für den Arbeitsschutz: Bundesregierung 2004, für den Umweltschutz Bericht der Bundesrepublik Deutschland, 2003.

¹³² Vgl. für den Arbeitsschutz: SLIC, 2004; für den Umweltschutz: Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. April 2001 zur Festlegung von Mindestkriterien für Umweltinspektionen in den Mitgliedstaaten (2001/331/EG), ABl. L 118/41.

deutlich. Die erste und bereits 30 Jahre alte Studie von Mayntz und anderen basiert auf einer umfangreichen Befragung des Aufsichtspersonals in einer Auswahl von Bundesländern. Lübke-Wolffs Gutachten ist im Gegensatz dazu eine Literaturstudie. Koch hat wiederum Befragungsergebnisse ausgewertet. Die Konzeption hat allerdings ihren Schwerpunkt in der Beurteilung der Eigenüberwachung und der Rolle des privaten Sachverständigen. Im Arbeitsschutz hat die Inspektion des SLIC die vergleichsweise intensivste Betrachtung eines Aufsichtssystems. Arbeitsschutzexperten aus verschiedenen europäischen Ländern überprüfen vor Ort und anhand von Unterlagen die Wirksamkeit des Arbeitsschutzsystems. Im Verbraucherschutz ist die geringste Beurteilungstiefe zu verzeichnen. Mit lediglich drei Kriterien ist das Aufsichtssystem in einer Befragung der Länderministerien abgebildet worden.

Abschließend wird die materielle Wirkung der Aufsicht in Deutschland betrachtet (3.3) Welche Ergebnisse hat die Aufsicht im Hinblick auf schwere und tödliche Unfälle bzw. auf andere Kernindikatoren des Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz hervorgebracht? Sind trotz aller Defizite Verbesserungen eingetreten? Verschlechtert sich die Gesamtlage oder besteht Anlass zur optimistischen Einschätzung der Wirkungen des Gewerbeaufsichtssystems?

3.1 Wirtschaftsaufsicht in Deutschland

Schuppert¹³³ konstatiert aus dem Wandel des Rationalitätsverständnisses beziehungsweise des Rechtstyps¹³⁴, und es kann ergänzt werden aus dem Wandel der Dogmatik maßgeblicher Institute wie der Genehmigung, die Notwendigkeit, dass sich auch das Verständnis von Aufsicht wandeln muss. Er will dabei vier Formen der Staatsaufsicht trennen:

¹³³ Schuppert, DÖV1998, S. 831; Schuppert, in: Schuppert 1999.

¹³⁴ Vgl. Kapitel 2.

- die klassische Staatsaufsicht mit dem Aufsichtsobjekt Selbstverwaltungskörperschaften und der Aufsichtsart Rechtsaufsicht,
- die Steuerungsaufsicht mit den Aufsichtsobjekten Behörden beziehungsweise Fachämter und der Aufsichtsart Controlling, sowie die privatrechtlich organisierten Gesellschaften in Staatshand mit der Aufsichtsart Gesellschaftsrecht,
- die Gewährleistungsaufsicht¹³⁵
 - als Regulierungsaufsicht mit privaten Anbietern ehemals öffentlicher Dienstleistungen (Bahn, Post) und dem Aufsichtsmittel der Regulierungsbehörde, die eine Verhaltens- und Strukturaufsicht bewerkstelligt, und
 - als Überwachungsaufsicht mit Privatunternehmen als Aufsichtsobjekt und dem Aufsichtsmittel Kontrollsystem der Eigenüberwachung, die normativ konstituiert ist,
- die klassische Wirtschaftsaufsicht mit dem Aufsichtsobjekt Unternehmen und Untergliederung sowie Kundenbeziehungen und der Aufsichtsart Rechtsaufsicht.

Inwieweit eine solche Konzeption überzeugt, kann nur beurteilt werden indem eine Antwort auf die Fragen nach den Zwecken und Zielen der Staatsaufsicht und den Funktionen der Aufsicht gegeben wird.

3.1.1 Aufsicht oder Überwachung?

Insbesondere der Begriff der Staats- oder Wirtschaftsaufsicht, im Gegensatz zur Wirtschaftsüberwachung, ist sowohl hinsichtlich des Umfangs und seiner Bedeutung umstritten, als auch im Anschluss, ob lediglich eine Überwachung oder eine Aufsicht stattfinden darf. Eine Ansicht will Überwachung lediglich gefahrenabwehrend eingesetzt wissen¹³⁶, während Aufsicht sich

¹³⁵ Vgl. auch Franzius 2007, S. 58ff.

¹³⁶ Hierfür streiten Gröschner, 1992, S. 46, 60 und Kahl 2000, S. 363.

auch an Maßstäben der Wohlfahrt orientieren soll¹³⁷. Schließlich wird auch für eine Verselbständigung der Wirtschaftsaufsicht gegenüber der Staatsaufsicht gestritten.

„Wirtschaftsaufsicht ist keine Staatsaufsicht“¹³⁸.

Mit dieser Feststellung will Kahl zwei Typen unter dem Dach der Aufsicht versammeln. Für diese Auffassung streitet, dass die klassische Staatsaufsicht eher ein Internum mit teilweise besonderen Regeln ist, während die Wirtschaftsaufsicht außenorientiert und stärker an die Freiheitsrechte des Grundgesetzes gebunden ist. Eingriffe innerhalb des Wirtschaftssystems sind regelmäßig in größerem Umfang zu rechtfertigen. Durch diesen enormen Spagat hat der Begriff Staatsaufsicht in der Vergangenheit kaum Konturen gewinnen können. Unterschiedliche Grundansätze und Aufsichtsmittel in den verschiedenen Bereichen sind die Konsequenz¹³⁹. Die Trennung der Aufsicht in eine Staats- und eine Wirtschaftsaufsicht entspricht auch der Trennung von öffentlichem und privatem Recht. Obwohl beide Bereiche Recht sind, sind sie doch unterschiedlichen Mechanismen verpflichtet. Auf der Grundlage der Theorie sozialer Systeme¹⁴⁰ ist ebenfalls von zwei verschiedenen Systemen auszugehen, weil der grundlegende Code beider Systeme verschieden ist¹⁴¹.

Aus diesen unterschiedlichen Wirkmechanismen der zugrunde liegenden Systeme Staat und Wirtschaft kann jedoch nicht geschlossen werden, im Wirtschaftssystem wäre der Staat auf Gefahrenabwehr beschränkt und dürfe keine Risikovorsorge der Art betreiben, dass durch strukturelle Veränderungen die Beaufsichtigten ihre Pflichten auch wirklich einhalten. Aufsicht ist nicht nur auf ein Unterlassen gerichtet, als negative Aufsicht, sondern ist um zur Wirkung zu kommen auch auf Pflichterfül-

¹³⁷ Berringer 2004, S. 3 ff (6).

¹³⁸ Kahl 2000, S. 364.

¹³⁹ Kahl 2000, S. 365, vgl. zu den Aufsichtsmitteln auch Mösbauer 1990, S. 676 ff.

¹⁴⁰ Vgl. oben Kapitel 2.

¹⁴¹ Vgl. oben 2.1.

lung angewiesen. Einzig der Grad der Beaufsichtigung der Pflichterfüllung kann variieren. Im Atomrecht, dem Gentechnikrecht und anderen Bereichen mit großer Komplexität und weit reichenden Auswirkungen kann eine wirtschaftliche Betätigung ohne lückenlose Sicherstellung der Pflichterfüllung nicht erlaubt werden. Ein signifikanter Verstoß gegen die staatlich auferlegten Pflichten ist auszuschließen. Auch angesichts von mehr als 10.000 Toten im Haus- und Freizeitbereich¹⁴² kann der Staat nicht weiter zusehen, sondern muss die Pflichterfüllung intensiver sicherstellen. Lediglich in Bereichen, die weder komplexe noch gravierende Auswirkungen haben, ist es vorstellbar, dass die Wirtschaftsaufsicht zurückhaltender bleibt. Diese letztere Variante, die auf klassisch-liberalen Vorstellungen der Wirtschaft basiert, kann eben nur in Bereichen Fuß fassen, die bei Störungen keine gravierenden Auswirkungen haben. Wohlfahrtsstaatliche Aufsichtsmaßstäbe sind vonnöten, wenn Schäden ein Ausmaß erreichen, das nicht zumutbar ist. Angesichts dieser Lage ist der Schuppertsche Begriff der Überwachungsaufsicht in der Lage die Spreizung der Kontrollintensität im Arbeitsschutz, Umweltschutz und Verbraucherschutz abzudecken. Aufsicht mit wohlfahrtsstaatlichen Möglichkeiten, wenn potentielle Gefährdungslagen weit reichende Auswirkungen haben können und komplexe Hintergründe haben; Überwachung eher begrenzt auf eine Rechtsaufsicht, wenn Störungen sich nicht deutlich über die Organisationsgrenzen hinaus manifestieren. Eine ähnliche Überlegung gilt auch für die Regulierungsaufsicht. Wenn es den Oligopolen und Quasi-Monopolen im Bereich der privatisierten öffentlichen Dienstleistungen nicht erlaubt werden kann, ihre marktbeherrschende Stellung auszunutzen, bedarf es anderer und stärker wohlfahrtsstaatlicher Aufsichtsmittel als im Bereich der klassischen Wirtschaftsaufsicht. Somit lassen sich im Bereich der Wirtschaftsaufsicht drei grundsätzlich unterschiedlich zu behandelnde Bereiche ausmachen¹⁴³, die klassische Wirtschaftsaufsicht, die Überwachungsaufsicht und die Regulierungsaufsicht. Im Be-

¹⁴² Vgl. unten 3.3.

¹⁴³ Dagegen Kahl 2000, S. 382 ff., der insgesamt eine Unterscheidung in Staats- und Wirtschaftsaufsicht für ausreichend hält.

reich der Staatsaufsicht bietet es sich an, die privatisierten Verwaltungsteile gesondert zu sehen, weil der Bereich der Steuerungsaufsicht anderen Logiken folgt als die klassische Staatsaufsicht.

Die Frage Aufsicht oder Überwachung muss daher wie folgt beantwortet werden: Aufsicht und Überwachung bzw. Überwachungsaufsicht!

3.1.2 Ziele und Zwecke der Aufsicht

Ziele und Zwecke können im vorliegenden Zusammenhang synonym gebraucht werden. Zwecke beziehen sich zwar auf Objekte und Ziele auf Subjekte, insgesamt besteht allerdings eine Einheit.

„Somit hängt es nur vom Beobachtungsobjekt ab, ob von Zwecken oder Zielen gesprochen wird. Die Wirtschaftsaufsichtsgesetze haben bestimmte Zwecke, der Normgeber, der die Gesetze schafft, und die Wirtschaftsaufsichtsinstanzen, welche die Gesetze ausführen, verfolgen bestimmte Ziele.“¹⁴⁴

Die Wirtschaftsaufsicht lässt sich begrifflich mit unterschiedlichen Ansätzen fassen.

Die Maßstabstheorie definiert Staatsaufsicht als einen Vorgang, der

„ ..., das Verhalten des Beaufsichtigten mit einer gegebenen Richtschnur, einem Richtmaß oder Maßstab in Übereinstimmung ...“¹⁴⁵

bringt oder erhält. Triepel zählte zu diesen Maßstäben das Recht, Sitte und Moral und schützenswerte Interessen¹⁴⁶. Bullinger reduzierte demgegenüber die Aufsicht auf Bestimmtheit und Rechtsverbindlichkeit¹⁴⁷. Hier findet sich der Streit zwischen Aufsicht und Überwachung wieder.

Nach der Pflichtentheorie ist Zweck der Aufsicht

¹⁴⁴ Ehlers 1997, S. 9.

¹⁴⁵ Stein 1967, S. 5.

¹⁴⁶ Triepel 1917, S. 112.

¹⁴⁷ Bullinger, in: Krüger/Kaiser/Scupin (VVDStRL 22) 1965, S. 285 f.

„... die Pflichterfüllung der dem Staat dienenden Organe zu gewährleisten.“¹⁴⁸

Dieser Ansatz wurde zunächst allgemein für die Staatsaufsicht anerkannt, aber nach dem Erscheinen der Maßstabstheorie praktisch nur noch in der Kommunalaufsicht praktiziert¹⁴⁹. Ziele sind diesen beiden Ansätzen der formalen Rationalität¹⁵⁰ fremd. Es kommt nicht darauf an was durchgesetzt werden muss, sondern wie¹⁵¹. Beiden Ansätzen ist auch eine Enge eigen, die sie zur Umschreibung der Staatsaufsicht jeweils untauglich machten. Die Pflichtentheorie kann nicht erklären, dass ein Nichtverpflichteter im Fall der Gefahrenabwehr in Anspruch genommen werden kann und muss. Mit ihrem weiten Anwendungsbereich umfasst sie auch die Rechtsprechung als Aufsicht und durchbricht damit die Gewaltenteilung. Andererseits ignoriert die Maßstabstheorie, dass in den Fällen fremder Interessenwahrnehmung, wie zum Beispiel der Fürsorgepflicht oder den Beamtenpflichten, regelmäßig keine ausreichenden Maßstäbe gebildet werden können. Eine Lösung ist möglich, wenn die formalen Ansätze durch materielle Kriterien im Sinne einer materialen Rationalität¹⁵² ergänzt werden.

Ein erster Ansatz war die Schutztheorie, deren Ursprung in der Versicherungsaufsicht liegt. Ursprünglich wurde die Aufgabe der Versicherungsaufsicht in der Abwehr von erkennbar bevorstehenden Gefahren gesehen (Überwachung!). Durch den Gesetzgeber wurde die Versicherungsaufsicht aus dieser Begrenzung herausgeholt und auch heute regelt § 81 Abs. 2 VAG:

„Die Aufsichtsbehörde kann ... alle Anordnungen treffen, die geeignet und erforderlich sind, um Missstände zu vermeiden oder zu beseitigen. Missstand ist jedes Verhalten eines Versicherungsunternehmens, das den Aufsichtszielen des Absatz 1 widerspricht.“

¹⁴⁸ Stein 1967, S. 8.

¹⁴⁹ Stein 1967, S. 8.

¹⁵⁰ Vgl. 2.2.1.

¹⁵¹ Stein 1967, S. 8.

¹⁵² Vgl. 2.2.2.

Aufsichtsziel ist unter anderem die Wahrung der Belange der Versicherten. In diesem Ansatz steckt ein Konflikt, weil die Interessen der heutigen Versicherten andere sind als die derjenigen in der Zukunft. Insgesamt wird diese Frage heute als Generationengerechtigkeit thematisiert. Wie viel Ressourcen darf die heutige Gesellschaft den künftigen Generationen entziehen? Diese Schwäche der Schutztheorie führte zur Strukturtheorie.

Nach der Strukturtheorie hat die Aufsicht den Erhalt und Ablauf der Struktur des beaufsichtigten Versicherungszweiges zu erhalten¹⁵³. Der Erhalt der Funktionsfähigkeit insgesamt ist oberstes Ziel. Der Strukturtheorie fehlt allerdings jedes innovative, dynamische Element, so dass eine Revision dieses Ansatzes zur Funktionsschutztheorie führte.

„Die Aufsichtsbehörden beschränken sich also auf den Schutz der Funktionen anderer, d.h. sie sorgen dafür, dass diese anderen die Ihnen anvertrauten Funktionen erfüllen können und auch wirklich so erfüllen wie es die jeweilige Rechtsordnung von ihnen verlangt.“¹⁵⁴

Mit dem Ansatz der Funktionsschutztheorie, die eine Ausprägung der finalen Rationalität¹⁵⁵ ist, ist klar, dass je größer und/oder wahrscheinlicher ein Schaden für die Gesellschaft werden kann desto mehr an enger und vorausschauender Aufsicht durch den Staat erforderlich ist. Lediglich wenn der Schaden für die Rechtsordnung klein und begrenzt ist, reicht eine Überwachung aus.

3.1.3 Anlass, Funktion und Art der Aufsicht

Gegenstand der Aufsicht sind einerseits staatliche Stellen und andererseits die Wirtschaft.

¹⁵³ Stein 1967, S. 8.

¹⁵⁴ Stein 1967, S. 15.

¹⁵⁵ Vgl. 2.2.3.

Als Aufgaben der Aufsicht wurden ursprünglich die beobachtende Tätigkeit und die Verarbeitung des Beobachtungsmaterials angesehen¹⁵⁶. Später hat sich die Trennung in:

- Überwachung¹⁵⁷,
- Berichtigung und
- Verhängung von Sanktionen,

durchgesetzt¹⁵⁸. Unter Verhängung von Sanktionen werden Zwangs- und Ahndungsmittel gerechnet. Unter Berichtigung wird die Mangelfeststellung und die Entscheidung über die Mangelbeseitigung gefasst¹⁵⁹.

Bei den staatlichen Stellen ist danach zu unterscheiden, ob die staatliche Stelle die Aufgaben als eigene Angelegenheit oder als Auftragsangelegenheit erfüllt und somit die aufsichtsrechtlichen Befugnisse im Falle der eigenen Angelegenheit auf die Rechtsaufsicht beschränkt sind. Die Selbstverwaltungskörperschaften sind also nur einer Rechtmäßigkeitskontrolle unterworfen, wenn sie eigene Angelegenheiten erfüllen. In Auftragsangelegenheiten unterliegen sie der umfassenderen Fachaufsicht. Die Wirtschaftsaufsicht ist eine Jedermannsaufsicht über die Wirtschaftstreibenden¹⁶⁰.

Eine andere Seite der Medaille ist die Antwort auf die Frage: Welche Form und Intensität nimmt die Staatsaufsicht an? Nach der österreichischen Verwaltungsrechtslehre wird zwischen Gewerbeaufsicht, Wirtschaftsaufsicht und Wirtschaftslenkung

¹⁵⁶ So auch heute wieder Mösbauer 1990, S. 614. Neben dem Sehen ist die Staatsaufsicht durch das Tätigwerden geprägt.

¹⁵⁷ Ursprünglich wurde der Aufsichtsbegriff eng als Befugnisse, die sich auf den Geschäftsbetrieb in seinem gesamten Umfang und alle oder mindestens die wichtigsten Lebensäußerungen beziehen. Alle Befugnisse, die darüber hinaus gingen wurden als Überwachung verstanden (Stein 1967, S. 17f.) Der Überwachungsbegriff war also umfangreicher als der Aufsichtsbegriff.

¹⁵⁸ Stein 1967, S. 12.

¹⁵⁹ Stein 1967, S. 17 f.

¹⁶⁰ Ehlers 1997, S. 6.

unterschieden¹⁶¹. Die Sonderstellung der Gewerbeaufsicht wird zutreffend damit begründet, dass in der Gewerbeaufsicht auch die Abwehr von Gefahren sichergestellt werde, die keinen wirtschaftlichen Ursprung haben¹⁶². Das besondere Charakteristikum ist im Bereich der technischen Gefahren, dass die Aufsichtsbehörden gegenüber der Gesellschaft konkreten Erfolg schulden, Grenzwerte sind zum Beispiel einzuhalten. In der übrigen Wirtschaftsaufsicht mag es richtig sein grundsätzlich davon auszugehen, dass die Wirtschaftsteilnehmer in Eigenverantwortung handeln und nur eine Missstandsaufsicht mit punktuellen Korrekturen nötig ist¹⁶³. Wenn es um tödliche Unfälle, um Unfälle mit gravierenden Auswirkungen oder komplexen und weit reichenden Effekten geht, wie zum Beispiel in der Gentechnik oder bei der Emission von Klimagasen, ist das Wirtschaftsverhalten so zu steuern, dass bestimmte Erfolge eintreten¹⁶⁴. Dabei geht es nicht um Wirtschaftslenkung. Es ist allerdings ein strikterer Rahmen umzusetzen, als in den übrigen Fällen. Zwischen einer allgemeinen Wirtschaftsaufsicht und einer technisch geprägten Gewerbeaufsicht ist daher zu trennen.

In der Wirtschaftsaufsicht praktisch besonders bedeutsam sind die Bereiche, die eine Schlüsselstellung im Rahmen der Infrastruktur haben und dadurch gekennzeichnet sind, dass ein Wettbewerb kaum stattfindet, also eine Oligopolstruktur wie in der Energieversorgung oder Quasi-Monopole, wie sie bei der Telekom und der Bahn vorliegen¹⁶⁵. Weil alle anderen Marktteilnehmer in besonderer Weise von diesen Infrastrukturleistungen

¹⁶¹ Vgl. Ehlers 1997, S. 38 ff.

¹⁶² Ehlers 1997, S. 40. allerdings ablehnend.

¹⁶³ Ehlers 1997, S. 37 f.

¹⁶⁴ Vgl. hierzu die Daten unten (3.3).

¹⁶⁵ In den USA reicht die Tradition der Regulated Industries bis in das Jahr 1887 zurück. Nach dem Eisenbahnwesen wurde der Telekommunikationsbereich, der Energiebereich und der Luftverkehr in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts reguliert. vgl. dazu Masing, AöR 2003, S. 569 f.; zum Stand und den Entwicklungstendenzen in Deutschland vgl. Masing, in: Bauer 2002, S. 167 ff.

abhängen, sind besondere Aufsichtsmittel in der Form einer Verhaltens- und Strukturaufsicht möglich und nötig¹⁶⁶. Eine besondere Beziehung zur technisch geprägten Gewerbeaufsicht besteht nicht, so dass eine Zusammenfassung einer Gewährleistungsaufsicht nicht nahe liegt¹⁶⁷.

Aus der klassischen Staatsaufsicht entlassen sind die Verwaltungseinheiten, die als Organisationseinheit privatisiert wurden, wie zum Beispiel die Energieversorgung, die Abfallbeseitigung oder der Öffentliche Personennahverkehr. Hier waren andere Steuerungsmöglichkeiten gefragt, die primär auf die gesellschaftsrechtlichen Möglichkeiten zielten¹⁶⁸.

Die staatliche Aufsicht gliedert sich also in:

- die klassische Staatsaufsicht über Selbstverwaltungskörperschaften,
- die Staatsaufsicht über privatisierte Organisationen¹⁶⁹,
- die klassische Wirtschaftsaufsicht,
- die technisch geprägte Gewerbeaufsicht¹⁷⁰ und
- die Aufsicht über Infrastrukturanorganisationen¹⁷¹.

Zwischen diesen Aufsichtstypen kann es auch Überschneidungen geben. So unterliegt ein Energieversorgungsunternehmen sowohl der Aufsicht als Infrastrukturbetrieb, als auch als technisch geprägte Organisation.

¹⁶⁶ Für die Aufsichtsmittel Schuppert, in: Schuppert 1999, S. 319.

¹⁶⁷ So aber Schuppert, in: Schuppert 1999, S. 319.

¹⁶⁸ Soweit Schuppert innerhalb der Staatsaufsicht auch die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung als einen Unterfall sieht, ist das abzulehnen. Hier handelt es sich um eine veränderte Form der Fach- und Dienstaufsicht und insofern um einen internen Vorgang.

¹⁶⁹ Schuppert verwendet hier den Begriff Steuerungsaufsicht, in: Schuppert 1999, S. 307 ff.

¹⁷⁰ Schuppert spricht hier von Überwachungsaufsicht, in: Schuppert 1999, S. 317 f.

¹⁷¹ Oder auch Regulierungsaufsicht, Schuppert, in: Schuppert 1999, S. 314 ff.

Während die Trennung in klassische Staatsaufsicht, Wirtschaftsaufsicht und, nach dem österreichischen Ansatz, Gewerbeaufsicht bereits eine lange Tradition hat, ist die Ausdifferenzierung der Regulierungsaufsicht und Steuerungsaufsicht jüngeren Datums. Anlass war zum einen die Organisationsprivatisierung und zum anderen die, teilweise noch beabsichtigte, materielle Privatisierung von Staatsaufgaben. Wegen der Sensibilität der ursprünglich komplett öffentlichen Dienstleistungen für das gesamte Wirtschaftsgeschehen, haben sich gesonderte Aufsichtsstrukturen herausgebildet.

Der von Schuppert so genannte neue Typ der Überwachungsaufsicht reagiert auf wachsende Tendenzen des Übergangs von der Fremdaufsicht zur Eigenkontrolle¹⁷².

Auch die Aufsichtsart befindet sich im Wandel. Während die klassische Staatsaufsicht und die klassische Wirtschaftsaufsicht im wesentlichen durch die Rechtskontrolle geprägt war und die Gewerbeaufsicht traditionell auch Aspekte einer Fachkontrolle hatte, kommen mit den neuen Aufsichtsarten neue (alte) Gesichtspunkte der Aufsicht hinzu. Die Regulierungsaufsicht hat stärker eine Verhaltens- und Strukturaufsicht zur Grundlage als die herkömmlichen Aufsichtstypen¹⁷³. Innerhalb der Überwachungsaufsicht wird demgegenüber eine Rücknahme der staatlichen, nicht notwendigerweise insgesamt Überwachungsintensität diskutiert¹⁷⁴. Vorrangig geht es um die stärkere Betonung der Kontrolle der Eigenüberwachung, während zurzeit eine Eigenüberwachung durchaus die Ausnahme ist. Damit sind zwei gegenläufige Tendenzen der Wirtschaftsaufsicht auszumachen. Einerseits die materielle Beaufsichtigung im Rahmen der Regulierungsaufsicht, andererseits die Rücknahme eines materiellen Aufsichtssystems auf stärker formal geprägte Regelungen in der Überwachungsaufsicht.

Mit den Änderungen in der Aufsichtsart ändern sich auch die genutzten Aufsichtsmittel, teilweise treten Mittel hinzu. Die

¹⁷² Schuppert, in: Schuppert 1999, S. 317 f.

¹⁷³ Schuppert, in: Schuppert 1999, S. 319, so auch Mösbauer 1990, S. 680, wenn auch in kritischer Distanz.

¹⁷⁴ Vgl. unten Kapitel 4 und 5.

möglichen Aufsichtsmittel reichen von Informationspflichten, über Anzeige- und Auskunftspflichten bis hin zur partiellen, aufsichtlichen Lenkung von Unternehmen¹⁷⁵. Innerhalb der Überwachungsaufsicht traten in der Vergangenheit neue Anforderungen an die Organisation der Eigenüberwachung, der Ersatz von staatlichen Zulassungsentscheidungen durch private Dritte und Eigenkontrollen und die Entwicklung alternativer Kontrollsysteme und deren Anerkennung, zum bestehenden Kanon der Aufsichtsmittel hinzu. Der teilweise vertretene Ansatz es sei eine nur

„...punktuelle Verhaltenkorrektur im Sinne defensiver Gefahrenabwehr...“¹⁷⁶

erforderlich, ist der Wirklichkeit nicht angemessen. Angesichts von Sachverhalten hoher Komplexität und großer Reichweite, wie zum Beispiel der Gentechnik oder der Klimagase, sind eher strukturell wirkende Aufsichtsinstrumente erforderlich. Insofern gilt, dass unterschiedliche rechtliche Regelungen der Aufsichtsmittel und somit unterschiedliche Intensitäten der Aufsicht, der Bedeutung des jeweiligen Rechtsgebietes für das gesamtwirtschaftliche Ganze und für Leben und Gesundheit der Gesellschaft Rechnung tragen¹⁷⁷.

Anzeige-, Auskunfts-, Melde- und Berichtspflichten (Informationspflichten) auf der einen Seite, Prüfungs-, Erlaubnispflichten und Genehmigungsvorbehalte (Präventive Mittel) auf der anderen Seite und schließlich Ge- und Verbote, einschließlich der Beanstandungs- und Anordnungsmöglichkeiten sowie der Möglichkeit der Ersatzvornahme (Repressive Mittel) bilden die traditionelle Trias der Aufsichtsmittel. Mit der Ausdifferenzierung spezifischer weiterer Aufsichtsbereiche sind weitere Aufsichtsmittel hinzugekommen. Deren gemeinsames Merkmal ist, dass sie strukturell wirken sollen und teilweise auch nur können. Dies gilt für das Regulierungsverwaltungsrecht mit den zentralen Kategorien der Regelung des Netzzuganges, der Netznut-

¹⁷⁵ Vgl. Mösbauer 1990, S. 676 ff. auch mit weiteren Nachweisen zu den einzelnen Aufsichtsmitteln.

¹⁷⁶ Scholz 1971, S. 36.

¹⁷⁷ Vgl. Mösbauer 1990, S. 679 f.

zung und des Nutzungstarifs¹⁷⁸ in noch stärkerem Umfang als für die Überwachungsaufsicht, die eine stärkere Eigenkontrolle und die Substitution der staatlichen Fremdüberwachung durch private Fremdüberwachung bewirken soll.

3.2 Kritik am deutschen Gewerbeaufsichtssystem

Das deutsche Aufsichtssystem im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz hat bereits lange Zeit deutliche Kritik hinnehmen müssen:¹⁷⁹

- die Aufsicht im Verbraucherschutz ist personell deutlich zu gering ausgestattet,
- die Daten zur Aufsichtstätigkeit sind mangelhaft,
- die integrierte und systematische Beaufsichtigung der Unternehmen ist unterentwickelt,
- der Erfahrungs- und Informationsaustausch der Aufsichtsbeamten ist nicht ausreichend. Dieses Defizit wird gefördert durch eine zersplitterte Ausstattung mit Datenverarbeitungsgeräten, die eine effektive und effiziente Kommunikation behindern,
- das Aufsichtshandeln wird durch ein kompliziertes, umfangreiches und widersprüchliches Recht behindert,
- der Inspektionsansatz ist von fehlendem Durchsetzungswillen geprägt,
- es fehlt an ausreichenden Qualifikationsmöglichkeiten für das Aufsichtspersonal und
- es gibt zuwenig Anreize für ein rechtskonformes Verhalten.

¹⁷⁸ Zu den Kategorien vgl. Masing, in: Bauer 2002.

¹⁷⁹ BMU 1998, S. 712 ff; SLIC 2006; Lübbe-Wolff, NuR 1993, S. 217ff; Lübbe-Wolff, in: Lübbe-Wolff, 1996.

3.2.1 Ergebnisse der Vollzugsstudie von Mayntz

Mayntz¹⁸⁰ hat 1978 eine erste Studie zu Vollzugsdefiziten im Umweltbereich erstellt. Die Ergebnisse für den Immissionsschutz gliedern sich in sechs für diese Arbeit wesentliche Aspekte: Ressourcen, Steuerung, Kooperation, Öffentlichkeit, Eröffnungskontrolle, begleitende Kontrolle.

Der Immissionsschutz wurde in den 70er Jahren vertikal von Ministerien über Regierungspräsidien auf untere Immissionsschutzbehörden organisiert. Die unteren Behörden waren entweder Verwaltungsbehörden (Kreis- und Stadtverwaltungen) oder Gewerbeaufsichtsämter. Dabei arbeiteten die Gewerbeaufsichtsämter als technische Fachbehörde der Verwaltungsbehörde zu, oder waren als Sonderbehörde selber für die Entscheidung in vollem Umfang verantwortlich. In der Gewerbeaufsicht waren durchschnittlich 17 Mitarbeiter, in den Verwaltungsbehörden im Schnitt lediglich ein Mitarbeiter tätig¹⁸¹. Dabei war ein deutlich stärkerer Aufgabenzuwachs gegenüber einem unbestrittenen Personalzuwachs zu konstatieren¹⁸². Hinsichtlich der Qualifikationsstruktur waren zwei Pole festzustellen. In technischen Behörden war das Personal fast ausschließlich technisch ausgebildet, in Verwaltungsbehörden dominierte das verwaltungsrechtlich ausgebildete Personal¹⁸³. Die Weiterbildungsmöglichkeiten waren vor dem Hintergrund permanenten technischen Wandels als prekär einzustufen. Über $\frac{3}{4}$ der Beschäftigten beurteilten die Weiterbildungsmöglichkeiten als zumindest teilweise mangelhaft¹⁸⁴. Hinsichtlich des Durchsetzungswillens immissionsschutzrechtlicher Sachverhalte wurde deutlich, dass die Verfolgung des Zieles „Immissionsschutz“ vorschnell gegenüber anderen Interessen zurückgestellt wur-

¹⁸⁰ Mayntz u.a. 1978.

¹⁸¹ Mayntz u.a. 1978, S. 163 f., es gab allerdings regional starke Unterschiede. Eine relativ starke Stellung hatte der Immissionsschutz in Nordrhein-Westfalen. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein war er nur schwach besetzt.

¹⁸² Mayntz u.a. 1978, S. 165 f.

¹⁸³ Mayntz u.a. 1978, S. 168.

¹⁸⁴ Mayntz u.a. 1978, S. 171, Tab. IV.5.

de¹⁸⁵. Allerdings zeigte sich eine große Anzahl der Mitarbeiter bereit härter durchzugreifen, wenn dazu die entsprechende Handhabe vorhanden sei¹⁸⁶ und man nicht von anderer Seite behindert würde¹⁸⁷.

Die Vollzugssteuerung wurde von Mayntz in der Rahmgebung durch Gesetze und Verordnungen und in der Steuerung der Einzelheiten des Vollzuges gesehen¹⁸⁸. Dem liegt die in den 70er Jahren verbreitete Auffassung zugrunde alles müsse im Detail geregelt sein. Aus heutiger Sicht anachronistisch mutet zum Beispiel das Berichtswesen an. Teilweise wurden tägliche und Zweimonatsberichte von den Gewerbeaufsichtsämtern an die Ministerien übersandt. Duplikate aller nachträglich getroffenen Anordnungen bzw. Beschwerden, die über ein Umwelttelefon eingegangen waren, wurden den Ministerien teilweise zur abschließenden Behandlung weitergeleitet¹⁸⁹. Somit verwundert es nicht, dass im Bereich der Steuerung der Vollzugsaktivitäten die Einschaltung in Einzelfällen dominierte und somit das Instrument, von dem der geringste Beitrag zu einer umfassenden, nachhaltigen Lösung zu erwarten war¹⁹⁰, die Praxis dominierte. Neben den Ministerien wären grundsätzlich auch die Regierungspräsidien zur Steuerung in der Lage gewesen, sie nahmen allerdings nur in Einzelfällen diese Funktion wahr¹⁹¹.

Der Immissionsschutz hatte in den 70er Jahren im Wesentlichen vier Kooperationsfelder:

- Immissionsschutzrechtliche Verfahren,
- Baugenehmigungen,
- Bauleitplanungen und

¹⁸⁵ Mayntz u.a. 1978, S. 174.

¹⁸⁶ Mayntz u.a. 1978, S. 177, Tab. IV.9.

¹⁸⁷ Mayntz u.a. 1978, S. 178, Tab. IV.11.

¹⁸⁸ Mayntz u.a. 1978, S. 183.

¹⁸⁹ Mayntz u.a. 1978, S. 185 f.

¹⁹⁰ Mayntz u.a. 1978, S. 216.

¹⁹¹ Mayntz u.a. 1978, S. 226.

- Wirtschaftsförderung.

Die Stellung der Immissionsschutzbehörden war eher schwach, weil Personalmangel, fehlende eigene Sachkenntnis und fehlende organisatorische Verflechtungen mit konkurrierenden Fachbereichen, Mängel in den strategischen Machtfeldern offenbarten¹⁹².

Als relativ junger, eigenständiger Bereich war der Immissionsschutz in den 70er Jahren auf Verbündete angewiesen. Für andere Verwaltungen war er eher Konkurrent, so dass erst eine veränderte politische Schwerpunktsetzung, die wiederum vom Druck der Öffentlichkeit abhing, Verbesserungen bringen konnte. Den Vollzugsbehörden war klar, dass ein entscheidender Faktor für die Stärke der Immissionsschutzbehörden ein starkes Umweltbewusstsein ist¹⁹³. Auch die Aktivität von Bürgerinitiativen wurde von den Behörden zu 70% und mehr als positiv im Sinne der Unterstützung zur Verminderung der Immissionsbelastung angesehen¹⁹⁴.

Mayntz hat die durchschnittliche Dauer der förmlichen und vereinfachten Genehmigungsverfahren mit 9,0 und 9,4 Monaten angegeben¹⁹⁵. In bis zu 40% der Genehmigungen der Gewerbeaufsichtsämter wurde der Stand der Technik nicht eingehalten¹⁹⁶. Bei diesem Vorgehen spielte häufig das Kostenargument eine Rolle¹⁹⁷. Aus diesem Grund wurden vielfach auch

¹⁹² Mayntz u.a. 1978, S. 298.

¹⁹³ Mayntz u.a. 1978, S. 302, 85% der in der Studie befragten Behörden waren der Meinung, dass sich das Umweltbewusstsein positiv auf die Verminderung der Immissionsbelastung ausgewirkt hat (Tab. VII.1).

¹⁹⁴ Mayntz u.a. 1978, S.308, Tab. VII.5.

¹⁹⁵ Mayntz u.a. 1978, S.327 Tab. VIII.4, die Daten sind allerdings nicht verallgemeinerbar. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat in seinem neuesten Gutachten eine Verfahrensdauer von überwiegend 2-5 Monaten festgestellt, SRU 2007, S. 242ff.

¹⁹⁶ Mayntz u.a. 1978, S. 361, Tab. VIII.10.

¹⁹⁷ „Wenn der Umweltschutz in jedem Fall erste Priorität hätte, würden wir uns langsam in Richtung Urwald zurückbewegen. ... Irgendwo muss also immer der Kompromiss mit der Technik gemacht werden. Dabei kann nicht der Umweltschutz die Priorität haben.“ Mayntz u.a. 1978, S. 362.

Fristen für die Erfüllung emissionsbegrenzender Maßnahmen gewährt¹⁹⁸.

Als großer Mangel wurde die Kontrollfrequenz gesehen. Insgesamt waren rund 60% der Befragten der Meinung, dass die Frequenz erheblich zu erhöhen ist und weitere 25%, dass die Frequenz etwas zu erhöhen ist¹⁹⁹. Die bestehenden Mängel wurden auf die Personalausstattung zurückgeführt. Ein zweiter Aspekt war, dass die Genehmigungsverfahren immer komplizierter wurden und daher einen wesentlich höheren Arbeitsaufwand verursachten, was zu Lasten der begleitenden Aufsicht ging. Das Aufsichtssystem arbeitete fast ausschließlich fremdinitiiert²⁰⁰. Bei einem Teil der Behörden wurden Überwachungsaktivitäten nur durch Beschwerden ausgelöst²⁰¹. Soweit auch präventive Arbeit geleistet wurde, fand sie in Schwerpunktaktionen statt, die abgegrenzte Emittentengruppen betrafen²⁰².

3.2.2 Ergebnisse des Gutachten von Lübbe-Wolff

Die zweite Studie zum Vollzug wurde erst 20 Jahre später durch Lübbe-Wolff erarbeitet. Sie sieht 3 Hauptursachen für Vollzugsdefizite im Umweltbereich. Erstens: Mängel der Organisation und Personalmangel sind die ressourcenspezifischen Ursachen. Unklare Vollzugsvorgaben und Rechtsunsicherheiten sind eine zweite Quelle von Ursachen des Vollzugsdefizits. Schließlich sieht Lübbe-Wolff drittens in der Haltung/Interessenlage der Adressaten des Umweltrechts und des Vollzugspersonals einen wesentlichen Mangel.

Ohne im Einzelnen genau angeben zu können, wie hoch der Personalbedarf ist, konstatiert Lübbe-Wolff ein hohes personel-

¹⁹⁸ In ~ 30% der Genehmigungen bei den Gewerbeaufsichtsämtern (Mayntz u.a. 1978, S. 364, Tab VIII.11).

¹⁹⁹ Mayntz u.a. 1978, S. 378, Tab. IX.9.

²⁰⁰ Mayntz u.a. 1978, S. 380.

²⁰¹ Mayntz u.a. 1978, S. 380.

²⁰² Mayntz u.a. 1978, S. 383.

les Defizit bei den Umweltverwaltungen²⁰³. Ohne eine deutliche Ausweitung der Personalressourcen (staatlich und/oder privat) und weitere flankierende Maßnahmen hinsichtlich der Vollzugsvorgaben ist dem Vollzugsdefizit nicht beizukommen. Neben den rein quantitativen Mängeln, ist bei der Personalausstattung auch die unzureichende Möglichkeit durch Fortbildungen den sich immer schneller wechselnden Rahmenbedingungen anzupassen, zu kritisieren²⁰⁴.

Der Vollzug der Umweltgesetze unterliegt im Wesentlichen der Opportunität, da die Aufsicht im behördlichen Ermessen steht (§ 52 Abs. 1 BImSchG). Die Vollzugsbehörden entscheiden welchen Betreiber sie wie oft überprüfen²⁰⁵. Dabei sind die Grenzen des Ermessens zu beachten.

„In der Praxis dient das Opportunitätsprinzip dementsprechend als Vehikel flexibler Anpassung des Vollzuges an die jeweiligen ökonomischen Prioritäten durch passive oder aktive, formelle oder informelle, temporäre oder dauerhafte Duldung von Anlagen, Betriebs- oder Verhaltensweisen, die den Anforderungen des geltenden Rechts nicht entsprechen.“²⁰⁶

Lübbe-Wolff will daher im Umweltrecht das Legalitätsprinzip einführen und allenfalls begrenzte Ausnahmen zulassen²⁰⁷. Der zweite Aspekt der normativen Steuerung des Vollzuges ist für Lübbe-Wolff die Rechtssicherheit.

„Jede Rechtsunsicherheit verbessert die Durchsetzungschancen für vollzugsabgeneigte Interessen.“²⁰⁸

Gerade angesichts des großen Personalmangels und tendenziell einseitig technisch ausgebildeten Fachpersonals, bietet jede

²⁰³ Lübbe-Wolff 1996b, S. 12; aktuell verzeichnet der Sachverständigenrat für Umweltschutz in der staatlichen Umweltverwaltung einen Rückgang des Personals um 6% und erwartet eine weitere deutliche Reduzierung für die Zukunft, SRU 2007, S 99ff., 125.

²⁰⁴ Lübbe-Wolff 1996b, S. 23 f.

²⁰⁵ Jarass 2002, § 52 Rz. 7, Lechelt, in: Koch/Scheuing/Pache, GK-BImSchG, § 52 Rz. 208.

²⁰⁶ Lübbe-Wolff 1996b, S. 74.

²⁰⁷ Lübbe-Wolff 1996b S. 75 f.

²⁰⁸ Lübbe-Wolff 1996b S. 82.

Unklarheit Raum für Vollzugspassivität oder (unnötige) Kompromisse, die einen großen Aufwand an interner Koordination und förmlicher Verfahren (Widerspruch, Klage) vermeiden sollen. Die Quellen der Rechtsunsicherheit sind im Umweltrecht vielgestaltig und reichen von der allseits beklagten Normüberflutung, der unzureichenden Abstimmung der Umweltvorschriften untereinander, in Teilbereichen des Normmangels bis hin zu ungenügenden Integrationsmechanismen. Während die beiden ersten Punkte bis heute an Schärfe zunahmten und breit diskutiert werden, sind die beiden letzteren Aspekte weitgehend unbeobachtet geblieben. So ist zum Beispiel der Begriff „Stand der Technik“ eine so vage Klausel, dass er im Prinzip nicht vollzogen werden kann. Unter großem Aufwand wird im Sevilla Prozess auf europäischer Ebene für den analogen Begriff „Beste verfügbare Technik“ ein umfangreiches vollzugsunterstützendes Werk entwickelt, um die Generalklausel mit Leben zu füllen²⁰⁹. In Deutschland gab es nie etwas Vergleichbares für den Begriff „Stand der Technik“.

Rechtsunsicherheiten, so könnte man einwenden, sind etwas dem Recht Anhaftendes. In anderen Bereichen wird damit konstruktiv umgegangen und mittelfristig eine Klärung herbeigeführt. Im Umweltrecht liegen die Dinge etwas anders. Teilweise besteht ein politisches Interesse an der Aufrechterhaltung der bestehenden Rechtsunsicherheiten, um den Umweltvollzug nicht scharf zu schalten²¹⁰. Teilweise gehen Vollzugsinteressen nicht in die Gesetz- und Normgebung ein, weil die unteren Behörden bei der Normsetzung keine Rolle spielen. Drittens stehen kaum Ressourcen (Personal, Geld) für die Klärung von Rechtsfragen zur Verfügung. Erst seit zwei Jahren verfügen die Gewerbeaufsichtsämter in Niedersachsen an 4 von 10 Standorten über Juristenstellen. Für Prozesse steht allerdings praktisch kein Geld zur Verfügung. So kommt der Rechtsprechung keine Klärungsfunktion mehr zu und auch die rechtswissenschaftliche Behandlung des begleitenden Vollzuges ist kaum vorhanden.

²⁰⁹ Vgl. <http://www.bvt.umweltbundesamt.de/index.htm>

²¹⁰ Lübbe-Wolff 1996b, S. 95.

„Die wesentliche Bedeutung von Genehmigungs- oder sonstigen Zulassungserfordernissen für den Vollzug des Umweltrechts besteht darin, dass sie Kooperationslasten und Kooperationsmotive zugunsten der Behörde verschieben.“²¹¹

Der entscheidende Punkt ist die Beweislastumkehr von der Eröffnungskontrolle zur begleitenden Kontrolle. Angesichts der eben geschilderten Begleitumstände der Aufsicht ist dies in der Tat oft ein Vollzugsentscheidender Gesichtspunkt.

3.2.3 Resultate der Expertise von Koch

Zwei Jahre später hat Koch²¹² einen Forschungsbericht zur Anlagenüberwachung im Umweltschutz vorgelegt. Bei dieser Studie stehen Vollzugsdefizite der Aufsichtsbehörde nicht im Vordergrund. Vorrangig wurden die Themenkomplexe „Eigenüberwachung“ und „Rolle des privaten Sachverständigen“ betrachtet²¹³. Für die Ermittlung der staatlichen Präsenz in der Aufsicht stand die Frage der Überwachungsintensität im Vordergrund²¹⁴. Die Ergebnisse sind daher hinsichtlich der Aussagen zum Vollzugsdefizit mit äußerst großer Vorsicht zu genießen.

Die Anlassüberwachung dominiert im Verhältnis zur Regelüberwachung eindeutig²¹⁵. Der Regelüberwachung unterlagen auch nur Betriebe mit einem besonderen Überwachungsbedürfnis, also zum Beispiel Betriebe, die der Störfallverordnung unterlagen.

Die Kooperationsbereitschaft sinkt nach den Feststellungen von Koch kontinuierlich. Häufig hänge die Kooperationsbereitschaft von der finanziellen Situation ab²¹⁶. Die Kooperation zwischen den Behörden sei dagegen, mit Ausnahme der kommunalen

²¹¹ Lübke-Wolff 1996b, S. 160.

²¹² Koch 1998b.

²¹³ Koch 1998b, S. 155 f.

²¹⁴ Koch 1998b, S. 157.

²¹⁵ Koch 1998b, S. 157.

²¹⁶ Koch 1998b, S. 159 f., 161.

Behörden, gut. Überwachungsdefizite wurden bei einer medienübergreifenden, integrierten Aufsicht festgestellt²¹⁷.

Koch kommt im Wesentlichen zum Ergebnis, dass im Vergleich mit den beiden vorangehenden Studien, lediglich die organisatorischen Mängel und Personaldefizite noch als Ursachen für Vollzugsdefizite weiter bestehen²¹⁸.

Das bestehende Vollzugsdefizit wurde vor allem auf die mangelhafte personelle Ausstattung zurückgeführt. Einzelne Meinungen waren, ein ordentlicher Vollzug sei politisch nicht gewollt und primär sei das Defizit auf mangelhafte Gesetze zurückzuführen.

3.2.4 Die Überprüfung des Ausschuss hoher Aufsichtsbeamter

Einen anderen Charakter hat der Evaluationsbericht über das deutsche Arbeitsaufsichtssystem durch das Senior Labour Inspector Committee²¹⁹. Auf der Grundlage beschlossener Aufsichtsgrundsätze überzeugt sich der Ausschuss durch Repräsentanten vor Ort von der Funktionsfähigkeit des Arbeitsschutzsystems (Mitglieder des Teams kamen aus Frankreich, Italien, den Niederlanden, Norwegen, Schweden und Großbritannien). Das Evaluationsteam kritisiert, dass eine zentrale Koordination des Arbeitsschutzes durch Bundesorgane nicht stattfindet und somit eine mangelnde Konsistenz in verschiedenen Bereichen zu beklagen ist²²⁰. Dies betrifft unter anderem die strategische und die Arbeitsplanung, den begrenzten Informationsaustausch und die mangelnde Durchsetzung des Arbeitsschutzes.

Die Eingangsqualifikation der Vollzugsbeamten und die Regelungen zur Unabhängigkeit waren nicht zu beanstanden. Dies gilt nach den Feststellungen des Evaluationsteams auch für den

²¹⁷ Koch 1998b, S. 164.

²¹⁸ Koch 1998b, S. 199 ff.

²¹⁹ SLIC 2006.

²²⁰ SLIC 2006, S. 39.

Bereich Fort- und Weiterbildung²²¹. Das Fehlen einer bundesweit einheitlichen Informationstechnologie wurde bemängelt, da ein einheitlicher Ansatz im Arbeitsschutz dadurch behindert wird²²². Insbesondere die präventive Tätigkeit der Vollzugsbehörden wird durch die Verschiebung personeller Ressourcen in den reaktiven Bereich gefährdet²²³. Bemängelt wurde weiter, dass der Eindruck entstanden ist, dass die Aufsichtsbeamten unverbunden und isoliert arbeiten, während gerade in der Teamarbeit der Schlüssel für Erfahrungsaustausch und fortwährende fachliche Entwicklung gesehen wird²²⁴.

Die Vollzugssteuerung durch Gesetze und Verordnungen wurde als europarechtskonform und ausreichend beurteilt. Als gravierendes Problem wurde allerdings das gesamte Planungssystem des Vollzuges angesehen. Es fehlt an jeglicher zentralen Planung²²⁵. Das Verhältnis zwischen fremd- und eigeninitiierten Tätigkeiten wurde mit 80:20 angegeben²²⁶. Das Evaluations-team hat fünf Arten von Revisionen identifiziert²²⁷. Welche Stra-

²²¹ SLIC 2006, S. 40 ff.

²²² SLIC 2006, S. 15.

²²³ SLIC 2006, S. 24.

²²⁴ SLIC 2006, S. 38.

²²⁵ SLIC 2006, S. 15.

²²⁶ Fremdinitiiert sind alle Tätigkeiten zu denen die Vollzugsbehörden gesetzlich verpflichtet sind; eigeninitiiert sind Tätigkeiten, die im Rahmen des Aufsichtsermessens ausgeübt werden.

²²⁷ SLIC, 2006, S. 18 „Vorfallbedingte Inspektion – hervorgerufen durch einen Anstoß von außen, z.B. Unfall oder Beschwerde; Risikobedingte Inspektion – traditionelle „grundlegende“ verhütende Inspektionen, vorgenommen durch einen Gang durch das Unternehmen, wonach eine allgemeine Beurteilung der Arbeitsbedingungen stattfindet, was (möglicherweise) zu detaillierten Forderungen zur Verbesserung führen kann; Ursachenspezifische Inspektion – auf bestimmte Themen oder Probleme gerichtet, mit dem Ziel, dass Mängel oder Defekte in der Arbeitsumgebung identifiziert werden und dann mit der Geschäftsleitung verfolgt werden können. Systemkontrolle – ein auf ein Audit gestützter Ansatz, der die Managementvorkehrungen für Sicherheit und Gesundheitsschutz anzielt „(anvisiert)“, durch Bezug auf ein oder mehrere Probleme/Themen. Diese Methode scheint eine relativ neue Entwicklung zu sein; und Programmspezifische Inspektion – in welcher Revisionen bei einem oder mehreren Unter-

ategie bei der Planung, Durchführung und Nachbereitung der Revisionen verfolgt wird, wurde dem Evaluationsteam allerdings in keinem Fall deutlich. Praktisch wurde die Priorisierung den Aufsichtsbeamten überlassen²²⁸. Bemängelt wurde weiter, dass für die Inspektionsdurchführung keinerlei Standards existieren, und dass der formellen Prüfung nicht häufig genug eine Prüfung vor Ort folgte²²⁹.

„Wir würden daher vorschlagen, eine fachliche Handlungsanleitung zu entwickeln, um einen konsistenteren und durchgreifenderen Untersuchungsansatz zu entwickeln.“²³⁰

Insgesamt hat das Evaluationsteam festgestellt, dass die Inspektoren einen großen Ermessensspielraum für die Erstellung von jährlichen Arbeitsplänen haben²³¹.

Außer in Hessen gab es keine Belege für eine Arbeit mit Leistungs- und Effizienzindikatoren²³². Dort wo detailliertere Planungen vorhanden waren, fußten sie regelmäßig auf vergangenen Leistungen des Arbeitsschutzsystems²³³; neue Herausforderungen wie psychische oder ergonomische Belastungen werden mit einem solchen Ansatz nicht eingefangen. Hinsichtlich einer kontinuierlichen Überwachung der jährlichen Arbeitspläne konnte das Revisionsteam keinerlei Dokumentation feststellen. Diese Feststellung gilt auch für die Beaufsichtigung der einzelnen Inspektoren²³⁴. Vermisst wurden Inspektionshandbücher und eine Methodologie der Inspektion. Das Evaluationsteam spricht von einem offensichtlichen Zögern der Aufsichts-

nehmen Teil eines Projektes oder einer Kampagne auf Länderebene oder möglicherweise auf Bundesebene sind. Diese sind priorisiert und in jährlichen Arbeitsplänen definiert, sie werden oft überwacht und über das Hauptbüro bewertet.“

²²⁸ SLIC 2006, S. 18 f.

²²⁹ SLIC 2006, S. 19.

²³⁰ SLIC 2006, S. 21.

²³¹ SLIC 2006, S. 26.

²³² SLIC 2006, S. 26.

²³³ SLIC 2006, S. 27.

²³⁴ SLIC 2006, S. 29 f.

beamten, die jeweils nötigen Konsequenzen gegenüber den Arbeitgebern zu ergreifen und durchzusetzen. Zugleich wurde festgestellt, dass viele Arbeitgeber angemessene Managementmaßnahmen und -strukturen erst umsetzen, wenn sie von den Behörden dazu aufgefordert werden. Schließlich kam es in nicht wenigen Fällen vor, dass rechtswidrige Verhältnisse von den Aufsichtsbeamten gedeckt und verschleppt wurden²³⁵. Das Evaluationsteam stellte eine beträchtliche Abneigung der Aufsichtsbeamten fest, sich auf gesetzliche Regelungen zu berufen. Dies wurde gerechtfertigt

„... durch die Einwendungen, dass der rechtliche Vorgang schwerfällig und zeitaufwändig wäre und nicht in einen modernen gesetzlichen Rahmen passe²³⁶.“

Insgesamt wird festgestellt:

„In Anbetracht der Unausgewogenheit zwischen reaktiven und pro-aktiven Komponenten der Arbeitsprogramme der Aufsichtsbeamten und dem Ermessensausmaß bezüglich der Aufzeichnungs-/Berichterstattungsfragen, sind wir der Meinung, dass ungenügend Beweise dafür bestehen, ob die Gesetzgebung auf wirksame Weise durchgeführt wurde oder nicht²³⁷.“

Der Inspektionsansatz ist von fehlendem Durchsetzungswillen geprägt²³⁸.

3.2.5 Ergebnisse der Verbraucherschutzindizierung

Untersuchungen zur Wirksamkeit der Aufsicht im Verbraucherschutz und insbesondere zum technischen Verbraucherschutz sind im Wesentlichen nicht vorhanden. Lediglich eine Annäherung kann die Untersuchung der Bridges Public Affairs Management GmbH im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. sein. Während die Ermittlung eines Verbraucherschutzindex in 2004 noch nur das Eichwesen und die Lebensmittelkontrolle auf der Ebene des Vollzuges erfasste, wurde

²³⁵ SLIC 2006, S. 35.

²³⁶ SLIC 2006, S. 36.

²³⁷ SLIC 2006, S. 37.

²³⁸ SLIC 2006, S. 47.

in 2006 der Aspekt der Geräte- und Produktsicherheit integriert.

Für den Unterindex Kontrollbehörden – Marktüberwachung gab es ein Ergebnis unter 50% der maximal erreichbaren Bewertung für die Länder Baden-Württemberg und Saarland. Über 80% erreichten die Länder Thüringen (mit 96,3 % beste Bewertung), Bayern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen²³⁹. Die einzelnen Indikatoren dieses Unterindexes waren die Frage nach einem frei zugänglichen Jahresbericht zur Produkt- und Gerätesicherheit, nach der Zahl der überwachten Betriebe im Verhältnis zur Einwohnerzahl, zur Zahl der überprüften Geräte im Verhältnis zur Einwohnerzahl und zur Beanstandungsquote bei den Marktüberwachungen.

Die Spreizung der einzelnen Länderergebnisse war außerordentlich hoch. So überwachten Bayern, Brandenburg und Thüringen mindestens 0,5 Betriebe je 1000 Einwohner, während Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland weniger als 20% dieses Wertes erreichten (weniger als 0,1 Betriebe pro 1000 Einwohner)²⁴⁰. Ähnlich war das Bild bei der Zahl der überprüften Geräte. Bayern und Brandenburg lagen mit 2,0 Geräten je 1000 Einwohner fünfmal höher als Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Schleswig-Holstein (bis zu 0,4 Geräte je 1000 Einwohner)²⁴¹. Schließlich lag die Beanstandungsquote bei den Überprüfungen bei mehr als 2/3 der Länder unter 30%, während nur Nordrhein-Westfalen und Thüringen eine Beanstandungsquote von mehr als 50% erreichten²⁴². Angesichts der hohen Zahl an Unfalltoten (ca. 12000 p.a.) und Unfallverletzten (ca. 5,35 Millionen p.a.) im Heim- und Freizeitbereich ist dieses Ergebnis auch für diejenigen, die ein sehr gutes Ergebnis erreicht haben, nicht akzeptabel.

²³⁹ Zu den Ergebnissen vgl. Bridges Abschlussbericht 2006, S. 28.

²⁴⁰ Bridges Indikatorentabelle 2006, C13.

²⁴¹ Bridges Indikatorentabelle 2006, C14.

²⁴² Bridges Indikatorentabelle 2006, C15.

Gründe für dieses Ergebnis sind der Personalmangel, aber auch das Fehlen eines systematischen Überwachungskonzeptes. Angesichts der hohen Zahl an Unfällen, wäre es Aufgabe des Aufsichtskonzeptes zielgenauere Überprüfungen zu organisieren, die dann auch zu hohen Beanstandungsquoten führen. Mit einem vergleichsweise höheren Durchsetzungswillen als im Arbeits- und Umweltschutz wird hier nicht zu rechnen sein, da es regelmäßig das gleiche Personal ist, das im technischen Verbraucherschutz tätig ist.

3.3 Bisherige Wirkungen der Gewerbeaufsichtstätigkeit

3.3.1 Entwicklungen im Arbeitsschutz

Die traditionellen Indikatoren im Arbeitsschutz weisen seit über 40 Jahren positive Tendenzen aus. So fiel die Anzahl der tödlichen Arbeitsunfälle von 5500 (1962) auf 949 im Jahr 2004²⁴³. Die meldepflichtigen Arbeitsunfälle sanken von nahezu 3 Millionen (1961) auf rund 1 Millionen in 2004 bzw. von ca. 100/1000 Vollarbeiter auf 30/1000 Vollarbeiter²⁴⁴. Bei allem Fortschritt in der Prävention und Gefahrenabwehr sind Unterschiede festzustellen. So beträgt der Anteil der tödlichen Arbeitsunfälle aus den gewerblichen Berufsgenossenschaften rund 2/3 der gesamten tödlichen Unfälle. Im Baubereich sind wiederum fast 2/3 aller tödlichen Unfälle zu verzeichnen²⁴⁵. Überdurchschnittlich viele meldepflichtige Unfälle haben die Wirtschaftszweige Steine und Erden, Metall, Holz, Nahrungs- und Genussmittel, Bau und Verkehr²⁴⁶.

Bei den meldepflichtigen und tödlichen Wegeunfällen sind Fort-

²⁴³ Vgl. Abbildung 2 aus Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2005, Abbildung 8.

²⁴⁴ Vgl. Abbildung 3 aus Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2005, Abbildung 6.

²⁴⁵ Vgl. Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2005, Tabelle 37.

²⁴⁶ Vgl. Abbildung 4 aus Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2005, Abbildung 7.

schritte allerdings nur sehr zäh zu erringen. Seit rund 15 Jahren stagniert die Zahl der tödlichen Wegeunfälle bei rund 600 mit einem kurzfristigen Anstieg in den 90 er Jahren. Ähnlich ist das Bild bei den meldepflichtigen Wegeunfällen²⁴⁷.

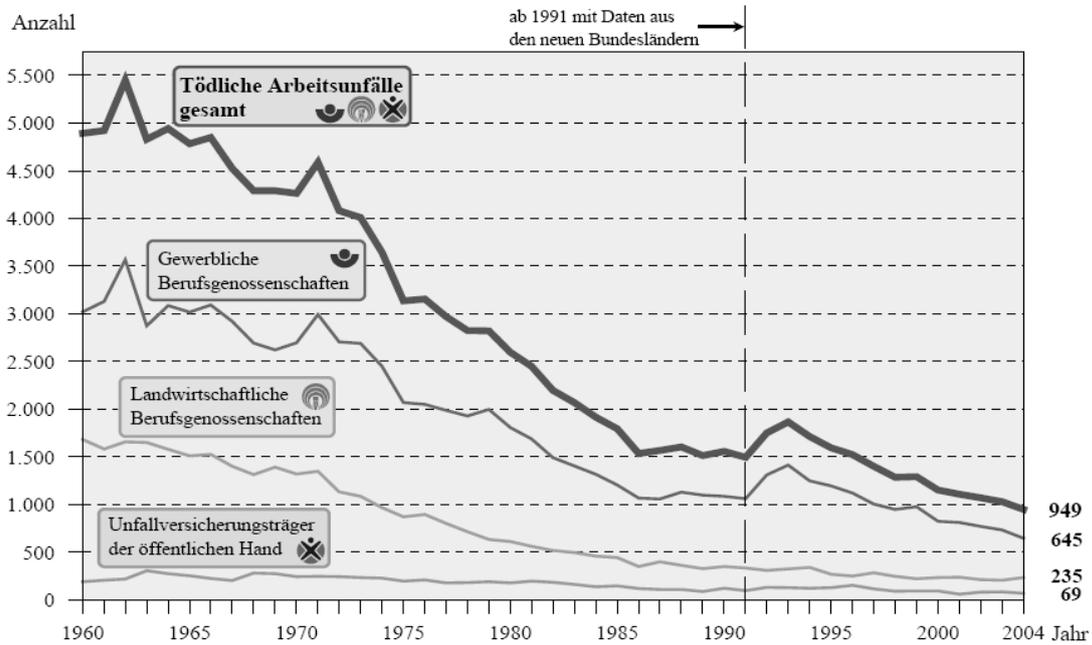


Abbildung 2: Tödliche Arbeitsunfälle

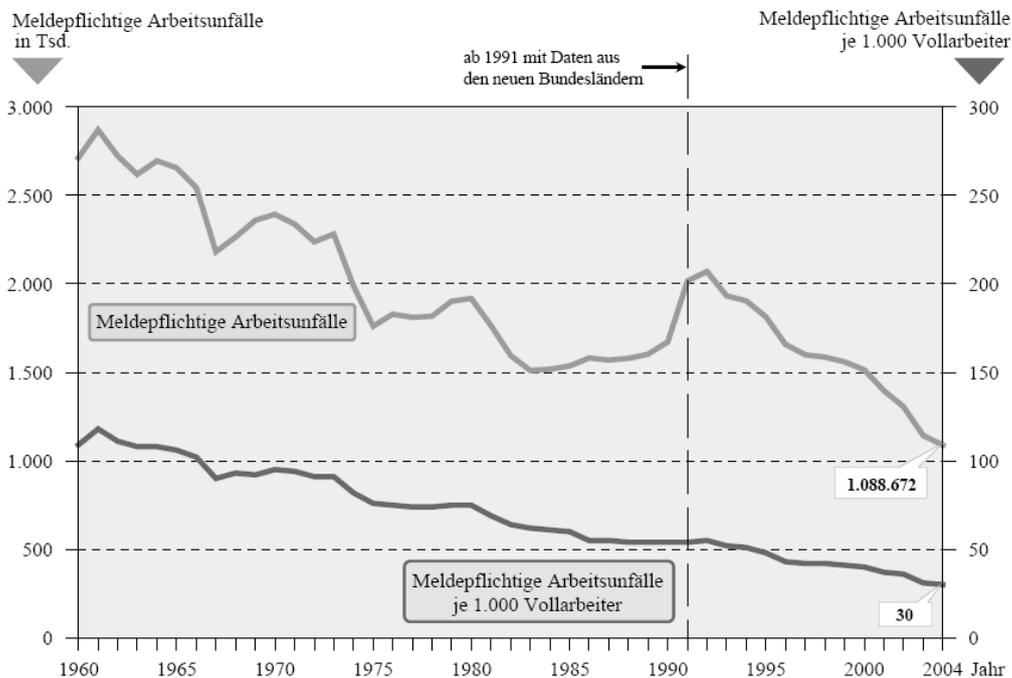


Abbildung 3: Meldepflichtige Arbeitsunfälle (absolut und je 1000 Vollarbeiter)

²⁴⁷ 190.000 seit 1990 mit einem starken Buckel bis über 250.000 Mitte der 90 er Jahre; vgl. Abbildung 5.

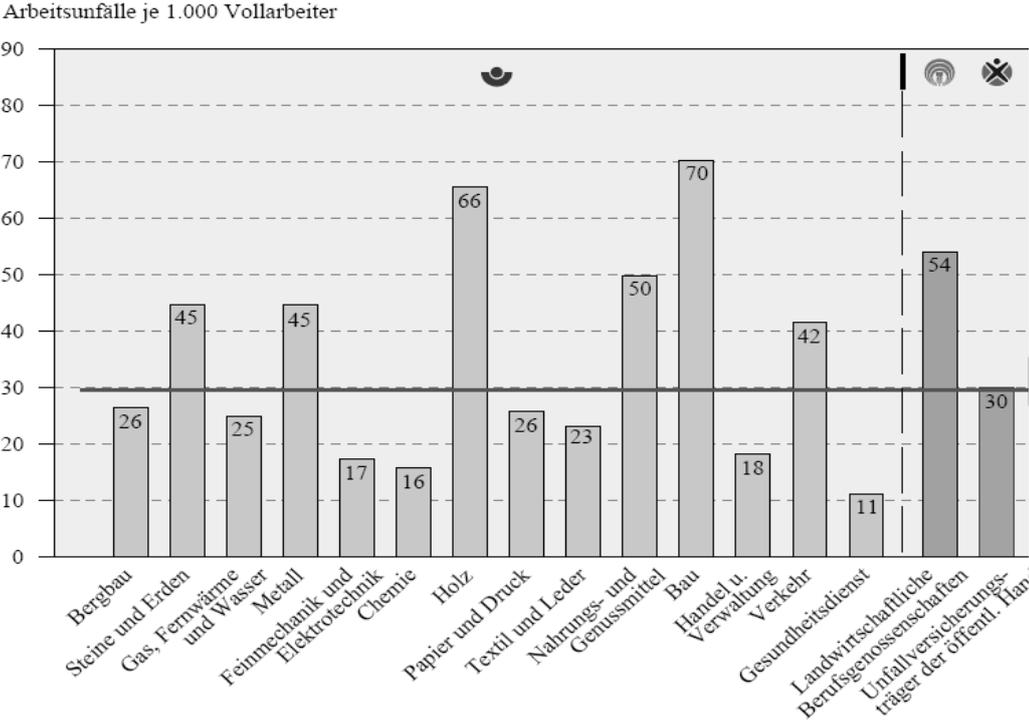


Abbildung 4: Meldepflichtige Arbeitsunfälle nach Wirtschaftszweigen

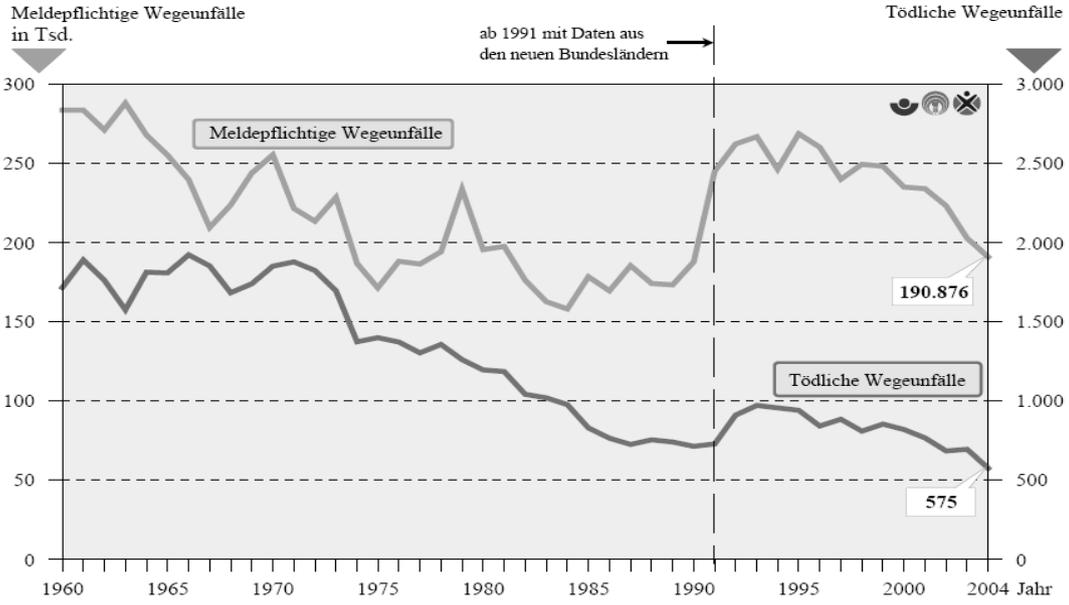


Abbildung 5: Meldepflichtige und tödliche Wegeunfälle²⁴⁸

²⁴⁸ Aus Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2005, Abbildung 10.

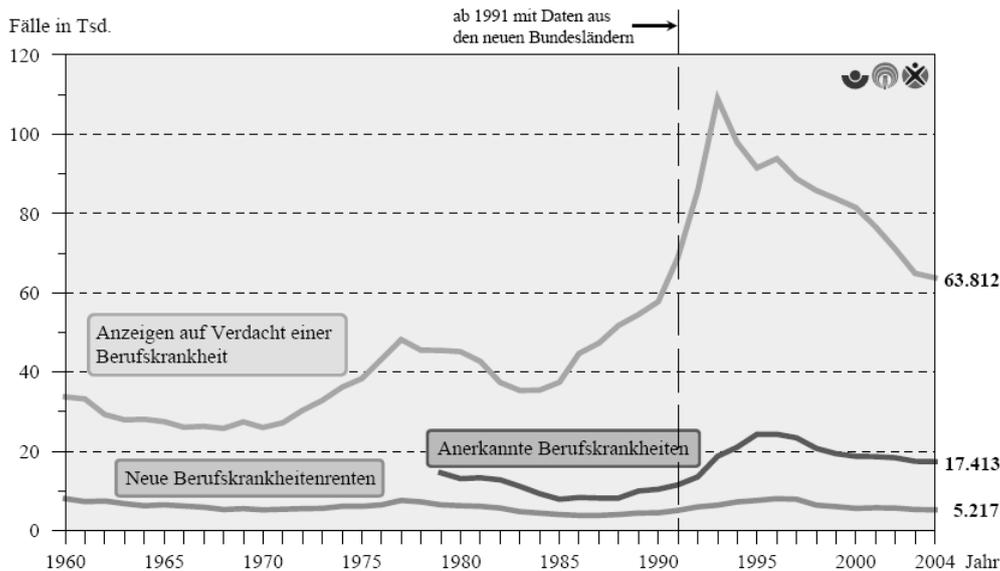


Abbildung 6: Anzeigen auf Verdacht einer Berufskrankheit und anerkannte Berufskrankheiten²⁴⁹

Die Anzeigen auf Verdacht einer Berufskrankheit stiegen in der Vergangenheit kontinuierlich mit zeitweiligen Hochs Mitte der 70er Jahre und Anfang der 90er Jahre. Heute liegen die Anzeigen bei rund 64.000. Auch die anerkannten Berufskrankheiten zogen in einer Wellenbewegung auf 17.500 an²⁵⁰.

Veränderungen der Belastung durch die Arbeit, zum Beispiel hinsichtlich der psychischen Belastungen, sind allerdings bisher kaum untersucht, geschweige denn überprüft. Das neue Belastungsprofil wird bisher kaum bearbeitet.

3.3.2 Kernindikatoren im Umweltschutz

Das ursprüngliche Ziel einer Reduktion der Klimagase²⁵¹ um 25% bis 2005 bezogen auf 1990 wurde nicht erreicht und zugunsten der Kioto-Vorgabe aufgegeben. Reduktionserfolge in der Energiewirtschaft in den 90er Jahren folgte ein Anstieg um

²⁴⁹ Aus Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2005, Abbildung 11.

²⁵⁰ Vgl. Abbildung 6.

²⁵¹ Vgl. zur Entwicklung der Klimagase Abbildung 8.

6,4 % zwischen 1999 und 2002²⁵². Dramatischen Anstiegen im Verkehrssektor in den 90er Jahren, folgte eine Reduktion von 4,8 % zwischen 1999 und 2002. Insgesamt zeigt sich nach Einschätzung des Sachverständigenrates für Umweltfragen ein unzulängliches Bild²⁵³. Im Bereich der Luftreinhaltung ist die Bundesrepublik Deutschland innerhalb Europas vorbildlich. Vorgaben wurde teilweise übererfüllt. Dennoch liegt das Gesamtniveau der Emissionen von Luftschadstoffen zu hoch, um einen wirksamen Schutz vor Versauerung, Eutrophierung und Ozon zu gewährleisten²⁵⁴. Punktuelle Überschreitungen von NO_x und PM_{10} sind problematisch. Im Lärmschutz hat die Belastungs- und Belästigungssituation zugenommen²⁵⁵. Hauptquellen sind der Straßen- und Flugverkehr. In der Abfallpolitik stagnieren die Ergebnisse auf (zu) hohem Niveau. Das gilt für das Gesamtabfallaufkommen und den Rohstoffverbrauch²⁵⁶.

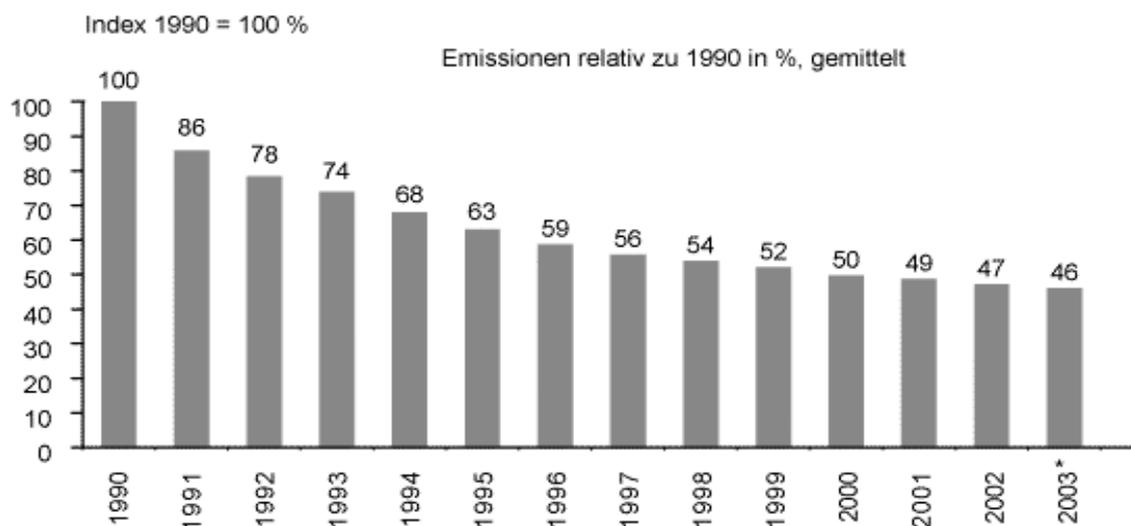


Abbildung 7: Entwicklung der Emissionen der Luftschadstoffe SO_2 , NO_x , NH_3 und NMVOC²⁵⁷

²⁵² Vgl. a. Abbildung 9 zur Entwicklung der Energieproduktivität.

²⁵³ SRU 2004, S. 76.

²⁵⁴ SRU 2004, S. 76.

²⁵⁵ SRU 2004, S. 76 f.

²⁵⁶ Vgl. Abbildung 10.

²⁵⁷ Aus <http://www.env-it.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2868> (09.05.2007) Abbildung 1.

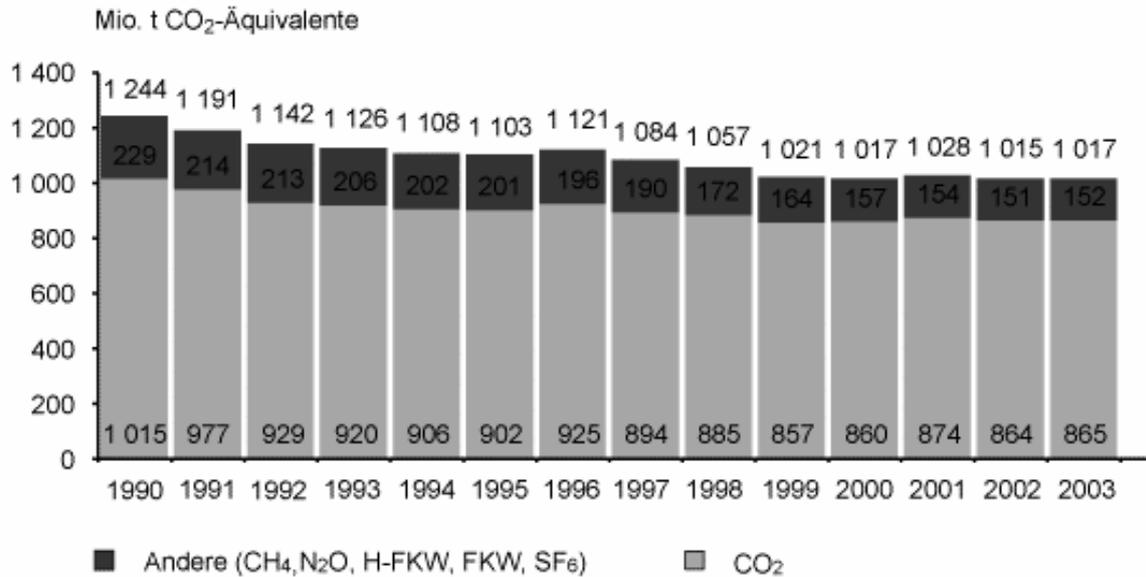


Abbildung 8: Entwicklung der Emissionen der 6 Treibhausgase²⁵⁸

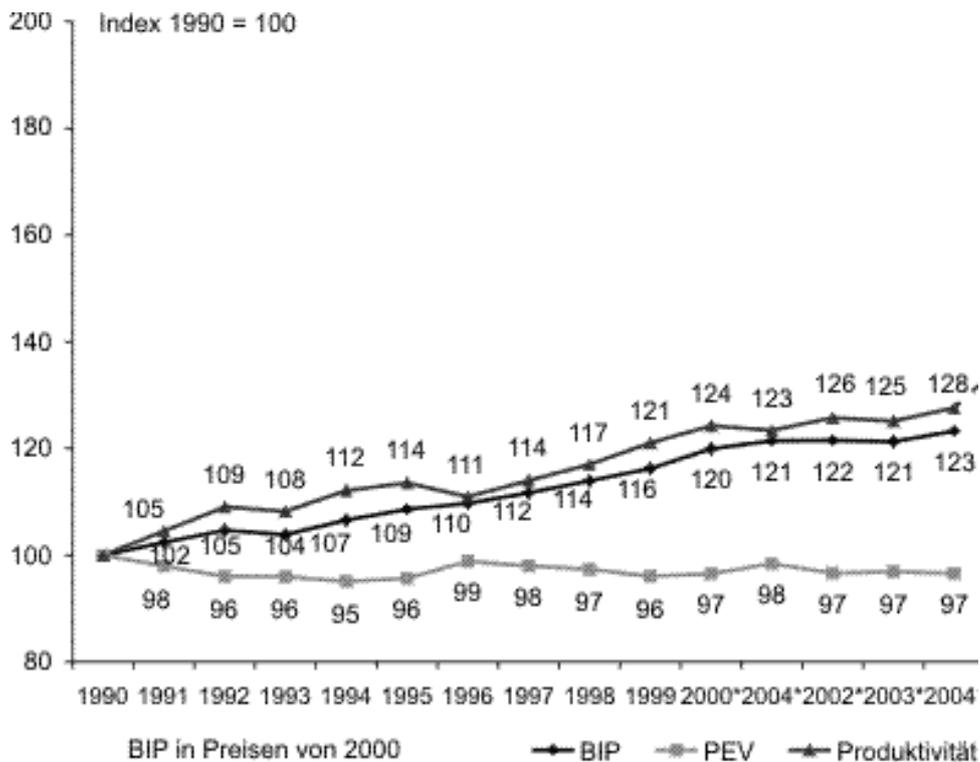


Abbildung 9: Relative Entwicklung der Energieproduktivität, des Bruttoinlandprodukts und des Primärenergieverbrauchs²⁵⁹

²⁵⁸ Aus <http://www.env-it.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2726> (09.05.2007) Abbildung 1.

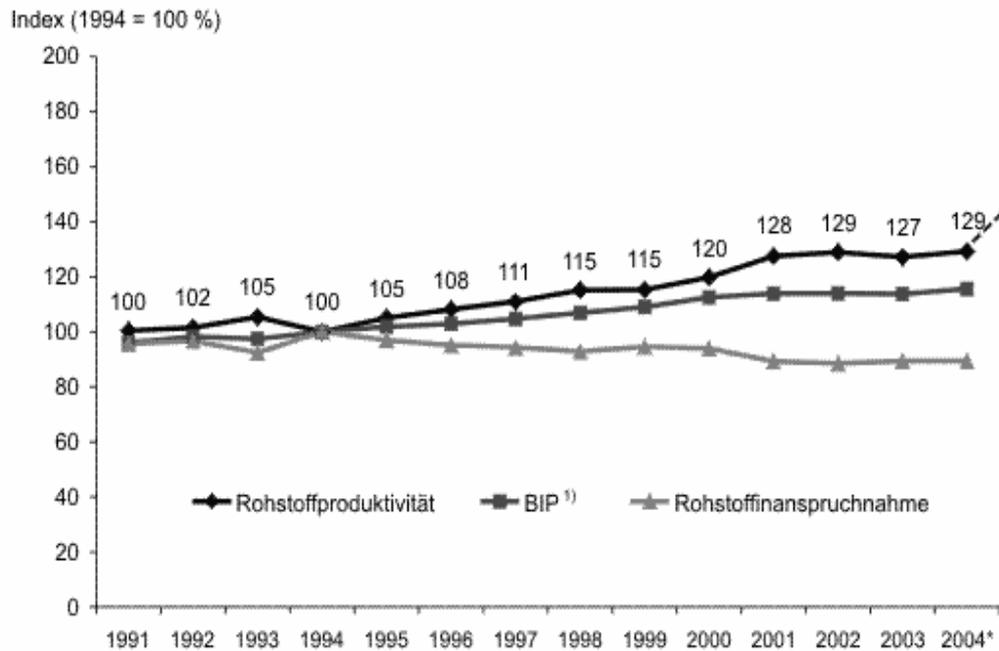


Abbildung 10: Rohstoffproduktivität im Zusammenhang mit den zugrunde liegenden Basisgrößen Bruttoinlandsprodukt und Rohstoffinanspruchnahme²⁶⁰

Bei der Behandlung und Entsorgung von Abfällen sind Verbesserungen aber keine Durchbrüche erreicht worden. Im Bereich der gefährlichen Stoffe ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Die Zahl der akuten Schadensereignisse ist zurückgegangen. Einige gefährliche Stoffe konnten unter Kontrolle gebracht werden. Andererseits tauchen immer neue gefährliche Stoffe auf. Insgesamt tritt der Umweltschutz auf der Stelle. Sowohl die „alten“ Herausforderungen, als auch neue Problemfelder werden nicht ausreichend bearbeitet.

3.3.3 Zur Lage im Verbraucherschutz

Die Europäische Kommission hat in Ihrem Vorschlag für eine Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit festgestellt:

²⁵⁹ Aus <http://www.env-it.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2847> (09.05.2007) Abbildung 1.

²⁶⁰ Aus <http://www.env-it.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2893> (09.05.2007) Abbildung 1

"Aus dem im Rahmen des Europäischen Überwachungssystems für Heim- und Freizeitunfälle (EHLASS, ein gesamteuropäisches System für die Erhebung einheitlicher Daten über Verbraucherunfälle) erstellten Statistiken geht hervor, dass viele derartige Unfälle tödlich ausgehen und dass sie zum Teil mit der Verwendung von Verbrauchsgütern zusammenhängen. 1996 ereigneten sich in der Union 83.000 tödliche Haus- und Freizeitunfälle; demgegenüber belief sich die Zahl der tödlichen Arbeitsunfälle auf ca. 6.000 und die Zahl der tödlichen Verkehrsunfälle auf 45.000. Haus- und Freizeitunfälle sind bei Personen im Alter von unter 35 Jahren die häufigste Todesursache.“²⁶¹

Fast 10 Jahre später hat sich das Bild jedenfalls in Deutschland noch einmal verschlechtert. Rund 12.000 tödlichen Unfällen im Haus- und Freizeitbereich stehen rund 6000 tödlichen Unfällen im Straßenverkehr gegenüber. Die Zahl der Unfälle im Haus- und Freizeitbereich nimmt zu, während ansonsten die Zahl der Unfälle zurückgeht. Allerdings ist zu beachten, dass gefährliche Produkte im Sinne der Richtlinie nicht bei allen diesen Unfällen eine Rolle gespielt haben müssen.

Tödliche Haus- und Freizeitunfälle ereignen sich ca. 14-mal häufiger als Arbeitsunfälle und immer noch doppelt so häufig wie Verkehrsunfälle. Jeder siebte Arbeitsunfähigkeitstag (13,7%) in Deutschland wird durch einen Unfall verursacht²⁶². Das Unfallrisiko für Erwerbstätige ist im Heim- und Freizeitbereich etwa doppelt so hoch wie am Arbeitsplatz²⁶³ - 8,8% Arbeitsunfähigkeitstage wegen eines Unfalls im Heim- und Freizeitbereich, 4,6% Arbeitsunfähigkeitstage wegen eines Unfalls im Betrieb oder auf dem Weg von oder zur Arbeit. Die Kosten der Produktionsausfälle durch Arbeitsunfähigkeit belaufen sich auf ca. 4,14 Milliarden € (Basis 1996), die Kosten für die medizinische und stationäre Behandlung betragen 7,82 Milliarden € (Basis 1996)²⁶⁴.

Der Heim- und Freizeitbereich, sowie die eingeschlossene Gruppe der Geräteunfälle, ist statistisch gesehen nur unvoll-

²⁶¹ Vorschlag für eine RL über allgemeine Produktsicherheit vom 15.6.2000. KOM (2000) 139 endgültig/2.

²⁶² Zoike 1998 S. 92.

²⁶³ Zoike 1998 S. 92.

²⁶⁴ Zoike 1998 S. 93 f.; neuere Berechnungen existieren nicht.

ständig erschlossen, da es für die Erfassung derartiger Unfallverletzungen in Deutschland, im Gegensatz zu den Bereichen Arbeit, Schule, Verkehr, keine gesetzliche Grundlage gibt.

Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin hat daher Schätzungen über Unfallhäufigkeiten im Heim- und Freizeitbereich sowie bei Geräteunfällen vorgenommen²⁶⁵. Die Ergebnisse einer Repräsentativstudie von 1998 ergeben folgendes Bild: Pro Jahr ereignen sich in Deutschland ca. 5,25 Millionen Heim- und Freizeitunfälle, davon sind ca. 1,55 Millionen Unfälle solche mit Beteiligung von Geräten²⁶⁶. An diesem Bild hat sich bis in das Jahr 2004 nichts geändert.

²⁶⁵ Schlude/ Zeitfang 1998, S. 25. Es wurden ~ 100.000 Haushalte in den Jahren 1996/1997 befragt. Zur Methodik im Einzelnen vgl. Anhang 3. Die Zahl ist von 1996 bis 2004 auf ~ 5,36 Millionen Unfälle leicht gestiegen (vgl. unten Tabelle 4).

²⁶⁶Schlude/ Zeitfang 1998, S. 26, 28. Sportgeräte, hierunter fallen zum Beispiel Schlittschuhe, Ski, Schlitten Snowboard, Rollschuhe, Inline-Skates und Skateboards, sind mit großem Abstand die Spitzenreiter bei der Unfallbeteiligung (38%). Auch eine Untergruppe der Sportgeräte, die Unfälle mit Bällen, erreichte einen Spitzenwert (17%). Haushaltsgeräte, wie zum Beispiel Heizlüfter, Heizstrahler, Grillgeräte, Frittiergeräte, Wasserkocher, Handrührgeräte, Dosenöffner und Toaster, folgen mit großem Abstand auf Platz 2 (12%). Fahrräder sind bei mehr als jedem zehnten Unfall beteiligt (11%). Bei der Auswertung wurden nur Heim- und Freizeitunfälle berücksichtigt. Sobald ein weiteres Verkehrsmittel beteiligt war, wurde der Unfall als Verkehrsunfall gewertet. Als vierte Gruppe sind die Schneidgeräte mit 8% zu nennen. Küchenmesser, Scheren und Werkstatmmesser sind hier angesprochen. Unfälle mit Leitern nehmen mit 6 % noch einen erheblichen Anteil an den Geräteunfällen ein. Gleichauf folgen mit 5% die Heimwerkermaschinen und Handwerkzeuge. Zum einen sind beispielsweise Kreissägen, Hobelmaschinen und Bohrmaschinen angesprochen, zum anderen tragen Beile, Äxte, Hämmer und ähnliche zu Unfällen bei. Wiederum gleichauf folgen Gartengeräte und Möbel/Einrichtungen mit 3 %. Die meisten Möbel waren in der Untersuchung ausgeklammert, da sie nicht unter das Gerätesicherheitsgesetz fallen. Es wurden vor allem Kindermöbel und sehr eingeschränkt Möbel aus Küchen und Bädern (Höhensonne, Rasierapparat, Föhn) berücksichtigt. Unter Gartengeräten laufen unter anderem die Klassiker Heckenschere, Rasenmäher, Sensen, Spaten, Forke. Mit lediglich jeweils 2% tragen die Spielplatzgeräte (unter anderem Klettergerüst, Schaukel, Wippe) und Spielzeuge relativ wenig zum Unfallgeschehen bei.

	Verkehr	Arbeit	Schule	Haus	Freizeit	Sonstige	Summe
2002							
Tödliche Unfälle	7.164	760	14	5.944	5.711	236	19.829
in %	36	4	0	30	29	1	
Unfallverletzte in Millionen	0,50	1,36	1,5	2,73	2,63		8,72
in %	6	16	17	31	30		
2003							
Tödliche Unfälle	6.829	773	13	6.240	5.995	571	20.421
in %	33	4	0	31	29	3	
Unfallverletzte in Millionen	0,46	1,19	1,44	2,73	2,63		8,45
in %	5	14	17	32	31		
2004							
Tödliche Unfälle	6.032	674	6	6.262	6.016	468	19.458
in %	31	3	0	32	31	3	
Unfallverletzte in Millionen	0,44	1,28	1,40	2,73	2,63		8,48
in %	5	15	17	32	31		

Tabelle 4: : Unfalltote und Unfallverletzte in ausgewählten Bereichen in Deutschland²⁶⁷

3.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Aus der Aufsichtstypisierung lassen sich mehrere Entwicklungen identifizieren²⁶⁸. Ausgehend von einer Dreiteilung in Staats- und Wirtschafts- und Gewerbeaufsicht, differiert im Folgenden der Aufsichts Anlass in einen Ast der Organisationsprivatisierung, der als Aufsichtsart nur die gesellschaftsrechtliche Auf-

²⁶⁷ Alle Daten nach BAuA http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Unfalltote-und-Unfallverletzte-in-Deutschland/-Unfalltote_20und_20Unfallverletzte_20in_20Deutschland.html_nnn=true (13.11.2006).

²⁶⁸ Vgl. Tabelle 5.

sicht mit teilweise anderen und nur indirekt wirkenden Mitteln zuließ. Materielle Teilprivatisierungen in der Gewerbeaufsicht führen zu einer Rahmenaufsicht, die neue Aufsichtsmittel (Überwachung alternativer Kontrollsysteme²⁶⁹, Organisationspflichten) möglich und erforderlich macht. Materielle Privatisierungen von öffentlichen Dienstleistungen erfordern eine Verhaltens- und Strukturaufsicht.

Alle Studien²⁷⁰, die sich mit der Aufsicht im Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutz befassen stellen mehr oder minder große Personaldefizite fest²⁷¹. Weitere ressourcentypische Aspekte²⁷², wie eine mangelnde EDV- Ausstattung oder zu geringe Fortbildungs- und Qualifikationsmöglichkeiten, wurden vereinzelt genannt. Ein besonders häufig genannter Mangel war das Aufsichtshandeln selbst. Es fehlt an einer integrierten und systematischen Aufsicht ebenso wie am Durchsetzungswillen. Der Komplex Information und Wissen kam nur im Arbeitsschutz zur Sprache. Sowohl Daten zur Aufsichtstätigkeit, als auch ausreichender Informations- und Erfahrungsaustausch, wurden vermisst. Recht war als Defizitkategorie nur im Umweltschutz angesprochen. Das Recht ist zu kompliziert, widersprüchlich und umfangreich; es bietet keine Anreize zu einem rechtskonformen Handeln. Neben den Mängeln bei der Personalausstattung ist das Aufsichtshandeln der zentrale Mangel des deutschen Aufsichtssystems im Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutzrecht.

Für die Zukunft ist darüber hinaus, innerhalb der unterschiedlichen Reformstrategien der Bundesländer für ihre Umweltverwaltungen²⁷³, mit

²⁶⁹ Z.B. EMAS.

²⁷⁰ Vgl. Tabelle 6.

²⁷¹ Aktuell SRU 2007, S. 99ff.

²⁷² Zu den ressourcentypischen Aspekten der Steuerung von Verwaltungsaufgaben vgl. Baer, in: Hoffman-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 738ff.

²⁷³ Vgl. zum nachfolgenden Bauer u.a. 2007, S. 207 ff.

- einer verstärkten Ineffizienz des Personaleinsatzes durch eine Zersplitterung des ursprünglich konzentrierten Personaleinsatzes,
- einem stärkeren Einfluss fachfremder Einflüsse insbesondere in kommunalisierten Organisationen,
- einem abnehmenden Umfang der Aufgabenwahrnehmung durch Prioritätensetzungen angesichts von Personaleinsparungen einerseits und Aufgabenzuwachs andererseits,
- zunehmenden qualitativen Unterschieden zwischen den Bundesländern und einzelnen Sektoren

zu rechnen.

Hinsichtlich der Wirkungen des Arbeitsschutzsystems ist eine deutliche Abnahme bei dem klassischen Arbeitsschutzindikator Unfälle festzustellen²⁷⁴. Auf der anderen Seite leidet die Beschäftigung mit den neuen Herausforderungen des Arbeitsschutzes. Der Anstieg bei den Berufskrankheiten ist hierfür ein Beleg. Verglichen mit dem Arbeitsschutz sind im Verbraucherschutz allerdings 12-mal so viele tödliche Unfälle und 5-mal so viele Unfälle insgesamt zu verzeichnen. Eine gefährdungsorientierte Aufsicht müsste daher ihren eindeutigen Schwerpunkt im Verbraucherschutz haben. Dies ist nicht einmal ansatzweise der Fall. Die Ergebnisse des Umweltschutzsystems sind zwar insgesamt positiv. Angesichts der Herausforderungen bleiben die Erfolge bei den Indikatoren allerdings deutlich zu klein. Neue Herausforderungen spielen im Umweltschutz ebenso wie im Arbeitsschutz kaum eine Rolle.

Den betrachteten Entwicklungen gemeinsam ist das Fehlen einer integrierten, systematischen Herangehensweise, die nicht nur mit dem Blick in den Rückspiegel auf vergangene Anforderungen, sondern auch mit dem Blick durch die Windschutzscheibe, auf neue Anforderungen das Aufsichtssystem strukturieren. Der beklagte Personal-mangel ist chronisch und verschärft sich aktuell weiter. Dem Staat bleibt nur die Wahl, das eigene Personal deutlich aufzustocken oder durch Privatisierungen die Überwachungslast zu verschieben. Dabei ist in

²⁷⁴ Vgl. zur Gesamtübersicht Tabelle 7 und 8.

Rechnung zu stellen, dass die Europäische Union künftig wohl stärker die materielle Umsetzung von Richtlinien überprüft. Nachdem die Europäische Union in der Vergangenheit vorwiegend die (formelle) Umsetzung der erlassenen Richtlinien verfolgt hat und eine große Zahl von Vertragsverletzungsverfahren, wegen einer mangelhaften Umsetzung der Richtlinien in das jeweilige nationale Recht, geführt hat, erweitert sich, wohl auch auf Initiative des Europäischen Parlaments, die „Aufsicht“ der Europäischen Kommission auch auf die materielle Umsetzung der Richtlinien. So sind die Forderungen nach Aufsichtskonzepten gemäß Art. 9 RL 2001/95/EG, wie auch nach einem Risikoeinstufungssystem gemäß Art. 9. RL 2006/22/EG, auf dessen Grundlage die Aufsicht durchgeführt werden soll oder die enge Kontrolle der Umsetzung der RL 96/61/EG²⁷⁵, erste Schritte hin zu einer materiellen Prüfung der Umsetzung des europäischen Regelwerks. Inwieweit eine stärkere Privatisierung zukünftig helfen könnte und unter welchen Bedingungen dies zukünftig geschehen sollte, ist im Weiteren zu klären²⁷⁶.

²⁷⁵ KOM 2005, 540 endgültig.

²⁷⁶ Vgl. 6.1.

	Staatsaufsicht		Gewerbeaufsicht	Wirtschaftsaufsicht	
	Klassische Staatsaufsicht	Steuerungs- aufsicht		Überwachungs- aufsicht	Regulierungs- aufsicht
Aufsichtstyp					
Aufsichtsanlass	Einräumung von Selbstverwaltungsmöglichkeiten	Organisationsprivatisierung	Materielle und funktionelle Teilprivatisierung	Materielle Privatisierung	Sicherung einer funktionierenden Wirtschaft
Aufsichtsobjekt	Selbstverwaltungskörperschaften	Verwaltungstraganten in Privatrechtsform	Kontrollsysteme der Eigenüberwachung	Privatisierte Anbieter öffentlicher Dienstleistungen	Wirtschaftstreibende
Aufsichtsart	Rechtsaufsicht	Gesellschaftsrechtliche Aufsicht	Rahmenaufsicht	Verhaltensaufsicht und Struktur- aufsicht	Rechtsaufsicht
Aufsichtsmittel	Informationsrechte, Präventive Mittel: Genehmigungsvorbehalt, Anzeigenvorbehalt. Repressive Mittel: Beanstandung, Er- satzvornahme, Staatskommissar	Informationsrechte, Präventive Mittel: Bennen- nung der Ge- schäfts- führung/ des Vorstands im Rahmen des Gesellschafts- vertrages.	Informationsrechte, Präventive Mittel Repressive Mittel und Förderung der Eigenüberwachung. Privatisierte Zulas- sung, sowie Überwa- chung alternativer Kontrollsysteme und Organisations- pflichten.	Informationsrechte, Präventive Mittel Repressive Mittel	Informationsrechte, Präventive Mittel Repressive Mittel

Tabelle 5: : Aufsichtstypen in der Staats- und Wirtschaftsaufsicht²⁷⁷

²⁷⁷ Übersicht in Anlehnung an Schuppert in Schuppert 1999

	Ressourcen			Aufsichtshandeln		Information und Wissen		Recht	
	Persönliche Ausstattung	Qualifikation, Fortbildung	EDV Ausstattung	Durchsetzungswilligen, Belastungsumkehr	Integrität und systematische Aufsicht	Daten zur Aufsichtstätigkeit	Informations- und Erfahrungsaustausch	Kompliziertes, widersprüchliches, umfangreiches Recht	Kein Anreiz zu rechtskonformen Handeln
Mayntz u.a. 1978	●	○		●	●				
Lübbe-Wolff 1996	●	○		●				○	○
Koch 1998	●								
SLIC 2006	(●)		○	●	●	○	○		
BVZ 2004	●			●	●				

Tabelle 6: : Übersicht über die Kritik am deutschen Aufsichtssystem

	Unfälle				Berufskrankheiten
	tödliche		meldepflichtige/ erfasste		
	Absolut (2004)	% (1960= 100)	Absolut (2004)	% (1960 =100)	% (1980=100)
Arbeitsschutz	949	~ 20	1,1 Mio.	~ 40	~ 125
Verbraucherschutz Ø 2002 - 2004	12056	---	5,36 Mio.	----	-----

Tabelle 7: : Übersicht über die Leistungen des Aufsichtssystems im Arbeits- und Verbraucherschutz

SO ₂ , NO _x , NH ₃ , NMVOC	CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O, H- FKW, FKW SF ₆	Energiepro- duktivität	Rohstoffpro- duktivität	Flächen- verbrauch
2003 in % (1990=100)	2003 in % (1990=100)	2004 in % (1990=100)	2004 in % (1990=100)	2003 in ha/Tag (1996=100)
48	82	127	129	78

Tabelle 8: Übersicht über die Leistungen des Aufsichtssystems im Umweltschutz

4 Recht der Eröffnungskontrolle

Seit über 100 Jahren spielen Genehmigungen eine wesentliche Rolle im Verwaltungsrecht. Die rechtswissenschaftliche Beschäftigung mit diesem zentralen Rechtsinstitut erfolgte in der Vergangenheit und heute in einem kaum gekannten Umfang. Diese Arbeit soll primär die etwas stiefmütterlich behandelte Phase der begleitenden Aufsicht behandeln. Die Eröffnungskontrolle spielt allerdings eine Rolle für die nachfolgende Phase, indem sie einen Rahmen setzt und bestimmte Eingangsinformationen bereithalten kann. Hier soll es um die Bestimmung dieser Eckpunkte gehen, nicht um eine umfassende Betrachtung des Genehmigungsrechts, wie sie bereits häufig vorgenommen wurde²⁷⁸.

Zunächst sollen exemplarische Gebiete im Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutzrecht hinsichtlich ihrer Eröffnungskontrollen dargestellt werden, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Eröffnungskontrolle zu beschreiben (4.1).

Welche Alternativen werden zu den bestehenden gesetzlichen Modellen der Eröffnungskontrolle diskutiert? Dabei geht es vor allem um die Abgrenzung der Aufgaben zwischen Staat, Anlagenbetreibern/Arbeitgebern/Herstellern und Privaten Dritten, wie Sachverständigen oder Gutachtern. Die breiteste Diskussion findet im Umweltschutzrecht statt, während im Arbeits- und Verbraucherschutz ein Veränderungsbedarf bei der Eröffnungskontrolle nicht gesehen wird. Neben den konkreten Alternativmodellen werden die in den Rechtsgebieten vorherrschenden Abgrenzungsdoktrinen zwischen Eigen- und Fremdkontrolle beschrieben (4.2).

In einem dritten Schritt sollen Eckpunkte der zu erwartenden Entwicklung beschrieben werden. Der Druck auf Veränderungen der Eröffnungskontrolle kommt dabei im Wesentlichen aus europäischen Entwicklungen. Eine Abschätzung der nahen Zukunft soll es erlauben ein tragfähiges Modell der begleitenden Aufsicht zu entwickeln (4.3).

²⁷⁸ Aus neuerer Zeit vgl. zum Beispiel Curtius 2005.

Schließlich werden die Ergebnisse dieses Kapitels im Hinblick auf die Eckpunktbestimmung für die begleitende Aufsicht zusammengefasst (4.4).

4.1 Eröffnungskontrollen im Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutzrecht

Wahl²⁷⁹ sieht drei Wurzeln im Genehmigungsrecht:

- die Baugenehmigung,
- die gewerberechtliche Personal- und Anlagengenehmigung (heute als immissionsschutzrechtliche Genehmigung), und
- die wasserrechtliche Genehmigung.

Aus diesen Grundformen haben sich verschiedene Entwicklungen abgespalten. Die Personalgenehmigungen (insbesondere nach der Gewerbeordnung und den gewerberechtlichen Nebengesetzen), die Anlagengenehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzrecht, dem Atomgesetz und dem Gentechnikgesetz und die Produktgenehmigungen zum Beispiel nach dem Arzneimittelgesetz oder dem Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz²⁸⁰. Stellvertretend für die Bereiche Umweltschutz, Verbraucherschutz und Arbeitsschutz soll die Genehmigungsbedürftigkeit und Regelung der Genehmigung im Bundesimmissionsschutzgesetz, im Geräte- und Produktsicherheitsgesetz für Verbraucherprodukte und im Arbeitsschutzgesetz, sowie im Geräte- und Produktsicherheitsgesetz für überwachungsbedürftige Anlagen dargestellt werden.

²⁷⁹ Wahl, in: Dolde, 2001, S. 239; vgl. a. Curtius 2005, S. 35 ff.

²⁸⁰ Allerdings nicht (mehr) nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz vgl. oben Rn. 10f.

4.1.1 Genehmigungen nach dem Verbraucherschutzrecht im Geräte- und Produktsicherheitsgesetz am Beispiel des Inverkehrbringens von Produkten

Das Geräte- und Produktsicherheitsgesetz wurzelt ursprünglich in den §§ 24 ff. GewO, die 1992 im Gerätesicherheitsgesetz aufgegangen sind, und im Produktsicherheitsgesetz. Während das Gerätesicherheitsgesetz auf eine längere Tradition zurückblickt, ist das Produktsicherheitsgesetz erst 1997 in Umsetzung der Produktsicherheitsrichtlinie²⁸¹ erlassen worden. Die novellierte Produktsicherheitsrichtlinie²⁸² spannt ein Sicherheitsnetz für alle Produkte, die nicht einer speziellen Regelung unterliegen. Bleibt das Niveau der speziellen Regelung hinter dem der Produktsicherheitsrichtlinie zurück, gelten die Sicherheitsanforderungen der allgemeinen Richtlinie. Das Gerätesicherheitsgesetz, ursprünglich als Maschinenschutzgesetz²⁸³ erlassen, hatte seinen ersten Anlauf bereits 1928/1929 hinter sich²⁸⁴. An die damals bestehenden Widerstände der Wirtschaft, gegen konkrete Anforderungen an die technische Sicherheit von Maschinen, erinnerte sich der Gesetzgeber wohl und verwies hinsichtlich der gerätebezogenen Anforderungen überwiegend auf schon bestehende Regeln der Technik und auf bestehende Sicherheitsanforderungen in Unfallverhütungsvorschriften und Arbeitsschutzvorschriften. Adressat des Gerätesicherheitsgesetzes war ausschließlich der Hersteller. Erst 1979²⁸⁵ wurde auch der Händler Adressat der gesetzlichen Regelungen. Das seit 1977 bestehende GS-Zeichen wurde auf gesetzliche Grundlage gestellt. In den 80er und 90er Jahren beherrschte der „New Approach“ die europäische und in der Folge die bundesrepublikanische Rechtsetzung. Der New Approach besteht aus den folgenden Hauptelementen²⁸⁶:

²⁸¹ RL 92/59/EG.

²⁸² RL 2001/65/EG.

²⁸³ BGBl. I 1968, 717.

²⁸⁴ Klindt, NVwZ 1999, S. 1178.

²⁸⁵ Gesetz vom 13.8.1979 (BGBl. I, S. 1432).

²⁸⁶ Geiß/Doll, 2005, S. 2; Roßnagel, DVBl 1996, S. 1181ff.

- Festlegung von bindenden grundlegenden Anforderungen, statt Regeln der Technik.
- Die Hersteller entscheiden sich für eine beliebige technische Lösung, die den grundlegenden Anforderungen genügt.
- Festlegung von Konformitätsbewertungsverfahren. Diese Verfahren werden von benannten Stellen auf deren Wirksamkeit hin überprüft.
- Einführung der CE-Kennzeichnung. Mit der CE-Kennzeichnung erklärt der Hersteller, dass das Produkt allen Harmonisierungsbestimmungen, die für das Produkt gelten, entspricht und den anzuwendenden Konformitätsbewertungsverfahren unterzogen wurde.

1992 wurde diesen eben beschriebenen Anforderungen durch eine umfangreiche Novelle Rechnung getragen und zugleich die überwachungsbedürftigen Anlagen aus der Gewerbeordnung in das Gerätesicherheitsgesetz überführt²⁸⁷. Im Jahr 2000 wurde als letzte Änderung des Gerätesicherheitsgesetzes ein organisationsbezogenes Prüfwesen mit zugelassen Überwachungsstellen an Stelle von amtlichen Sachverständigen vorgenommen²⁸⁸.

Das Geräte- und Produktsicherheitsgesetz trat 2004 in Kraft²⁸⁹ und verbindet das Gerätesicherheitsgesetz und das Produktsicherheitsgesetz. Damit wurde einerseits das wenig produktive Nebeneinander von Gerätesicherheitsgesetz und Produktsicherheitsgesetz beendet, andererseits blieb das Recht der überwachungsbedürftigen Anlagen als systemfremder Bestandteil weiter im Geräte- und Produktsicherheitsgesetz, anstatt es in ein Anlagensicherheitsgesetz zu überführen²⁹⁰. Der den Anwendungsbereich definierende Produktbegriff trennt zwischen Technischen Arbeitsmitteln und Verbraucherprodukten (§ 2 Abs. 1 GPSG), weil die umzusetzende Produktsicherheitsrichtli-

²⁸⁷ Gesetz vom 28.8.1992 (BGBl. I, S. 1564).

²⁸⁸ BGBl. I, S. 2048.

²⁸⁹ BGBl. I, S. 2.

²⁹⁰ Dafür plädiert zum Beispiel zu Recht Klindt, NJW 2004, S. 466.

nie 2001/95/EG spezielle Bestimmungen für Verbraucherprodukte vorsieht (§§ 5, 10 Abs. 2 GPSG)

Verbraucherprodukte können Gebrauchsgegenstände und sonstige Produkte sein, wenn sie für den Verbraucher bestimmt sind oder vom Verbraucher vernünftigerweise genutzt werden können (§ 2 Abs. 3 GPSG). Durch diese Definition wird eine große Produktvielfalt abgebildet. Sowohl die Haushalts-, Heimwerker-, Sport-, Freizeit- und Bastelgeräte, Spielzeug und Möbel wie auch Rohstoffe, Abfall zur Verwertung, Lebensmittel, Arzneimittel, Tabakerzeugnisse, Kosmetika oder allgemein chemische Stoffe fallen unter die Definition²⁹¹. Erst die Regelung des § 1 Abs. 3 GPSG nimmt verschiedene Bereiche (zum Beispiel Medizinproduktegesetz, Arzneimittelgesetz, Chemikaliengesetz) vom Geräte- und Produktsicherheitsgesetz aus, soweit die Anforderungen denjenigen des Geräte- und Produktsicherheitsgesetz gleichwertig sind oder darüber hinausgehen.

Durch das Geräte- und Produktsicherheitsgesetz erfahren die Inverkehrbringensregelungen eine deutliche Änderung. Zunächst wird unterschieden zwischen Produkten, die einer Rechtsverordnung nach § 3 Abs. 1 GPSG unterfallen (§ 4 Abs. 1 GPSG) und solchen, die nicht durch Rechtsverordnung geregelt wurden (§ 4 Abs. 2 GPSG).

Gemäß § 4 Abs. 1 GPSG darf die Sicherheit und Gesundheit der Verwender nicht nur durch die Verwendung, die der Inverkehrbringer vorsieht und die übliche Verwendung, die das Produkt ermöglicht, nicht gefährdet werden, sondern muss auch Gefahren bei vorhersehbaren Fehlanwendungen der zu erwartenden Verwender ausschließen. Die Regelung der bestimmungsgemäßen Verwendung (§ 2 Abs. 5 GPSG) ist um diejenige der vorhersehbaren Fehlanwendung (§ 2 Abs. 6 GPSG) ergänzt worden. Sind diese drei Regelungsbereiche in einer harmonisierten Norm ausreichend geregelt, so wird künftig vermutet, dass das Produkt den Anforderungen an Sicherheit und Gesundheit genügt (§ 4 Abs. 1 Satz 2 GPSG). Sind weniger Anforderungen umgesetzt, also nur zum Beispiel die bestimmungs-

²⁹¹ Geiß/Doll 2005, § 2 Rz. 23, 25.

gemäße Verwendung gilt die Vermutungswirkung nur für diesen Bereich.

Das Regelungsmodell harmonisierter Normen bedeutet, dass im „New Approach“ auf europäischer Ebene eine Arbeitsteilung herrscht, die einerseits rechtliche Regelungen der Gesetzgebung zuweist und andererseits technische Regelungen den Normungsorganisationen. Die europäischen Normungsorganisationen CEN und CENELEC erarbeiten technische Vorschriften, die nach Prüfung durch die europäische Kommission als so genannte harmonisierte europäische Normen im Normungsverzeichnis im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft aufgenommen und in nationale Normen überführt werden. Ist dies geschehen geht das EG-Recht davon aus, dass mit der Einhaltung der harmonisierten Norm die grundlegenden Anforderungen einer Richtlinie eingehalten sind. Diese Rechtsregel hat den Charakter einer (widerleglichen) Beweisvermutung²⁹². Das Konzept ähnelt dem Ansatz des Bundesverwaltungsgerichts zu Normen und technischen Standards, diese seien „antizipierte Sachverständigengutachten“²⁹³.

Ein Produkt, das nicht dem harmonisierten Bereich unterfällt, wird künftig materiell den gleichen Anforderungen unterworfen, wie im harmonisierten Bereich. Bei der Beurteilung, ob ein Produkt bei bestimmungsgemäßer Verwendung oder vorhersehbarer Fehlanwendung Sicherheit und Gesundheit von Verwendern oder Dritten nicht gefährdet (§ 4 Abs. 2 Satz 1 GPSG), werden künftig folgende Aspekte berücksichtigt:

- „Eigenschaften des Produktes, einschließlich Zusammensetzung, Verpackung, der Anleitung für seinen Zusammenbau, der Installation, der Wartung und der Gebrauchsdauer,
- seine Einwirkungen auf andere Produkte, wenn die Verwendung mit anderen Produkten zu erwarten ist,
- seine Darbietung, Aufmachung im Handel, Kennzeichnung, Warnhinweise, Gebrauchs- und Bedienungsanleitung und Angaben für seine Beseitigung sowie alle sonstigen produktbezogenen Angaben und Informationen,

²⁹² Vgl. zum Ganzen Klindt, Die Berufsgenossenschaft 2004, S. 24.

²⁹³ BVerwGE 55, S. 250ff, 256.

- die Gruppen von Verwendern, die bei der Verwendung des Produktes einer größeren Gefahr ausgesetzt sind als andere.“²⁹⁴

Dieser Katalog übernimmt wesentliche Teile der Definition eines sicheren Produktes gemäß Artikel 2 Buchstabe b ProdSRL²⁹⁵, also die Prüfpunkte für eine Anerkennung als harmonisierte Norm. Im Übrigen wird ein ähnliches Verfahren für eine Beweisvermutung nationaler Normen wie auf europäischer Ebene gewählt²⁹⁶. Soweit der Ausschuss für technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte (§ 13 GPSG) technische Normen im Bundesanzeiger bekannt gemacht hat, gilt die Vermutung rechtskonformer Sicherheit.

Über die eben geschilderten Anforderungen hinaus, muss für Verbraucherprodukte durch den Hersteller, seinen Bevollmächtigten oder den Einführer vor dem Inverkehrbringen sichergestellt werden²⁹⁷, dass

- der Verbraucher durch eine Bedienungs-, Gebrauchsanleitung, ein Handbuch, ein Merkblatt, eine Broschüre oder ein Prospekt über nicht vorhersehbare Gefahren informiert wird,
- anonyme Produkte, also ohne Angabe des Herstellers, Bevollmächtigten oder Einführers, nicht in den Verkehr gebracht werden und eine eindeutige Identifizierung des Produktes (z.B. Seriennummer) gewährleistet ist,
- Vorkehrungen getroffen wurden, um die Verbraucher vor einem gefährlichen Produkt zu schützen. Insbesondere Rücknahme, Warnung und Rückruf müssen gewährleistet sein,

Mit der CE-Kennzeichnung gemäß § 6 GPSG erklärt der Hersteller, dass alle harmonisierten Vorschriften und anzuwendenden Konformitätsbewertungsverfahren für das betreffende Erzeugnis erfüllt sind bzw. beachtet wurden. Privater Sachvers-

²⁹⁴ § 4 Abs. 2 Nr. 1 – 4 GPSG.

²⁹⁵ RL 2001/95/EG, ABIEG Nr. L 011 vom 15. 01. 2002, S. 4.

²⁹⁶ § 4 Abs. 2 Satz 3 und 4 GPSG.

²⁹⁷ § 5 Abs. 1 Buchst. a bis c GPSG.

tand kann jederzeit eingeschaltet werden, um die Gefahrenanalyse und Risikobewertung durchzuführen. Privater Sachverständiger muss eingeschaltet werden, wenn die einzelnen zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz erlassenen Verordnungen dies fordern. Grundlage für die Einschaltung privaten Sachverständigen ist auf europäischer Ebene der so genannte Modulbeschluss über die zu verwendenden Module für die verschiedenen Phasen der Konformitätsbewertung²⁹⁸. Dabei werden regelmäßig mehrere Typen der Einschaltung privaten Sachverständigen unterschieden. Es existieren 8 Grundmodule zur Konformitätsbewertung, die auf das Entwurfs- und Konstruktionsstadium (Stufe 1) und/oder dem Produktionsstadium (Stufe 2) angewandt werden²⁹⁹.

Der Inverkehrbringer hat zum Beispiel in der 9. GPGSV zu bestätigen³⁰⁰,

- dass die Sicherheitsanforderungen eingehalten sind,
- dass das Verfahren der EG-Konformitätserklärung oder der EG-Baumusterprüfung eingehalten sind, und
- dass die Verpflichtungen gegenüber der beauftragten Stelle eingehalten sind.

Im Verfahren der EG-Konformitätserklärung erklärt der Hersteller oder Einführer, dass alle einschlägigen Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen eingehalten werden. Im Verfahren der EG-Baumusterprüfung erklärt die gemeldete Stelle, dass die Bauart des betreffenden Artikels mit den einschlägigen Bestimmungen übereinstimmt. Eine EG-Baumusterprüfung findet statt, wenn für ein sicherheitsrelevantes Produkt³⁰¹ einschlägige Normen nicht existieren oder wenn von ihnen abgewichen werden soll (Art. 8 Abs. 2 lit. b) RL 98/37/EG). Wird das sicherheitsrelevante Produkt nach den existierenden Sicherheits-

²⁹⁸ RL 94/683/EWG.

²⁹⁹ Vgl. nachfolgende Übersicht in Tabelle 9.

³⁰⁰ Vgl. zum Beispiel § 3 Abs. 1 Nr. 1-3 9. GPSGV.

³⁰¹ Diese werden in Katalogen zusammengefasst vgl. zum Beispiel Anhang IV RL 2006/42/EG.

regeln hergestellt, wird eine Prüfung auf einem dreifach unterschiedenen Niveau vorgenommen (Art. 8 Abs. 2 lit. c) RL 98/37/EG).

Modul		Stufe	Angabe der zugelassenen Stelle
A	Interne Fertigungskontrolle	1 und 2	Nein
B	EG-Baumusterprüfung	1	Nein
C	Konformität mit der Bauart	2	Nein
D	Qualitätssicherung Produktion	2	Ja
E	Qualitätssicherung Produkt	2	Ja
F	Prüfung der Produkte	2	Ja
G	Einzelprüfung	1 und 2	Ja
H	Umfassende Qualitätssicherung	1 und 2	Ja

Tabelle 9: Übersicht über die Grundmodule zur Konformitätsbewertung³⁰²

In der ersten Stufe werden lediglich die für eine EG-Baumusterprüfung erforderlichen Unterlagen zusammengestellt und der gemeldeten Stelle übermittelt (formelle Vorlage). Auf der zweiten Stufe werden die vorgelegten Unterlagen daraufhin überprüft, ob die einschlägigen Normen korrekt angewandt wurden (formelle Prüfung). Auf der dritten Stufe wird ein Modell des Produktes einer Prüfung unterzogen (materielle Prüfung). In den verschiedenen Verordnungen zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz werden die eben beschriebenen Prüfungen auch nur teilweise vorgeschrieben³⁰³. Somit ergibt sich ein durchaus

³⁰² Aus Geiß/Doll 2005, § 6 Rz. 8; vgl. dort auch Schaubild 12 (Rz. 9) und weitere Erläuterungen zu den einzelnen Modulen (Rz. 9 ff.).

³⁰³ So ist zum Beispiel gemäß § 3 Abs. 1 1. GPGSV lediglich eine Erklärung des Herstellers zur Konformität mit den Sicherheitsanforderungen

unterschiedliches Niveau der Eröffnungskontrolle, das durch risikoorientierte Überlegungen nicht überzeugend gerechtfertigt werden kann.

Für die Anerkennung der zugelassenen wie auch der GS-Stellen sind die Bundesländer zuständig (§ 11 Abs. 1 und 2 GPSG). Diese haben durch Staatsvertrag die Durchführung des Anerkennungsverfahrens auf die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik beim Bayerischen Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz übertragen. Für die Anerkennung muss geprüft werden, ob die Voraussetzungen der Rechtsverordnung gemäß § 3 Abs. 3 GPSG eingehalten sind. Da zurzeit noch keine Rechtsverordnung gemäß § 3 Abs. 3 GPSG erlassen wurde, gilt die Übergangsregelung des § 21 Abs. 1 GPSG. Danach ist ein Akkreditierungsverfahren gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 und 3 GSG in der bis zum 31.12.2000 geltenden Fassung durchzuführen. Die allgemeinen Anforderungen nach Gerätesicherheitsgesetz sind (§ 9 Abs. 2 Satz 2 GSG):

- die Unabhängigkeit der Stelle,
- die Verfügbarkeit der erforderlichen Organisationsstruktur, des erforderlichen Personals und der erforderlichen Mittel und Ausrüstungen,
- eine ausreichende technische Kompetenz und berufliche Erfahrung,
- das Bestehen einer Haftpflichtversicherung,
- die Wahrung der im Rahmen der Prüfung bekannt gewordenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, sowie
- die Einhaltung der vorgeschriebenen Verfahren.

und eine im Wesentlichen formelle Prüfung der Fertigungskontrolle erforderlich. Gemäß § 3 Abs. 1 2. GPGSV ist entweder eine Erklärung des Herstellers nötig, dass das Spielzeug entsprechend den harmonisierten Normen hergestellt wurde, oder einer Erklärung, dass das Spielzeug mit einem Baumuster übereinstimmt.

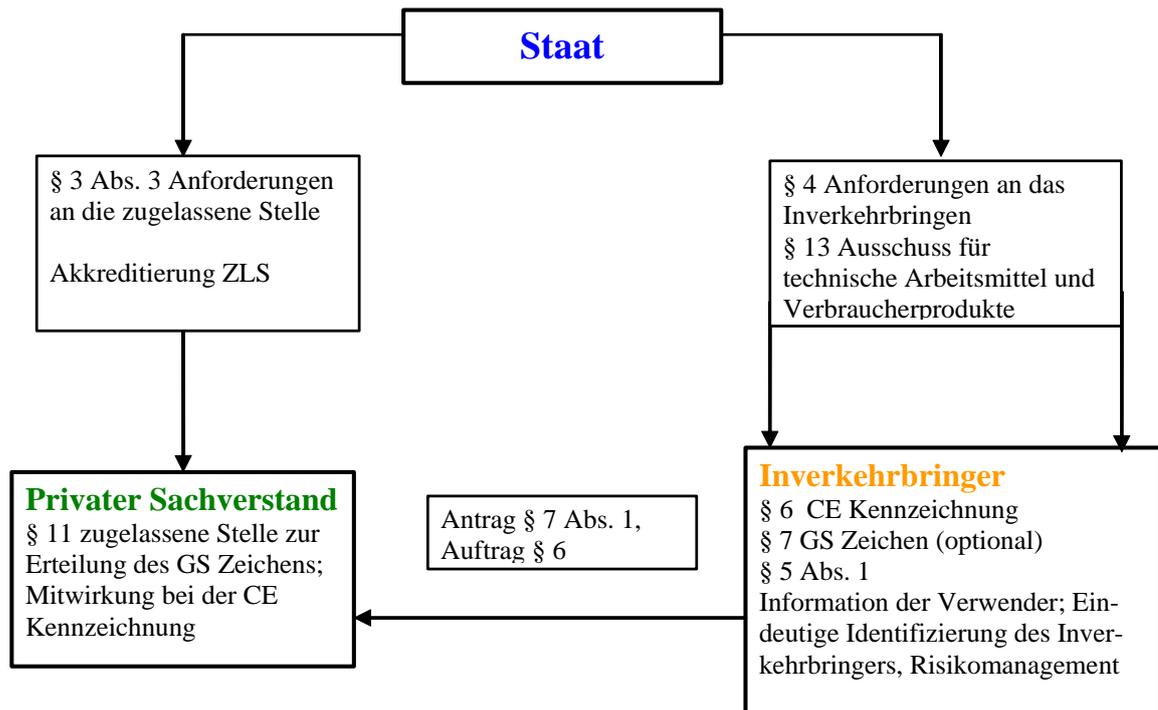


Abbildung 11: Inverkehrbringen von Verbraucherprodukten³⁰⁴

Freiwillig darf das GS-Zeichen gemäß § 7 GPSG auf technische Arbeitsmittel und verwendungsfertige Gebrauchsgegenstände angebracht werden. Kompliziert wird die Vergabe des GS-Zeichens, weil nicht der gesamte Regelungsbereich des Geräte- und Produktsicherheitsgesetz umfasst wird. Sonstige Produkte (Medizinprodukte, Chemikalien etc.) und Ersatzteile fallen nicht unter § 7 GPSG. Die Erteilung des GS-Zeichens ist nach bekanntem Muster geregelt. Die Erteilung des GS-Zeichens setzt einen Antrag des Herstellers an die GS-Stelle gemäß § 11 Abs. 2 GPSG voraus. Es muss der Nachweis der Übereinstimmung mit den Anforderungen des § 4 Abs. 1 bis 3 und anderen einschlägigen Rechtsvorschriften belegt werden. Darüber ist hinaus muss der Nachweis vorliegen, dass die Serienfertigung des Produktes jederzeit nach den Merkmalen des Prüflings möglich ist. Die Zuerkennung des GS-Zeichens ist auf 5 Jahre befristet.

Insgesamt leidet das Konzept der Eröffnungskontrolle im Verbraucherschutz an dessen mangelnder Effektivität³⁰⁵ und Effi-

³⁰⁴ Übersichten in Anlehnung an Koch 1998b.

³⁰⁵ Vgl. oben Kapitel 3.4.3

zienz. Dies liegt zum einen an der mangelnden personellen Ausstattung der Nachmarktkontrolle, die eine viel zu geringe Stichprobe zur Folge hat, und zum anderen an der mangelnden Qualität der privaten Einschaltung bei der Eröffnungskontrolle, die dazu führt, dass eine große Zahl an mangelhaften Produkten in den Verkehr kommt.

4.1.2 Genehmigungen nach dem Umweltschutzrecht

Für das Umweltschutzrecht prägend ist immer noch das Bundesimmissionsschutzgesetz. Es entstand im Wesentlichen aus den Regelungen zu den überwachungsbedürftigen Anlagen, die ihren Ausgangspunkt im 19. Jahrhundert in der Gewerbeordnung hatten. Die beiden Rechtsbereiche haben sich allerdings hinsichtlich der Eröffnungskontrolle deutlich auseinander entwickelt. Auf der einen Seite findet im Bundesimmissionsschutzgesetz überwiegend staatliche Kontrolle statt(4.1.2.1). Auf der anderen Seite ist bei den überwachungsbedürftigen Anlagen nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz überwiegend private Fremdaufsicht festzustellen (4.1.2.2).

4.1.1.1 Immissionsschutz

Ausgangspunkt des öffentlichen Immissionsschutzrechts ist das Recht der gewerblichen Immissionen in der Preussischen Allgemeinen Gewerbeordnung von 1845 (§§ 26 ff. GewO). Diese Regelungen wurden in die Gewerbeordnung von 1869 übernommen und galten im Wesentlichen bis zum Entstehen des Bundesimmissionsschutzgesetzes 1974. Das Immissionsschutzrecht hat jedoch fast ebenso lange einen zivilrechtlichen Arm. Gemäß §§ 906, 1004 BGB kann der Grundstückseigentümer die von einem anderen Grundstück ausgehenden Wirkungen auf das eigene Grundstück abwehren. Dieses Recht gilt allerdings nicht unbeschränkt. Nur wesentliche Beeinträchtigungen sind abwehrfähig. Diese Regelung bildet eine Grundlage auch für den öffentlich-rechtlichen Immissionsschutz. Es gibt kein absolutes Immissionsverbot, sondern nur ein relatives. Das Anlagengenehmigungsrecht wurde aus dem Gewerberecht herausgelöst und im Laufe der Zeit um einen produkt-, ver-

kehr- und gebietsbezogenen Immissionsschutz ergänzt. Der Weg vom Gefahrenabwehrrecht zu einem Zuteilungsrecht für Umweltgüter scheint vorgezeichnet zu sein³⁰⁶ und findet seinen vorläufigen Höhepunkt im Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz aus 2004.

Der anlagenbezogene Immissionsschutz ist im zweiten Teil des Bundesimmissionsschutzgesetzes geregelt. Es wird zwischen genehmigungsbedürftigen und nichtgenehmigungsbedürftigen Anlagen getrennt. Genehmigungsbedürftige Anlagen sind durch die 4. Bundesimmissionsschutzverordnung festgelegt. Das in § 19 BImSchG normierte vereinfachte Verfahren³⁰⁷ wird auf Anlagen angewandt, die in der Spalte 2 der 4. BImSchV aufgeführt werden, im übrigen gilt das förmliche Verfahren gemäß § 10 BImSchG³⁰⁸.

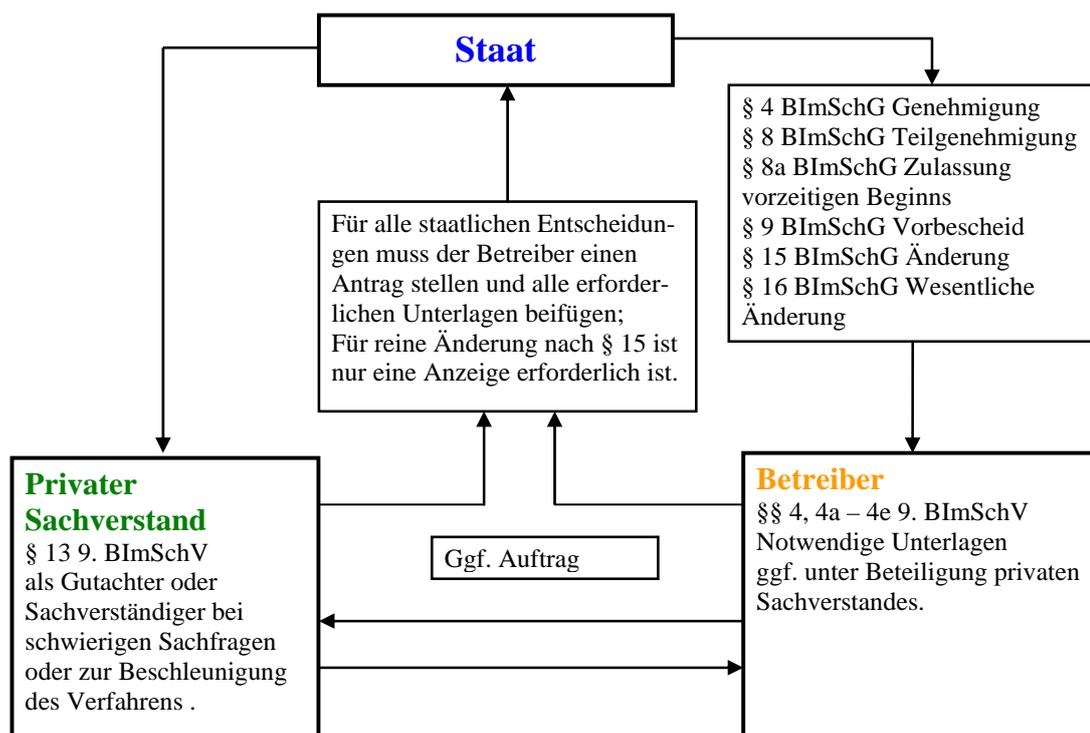


Abbildung 12: Genehmigungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz

³⁰⁶ Kloepfer 1998 § 14 Rz. 32.

³⁰⁷ Vgl. dazu Roßnagel, in: Koch/Scheuing/Pache (Hrsg.), GK BImSchG, § 19.

³⁰⁸ Vgl. dazu im einzelnen Roßnagel, in: Koch/Scheuing/Pache (Hrsg.), GK-BImSchG, § 10.

Der Genehmigungspflicht unterliegt die Errichtung und der Betrieb neuer Anlagen (§ 4 Abs. 1 S. 1 BImSchG) und die wesentliche Änderung von genehmigungsbedürftigen Anlagen (§ 16 BImSchG). Jede Änderung einer genehmigungsbedürftigen Anlage, die Auswirkungen auf die Schutzgüter gemäß § 1 BImSchG haben kann, ist der zuständigen Behörde anzuzeigen, damit sie prüfen kann, ob die Änderung einer Genehmigung bedarf. Mit den §§ 8 und 9 BImSchG wurde 1985 die Möglichkeit von Teilgenehmigungen und Vorbescheiden zugelassen. 1996 wurde mit § 8a BImSchG weiter die Möglichkeit der Zulassung des vorzeitigen Beginns ermöglicht³⁰⁹. Vorbescheid, Teilgenehmigung und Zulassung des vorzeitigen Beginns sollen, ähnlich wie im Baurecht, den Entscheidungsprozeß zeitlich und inhaltlich stufen. Das Genehmigungsverfahren findet seine gesetzliche Grundlage in § 10 BImSchG und seine wesentlichen Regelungen in der 9. Bundesimmissionsschutzverordnung. Dem Genehmigungsantrag sind die prüfungsfähigen Unterlagen beizufügen (§ 10 Abs. 1 BImSchG i.V.m. §§ 4a-4e 9.BImSchV). Regelmäßig findet eine Antragsberatung statt (§ 1 Abs. 2 9. BImSchV). Die vollständigen Unterlagen werden öffentlich bekannt gemacht und einen Monat öffentlich ausgelegt (§ 10 Abs. 3 BImSchG). Bis zwei Wochen nach Ende der Auslegungsfrist können von jedermann Einwendungen gegen das Vorhaben vorgebracht werden. Die Einwendungen werden im Erörterungstermin gemeinsam von der Behörde, dem Antragsteller und den Einwendern erörtert (§ 10 Abs. 6 BImSchG). Für Aufgabenbereiche, die durch das Vorhaben berührt werden, aber in der Zuständigkeit anderer Behörden liegen, werden Stellungnahmen dieser Behörden eingeholt (§10 Abs. 5 BImSchG). Soweit nötig werden Sachverständigengutachten zur Prüfung der Genehmigungsvorraussetzungen eingeholt³¹⁰ (§ 13 Abs. 1 S. 1 9. BImSchV). Soweit eine Sicherheitsanalyse gemäß 12. Bundesimmissionsschutzverordnung (Störfallverordnung) vorzule-

³⁰⁹ Eine entsprechende Regelung war der § 15a BImSchG a.F. und beschränkte sich nur auf Änderungsgenehmigungen.

³¹⁰ Vgl. detailliert Roßnagel, in: Koch/Scheuing/Pache (Hrsg.), GK-BImSchG, § 10 Rz. 429 ff;

gen ist, ist die Beauftragung von Sachverständigen regelmäßig notwendig (§ 13 Abs.1 S.3 9. BImSchV).

Im vereinfachten Verfahren entfallen insbesondere Auslegung, öffentliche Bekanntmachung und förmliches Einwendungsverfahren.

4.1.1.2 Überwachungsbedürftige Anlagen

Hinter die Regelungen des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes zum Inverkehrbringen von Produkten hat der Gesetzgeber etwas unsystematisch den fünften Abschnitt: Überwachungsbedürftige Anlagen, gesetzt. Die ursprünglichen Regelungen des Gerätesicherheitsgesetzes wurden ohne Änderung in das Geräte- und Produktsicherheitsgesetz überführt. In § 14 GPSG wird die Bundesregierung ermächtigt Bestimmungen zu erlassen, die für die Überwachung der in § 2 Abs. 7 GPSG genannten Anlagen erforderlich sind. Inhalt einer solchen Rechtsverordnung können Regelungen:

- zur Anzeige der Errichtung und Änderung von Anlagen und zur Vorlage von Unterlagen bei der Anzeige (Nr. 1)
- zu Erlaubnispflichten (Nr. 2)
- zu Bauartzulassungen (Nr. 2a)
- zu Beschaffenheits- und Verhaltenanforderungen (Nr. 3), sowie
- zu Prüfpflichten (Nr. 4) sein.

Vor Inkrafttreten der Betriebssicherheitsverordnung 2002 wurden für alle in § 2 Abs. 7 GPSG genannten Anlagen eigenständige Verordnungen auf der Grundlage von § 11 Abs. 2 GSG erlassen. Diese speziellen Verordnungen wurden insgesamt in die Betriebssicherheitsverordnung überführt und zum 1.1.2003 aufgehoben. Seitdem ist die Betriebssicherheitsverordnung die zentrale auf § 14 Abs. 1 GPSG gestützte Verordnung, die den innerbetrieblichen Einsatz sowie die Errichtung und den Betrieb überwachungsbedürftiger Anlagen regelt.

Die zentralen Vorschriften für den Betreiber überwachungsbedürftiger Anlagen sind die §§ 13 und 14 BetrSichV. Danach ist gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BetrSichV für

- besondere Dampfkesselanlagen,
- Füllanlagen mit einer Füllkapazität von mehr als 10 Kilogramm je Stunde,
- Anlagen für leichtentzündliche oder hochentzündliche Flüssigkeiten, und
- Flugfeldbetankungsanlagen für entzündliche Flüssigkeiten

die Montage, die Installation, der Betrieb, die wesentliche Veränderung und Änderungen der Bauart und der Betriebsweise, welche die Anlagensicherheit beeinflussen, erlaubnispflichtig.

Die notwendigen Unterlagen zur Beurteilung der Anlage sind mit einem Gutachten einer zugelassenen Überwachungsstelle einzureichen (§ 13 Abs. 2 BetrSichV). Die gutachterliche Äußerung hat zu bestätigen, dass die Aufstellung, Bauart und Betriebsweise der erlaubnispflichtigen Anlage den Anforderungen der Betriebssicherheitsverordnung entspricht. Weitere Regelungen entsprechen dem Muster des Bundesimmissionsschutzgesetzes. Innerhalb von drei Monaten ist über den Antrag zu entscheiden. Die Erlaubnis gilt als erteilt, wenn die zuständige Behörde nach Ablauf der Frist, die Montage und Installation nicht untersagt (§ 13 Abs. 4 BetrSichV).

Alle überwachungsbedürftigen Anlagen dürfen erstmalig und nach wesentlichen Veränderungen erst in Betrieb genommen werden, wenn die Anlage durch eine zugelassene Überwachungsstelle freigegeben wurde (§ 14 Abs.1 BetrSichV) und die Anlage den Anforderungen einer Verordnung nach § 3 Abs.1 GPSG oder ,soweit keine solche Verordnung besteht, dem Stand der Technik entspricht (§ 12 Abs. 2 BetrSichV).

Für die erlaubnispflichtigen Anlagen, auch soweit die Qualifizierungen nicht erreicht werden, gilt, dass eine Überprüfung nach einer Änderung nur nötig ist, wenn der Betrieb oder die Bauart durch die Änderung beeinflusst wird (§ 14 Abs. 2 BetrSichV).

Von diesen grundsätzlichen Regelungen gibt es eine Reihe von speziellen Rückausnahmen (§ 14 Abs. 4 bis 7 BetrSichV). Geänderte überwachungsbedürftige Anlagen müssen hinsichtlich der geänderten Teile dem Stand der Technik entsprechen, wenn sie wieder in Betrieb genommen werden sollen (§ 12 Abs. 2 Satz 2 BetrSichV).

Der überwiegende Teil der Prüfungen der überwachungsbedürftigen Anlagen wird von zugelassenen Überwachungsstellen vorgenommen, teilweise können (einfachere) Prüfungen durch weniger qualifizierte, befähigte Personen durchgeführt werden (§ 14 Abs.3 BetrSichV).

Die Überwachungsstellen müssen drei Anforderungskomplexen genügen. Nach Landesrecht (§ 17 Abs. 4 GPSG) können Einzelheiten des Akkreditierungsverfahrens (Nr. 1), weitere Voraussetzungen für die Benennung (Nr. 2) und die Erfassung der überwachungsbedürftigen Anlagen (Nr. 3) geregelt werden. Die allgemeinen Anforderungen für Überwachungsstellen nach § 17 Abs. 5 GPSG sind zu erfüllen. Sie bestehen aus der Gewährleistung

- der Unabhängigkeit der Überwachungsstelle (Nr. 1),
- der Verfügbarkeit angemessener Ressourcen, wie Organisation, Personal und Sachmittel (Nr. 2),
- ausreichender technischer Kompetenz und Berufserfahrung (Nr. 3),
- des Bestehens einer Haftpflichtversicherung (Nr. 4),
- der Wahrung des Datenschutzes (Nr. 5),
- der Einhaltung der vorgeschriebenen Verfahren (Nr. 6),
- eines Erfahrungsaustausches über die gewonnenen Prüfungserkenntnisse (Nr. 7), und
- der Zusammenarbeit mit den anderen Überwachungsstellen (Nr. 8).

Schließlich sind die besonderen Anforderungen für Überwachungsstellen gemäß § 21 BetrSichV zu erfüllen. Danach ist es erforderlich, dass

Eröffnungskontrolle

- die Deckungssumme der Haftpflichtversicherung mindestens zweieinhalb Millionen Euro beträgt (Nr. 1),
- mindestens die Prüfung der überwachungsbedürftigen Anlagen nach § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr.1, Nr. 2 oder Nr. 3 BetrSichV vorgenommen werden kann (Nr. 2),
- die Organisationsstruktur gewährleistet, dass die Geschäftsleitung die Gesamtverantwortung für die Prüftätigkeit hat (Nr. 3),
- ein Qualitätssicherungssystem mit regelmäßiger interner Auditierung besteht (Nr. 4),
- die Unparteilichkeit der prüfenden Personen gewährleistet wird (Nr. 5), und
- die Prüfvergütung nicht von der Anzahl der Prüfungen und deren Ergebnissen abhängig gemacht wird (Nr. 6).

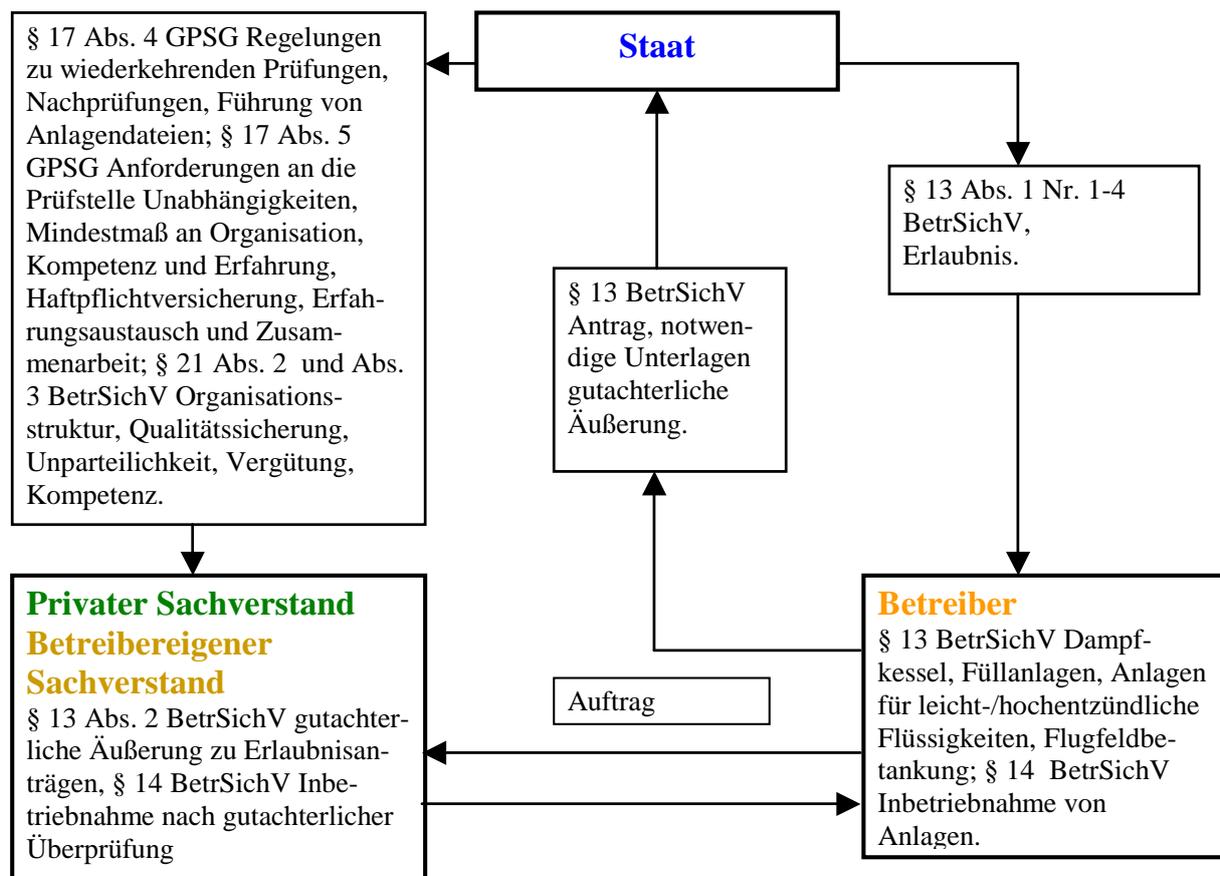


Abbildung 13: Erlaubnis für überwachungsbedürftige Anlagen

Neben die privaten, zugelassenen Prüfstellen gemäß § 17 Abs. 5 Satz 2 GPSG treten die betreibereigenen Prüfstellen gemäß § 17 Abs. 5 Satz 3 GPSG³¹¹. Betreibereigene Prüfstellen werden zugelassen, wenn sie die Voraussetzungen des § 21 Absatz 2 Nr. 3 bis 6 BetrSichV erfüllen und darüber hinaus (§ 21 Abs. 3 Satz 1 BetrSichV),

- eine betreibereigene Prüfstelle angezeigt ist (§ 21 Abs. 3 Satz 1 2. Halbsatz BetrSichV),
- die Prüfstelle organisatorisch abgrenzbar ist (Nr. 1),
- die Unparteilichkeit der Prüfstelle sichergestellt und belegt ist (Nr. 2),
- außer der Prüftätigkeit keine weitere Funktion für die Überwachungsbedürftigen Anlagen wahrgenommen wird (Nr. 3),
- keine Tätigkeit ausüben, die Zweifel an der Unabhängigkeit der Beurteilung und ihrer Zuverlässigkeit aufkommen lassen (Nr. 4), und
- nur für das Unternehmen arbeiten, der sie angehören (Nr. 5).

Die Eröffnungskontrolle nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz und dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz in Verbindung mit der Betriebssicherheitsverordnung unterscheiden sich deutlich. Auf der einen Seite trägt der Staat die volle Verantwortung für die Eröffnungskontrolle, auf der anderen Seite trägt der Staat nur die Verantwortung für eine Rahmenerlaubnis, über die nach Vorlage einer gutachterlichen Äußerung, durch den Privaten Sachverstand entschieden wird. Die Inbetriebnahme der Anlagen (Detailprüfung) wird durch Private Dritte freigegeben. Die Tätigkeit der Privaten Dritten ist umfassend und detailliert geregelt.

³¹¹ Vgl. zu Übersichten von zugelassenen Prüfstellen

http://www.baua.de/de/Geraete-und-Produktsicherheit/Pruefstellen-verzeichnisse/zugelassene-Ueberwachungsstellen/Zugelassene-Ueberwachungsstellen.html__nnn=true (30.05.2007)

4.1.2 Genehmigungen im Arbeitsschutzrecht

In rechtlicher Hinsicht gliedert sich das Recht des Arbeitsschutzes unter dem Dach des Grundgesetzes zunächst in einen privatrechtlichen und einen öffentlich-rechtlichen Strang. In verfassungsrechtlicher Hinsicht leitet sich der Arbeitsschutz aus der garantierten Menschenwürde, dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, aus dem Recht der Unverletzlichkeit der Freiheit der Person und dem Sozialstaatsgebot ab (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 und 20 Abs. 1 GG). Den Arbeitgeber trifft die verfassungsrechtliche Schutzpflicht in Bezug auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Dieser Schutzpflicht kann im öffentlich-rechtlichen oder im privatrechtlichen System, durch die Ausgestaltung einer geeigneten Organisation und ein entsprechendes Verfahren, genügt werden³¹². In Bezug auf die Zielsetzung des Arbeitsschutzes, ergibt sich aus dieser verfassungsrechtlichen Wurzel die Einheit vom öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Arbeitsschutz.

Das öffentlich-rechtliche Arbeitsschutzrecht hat sich etwa Mitte der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts in zwei Strängen entwickelt, dem öffentlich-rechtlichen, staatlichen Arbeitsschutzrecht und dem öffentlich-rechtlichen, autonomen Arbeitsschutzrecht. Das staatliche Arbeitsschutzrecht umfasst Gesetze wie das Arbeitsschutzgesetz, Arbeitszeitgesetz, Arbeitssicherheitsgesetz, Jugendarbeitsschutzgesetz oder das Mutterschutzgesetz. Auf diesen gesetzlichen Grundlagen ergangene Rechtsverordnungen, wie zum Beispiel die Arbeitsstättenverordnung, die Bildschirmarbeitsplatzverordnung oder die Gefahrstoffverordnung.

Das öffentlich-rechtliche autonome Arbeitsschutzrecht hat seine Grundlage in den §§ 15, 16 SGB VII. Auf dieser Grundlage erlassen die Berufsgenossenschaften für ihre Mitgliedsunternehmen und die dort Beschäftigten verbindliche Unfallverhütungsvorschriften.

In privatrechtlicher Hinsicht verpflichtet § 618 BGB den Arbeitgeber, für einen ausreichenden Arbeitsschutz zu sorgen. Diese Pflicht ist nicht abdingbar (§ 619 BGB) und gilt für Aufträge

³¹² BVerfGE 53, 30, 65.

und Werkverträge entsprechend³¹³. Das individuelle Arbeitsschutzrecht wird durch kollektive Regelungen (Tarifverträge, Betriebsvereinbarungen) ergänzt oder verändert.

Das Arbeitsschutzrecht kann weiter durch eine Betrachtung der Ziele und Zweckbestimmungen von Gesetzen in ein soziales und ein technisches Arbeitsschutzrecht unterschieden werden. Zum sozialen Arbeitsschutzrecht gehören das Arbeitsschutzgesetz, das Jugendarbeitsschutzgesetz oder das Mutterschutzgesetz.

Technisch orientiert sind die Strahlenschutzverordnung, die Röntgenverordnung, die Betriebssicherheitsverordnung oder die Gefahrstoffverordnung.

Das technische Arbeitsschutzrecht lässt sich wiederum in einen betriebsbezogenen und einen stoffbezogenen Bereich trennen.

Das betriebsbezogene Arbeitsschutzrecht umfasst Regelungen zu allgemeinen Grundpflichten (Arbeitsschutzgesetz, Arbeitssicherheitsgesetz), Regelungen zu Arbeitsplätzen, Arbeitsmitteln und Arbeitsumgebung (Arbeitsstättenverordnung, Bildschirmarbeitsplatzverordnung, Baustellenverordnung) und Regelungen zum Umgang mit gefährlichen Stoffen (Strahlenschutzverordnung, Röntgenverordnung, Gentechniksicherheitsverordnung).

Als zweiter Komplex des technischen Arbeitsschutzrechts hat sich das (vorgelagerte) produktbezogene Arbeitsschutzrecht herausgebildet. Es umfasst hauptsächlich Verpflichtungen von Herstellern, Importeuren und Händlern, die technische Erzeugnisse, Gefahrstoffe oder überwachungsbedürftige Anlagen in den Verkehr bringen. Rechtsgrundlagen sind das Geräte- und Produktsicherheitsgesetz und das Chemikaliengesetz mit der Gefahrstoffverordnung.

Das klassische Arbeitsschutzrecht kennt keine obligatorische Eröffnungskontrolle bzw. Änderungskontrolle. Im Arbeitsschutzrecht werden dem Arbeitgeber Pflichten auferlegt, deren Einhaltung im Rahmen der begleitenden Kontrolle geprüft wird (zum Beispiel §§ 5 und 6 ArbSchG, § 4 BildscharbV, § 2

³¹³ Palandt/Weidenkaff 2005 § 618 Rz. 2.

LasthandhabV, § 5 BaustellV). Eine vorherige Genehmigung oder Anzeige ist nicht erforderlich.

Vom Normalbild im Arbeitsschutzrecht kann in der Regel abgewichen werden, wenn gleichwertige Maßnahmen ergriffen werden (§ 3 Abs. 3 Nr. 1 ArbStättV) und in jüngerer Zeit, wenn die Durchführung einer Vorschrift eine unverhältnismäßige Härte bedeuten würde und eine Abweichung mit dem Schutz der Beschäftigten zu vereinbaren ist (zum Beispiel § 20 Abs. 1 GefStoffV). Für den Fall der Überprüfung müssen Unterlagen vorhanden sein, die eine Abweichung plausibel machen.

Im Arbeitsschutz findet keine Eröffnungskontrolle statt. Anzeigepflichten, zum Beispiel nach § 2 Abs. 2 BaustellV, sind die Ausnahme. Dennoch scheinen durch diese Vorgehensweise positive Aufsichtsergebnisse, mit fallenden Zahlen tödlicher und schwerer Unfälle, zustande zu kommen³¹⁴. In der Vergangenheit war der personelle Einsatz im Arbeitsschutz verglichen mit dem Verbraucherschutz und auch mit dem Umweltschutz allerdings auch deutlich größer. Lediglich die Zahl der Anzeigen eines Verdachts auf eine Berufskrankheit und die anerkannten Berufskrankheiten trüben das Bild. Ein offenes Feld sind auch die „neuen“ Belastungen (Stress, Mobbing, Suchtmittelmissbrauch).

4.1.3 Fazit

Ein systematischer Arbeitsschutz der auch komplexe Belastungen berücksichtigt, die erst späte Auswirkungen zeigen, wird auf eine ausgeprägte Eröffnungskontrolle nicht verzichten können. Ähnliches gilt für den Umweltschutz und den Verbraucherschutz. Alle Regelungsgegenstände erstrecken sich mehr oder weniger auf komplexe Sachverhalte³¹⁵, die nicht auf Anhieb zu durchschauen sind. Nur eine systematische Auseinandersetzung mit risikoreichen Tätigkeiten auf Seiten der Arbeitgeber, Anlagenbetreiber und Inverkehrbringer schafft die Basis

³¹⁴ Vgl. Kapitel 3.4.1

³¹⁵ Zum Zusammenhang von Intervention und Komplexität vgl. Kapitel 2.1.4

für ein verbessertes Umgehen mit Risiken. Ohne von außen gesetzte Pflichten entsteht allerdings kein ausreichender Anreiz sich mit den „unproduktiven“ und komplexen Sachverhalten des Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutzes zu beschäftigen³¹⁶. Jedoch erzeugen gerade solche Pflichten große Widerstände, weil die gesetzlichen Anordnungen nicht die Interessen der Betroffenen an einer schnellen, unkomplizierten Regelung aufnehmen. Auf der anderen Seite sind aber auch Behörden oft von der Vielfältigkeit der technischen Sachverhalte überfordert, so dass ein stärkerer und erleichterter, beziehungsweise obligatorischer Einsatz privaten Sachverständigen hilfreich wäre. Dies gilt umso mehr, nachdem fast der gesamte Vollzug in den letzten Jahren unter dem Diktat der Einsparung einen gravierenden Personalabbau hinter sich hat. Es fehlen immer mehr Spezialisten. Die Voraussetzungen des Tätigwerdens von privatem Sachverständigen sind allerdings qualitativ anspruchsvoll und umfassend zu regeln.

4.2 Alternative Konzepte der Eröffnungskontrolle

Die eben dargestellten exemplarischen Modelle der Eröffnungskontrolle stellen eine große Spannbreite hinsichtlich der Intensität der Eigenverantwortung der Betreiber, der Beteiligung Privater Dritter und der Verantwortung des Staates dar. In einem ersten Schritt sollen Konzepte dargestellt werden, die dieses Verhältnis von Betreibern, Privaten Dritten und Staat verändern wollen (4.2.1)

In einem zweiten Schritt soll dem Abgrenzungsmechanismus zwischen den drei Beteiligten stärker nachgegangen werden. Welches ist das Kriterium, das darüber entscheidet, ob eine Aufgabe eher durch den Betreiber, eher durch Private Dritte oder durch den Staat wahrgenommen werden soll? (4.2.2)

³¹⁶ Vgl. 2.1.2.2 und 2.1.3.1.

4.2.1 Strukturändernde Konzepte

Neben einzelnen Änderungen an den vorliegenden Modellen der Eröffnungskontrolle, die vorrangig der Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens dienen sollten³¹⁷, wurden in der Vergangenheit auch Alternativen vorrangig im Umweltschutz diskutiert, die mit den bisherigen Eckpunkten der Genehmigung brechen. Vorrangig geht es darum, einerseits die Eigenkontrolle stärker auszuweiten. Das hervorstechendste Beispiel hierfür ist die Verkehrsfähigkeit von Verbraucherprodukten durch Konformitätserklärung des Herstellers³¹⁸. Andererseits soll ergänzend oder alternativ die Fremdkontrolle stärker durch Private Dritte vorgenommen werden. Das Recht der überwachungsbedürftigen Anlagen kann hier als beispielgebend genannt werden³¹⁹. Insgesamt ist der Bereich des Arbeitsschutzes und des Verbraucherschutzes fast in Gänze von Genehmigungserfordernissen durch den Staat freigestellt, während im Umweltschutz der Staat in großem Umfang Genehmigungen durch den Staat vorsieht. Im Folgenden werden die Alternativen aus dem Umweltschutz dargestellt.

4.2.1.1 Versicherungsmodell

Bohne hat die Diskussion um veränderte Genehmigungsstrukturen 1994 angestoßen, indem er die von ihm so genannten Versicherungsmodelle konstruiert hat³²⁰. Bohne unterscheidet ein Versicherungsmodell I für Vorhaben mit mittlerem Gefährdungspotential, unter die er genehmigungsbedürftige Anlagen nach Spalte 2 der 4. BImSchV fasst, und ein Versicherungsmodell II für Vorhaben mit hohem Gefährdungspotential (Anlagen nach Spalte 1 der 4. BImSchV). Die Bezeichnung der Modelle als Versicherungsmodell ist allerdings irreführend. Im Kern geht es im Versicherungsmodell I um eine Privatisierung

³¹⁷ Vgl. zu einer Evaluation Ziekow/Windorffer/Oertel, DVBl 2006, S. 1469 ff.

³¹⁸ Vgl. oben 4.1.2.

³¹⁹ Vgl. oben 4.2.3.2.

³²⁰ Bohne, DVBl 1994.

der Eröffnungskontrolle mit der Option der Rückholbarkeit und der Flankierung mit haftungsrechtlichen Elementen.

Im Versicherungsmodell I³²¹ soll auf Antrag des Vorhabenträgers von der Genehmigungsbedürftigkeit nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz befreit werden, wenn

- durch Abschluss einer Umwelthaftpflichtversicherung die Deckungsvorsorge nachgewiesen wird, und
- die Beauftragung eines fachkundigen, zuverlässigen und unabhängigen Sachverständigen, der für die Prüfung der materiellen, immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten verantwortlich ist,

nachgewiesen wird.

Für von der Genehmigungspflicht befreite Anlagen soll die Gefährdungshaftung gemäß Umwelthaftungsgesetz gelten. Die Höhe der Deckungsvorsorge soll durch Rechtsverordnung oder im Einzelfall durch die Genehmigungsbehörde festgelegt werden. Auch bei einer Freistellung von der Genehmigungsbedürftigkeit sollen alle Regeln der genehmigungsbedürftigen Anlagen gelten. Die Befreiung soll widerrufen werden können, wenn Verstöße gegen die Betreiberpflichten festgestellt werden.

Das Versicherungsmodell II konstruiert keine Genehmigungsfreiheit, sondern eine zeitlich gestreckte Genehmigung. Anders als im Versicherungsmodell I geht es hier primär um Beschleunigung und partielle Entlastung der Genehmigungsbehörde. Neben den beiden Elementen Verursacherhaftung/ Deckungsvorsorge und Überwachung der Planung und Überwachung der Anlagenerrichtung, die dem Versicherungsmodell I ähnlich sind, kommen zwei weitere Elemente hinzu:

- bereits vor Stellung eines Genehmigungsantrags soll die Anlagenerrichtung vorläufig freigegeben werden, wenn die Deckungsvorsorge und die Beauftragung eines Sachverständigen vorliegt, sowie
- durch die Anlagenerrichtung keine irreversiblen Zustände geschaffen werden.

³²¹ Bohne, DVBl 1994, S. 196 f.

Die Freigabe zur Anlagenerrichtung unterscheidet sich von der Zulassung des vorzeitigen Beginns durch das Absehen von der Stellung eines Genehmigungsantrages und von der Prognose der materiellen Genehmigungsfähigkeit. Bohne verspricht sich zu Recht von der rein formellen Freigabeprüfung im Gegensatz zur materiellen Prüfung des vorzeitigen Beginns deutliche Beschleunigungseffekte³²².

Für beide Modelle erwägt Bohne die Beschränkung auf Betriebsstätten, die erfolgreich an EMAS teilnehmen und bereitet bereits seine späteren Vorschläge zum Genehmigungsaudit I und II vor³²³.

4.2.1.2 Rahmengenemigung

Die Schlichter-Kommission beim Bundesministerium für Wirtschaft hat 1994, im Anschluss an Forderungen des Verbandes der chemischen Industrie³²⁴, vorgeschlagen, das Modell einer Rahmengenemigung³²⁵ in das Bundesimmissionsschutzgesetz zu integrieren³²⁶. Die Schlichter-Kommission will erleichterte Genehmigungsvoraussetzungen für Anlagen an Standorten mit validierter Umwelterklärung nach der EMAS-Verordnung. Der insoweit vorgeschlagene neu aufzunehmende § 9a BImSchG begrenzt den Regelungsgehalt der Rahmengenemigung auf:

- die Vorhabenskonzepion (Verfahrensart, Betriebsweise, Herstellungsverfahren, Kapazität),
- die Begrenzung der Emissionen und Immissionen,
- Maßnahmen für Notfälle und Betriebsstörungen,

³²² Bohne, DVBl 1994, S. 201.

³²³ Vgl. unten 4.2.1.3 und 4.2.1.4.

³²⁴ VCI 1994.

³²⁵ Teilweise wird die Genehmigung gemäß § 6 Abs. 2 BImSchG als Rahmengenemigung bezeichnet. Korrekt ist dies jedoch eine Alternativgenehmigung, da alle Varianten im Detail genehmigt werden; vgl. Wasielewski, in: Koch/Scheuing/Pache (Hrsg.), GK-BImSchG, § 6 Rz. 45a.

³²⁶ BMWi 1994, Rz. 536, 541 ff.

- Bestimmungen zur Erfüllung der Pflichten nach § 5 Abs. Nr. 3 BImSchG,
- Maßnahmen des Arbeitsschutzes,
- grundsätzliche Anforderungen zur Erfüllung sonstiger öffentlich-rechtlicher Pflichten,
- Angaben zur internen Organisation der Überprüfung der Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen, und
- die Auflage, die Detailkonzeption und –ausführung vor der Inbetriebnahme der Anlage zu erstellen, zu aktualisieren und bereitzuhalten.

Zu dieser Konzeption werden Folgeänderungen in § 10 BImSchG und der 9. Bundesimmissionsschutzverordnung vorgeschlagen³²⁷. Im Erörterungstermin sollen nur Einwendungen, die zu den Regelungen der Rahmengenehmigung vorgebracht werden, erörtert werden. Die Verordnungsermächtigung für Genehmigungsverfahren wird auf Verfahren nach der EMAS-Verordnung erweitert. Die 9. Bundesimmissionsschutzverordnung soll

- die Hinzuziehung von Umweltgutachtern und Behörden nach der EMAS-Verordnung zulassen,
- die Angabe, ob die Anlage an einem Standort betrieben wird, der nach der EMAS -Verordnung validiert ist,
- die Beschränkung der Antragsunterlagen auf den Regelungsgegenstand der Rahmengenehmigung,
- die Vorlagepflicht der letzten Umwelterklärung nebst gutachterlichem Prüfungsergebnis und die Erklärung eines Umweltgutachters, dass die Anlage an der Umweltbetriebsprüfung teilnimmt, und
- die Angabe, dass die Anlage an einem Standort betrieben wird, für den sich der Antragsteller am Umweltauditsystem beteiligt,

aufnehmen.

³²⁷ BMWi 1994, Rz. 544.

Die Schlichter-Kommission sieht in der Rahmengenehmigung nicht nur Beschleunigungseffekte, sondern auch einen dauerhaften Anreiz für das Unternehmen zur Eigenkontrolle, da die Flexibilisierungsvorteile nur so lange gelten sollen wie die fortgesetzte Beteiligung am Umweltauditsystem nachgewiesen ist. Darüber hinaus muss die Aufsichtsbehörde vom wirksamen Eigenvollzug überzeugt sein³²⁸. Entlastungen bei der staatlichen Aufsicht sollen weiter durch die Verlagerung der Überwachung auf das Unternehmen und zugelassene Sachverständige entstehen. Weiter prognostiziert die Schlichter-Kommission eine kontinuierliche Verbesserung der Umweltsituation am Standort und des Umweltmanagements.

Bohne sieht im vorgeschlagenen Modell der Rahmengenehmigung keinen gangbaren Weg. Das Umweltauditsystem stellt nicht ohne weiteres in ähnlicher Weise wie das Genehmigungssystem sicher, dass Anlagen rechtskonform betrieben werden³²⁹. Beide Systeme unterscheiden sich in wesentlichen Punkten³³⁰. Validierungsprüfungen des Umweltgutachters umfassen nicht obligatorisch die Anlagenprüfung und den Betrieb der Anlagen. Ausgangspunkt der Validierungen sind die betriebliche Umweltpolitik und das Umweltprogramm. Werden dort keine oder nur eingeschränkte Aussagen zur Anlage gemacht, gibt es für den Umweltgutachter keine Veranlassung die Anlage überhaupt zu prüfen oder in vollem Umfang. Diese Regel wird nur durchbrochen, wenn ein konkreter Anlass zur Prüfung der Anlage besteht (Störfall, Arbeitsunfall, ...). Die Überprüfung der Rechtskonformität geplanter oder betriebener Anlagen ist nicht das primäre Ziel des Umweltauditsystems. Im Vordergrund steht die Leistungsfähigkeit des betrieblichen Umweltschutzes und des Umweltmanagementsystems. Die Einhaltung von Genehmigungsvoraussetzungen wird nur geprüft, wenn die betriebliche Umweltpolitik und das Umweltprogramm rechtliche Anforderungen für Anlagen festlegen oder Anhaltspunkte für Rechtsverstöße vorliegen. Für die Erfüllung der Genehmigungs-

³²⁸ BMWi 1994, Rz. 543.

³²⁹ Bohne, in: Rengeling 1996, S. 136, Bohne/Wagner 1999, S. 207 ff.

³³⁰ Vgl. zum Umweltauditsystem auch unten 5.4.2.

voraussetzungen muss auch auf außerbetriebliche Informationen zurückgegriffen werden (Stand der Technik). Deren Vorliegen kann durch das Umweltauditsystem nicht zuverlässig sichergestellt werden³³¹.

„EMAS ist ... nach seiner Konstruktion nicht in der Lage informationsbedingte, fahrlässige oder vorsätzliche materiellrechtliche Planungsmängel von Einzelvorhaben zu verhindern oder aufzudecken und zu korrigieren.“³³²

Es fehlt ein Bindeglied zwischen Auditsystem und Genehmigungssystem, dass in drei Varianten konstruiert werden könnte.

Einmal könnte der Umweltgutachter verpflichtet werden, die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen in dem Umfang zu prüfen, in dem der Anlagenbetreiber befreit wurde³³³. Privater Sachverstand würde stärker in die Eröffnungskontrolle einbezogen. Die Prüftiefe und -intensität würde in der Art gestreckt werden, dass die Prüflintensität der Eröffnungskontrolle, zugunsten einer erhöhten Intensität der begleitenden Aufsicht, zurückgenommen würde³³⁴.

In den Niederlanden wird eine Verknüpfung mit dem Company Environmental Plan hergestellt³³⁵. Der betriebliche Umweltplan enthält die betrieblichen Umweltziele und Maßnahmen zur Umsetzung. Der Plan wird von der Behörde überprüft und ist die Grundlage für Nebenbestimmungen der dortigen Rahmengenemhigung. Die Rahmengenemhigung ist Ausführungsinstrument des Company Environmental Plan.

³³¹ Bohne/Wagner, 1999, S. 208.

³³² Bohne/Wagner, 1999, S. 209.

³³³ Bohne steht dem wohl eher ablehnend gegenüber (in: Rengeling 1996, S. 137). Er betont jedoch die, auch europarechtliche, Zulässigkeit eines solchen Verfahrens.

³³⁴ Unentschieden Führ, in: Koch 1998a, S. 88 f. Eine Stärkung der begleitenden Kontrolle solle nicht zu einer Reduzierung bei der Eröffnungskontrolle führen. Wird die Eröffnungskontrolle in der Prüftiefe reduziert müsse die begleitende Aufsicht gestärkt werden.

³³⁵ Bohne/Wagner 1999, S. 209.

Bohne schlägt als Verknüpfung zwischen Genehmigung und EMAS ein Genehmigungsaudit in zwei Varianten vor³³⁶. Das ursprünglich vorgeschlagene Genehmigungsaudit wurde später als Genehmigungsaudit II bezeichnet. Das Genehmigungsaudit I ist eine stark reduzierte Version des Genehmigungsaudit II.

Über diese vollzugspraktischen Aspekte hinaus, muss die Konzeption einer Rahmengenewhmigung auch einer europarechtlichen Prüfung standhalten. Die IVU- Richtlinie stellt Anforderungen an den Genehmigungsantrag und den Inhalt der Genehmigung (Art. 6 und Art. 9 i.V.m. Art. 3 und 10 IVU RL). Die vorgeschlagene Rahmengenewhmigung hält die Anforderungen des Art. 6 IVU RL ein. Gewisse Details, die wegen der nachlaufend beschlossenen RL (1996) nicht berücksichtigt werden konnten, dürften kein Hindernis für das Konzept darstellen. Gleiches gilt für die gemäß Art. 9 i.V.m. Art. 3 und 10 IVU RL geforderten Genehmigungsauflagen. Die geforderten Emissionsgrenzwerte auf dem Stand der besten verfügbaren Technik werden in einer Rahmengenewhmigung festgesetzt. Problematisch ist, dass sich die Genehmigungsbehörde nicht von der Einhaltung der Vorgaben der Genehmigung überzeugen soll, sondern den Feststellungen des Umweltgutachters vertrauen soll. Art. 3 IVU RL verpflichtet die Behörde allerdings dazu, sich vom Einsatz der besten verfügbaren Technik zu vergewissern. Die Übernahme einer ungeprüften Äußerung eines Sachverständigen wird im deutschen Recht nicht anerkannt³³⁷.

4.2.1.3 Genehmigungsaudit I

Das Genehmigungsaudit I und II soll die Genehmigungsverfahren von anlagenbezogenen Prüfungen der Emissionsbegrenzung befreien und diese Prüfung auf die Umweltgutachter verlagern. Im Genehmigungsaudit I bleibt die anlagenbezogene Vorsorgepflicht gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG unberührt. Einziger Punkt dieses Vorschlags von Bohne/Wagner ist die Beschränkung der Genehmigungsbehörde auf eine formelle Prüfung, ob

³³⁶ Bohne, in: Rengeling 1996, S. 139 ff; Bohne/Wagner 1999, S. 212.

³³⁷ Vgl. Lang, in: Sodan/Ziekow § 96 Rz. 39 m.w.N.

die im Genehmigungsantrag ausgewiesenen Emissionsbegrenzungen mit den Emissionsminderungszielen des validierten Umweltprogramms übereinstimmen³³⁸. Die Prüfung, ob die Emissionsminderungsziele rechtlich einwandfrei sind, wird den Umweltgutachtern überantwortet. Enthält das Umweltprogramm keine anlagenspezifischen Minderungsziele ist wie bisher eine materielle Prüfung der Einhaltung des § 5 Abs. 1 Nr.2 BImSchG vorzunehmen. Trotz zugestandener detaillierter Prüfung der Emissionsminderungsziele im Genehmigungsverfahren halten Bohne/Wagner die EMAS Prüfung auf der Zielebene für äquivalent. Die Genehmigungsprüfung habe lediglich einen größeren Detaillierungsgrad hinsichtlich der technischen Aspekte der Durchführung emissionsbegrenzender Maßnahmen³³⁹.

Durch das Genehmigungsaudit I wird das geltende Genehmigungsrecht hinsichtlich des Untersuchungsgrundsatzes und des Bestandsschutzes der Genehmigung verändert. Die Genehmigungsbehörde ermittelt nicht mehr den Stand der Technik, sondern verlässt sich auf die Ermittlungen des Umweltgutachters. Auf der anderen Seite hat die Genehmigung nur Bestand, soweit und solange anlagenbezogene Emissionsminderungsziele in einem validierten und gültigen Umweltprogramm festgeschrieben sind. Da der Genehmigungsbescheid anlagenbezogene Grenzwerte enthält, wird Art. 9 Abs. 3 und 4 IVU RL nicht verletzt. Ebenso wie bei der Rahmengen Genehmigung verstößt die ungeprüfte Übernahme einer sachverständigen Äußerung gegen deutsches Recht.

4.2.1.4 Genehmigungsaudit II

Im Genehmigungsaudit II soll die Genehmigungsbehörde ermächtigt werden, die anlagenbezogene Vorsorgepflicht gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG in eine standortbezogene Vorsorgepflicht umzuwandeln, weil EMAS als Kristallisationspunkt den Standort hat und nicht einzelne Anlagen. Krebs erzeugende

³³⁸ Bohne/Wagner 1999, S. 210 f.

³³⁹ Bohne/Wagner 1999, S. 211.

Stoffe werden durch diese Ermächtigung nicht erfasst, weil diese stets im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu minimieren sind (Nr. 2.3 TA Luft). Weiter muss der Antragsteller ein Emissionsminderungsprogramm vorlegen, das aus den Zielsetzungen der betrieblichen Umweltpolitik abgeleitet wird und Teil des Umweltprogramms ist³⁴⁰. Die standortbezogenen Emissionsminderungsziele ergeben sich höchstens zur Summe der Emissionsfrachten der Einzelanlagen am Standort, die durch den Stand der Technik begrenzt ist. Soweit die tatsächlichen Frachten niedriger sind, können diese festgelegt werden. Auf der Grundlage des Emissionsminderungsprogramms wird eine betriebsstättenbezogene Emissionsgenehmigung erteilt³⁴¹. Die Gesamtemission aus dem Emissionsminderungsprogramm wird in der Genehmigung festgeschrieben und bis zum Zeitpunkt der nächsten Umweltbetriebsprüfung befristet.

Über das Genehmigungsaudit I hinaus wird im Genehmigungsaudit II die anlagenbezogene Vorsorge in eine standortbezogene Vorsorgepflicht umgewandelt. Im Rahmen der standortbezogenen Emissionsminderungsziele sind also anlagenbezogene Abweichungen vom Stand der Technik möglich. Art. 9 Abs. 4 Satz 1 2. Hs. IVU RL erwartet bei der Festlegung von Emissionsgrenzwerten, dass die technische Beschaffenheit der Anlage, ihr geografischer Standort und die jeweiligen örtlichen Umweltbedingungen berücksichtigt werden. Mit anderen Worten das europäische Genehmigungsrecht geht, anders als das deutsche Genehmigungsrecht, von einem Standortbezug aus und nicht von einem Anlagenbezug. Der Standortbezug im Genehmigungsaudit II ist daher europarechtlich einwandfrei.

³⁴⁰ Damit wird eine deutliche Anleihe beim niederländischen Modell des CEP genommen.

³⁴¹ Später wollen Bohne/Wagner daran nicht mehr festhalten, sondern den Umweltgutachtern die Feststellung möglicher Rechtsverstöße übertragen.

4.2.1.5 Gebundene und einfache Vorhabengenehmigung

Die gebundene Vorhabengenehmigung nach dem Vorschlag der Sachverständigenkommission beim BMU umfasst als wesentliche Änderungen³⁴²:

- einen veränderten Integrationsumfang der Genehmigung,
- die Einführung von Beurteilungsspielräumen und
- eine stärkere Konsensorientierung.

Genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem Bundesimmissionschutzgesetz werden in dem Vorschlag für ein Umweltgesetzbuch im Rahmen der gebundenen und der einfachen Vorhabengenehmigung behandelt (§§ 80 ff i.V.m. § 421 UGB-KomE). Diese Unterscheidung entspricht derjenigen in genehmigungsbedürftige Anlagen nach Spalte 1 und 2 der 4. BImSchV nach heutigem Recht. Die Vorhabengenehmigung umfasst erstmals alle Umweltauswirkungen (§ 83 Abs. 1 UGB-KomE) und akzentuiert die medienübergreifende Betrachtung aller Umweltgüter und deren Wechselwirkungen (§ 83 Abs. 2 UGB-KomE). Durch die Berücksichtigung aller weiteren Genehmigungserfordernisse, die nicht umweltrechtlicher Natur sind (§ 84 Abs. 1 Nr. 3 UGB-KomE), werden erstmals alle Genehmigungserfordernisse zusammengeführt.

Der nicht berücksichtigte Vorschlag für immissionschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen ein Versagungsermessen einzuführen³⁴³, ist nur auf den ersten Blick ein Festhalten an zu starren Regelungen. Die Sachverständigenkommission hat sich, faktisch deutlich über die „Freiheiten“ einer Ermessensentscheidung hinaus, für die Einführung einer Beurteilungsermächtigung entschieden. Behördliche Prognosen und Bewertungen, die technischen oder naturwissenschaftlichen Sachverstand voraussetzen, sollen nur noch eingeschränkt überprüft werden können (§ 43 UGB-KomE). Durch eine Ermessensvorschrift gewinnt die Behörde Entscheidungsfreiheit, unter mehreren rechtlich zulässigen Entscheidungsalternativen

³⁴² BMU 1998, §§ 80 ff; Vorbemerkungen – vor §§ 80 – 114.

³⁴³ Bohne, in: Rengeling1996, S. 119 ff.; zusammenfassend vgl. a. Kahl/Diederichsen NVwZ 2006, S. 1107, 1108 f.

aus Zweckmäßigkeitsgründen zu wählen. Durch eine Beurteilungsermächtigung wird die Entscheidung einer Behörde der gerichtlichen Kontrolle entzogen³⁴⁴. Im Kern geht es darum, dass unbestimmte Rechtsbegriffe unterschiedliche Wertungen zulassen und es nicht nur die eine richtige Lösung gibt. Die Verwaltung besitzt für bestimmte Konstellationen die größere Sachkunde und Erfahrung, so dass der Verwaltung ein eigenständiger Verantwortungsbereich zugestanden werden kann und muss³⁴⁵. Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich auf die Überprüfung von Verfahrensfehlern und die zutreffende Sachverhaltsermittlung³⁴⁶.

Als Option sieht der Entwurf für ein Umweltgesetzbuch vor, dass so genannte Verfahrensmittler mit der Durchführung des Genehmigungsverfahrens oder Teilen von ihnen beauftragt werden können. Obwohl in der Begründung zu § 89 UGB-KomE der Verfahrensmittler auch als Mediator bezeichnet wird³⁴⁷, ist eine Mediation im Umweltbereich nur schwer realisierbar. Mediation als

„... selbstbestimmte Konfliktregelung durch die Konfliktparteien“³⁴⁸

ist in der Regelung des § 89 UGB-KomE nicht zu erkennen. Im Umweltbereich bedeutet

„Mediation ... eher eine innovative und intelligente Form der Beteiligung an der Vorbereitung von Entscheidungen oder Konfliktregelungen als gemeinsames Aushandeln und Verantworten von Entscheidungen selbst“³⁴⁹.

Im UGB-KomE steht den Verfassern auch eher der Beschleunigungsaspekt vor Augen denn eine veränderte Kultur mit den Bürgern umzugehen³⁵⁰. Insofern wird nur in Ausnahmefällen

³⁴⁴ Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2001 § 40 Rz. 177.

³⁴⁵ Für atomrechtliche Sachverhalte hat dies das BVerwG im Wyhl Urteil festgehalten BVerwGE 72, 300, 316 ff.

³⁴⁶ Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2001 § 40 Rz. 222 ff.

³⁴⁷ BMU 1998, S. 621.

³⁴⁸ Zillessen in: Haft/Schlieffen 2002, S. 1179.

³⁴⁹ Zillessen, in: Haft/Schlieffen 2002, S. 1179.

³⁵⁰ Zillessen, in: Haft/Schlieffen 2002, S. 1172 ff. Grundlage des Mediationsverständnisses ist die Abkehr von der Vorstellung, Vater Staat ent-

die Konstruktion eines Verfahrensmittlers erfolgreich sein können.

Eine Verordnungsermächtigung zur einfachen Vorhabengenehmigung sieht darüber hinaus die Möglichkeit vor, das Genehmigungserfordernis durch eine Bestätigung eines Sachverständigen zu ersetzen (§ 421 Abs. 2 Nr. 2 UGB-KomE).

Nach der durchgeführten Förderalismusreform I ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in einen erneuten Prozess zur Umsetzung eines Umweltgesetzbuches eingetreten³⁵¹. Das Projekt Umweltgesetzbuch soll in mehreren Büchern umgesetzt werden, von denen die integrierte Vorhabengenehmigung das Erste, noch in der 16. Legislaturperiode zu realisierendes, Buch sein soll³⁵². Die Chancen für eine wirkungsvolle integrierte Anlagengenehmigung sind allerdings gering, weil die Regelungskompetenzen durch die Förderalismusreform I nicht umfassend auf den Bundesgesetzgeber übergegangen sind, sondern einen Flickenteppich von unterschiedlichen Voraussetzungen für die Ermächtigung des Bundesgesetzgebers hinterlassen hat und den Ländern erstmalig eine Abweichungsbefugnis von Bundesregelungen zugesteht³⁵³. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Umweltgesetzbuch hat zuletzt zwei Alternativen erörtert³⁵⁴. Einerseits wird eine materiell integrierte

scheidet in letzter Instanz und der Bürger ist lediglich Rechtsunterwerfener. Konsens ist nicht nur mit gesellschaftlichen Großorganisationen, sondern auch mit kleinen Gruppen der Gesellschaft zu suchen, deren Fähigkeit Widerstand politisch und juristisch zu organisieren und zu finanzieren wächst und deren Kooperation immer mehr Grundbedingung für den Vollzug von Entscheidungen ist.

³⁵¹ Vgl. Rede des Bundesumweltministers Gabriel auf der Tagung: Herausforderung Umweltgesetzbuch am 16.02.2007 http://www.bmu.de/reden/bundesumweltminister_sigmar_gabriel/doc/38767.php (22.05.2007).

³⁵² vgl. Regelungsprogramm UGB in der 16. Legislaturperiode http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/eckpunkte_ugb.pdf (22.05.2007).

³⁵³ zur Kritik SRU 2006, insbesondere Ziff. 21. und Kotulla NVwZ 2007, S. 495.

³⁵⁴ Bericht des BLAG UGB Vorsitzlandes v. 17. April 2007.

Vorhabengenehmigung insbesondere vom BMU gefordert, andererseits die Beibehaltung medialer Genehmigungsverfahren, insbesondere von Bayern und Rheinland-Pfalz, die formell integriert werden. Die Umwandlung der Genehmigung in eine Ermessensvorschrift wird nicht diskutiert. Eine weiterhin gebundene Entscheidung ist daher wahrscheinlich.

4.2.2 Abgrenzung von Eigen- und Fremdaufsicht

Im Gegensatz zum Umweltschutz stellt sich für den Bereich Arbeits- und Verbraucherschutz in sehr viel stärkerem Maße die Frage, ob nicht im Gegensatz zur gültigen Rechtslage stärker Eröffnungskontrollen vorzusehen sind, angesichts der deutlichen Sprache, die Unfallzahlen in diesen Bereichen sprechen³⁵⁵. Es bedarf für alle Bereiche einer risikoorientierten Abgrenzung der Eigen- und Fremdkontrolle und bei letzterer hinsichtlich der Frage welche Bereiche durch Private Dritte und welche durch den Staat wahrzunehmen sind.

Im Immissionsschutzrecht wird durch § 4 BImSchG i.V.m. 4. Bundesimmissionsschutzverordnung bestimmt, welche Anlagen, deren Beeinträchtigungspotential hoch ist, und welche Abfallentsorgungsanlagen der Genehmigungspflicht unterliegen. Ohne weitere Qualifizierung werden alle ortsfesten Anlagen zur Behandlung und zur Lagerung von Abfällen einer Genehmigungspflicht unterworfen. Auf besondere Wirkungen auf die Umwelt kommt es nicht an. Diese insoweit eindeutige Formulierung dürfte verfassungsrechtlich allerdings nicht unbeanstandet bleiben³⁵⁶. Abgewogener legt die erste Alternative fest, dass die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die in besonderer Weise geeignet sind schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise Dritte gefährden, benachteiligen oder erheblich belästigen, einer Genehmigung bedürfen. Diese

³⁵⁵ Vgl. oben 3.3.1 und 3.3.3.

³⁵⁶ Die Reichweite der eindeutigen Gesetzformulierung wird teilweise durch Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit versucht einzuschränken (Jarass 2002, § 4 Rz. 8, Böhm, in: Koch/Scheuing/Pache (Hrsg.), GK-BImSchG, § 4 Rz. 38, Landmann/Rohmer/Kutscheidt, Umweltrecht I, § 4 Rz. 7).

Verordnungsermächtigung legt einen Rahmen³⁵⁷ für den Gesetzgeber fest, innerhalb dessen Grenzen die Genehmigungsbedürftigkeit festzulegen ist. Insgesamt ist festzustellen, dass im Immissionsschutzrecht zwar sehr allgemein an schädliche Umwelteinwirkungen angeknüpft wird, eine konkrete Beschreibung des der Anlage inhärenten Risikos ist aber nicht ersichtlich. Relativ formal wird in geringes Risiko (nicht genehmigungsbedürftige), mittleres Risiko (Anlagen der Spalte 1 4. BImSchV) und hohes Risiko (Anlagen der Spalte 1 4. BImSchV) unterteilt.

Die europäische Richtlinienggebung hat im Bereich des Geräte- und Produktsicherheitsrechtes die präventiven Kontrollen insgesamt, zugunsten des freien Verkehrs von Produkten mit CE-Kennzeichnung, nicht vorgesehen. Einzelstaatliche Regelungen einer Eröffnungskontrolle wären nur vor dem Hintergrund des Art. 30 EGV zu rechtfertigen. Genehmigungsvorbehalte für Produkte bestehen zum Beispiel nach den §§ 14 ff. GentG, den §§ 21 ff. AMG und den §§ 4 ff. ChemG. Das europäische Geräte- und Produktsicherheitsrecht setzt bei der Gefahrenabwehr nicht auf Eröffnungskontrollen, sondern auf begleitende Kontrollen. Richtlinien nach dem neuen Konzept enthalten regelmäßig eine so genannte Schutzklausel, mit der die Mitgliedsstaaten verpflichtet werden, das Inverkehrbringen und die Inbetriebnahme gefährlicher Geräte und Produkte einzuschränken, zu verbieten oder sie aus dem Verkehr zu ziehen (Art. 7 ProdSRL)³⁵⁸. Das Schutzklauselverfahren verfolgt zwei Ziele:

- erstens soll die Europäische Kommission prüfen, ob nationale Beschränkungen des freien Warenverkehrs mit den Bestimmungen der Art. 28 ff EGV im Einklang stehen, und
- zweitens sollen alle Aufsichtsbehörden über gefährliche Produkte informiert sein, damit sie gleichwertige Maß-

³⁵⁷ Teilweise wird für einen weiten (Jarass 2002, § 4 Rz. 3) teilweise für einen engen (Landmann/Rohmer/Kutscheidt, Umweltrecht I, § 4 Rz. 7) Ermessensspielraum plädiert.

³⁵⁸ Vgl. zum Schutzklauselverfahren die Übersicht der Europäischen Kommission, 2000, im Blue Guide Ziff. 8.3 .

nahmen treffen und somit ein gemeinschaftsweites gleich hohes Schutzniveau erreicht wird.

Werden Verkehrsbeschränkungen gleich welcher Art durch einen Mitgliedsstaat ergriffen und haben sie Auswirkungen über die nationalen Grenzen hinaus, so ist die Europäische Kommission hiervon zu unterrichten (Art. 11 ff ProdsRL; § 9 GPSG). Die Europäische Kommission stellt fest, ob die nationalen Maßnahmen zur Einschränkung des freien Warenverkehrs berechtigt sind. Ist die Maßnahme nach den Feststellungen der Europäischen Kommission zu Recht ergangen, unterrichtet diese die übrigen Mitgliedsstaaten. Die übrigen Mitgliedsstaaten sind verpflichtet gleichwertige Maßnahmen zu treffen, die ein einheitliches Schutzniveau gewährleisten. Wird die Entscheidung durch einen Mitgliedsstaat nicht umgesetzt, kann die Kommission das Verfahren nach Art. 226 EGV (Vertragsverletzungsverfahren) einleiten. Hält die Europäische Kommission die Maßnahme des Mitgliedsstaates nicht für gerechtfertigt, fordert sie den Mitgliedsstaat auf, die Verkehrsbeschränkungen aufzuheben. Folgt der Mitgliedsstaat dieser Aufforderung nicht, kann auch das Vertragsverletzungsverfahren betrieben werden.

Das klassische Arbeitsschutzrecht kennt eine Eröffnungskontrolle weder als ausdrückliche Eigenkontrolle, wie zum Beispiel die Anbringung des CE -Kennzeichens, noch als Fremdkontrolle durch den Staat oder einen Sachverständigen. Lediglich der Bereich der überwachungsbedürftigen Anlagen ist relativ stark reguliert. Diese Dualität lässt sich dadurch erklären, dass für den Bereich der Auswirkungen über das Betriebsgelände hinaus hat, eine strikte Kontrolle eingeführt wurde, und für den Bereich dessen Wirkungen innerhalb des Betriebsgeländes verbleiben, eine Versicherungslösung geschaffen wurde. Für die Regulierung der, hinsichtlich der Wirkungen regelmäßig innerhalb des Betriebsgeländes verbleibenden, Arbeitsunfälle war Ende des 19. Jahrhunderts das Haftungsrecht zuständig. Der Unternehmer haftete für die Folgen bei Verschulden, das regelmäßig schwer nachzuweisen war³⁵⁹. Es ging mit der Schaffung der Unfallversicherung vorrangig nicht darum das Risiko

³⁵⁹ Zur weiteren Übersicht vgl. Stoll 2003, S. 29 f.; Simons 1984, S. 53.

der Betriebstätigkeit zu begrenzen, sondern die wirtschaftlichen Folgen für die Betroffenen zu mildern. Es wurde erstmalig die verschuldensunabhängige, kollektive Haftung der Unternehmer eingeführt. Im Vordergrund des Gesetzgebungsvorhabens stand der Schutz der Arbeiter vor den wirtschaftlichen Folgen von Betriebsunfällen, weniger der Aspekt Unfälle hauptsächlich zu verhüten³⁶⁰. Mit der Bildung der Berufsgenossenschaften sollte ein System der Unfallverhütung geschaffen werden, das auf die Mitwirkung der Beteiligten setzt, da ein bloßes gefahrenabwehrrechtliches Eingreifen als im Ergebnis unbefriedigend angesehen wurde³⁶¹. Drittens wurde die Unfallverhütung bewusst verselbständigt, da man sich von dieser Versicherungslösung versprach, dass die Industrie nur soweit durch neuere Arbeitsschutzlösungen finanziell belastet wird, wie es die Ertrags- und Leistungsfähigkeit der Unternehmen zulassen. Zwischen diesem Eckpunkt und dem Interesse der Unternehmen ihre Beiträge an die Berufsgenossenschaften so weit wie möglich zu senken und damit „profitable“ Arbeitsschutzlösungen aus Konkurrenzgründen für alle Unternehmen durchzusetzen, versprach sich der Gesetzgeber eine optimale Lösung³⁶². Darüber hinaus gab es große Vorbehalte gegenüber der staatlichen Aufsicht, der vorgeworfen wurde, häufig hinderlich und übermäßig gegen die Betriebe vorzugehen³⁶³. Eine Integration der staatlichen Aufsicht in die Berufsgenossenschaften scheiterte, so dass bis heute ein duales System der Aufsicht über den Arbeitsschutz besteht. Aus dem Versagen der Eigenkontrolle wuchs im Arbeitsschutzrecht, trotz verschiedener Bemühungen eine private Lösung zu organisieren, die genossenschaftliche Fremdaufsicht³⁶⁴. Insgesamt war Hintergrund dieser Entwicklung al-

³⁶⁰ RT-Drs. 4/1884, S. 47, Stoll 2003, S. 33.

³⁶¹ RT-Drs. 4/1884, S. 57; Stoll 2003, S. 30f.

³⁶² RT-Drs. 4/1884, S. 58;

³⁶³ Stoll 2003, S. 35

³⁶⁴ Namentlich die Dampfkesselüberwachungsvereine, die eine private, betriebliche Überwachung und Versicherung gegen die haftungsrechtliche Inanspruchnahme gewährleisten sollten, sind hier zu erwähnen.

lerdings das Bemühen die soziale Frage zu lösen und nicht die Unfallverhütung zu gewährleisten.

4.3 Zukünftige Anforderungen an die Genehmigung

Die Intensität der Eröffnungskontrolle erstreckt sich von der bloßen Anzeige über die Anmeldung mit einer Wartefrist, zum präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und dem repressiven Verbot mit Befreiungsvorbehalt³⁶⁵. Die Dogmatik des Instituts hat folgende Schwerpunkte:

- Umfang des Genehmigungsvorbehaltes,
- Materielle Voraussetzungen der Genehmigung,
- Ausgestaltung des regelmäßig förmlichen Genehmigungsverfahrens,
- Genehmigungsanspruch statt Ermessenstatbestand,
- Umfang des Regelungsgehaltes,
- Zusammentreffen von mehreren Genehmigungserfordernissen.

Der bundesdeutsche Ansatz im Umweltverwaltungsrecht ist (immer noch) folgender:

„Auf ordnungsrechtlicher Basis prägen die Kontrollverantwortung staatlicher Verwaltungsbehörden, die Dominanz materiell-rechtlicher Anforderungen und die konditionale Normstruktur der verwaltungsrechtlichen Gesetze das Bild. Hiermit verbinden sich der sektorale Regelungsansatz, spezifizierte und konkretisierte Anforderungen, insbesondere „harte“, technologisch konzipierte Umwelt- und Technikstandards.“ (Vgl. zu diesem Aspekt auch Lübbe-Wolff³⁶⁶ d.V.)“So sind dies Standards wie strikte und einheitliche Emissionsgrenzwerte und ein korrespondierender verwaltungsprozessualer Individualrechtsschutz. Diesen kennzeichnet einerseits die starke materielle Verrechtlichung und andererseits die subjektivrechtliche Verengung auf die Verletzung eigener Rechts des Klägers.“³⁶⁷

³⁶⁵ Zur seiner Meinung nach obsoleten Unterscheidung von präventivem und repressivem Verbot vgl. Curtius 2005, S. 118.

³⁶⁶ Lübbe-Wolff, 2000.

³⁶⁷ Breuer, NuR 2000, S. 548.

Curtius sieht zwei Herausforderungen für die zukünftige Genehmigungstätigkeit in Deutschland³⁶⁸:

- es sind zunehmend neue Anforderungen zu integrieren, und
- zweitens schreitet die Europäisierung des nationalen Rechts weiter voran.

Bezüglich des Verfahrens wird mit einer Zunahme der Beteiligten gerechnet. Als Verteilungsentscheidung über knappe Güter wird die Genehmigung weiter Bestand haben. Hinzutreten wird aber wohl ein ökonomisches Element. Der Bestandsschutz von Genehmigungen wird zukünftig relativiert werden. Auch zukünftige Anforderungen müssen vom Genehmigungsgegenstand erfasst werden. Der stärkere Ausbau der begleitenden Aufsicht ist Funktionsbedingung für eine Flexibilisierung der Genehmigung in Bezug auf die Erfüllung zukünftiger Anforderungen.

4.3.1 Integration von weitergehenderen formellen und materiellen Aspekten

Durch die Europäisierung des Genehmigungsrechts ist ein integrierter Ansatz bei Genehmigungsverfahren und –voraussetzungen etabliert worden, der insbesondere durch Umweltverträglichkeitsprüfungen nach ganzheitlichem Ansatz, der Betrachtung der Betriebsorganisation³⁶⁹, den Einzelfallbezug anstelle von generell-abstrakten Maßstäben und der Offenheit für Ermessenstatbestände umfasst. Genehmigungen müssen ihren punktuellen Charakter ablegen, um den immer schneller eintretenden Veränderungen Rechnung zu tragen³⁷⁰. Dies wird nur gelingen, wenn eine übergreifende Betrachtungsweise Raum gewinnt und die Entscheidung flexibler gestaltet wird. Eine gebundene Entscheidung wie sie die Sachverständigenkommissi-

³⁶⁸ Curtius 2005, S. 243 ff

³⁶⁹ Umweltschutz durch betriebliche Selbstkontrolle und Eigenverantwortung der Unternehmen vgl. a. BMU 1998, S. 730 ff.(731).

³⁷⁰ Curtius 2005, S. 246 f.

on beim BMU vorgesehen hat³⁷¹, wird zukünftig nicht genügen, um die vielfältige Wirklichkeit angemessen abzubilden. Die Einführung einer Beurteilungsermächtigung vernebelt die Notwendigkeiten eher, als dass sie in die Zukunft weist³⁷².

4.3.2 Integration paralleler Verfahren

Die Frage der Konzentrationswirkung erstreckt sich im hier abgesteckten Feld nur auf die Anlagengenehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz, da sich im Recht der überwachungsbedürftigen Anlagen das Problem nicht stellt, weil ein relativ abgegrenzter Sachverhalt zur Entscheidung ansteht, der nicht die weitgreifenden Folgen hat. In den beiden anderen Bereichen findet eine Eröffnungskontrolle nicht statt. Die unzureichende Abstimmung mit anderen Stellen anlässlich einer Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz wurde in der Vergangenheit häufig bei parallelen Verfahren bemängelt³⁷³. Nach der gültigen Rechtslage werden zwar bereits eine Reihe von Entscheidungen im Verfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz konzentriert (§ 13 BImSchG), es gibt allerdings weiterhin eine Reihe von Ausnahmen. Planfeststellungen, bergrechtliche Betriebspläne, Genehmigungen nach dem Atomgesetz und dem Gentechnikgesetz, sowie wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen nach den §§ 7, 8 WHG werden gesondert entschieden³⁷⁴. Im Vorschlag für ein Umweltgesetzbuch ist eine gebundene (§§ 83 ff. UGB-KomE) und eine planerische (§§ 101 ff. UGB-KomE) Vorhabengenehmigung vorgesehen³⁷⁵. Die Trennlinie zwischen beiden Arten der Genehmigung verläuft etwas enger und eher vorhabenorientiert. So sind Endlager für radioaktive Abfälle und nicht der gesamte Bereich des

³⁷¹ § 83 UGB-KomE.

³⁷² Vgl. a. oben 4.2.1.5.

³⁷³ Steinberg und andere, 1995, S. 63 f; Wahl, in: Blümel/Pitschas 1994, S. 106.

³⁷⁴ Jarass 2002 § 13 Rz. 12 ff.; Wasielewski, in: Koch/Scheuing/Pache (Hrsg.), GK-BImSchG, § 13 Rz. 34 ff.

³⁷⁵ BMU 1998, S. 614 f.

Atomgesetzes planerisch zu genehmigen; der Ausbau und die Umgestaltung von Gewässern und nicht alle gehobenen Erlaubnisse unterfallen der planerischen Genehmigung (§ 101 i.V.m. § 81 Abs.3 UGB-KomE). Die Sachverständigenkommission war nach ihrem Ansatz gehindert eine Konzentration über alle Sachverhalte zu regeln, weil die gebundene und die einfache Vorhabengenehmigung weiter als gebundene Genehmigung ausgestaltet, die planerische Genehmigung aber mit einem planerischen Ermessen ausgestattet wurde (§ 102 Abs. 1 UGB-KomE). Eine Vereinheitlichung der Rechtsfolge hätte es gestattet eine erweiterte Konzentrationswirkung herzustellen.

4.3.3 Integration umfassenderer Informations- und Verfahrensrechte

Ebenfalls aus europäischen Einflüssen stammt eine stärkere Organisation von Informationen, um eine breitere Diskussion von Maßnahmen und Wirkungen im Umweltschutz durch eine stärkere Verfahrenorientierung beziehungsweise eine breitere Öffentlichkeitsbeteiligung und Information der Öffentlichkeit zu ermöglichen³⁷⁶. Dieser Grundgedanke wird auch im Verbraucherschutz, allerdings noch eher zögerlich verfolgt. Im Arbeitsschutz sind die umfassendsten Informations- und Verfahrensrechte (§§ 80 ff BetrVG), bis hin zu Mitbestimmungsrechten (§ 87 Abs. 7 BetrVG), in den drei betrachteten Bereichen durch die Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes realisiert. Der für diese Untersuchung atypische Regelungsmodus ist dem Gegenstück der Geheimhaltungspflicht (§ 79 BetrVG) geschuldet. Im Weiteren sollen daher nur der Umwelt- und Verbraucherschutz betrachtet werden.

Im Umweltschutz wurde 1990 ein erster wesentlicher Schritt mit der RL 90/313/EWG über den freien Zugang zu Umweltinformationen getan. Bis dato war die Praxis der bundesdeut-

³⁷⁶ Vgl. a. die Übersichten von Roßnagel in: Dolde 2001, S. 997 ff. und aktuell von Fluck, DVBl 2006. Positive Impulse für den Umweltschutz werden von einer informierteren Bevölkerung erwartet BMU 1998, S. 815. Kontrolle durch eine informiertere Bevölkerung, so Franzius, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 207.

schen Behörden eher davon geprägt, Informationen so weit wie möglich innerhalb der Behörde zu belassen und unter dem Hinweis auf mögliche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einen Einblick zu verwehren. In einem, zunächst wenig beachteten, zweiten Schritt wurde 1998 zwischen 35 Staaten und der Europäischen Union die Aarhus Konvention unterzeichnet, die in drei wesentlichen Komplexen einen deutlichen Schub für die Informations- und Verfahrensrechte bedeutete. Die Aarhus Konvention regelt:

- den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen,
- die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren, und
- den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

Mit der RL 2003/4/EG und dem novellierten Umweltinformationsgesetz aus dem Jahr 2004 (BGBl. I S. 3704) wurden gegenüber dem alten Recht eine schnellere Reaktion auf Anfragen (ein statt zwei Monaten), die Wahl der Art des Informationszuges, weniger Ausnahmen für Informationsbegehren, ein umfassenderer Begriff der Umweltinformation³⁷⁷ und ein erweiterter Behördenbegriff umgesetzt. Mit der RL 2003/35/EG wurden die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung von umweltbezogenen Plänen und Programmen und der Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten neu geregelt. Die Richtlinie ist durch ein Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz³⁷⁸ und ein Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz³⁷⁹ umgesetzt worden. Insgesamt besteht allerdings ein großer Unterschied zwischen der europarechtlich intendierten Öffentlichkeitsbeteiligung und der deutschen Umsetzung. Durch verschiedene Änderungen im deutschen Recht wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung immer weiter

³⁷⁷ Teilweise gibt es auch Überschneidungen mit dem Verbraucherschutz, wenn zum Beispiel über Kontaminationen von Lebensmitteln Auskunft gegeben werden muss (§ 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG).

³⁷⁸ BGBl. I 2006, S. 2819.

³⁷⁹ BGBl. I 2006, S. 2913; vgl. zur Übersicht auch Ziekow, NVwZ 2007, S. 259ff.

eingeschränkt³⁸⁰. Europarechtlich und völkerrechtlich erforderlich ist jedoch eine Konzeption der Öffentlichkeitsbeteiligung, die deutlich früher einsetzt und mehr Zeit für die Beteiligung lässt³⁸¹. In Fortführung der Öffentlichkeitsbeteiligung sollen Drittbetroffene und Umweltverbände künftig die Möglichkeit erhalten die zuständigen Behörden aufzufordern, einen Umweltschaden zu verifizieren und/oder zu beseitigen³⁸². Das Verhalten der Behörden kann durch die Drittbetroffenen oder Umweltverbände gerichtlich überprüft werden³⁸³.

Im Verbraucherschutzrecht sind erste Ansätze für einen veränderten Informationszugang durch das Verbraucherinformationsgesetz festzustellen³⁸⁴. Das Niveau des Verbraucherinformationsgesetzes entspricht dem des Umweltinformationsgesetzes 1990. Die Kritik spiegelt die Veränderungen, die im Umweltinformationsgesetz 2005 vorgenommen wurden. So wird gefordert, dass

- alle verbraucherrelevanten Produkte und Dienstleistungen, insbesondere auch nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz dem Verbraucherinformationsgesetz unterfallen müssen,
- die Verbraucher über den Informationszugang entscheiden können sollen,
- Ausnahmetatbestände eng gefasst werden sollen,
- eine möglichst kostenlose und zügige Informationsbereitstellung erfolgen muss.

³⁸⁰ Vgl. ausführlich SRU 2007, S. 260 ff.

³⁸¹ SRU 2007, S. 277ff; zur europarechtlich defizitären Umsetzung Koch, NVwZ 2007, S. 376 ff.

³⁸² Art. 12 RL 2004/35/EG; § 10 UmweltschadenG.

³⁸³ Art. 13 RL 2004/35/EG; § 11 Abs. 2 UmweltschadenG.

³⁸⁴ Ursprünglich BT-Drs 16/1408, nach der Ablehnung der Ausfertigung durch den Bundespräsidenten wegen einer unzulässigen Aufgabenübertragung auf die Kommunen (Art. 84 GG) neu BReg-Drs 273/07 und BT-Drs. 16/5404 im wesentlichen inhaltlich unverändert

Der Gesetzgeber ist der Kritik nicht gefolgt³⁸⁵.

4.4 Folgerungen für die Aufsichtstätigkeit

Hinsichtlich der Eröffnungskontrolle trennt den Umweltschutz auf der einen Seite und den Arbeits- und Verbraucherschutz auf der anderen Seite ein tiefer Graben. Während im Umweltschutz relativ breite staatliche Prüf- und Genehmigungspflichten bestehen, ist der Bereich des Arbeits- und Verbraucherschutzes im Wesentlichen ohne Genehmigungsvorbehalte kodifiziert worden.

Erklären lässt sich dies nur vor dem Hintergrund der jeweiligen Entstehungsbedingungen, nicht durch das dem jeweiligen Bereich inhärente Risiko³⁸⁶. Die unmittelbaren Gefahren im Arbeits- und Verbraucherschutz sind jedenfalls gravierender als im Umweltschutz, dessen Risiko im Wesentlichen ein zeitlich Versetztes, im Übrigen aber gleich Hohes ist.

Das klassische Arbeitsschutzrecht hat als Ausgangspunkt primär die Beantwortung der sozialen Frage, nicht so sehr die Gefahrenabwehr³⁸⁷. Im Recht der überwachungsbedürftigen Anlagen ging es dagegen primär um den Schutz Dritter vor Gefahren³⁸⁸, nicht um die Versicherung bereits verursachter Schäden. Das System der Eröffnungskontrolle überwachungsbedürftiger Anlagen wurde im Grundsatz in das System der Eröffnungskontrolle im Bundesimmissionsschutzgesetz übertragen,

³⁸⁵ BT-Drs 16/1408, 16/2011 und BR-Drs 584/06. Der ursprüngliche Entwurf der Bundesregierung ist im Wesentlichen ohne Änderungen beschlossen worden. VIG veröffentlicht in BGBl. I 2007, S. 2558. Der Bundesrat hat in einer Entschließung die Evaluation des Gesetzes vor dem Hintergrund der vorgebrachten Kritik gefordert. Zur Kritik vgl. BT-Drs. 16/2656, S. 3 http://foodwatch.de/foodwatch/content/e10/e3392/-e3620/e3634/e3645/foodwatch_VIG_Synopse_160506.pdf (2.11.2006).

³⁸⁶ Vgl. oben Ziff. 3.3.

³⁸⁷ Vgl. oben 4.2.2.

³⁸⁸ § 26 Abs. 1 Preußische Gewerbeordnung und gleichlautend § 16 Abs. 1 GewO (BGBl. III 7100-1).

mit einem recht wesentlichen Unterschied. Das Recht der Überwachungsbedürftigen Anlagen kannte von Anfang an eine starke Rolle der Sachverständigen (Privaten Dritten). Parallel zur Dampfkessel-Gesetzgebung ab 1831 gründeten sich so genannte Dampfkessel-Überwachungsvereine, die zunächst die private Überwachung organisieren sollten, um einem stärkeren staatlichen Einfluss entgegenzuwirken³⁸⁹. Parallel wurde 1856 der Verein deutscher Ingenieure gegründet, der maßgeblich mit der Entwicklung technischer Regeln den sicherheitstechnischen Fortschritt organisierte. Die Einbindung des privaten Sachverständigen in die Genehmigung und die begleitende Aufsicht bei Überwachungsbedürftigen Anlagen wurde von Anfang an gesetzlich vorgeschrieben (vgl. zum Beispiel §§ 12, 13 der Bekanntmachung betreffend allgemeine polizeiliche Bestimmungen über die Anlegung von Landdampfkesseln von 1908³⁹⁰, Ziff. D Abs. 2, E, G der Verordnung über das Dampfkesselwesen von 1936³⁹¹, §§ 4 Abs. 3, 6 Polizeiverordnung über ortsbewegliche Behälter für verdichtete, verflüssigte und unter Druck gelöste Gase³⁹² von 1935, §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1, 6, 7, 10, 11 der Verordnung über die Errichtung und den Betrieb von Aufzugsanlagen von 1961³⁹³, §§ 6 Abs. 1, 7, 11 der Verordnung über elektrische Anlagen in explosionsgefährdeten Räumen von 1963³⁹⁴, § 21 Abs. 1 der Polizeiverordnung über die Herstellung, Aufbewahrung und Verwendung von Azetylen sowie über die Lagerung von Kalziumkarbid von 1923³⁹⁵).

An dieser Struktur hat sich bis heute kaum etwas geändert. Das Bundesimmissionsschutzgesetz geht dagegen im Wesentlichen von der staatlichen Ermittlung des Sachverhaltes, der Prüfung, der Genehmigung und Freigabe/Abnahme der Anlage

³⁸⁹ Stoll 2003, S. 21.

³⁹⁰ BGBl. III 7102-12.

³⁹¹ BGBl. III 7102-14.

³⁹² BGBl. III 7102-19-a.

³⁹³ BGBl. III 7102-21.

³⁹⁴ BGBl. III 7102-23.

³⁹⁵ BGBl. III 7102-27.

aus. Sachverständige können die Arbeit des Staates unterstützen, eine eigenständige Funktion kommt ihnen nicht zu.

Eine ähnliche Entwicklung wie im Arbeitsschutzrecht hat das Verbraucherschutzrecht genommen. Ursprünglich war das dementsprechende Geräte- und Produktrecht Arbeitsschutzrecht (§§ 24 ff. GewO) und ähnlich starken Widerständen aus der Wirtschaft ausgesetzt wie die Anfänge des Arbeitsschutzrechts. Erst Ende des 20. Jahrhunderts und flankiert durch europarechtliche Regelungen gelang eine Verselbständigung zum zunächst Gerätesicherheitsgesetz und Produktsicherheitsgesetz bis später zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz. Die Eröffnungskontrolle ist vollständig privatisiert und zwar zu wesentlichen Anteilen bis auf die Ebene des Inverkehrbringers. Die Einschaltung von Sachverständigen und Gutachtern ist zwar grundsätzlich sehr differenziert geregelt, im konkreten sind in den jeweiligen produktspezifischen Verordnungen allerdings teilweise nur geringste Anforderungen gestellt. Angesichts der beträchtlichen Unfallzahlen in diesem Bereich muss unter Risikoaspekten eine neue Bewertung stattfinden und das Niveau der Eröffnungskontrolle angehoben werden.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass die gesamte grundsätzliche Diskussion um die Ausgestaltung der Eröffnungskontrollen sich im Umweltschutzrecht abspielt. Fast alle Alternativvorschläge drehen sich um das Modell der Aufsicht der Überwachungsbedürftigen Anlagen, indem sie den Privaten Dritten (Sachverständigen, Gutachtern) größeren Raum zugestehen wollen³⁹⁶. Organisatorische und sicherheitstechnische Feststellungen sollen den Sachverständigen/Gutachtern übertragen werden. Der Genehmigungsakt soll in zwei Teile gespalten werden. Der eine Teil, die Rahmengenehmigung, soll beim Staat verbleiben, der andere Teil, die Detailgenehmigung oder Freigabe der Inbetriebnahme soll bei einer Reihe von Vorschlägen auf Private übertragen werden. Die Alternativendiskussion kreist um den Versuch das Genehmigungsrecht als Finalprogramm³⁹⁷ zu etablieren.

³⁹⁶ Vgl. Tabelle 11.

³⁹⁷ Vgl. 2.2.3.1.1.

Diese Vorschläge und die bestehenden gesetzlichen Modelle lassen sich nur risikoorientiert³⁹⁸ und vor dem Hintergrund der absehbaren Veränderungen im Aufsichtssystem beurteilen. Grundsätzlich wird eine Verschiebung der Aufsichtstätigkeit von der Genehmigung zur begleitenden Aufsicht erwartet. Dafür spricht das große Veränderungstempo der Rahmenbedingungen der Anlagengenehmigung (technisch, organisatorisch), als auch das Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung, das eine zügige Anlagenrealisierung fordert. Eine komplette Integration aller genehmigungsrelevanten Aspekte wird ebenfalls erwartet³⁹⁹, so dass aus diesem Aspekt ein größerer zeitlicher Aufwand für eine Eröffnungskontrolle innerhalb der Gewerbeaufsicht entstehen kann, insgesamt allerdings mit einer Verkürzung der Bearbeitungszeit gerechnet werden kann. Mit Stoll kann auch davon ausgegangen werden, dass den Informations- und Kommunikationsbeziehungen künftig ein größeres Gewicht zukommt⁴⁰⁰. Dabei wird sowohl die asymmetrische Informationsverteilung korrigiert werden⁴⁰¹, als auch alternativen Verfahren der Konfliktregulierung⁴⁰² näher getreten werden müssen, um insgesamt in Richtung Verhandlungsjurisprudenz, als Element des neuen finalen Rationalitätstyps, zu gehen⁴⁰³.

Die punktuelle Eröffnungskontrolle im Umweltschutz kann künftig im größeren Umfang zugunsten der stärkeren Beteiligung von Sachverständigen/Gutachtern zurückgenommen und zu einer staatlichen Rahmengenenehmigung⁴⁰⁴ entwickelt werden.

³⁹⁸ Unter Risiko soll hier nicht nur Gefährlichkeit verstanden werden, sondern auch der Aspekt der Komplexität und der Reichweite wirtschaftlicher Tätigkeit, vgl. a. Lübke-Wolff 1996b, S. 163.

³⁹⁹ Insoweit wird die bundesdeutsche Umsetzung dem Art. 7 IVU RL nicht gerecht.

⁴⁰⁰ Stoll 2003, S. 294 f., 391 ff.

⁴⁰¹ Dies betrifft vor allem den Verbraucherschutz.

⁴⁰² Insbesondere der Konfliktkommunikation und der Mediation.

⁴⁰³ Vgl. Tabelle 2.

⁴⁰⁴ Im Sinne des Abschnitts 4.2.1.3; zur Rücknahme der Kontrollintensität bei einem vertretbaren Risiko und der Folge, dass der Anlagenbetreiber

Im Verbraucherschutz wird ein höheres Niveau der Eröffnungskontrolle für Produktgruppen, die nachweislich ein hohes Risiko bergen, eingeführt werden müssen. Diese Überlegung gilt ähnlich für den Arbeitsschutz. Bereiche, die sich in der Vergangenheit als besonders unfallträchtig gezeigt haben, müssen einer Eröffnungskontrolle unterzogen werden. Hier reicht im ersten Schritt eine Überprüfung durch Private Dritte.

Eine weitere Erklärung, neben dem zumindest im Verbraucherschutz unzureichenden Anforderungsniveau in materieller Hinsicht, für die unzureichende Effektivität der privaten Fremdüberwachung durch Dritte im Verbraucherschutz, könnte in der sehr rudimentären Zulassungsprüfung und Überprüfung der zugelassenen Stellen liegen. Ein Vergleich mit den Anforderungen der zugelassenen Stellen für überwachungsbedürftige Anlagen zeigt deutliche Unterschiede⁴⁰⁵. Für das Geräte- und Produktsicherheitsgesetz werden allgemein Anforderungen hinsichtlich der Unabhängigkeit, der Ressourcen, der Qualifikation und des Bestehens einer Haftpflichtversicherung gestellt⁴⁰⁶. Die Betriebssicherheitsverordnung hat zwei unterschiedliche Niveaus von Forderungen. Interne betreibereigene Prüfstellen haben Anforderungen hinsichtlich der Zuverlässigkeit, des Qualitätsmanagements und der Vergütung zu erfüllen⁴⁰⁷. Externe Überwachungsstellen haben die wohl breitesten Anforderungen zu erfüllen⁴⁰⁸. Unabhängigkeit, Zuverlässigkeit, Ressourcenbereitstellung, Qualifikation, Zusammenarbeit und Austausch, ein Qualitätsmanagement und das Bestehen einer Haftpflichtversicherung sind nachzuweisen. Insgesamt wird zu überlegen sein, welche Anforderungen an die Ausformung des privaten Kontrollregimes zu stellen sind. Auf diesen Punkt wird nach der Skizzierung der begleitenden Aufsicht zurückgekommen.

stärker in die Haftung genommen werden muss Wahl/Hermes/Sachs, in: Wahl/Appel 1995, S. 259 f.

⁴⁰⁵ Vgl. Tabelle 12.

⁴⁰⁶ Vgl. oben 4.1.1.

⁴⁰⁷ Vgl. oben 4.1.2.2.

⁴⁰⁸ Ähnlich umfassend Anhang XI RL 2006/42/EG (Maschinenrichtlinie).

	Aufsicht im engeren Sinn		Aufsicht im weiteren Sinn	
	Organisatorische Feststellungen	Sicherheits-technische Feststellungen	Rahmengenehmigung	Detailgenehmigung Freigabe der Inbetriebnahme
Gesetzliche Modelle				
Modell Umwelt-schutz	4. BImSchV	VB	VB	VB
	BImSchG genehmigungsfrei	anlassbezogen VB	anlassbezogen VB	---
	GPSG	(VB) PD	VB	(VB) PD
Modell Verbraucherschutz	UN	UN	(VB)	(PD)
Modell Arbeitsschutz	UN	UN	(VB)	---
UN = Unternehmer	VB = Vollzugsbehörde, im Arbeitsschutzrecht auch die Berufsgenossenschaften VB = Teilregelung, formelle Feststellung		PD = Privater Dritter und in der BetrSichV auch betriebeigener Sachverständiger	

Tabelle 10: Aufsichtsgegenstände der Eröffnungskontrolle und Verantwortlichkeiten

		Aufsicht im engeren Sinn		Aufsicht im weiteren Sinn	
		Organisatorische Feststellungen	Sicherheits-technische Feststellungen	Rahmengenehmigung	Detailgenehmigung Freigabe der Inbetriebnahme
Alternativmodelle					
Versicherungsmodell Grundlage EMAS und Deckungsvorsorge	I	PD	PD	---	---
	II	Freigabe zur vorzeitigen Anlagenerrichtung, wenn Deckungsvorsorge vorliegt, ein Sachverständiger beauftragt ist und keine irreversiblen Zustände geschaffen werden.			
Rahmengenehmigung Grundlage EMAS		VB	VB	VB	PD
Genehmigungsaudit I + II Grundlage EMAS		PD	PD	VB Emissionsminderungsziele: anlagenbezogen bei Audit I; standortbezogen bei Audit II-	PD
UGB-KomE Vorhaben-genehmigung	§§ 80 ff.	VB	VB	VB	VB
	§ 421	VB/PD	VB/PD	VB	VB/PD
	ohne	UN anlassbezogen	UN anlassbezogen VB	---	---

Tabelle 11: Aufsichtsgegenstände der Eröffnungskontrolle und Verantwortlichkeiten bei den Alternativmodellen im Umweltschutz

	Unabhängigkeit	Zuverlässigkeit	Ressourcen	Qualifikation	Haftpflicht	Zusammenarbeit und Austausch	Qualitätsmanagement	Vergütung
GPSG	■		■	■	■			
GPSG/ BetrSichV Extern	■	■	■	■	■	■	■	■
GPSG BetrSichV Intern		■					■	■

Tabelle 12: Anforderungen an Sachverständige und Gutachter

5 Recht und Praxis der begleitenden Kontrolle

Im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz obliegt die Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften primär den Arbeitgebern, Anlagenbetreibern und Inverkehrbringern (§ 3 ArbSchG, §§ 5, 22 BImSchG, §§ 4,5 GPSG)⁴⁰⁹, deren Tätigkeit nur dann erlaubt ist, wenn sie die Gesetze und Verordnungen einhalten. Die Vollzugsbehörden überprüfen, ob die Unternehmen den gesetzlichen Pflichten genügen (§ 52 BImSchG, § 22 ArbSchG, § 8 GPSG). Sowohl innerhalb der behördlichen Aufsicht, als auch bei der Eigenüberwachung können private Dritte als Auftragnehmer, Gutachter oder Sachverständige eingeschaltet werden. Im ersten Kapitel (5.1) dieses Abschnitts wird beschrieben, wie die derzeitigen gesetzlichen Vorschriften in den einzelnen Bereichen das Verhältnis zwischen Vollzugsbehörden, Privaten Dritten und Arbeitgebern, Anlagenbetreibern und Inverkehrbringern regeln.

Die dynamische Ausgestaltung der Grundpflichten der Überwachungspflichtigen, öffnet die Konkretisierung der Pflichten für sich verändernde Schwerpunktsetzungen. Für eine Entwicklung von zukünftigen Aufsichtsmodellen ist es daher sinnvoll, nach den Zielen der Entwicklung zu fragen (5.2). Das gilt sowohl für die materiellen Ziele, um Aufsichtsschwerpunkte zu identifizieren oder zu planen, als auch für Verfahrensziele, die den Ablauf des Vollzugs gestalten sollen.

Wenn von der Zukunft gesprochen wird: Wie sieht die Gegenwart aus? Welche Aufsichtsmodelle existieren in den verschiedenen Rechtsbereichen? Wie werden die „schwarzen Schafe“ identifiziert und wie werden die Probleme im Betrieb, in der Anlage und der Produkte bearbeitet (5.3)?

Die behördliche Aufsicht hat als Gegenstück die Eigenüberwachung. Welche Modelle zeichnen sich hier ab? Gibt es Managementsysteme, die als Eigenüberwachung die behördliche Aufsicht erleichtern oder gar überflüssig machen (5.4)?

⁴⁰⁹ Ausdrücklich auch § 133 Abs. 2 UGB-KomE.

Schließlich, wie greifen die einzelnen Aspekte der Aufsicht ineinander? Liegt bereits eine Aufsichtsarchitektur vor? Wie sieht das Modell einer Aufsicht im 21. Jahrhundert aus? Welche Elemente und Systeme der Aufsicht sind zu nutzen (5.5)?

5.1 Rechtlicher Rahmen der Inspektionstätigkeit

Aufsicht kann aufgrund der geltenden Gesetze und Verordnungen als Eigenüberwachung⁴¹⁰, als staatliche Aufsicht und als private Überwachung stattfinden. Für den Bereich des Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutzrechts soll im Folgenden eine kurze Bestandsaufnahme gemacht werden. Im Umweltschutz immer noch zentral ist das Immissionsschutzrecht. Anhand des Bundesimmissionsschutzgesetz soll gezeigt werden, in welchem Ausmaß Inspektionen staatlich, privat oder vom zu Überwachenden selber vorgenommen werden. Überwachungsbedürftige Anlagen sind ein Zwitter bei der Frage der Zuordnung zu einer Rechtsmaterie. Einerseits sind die Anlagen im Geräte- und Produktsicherheitsgesetz geregelt, das spräche sehr formal für eine verbraucherschutzrechtliche Materie, andererseits entstammen die Regelungen der Gewerbeordnung und waren ursprünglich dem Arbeitsschutz zugerechnet. Manche Vollzugsbehörden schlagen die überwachungsbedürftigen Anlagen dem Umweltschutz zu (Baden-Württemberg) oder haben einen eigenständigen Komplex Gefahrenschutz (Niedersachsen). Maßgeblich ist aber wohl doch, dass die Regelungen der überwachungsbedürftigen Anlagen Vorbild für das Bundesimmissionsschutzgesetz waren. Sie sollen daher im Umweltschutz behandelt werden. Im Verbraucherschutzrecht soll die Aufsicht für das Inverkehrbringen von Verbraucherprodukten nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz nachgezeichnet werden. Im Arbeitsschutzrecht steht die Aufsicht nach dem Arbeitsschutzgesetz im Zentrum der Überlegungen.

⁴¹⁰ Vgl. auch Sandler, UPR 1997, S. 386.

5.1.1 Inspektionen im Umweltschutz

5.1.1.1 Immissionsschutzrecht

Die Aufsicht im Immissionsschutzrecht gliedert sich in die staatliche Aufsicht (§ 52 BImSchG), Maßnahmen der Eigenüberwachung (§§ 52a – 58d BImSchG), Erleichterungen für eigenüberwachte Standorte (§ 58e BImSchG) und Ermittlungen von Emissionen und Immissionen (§§ 26 – 31 BImSchG).

Die generelle staatliche Aufsicht hat die allgemeinen Befugnisse, wie sie aus anderen Gesetzen bekannt sind (§ 22 Abs. 1 und 2 ArbSchG, § 13 ASiG, § 21 Abs. 3 -5 ChemG, § 17 Abs. 4 -6 ArbZG). Genehmigungen sind regelmäßig zu prüfen und auf den neuesten Stand zu bringen.

Gegenstand der Eigenüberwachung sind die Bestellung von Betriebsbeauftragten für den Immissionsschutz und den Störfallbereich (§§ 53-58d BImSchG; 5. Bundesimmissionsschutzverordnung) und die Mitteilungspflicht zur Betriebsorganisation (§ 52a BImSchG).

Für die Ermittlung von Emissionen und Immissionen nach dem dritten Abschnitt des BImSchG sind vier Wege geregelt⁴¹¹. Zum einen ist die Messung aus besonderem Anlass, wenn zu befürchten ist, dass durch die Anlage schädliche Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden, in § 26 BImSchG geregelt. Die erstmalige und wiederkehrende Messung gemäß § 28 BImSchG ist nur an die Voraussetzung des Bestehens einer genehmigungsbedürftigen Anlage gebunden. Die Messung wird durch eine bekannt gegebene Stelle durchgeführt. Die Modalitäten der Bekanntgabe können durch (Landes-) Rechtsverordnung geregelt werden. Ist dies nicht der Fall, müssen die zuständigen Landesbehörden die Bekanntgabevoraussetzungen (Fachkunde, Zuverlässigkeit, gerätetechnische Ausstattung⁴¹²) eigenständig prüfen. Der Länderausschuss für Immissionsschutz hat dazu

⁴¹¹ Zum Verhältnis untereinander vgl. Lechelt, in: Koch/Scheuing/Pache (Hrsg.), GK-BImSchG, vor §§ 26-31a, Rz. 22 ff.

⁴¹² Jarass 2002, § 36 Rz. 28 f.

Empfehlungen ausgearbeitet⁴¹³. Die allgemeinen Voraussetzungen für die Bekanntgabe sind:

- für die fachlich Verantwortlichen und deren Stellvertreter: ein abgeschlossenes naturwissenschaftliches oder technisches Hochschulstudium, eine mindestens dreijährige hauptberufliche Tätigkeit, die messtechnische Kenntnisse und Erfahrungen im Bereich des Immissionsschutzes in den beantragten Gebieten nachweist und Kenntnisse der einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften,
- für das weitere fachkundige Personal: eine einschlägige Fachausbildung oder eine dreijährige fachspezifische, praktische Tätigkeit,
- die Zuverlässigkeit aller Bediensteten⁴¹⁴,
- ein Qualitätssicherungssystem,
- die Unabhängigkeit der Stelle⁴¹⁵.

Weiter sind spezielle Voraussetzungen der Bekanntgabe für verschiedene Tätigkeitsfelder zu erfüllen. Für Luftverunreinigungen und Geräusche/Erschütterungen sind:

- die erfolgreiche Teilnahme an einem Ringversuch förderlich,
- die gerätetechnische Ausstattung nach dem Stand der Messtechnik gemäß VDI 4220:1999 bzw. EN 45001/EN ISO 17025 nachzuweisen,

⁴¹³ LAI 2003a und für Sachverständige nach der 12. BImSchV LAI 2003b.

⁴¹⁴ Diese ist in der Regel nicht gegeben, wenn wiederholt und grob gegen Vorschriften zum Schutz der Umwelt, in LAI 2003b Ziff. 3.2 weiter spezifiziert, verstoßen wurde, Pflichten aus einer früheren Bekanntgabe verletzt und Ermittlungsergebnisse verändert wurden.

⁴¹⁵ Die bekannt gegebene Stelle darf nicht Geräte oder Einrichtungen zur Emissions- oder Immissionsminderung herstellen oder vertreiben. Ebenso wenig darf die Stelle Produktionsanlagen errichten oder betreiben. Auch organisatorische oder personelle Verflechtungen mit Unternehmungen, die in den genannten Gebieten tätig sind, dürfen nicht bestehen.

- für jeden Bereich (für den Verantwortlichen und dessen Stellvertreter) eine Mindestzahl von 3 Berichten über Messverfahren für verschiedene Anlagen und Messverfahren vorzulegen, die nicht älter als 3 Jahre sind und keine erheblichen und schwerwiegenden Mängel vorweisen,
- für unterschiedliche Tätigkeitsfelder der Nachweis weiterer spezifischer Messverfahrensanforderungen, vorzulegen⁴¹⁶.

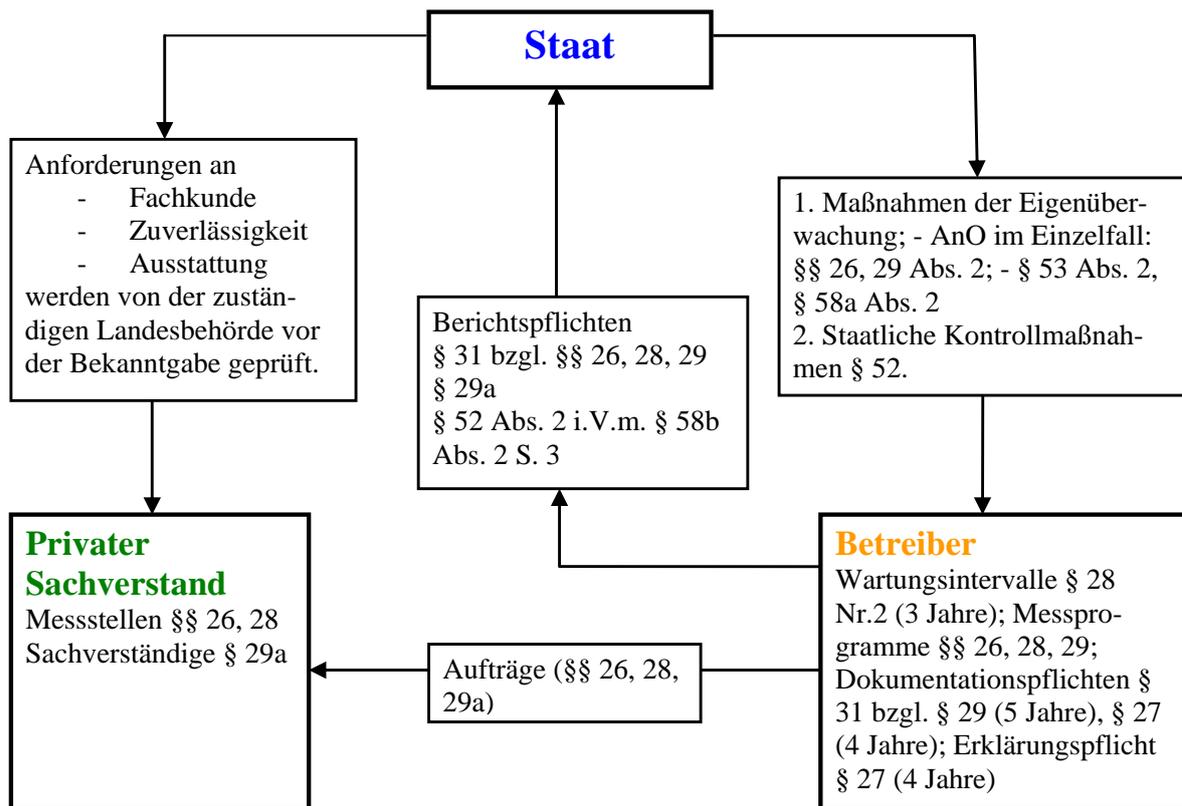


Abbildung 14: Aufsicht nach dem Bundesimmissionschutzgesetz

Anstelle der Messungen nach §§ 26, 28 BImSchG oder neben ihnen, kann die zuständige Behörde die kontinuierliche Messung gemäß § 29 Abs. 1 BImSchG anordnen. Bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen ist dies nur bei Vorliegen eines Gefahrenverdachts und im Hinblick auf die Betreiberpflichten nach § 22 BImSchG gerechtfertigt. Über Ergebnisse der Mes-

⁴¹⁶ Vgl. im einzelnen LAI 2003a Ziff 4 f.

sungen nach den §§ 26, 28 und 29 BImSchG haben die Betreiber Auskunft auf Verlangen zu erteilen (§ 31 BImSchG). Betreiber von genehmigungsbedürftigen Anlagen sind gemäß § 27 BImSchG alle zwei Jahre zur Abgabe einer Emissionserklärung nach den Einzelheiten der 11. Bundesimmissionsschutzverordnung verpflichtet. Mit den erhobenen Daten soll ein Emissionskataster gebildet werden. Schließlich kann die Aufsichtsbehörde gemäß § 29a BImSchG eine sicherheitstechnische Prüfung durch einen bekannt gegebenen Sachverständigen anordnen. Die Prüfung kann verdachtsunabhängig angeordnet werden. Die Aufsichtsbehörde kann gestatten, dass der Störfallbeauftragte oder ein anderer Sachverständiger die Prüfung vornimmt, soweit eine gleichwertige Qualifikation festgestellt worden ist (§ 29a Abs. 1 S. 1 BImSchG).

Die Beziehungen zwischen Messstelle und Anlagenbetreiber richten sich nach der Rechtsnatur der Messstelle⁴¹⁷. Sie sind ausschließlich privatrechtlich geprägt, wenn die Messstelle eine private Einrichtung ist; in der Regel wird ein Werkvertrag zwischen beiden Parteien geschlossen. Ist die Messstelle öffentlich-rechtlicher Natur kann sowohl ein privatrechtlicher Vertrag, als auch, soweit ein Antrag vorliegt, ein Tätigwerden im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung vorliegen⁴¹⁸.

5.1.1.2 Überwachungsbedürftige Anlagen

Die begleitende Aufsicht über die überwachungsbedürftigen Anlagen wird in den §§ 12, 15 und 18 BetrSichV geregelt.

Die zentrale Anforderung für den Betrieb von überwachungsbedürftigen Anlagen ist die Einhaltung des Standes der Technik in jeder Phase der Inbetriebnahme und des Betriebes (§ 12 Abs. 1 BetrSichV). Dabei sind die vom Ausschuss für Betriebssicherheit (§ 24 BetrSichV) ermittelten und veröffentlichten Regeln zu beachten. Der Betreiber einer überwachungsbedürftigen

⁴¹⁷ Lechelt, in: Koch/Scheuing/Pache (Hrsg.), GK-BImSchG, § 26 Rz. 50 ff.

⁴¹⁸ Lechelt, in: Koch/Scheuing/Pache (Hrsg.), GK-BImSchG, § 26 Rz. 50 ff.

Anlage hat die Pflicht, diese in einwandfreiem Zustand zu erhalten, sie zu überwachen, erforderliche Maßnahmen, insbesondere Sicherheitsmaßnahmen, unverzüglich zu treffen (§ 12 Abs. 3 BetrSichV). Mängel, die zur Gefährdung von Personen führen können, erfordern die Stilllegung der Anlage durch den Betreiber (§ 12 Abs. 5 BetrSichV).

Neben diese allgemeinen Betreiberpflichten treten spezifische, regelmäßige Prüfpflichten. Der ordnungsgemäße Betriebszustand ist durch eine zugelassene Überwachungsstelle zu prüfen. Die Prüfung besteht aus einer technischen Prüfung und einer Ordnungsprüfung (§ 15 Abs. 2 BetrSichV). Für eine Reihe von Anlagen (Dampfkessel, Druckbehälter und Abfüllanlagen) sind Festigkeitsprüfungen sowie äußere und innere Prüfungen vorgeschrieben (§ 15 Abs. 2 Satz 2 BetrSichV). Der Betreiber hat die Prüffrist der Gesamtanlage und der Anlagenteile auf der Grundlage einer sicherheitstechnischen Bewertung festzulegen (§ 15 Abs. 1 Satz 2 BetrSichV); die Höchstfristen des § 15 Abs. 5 bis 9 und 12 bis 16 BetrSichV dürfen nicht überschritten werden. Die durch den Betreiber ermittelten Prüffristen sind der zuständigen Behörde innerhalb von 6 Monaten nach Inbetriebnahme mitzuteilen (§ 15 Abs. 3 Satz 2 BetrSichV). Soweit die überwachungsbedürftigen Anlagen durch zugelassene Überwachungsstellen zu überprüfen sind, werden die Prüffristen durch die zugelassene Überwachungsstelle überprüft (§ 15 Abs. 4 BetrSichV). Kommt die Überwachungsstelle zu anderen Fristen, legt die zuständige Behörde die Prüffrist fest. Die Anlage darf bis zu der von der Überwachungsstelle festgestellten Frist betrieben werden. Im Einzelfall kann die zuständige Behörde Prüffristen verlängern oder verkürzen (§ 15 Abs. 17 BetrSichV), wenn die Sicherheit anders gewährleistet werden kann bzw. wenn der Personenschutz es erfordert.

Ähnlich wie § 5 Abs. 2 GPSG kennt die Betriebssicherheitsverordnung eine Anzeigepflicht bei Unfällen mit Personenschaden und Schadensfällen, bei denen Bauteile oder sicherheitstechnische Einrichtungen versagt haben oder beschädigt wurden (§ 18 Abs. 1 BetrSichV). Eine sicherheitstechnische Beurteilung durch eine zugelassene Prüfstelle kann angeordnet werden (§ 18 Abs. 2 BetrSichV).

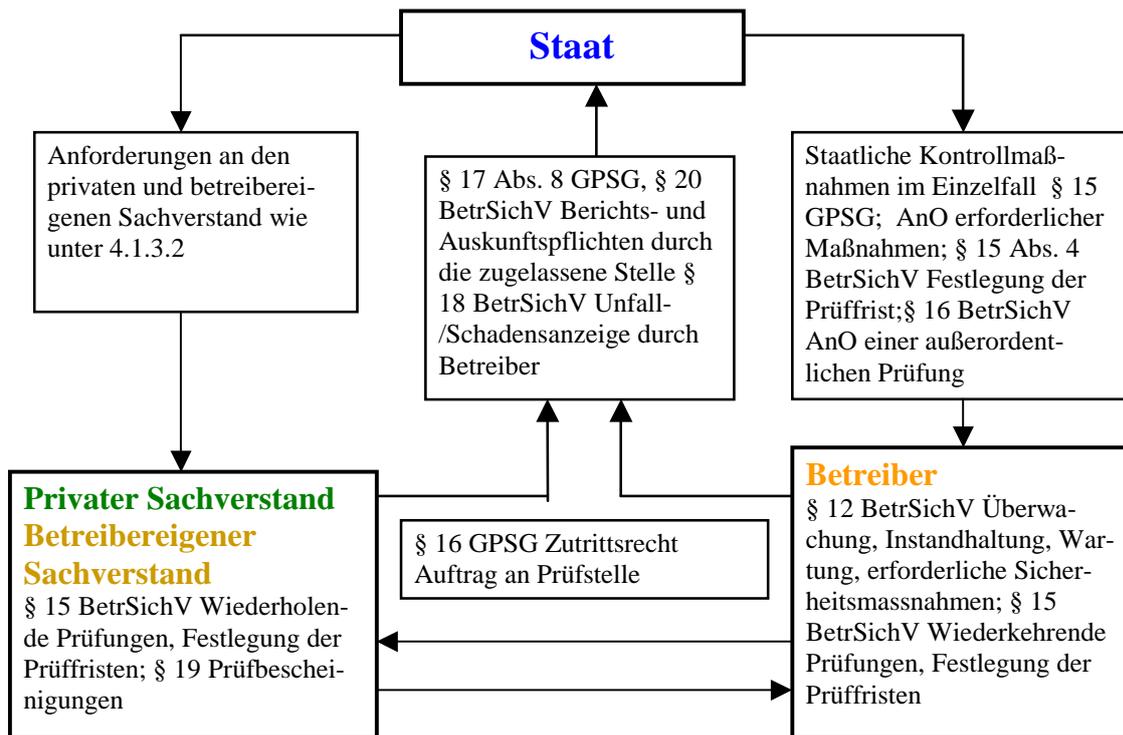


Abbildung 15: Aufsicht nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (überwachungsbedürftige Anlagen)

5.1.2 Inspektionen im Verbraucherschutz

Nach dem Inverkehrbringen sind gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 GPSG laufend gefahrenabhängige Überprüfungen des Produkts vorzunehmen. Neben diesen Stichproben sind Beschwerden zu prüfen, gegebenenfalls systematisch auszuwerten (Beschwerdebuch) und Händler über Maßnahmen, die das Produkt betreffen, zu unterrichten. Dieses aus § 5 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c GPSG und § 5 Abs. 1 Nr. 2 GPSG gebildete Risikomanagement ist der Kern eines vorsorgenden, präventiven Verbraucherschutzes, der über reine Gefahrenabwehr hinausgeht⁴¹⁹.

Eine für das deutsche Recht bizarre Regelung ist in § 5 Abs. 2 GPSG getroffen worden. Hersteller, Bevollmächtigte und Einführer sind verpflichtet, die zuständigen Behörden unverzüglich über Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit eines Produktes, das von ihnen in Verkehr gebracht wurde, zu unterrichten. Diese Unterrichtungspflicht ergibt sich aus Art. 5 Abs. 3 RL

⁴¹⁹ So auch Klindt, NJW 2004, S. 469.

2001/95/EG und wurde in § 5 Abs. 2 GPSG umgesetzt. Augenscheinlich war die EG bemüht darum, ähnliche Pflichten wie sie in den Vereinigten Staaten von Amerika bereits bestehen, auch in Deutschland umzusetzen⁴²⁰. Äußerst schwierig dürfte der Satz 2 des § 5 Abs. 2 GPSG anzuwenden sein. Informationen aus der in Satz 1 geregelten Selbstanzeige dürfen nämlich nicht in Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechtlichen Verfahren genutzt werden.

Neben den Pflichten der Inverkehrbringer stehen die Aufgaben der zuständigen Behörden. Erstmals hat der Bundesgesetzgeber in einem Gesetz die Aufsichtsbehörden zu einem wirksamen Vollzug auf der Grundlage eines Aufsichtskonzeptes angehalten⁴²¹ (§ 8 Abs. 2 GPSG). Mindestinhalt des Aufsichtskonzeptes ist:

- die Erfassung und Auswertung von Daten zu Mängelschwerpunkten und Warenströmen (Nr.1),
- die Aufstellung von Überwachungsprogrammen, auf deren Grundlage die stichprobenartige Überprüfung von Produkten in der erforderlichen Prüftiefe erfolgen soll (Nr. 2),
- die regelmäßige Dokumentation und Bewertung der Aufsichtsprogramme (Nr. 2), und
- die regelmäßige Evaluation des Aufsichtskonzeptes (Nr. 3).

Der Gesetzgeber macht zum Aufsichtskonzept die weitere Vorgabe, dass bei Produkten, die zu Recht eine CE Kennzeichnung oder ein GS-Zeichen tragen, davon auszugehen ist, dass diese Produkte die zugrunde liegenden Anforderungen erfüllen (§ 8 Abs. 2 Satz 3 und 4 GPSG). Weiter sind die Obersten Landesbehörden angehalten die Produktüberwachung bundesweit zu koordinieren. Angesichts des desolaten Zustandes der Produktüberwachung ist dies nur ein Tropfen auf den heißen Stein⁴²².

⁴²⁰ Geiß/Doll 2005, § 5 Rz. 47.

⁴²¹ Klindt, NJW 2004, S. 470; Klindt 2007, § 8 Rz. 13 ist der zutreffenden Ansicht, dass eine Produktüberwachung kaum stattfindet, und daher der europäische Richtliniengeber sich veranlasst sah diese Mahnung auszusprechen.

⁴²² Klindt, NJW 2004, S. 470; Geiß/Doll 2005, § 8 Rz. 22.

An den Befugnissen der zuständigen Behörde (§ 8 Abs. 4 GPSG) hat sich im Vergleich mit §§ 5, 6 und 7 GSG kaum etwas geändert. Neu ist allerdings die Regel, dass Maßnahmen nach § 8 Absatz 4 GPSG vorrangig an den Hersteller, seinen Bevollmächtigten oder den Einführer, nachrangig gegen den Händler zu richten sind (§ 8 Abs. 5 GPSG). Unbeteiligte Dritte können nur zur Abwehr gegenwärtiger, erheblicher Gefahren in Anspruch genommen werden. Diese Regelung basiert auf den Grundlinien des Gefahrenabwehrrechts, nach dem der Verhaltensstörer grundsätzlich vor dem Zustandsstörer in Anspruch zu nehmen ist⁴²³ und Nichtstörer nur unter engen Voraussetzungen Adressat einer Verfügung sein können⁴²⁴.

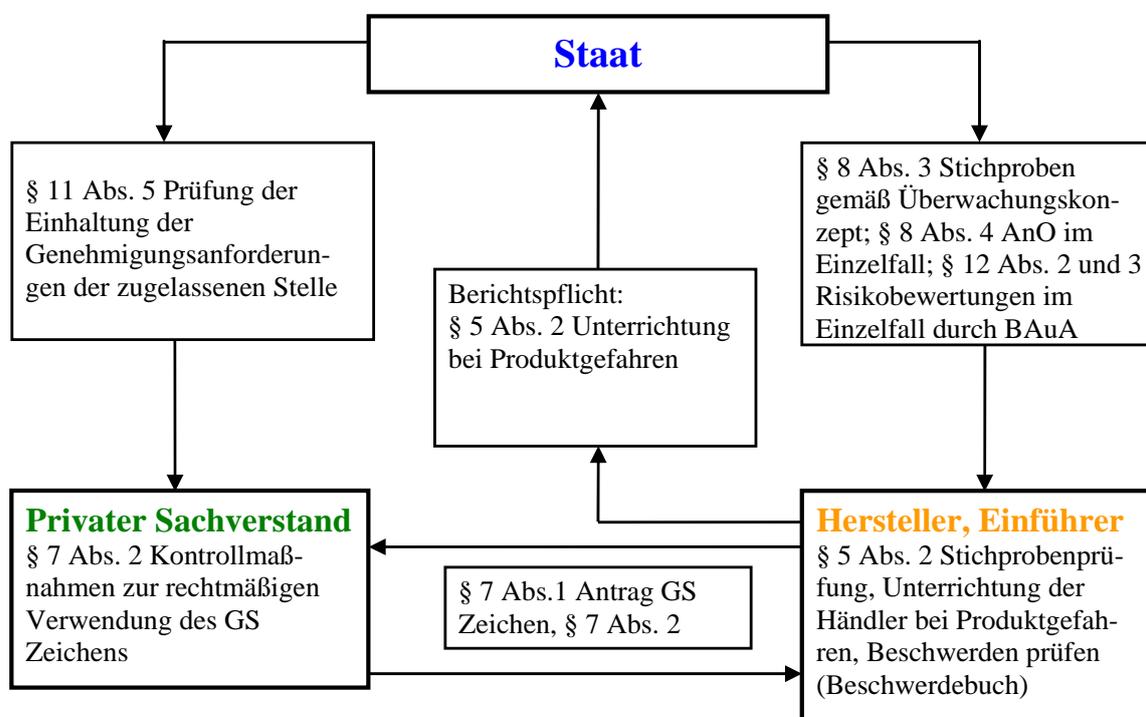


Abbildung 16: Aufsicht nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (Verbraucherprodukte)

Über § 12 GPSG bekommt die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin Prüfaufgaben im Bereich der allgemeinen Produktprüfung und Vollzugsaufgaben im Bereich der Einzelprüfung von Produkten in Abstimmung mit den zuständigen

⁴²³ Saipa 2004, Vorbemerkungen §§ 6-8 Rz. 6.5.

⁴²⁴ Saipa 2004, Vorbemerkungen §§ 6-8 Rz. 5.

Behörden (§ 12 Abs. 2 GPSG) oder als selbstinitiierte Prüfung, wenn ein pflichtgemäßes Handeln gegenüber den Organen der Europäischen Gemeinschaft dies erfordert (§ 12 Abs. 3 GPSG). Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin unterstützt die zuständigen Behörden bei der Entwicklung des Aufsichtskonzeptes. Die ein- und ausgehenden Meldungen nach dem RAPEX-Verfahren laufen ebenfalls über die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (§ 9 GPSG).

Neben die Eröffnungskontrolle der GS-Stelle⁴²⁵, tritt als begleitende Kontrolle die Pflicht, Kontrollmaßnahmen bei der Herstellung durchzuführen und die rechtmäßige Verwendung des GS-Zeichens zu prüfen. Liegen die Voraussetzungen für die Erteilung des GS-Zeichens nicht mehr vor, so ist es durch die GS-Stelle abzuerkennen und die zuständige Behörde und die anderen GS-Stellen darüber zu unterrichten.

5.1.3 Inspektionen im Arbeitsschutz

Das 1996 in Kraft getretene Arbeitsschutzgesetz setzt die europäische Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz (RL 89/391/EWG) um. Das Arbeitsschutzgesetz⁴²⁶ formuliert erstmals ein präventives, ganzheitliches Arbeitsschutzverständnis, indem es festlegt, dass der Arbeitgeber unter anderem vom Grundsatz auszugehen hat: Gefahren an der Quelle zu bekämpfen (§ 4 Nr. 2 ArbSchG), Gefahren für Leben und Gesundheit zu vermeiden und zu minimieren (§ 4 Nr. 1 ArbSchG), den Stand der Technik zu berücksichtigen (§ 4 Nr. 3 ArbSchG) und Maßnahmen integrativ zu planen und zu verknüpfen (§ 4 Nr. 4 ArbSchG). Der Arbeitgeber ist zur dynamischen Anpassung der Arbeitsschutzmaßnahmen verpflichtet (§ 3 Abs. 1 ArbSchG) und muss für eine geeignete Arbeitsschutzorganisation sorgen (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG). Aus dieser Forderung ergibt sich bisher nicht die Verpflichtung zur Realisierung eines Arbeitsschutzmanage-

⁴²⁵ Vgl. oben 4.1.2.1.

⁴²⁶ Zur Übersicht vgl. Kittner/Pieper 1999 Einleitung Rz. 22 ff.; Kollmer 2001 Einf. Rz. 1 ff.

mentensystems⁴²⁷. Lediglich die Erfüllung einzelner konkreter Anforderungen, wie zum Beispiel die Bestellung von Fachkräften für die Arbeitssicherheit (§ 6 ASiG) oder Betriebsärzten (§ 3 ASiG) sowie Verpflichtungen zur Zusammenarbeit (§§ 9-11 ASiG), soll durch die Pflicht für eine geeignete Organisation zu sorgen, verlangt sein. Kernstück des Arbeitsschutzgesetz ist die Forderung die Arbeitsbedingungen zu beurteilen (§ 5 ArbSchG) und die, das Beurteilungsergebnis bei mehr als 10 Beschäftigten zu dokumentieren (§ 6 ArbSchG).

Die Arbeitsschutzbehörde ist im Einzelfall zu Anordnungen befugt, die der Umsetzung des Arbeitsschutzgesetzes oder darauf erlassener Rechtsverordnungen und der Gefahrenabwehr für Leben und Gesundheit von Beschäftigten, dienen (§ 22 Abs. 3 ArbSchG). Die Auskunfts- und Besichtigungsrechte entsprechen dem verbreiteten Programm (§ 13 ASiG, § 21 Abs. 3 -5 ChemG, § 17 Abs. 4 -6 ArbZG).

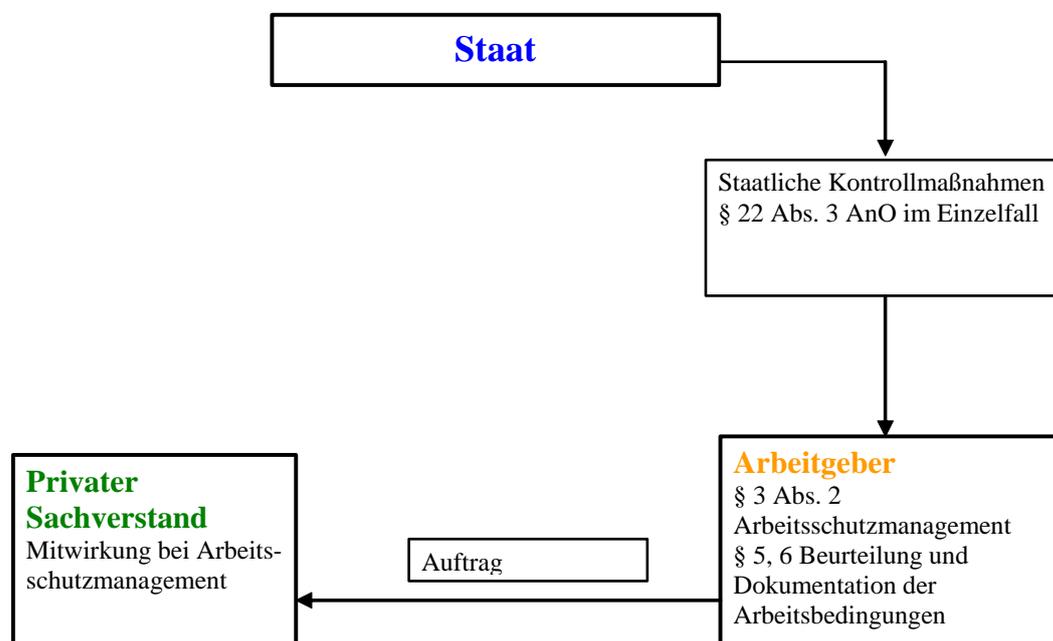


Abbildung 17: Aufsicht nach dem Arbeitsschutzgesetz

⁴²⁷ Kittner/Pieper 1999, § 3 ArbSchG Rz. 6, 11.

5.2 Strategische Aufsichtsziele

Gesetze verfolgen bestimmte allgemeine Zwecke, die in jüngerer Zeit häufig durch die Angabe des Zweckes des Gesetzes kodifiziert sind (so zum Beispiel § 1 BImSchG, § 1 ArbSchG), im Übrigen aber durch Auslegung zu ermitteln sind. Der Gesetzeszweck ist Maßstab für die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und hat bei allen Ermessensvorschriften besondere Bedeutung. Im Vollzug bekommen daher strategische Ziele eine Bedeutung, wenn (Auslegungs-) Raum besteht. Zur Konkretisierung von Maßnahmen sind strategische Ziele auslegungsrelevant und ermessenslenkend.

Neben diesen primär materiellen Aspekt tritt auch eine verfahrenssteuernde Bedeutung, wenn im Vollzug ein Spielraum besteht, sowohl in die eine als auch in die andere Richtung zu gehen. Also zum Beispiel welche Betriebe, welche Anlagen oder welche Produkte zu inspizieren sind. Aufgrund der strategischen Ziele ist eher in den Zielbereichen zu überwachen. Soweit spezielle Vollzugsziele bestehen, ist diesen Rechnung zu tragen. Schließlich sind strategische Ziele auch als Eckpunkte für ein zukünftiges Aufsichtsmodell heranzuziehen.

5.2.1 Ziele im Umweltschutz

Im Umweltschutz verfolgt Europa das Ziel der nachhaltigen Entwicklung und der Einbeziehung von Umweltbelangen in alle Bereiche der Gemeinschaftspolitik⁴²⁸. Als Ziele werden genannt: die Stabilisierung der Konzentration von Treibhausgasen auf einem ungefährlichen Niveau, der Stopp des Verlustes an biologischer Vielfalt und genetischer Ressourcen, Stabilisierung der Umweltbelastung auf einem Niveau, das keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit und die Natur hat und die Verbesserung der Ressourceneffizienz und der Ressourcenbewirtschaftung.

⁴²⁸ Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, AB1 2002 L 242.

Diese Ziele sollen durch verschiedene strategische Konzepte umgesetzt werden⁴²⁹. Unter anderem wollen die Europäischen Gemeinschaften eine verbesserte Praxis bei Genehmigungen, Inspektionen, Aufsicht und Durchsetzung der umweltrechtlichen Vorschriften⁴³⁰. Eine regelmäßige Aufsicht aufgrund verschiedener Indikatoren und die volle und wirksame Nutzung der Umweltverträglichkeitsprüfung und der strategischen Umweltprüfung, sind zwei weitere Punkte die zur Realisierung der Umweltziele forciert werden sollen⁴³¹.

Thematische Strategien sollen Ziele, Konzepte und Maßnahmen verbinden⁴³². Die Kommission hat sieben Strategien zu den Themen:

- Luftreinhaltung⁴³³,
- Abfallvermeidung und -recycling⁴³⁴,
- Schutz der maritimen Umwelt⁴³⁵,
- Bodenschutz⁴³⁶,
- Nachhaltige Nutzung von Pestiziden⁴³⁷,
- Nachhaltige Ressourcennutzung⁴³⁸,
- Städtische Umwelt⁴³⁹,

⁴²⁹ Art. 3 Beschl. Nr. 1600/2002/EG.

⁴³⁰ Art. 3 Ziff. 2. 2. Spiegelstrich Beschl. Nr. 1600/2002/EG.

⁴³¹ Art. 3 Ziff. 3 4. und 6. Spiegelstrich Beschl. Nr. 1600/2002/EG.

⁴³² Art. 4 Beschl. Nr. 1600/2002/EG.

⁴³³ KOM (2005) 446 endgültig.

⁴³⁴ KOM (2005) 666 endgültig.

⁴³⁵ KOM (2005) 505 endgültig.

⁴³⁶ KOM (2002) 179 endgültig.

⁴³⁷ KOM (2006) 914.

⁴³⁸ KOM (2005) 670 endgültig.

⁴³⁹ KOM (2005) 718 endgültig.

vorgelegt. Die Strategien korrespondieren zum großen Teil mit den Hauptzielen des 6. Umweltaktionsprogramms hinsichtlich der Bekämpfung der Klimaänderungen (Art. 5 Beschl. Nr. 1600/2002/EG) durch Reduzierung der Treibhausgasemissionen, der nachhaltigen Nutzung und Bewirtschaftung von Ressourcen und des Abfalls (Art. 8 Beschl. Nr. 1600/2002/EG), dem Schutz von Natur und biologischer Vielfalt (Art. 6 Beschl. Nr. 1600/2002/EG) und den vorrangigen Aktionsbereichen für Umwelt, Gesundheit und Lebensqualität (Art. 7 Abs.2 lit. c) und h) Beschl. Nr. 1600/2002/EG).

Das Umweltbundesamt hat die Themen des 6. Umweltaktionsprogramms in ein Umweltkernindikatorensystem übernommen⁴⁴⁰ und nationale Ziele entwickelt. In der Luftreinhaltung soll die Emission von SO₂, NO_x, NH₃ und NMVOC von 100% in 1990 auf 30% in 2010 reduziert werden⁴⁴¹. Außer Ammoniak werden alle anderen Schadstoffe überwiegend in der Industrie erzeugt, dort insbesondere im Energiesektor. Die Entwicklung der Treibhausgasemissionen (CO₂, CH₄, N₂O, H-FKW, FKW, SF₆) soll von 100% in 1990 auf 79% in 2010 fallen⁴⁴². Im Industriebereich sollen 35% der Treibhausgase bis 2012 reduziert werden. Der Flächenverbrauch soll von 120 ha/Tag in 1990 auf 30 ha/Tag in 2020 reduziert werden⁴⁴³. Die Energieproduktivität und die Rohstoffproduktivität soll innerhalb von 20 Jahren verdoppelt werden⁴⁴⁴. Insbesondere die Energieproduktivität in Klein- und Mittleren Unternehmen wird als steigerungsfähig

⁴⁴⁰ Umweltbundesamt <http://www.env-it.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2702> (20.05.2007).

⁴⁴¹ Umweltbundesamt <http://www.env-it.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2868> (20.05.2007).

⁴⁴² Umweltbundesamt <http://www.env-it.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2726> (20.05.2007).

⁴⁴³ Umweltbundesamt <http://www.env-it.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2898> (20.05.2007).

⁴⁴⁴ <http://www.env-it.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2847> (20.05.2007); <http://www.env-it.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2893> (21.05.2007).

angesehen. Bei der Rohstoffproduktivität wird die Kreislaufwirtschaft als einer von zwei Hebeln angesehen.

5.2.2 Ziele im Arbeitsschutz

Auf europäischer Ebene⁴⁴⁵ wird betont, dass der sektororientierte (branchenorientierte) Ansatz Prioritäten zu setzen, weite Verbreitung gefunden hat und die Aufsicht heute und künftig stärker gefährdungspotenzialorientiert ausgerichtet werden soll. Wichtige Risikogruppen sind nach Einschätzung der Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaften: chemische Stoffe, die Maschinensicherheit und psycho-soziale Fragen⁴⁴⁶. Daneben wird erwartet, dass sowohl jüngere als auch ältere Arbeitnehmer künftig besondere Beachtung finden. Den Organisations- und Managementfragen wird in den europäischen Staaten erheblich mehr Aufmerksamkeit geschenkt.

Die Europäische Gemeinschaft hat sich im derzeit noch gültigen Fünfjahresprogramm (2002-2006) für ein globales Konzept des Wohlbefindens bei der Arbeit ausgesprochen. Neben traditionellen Zielen, wie der weiteren Verringerung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, stehen Aspekte wie die Prävention sozialer Risiken (Stress, Mobbing, Suchtmittelmissbrauch), die stärkere Berücksichtigung älterer und jüngerer Arbeitnehmer, die stärkere Hinwendung zu atypischen und unsicheren Arbeitsverhältnissen (zum Beispiel Leiharbeiter) oder die Berücksichtigung der besonderen Probleme von kleinen und mittleren Unternehmen⁴⁴⁷.

Ziel des deutschen Arbeitsschutzes ist die Sicherung und Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (§ 1 Abs. 1 ArbSchG). Sicherheit im Sinne des Arbeitsschutzes ist der Schutz vor Unfällen bei der Arbeit, also der Schutz vor Verletzungen und Tod⁴⁴⁸. Gesund-

⁴⁴⁵ Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz . undatiert, S. 58 f.

⁴⁴⁶ Vgl. a. European Agency for Safety and Health at Work, 2005, S. 9.

⁴⁴⁷ KOM (2002) 118 endgültig, S. 9 f.

⁴⁴⁸ Kittner/Pieper § 1 ArbSchG Rz. 7.

heitsschutz umfasst die Erhaltung der physischen und psychischen Integrität des Arbeitnehmers⁴⁴⁹. Für den Arbeitsschutz in Deutschland und Europa wird zukünftig ein ganzheitlicher, integrierender Ansatz gefordert⁴⁵⁰. Vor diesem Hintergrund gilt, dass systemische Ansätze, wie das Arbeitsschutzmanagement, zu fördern und zu unterstützen sind. Für die Vergangenheit ist festzustellen, dass sich zu einseitig auf technische und messbare Sachverhalte konzentriert wurde. Arbeitspsychologische, arbeitssoziologische oder ergonomische Aspekte von Arbeitsabläufen wurden kaum beachtet. Die fast ausschließliche Orientierung der Arbeitsschutzberichterstattung auf Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten dokumentiert diesen Ansatz⁴⁵¹.

Die Aufsicht der Arbeitsschutzbehörden soll sich an einer dauerhaften Veränderung der Arbeitsbedingungen orientieren⁴⁵². Diese Nachhaltigkeit kann nur durch eine Einbindung der Maßnahmen in das betriebliche Management gelingen. Arbeitsbedingungen sollen nicht wie in der Vergangenheit einseitig betrachtet werden. Alle Aspekte, die zu einer Förderung der Sicherheit und Gesundheit beitragen, müssen in den Blick genommen werden. Arbeitsschutz ist kein monolithischer Block. Unterschiedliche Bedürfnisse von Zielgruppen, wie zum Beispiel älteren Arbeitnehmern, auf der einen Seite, aber auch auf der Adressatenseite, ist Rechnung zu tragen. Kleine und mittlere Unternehmen haben andere Voraussetzungen und Bedingungen, um die Arbeitsschutzanforderungen umzusetzen als Großunternehmen. Im Arbeits- und Gesundheitsschutz arbeiten verschiedene Akteure (Krankenkassen, Berufsgenossen-

⁴⁴⁹ Kittner/Pieper § 1 ArbSchG Rz. 8.

⁴⁵⁰ 78. ASMK 2001, S. 29 ff.

⁴⁵¹ Im Gegensatz hierzu verharret zum Beispiel Australien auf einer an Todesfällen und Arbeitsunfällen orientierten Strategie bis 2012 (Commonwealth of Australia 2002, S. 3, 5) Als nationale Ziele werden eine Reduktion der tödlichen Unfälle um 20% bis 2012 und eine Reduktion der Arbeitsunfälle um 40% festgeschrieben. Die zugehörigen Prioritäten sind: Reduktion der Risikopotentiale, Reduktion der Berufskrankheiten, Gefährdungen bei der Planung minimieren.

⁴⁵² 78. ASMK 2001, S. 33 f.

schaften, Arbeitsschutzbehörden). Nur ein koordiniertes Vorgehen kann optimalen Erfolg gewährleisten.

5.2.3 Ziele im Verbraucherschutz

Ziel des (technischen) Verbraucherschutzes ist es, ein hohes Schutzniveau in punkto Sicherheit und Gesundheitsschutz zu gewährleisten (§ 1 Abs. 3 i.V.m. § 4 GPSG).

Die Richtung des (technischen) Verbraucherschutzes hat die Kommission der europäischen Gemeinschaften für die Jahre 2007-2013 als ein Aktionsprogramm in den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz vorgeschlagen⁴⁵³.

Besonderes Augenmerk soll in diesem zweiten Programm auf die Strategieentwicklung für besondere Personen und Risikosituationen gelegt werden. Die Unfallzahlen sollen für diese Bereiche gesenkt werden.

Speziell der Gruppe der Älteren und sehr alten Menschen soll die Aufmerksamkeit gelten.

Weiter sind die stofflichen Risiken im Hinblick auf die allgemeinen Produktsicherheitsanforderungen stärker in den Mittelpunkt zu rücken.

Die Sicherheitsaspekte von Dienstleistungen sind vor dem Hintergrund der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit zu beleuchten.

Bezüglich der allgemeinen Rahmenbedingungen schlägt die europäische Kommission vor, die grenzüberschreitende Rechtsanwendung und -durchsetzung zu verstärken und die Umsetzung und Anwendung der einschlägigen EU-Richtlinien zu effektivieren. Dazu ist es, nach Ansicht der Kommission, notwendig mehr Ressourcen in den Vollzug zu investieren.

⁴⁵³ Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates, KOM (2005) 115 endgültig, S. 11, 13f., 25f.

5.2.4 Integrierte Aufsichtsziele

Insbesondere im Umweltschutz wird betont, dass Umweltschutz nur bei integrierter Betrachtung seine Wirkung entfalten könne⁴⁵⁴. Es werden auch Ziele benannt, die über den engeren Rahmen des Umweltschutzes hinausweisen, so zum Beispiel die Förderung nachhaltiger Umweltschutzpraktiken bei Auslandsinvestitionen und Exportkrediten⁴⁵⁵ oder die Förderung von Maßnahmen, die eine volle Berücksichtigung der Umweltkosten in den Transportpreisen widerspiegeln⁴⁵⁶. Eine integrierte Betrachtung anderer Bereiche, insbesondere diejenigen des Arbeits- oder Verbraucherschutzes, ist nicht ersichtlich.

Die deutsche Arbeitsschutzverwaltung sieht die Notwendigkeit von folgenden Grundorientierungen auszugehen: Der Arbeitsschutz muss eine integrierende Zusammenarbeit mit anderen Politikfeldern, wie dem Verbraucherschutz und dem Umweltschutz organisieren, der Arbeitsschutz soll integrierter Bestandteil betrieblicher Prozesse und der Unternehmensorganisation sein und der deutsche Arbeitsschutz muss auf eine europäische einheitliche Praxis eingestellt werden⁴⁵⁷.

Im Verbraucherschutz wird zwar betont, dass

„Marktüberwachung ein wichtiges Instrument einer gesundheits-, sicherheits-, umweltschutz- und verbraucherschutzbezogenen Prävention ...“ ist⁴⁵⁸,

aber lediglich der Arbeitnehmerschutz und der Verbraucherschutz bilden eine untrennbare Einheit⁴⁵⁹.

Insgesamt betrachtet ist die Einsicht zur integrierten Bearbeitung von Problemen des Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutzes zwar gegeben, kommt aber über Lippenbekenntnisse nicht hinaus. Aus der Tradition des Arbeitsschutzes besteht ei-

⁴⁵⁴ SRU 2004, Ziff. 1203 ff.

⁴⁵⁵ Art. 9 Abs. 2 lit. e) 1600/2002/EG.

⁴⁵⁶ Art. 5 Abs. 2 lit. iii) g) 1600/2002/EG.

⁴⁵⁷ 78. ASMK, 2001, S. 30.

⁴⁵⁸ Abs. 3 Berliner Deklaration zur Marktüberwachung, in: FASI, 2002.

⁴⁵⁹ Ziff. 6 Berliner Deklaration zur Marktüberwachung, in: FASI, 2002.

ne besonders enge Verbindung zum Verbraucherschutz⁴⁶⁰, dies führt aber auch nicht zu stärkeren, tatsächlichen Verflechtungen.

5.3 Arbeits- und Maßnahmenplanung

Die Aufsicht über Sachverhalte des Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutzes trennt regelmäßig zwischen der so genannten aktiven und reaktiven bzw. zwischen der eigen- und fremdinitiierten Kontrolle. Reaktive Kontrollen reagieren auf Informationen von dritter Seite, also zum Beispiel auf Beschwerden über einen Anlagenbetrieb, wenn Mitteilungen über unsichere Produkte aus anderen Bundesländern eingehen oder Unfälle gemeldet werden. Wenn also das Handeln der Behörde nicht selber bestimmt wird, sondern sich als Wirkung auf ein Handeln Dritter darstellt, wird von reaktiver Aufsicht gesprochen⁴⁶¹. Anders liegt es, wenn die Aufsichtsbehörde selber das Handeln aufgrund eines Prioritätenkataloges oder ähnlichem bestimmt. Dann wird von aktiver Aufsicht gesprochen⁴⁶². Gekoppelt mit den Dimensionen Wichtigkeit und Dringlichkeit werden aus Erfahrung Prioritätenmuster gebildet. Eine ähnliche Systematisierung ist die Trennung in anlassbezogene und Regel- oder Programmaufsicht. Unter anlassbezogener Aufsicht verstehen die Vollzugsbehörden die reaktive Aufsicht. Die aktive Aufsicht kann als Regelaufsicht, also als Revision in bestimmten Zeitabständen, oder als Programmaufsicht stattfinden. Von einer Programmaufsicht spricht man, wenn Branchen, Systeme oder bestimmte Themen zeitlich befristet bearbeitet werden. Teilweise werden auch so genannte Vorrangaufgaben⁴⁶³ gebildet, die sowohl Genehmigungen, Untersuchungen von Störfällen und Betriebsstörungen, Stellungnahmen als Träger öffent-

⁴⁶⁰ Vgl. zur Entwicklung Klindt, NVwZ 1999, S. 1177 f.; Geiß/Doll 2005, S. 3 f.

⁴⁶¹ LASI 2004, S. 8 ff.

⁴⁶² LASI 2004, S. 17 ff.

⁴⁶³ Niedersächsisches Umweltministerium, MinBl. 2005, § 4 Abs. 5.

licher Belange wie auch die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeitenanzeigen umfassen. In den Niederlanden ist eine Unterscheidung in aufgaben- und problemorientierter Strategie geläufig⁴⁶⁴. Die aufgabenorientierte Strategie hat als Ausgangspunkt den gesetzlichen Auftrag mit zeitlichen Intervallen der Anlagenüberprüfung, während die problemorientierte Strategie bei Risiken ansetzt und auf Programmaufsicht setzt.

Im Folgenden soll untersucht werden, welche Ansätze es gibt Inspektionen sowohl durchzuführen als auch zu planen. Wie werden die problematischen Betriebe, Anlagen oder Produkte identifiziert, um angesichts knapper Ressourcen zuerst die risikoträchtigtsten Sachverhalte zu untersuchen? Zweitens: In welcher Weise werden die Inspektionen durchgeführt? Welche Inspektionsprogramme gibt es? Welche Inspektionsgrundsätze sind vorzufinden?

5.3.1 Aufsichtskonzept Arbeitsschutz

Der Ausschuss hoher Aufsichtsbeamter hat in 2004 gemeinsame Grundsätze für die Inspektionen der Arbeitsaufsichtsbehörden veröffentlicht. Danach soll ein jährlicher Arbeitsplan, der die Schwerpunkte der Arbeit und ein Inspektionsprogramm beinhaltet, aufgestellt werden⁴⁶⁵. Die Ergebnisse der vorangegangenen Inspektionen sollen für die jährliche Prioritätensetzung genutzt werden⁴⁶⁶. In Deutschland haben sich verschiedene Ansätze zur Realisierung einer Inspektionsplanung herausgebildet⁴⁶⁷. Hessen hat mit einer rechnergestützten Steuerung der Aufsichtstätigkeit und einem Konzept über die zu prüfenden Punkte in den Betrieben früh einen umfassenden Ansatz vorgelegt. Hamburg operiert ähnlich und bezieht darüber hinaus eine Managementprüfung zur Bestimmung der Aufsichtszeit-

⁴⁶⁴ Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, 2004, S. 8 ff.

⁴⁶⁵ Ziff. 3.1 SLIC 2004.

⁴⁶⁶ Ziff. 3.3 lit. b) und c) SLIC 2004.

⁴⁶⁷ Zu einem Gesamtüberblick der Tätigkeit der Arbeitsschutzbehörden in Deutschland vgl. Herbst 2004.

punkte mit ein. Ganz anders orientiert sich Nordrhein-Westfalen, das einen im Wesentlichen programmorientierten Ansatz entwickelt hat. Damit ist auch der, auf europäischer Ebene auszumachende, Spannungsbogen zwischen einem aufgabenorientierten und einem problemorientierten Ansatz beschrieben⁴⁶⁸.

5.3.1.1 Konzept zur rechnergestützten Steuerung der Aufsichtstätigkeit in Hessen

Ziel der Überlegung in Hessen ist es Betriebe in Abhängigkeit von ihrem Gefährdungspotential im Bereich Arbeitsschutz häufiger, weniger häufig, selten oder nur im Rahmen von Sonderprogrammen zu prüfen⁴⁶⁹. Es wurden drei Gefährdungsklassen im Arbeitsschutz auf der Grundlage einer Betrachtung der Anzahl der Beschäftigten, dem Ausmaß der gefahrgeneigten Tätigkeit und den möglichen Gesundheitsschäden gebildet. Jeder Wirtschaftszweig nach der Wirtschaftszweigklassifikationen der Europäischen Union (NACE) wurde in die Gefährdungsklassen eingeordnet. Die Einordnung in Gefährdungsklassen beruht auf den gewichteten Rangplätzen der Zahl der tödlichen Arbeitsunfälle (Gewichtung 2), der Arbeitsunfallrenten (Gewichtung 1,5), der Arbeitsunfälle (Gewichtung 1), der anerkannten Berufskrankheiten (Gewichtung 1) und den Berufskrankheitenanzeigen (Gewichtung 0,5) im Vergleich der Wirtschaftszweige⁴⁷⁰. In der höchsten Gefährdungsklasse (1) wurden zum Beispiel der Bergbau, Bau, Steine und Erden, Holz, Verkehr und Metall aufgeführt. Die niedrigste Gefährdungsklasse (3) bildeten Handel, Verwaltung und Gesundheitswesen. Die Wirtschaftszweige Nahrung und Genussmittel, Chemie, Gas und Wasser, Feinmechanik, Elektrotechnik, Papier und Druck sowie Textil und Leder bildeten die mittlere Gefährdungsklasse (2). Die Gewichtung des Gefährdungspotentials erfolgt im Verhältnis 10:2:1.

⁴⁶⁸ Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. 2004, S. 8.

⁴⁶⁹ GAA Mannheim 2003, S. 8 ff.

⁴⁷⁰ http://www.kisters.de/html/pub/product_websites/ifas/HTML-Hlp/src/allgemein/rsa_hessen.htm (31.08.2006) Ziff. 6.2.3.

	Gefährdungs- klasse 1	Gefährdungs- klasse 2	Gefährdungs- klasse 3
Größenklasse I	1000	200	100
Größenklasse II	500	100	50
Größenklasse III	250	50	25
Größenklasse IV	10	2	1

Tabelle 13: Risikopotentialindex Arbeitsschutz

Als zweites Kriterium wurde die Zahl der Beschäftigten herangezogen. Die Größenklasse I mit mehr als 1000 Beschäftigten erhielt die Gewichtung 100, Größenklasse II mit 200-999 Beschäftigten die Gewichtung 50, Größenklasse III mit 20-199 Beschäftigten das Gewicht 25 und schließlich die Größenklasse IV mit 1-19 Beschäftigten das Gewicht 1. Aus diesen beiden Dimensionen wird eine Kreuztabelle (Tabelle 13) gebildet.

Danach hat zum Beispiel ein Handelsbetrieb mit 19 Beschäftigten das Risiko 1, ein Metallbetrieb mit 250 Beschäftigten das Risiko 500. Für ein gut funktionierendes Arbeitsschutzmanagement werden maximal 50% als Bonus abgezogen. Eine Gesamtübersicht aller Betriebe liefert dann ein „Ranking“ der aus Arbeitsschutzsicht risikoreichsten Betriebe. An diesem Ranking kann sich die Inspektionstätigkeit orientieren.

An diesem Grundmodell haben sich auch andere Bundesländer wie zum Beispiel das Saarland⁴⁷¹ oder Brandenburg⁴⁷² orientiert.

⁴⁷¹ Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales 2004, S. 4.

⁴⁷² Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit 2002, S. 24.

5.3.1.2 Arbeitsschutz und sicherheitstechnischer Check von Anlagen in Hessen

ASCA wurde in 1993 in Hessen initiiert und versteht sich als ein ganzheitliches Revisionsverfahren. Mit ASCA soll nach eigenem Anspruch sowohl eine neue Form der Revision der Arbeitsbedingungen in den Betrieben als auch eine Beurteilung des betrieblichen Arbeitsschutzsystems gewährleistet sein⁴⁷³. ASCA basiert auf dem seit den 90er Jahren verbreiteten Verständnis, dass nicht eine punktuelle, reaktive Aufsicht das Auftreten von Unfällen oder Berufskrankheiten in relevantem Ausmaß verhindern kann, sondern nur eine systematische, ganzheitliche Betrachtung der Organisation. Dieses Verständnis wurde gesetzlich mit dem Arbeitsschutz- und dem Arbeitssicherheitsgesetz etabliert⁴⁷⁴. Nicht Symptombesserungen, sondern Strukturverbesserungen sind das Ziel staatlicher Aufsicht. „Durch das Zurückführen von Defiziten auf ihre Ursache im betrieblichen Gesamtsystem, soll dem erneuten Auftreten derartiger Mängel vorgebeugt werden.“⁴⁷⁵

ASCA soll für diesen Ansatz die konkrete Handlungsbasis der Aufsichtsführenden sein. Für die Behebung von Mängeln ist das Instrument nicht einzusetzen. Dafür bedarf es eines Arbeitsschutzmanagements⁴⁷⁶. Für große bzw. mittlere Unternehmen wird eine andere Prüftiefe angewandt als bei kleinen und mittleren Unternehmen.

ASCA⁴⁷⁷ prüft bei der Aufbauorganisation die Kompetenzregelungen, die Aufgabenübertragungen, die Überwachung der Einhaltung von Pflichten und die Qualifikation für den Arbeitsschutz. Als zweiter Komplex werden übergreifende Schwerpunkte der Ablauforganisation mit dem Auflagen- und Regelwerksmanagement, der Organisation der Durchführung von Sicherheitsbegehungen und Gefährdungsbeurteilungen, die Ein-

⁴⁷³ Hessisches Sozialministerium 2000a, S. 1.

⁴⁷⁴ Vgl. oben 5.1.3.1.

⁴⁷⁵ Hessisches Sozialministerium 2000a, S. 1.

⁴⁷⁶ Hessisches Sozialministerium 2000a, S. 129 f.

⁴⁷⁷ Hessisches Sozialministerium 2005, S. 3 ff.

beziehung von Betriebsarzt, Betriebsrat und Fachkraft für Arbeitssicherheit in die Organisation des Arbeitsschutzes, die Kommunikation des Arbeitsschutzes und die Organisation der Unterweisung und Unterrichtung, kontrolliert. Im dritten Bereich: Gefahrstoffrecht, werden Verantwortlichkeiten und die Organisation der Prüfung, der Freigabe, der Beschaffung von Stoffen, der Ersatzstoffsuche, der Erfassung von Gefahrstoffen, der Ermittlung und Festlegung von Schutzmaßnahmen, der Bereitstellung von Betriebsanweisungen und der Kennzeichnung überprüft. Als vierter Bereich wird die Anlagensicherheit unter den Aspekten Zuständigkeiten, Berücksichtigung von Sicherheitsanforderungen bei Investitionen und Beschaffung, Ermittlungen von Anforderungen zum Explosionsschutz und zur Lagerung brennbarer Flüssigkeiten, Bestimmung von prüfungs- und überwachungsbedürftigen Einrichtungen, Erhebung von Erlaubnis-, Genehmigungs- oder Mitteilungspflichten, Prüfungsorganisation und Unterweisungen, inspiziert. Schließlich wird als letzter und fünfter Bereich das Arbeitsumfeld unter den Gesichtspunkten Verantwortlichkeiten und Organisation der Veränderung von Arbeitsstätten und Arbeitsplätzen, der Beschaffung der Arbeitsplatzausstattung, der Instandhaltung und der Reinhaltung der Arbeitsstätte, der Kennzeichnung von Einrichtungen und Bereichen und der Arbeitsaufgaben- und Arbeitsablaufgestaltung, betrachtet.

Die Aufbauorganisation und die übergreifenden Schwerpunkte der Ablauforganisation sind obligatorisch zu prüfen. In der Betriebsrevision ist ein weiterer Schwerpunkt aus den eben beschriebenen Bereichen drei bis fünf zu prüfen.

5.3.1.3 Hamburger Arbeitsschutzmodell

Das Hamburger Arbeitsschutzmodell⁴⁷⁸ geht zunächst, ebenso wie das hessische Modell, von einer gefährdungsbezogenen Einteilung der Betriebe in drei Gefährdungsklassen aus. Betriebe mit dem höchsten Gefährdungspotential werden in regelmäßigen Abständen besichtigt. Betriebe mit mittlerem Gefährdungspotenzial werden nur im Rahmen von Schwerpunktprojekten

⁴⁷⁸ Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz. Amt für Arbeitsschutz Hamburg 2000, S. 14 ff.

aufgesucht. Bei einem geringen Gefährdungspotenzial ist der Anlass einer Betriebsbesichtigung ausschließlich von Dritten gesetzt, also etwa eine Beschwerde oder ein Unfall.

Revisionen werden, wie in Hessen, als Systemaufsicht mit Systemkontrolllisten durchgeführt. Die Systemkontrollliste ist für Klein- und Mittelbetriebe nicht so umfangreich und detailliert wie für Großbetriebe.

Als hamburgische Besonderheit wird auf der Grundlage der Ergebnisse der Systemkontrolle der nächste Aufsichtszeitpunkt bestimmt. Bei der Einführung des Hamburger Arbeitsschutzmodells wurden Betriebe, die nicht alle Vorschriften erfüllen (Gruppe III), nach einem Jahr erneut aufgesucht. Betriebe, die Arbeitsschutzvorschriften erfüllen (Gruppe II), wurden nach zwei Jahren wieder revidiert. Betriebe, die ein vorbildliches Arbeitsschutzsystem haben, wurden in drei Jahren erneut besichtigt (Gruppe I). Für ein vorbildliches Arbeitsschutzmanagementsystem ist es erforderlich, neben die Einhaltung aller Vorschriften, eine Unternehmenspolitik mit niedergelegten Zielen im Arbeitsschutz, ein unterdurchschnittliches Unfallgeschehen im Vergleich mit dem Branchendurchschnitt, die Erfassung und Bewertung von nicht meldepflichtigen und/oder Beinahe-Unfällen und den Einstieg in einen ganzheitlichen Arbeitsschutz (zum Beispiel durch Berücksichtigung psychischer Belastungen) vorweisen zu können. Nach neuester Festlegung⁴⁷⁹ wird die Systemkontrolle in den Gruppen I und II nur noch bei Bedarf (wesentliche Änderung der Betriebsstruktur, schwere Arbeitsunfälle), spätestens nach 6 Jahren durchgeführt. Betriebe der Gruppe III werden solange begleitend geprüft, bis sie in die Gruppe II eingestuft werden können.

5.3.1.4 Konzept für einen zukunftsorientierten Arbeitsschutz in Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen unterscheidet drei Ansätze zur Aufgabenwahrnehmung der Arbeitsschutzverwaltung – Linienarbeit, Pro-

⁴⁷⁹ Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz. Amt für Arbeitsschutz Hamburg 2006, S.2

grammarbeit und Projektförderung⁴⁸⁰. Zur Linienarbeit zählt der gesamte reaktive Arbeitsschutz, also alle Tätigkeiten, die von außen initiiert werden. Das sind zum Beispiel Ausnahmegenehmigungen, Stellungnahmen (zum Beispiel im Rahmen von Baugesuchen oder in Nordrhein-Westfalen zu Anträgen nach dem BImSchG) und Anfragen, Beschwerden und Unfälle. Zur Programmarbeit zählt Nordrhein-Westfalen die gesamte selbst-initiierte Arbeit. Programme sind zeitlich befristet und werden system-, branchen- oder themenorientiert konzipiert. Ziel ist es über den Einzelfall hinaus dauerhafte Lösungen für Problem-schwerpunkte zu identifizieren. Themen resultieren aus strategischen Zielsetzungen, Erkenntnissen aus der Auswertung von Daten, veränderten rechtlichen Grundlagen, Abstimmungsprozessen zwischen den Bundesländern, aktuellen Ereignissen und Erkenntnissen der Arbeitsschutzverwaltung. Die Programmarbeit nimmt nur einen kleinen Teil der Gesamtarbeitszeit der Arbeitsschutzverwaltung ein, weil der 20%ige Personalabbau im Rahmen der Verwaltungsumgestaltung in Nordrhein-Westfalen den Anteil der Pflicht- bzw. reaktiven Aufgaben deutlich ausgeweitet hat. Die Linienarbeit ist das bestimmende Moment in der Arbeitsschutzverwaltung in Nordrhein-Westfalen. Neben diesen Arbeitsansätzen, arbeitet Nordrhein-Westfalen mit einer Projektförderung. Die modellhafte Entwicklung von zukunftsweisenden Themen durch Projektnehmer verspricht auch einen anderen Blickwinkel und neue Aspekte in einer teilweise eingefahrenen Fachdiskussion.

5.3.1.5 Inspektionsgrundsätze

Die gemeinsamen Inspektionsgrundsätze der Arbeitsaufsichtsbehörden fordern für die Inspektions- und Maßnahmenplanung die Ergebnisse der vergangenen Inspektionen auszuwerten, um so Prioritäten für die künftige Arbeitsplanung zu gewinnen⁴⁸¹. Zugleich sollen Unfälle und arbeitsbedingte Erkrankungen sowie Beschwerden und verhängte Sanktionen ausgewertet wer-

⁴⁸⁰ Ministerium für Arbeit Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen 2001, S. 24 ff.

⁴⁸¹ Ziff. 3.3 lit. b) und c) SLIC 2004.

den⁴⁸². Aufgabe der Arbeitsschutzbehörden ist es, sicherzustellen, dass über eine adäquate Öffentlichkeitsarbeit Arbeitgeber und Beschäftigte ausreichend über die gesetzlichen Regelungen informiert werden⁴⁸³. Anforderungen an die Aufsichtsführenden bestehen hinsichtlich der Unabhängigkeit gegenüber den Unternehmen, die sie überwachen, und der ausreichenden Qualifikation⁴⁸⁴. Sie sollen angemessene Qualifikationen und Fähigkeiten besitzen, um ihre Befugnisse auszuführen und an einer kontinuierlichen Weiterbildung teilnehmen. Die Zusammenarbeit mit Personen, die Inspektoren unterstützen, soll fundiert erfolgen⁴⁸⁵.

Die Betriebsbesichtigung⁴⁸⁶ soll Aufschluss darüber geben, ob die notwendigen Maßnahmen zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten getroffen wurden. Hinsichtlich der Arbeitsschutzorganisation muss eine effektive Planung, Organisation, Kontrolle, Überwachung und Bewertung von Maßnahmen dargelegt werden. Darüber hinaus muss die Arbeitsschutzorganisation sicherstellen, dass Verfahren zur Risikoerkennung und -beurteilung eingeführt sind. Übersichten zu Unterweisungen und Qualifikationsmaßnahmen sind zu prüfen. Die Notfallplanung muss vorliegen. Das Ergebnis der Betriebsbesichtigung soll hinsichtlich der festgestellten Gefahren und des Niveaus der Sicherheit und Gesundheitsverhältnisse inklusive einer Risikobeurteilung festgehalten werden. Verbesserungsmöglichkeiten sollen bewertet werden.

Die vorhandenen Systeme zur Inspektion der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz sind regelmäßig, spätestens alle drei Jahre, zu überprüfen⁴⁸⁷. Die Prüfung erstreckt sich auf die Organisationsstruktur, Qualifikationsmaßnahmen,

⁴⁸² Ziff. 3.3 lit. d) und e) SLIC 2004.

⁴⁸³ Ziff. 3.5 SLIC 2004.

⁴⁸⁴ Ziff. 3.4 und 5.2-5.5 SLIC 2004.

⁴⁸⁵ Ziff. 5.7 SLIC 2004.

⁴⁸⁶ Zu Anforderungen an die Betriebsbesichtigung vgl. Ziff. 4. SLIC 2004.

⁴⁸⁷ Zur Evaluation vgl. Ziff. 6. SLIC 2004.

die Besichtigungstätigkeit, die Inspektionsstandards und die Bestimmung von Zielen und Aufgaben der Inspektion.

5.3.2 Aufsichtskonzept Umweltschutz

Die Europäischen Gemeinschaften haben Rahmenanforderungen für die Planung und Durchführung von Umweltinspektionen empfohlen⁴⁸⁸. Danach sollen die Mitgliedsstaaten durch einen der Öffentlichkeit zugänglichen Plan ihre Inspektionstätigkeit planen. Die Mindestfestlegungen in einem solchen Inspektionsplan sind: Präzisierung des räumlichen Geltungsbereiches, Geltungsdauer, Revisionsbestimmungen, Standorte/Typen der kontrollierten Anlagen, Programmbeschreibungen für routinemäßige Besichtigungen unter Berücksichtigung der Umweltrisiken und der Inspektionshäufigkeit für die unterschiedlichen Anlagentypen, Verfahren für anlassbezogene Überprüfungen und Verfahren zur Koordinierung verschiedener Inspektionsbehörden⁴⁸⁹.

Die Mitgliedsstaaten haben dieser Empfehlung in unterschiedlicher Weise entsprochen. Das wohl differenzierteste Vorgehen hat die Umweltagentur für England und Wales entworfen. Deutschland bietet ein sehr heterogenes Bild mit einer großen Variationsbreite von Ansätzen, die dem englischen Vorbild ähneln bis hin zu keinen Inspektionsplänen. Zwei (eher aufgabenorientierte) Beispiele sollen vorgestellt werden: einmal das niedersächsische Beispiel, mit einer überwiegend formellen Orientierung und das Beispiel aus Baden-Württemberg, mit einer gewichteten Orientierung an gesetzlichen Vorgaben für Anlagengenehmigungen.

5.3.2.1 Großbritannien

EP OPRA ist die Methode der Umweltagentur von England und Wales, Umweltrisiken der von ihr beaufsichtigten Betriebe ein-

⁴⁸⁸ Empf. 2001/331/EG, ABl.2001 L 118/41.

⁴⁸⁹ Abschnitt IV Absatz 5 Empf. 2001/331/EG; vgl. a. zu Eckpunkten einer europäischen Umweltaufsicht: Masskant/Hoeve/Rutten/Ruhaak 1999.

zuschätzen und danach eine Revisionsstrategie aufzubauen. EP OPRA ermöglicht eine Risikoklassifizierung auf deren Grundlage einerseits die Revisionsplanung und andererseits die Gebühren für die Anlagengenehmigung kalkuliert werden⁴⁹⁰. Die Risikoklassifizierung basiert auf der Unterscheidung von fünf Einflussgrößen⁴⁹¹:

- Komplexität,
- Emissionen,
- Standort,
- Managementsystem, und
- Beachtung der Genehmigung.

Hinsichtlich der Komplexität wird das inhärente Risiko der Anlage aufgrund ihrer spezifischen Tätigkeit beurteilt. Zweitens wird die Größe (Menge und Qualität) der Emissionen erfasst. Die Sensibilität des Standortes ist ein dritter Punkt. Viertens geht der Erfolg des Managementsystems in die Beurteilung ein und schließlich wird die Einhaltung der Genehmigung beurteilt.

Die Einflussgrößen werden in 5 Klassen (A bis E) über eine Gewichtung von Unterpunkten kategorisiert. Hinsichtlich der Komplexität wird ein bestimmter Anlagentyp einer Risikoklasse zugeordnet. Energieerzeugungsanlagen werden zum Beispiel bei einer Leistung von 50 MW oder mehr in Klasse C, bei 300 MW und mehr in Klasse D eingeordnet⁴⁹².

Emissionen (Luft, Abfall, Boden, Wasser) werden anhand eines Emissionsindex, der mit der maximalen jährlichen Emission geteilt durch den Emissionsgrenzwert gebildet wird, erfasst. Der Index wird für jeden emittierten Stoff, der in der Anlage zu EP OPRA⁴⁹³ erfasst ist, errechnet und aufsummiert. Liegt der Gesamtmissionsindex zwischen 1 und 9 wird eine Einstufung nach Klasse A vorgenommen, zwischen 10 und 99 nach Klasse

⁴⁹⁰ Environment Agency 2006, S. 9.

⁴⁹¹ Environment Agency 2006, S. 9.

⁴⁹² Environment Agency 2006, S. 41.

⁴⁹³ Environment Agency 2006, S. 65 ff.

B, zwischen 100 und 999 nach Klasse C, zwischen 1000 und 9999 nach Klasse D und über 10000 nach Klasse E⁴⁹⁴.

Für die Umgebungsbedingungen sind verschiedene Einflussfaktoren (Abstand zur Bewohnung, zu Landschafts-, Naturschutz-, Grundwasserschutz-, Luftschutzgebieten und Flüssen mit bestimmten Gewässergütern) mit einem Punktwert belegt. Liegt der summierte Punktwert zwischen 1 und 4 liegt Klasse A vor, zwischen 5 und 8 Klasse B, zwischen 9 und 12 Klasse C, zwischen 13 und 17 Klasse D und zwischen 18 und 20 Klasse E⁴⁹⁵.

„Die Umweltagentur ermutigt nachdrücklich die Einführung und Nutzung von Umweltmanagementsystemen. Ein gutes Umweltmanagementsystem führt zu einer verbesserten Umweltsleistung und zu einer stärkeren Beachtung der Gesetze. Wir setzen voll auf EMAS (das die DIN EN ISO 14001:2004 beinhaltet) und auf die zusätzliche Betonung der Übereinstimmung mit den gesetzlichen Anforderungen, der Umweltsleistung und der Öffentlichkeitsbeteiligung“⁴⁹⁶

In fünf Bereichen (Prozesse/Unterhaltung, Qualifikation/Weiterbildung, Organisation, Gefahrenvorsorge und Aufsichtshistorie⁴⁹⁷) werden Punkte vergeben. Die Aufsichtshistorie klassifiziert für die Vergangenheit vorgefundene Verstöße und weist (negative) Punktwerte zu. Ein Revisionschreiben mit Verwarnung wird mit -10 bewertet; eine strafrechtliche Verurteilung schlägt mit -40 zu Buche⁴⁹⁸. Die einzelnen Punktwerte werden aufsummiert. Bei 10,0 bis 8,0 Punkten wird der Betrieb der Klasse A zugeordnet, bei 7,9 bis 6,0 Punkten Klasse B, bei 5,9 bis 4,0 Klasse C, bei 3,9 bis 2,0 Klasse D und bei weniger als 2,0 Punkten der Klasse E⁴⁹⁹.

Schließlich wird auf der Grundlage der 2004 eingeführten Compliance Classification Scheme die Befolgung der erteilten

⁴⁹⁴ Environment Agency 2006, S. 16.

⁴⁹⁵ Environment Agency 2006, S. 17.

⁴⁹⁶ Environment Agency 2006, S. 17.

⁴⁹⁷ Vgl. zu einzelnen Punkten Environment Agency 2006, S. 76 ff.

⁴⁹⁸ Environment Agency 2006, S. 18 f.

⁴⁹⁹ Environment Agency 2006, S. 20.

Genehmigung bewertet. CCS teilt in vier Kategorien ein⁵⁰⁰. Abgestellt wird ausschließlich auf Potentiale, nicht auf tatsächliche Auswirkungen. Hat ein Verstoß gegen die Genehmigung das Potential, eine starke Klimaauswirkung zu verursachen wird in die Kategorie 1 zugeordnet, bei einem Potential eine beachtliche Klimaauswirkung zu verursachen, liegt Kategorie 2 vor. Bei Zuwiderhandlungen, die kleine Klimaauswirkungen verursachen können, liegt Klasse 3 vor. Verstöße, die keine Klimaauswirkungen haben, werden der Gruppe 4 zugeordnet. Das Zuordnungssystem wird in EP OPRA überführt und bei einem Wert von 0 in Gruppe A eingeordnet, bei 1 bis 10 Punkten Klasse B, bei 11 bis 30 Klasse C, bei 31 bis 60 Klasse D und bei mehr als 60 Klasse E zugeordnet⁵⁰¹.

5.3.2.2 Deutschland

Bundeseinheitliche Regelungen zur Durchführung der Aufsicht existieren weder im Immissionsschutz-, noch im Wasser- oder im Abfallrecht⁵⁰². Die Spannbreite der Regelungen zu einem Aufsichtssystem reichen von gar keinen Regelungen (zum Beispiel Nordrhein-Westfalen⁵⁰³) bis zu einem relativ detaillierten System (zum Beispiel Brandenburg⁵⁰⁴, Mecklenburg-Vorpommern⁵⁰⁵, Sachsen⁵⁰⁶), das eine Einschätzung aufgrund verschiedener Einflussgrößen (Risikoprofil Anlage, Ergebnisse früherer Inspektionen, Besonderheiten des Standorts, Ergebnisse der Eigenüberwachung) vornimmt.

⁵⁰⁰ Environment Agency 2004, Ziff. 4.

⁵⁰¹ Environment Agency 2006, S. 20 f.

⁵⁰² Bundesrepublik Deutschland 2003, S. 10, 14, 16.

⁵⁰³ Bundesrepublik Deutschland 2003, S. 113, 116, 119.

⁵⁰⁴ Bundesrepublik Deutschland 2003, S. 50.

⁵⁰⁵ Bundesrepublik Deutschland 2003, S. 89.

⁵⁰⁶ Bundesrepublik Deutschland 2003, S. 140.

5.3.2.2.1 Niedersachsen

Niedersachsen hat in seiner Dienstanweisung einen festen Turnus für Betriebsüberwachungen in Abhängigkeit von der Anlagenstruktur der Betriebe festgelegt⁵⁰⁷. Neben den Vorrangaufgaben⁵⁰⁸ werden Betriebsbesichtigungen nach 3 Kategorien vorgenommen. Erste Priorität haben alle Besichtigungen, die innerhalb eines Jahresprogramms festgelegt wurden. Zweite Priorität haben Betriebe, die Anlagen nach Spalte 1 4. BImSchV betreiben oder zum Beispiel SonderabfalldPONEN. Dritte Priorität haben Betriebe mit Anlagen nach Spalte 2 4. BImSchV oder Betriebe, die mit wassergefährdenden Stoffen der Gefährdungstufe C – D umgehen. In den einzelnen Kategorien haben Besichtigungen nach programmbezogenen Zeiträumen (Priorität 1), mindestens einmal im Jahr (Priorität 2) oder einmal in vier Jahren (Priorität 3) zu erfolgen.

5.3.2.2.2 Baden-Württemberg

Das Gewerbeaufsichtsamt Mannheim hat ein Bewertungsmodell zur Einschätzung der Umweltrelevanz von Betrieben entworfen, das sich in der Struktur an der Genehmigungsbedürftigkeit der Anlagen nach dem Immissionsschutz-, Wasser- und Abfallrecht orientiert⁵⁰⁹. Jede Anlagenart bekommt einen Gewichtungsfaktor, der zwischen 100 und 400 liegt. So werden Anlagen nach Spalte 1 4. BImSchV mit 400 gewichtet, Anlagen nach Spalte 2 4. BImSchV mit 200, Anlagen mit einer wasserrechtlichen Indirekteinleitergenehmigung bekommen den Faktor 200. Der Gewichtungsfaktor wird mit der Zahl der Anlagen multipliziert. Für ein vorbildliches Umweltschutzmanagement gibt es maximal einen 50% Bonus.

⁵⁰⁷ § 5 Abs.1 Satz 2 i.V.m. Anlage 5 DA Niedersächsisches Umweltministerium, MinBl. 2005, S. 1ff.

⁵⁰⁸ § 4 DA Niedersächsisches Umweltministerium, MinBl. 2005, S. 1ff.

⁵⁰⁹ GAA Mannheim 2003, S. 16.

5.3.2.3 Inspektionsgrundsätze

Der Europäische Rat hat in 2001 Empfehlungen für Mindeststandards bei der Umweltaufsicht ausgesprochen⁵¹⁰. Nach Ziff. IV Abs. 3 Empf. 2001/331/EG soll den Inspektionen mindestens zugrunde liegen: die gesetzlichen Anforderungen, ein Anlagenkataster, eine allgemeine Bewertung der Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen durch die Anlage, eine allgemeine Beurteilung der Umweltprobleme in der Umgebung und eine Übersicht über frühere Ergebnisse der Aufsichtstätigkeit. Die Aufsichtsplanung soll den unterschiedlichen Risikoprofilen der Anlagen und den Ergebnissen einer Umwelterklärung und Umweltbetriebsprüfung Rechnung tragen (Ziff. IV Abs. 4 Empf. 2001/331/EG)⁵¹¹.

Für Betriebsprüfungen⁵¹² werden lediglich sehr allgemeine Anforderungen aufgestellt. Es soll eine angemessene Überprüfung des ganzen Bereichs möglicher Umweltauswirkungen der Anlage stattfinden. Hinsichtlich der Umweltauswirkungen ist regelmäßig zu prüfen, ob Genehmigungen oder Erlaubnisse geändert werden müssen. Bei übergreifenden Inspektionen mehrerer Behörden ist ein Informationsaustausch vorgesehen. Die Ergebnisse der Betriebsprüfung sollen umgehend erstellt werden und dem Betreiber und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden⁵¹³.

Eine erste Evaluation⁵¹⁴ des Inspektionssystems hat 2003, vor dem Hintergrund von Daten über Personal und sonstige Ressourcen der Inspektionsbehörden, Einzelheiten über die Festlegung und Durchführung und kritische Würdigung der Inspektionspläne sowie Daten über durchgeführte Inspektionen, stattgefunden. Bisher ist weder eine sprachliche Vereinheitlichung noch eine Bewertung der vorgelegten Berichte erfolgt.

⁵¹⁰ Empf. 2001/331/EG.

⁵¹¹ Zu EMAS vgl. 5.4.2.2.

⁵¹² Ziff. V Empf. 2001/331/EG.

⁵¹³ Ziff. VI Empf. 2001/331/EG.

⁵¹⁴ Ziff. VIII Empf. 2001/331/EG, vgl. zum Beispiel <http://ec.europa.eu/environment/impel/pdf/countries/germany.pdf> (31.08.2006).

5.3.3 Überprüfungen Im Verbraucherschutz

Im Verbraucherschutz ist die Lage bisher nicht dokumentiert und veröffentlicht. Lediglich einige unveröffentlichte Programme sind bekannt.

Während der Arbeitsschutz über eine umfangreiche und differenzierte Berichterstattung auch zu den Wirkungen zur Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit verfügt⁵¹⁵, liegen die Dinge im Umweltschutz schon deutlich schlechter⁵¹⁶; im Verbraucherschutz sind die Daten zur Aufsichtstätigkeit denjenigen im Umweltschutz vergleichbar. Die Wirkungen der Aufsichtstätigkeit beziehungsweise die Identifizierung von Mangelbereichen liegt im Argen. Im Folgenden soll daher etwas ausführlicher untersucht werden, wie eine risikoorientierte Priorisierung im Verbraucherschutz aussehen kann.

Marktüberwachung im Verbraucherschutz wird zunächst grob in zwei Bereiche geteilt: die reaktive und die aktive Marktüberwachung⁵¹⁷.

5.3.3.1 Erhebungen und Prognoseverfahren zum Risiko einzelner Produkte

Im Rahmen des Aufsichtskonzeptes haben die zuständigen Behörden Mängelschwerpunkte und Warenströme zu ermitteln (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 GPSG). Dabei können Prognosen über risikoträchtige Produkte aus der Verlängerung der vergangenen Realität vorgenommen werden. Eine weitergehende Möglichkeit ist die quantitative und qualitative Bewertung der Fakten, um so zu besseren Prognosen zu kommen.

Das Projekt der Europäischen Gemeinschaften, ein Informationssystem über Unfälle durch Konsumgüter zu etablieren tritt auf der Stelle. Das Demonstrationsvorhaben EHLASS wurde 1986 begonnen und bis 1997 eigenständig geführt. Bis 2002 ist

⁵¹⁵ Vgl. zum Beispiel Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2005.

⁵¹⁶ Kritisch Lübbe-Wolff 1996a, S. 77 f.

⁵¹⁷ LASI, 2004, S. 6.

EHLASS in das Aktionsprogramm zur Verhütung von Verletzungen eingebettet gewesen. Seit 2003 läuft EHLASS im Public Health Programm mit dem Ziel die EHLASS Datenbank als die Datengrundlage für Freizeitunfälle zu etablieren⁵¹⁸. Trotz 10 Jahren Entwicklung ist europaweit eine verlässliche Grundlage nicht in Sicht.

5.3.3.1.1 Unfallursachen nach der Gerätestudie

Die Tatsache, dass ein Gerät in einen Unfall verwickelt ist, lässt nicht unmittelbar auf einen Gerätemangel des beteiligten Gerätes schließen. Den Löwenanteil der Unfallursachen⁵¹⁹ machen Verhaltensfehler der Verunfallten aus (85%), also Eile, Bedienungsfehler, Unkenntnis, Ausrutschen/Abrutschen und sportlicher Einsatz⁵²⁰. Physische und psychische Unfallursachen haben mit 45 % ebenfalls einen großen Anteil. Unkonzentriertheit/Unaufmerksamkeit und Unvorsichtigkeit/Leichtsinn tragen hauptsächlich zum Unfall in dieser Ursachengruppe bei. Umgebungseinflüsse wie Boden-/Untergrundbeschaffenheit und Ablenkung nehmen mit 25% den dritten Platz ein. Es folgen fast gleichgewichtig bauliche Mängel (14%), Fehler anderer Personen/mangelnde Aufsicht (12%) und technische Mängel am Gerät (12%). Eher wenig ins Gewicht fallen organisatorische Mängel (3%).

Die Geräteunfallstudie hat 10 Geräte beziehungsweise Gerätegruppen als Hauptursache von Unfällen ausgemacht. Diese sind⁵²¹

- Allesschneider (elektrisch und manuell),
- Gartenbaugeräte und -maschinen,

⁵¹⁸ Bauer/ Steiner/ Stögerer 2004, S. 11.

⁵¹⁹ Schlude/ Zeitfang 1998, S. 50.

⁵²⁰ Mehrfachnennungen waren möglich, die Summe ergibt daher nicht 100%.

⁵²¹ Schlude/ Zeitfang 1998, S. 76.

- Messer (Brot, Fleisch-, Gemüse, Schäl- und übrige Küchenmesser),
- Ski/Snowboard,
- Elektrische Heimwerkergeräte (Säge, Bohrer ...),
- Inline-Skates,
- Schneidendes Handwerkzeug (Handsäge, Beil, Axt, Teppichmesser, übrige Werkzeugmesser),
- Spielplatzgeräte,
- Leitern,
- Fahrräder.

Technische Mängel am Gerät liegen bei Leitern mit 39 Unfällen am häufigsten vor. Mit 19 Unfällen ebenfalls am höchsten ist der Wert für Mängel durch die konstruktive Beschaffenheit. Hinsichtlich der technischen Mängel folgen den Leitern mit nur geringem Abstand die Fahrräder (32 Unfälle) und Ski/Snowboards (31 Unfälle). Bei ihnen sind Mängel durch die konstruktive Beschaffenheit allerdings vergleichsweise selten (5 Unfälle: Fahrräder und 2 Unfälle: Ski/Snowboards).

Die technischen Mängel bei Fahrrädern waren Lösen/Reißen des Bremsseils, Lösen/Bruch des Lenkers, Reißen der Fahrradkette, Bruch des Tretlagers sowie Defekte bei der Gangschaltung und dem Licht⁵²². Mit 21 Unfällen beziehungsweise 20 Unfällen nehmen Gartenbaugeräte und Heimwerkergeräte den dritten Platz ein. Mängel durch die konstruktive Beschaffenheit liegen bei 12 Unfällen (Gartenbaugeräte) und bei 13 Unfällen (Heimwerkergeräte) vor. Bei Heimwerkergeräten sind Kreissägen (38 Unfälle) und Bohrmaschinen (34 Unfälle) mit Abstand am häufigsten als verursachendes Unfallgerät genannt⁵²³. Bei den Gartenbaugeräten sind vor allem maschinelle Rasenmäher (21 Unfälle) und Gartenscheren für Unfälle mit technischen Gerätemängeln verantwortlich⁵²⁴. Spielplatzgeräte

⁵²² Schlude/ Zeitfang 1998, S. 114 f.

⁵²³ Schlude/ Zeitfang 1998, S. 83.

⁵²⁴ Schlude/ Zeitfang 1998, S. S. 96.

und Allesschneider haben bei 13 Unfällen und bei 9 Unfällen als Unfallursache einen technischen Mangel am Gerät. 12 Unfälle der Spielplatzgeräte haben Mängel durch die konstruktive Beschaffenheit, während bei den Allesschneidern keine konstruktiven Mängel vorliegen. Bei den Spielplatzgeräten werden an erster und zweiter Stelle Schaukeln (19 Unfälle) und Rutschen (12 Unfälle) genannt⁵²⁵. Das Schlusslicht bei den 10 häufigsten Geräten/Gerätegruppen, die einen Unfall wegen technischer Mängel am Gerät verursachen bilden Handwerkzeuge (5 Unfälle), Küchenmesser (3 Unfälle) und Inline-Skates (2 Unfälle). Bei diesen Geräten liegen keine Mängel in konstruktiver Hinsicht vor. Bei Handwerkzeugen waren überproportional beteiligt: Beile/Äxte und Teppichmesser.

5.3.3.1.2 Hauptsächlich betroffene Geräte nach der ASER-Studie

Soweit die Ergebnisse einer umfangreichen Haushaltsbefragung. Die Einschätzungen zu den Mängelursachen sind subjektiv geprägt, können allerdings für die Schwerpunktsetzung einer Aufsichtsstrategie Anhaltspunkte bieten. Die Relevanz wird umso höher sein, als durch die konkreten Ergebnisse der Tätigkeit der Aufsichtsbehörden die obigen Ergebnisse bestätigt werden. Im Rahmen eines Forschungsvorhabens zur Ermittlung von Mängelschwerpunkten bei Produkten nach dem Gerätesicherheitsgesetz hat das Institut für Arbeitsmedizin, Sicherheitstechnik und Ergonomie e.V. der Bergischen Universität Wuppertal 1719 Mängelmeldungen der Aufsichtsbehörden in Deutschland über verschiedene technische Produkte ausgewertet⁵²⁶.

Von den 1719 Mängelmeldungen stammten 1105 aus der Programmarbeit in Nordrhein-Westfalen. Mangelhafte Produkte, die mit wesentlichen Mängeln behaftet waren und daher mit einer Untersagungsverfügung oder einer Mängelmeldung belegt wurden, waren im Bereich der elektrischen Geräte:

⁵²⁵ Schlude/ Zeitfang 1998, S. 108.

⁵²⁶ Lang/Vorath 2002.

- Leuchten,
- Dampfgeräte,
- Friteusen,
- Wasserkocher,
- Zimmerspringbrunnen,
- Insektentöter,
- Eiswürfelzerkleinerer,
- Tischkreissägen,
- Pizzapfanne,
- Nähmaschinen,
- Schleifmaschinenzubehör,
- Sonst. Kleingeräte.

Ganz überwiegend waren also Haushaltsgeräte unter den mangelhaften Geräten. Eine Ausnahme bilden nur die Tischkreissägen und das Schleifmaschinenzubehör, die zu den Heimwerkermaschinen/-zubehör zählen und Leuchten, die unter Anschlussmittel/Leuchten fallen.

Bei den nicht-elektrischen Geräten waren folgende Geräte hauptsächlich bei den Mängelmeldungen vertreten:

- Kinderfahrräder,
- Laserpointer,
- Schuhmachermaschinen,
- Holzspielzeugfiguren,
- Hydr. Holzspalter,
- Druckminderer,
- Hängematten,
- Schwimmhilfen.

Unter Spielzeug fallen Spielzeugfiguren und Schwimmhilfen. Kinderfahrräder zählen zu den Fahrrädern. Hydraulische Holzspalter unterfallen den Heimwerkergeräten. Hängematten zählen zu den Möbeln/Einrichtungen. Laserpointer, Druckminderer und Schuhmachermaschinen rechnen zu gewerblichen Geräten. Insgesamt ergibt sich somit folgendes Bild der Tätigkeit der Aufsichtsbehörden: Mit deutlichem Abstand rangiert der Bereich Haushaltsgeräte/Maschinen an erster Stelle. Der Anteil an den mangelhaften Geräten insgesamt beträgt ca. 36,5 %. An zweiter Stelle findet sich der Bereich Spielzeuge. Es folgen elektrische Heimwerkermaschinen mit einem Anteil von 1,5%. Als letztes sind Fahrräder und Möbel/Einrichtungen mit weniger als 1%-Anteil an den mangelhaften Geräten zu nennen.

5.3.3.1.3 Sicherheitstechnische Mängel nach Untersuchungen der Stiftung Warentest

Die Stiftung Warentest untersucht seit langem Produkte auf deren Gebrauchstauglichkeit. Dabei spielt eine Reihe von Kriterien eine Rolle. Neben dem Sicherheitsaspekt spielen Fragen der Haltbarkeit, der Handhabung, der Umwelteigenschaften, der Reparaturfreundlichkeit, der spezifischen Produkteigenschaften und des Komforts eine Rolle. Es entsteht daher eine Beurteilung, die verschiedene Aspekte in den Blick nimmt und unterschiedlich gewichtet. Der Sicherheitsaspekt schlägt nur in krassen Fällen durch. Die Sicherheitsprüfung selber beschränkt sich häufig auf wesentliche Aspekte und nicht auf alle sicherheitsrelevanten Punkte. Die Testergebnisse der Stiftung Warentest sind daher mit der gebotenen Distanz zu würdigen. Sie bilden allerdings meines Erachtens ein Indiz für sicherheitstechnisch bedenkliche Produkte.

Fahrräder sind von der Stiftung Warentest häufig geprüft worden. Die in 1999 getesteten 16 Cityräder waren in punkto Sicherheit fast durchgängig problematisch. Fehlende Rückstrahler, mangelhafte Beleuchtungsanlage, mangelhafte Bruchsicherheit der Laufräder, lose Speichen und Speichenbrüche, mangelhafte Bremswirkung und mangelhafte Bruchsicherheit

der Gabel stellten die Prüfer der Stiftung Warentest fest⁵²⁷. Bei der Prüfung von Kinderfahrrädern und Trekkingrädern im Jahr 2000 war teilweise mangelhafte Bruchsicherheit festzustellen⁵²⁸. Bei 6 von 14 gestesteten Cityrädern in 2002 wurden wiederum gravierende Sicherheitsmängel in punkto Bruchsicherheit festgestellt⁵²⁹.

Die von der Stiftung Warentest getesteten Gartengeräte fielen im Schnitt besser aus. Zwei Geräte wurden bei einem Test von Rasenmähern 1999 als sicherheitstechnisch bedenklich eingestuft⁵³⁰; ein Gerät fiel 2001 durch die sicherheitstechnische Prüfung⁵³¹. Die in 1999 getesteten Komposthäcksler konnten in zwei Fällen nicht überzeugen. Einmal waren elektrische Verbindungen berührbar, ein anderes Mal liefen die Messer beim Öffnen des Trichters nach⁵³².

Vier von 14 Inline-Skates wurden bei einem Test im Jahr 2000 als sicherheitstechnisch bedenklich hinsichtlich der Dauerprüfung und der mechanischen Festigkeit eingestuft⁵³³.

Die schlechtesten sicherheitstechnischen Ergebnisse in der jüngeren Vergangenheit wurden allerdings bei einem Test von Kindersitzen festgestellt. 7 von 15 Kinderhochstühlen fielen bei der sicherheitstechnischen Beurteilung durch. Bei den 4 noch ausreichend beurteilten Stühlen waren ebenfalls Standsicherheit, Durchrutschen und Klemmstellen zu kritisieren⁵³⁴. Nach den Ergebnissen der Stiftung Warentest sollte somit auf die folgenden Produkte besonderes Augenmerk gelegt werden:

- Fahrräder,

⁵²⁷ Stiftung Warentest Heft 5 1999, S. 68 f.

⁵²⁸ Stiftung Warentest Heft 4 2000, S 56 f.; Heft 6 2000, S. 62 f.

⁵²⁹ Stiftung Warentest Heft 2002, S. 84 f.

⁵³⁰ Stiftung Warentest Heft 4 1999, S. 62 f.

⁵³¹ Stiftung Warentest Heft 2001 S. 69 ff.

⁵³² Stiftung Warentest Heft 9 1999, S. 60 f.

⁵³³ Stiftung Warentest Heft 5 2000, S. 60 f.

⁵³⁴ Stiftung Warentest Heft 9 2000, S. 66 f.

Begleitende Kontrolle

- Gartengeräte,
- Kinderhochstühle,
- Inline-Skates.

5.3.3.1.4 Mängelstatistiken der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin 2004

Die aktuellsten Mängelstatistiken der BAuA⁵³⁵ weisen für das Jahr 2004 im Bereich der elektrischen Geräte die nachstehenden Produktgruppen aus:

- Leuchtmittel,
- Garten-, land- und forstwirtschaftliche Geräte,
- Verteiler/Stromwandler ...,
- Elektrogroßgeräte,
- Spielzeuge mit elektrischem Antrieb.

Bei den nicht-elektrischen Geräten waren hauptsächlich bei den Mängelmeldungen vertreten:

- Haushaltswaren/-einrichtungen, Möbel, Deko,
- Sportgeräte/Fortbewegungsmittel für Erwachsene und Kinder,
- Spielzeuge,
- Handwerkzeuge,
- Transport- und Hebemittel,
- Fahrzeuge und -aufbauten.

⁵³⁵ http://www.baua.de/nn_18550/de/Geraete-und-Produktsicherheit/-Produktmaengel/Produktmaengelstatistiken/Nationale_Maengelmeldungen_2004/Mangelhafte_20Produkte_20nach_20Produktgruppen_20in_20Prozent.pdf (31.08.2006).

In 2005⁵³⁶ sind bei den elektrischen Geräten die Produktgruppen:

- Leuchtmittel,
- Elektrohaushaltsgeräte,
- Elektrowerkzeuge,
- Spielzeuge mit elektrischen Antrieb,
- Heizgeräte, Be- und Entlüftungsgeräte,
- Aufzüge, und
- automatische Türen,

gelistet. Bei den nicht-elektrischen Produkten sind die folgenden Gruppen hauptsächlich betroffen:

- Haushaltswaren/-einrichtungen, Möbel, Deko,
- Transport- und Hebemittel,
- Schutzkleidung,
- Kunststoffspielzeug,
- Bedarfsgegenstände für Kinder,
- Gerüste, Leitern Tritte.

5.3.3.1.5 Österreich

In Österreich wird die Relevanz von Unfällen bzw. von den beteiligten Geräten mit dem Synthetik Score of Seriousness – SSS – (Index der Verletzungsschwere) bestimmt⁵³⁷. Österreich greift damit einen Vorschlag des französischen Instituts IREQ⁵³⁸ aus

⁵³⁶ http://www.baua.de/nn_40630/de/Geraete-und-Produktsicherheit/-Produktmaengel/Produktmaengelstatistiken/Nationale_Maengelmeldungen_2005/07-Produktmaengelstatistik-2005.pdf (31.08.2006).

⁵³⁷ Bauer/ Steiner,/ Stögerer 2001, S. 47.

⁵³⁸ <http://www.ireq.fr/> (31.08.2006).

dem Jahre 1991 auf. Im SSS gehen nach französischer Version 4 Faktoren ein:

- die absolute Zahl der Unfälle, die mit einem bestimmten Produkt passieren (ANZ),
- der Anteil dieser Unfälle, die zu stationären Behandlungen führen (STAT),
- die durchschnittliche Dauer der stationären Behandlungen, die nach einem Unfall mit einem bestimmten Produkt notwendig waren (DAUER),
- und die Anzahl der Unfalltoten, die nach einem Unfall mit einem bestimmten Produkt zu beobachten waren.

EHLASS AUSTRIA nimmt Unfälle mit Toten nicht in den Blick, so dass der SSS in Österreich nur mit den ersten drei Faktoren bestimmt wurde⁵³⁹. Die ersten 3 Faktoren werden mit einer vierteiligen Skala gewichtet – von: klein/kurz = 1 bis: sehr groß/sehr lang = 4. Die Unfallschwere wird dann nach der folgenden Formel bestimmt:

$$\text{SSS} = \text{ANZ} + \text{STAT} + 2 \times \text{DAUER}$$

Es entsteht eine Variationsbreite für die Summe von 4-16. Einige Beispiele mit Unfallwerten/Gerätewerten von größer als 10 sind⁵⁴⁰:

- Ski,
- Flex/Kreissägen,
- Leitern,
- Kettensägen,
- Betten.

⁵³⁹ Bauer/ Steiner,/ Stögerer 2001, S. 43, allerdings bleibt unklar, warum der vierte Faktor wegfällt.

⁵⁴⁰ Bauer/ Steiner,/ Stögerer 2001, S. 48 – 86.

Die vergleichsweise größten Gefahren gehen von folgenden Produktgruppen aus:

- Sportgeräte/-zubehör,
- Möbel,
- Fahrräder,
- Leitern,
- Heimwerkergeräte/-maschinen,
- Anschlussmittel,
- Gartengeräte/-maschinen,
- Gehhilfen,
- Holzbearbeitungsmaschinen (aus der Landwirtschaft),
- Aufzüge.

EHLASS AUSTRIA benennt die folgenden Geräte als hauptsächlich für Unfälle⁵⁴¹:

- Allesschneider (elektrisch),
- Elektrische Heimwerkergeräte (Kreissägen),
- Messer,
- Hämmer,
- Leitern,
- Fahrräder,
- Gartengeräte (Rasenmäher, elektrische Heckenscheren).

5.3.3.1.6 Deutschland

In Deutschland will das ASER weg von dieser retrospektiven Betrachtung der Analyse von Unfällen/Unfallverletzungen hin zu einem prospektiv ermittelten Verbesserungspotential (Risikomanagement versus Unfallanalyse).

⁵⁴¹ Bauer/ Steiner,/ Stögerer 2001, S.87 ff.

Als eine Möglichkeit zur Steuerung des Aufsichtshandelns wurde die Orientierung an Warenströmen benannt. Die Warenströme wurden als Produktgruppen gemäß der Klassifikation der Binnenmarktrichtlinien ermittelt und als Produkt $[W(P_G)]$ aus den Produktionszahlen $[PZ]$ plus der Einfuhrzahlen $[EZ]$ minus den Ausfuhrzahlen $[AZ]$ bestimmt⁵⁴².

$$W(P_G) = PZ + EZ - AZ$$

Mit diesem Ansatz ergeben sich sechs Hauptströme⁵⁴³:

Verordnung nach dem GPSG	Prozentualer Anteil am gesamten Warenstrom
1. GPSGV ⁵⁴⁴ (Elektrische Betriebsmittel)	47,2%
2. GPSGV (Spielzeuge)	3,1%
.....	
8. GPSGV (Persönliche Schutzausrüstungen)	1.1%
9. GPSGV (Maschinen)	0.7%
13. GPSGV (Aerosolpackungen)	9,6%
Produkte des nicht harmonisierten Bereiches	37,7%

Tabelle 14: Warenströme in Deutschland

Das ASER⁵⁴⁵ will diesen groben Ansatz durch ein Modell mit 3 Einflussgrößen verfeinern. Es wird ein Risikoindex gebildet, der

⁵⁴² Lang/ Gebhardt/ Vorath 2005, S. 126.

⁵⁴³ Lang/ Gebhardt/ Vorath 2005, S. 123, Lang/ Gebhardt/ Adomeit/ Windberg, Technische Überwachung Nr. 1/2 2006 S. 51, Tabelle 7.

⁵⁴⁴ Lang/ Gebhardt/ Vorath 2005, S. 123.

⁵⁴⁵ Lang/ Gebhardt/ Vorath 2005, S. 123 ff.

sowohl die bekannt gewordenen Mängelmeldungen, das Schadensausmaß wie auch die Kenntnisse derjenigen, die Produkte handhaben, berücksichtigt. Mit diesem Index wird für die jeweilige Produktgruppe das mengenmäßig spezifische Gewicht bestimmt. Die Frage in welchem Bereich sollen die Produkte untersucht werden, wird mit der Verteilung der Mängelmeldungen (private oder gewerbliche Nutzung) beantwortet.⁵⁴⁶ Bei wem Produkte untersucht werden sollen, wird ebenfalls mit der Verteilung der bekannten Mängelmeldungen bestimmt.⁵⁴⁷

Der Risikoindex hat folgende Struktur. Zum einen werden die Mängelmeldungen der Marktaufsichtsführenden Behörden ausgewertet. Die einzelnen Zahlen bilden den Kennwert $M (P_G)$.⁵⁴⁸ Die beteiligten Gruppen Fachkräfte, Erwachsene und Kinder erhalten Gewichtungswerte, nämlich 1, 2 und 4 $[Z (P_G)]$.⁵⁴⁹ Das Schadensausmaß $S (P_G)$ wird in gering (1), mittel (2) und hoch (4) eingeordnet.⁵⁵⁰

Der Gefährdungspotenzialindex bestimmt sich nach Lang und anderen zu

$$G (P_G) = k_1 M (P_G) + k_2 Z (P_G) + k_3 S (P_G)^{551}$$

und der Risikoindex zu

$$R (P_G) = G (P_G) \times W (P_G)$$

Mit den Gewichtungsfaktoren $k_1 = 1$, $k_2 = 1$ und $k_3 = 2$ ergibt sich der folgende Vergleich Risikoindex zu Warenstrom⁵⁵²:

⁵⁴⁶ Lang 2002.

⁵⁴⁷ Lang 2002.

⁵⁴⁸ Lang/Gebhardt/Vorath 2005, S. 130 f.

⁵⁴⁹ Lang/ Gebhardt/ Vorath 2005, S. 129 f.

⁵⁵⁰ Lang/ Gebhardt/ Vorath 2005, S. 128 f.

⁵⁵¹ Lang/ Gebhardt/ Vorath 2005, S. 131.

⁵⁵² Lang/ Gebhardt/ Vorath 2005, S.123, 132 f., in einer neueren Veröffentlichung scheinen Lang/ Gebhardt/ Adomeit/ Windberg Technische Überwachung 2006 S. 50ff. vorsichtig von ihrer Position abzurücken. Der konkrete Risikoindex ist jedenfalls nicht mehr ausgewiesen.

Verordnung nach dem GPSG	W(P_G)	R(P_G)
1.GPSGV (Elektrische Betriebsmittel)	48,5 %	50,3 %
2.GPSGV (Spielzeuge)	3,1 %	2,9 %
...		
8.GPSGV (Persönliche Schutzausrüstungen)	1,9 %	1,0 %
9.GPSGV (Maschinen)	0,7 %	0,8 %
13.GPSGV (Aerosolpackungen)	9,6 %	8,2 %
Produkte des nicht harmonisierten Bereiches	37,7%	36,2 %

Tabelle 15: Vergleich Risikoindex und Warenstrom

Nach den Ergebnissen der ASER Studie⁵⁵³ ergibt sich folgende Mängelverteilung bei den Endabnehmern: 64 % bzw. 70% aller Mängel (als Untersagungsverfügung bzw. Mängelmeldung⁵⁵⁴) resultieren aus dem Privatbereich, 36 % kommen aus der gewerblichen Nutzung.

Hinsichtlich der Inverkehrbringer ist folgendes Bild festzustellen: Die mengenmäßig größte Anzahl der Mängelmeldungen stammt aus dem Händlerbereich (65% bzw. 62%), gefolgt vom Hersteller (14 %) und Einführer (11,2% bzw. 5%) sowie schließlich dem Ausstellerbereich mit 1% bzw. 7%.⁵⁵⁵

Die oben ermittelten Werte legen also das folgende Handeln der Marktaufsichtsbehörden nahe.

Es sind Produkte der Kategorie 1. GSGV zu 50%, der Kategorie 2. GSGV zu 3%, der Kategorie 8. GSGV zu 1% und der Kategorie 9. GSGV zu 1% zu untersuchen. Produkte des nicht harmonisierten Bereiches wären zu 36% zu prüfen.

⁵⁵³ Lang/Vorath 2002, S.70 f.

⁵⁵⁴ Alle Angaben werden getrennt nach dem Bereich der Untersagungsverfügungen und der Mängelmeldungen ausgewiesen.

⁵⁵⁵ Lang/Vorath 2002, S.68 f.

Die zu untersuchenden Produkte sollten zu 2/3 aus dem Privatbereich und zu 1/3 aus dem Arbeitsbereich stammen.

Als Akteure sind vorrangig Händler zu überprüfen. Weiter sind Überprüfungen bei Herstellern und bei Einführern vorzunehmen.

5.3.3.1.7 Ergebnis

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Einschätzungen aus den Studien in Deutschland und Österreich, wie auch den Ergebnissen der Stiftung Warentest zu mangelhaften Geräten unterschiedlich waren und sich zwischenzeitlich annähern.

Die zehn am häufigsten genannten Geräte/Gerätegruppen mit technischen Mängeln sind laut der Gerätestudie der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin Allesschneider, Messer, Ski/Snowboards, Fahrräder, Spielplatzgeräte, Inline-Skates, Gartenbaugeräte/-maschinen, Leitern, schneidende Handwerkzeuge und elektrische Heimwerkergeräte. Die österreichische EHLASS Studie kommt zu ähnlichen Ergebnissen.

Nach der Studie des ASER konzentrierte sich bis zum Jahr 2000 demgegenüber die Aufsichtstätigkeit der zuständigen Behörden in den Bundesländern auf im wesentlichen Haushaltsgeräte/-maschinen und mit deutlichem Abstand auf Spielzeug. Fahrräder, Möbel/Einrichtungen und elektrische Heimwerkermaschinen werden mit kaum ausgeprägter Intensität untersucht.

Während das Vorgehen des ASER hinsichtlich der Verteilung der zu untersuchenden Produkte auf den Privat- und Arbeitsbereich sowie die Aufteilung auf die verschiedenen Akteure (Händler ...) auf den ersten Blick plausibel erscheint, begegnet das Modell zur Bestimmung der zu untersuchenden Produkte größeren Bedenken. Der relativ hohe Aufwand zur Bestimmung gefähderungsspezifischer Größen führt zu kaum signifikanten Unterschieden im Vergleich mit den Warenströmen. Zweitens ergibt sich eine deutliche Differenz zu den Ergebnissen der deutschen und der österreichischen Untersuchungen zu Unfällen und der Beteiligung von Geräten an diesen Unfällen. Insgesamt erscheint der österreichische Ansatz des modifizierten

SSS den Blick auf diejenigen Geräte zu lenken, die in den empirischen Studien Deutschlands und Österreichs als Hauptverursacher/-beteiligte ausgewiesen werden. Diese Konsistenz überzeugt mehr als der ASER-Ansatz.

Zukünftig sollte die Marktaufsicht das französische Modell des Synthetic Score of Seriousness anwenden, um Untersuchungsschwerpunkte zu bilden, weil die Streichung des Faktors tödliche Unfälle im österreichischen Ansatz unplausibel ist.

Auch zum bereichsbezogenen (Privat-Arbeit) und akteurorientierten Ansatz bleibt festzuhalten, dass die Verteilung gesteuert entsteht und nicht den tatsächlichen Gefährdungen Rechnung trägt. Im Vereinigten Königreich wird die Marktüberwachung ausschließlich bei den Herstellern vollzogen⁵⁵⁶. Eine dortige Analyse der Marktüberwachung würde somit zum Schluss kommen, es seien ausschließlich Hersteller zu überwachen.

Die Entscheidung in welchen Bereichen (Arbeitsstelle oder Haushalte) oder bei welchen Akteuren (Händler, Hersteller, ...) Kontrollen vorgenommen werden sollen, lässt sich nicht empirisch ermitteln, sondern muss unter Effizienzgesichtspunkten beurteilt werden. Um den Ressourceneinsatz in der staatlichen Aufsicht effizient vorzunehmen, wird hauptsächlich bei Händlern eine Kontrolle durchzuführen sein, da dort die Produktvielfalt konzentriert anzutreffen ist⁵⁵⁷.

5.3.3.2 Mängelklassifizierung und Maßnahmen

Sowohl der geforderte erforderliche Prüfumfang (§ 8 Abs. 2 Nr. 2 GPSG) als auch das Ergreifen der gefahrenabwehrrechtlichen angemessenen, verhältnismäßigen Maßnahmen, erfordert die Feststellung des vorliegenden Risikos. Die Produktaufsicht orientiert sich an der Mängelklassifizierung nach den

⁵⁵⁶ Lawson 2002.

⁵⁵⁷ Vgl. aber oben 5.1.2. Maßnahmen nach § 8 Abs. 4 GPSG sollen nur nachrangig gegen Händler gerichtet werden.

„Leitlinien für die Verwaltung des gemeinschaftlichen Systems zum raschen Informationsaustausch (RAPEX) und für Meldungen gemäß Artikel 11 der RL 2001/95/EG“⁵⁵⁸.

Es werden drei Risikogruppen gebildet, die ein unterschiedliches Eingreifniveau erfordern. Die Risikogruppe 1 (grün) repräsentiert ein geringes Risiko und erfordert im Allgemeinen keine Maßnahmen. Die Risikogruppe 2 (gelborange) deckt ein mittleres Risiko ab und erfordert Abwehrmaßnahmen. In der Risikogruppe 3 (rot) liegt ein hohes Risiko vor und es sind rasche Maßnahmen zu ergreifen⁵⁵⁹. Für die Zuordnung zu den einzelnen Risikogruppen soll, nach dem Vorschlag des Landesauschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik, eine zwei-stufige Betrachtung vorgenommen werden. Erstens ist das durchschnittliche Risiko einzuschätzen. Es gilt die Formel Risiko ist gleich (möglicher) Schaden mal Eintrittswahrscheinlichkeit ($R = S \times W$)⁵⁶⁰, allerdings wird auf einen durchschnittlichen Betrachter abgestellt⁵⁶¹.

Gesamtwahrscheinlichkeit einer Verletzung		Wahrscheinlichkeit eines Produktdefekts		
		1%	10%	100% (Alle)
Verletzungswahrscheinlichkeit pro Jahr durch Kontakt mit gefährlichem Produkt	Gefahr ist ständig vorhanden und Verletzung ist bei gewöhnlichem Gebrauch wahrscheinlich	Mittel	Hoch	Sehr hoch
	Gefahr ist zeitweilig vorhanden und Verletzung ist wahrscheinlich	Gering	Mittel	Hoch
	Gefahr ist zeitweilig vorhanden und Verletzung ist möglich	Sehr gering	Gering	Mittel
	Gefahr ist gelegentlich vorhanden und/oder Verletzung ist unwahrscheinlich	Extrem gering	Sehr gering	Gering

Abbildung 18: Risikoeinschätzung im Geräte- und Produktsicherheitsgesetz⁵⁶²

⁵⁵⁸ Entscheidung der Kommission v. 29.04.2004 (2004/418/EG) in ABIEG L 208/73.

⁵⁵⁹ LASI, 2004, S. 6.

⁵⁶⁰ Jarass 2002 § 3 Rz. 42 ff.

⁵⁶¹ LASI, 2004, S 53 ff.

⁵⁶² Aus Intertek Research and Testing Centre 2004, S. 45.

Als grober Anhalt soll auf eine Einschätzung des Umfanges fehlerhafter Produkte abgestellt werden. Weisen wahrscheinlich alle Produkte den an einem oder wenigen Geräten festgestellten Fehler auf, so beträgt die Wahrscheinlichkeit 1. Weitere Cluster werden bei 0,1 und 0,01 gebildet. Zweitens soll die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens abgeschätzt werden. Ist bei bestimmungsgemäßen Gebrauch der Eintritt eines Schadens wahrscheinlich, besteht ein hohes Niveau; ist der Schadenseintritt nur wahrscheinlich, wenn mehrere für sich genommen unwahrscheinliche Voraussetzungen zusammenreffen, besteht ein geringes Niveau. In einer Neunfeldrigen Matrix werden die Ergebnisse dann kombiniert.

In einem zweiten Schritt wird nach der Kenntnis des Risikos, den vom Inverkehrbringer getroffenen Vorsichtsmaßnahmen und der Fähigkeit betroffener Personen das Risiko zu erkennen, gefragt. Hier kommt auch nach den Vorstellungen des Landesausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik ein Moment gesellschaftlicher Risikobewertung dahingehend zum Ausdruck, dass bestimmte Risiken, zum Beispiel für Kinder, nicht geduldet werden, während durchschnittlich erfahrenen Erwachsenen ein absehbares Risiko zugemutet wird. Diese Auffassung entspricht der gesetzlichen Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 1 GPSG (vorhersehbare Fehlanwendung) bzw. § 4 Abs. 2 Nr. 3 und 4 GPSG. Gefährdete Personen bei einer Produktnutzung sind Blinde, Schwerbehinderte, sehr alte Menschen und Kinder unter 3 Jahren (sehr gefährdet) bzw. eingeschränkt Sehfähige, teilbehinderte ältere Menschen und Kinder zwischen 3 und 11 Jahren (gefährdet).

Ein weiterer Gesichtspunkt zur Risikoeinschätzung sind die vom Inverkehrbringer getroffenen Maßnahmen. Ausreichende Warnhinweise und Schutzvorkehrungen sowie eine erkennbare Gefahr, können dazu führen, keine ernste Gefahr zu unterstellen.

Die gesamte Risikobewertung für Verbraucherprodukte stellt sich somit wie in Abbildung 19 dar.

Tabelle A - Risikoeinschätzung				Tabelle B - Risikobeurteilung						
Verletzungsgrad			Risikostufe	Verletzungsgefährdete Person		Durchschnittserwachsene				Ausreichende Warnhinweise und Gefahr?
Leicht	Schwer	Sehr schwer		Sehr verletzungsanfällig	Verletzungsanfällig	Nein Nein	Ja Nein	Nein Ja	Ja Ja	
			Sehr hoch	HOHES RISIKO - RASCHE MASSNAHMEN ERFORDERLICH						
Sehr hoch	Hoch	Mittel	Hoch							
Hoch	Mittel	Gering	Mittel	MITTLERES RISIKO - MASSNAHMEN ERFORDERLICH						
Mittel	Gering	Sehr gering	Gering							
Gering	Sehr gering		Sehr gering	GERINGES RISIKO - MASSNAHMEN						
Sehr gering			Extrem gering							

Abbildung 19: Risikoeinschätzung und -beurteilung im Geräte- und Produktsicherheitsgesetz⁵⁶³

5.3.3.3 Inspektionsgrundsätze im Verbraucherschutz

Zum Verbraucherschutz sind keine Inspektionsgrundsätze ersichtlich.

5.3.4 Integrierte Aufsichtskonzepte

Zaghafte Ansätze des GAA Mannheim gehen auch in Richtung einer integrierten Betrachtung der Unternehmen und verknüpfen das Risiko aus der Betriebstätigkeit hinsichtlich des Arbeitsschutzes und des Umweltschutzes⁵⁶⁴. Im Wege einer einfachen Addition der gewonnenen Daten aus Arbeitsschutz (vgl. 5.3.1.1) und Umweltschutz (vgl. 5.3.2.2.2) wird eine Gesamtpunktzahl für das Arbeitsschutz- und Umweltschutzrisiko eines

⁵⁶³ Aus Intertek 2004, S. 48; die Pfeile zeigen einen Beispielsverlauf für einen Kettensägenunfall, bei dem der Benutzer schwere Verletzungen an der Hand erlitt. Die Kettensäge hat eine unzureichende Schutzeinrichtung, wodurch die Hand eines Benutzers in Berührung mit der Kette kommen kann. Die Verletzungswahrscheinlichkeit ist dann hoch, weil die Gefahr bei allen Produkten vorhanden ist und unter bestimmten Bedingungen auftreten kann. Der Verletzungsgrad ist schwer, daraus ergibt sich eine hohe Gesamtrisikostufe. Die Kettensäge ist für den Gebrauch durch einen Durchschnittserwachsenen gedacht, weist eine offensichtliche Gefahr auf, hat aber unzureichende Schutzvorrichtungen. Die Gesamtstufe des Risikos ist daher hoch.

⁵⁶⁴ GAA Mannheim 2003.

Betriebes errechnet⁵⁶⁵. An den Gesamtpunktzahlen orientiert sich die Aufsichtstätigkeit.

5.3.5 Würdigung

Das Aufsichtshandeln ist durch eine große Vielfalt von Ansätzen und Vorgehensweisen geprägt. Gleichzeitig ist die Tiefe der Prüfungen sehr unterschiedlich. Die Handelnden der Aufsicht sind dabei häufig Getriebene der tatsächlichen Umstände, die durch Personaleinsparung und Verlust von Spezialisten geprägt sind. Für die Zukunft kommt es darauf an, von einer Mangelverwaltung zu einem am Risiko orientierten Aufsichtssystem zu kommen, das unterschiedlich aufwendige Aufsichtsinstrumente risikoadäquat bereitstellt.

5.4 Integrierte Betrachtung des Betriebssystems (Managementsystems)

Unternehmen werden, mehr oder weniger formalisiert, nach einem System geführt. Mit diesem System werden die Ziele der Organisation verfolgt. Aufgabe des Managementsystems ist es, die optimale Verfolgung der Unternehmensziele sicherzustellen. Auf mittlere Sicht optimal sind Strategien, die, neben den frei festzulegenden Produktions- und Ertragszielen, eine Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen sicherstellen und somit einen reibungslosen Produktionsablauf und die Vermeidung von Ersatzansprüchen sicherstellen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden sind eine Vielzahl von Einzelaspekten als Managementmodule entwickelt worden (so zum Beispiel das Qualitätsmanagement, das Umweltmanagement, das Risikomanagement usw.). Gesetzlich vorgeschrieben sind im Umwelt-, Arbeitsschutz- und Verbraucherschutzrecht lediglich nach der Störfallverordnung ein Sicherheitsmanagementsystem (§ 6 Abs.3 Nr. 1 12. BImSchV) und nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz ein Risikomanagement gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 lit. c GPSG. Im Übrigen werden Konzepte zur Verhinderung von

⁵⁶⁵ GAA Mannheim 2003, Anlage, S. 29.

Störfällen oder ein Gefahrenabwehrplan gefordert. Umfassendere Konzepte sind wie gesagt die Ausnahme. Auf der anderen Seite ist die Einsicht verbreitet, dass nur mit strukturellen, systematischen Veränderungen, Verbesserungen im Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutz zu erreichen sind. Es stellt sich also die Frage, ob für die einzelnen Rechtsbereiche Managementsysteme existieren und wie sie aussehen. Wenn in einem Betrieb mehrere Managementmodule existieren, stellt sich unweigerlich das Koordinierungsproblem. Wie also werden unterschiedliche Managementsysteme zusammengeführt?

5.4.1 Managementsystem Arbeitsschutz

Im Arbeitsschutz sind so genannte Systemkontrollen (Kontrollen des Managementsystems) verbreitet⁵⁶⁶, aber nicht flächendeckend eingeführt. Als allgemeinen Rahmen für Arbeitsschutzmanagementsysteme hat der Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik eine Spezifikation zur freiwilligen Einführung veröffentlicht⁵⁶⁷.

5.4.1.1 Arbeitsschutzmanagement in Deutschland

Arbeitsschutzmanagementsysteme haben sich in Deutschland nur zögerlich entwickelt. Erst relativ spät hat der LASI ein Konzept für Deutschland vorgestellt.

5.4.1.1.1 Politik und Strategie

Nach dem LASI-Konzept sind Sicherheit und Gesundheitsschutz in den Zielen und der Strategie einer Organisation zu verankern⁵⁶⁸. Dabei sind mindestens die gesetzlichen Pflichten abzubilden. Führungskräfte und Mitarbeiter sind ausdrücklich auf die Umsetzung der Ziele zu verpflichten. Auf der Grundlage

⁵⁶⁶ Zum Beispiel das OHRIS System in Bayern oder das ASCA System in Hessen.

⁵⁶⁷ LASI 2006.

⁵⁶⁸ LASI 2006, S. 11 f.

strategischer Ziele sind konkrete, umsetzungsorientierte Ziele zu entwickeln.

5.4.1.1.2 Verantwortung, Aufgaben und Befugnisse

Verantwortlichkeiten und Befugnisse sind im Hinblick auf Sicherheit und Gesundheitsschutz schriftlich festzulegen und bekannt zu geben⁵⁶⁹. Jeder Beschäftigte, der mit Aufgaben des Arbeitsschutzes betraut wird, muss die dafür erforderliche Qualifikation besitzen.

5.4.1.1.3 Aufbau des Arbeitsschutzmanagementsystems

Die Geschäftsführung der Organisation hat die aufbau- und ablauforganisatorischen Netze der Organisation im Hinblick auf Sicherheit und Gesundheitsschutz schriftlich festzulegen und bekannt zu geben⁵⁷⁰. Die festgelegten Strukturen müssen das Erreichen der Ziele unterstützen. Besonderes Augenmerk ist auf die Beteiligung der Beschäftigten zu legen. Die Mitarbeiter sollen Vorschläge zur Sicherheit und zum Gesundheitsschutz machen (können). Innerbetriebliche Ausschüsse zu Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes sind, soweit erforderlich, zu bestimmen. Das Arbeitsschutzmanagementsystem muss mit bereits vorhandenen Managementstrukturen verknüpft werden können und im Rahmen eines ganzheitlichen Führungssystems betrieben werden.

5.4.1.1.4 Informationsfluss und Zusammenarbeit

Die Geschäftsleitung hat Verfahren für die interne Kommunikation und die Zusammenarbeit festzulegen⁵⁷¹. Besonderes Augenmerk ist dabei auf die Beziehungen zwischen besonderen Funktionsträgern im Arbeitsschutz, Ausschüssen, Beschäftigten, Führungskräften und Abteilungen zu legen. Die Kommuni-

⁵⁶⁹ LASI 2006, S. 12.

⁵⁷⁰ LASI 2006, S. 13 f.

⁵⁷¹ LASI 2006, S. 14 f.

kation mit Behörden, Unfallversicherungsträgern, Sachverständigen, Prüfstellen oder auch der Öffentlichkeit ist strukturiert festzulegen. Sind Beschäftigte anderer Organisationen in dem eigenen Unternehmen tätig, sind die Abstimmungsprozesse in Bezug auf Sicherheit und Gesundheitsschutz zu definieren.

5.4.1.1.5 Öffentlich-rechtliche und andere Verpflichtungen

Öffentlich-rechtliche Verpflichtungen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz sind jeweils auf aktuellem Stand zu halten und umzusetzen⁵⁷².

5.4.1.1.6 Sicherheit und Gesundheitsschutz in den Arbeitsprozessen

Sicherheit und Gesundheitsschutz muss in allen Arbeitsprozessen betrachtet werden⁵⁷³. Ansatzpunkte für die Prüfung von Sicherheit und Gesundheitsschutz sind die Planung, Errichtung und Inbetriebnahme von Arbeitsstätten, Anlagen und Einrichtungen sowie die Einführung von Arbeitsstoffen, der Normalbetrieb und die unterstützenden Funktionen der Wartung, Inspektion und Instandsetzung, der Einrichtbetrieb und das An- und Abfahren von Anlagen sowie der Umgang mit Arbeitsmitteln und Arbeitsstoffen. Darüber hinaus sind technische und organisatorische Änderungen einschließlich der Erweiterung und Erneuerung, die Außerbetriebnahme und Beseitigung von Einrichtungen und Anlagen sowie die Beseitigung von Arbeitsstoffen und die Auftragsannahme und Angebotsabgabe ein Anlass, die Anforderungen an Sicherheit und den Gesundheitsschutz im Rahmen dieser Prozesse zu prüfen. Verfahren zur Ermittlung von Risiken im Zusammenhang mit Prozessen sind zu entwickeln⁵⁷⁴. Die Organisation muss über Verfahren verfügen, mit denen sie Maßnahmen bestimmt, die einen Gesund-

⁵⁷² LASI 2006, S. 15.

⁵⁷³ Vgl. zum Ganzen LASI 2006, S. 16 ff.

⁵⁷⁴ Ein Verfahren wäre zum Beispiel das unter 5.3.3.2 entwickelte Verfahren, das auch für Arbeitsmittel tauglich wäre.

heitsschaden für Beschäftigte oder Dritte ausschließt, insbesondere ist die Eintrittswahrscheinlichkeit, die Dauer einer gefährdenden Situation und das Schadensausmaß zu ermitteln und gegebenenfalls zu korrigieren.

5.4.1.1.7 Dokumentation

Die im Rahmen des Arbeitsschutzmanagementsystems erforderlichen Dokumente sind im Hinblick auf Struktur, Form, Mindestinhalt, Umfang und Lenkung zu beschreiben⁵⁷⁵. Die Dokumentation soll sich in vier Bereiche gliedern: das Handbuch zum Arbeitsschutzmanagementsystem, Verfahrensanweisungen, Arbeitsanweisungen und Aufzeichnungen. Das Handbuch beschreibt die allgemeine Struktur des Managementsystems und gibt die unternehmensinternen Vorgaben hinsichtlich der Ziele und der Strategie des Arbeitsschutzmanagementsystems wieder. Durch Verfahrensanweisungen wird dargelegt, wie Ziele und Programme umgesetzt werden. Arbeitsanweisungen geben tätigkeitsbezogene Anforderungen zur Durchführung konkreter Arbeiten wieder. Durch Aufzeichnungen wird die Leistungsfähigkeit des Arbeitsschutzmanagementsystems, die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften, der aktuelle Zustand von Anlagen und Einrichtungen nachgewiesen und es werden Ergebnisse von Überprüfungen und Überwachungen mit Ihren Korrektur- und Abhilfemaßnahmen beschrieben.

5.4.1.1.8 Überprüfung und Lernen

Alle aus den eben geschilderten Anforderungen an das Arbeitsschutzmanagement müssen durch geeignete Verfahren regelmäßig überprüft werden⁵⁷⁶. Das Verfahren muss Vor-Ort-Überprüfungen unter Beteiligung von Führungskräften, Fachkräften, Betriebsrat und Betriebsarzt umfassen. Interne und externe Überprüfungen sind zu dokumentieren. Dabei sind insbesondere Arbeitsunfälle, Beinahe-Unfälle, Berufskrankheiten, sonstige arbeitsbedingte Erkrankungen, Betriebsstörungen und

⁵⁷⁵ Vgl. zum Ganzen LASI 2006, S. 19 ff.

⁵⁷⁶ Vgl. zum Ganzen LASI 2006, S. 21 ff.

Grenzwertüberschreitungen zu erfassen. Abweichungsursachen von Soll-Vorgaben sind zu analysieren und auf dieser Grundlage zu verbessern.

Neben diese Überprüfungen sollen interne System- und Complianceaudits treten. Im Systemaudit werden die Eignung, der Umfang und die Leistung des Arbeitsschutzmanagementsystems überprüft. Im Complianceaudit wird eine systematisierte, in der Regel stichprobenartige Überprüfung der Übereinstimmung des betrieblichen Ist-Zustandes mit dem Soll-Zustand im Hinblick auf die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen und anderer Verpflichtungen überprüft und nachgewiesen. Die Zeiträume, in denen Auditierungen stattfinden, sollen nach der Gefahrgeneigntheit des Betriebes festgelegt werden und dürfen drei Jahre nicht überschreiten. Bei Mängelfeststellungen können Audits in kürzeren als den Regelfristen angezeigt sein.

5.4.1.2 Occupational Health and Risk- Managementsystem Bayern

Das bayerische OHRIS Konzept wurde beginnend in 1995 gemeinsam mit dem Verband der chemischen Industrie Bayern und einigen chemischen Unternehmen entwickelt. Im Jahr 2000 wurde die Einführungsphase mit der Prüfung von 21 mittleren und großen Unternehmen beendet. In 2001 wurde das OHRIS Konzept in reduziertem Umfang für kleine und mittlere Unternehmen etabliert⁵⁷⁷. Mit der Revision 2005 wurde die ursprünglich 29 Elemente in 5 Systemelementen zusammengeführt und teilweise erweitert. Die Strukturierung und Ausformung wurde so vorgenommen, dass eine Verknüpfung mit dem Qualitäts- und Umweltmanagementsystem nach ISO 9001:2000 und ISO 14001:2004 möglich ist⁵⁷⁸.

⁵⁷⁷ StMUGV 2005, S. 22.

⁵⁷⁸ StMUGV 2005, S. 35.

5.4.1.2.1 Verantwortung der obersten Leitung

Im OHRIS Konzept muss die oberste Geschäftsführung als erstes die Politik und Strategie zum Arbeitsschutz und für die Anlagensicherheit festlegen, aus der sich konkrete Ziele und Umsetzungsmaßnahmen im operativen Bereich ergeben sollen⁵⁷⁹. Die organisatorischen Voraussetzungen in aufbau- und ablauforganisatorischer Sicht sowie ein Beauftragter für das Arbeitsschutzmanagementsystem werden ebenfalls von der obersten Geschäftsleitung bestimmt. Schließlich sind die erforderlichen Ressourcen (Personal, Information, Sachmittel) im erforderlichen Umfang bereitzustellen.

5.4.1.2.2 Organisation

Das betriebliche Arbeitsschutzmanagementsystem soll offen für weitere Führungsansätze unter anderen Aspekten sein, um möglichst integrierte Ansätze zu realisieren⁵⁸⁰. Das Managementsystem muss die Erreichung der Ziele und der Politik der Geschäftsleitung unterstützen. Insbesondere die Prozesse sind so zu gestalten, dass den Arbeitsschutzaspekten Rechnung getragen wird. Das Zusammenwirken von Stabs- und Linienfunktionen muss gewährleistet sein. Erforderliche Ausschüsse müssen eingesetzt werden. Beteiligungsrechte aus Gesetzen, Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen sind zu realisieren. Das Vorschlagsrecht der Beschäftigten muss angemessen berücksichtigt werden. Die eigene Verantwortung der Beschäftigten für ihre Gesundheit und Sicherheit ist klarzumachen. Die Organisation darf nur ausreichend qualifizierte Beschäftigte einsetzen. Falls Qualifizierungen, auch zum Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz, nötig sind, stellt die Organisation sicher, dass diesbezügliche Maßnahmen zeitnah erfolgen. Verfahren für die interne und externe Kommunikation (Behörde, Sachverständige, Prüfstellen) müssen festgelegt werden. Die Dokumentation nach OHRIS gliedert sich in anweisende und nachweisende Dokumente. Zu den anweisenden Dokumenten gehören das Ma-

⁵⁷⁹ vgl. zum Ganzen StMUGV 2005, S. 38 f.

⁵⁸⁰ vgl. zum Ganzen StMUGV 2005, S. 40 ff.

nagementhandbuch, Verfahrenanweisungen, Richtlinien und Arbeitsanweisungen. Die nachweisenden Dokumente belegen die Leistungen des Arbeitsschutzmanagementsystems, die Überwachungs- und Prüftätigkeit, den aktuellen Zustand der Anlagen und Betriebseinrichtungen und die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen und weiteren Verpflichtungen. Der Detaillierungsgrad der Unterlagen richtet sich nach der Gefährlichkeit der Organisation.

5.4.1.2.3 Planung und Umsetzung

Die Organisation hat Verfahren zu entwickeln, mit denen sie die jeweils aktuellen öffentlich-rechtlichen und weiteren Verpflichtungen ermittelt⁵⁸¹. Sicherheitsrelevante oder aus Gründen des Arbeitsschutzes wesentliche Arbeiten, Abläufe und Prozesse sind vollständig zu erfassen und hinsichtlich des Risikos zu bewerten. Erkannte Gefahren, Gefährdungen und Risiken sind zu verhüten bzw. zu minimieren. Abweichungen von den sicheren Prozessen, Arbeiten und Abläufen müssen durch bestimmte Verfahren tatsächlich erkannt werden. Die Leistung der Verfahren, Störungen frühzeitig zu erkennen, muss regelmäßig geprüft werden. Das Unternehmen soll Maßnahmen zur Gesundheitsförderung anbieten, die ein gesundheitsbewusstes Verhalten im Betrieb und außerhalb des Betriebes unterstützen. Verfahren zur Beherrschung, Begrenzung und Beseitigung von Betriebsstörungen und Notfällen müssen niedergelegt sein. Regelmäßige Überprüfungen, insbesondere auch als Übung, sind sicherzustellen. Die Beschaffung hat den Gesichtspunkten des Arbeitsschutzes, insbesondere der Ergonomie und der Anlagensicherheit Rechnung zu tragen. Auftragnehmer sollen dieselben, mindestens die gleichen Anforderungen zum Arbeitsschutz und zur Anlagensicherheit erfüllen wie die auftraggebende Organisation. Schließlich ist die Weiterentwicklung und Anpassung der hier getroffenen Regelungen aufgrund externer oder interner Änderungen sicherzustellen.

⁵⁸¹ Vgl. zum Ganzen StMUGV 2005, S. 46 ff.

5.4.1.2.4 Prüfung und Bewertung

Erster Schritt bei der Einführung von OHRIS ist eine qualifizierte Bestandsaufnahme der vorhandenen Festlegungen zum Arbeitsschutz und der Anlagensicherheit⁵⁸². Diese Bestandsaufnahme ist Grundlage des Einführungsplanes zum OHRIS und Ausgangspunkt für die Beurteilung von Entwicklungs- und Verbesserungsmaßnahmen. Die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften und der weiteren Vorschriften, ist durch Verfahren zu gewährleisten. Zur Kontrolle der Leistungen des Arbeitsschutzsystems sind Indikatoren und Kennzahlen festzulegen. Mögliche Indikatorbereiche sind das Unfallgeschehen, das Krankheitsgeschehen, die Arbeitssicherheitskultur oder Prozesse/Abläufe. Werden die Kennzahlen nicht eingehalten, sind Maßnahmen zur Einhaltung zu treffen. Alle betrieblichen Verfahren sind in regelmäßigen Abständen zu auditieren und zu dokumentieren. Zusätzlich sind Systemaudits und Complianceaudits durchzuführen⁵⁸³. Werden neben dem Arbeitsschutzmanagement andere Managementsysteme betrieben, sind die Auditierungen zu vernetzen und ganzheitlich durchzuführen. Die Zeiträume für Überprüfungen sind nach Gefährlichkeit festzulegen und dürfen 3 Jahre nicht überschreiten.

5.4.1.2.5 Verbesserung

Verbesserungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten können sich aus der erstmaligen Bestandsaufnahme, der kontinuierlichen Überprüfung und Überwachung, dem betrieblichen Vorschlags- und Mängelmeldewesen, der internen Auditierung und der Bewertung des Arbeitsschutzmanagementsystems durch die oberste Leitung, ergeben⁵⁸⁴.

⁵⁸² Vgl. zum Ganzen StMUGV 2005, S. 50 ff.

⁵⁸³ Der Inhalt dieser Audits entspricht denjenigen des allgemeinen Modells (vgl. 5.4.1.1.8).

⁵⁸⁴ StMUGV 2005, S. 53 ff.

5.4.1.3 Arbeitsschutzmanagement in Hessen

Die Arbeiten an einem Leitfaden Arbeitsschutzmanagement wurden in Hessen aus der Arbeit an ASCA⁵⁸⁵ initiiert. Mit dem ASCA-Instrument wurden in Hessen zwar Schwachstellen in der Arbeitsschutzorganisation festgestellt, die Behebung der Mängel konnte regelmäßig aber nur im Rahmen eines Managementsystems geschehen⁵⁸⁶. Hessen gliedert in seinem Leitfaden das Arbeitsschutzmanagement⁵⁸⁷ in drei Bereiche (Allgemeine Fragen, Aufbauorganisation und Ablauforganisation), die wiederum untergliedert werden. Den größten Anteil nimmt der Bereich Ablauforganisation ein.

5.4.1.3.1 Allgemeiner Teil

Für die Verantwortung der obersten Leitung empfiehlt Hessen die Pflicht, für eine geeignete Aufbau- und Ablauforganisation zu sorgen, die Organisation und Mitarbeiter zu beaufsichtigen und nur geeignete Mitarbeiter auszuwählen, sowie die erforderlichen Mittel bereitzustellen und initiierte Maßnahmen auf Wirksamkeit zu überprüfen, im ersten Kapitel festzuhalten⁵⁸⁸. Die Arbeitsschutzpolitik und -strategie muss von der obersten Leitung ebenso wie die Ziele formuliert werden. Schließlich ist die Geschäftsführung für die Dokumentation und die Bekanntgabe des Arbeitsschutzmanagements zuständig.

5.4.1.3.2 Aufbauorganisation

Innerhalb der Aufbauorganisation ist die Verantwortung und Zuständigkeit der Führungskräfte, der besonderen Funktionsträger und Beauftragten, insbesondere des Beauftragten für das Arbeitsschutzmanagement, und der Ausschüsse und Gremien auszuweisen⁵⁸⁹. Rechte und Pflichten der Beschäftigten sind

⁵⁸⁵ Vgl. oben 5.5.1.1.

⁵⁸⁶ Hessisches Sozialministerium 2000a, S. 129 f.

⁵⁸⁷ Hessisches Sozialministerium 2000b.

⁵⁸⁸ Hessisches Sozialministerium 2000b, S. 34 ff.

⁵⁸⁹ Hessisches Sozialministerium 2000b, S. 37 ff.

detailliert zu beschreiben. Die Erste-Hilfe- und Notfallorganisation muss hinsichtlich Personal, Ausrüstung und Organisation dargestellt sein.

5.4.1.3.3 Ablauforganisation

Zuständigkeiten und Vorgehensweisen bei der Aktualisierung des Informationsstandes bezüglich Gesetzen und Verordnungen, berufsgenossenschaftlicher Vorschriften, technischer Regeln sowie grundsätzlich des Standes der Technik sind auszuweisen. Gleiches gilt für Auflagen aus Genehmigungen, Erlaubnissen oder anderen Prüfungen⁵⁹⁰.

Die interne Kommunikation und Zusammenarbeit ist, zur Sicherstellung des Austausches und der Weiterleitung relevanter Informationen, zu beschreiben. Gleiches gilt für die Kommunikation mit externen Stellen. Insbesondere sind die Anlässe für die Einholung und Weiterleitung von Informationen systematisch zu beschreiben.

Qualifikation und Schulung sind durch Unterweisungen und Fortbildungen sicherzustellen. In diesem Zusammenhang sind Zuständigkeiten und Vorgehensweisen, insbesondere zum Bedarf, der darauf aufbauenden Planung, der Inhalte, der Durchführung und Koordination und der Dokumentation der Maßnahmen, festzulegen.

Zum Personaleinsatz und der Arbeitsgestaltung sind die zentralen Themen: die Arbeitsstättengestaltung, die Arbeitsplatzgestaltung, die Arbeitszeitgestaltung, die Arbeitsaufgaben- und Arbeitsablaufgestaltung und der Schutz besonderer Beschäftigtengruppen. Zuständigkeiten und Vorgehensweisen bei der Arbeitsstätte sind unter anderem hinsichtlich der sicherheitstechnischen Anforderungen, der Schutzmaßnahmen gegen Unfall- und Gesundheitsgefahren und der ergonomischen Anforderungen festzuhalten. Bei der Arbeitsaufgaben- und Arbeitsablaufgestaltung sind insbesondere Verfahren zur Festlegung von Arbeitsverfahren, zur Auswahl geeigneter Mitarbeiter, zur Ermittlung und Auswahl sachgerechter Arbeitsmittel, zur Kon-

⁵⁹⁰ Hessisches Sozialministerium 2000b, S. 43 ff.

trolle und Optimierung von Arbeitsabläufen und zur Einbeziehung von Fachkräften zu beschreiben.

Im Kapitel Planung und Beschaffung sind Neuplanungen/Änderungen des Einsatzes von Betriebsmitteln oder Arbeitsstoffen, der Arbeitsgestaltung, der Planung und des Einsatzes von Fremdfirmen, die Durchführung von Anzeige-, Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren und die Vertragsprüfung und Beschaffung zu regeln. Verantwortlichkeiten und Methoden zur Erfassung des Zusammenwirkens von Betriebsmitteln, der Ermittlung und Festlegung von sicherheitstechnischen und gesundheitsrelevanten Anforderungen bei Beschaffungsvorhaben, Anlagenkonzeptionen, Änderungen des Einsatzes von Betriebsmitteln oder den Umgang mit gefährlichen Arbeitsstoffen, sind festzusetzen.

Bei der Inbetriebnahme und Vorbereitung des Betriebes sind Regelungen in den Bereichen Einführung und Aufstellung von Arbeitsmitteln, Probetrieb, Prüfung vor Inbetriebnahme und Erstverwendung und zur Inbetriebnahme und Erstverwendung selber zu treffen.

Im Betrieb sind Betriebsanweisungen, Persönliche Schutzausrüstung, Kennzeichnungspflichten, Gefährdungsbeurteilungen, Sicherheitsbegehungen, Überwachungen, Wartung sowie wiederkehrende Prüfungen und Inspektionen im Handbuch zu erläutern.

Bezüglich der Abweichungen vom regulären Betrieb sind Betriebsstörungen, Instandsetzungen, Beinahe-Unfälle und Unfälle, außerordentliche und sonstige Prüfungen und die Außerbetriebnahme anzusprechen.

Letztlich sind die Bereiche betrieblicher Gesundheitsschutz und betriebliche Gesundheitsförderung, Lenkung der Dokumentation sowie Kontrolle und Korrektur als Systemaudit bzw. Complianceaudit zu erfassen.

5.4.1.3.4 Prüfung des Managementsystems

Die Überprüfung des Managementsystems und der betrieblichen Maßnahmen ist hinsichtlich der Kontrollinstrumente, der Kontrollintervalle und des Informationsweges festzulegen.

5.4.2 Managementsysteme Umweltschutz

In den 90er Jahren sind Umweltmanagementsysteme in Europa und weltweit entwickelt worden. Aufgrund der in den 80er Jahren teilweise hitzig und strikt geführten öffentlichen Debatte um Umweltschäden und Versäumnisse in der Vergangenheit, hat die Betriebswirtschaftslehre Konzepte für eine ökologische Unternehmensführung erarbeitet⁵⁹¹. Umweltschutz wurde als Querschnittsaufgabe begriffen, die in allen Managementbereichen berücksichtigt werden muss. Aus den verschiedenen Ansätzen haben sich bis heute zwei zentrale Konzepte herausgebildet. Einmal den international verbreiteten Ansatz der DIN EN ISO 14001:2004 und andererseits die europäische Strategie des Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS I und EMAS II).

5.4.2.1 Umweltmanagementsysteme nach DIN EN ISO 14001:2004

Seit 1996 existiert mit der DIN EN ISO 14001 eine internationale Norm zur Gestaltung eines Umweltmanagementsystems. Neben dieser Zentralnorm existieren eine Reihe von Hilfs- und Unterstützungsnormen (so zum Beispiel DIN EN ISO 14040 bis 14043 zur Ökobilanz oder DIN EN ISO 19011 Auditleitfaden). Die DIN EN ISO 14001:2004

„... legt Anforderungen an ein Umweltmanagementsystem fest, die es einer Organisation ermöglichen, eine Umweltpolitik und entsprechende Zielsetzungen unter Berücksichtigung der rechtlichen Verpflichtungen und Informationen über wesentliche Umweltaspekte zu entwickeln und zu verwirklichen.“⁵⁹²

⁵⁹¹ Willnow 2003, S. 40 ff.

⁵⁹² DIN EN ISO 14001:2004, S. 5.

5.4.2.1.1 Umweltpolitik

Die oberste Leitung muss die Umweltpolitik der Organisation festlegen⁵⁹³. Das Umweltmanagement muss sich auf einen angemessenen Bereich der Unternehmenstätigkeit erstrecken und Verpflichtungen zur Vermeidung von Umweltbelastungen und zur ständigen Verbesserung der Umweltsituation festschreiben. Die Einhaltung der geltenden rechtlichen Verpflichtungen und der übrigen Pflichten, deren Einhaltung die Organisation gewährleisten will, soll erklärt werden. Der Rahmen für umweltbezogene Zielsetzungen soll klargestellt werden. Grundsätze der Dokumentation, der Implementation und der Aufrechterhaltung des Managementsystems müssen beschrieben sein. Die Mitteilung an alle Personen, die für die Organisation arbeiten oder in deren Auftrag arbeiten sowie die Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit muss gewährleistet sein.

5.4.2.1.2 Planung

Die Organisationen müssen über Verfahren verfügen, mit denen sie die Umweltaspekte ihrer gesamten Tätigkeit und die wesentlichen Umweltauswirkungen bestimmen können⁵⁹⁴. Die Informationen müssen auf dem neuesten Stand gehalten werden und es muss sichergestellt sein, dass die Hinweise beachtet werden. Verfahren, die rechtliche und sonstige Verpflichtungen, zu denen sich die Organisation bekannt hat, ermitteln und zugänglich machen und die Berücksichtigung im Betrieb sicherstellen, sind festzulegen. Umweltbezogene Zielsetzungen müssen auf allen Ebenen der Organisation eingeführt, verwirklicht und aufrechterhalten werden. Dazu ist die Formulierung von Programmen nötig, die Verantwortlichkeiten und Ressourcen festlegen.

⁵⁹³ Vgl. zum Ganzen DIN EN ISO 14001:2004 Ziff. 4.2.

⁵⁹⁴ Vgl. zum Ganzen DIN EN ISO 14001:2004 Ziff. 4.3.

5.4.2.1.3 Verwirklichung und Betrieb

Die oberste Führung hat einen Beauftragten für das Umweltmanagementsystem zu berufen, der die Ergebnisse des Umweltmanagementsystems für die Führung zusammenfasst und Verbesserungsvorschläge unterbreitet⁵⁹⁵. Der Qualifikationsbedarf des Personals, in Bezug auf die Umweltauswirkungen der jeweiligen Tätigkeit, muss von der Organisation ermittelt werden und durch Maßnahmen gedeckt werden. Darüber hinaus sind Verfahren zu etablieren, die den Personen die Ergebnisse für die Organisation erbringen verdeutlichen, welche Umweltwirkungen durch ihr Tätigwerden verursacht werden und welche Folgen durch ein Abweichen von den geplanten, umweltverträglichen Abläufen eintreten können. Die Kommunikation über die Umweltaspekte und das Umweltmanagement der Organisation sind intern durch Verfahren sicherzustellen. Der Umgang mit Äußerungen interessierter externer Kreise ist festzulegen. In welcher Art und Weise die Organisation mit der Öffentlichkeit kommuniziert muss beschrieben und verwirklicht sein. Das Umweltmanagement muss hinsichtlich der Politik und Ziele, der Hauptelemente und ihrer Wechselwirkungen, der Unterlagen, die von der DIN EN ISO 14001:2004 gefordert werden, und derjenigen, die von der Organisation als notwendig erachtet werden, um die Planung, Durchführung und Kontrolle von Prozessen zu gewährleisten, dokumentiert sein. Das Dokumentenmanagement muss sicherstellen, dass jeweils aktuelle Informationen alle notwendigen Stellen erreichen. Prozesse, die Ziele und Politik der Organisation umsetzen, sind zu ermitteln und zu gestalten. Gefahrenabwehrpläne sind zu entwickeln, zu testen und regelmäßig fortzuschreiben.

5.4.2.1.4 Überprüfung

Die Hauptmerkmale der zentralen Prozesse mit bedeutenden Auswirkungen auf die Umwelt sind zu beschreiben, Anforderungen festzulegen und regelmäßig zu überprüfen und zu messen⁵⁹⁶. Die Ergebnisse sind zu dokumentieren. Die Einhaltung

⁵⁹⁵ Vgl. zum Ganzen DIN EN ISO 14001:2004 Ziff. 4.4.

⁵⁹⁶ Vgl. zum Ganzen DIN EN ISO 14001:2004 Ziff. 4.5.

rechtlicher und sonstiger Anforderungen an den Betrieb der Organisation ist regelmäßig zu überprüfen. Abweichungen von den Sollvorgaben zu den eben beschriebenen Prozess- und Ergebnisanforderungen, müssen durch Korrekturverfahren von der Organisation minimiert werden. Dokumente sind durch ein festzulegendes Verfahren zu identifizieren, zu speichern und wieder aufzufinden. Die Aktualität ist zu gewährleisten.

Interne Auditierungen müssen sicherstellen, dass festgestellt wird, ob das Umweltmanagementsystem funktioniert und dass die Auditergebnisse dem Management zur Verfügung stehen. Programm und Verfahren des Audits sind festzulegen. Die Umweltrelevanz der Tätigkeiten und die Ergebnisse vorangegangener Audits prägen das Programm; für das Verfahren sind Verantwortlichkeiten und Ressourcen sowie die Auditkriterien, die Vorgehensweise und die Häufigkeit der Auditierungen festzulegen.

5.4.2.1.5 Managementbewertung

Das Umweltmanagementsystem muss selbst in angemessenen Abständen revidiert werden. Verbesserungspotenziale und ein eventueller Anpassungsbedarf sind zu ermitteln, zu bewerten und gegebenenfalls umzusetzen⁵⁹⁷. In die Revidierung gehen Ergebnisse der bisherigen internen Audits, Äußerungen von Externen (einschließlich Beschwerden), die Umweltleistung der Organisation, der Erfüllungsgrad hinsichtlich der Zielsetzungen, sich ändernde Rahmenbedingungen und Verbesserungsvorschläge ein.

5.4.2.1.6 Prüfung des Umweltmanagementsystems

Die Konformität eines betrieblichen Umweltmanagementsystems mit der DIN EN ISO 14001:2004 kann auf unterschiedliche Weise erbracht werden⁵⁹⁸. Erstens kann das eine Selbstbewertung und Selbsterklärung sein. Zweitens kann die Konfor-

⁵⁹⁷ Vgl. zum Ganzen DIN EN ISO 14001:2004 Ziff. 4.6.

⁵⁹⁸ Vgl. zum Ganzen DIN EN ISO 14001:2004 Ziff. 1.

mität durch Dritte, etwa Kunden, in einem nicht weiter festgelegten Verfahren bestätigt werden. Die Selbsterklärung kann durch einen Dritten bestätigt werden und schließlich kann die Zertifizierung und Registrierung des Umweltmanagementsystems durch eine externe Organisation erfolgen. Ein verbindlicher Weg wird durch die Norm nicht vorgeschrieben. Es liegt alleine in der Wahl der Organisation, auf welche Weise sie die Konformität feststellen will.

5.4.2.2 Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung

EMAS I ist 1993 in Kraft getreten und ist von rund 4000 Unternehmen in Europa umgesetzt worden. EMAS I und mehr noch EMAS II geht über die Anforderungen der DIN EN ISO 14001:2004 hinaus. Zur Prüfung der Ergebnisse nach EMAS II ist ein umfangreiches und detailliertes System zur Anerkennung und Überprüfung von Umweltgutachtern nach dem Umweltauditgesetz erlassen worden.

5.4.2.2.1 Integration der DIN EN ISO 14001:2004

Anders als die erste Fassung der EG-Öko-Audit-Verordnung⁵⁹⁹ bezieht sich die zweite Fassung⁶⁰⁰ in ihren Anforderungen an ein Umweltmanagementsystem zunächst vollständig und wörtlich auf die DIN EN ISO 14001:2004⁶⁰¹. Während EMAS I von der Struktur und Begrifflichkeit her alle Aktivitäten um den Begriff Umweltpolitik organisierte, hat sich die DIN EN ISO 14001 von Anfang an am umfassenderen Begriff „Umweltmanagementsystem“ orientiert und so neben der betrieblichen Umweltpolitik fast alle Aktivitäten in den Blick genommen⁶⁰². EMAS II übernimmt den Grundgedanken der DIN EN ISO

⁵⁹⁹ VO 1836/93 ABl. Nr. L 168, S. 1.

⁶⁰⁰ VO 761/2001 ABl. Nr. L 114, S. 1 in der Fassung der VO 196/2006 ABl. Nr. 032, S. 4.

⁶⁰¹ Anhang 1 Ziff. A VO 196/2006.

⁶⁰² Willnow 2003, S. 145 f.

14001:2004 und auch weitestgehend die Begrifflichkeiten. Neu eingeführt werden die Begriffe Umwelleistung, Umweltaspekt und Umweltauswirkungen. Umwelleistungen sind Managementergebnisse einer Organisation hinsichtlich ihrer Umweltaspekte, die Umweltauswirkungen haben können⁶⁰³. Im Vordergrund von EMAS II stehen messbare Umweltergebnisse und Ergebnisse von Managementprozessen. Die Auditierung nach EMAS II ist daher stärker als nach EMAS I ein Systemaudit⁶⁰⁴.

5.4.2.2.2 Weitergehende Anforderungen durch das Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung

Neben die Anforderungen nach Anhang 1 Abschnitt VO 761/2001 tritt der Abschnitt B mit weitergehenden Anforderungen⁶⁰⁵. Während die DIN EN ISO 14001:2004 nur fordert, ein Verfahren zur Einhaltung von Rechtsvorschriften bereitzuhalten, ist nach Anhang B der Nachweis zu führen, dass alle relevanten Vorschriften mit ihren Auswirkungen auf die Organisation ermittelt wurden, für die Einhaltung gesorgt wurde und die Kontinuität dieses Vorgehens sichergestellt ist. Organisationen müssen weiter eine messbare Umwelleistung belegen und diese Umwelleistung kontinuierlich verbessern. Bei mehreren Standorten gilt dies für jeden Standort. Eine verbesserte Durchschnittsleistung, mit einem oder mehreren hervorragenden und einem oder mehreren stagnierenden Standorten, würde nicht anerkannt werden. Eine Organisation kann nicht entscheiden, ob sie mit der Öffentlichkeit kommuniziert. Nach EMAS II muss nachgewiesen werden, dass ein Dialog mit der Öffentlichkeit stattfindet. Schließlich sind die Arbeitnehmer stärker als bisher in den gesamten Prozess einzubeziehen. Dies soll durch ein Vorschlagswesen oder durch Bildung von Ausschüssen organisiert werden.

⁶⁰³ Art. 2 lit. c und f VO 761/2001.

⁶⁰⁴ Willnow 2003, S. 146.

⁶⁰⁵ VO 761/2001 Anhang 1 Abschnitt B.

5.4.2.2.3 Prüfung des Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung

Die Konformität des betrieblichen Systems mit den Anforderungen von EMAS II wird durch eine Selbst- und eine Fremdbewertung nachgewiesen⁶⁰⁶. Die Selbstbewertung umfasst die folgenden Schritte: Für Organisationen, die über kein Umweltmanagement verfügen, ist eine Umweltprüfung nach Anhang VII VO 761/2001 zu den Umweltaspekten nach Anhang VI VO 761/2001 durchzuführen. Auf dieser Grundlage ist das Umweltmanagementsystem nach Anhang I VO 761/2001 zu etablieren. Dies ist ein Schritt, der auch in der Arbeit nach Anhang I integriert werden könnte. Die DIN EN ISO 14001:2004 kennt eine solche, gesonderte Vorarbeit jedenfalls nicht.

Zweitens ist eine Umweltbetriebsprüfung nach Anhang II VO 761/2001 durchzuführen. Dies ist eine Selbstbewertung im engeren Sinn. Zunächst ist ein Prüfschema zu entwerfen, das die Ziele und den Umfang der Betriebsprüfung festlegt. Die Ressourcenbereitstellung durch die Geschäftsführung muss dem aufgestellten Programm Rechnung tragen. Als Betriebsprüfer kommen interne und externe Auditoren mit ausreichender Qualifikation in Frage. Die Umweltbetriebsprüfung umfasst die Prüfung der Unterlagen und die stichprobenartige Überprüfung vor Ort. Stärken und Potentiale des Managementsystems, die Bewertung der vorgelegten Nachweise und die abschließende Bewertung sind wesentliche Schritte der Umweltbetriebsprüfung. Der Umweltprüfungsbericht wird der Geschäftsleitung vorgelegt. Regelmäßig werden aus dem Bericht Verbesserungsmaßnahmen folgen, die geplant und umgesetzt werden müssen. Umweltbetriebsprüfungen sind in Abständen von höchstens drei Jahren zu wiederholen.

Im Anschluss an die Umweltbetriebsprüfung wird die Umweltklärung gemäß Anhang III Ziffer 3.2 VO 761/2001 erstellt. Das ist eine Zusammenfassung der Umweltbetriebsprüfung, die der Öffentlichkeit verständlich die wesentlichen Ergebnisse erläutert.

Diese drei Teile der Selbstbewertung (Umweltmanagementsys-

⁶⁰⁶ Art. 3 Abs. 2 VO 761/2001.

tem, Verfahren der Umweltbetriebsprüfung und Umwelterklärung) sind durch einen Umweltgutachter auf Einhaltung mit den Vorgaben der EMAS II Verordnung zu prüfen. Der Umweltgutachter hat die Konformität der Teile eins und zwei festzustellen und die Umwelterklärung für gültig zu erklären.

Schließlich ist die bestätigte Umwelterklärung an die registerführende Stelle des Mitgliedsstaates zu übermitteln, dort einzutragen und zu veröffentlichen.

Das eben beschriebene Prozedere der Selbst- und Fremdbewertung ist im, in der Umweltbetriebsprüfung festgelegten, regelmäßigen Abstand zu wiederholen.

5.4.2.2.4 Umweltgutachter und Umweltgutachterorganisationen

Die Zulassungsvoraussetzungen in formeller und materieller Hinsicht und die Aufsicht über die Umweltgutachter werden in Art. 4 i.V.m. Anhang V VO 761/2001 geregelt. Durch das deutsche Umweltauditgesetz werden diese Anforderungen präzisiert. Umweltgutachter kann werden, wer die erforderliche Zuverlässigkeit, Unabhängigkeit und Fachkunde besitzt sowie über ein Instrumentarium zur Erfüllung seiner Prüfaufgaben verfügt⁶⁰⁷.

Unzuverlässig ist, wer gegen verschiedene Straf- oder Bußgeldvorschriften⁶⁰⁸ verstoßen hat. Bei grober Pflichtwidrigkeit oder wiederholtem Verstoß gegen die Pflichten als Betriebsbeauftragter, Strahlenschutzbeauftragter oder Störfallbeauftragter reicht auch dies für die Annahme der Unzuverlässigkeit⁶⁰⁹. Weitere

⁶⁰⁷ § 4 Abs. 1 UAG.

⁶⁰⁸ Unter anderem sind dies Vorschriften des Strafrechts über Eigentums- und Vermögensdelikte, Urkundenfälschung, gemeingefährliche Delikte oder Umweltdelikte, Vorschriften des Immissionsschutzrechts, des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts, des Chemikalienrechts, des Arbeitsschutzrechts oder des Waffen- und Sprengstoffrechts (vgl. im Einzelnen § 5 Abs. 2 Nr. 1 UAG). Die Geldbuße muss mehr als 500 € betragen haben. Bei wiederholtem oder grob pflichtwidrigen Verstoßes gegen die Vorschriften reicht auch dies für die Annahme der Unzuverlässigkeit.

⁶⁰⁹ § 4 Abs. 2 Nr. 2 b) UAG.

Gründe für eine Unzuverlässigkeit sind⁶¹⁰: Verlust der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter, ungeordnete wirtschaftliche Verhältnisse oder Unfähigkeit der Ausübung des Berufs des Umweltgutachters aus gesundheitlichen Gründen.

In § 6 UAG werden Umstände, die einer Unabhängigkeit entgegenstehen, gelistet. In § 6 Abs. 2 Nr. 1 UAG wird dem bösen Schein einer Einflussnahme entgegengewirkt. Wer neben seiner Tätigkeit als Umweltgutachter als Inhaber oder als Mehrheitsanteilseigner einer Organisation, die derselben NACE-Gruppe angehört wie diejenige, auf die sich die Begutachtung erstreckt, oder als Angestellter einer Organisation derselben NACE-Gruppe wie derjenigen, auf die sich die Prüfung erstreckt, tätig ist, ist schon aus diesen Gründen als nicht unabhängig anzusehen. Nicht unabhängig sind allerdings auch alle Personen, die eine Tätigkeit in einem Beamtenverhältnis, Soldatenverhältnis oder aufgrund eines Anstellungsvertrages mit einer juristischen Person des öffentlichen Rechts⁶¹¹ ausüben. Bei Tätigkeiten aufgrund eines Richterverhältnisses, eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses als Wahlbeamter auf Zeit oder eines öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses wird Unabhängigkeit angenommen, wenn die übertragenen Aufgaben ehrenamtlich wahrgenommen werden⁶¹².

Zum Nachweis der Fachkunde wird der Abschluss eines einschlägigen Studiums, durch Prüfung nachgewiesene Fachkenntnisse in den Bereichen Umweltbetriebsprüfung, Umweltmanagement, Allgemeines Umweltrecht und Normen des Umweltmanagements sowie spezielle Kenntnisse des Umweltschutzes im Bereich, für den die Zulassung beantragt wird, und eine mindestens dreijährige hauptberufliche Tätigkeit in der Kenntnisse über den betrieblichen Umweltschutz erworben wurden⁶¹³, verlangt. Zur Feststellung der Fachkunde hat der Um-

⁶¹⁰ § 4 Abs. 2 Nr. 3 – 5 UAG.

⁶¹¹ § 6 Abs. 2 Nr. 1 c) UAG.

⁶¹² § 6 Abs. 2 Nr. 1 d) UAG.

⁶¹³ § 7 Abs. 2 Nr. 1 – 3 UAG.

weltgutachterausschuss nach dem Umweltauditgesetz detaillierte Anforderungen in seiner Richtlinie aufgestellt⁶¹⁴.

Umweltgutachterorganisationen müssen für eine Zulassung sicherstellen⁶¹⁵, dass geordnete wirtschaftliche Verhältnisse und geordnete organisatorische Verhältnisse bestehen. Eine Erklärung über den Rechtsstatus, die Eigentumsverhältnisse und die Finanzierungsquellen sind auf Verlangen vorzulegen. In personeller Hinsicht ist nachzuweisen, dass mindestens $\frac{1}{3}$ der Geschäftsleitung als Umweltgutachter zugelassen ist oder mindestens ein Umweltgutachter und Personen mit Fachkenntnisbescheinigungen in der Organisation arbeiten. Für die zur Zulassung beantragten Bereiche sind zeichnungsberechtigte Vertreter oder Angestellte zu benennen, die Umweltgutachter sind oder die erforderlichen Fachkenntnisbescheinigungen vorweisen können. Für Umweltgutachter und Inhaber von Fachkenntnisbescheinigungen muss eine regelmäßige Fortbildung sichergestellt werden und die Beeinflussung der gutachterlichen Tätigkeit ausgeschlossen sein. Schließlich muss der Nachweis erbracht sein, dass die Organisation über Prüfmethoden und -verfahren verfügt, die eine Erfüllung der gutachterlichen Aufgaben sicherstellen.

5.4.2.2.5 Zulassungs- und Aufsichtssystem für Umweltgutachter und Umweltgutachterorganisationen

Art. 4 VO 761/2001 verpflichtet die Mitgliedsstaaten ein Zulassungs- und Aufsichtssystem unter Beachtung des Anhang V Ziff. 5. 2 und 5.3 VO 761/2001 für die Umweltgutachter zu schaffen. Die Bundesrepublik Deutschland ist dieser Aufforderung mit der Beleihung der Deutschen Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH als Zulassungsstelle gemäß § 1 UAGBV nachgekommen. Die Zulassungsstelle nimmt die Aufgaben der Zulassung und Beaufsichtigung der Umweltgutachter wahr⁶¹⁶. Die Rechtsaufsicht über

⁶¹⁴ UAG-FkR v. 22. Juni 2004, BAnz. Nr. 155 vom 19.8.2004 S. 18570.

⁶¹⁵ § 10 Abs. 1 Nr. 1-7 UAG.

⁶¹⁶ § 28 S. 2 UAG.

die Zulassungsstelle liegt beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit⁶¹⁷.

Spätestens alle zwei Jahre sind Umweltgutachter, Umweltgutachterorganisationen und Inhaber von Fachkenntnisbescheinigungen daraufhin zu überprüfen, ob die Zulassungsvoraussetzungen weiter vorliegen⁶¹⁸.

Für die Handhabung der Aufsicht über die Umweltgutachter und Umweltgutachterorganisationen hat der Umweltgutachterausschuss die Aufsichtsrichtlinie nach dem Umweltauditgesetz⁶¹⁹ erlassen.

Als Aufsichtsinstrumente für Umweltgutachter kommen danach in Frage: die schriftliche Befragung über einen Fragebogen, die Prüfung der erstellten Begutachtungsberichte und der für gültig erklärten Umwelterklärungen sowie die Überprüfung im Umweltgutachterbüro (Office-Audit) und die Begleitung des Umweltgutachters bei seinen Überprüfungen in Organisationen (Witness-Audit)⁶²⁰. Als Regelaufsicht kommt das schriftliche Verfahren zum Einsatz. Nur wenn die vorgelegten Unterlagen und Informationen für ein schlüssiges Bild nicht ausreichen, wird eine Geschäftsstellenprüfung durchgeführt. Einmal innerhalb von sechs Jahren soll eine Vor-Ort-Begleitung des Umweltgutachters durchgeführt werden. Als Anlassaufsicht wird das Witness-Audit durchgeführt, wenn eine Gutachtertätigkeit wieder aufgenommen wurde und innerhalb der letzten drei Aufsichtszyklen keine Begutachtung durch den Umweltgutachter vorgenommen wurde oder wenn Anhaltspunkte für eine regelwidrige Tätigkeit des Umweltgutachters vorliegen⁶²¹.

Umweltgutachterorganisationen unterliegen der gleichen Prüfung, die eben skizziert wurde und darüber hinaus der Prüfung,

⁶¹⁷ § 29 UAG.

⁶¹⁸ § 15 Abs. 1 S. 1 UAG.

⁶¹⁹ UAG-AufsR v. 22. Juni 2004, BAnz. 155 vom 19.8.2004 S. 18570.

⁶²⁰ § 15 Abs. 1,2 und 3 UAG i.V.m. Ziff. 2 UAG-AufsR.

⁶²¹ Ziff. 2 d) und 3 UAG-AufsR.

ob die Zulassungsvoraussetzungen nach § 10 UAG weiter bestehen⁶²².

5.4.3 Managementsystem Verbraucherschutz

Im Verbraucherschutz ist durch die letzte Novellierung des Geräte- und Produktsicherheitsgesetz das Erfordernis eines Qualitätsmanagements im engeren Sinne (Risikomanagement gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c GPSG, Beschwerdemanagement und gefährdungsabhängige Prüferfordernisse gemäß § 5 Abs.1 Nr. 2 GPSG) aufgenommen worden. Die Intertek hat zusammen mit dem Netzwerk der europäischen Behörden für die Marktüberwachung von Konsumprodukten, der europäischen Repräsentanz des Einzel-, Groß- und Außenhandels, dem Europäischen Verbraucherverband und dem europäischen Arbeitgeberverband Ansätze für die Realisierung dieses geforderten Qualitätsmanagements entwickelt⁶²³. Das Managementsystem besteht aus vier Komplexen: Planung, Risikobewertung - Maßnahmenplanung, Durchführung und Lernen.

5.4.3.1 Planung

Die Planung von Korrekturmaßnahmen umfasst die Entwicklung eines Leitbildes, das eine Erklärung der obersten Geschäftsleitung zu den Zielen und den Prioritäten einer Produktverfolgung beinhaltet.

Organisatorisch soll die Produktverfolgung durch eine Stabsstelle, unter Leitung einer der Geschäftsleitung direkt unterstehenden Führungskraft, abgesichert werden. Die Mitglieder der Stabsstelle müssen alle wesentlichen Themen eines Produktrückrufes abdecken. Bei kleinen Organisationen ist es auch denkbar, dass manche Fragestellungen von außen abgedeckt werden. Die Mitglieder der Stabsstelle müssen die geplanten Verfahren getestet haben und für die Aufgaben der Produktverfolgung qualifiziert worden sein.

⁶²² vgl. oben 5.2.4.4.2.

⁶²³ Intertek 2004.

Es ist ein Informationsmanagement zu errichten, das alle wesentlichen Informationen zu den hergestellten bzw. verkauften Produkten erfasst und bewertet. Insbesondere sind Unfallberichte, Kundenbeschwerden, Gewährleistungsansprüche, Ergebnisse der eigenen Qualitätskontrolle oder Dritter (zum Beispiel Stiftung Warentest), Meldungen aus dem Service insbesondere zu unerwarteten Kundengruppen, zum Missbrauch oder der Fehlanwendung von Konsumenten, sind auszuwerten.

Für die Produktrückverfolgung sind drei Module zu realisieren: eine Lieferantendatenbank, eine Kundendatenbank und eine Produktidentifizierung. Alle die Sicherheit eines Produktes beschreibenden Unterlagen mit einer Änderungsdokumentation sind in einer Produktdatenbank zusammenzuführen. Kommunikations- und Kontaktlisten sind aufzustellen und zu aktualisieren, um eine umgehende Reaktion möglich zu machen.

Organisationen müssen aufgrund eines schriftlich niedergelegten Risikobewertungsverfahrens potentiell unsichere Produkte untersuchen.

5.4.3.2 Risikobewertung – Maßnahmenplanung

Die Risikobewertung von Privatorganisationen unterscheidet sich nicht von derjenigen einer Behörde⁶²⁴.

5.4.3.3 Durchführung

Ist die Risikobewertung mit der Entscheidung hohes Risiko abgeschlossen, sollen die Marktüberwachungsbehörden informiert, der Lagerbestand des Herstellers bereinigt, Zwischenhändler und Lieferanten informiert und das Kommunikationsprogramm mit dem Verbraucher zusammengestellt werden.

Die Information der Marktüberwachungsbehörden soll eine präzise Identifikation des betroffenen Produktes bzw. der Produktcharge beinhalten. Die festgestellte vom Produkt ausgehende Gefahr muss beschrieben werden. Informationen für die Rückverfolgung müssen zur Verfügung stehen und die geplan-

⁶²⁴ Vgl. daher unter 5.3.3.2.

ten Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher sind darzustellen.

Im Kommunikationsprogramm muss klar sein, welche Zielgruppen, wenn nicht direkt, auf welche Weise am effizientesten informiert werden können.

5.4.3.4 Lernen

Alle konkreten Maßnahmen einer Produktrückholung sind schließlich auf Auswirkungen hinsichtlich der im Betrieb angewandten Normen und Gestaltungsgrundsätze abzustellen, sowie auf die Wirksamkeit der Qualitätssicherung und die Produktsicherheitssystem/Produktrisikoverwaltungssysteme abzustimmen. Verbesserungsmöglichkeiten bei den Kommunikationsmethoden und den internen Verfahren müssen darüber hinaus betrachtet werden. Die gesamte Korrekturmaßnahme muss ausreichend dokumentiert sein.

5.4.4 Integrierte Ansätze

Integrierte Management-Systeme verknüpfen allgemeine Managementelemente, das Qualitätsmanagement, das Umweltmanagement, das Arbeitsschutzmanagement und das Notfall- und Risikomanagement zu einem ganzheitlichen Konzept der Unternehmensführung⁶²⁵. Weitere Konzepte können darüber hinaus integriert werden (Wissens-, Ideen-, Facilitymanagement). Häufig werden Integrierte Management-Systeme gleichbedeutend mit Konzepten des Total Quality Management bezeichnet. Der Ansatz des IMS hat als Ausgangspunkt die vertikal organisierte Organisation. Organisationen, die Prozesse in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rücken, organisieren die Prozesse unabhängig vom Managementsystem⁶²⁶.

⁶²⁵ Vgl. zum Aspekt des integrierten Managements Hessisches Sozialministerium 2000b, S. 18 ff.

⁶²⁶ Kleinsorge, in: Masing 1999, S. 62 f.

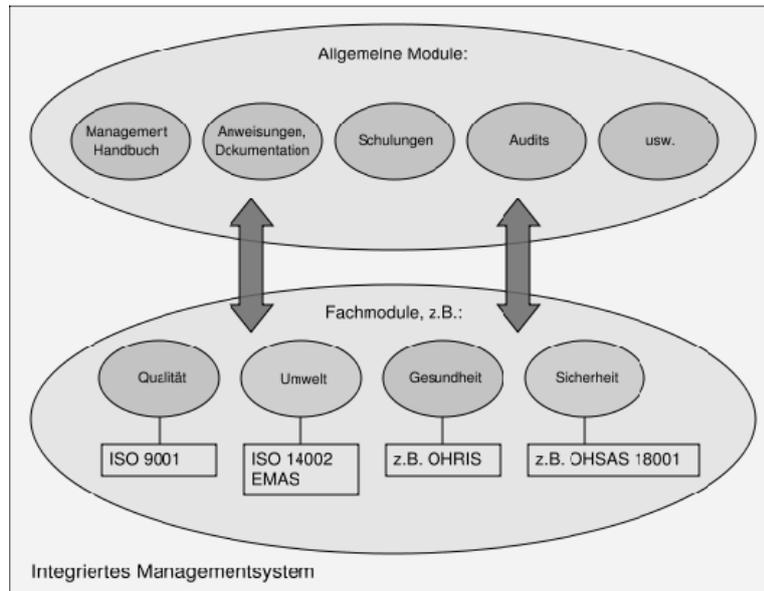


Abbildung 20: Modell eines integrierten Managementsystems

Die Kernprozesse werden dann unter verschiedenen Aspekten (Qualität, Arbeitsschutz, ...) betrachtet. Prozessorganisationen sind horizontal organisierte Organisationen, die nicht ohne weiteres an herkömmlichen Managementkonzepten gemessen werden können⁶²⁷. Aktuell gibt es keine Norm, die den Aufbau eines Integrierten Management-Systems regelt. Ein integriertes Managementsystem im weiteren Sinn ist das Total Quality Management, das durch das europäische Modell für Excellence der European Foundation for Quality Management umgesetzt wird. Dem Ansatz nach ist das Modell umfassend (total) angelegt und nicht nur in der Integration verschiedener Teilaspekte⁶²⁸. Das Total Quality Management verfolgt drei Zielrichtungen. Erstens soll der langfristige Geschäftserfolg sichergestellt werden. Zweitens soll der Nutzen für die Mitglieder der Organisation gesteigert werden und drittens soll die Gesellschaft an prosperieren-

⁶²⁷ Eine Integration ist aber möglich, vgl. z.B. Wittig 2002, S. 13 ff., der von einem Prozessstufenmodell QM nach DIN 9001:2000, KVP, UM nach DIN 14001:2004, ganzheitliches QM nach dem EFQM-Modell, ausgeht. Vgl. a. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft 2003 zur Integration von Qualität, Umweltschutz und Arbeitsschutz für kleine und mittlere Unternehmen.

⁶²⁸ Seghezzi, in: Masing 1999, S. 104 f.

den Organisationen profitieren⁶²⁹. Das Total Quality Management konkretisiert sich in drei bekannten Preisen. Der japanische Deming Application Prize wird seit 1951 verliehen. Das zugrunde liegende Bewertungsmodell setzt sich aus zehn Kriterien zusammen: Unternehmenspolitik, Organisation, Informationsmanagement, Standardisierung, Personalentwicklung und Einsatz, Qualitätssichernde Maßnahmen, Wartung und Steuerungsmaßnahmen, Verbesserungsaktivitäten, Ergebnisse und Zukunftspläne⁶³⁰. Der Malcolm Baldrige National Quality Award wird seit 1988 in der USA vergeben. Die Kriterien sind Geschäftsergebnisse, Führung, Prozessmanagement, Mitarbeiterorientierung, Kunden- und Marktorientierung, Strategische Planung und Information und Analyse.

5.4.4.1 EFQM-Modell

Das EFQM-Modell ist Basis für die Vergabe des European Quality Award, der seit 1992 vergeben wird. Das EFQM-Modell basiert, wie der Malcolm Baldrige National Quality Award, auf der gleichzeitigen Betrachtung der drei Hauptelemente: den Menschen, den Prozessen und den Ergebnissen. Diese Elemente spiegeln sich in den einzelnen Kriterien des EFQM-Modells wieder.

„Exzellente Ergebnisse im Hinblick auf Leistung, Kunden, Mitarbeiter und Gesellschaft werden durch eine Führung erzielt, die Politik und Strategie mit Hilfe der Mitarbeiter, Partnerschaften, Ressourcen und Prozesse umsetzt“⁶³¹.

Dies ist die Prämisse des EFQM-Modells nach dem deutschen EFQM Center. Das EFQM-Modell ist in zwei große Abschnitte geteilt, den Abschnitt Befähiger und den Abschnitt Ergebnisse. Es ist eine wesentliche Grundforderung der TQM-Modelle nicht nur die Ergebnisse zu betrachten, sondern auch die Mittel, mit denen diese Ergebnisse hervorgebracht werden. Mit den Ergebnissen wird definiert, was die Organisation hervorbringen soll,

⁶²⁹ Wilmes/Radtke, in: Kaminske 1998, S. 13.

⁶³⁰ Wilmes/Radtke, in: Kaminske 1998, S. 23.

⁶³¹ <http://www.deutsche-efqm.de/> (05.06.2007)

mit den Befähigern, wie sie dabei vorgehen soll und welche Mittel und Wege genutzt werden sollen. In der Gewichtung sind Ergebnisse und Befähiger gleichrangig.

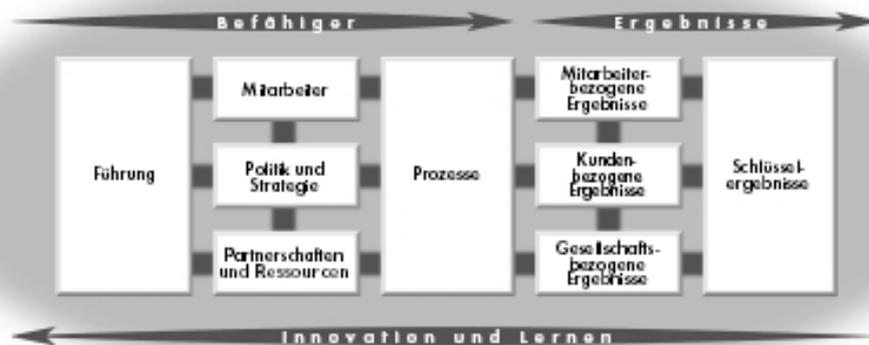


Abbildung 21: Struktur des EFQM-Modells⁶³²

Die drei Hauptsäulen lassen sich als senkrechte Kästen im Modell wieder erkennen. Die Säule Mensch wird in die Faktoren Führung, Mitarbeiter, Politik und Strategie sowie Partnerschaften und Ressourcen getrennt. Die Ergebnisse teilen sich in Schlüsselergebnisse, mitarbeiterbezogene, kundenbezogene und gesellschaftsbezogene Ergebnisse. Durch eine unterschiedliche Gewichtung der einzelnen Faktoren, bekommen die einzelnen Module ein relatives Gewicht in Bezug auf das Gesamtergebnis. Hoch gewichtet werden dabei kundenbezogene Ergebnisse (20%), Schlüsselergebnisse (15%) und Prozesse (14%). Die anderen Faktoren haben gleiches Gewicht (Führung 10%, Mitarbeiter 9%, Politik & Strategie 8%, Partnerschaften und Ressourcen 9%, mitarbeiterbezogene Ergebnisse 9%), mit Ausnahme der gesellschaftsbezogenen Ergebnisse, die mit einem Gewicht von 6% in das Gesamtergebnis eingehen. Teilweise wird ein Anteil von 5 bis 40% in den einzelnen Modulen alleine für den Umweltaspekt angegeben⁶³³, teilweise wird der Arbeits-

⁶³² Aus <http://www.deutsche-efqm.de/> (08.05.2007)

⁶³³ Butterbrodt, in: Kaminske 1998, S. 276.

schutz in prozessbezogenen Analysen im Modul Mitarbeiter und Mitarbeiterbezogene Ergebnisse, der Umweltschutz in den Modulen Politik, Mitarbeiter und mitarbeiterbezogene sowie gesellschaftsbezogenen Ergebnisse und die Produktsicherheit im Modul kundenbezogene und gesellschaftsbezogenen Ergebnisse gesehen⁶³⁴.

Im Unterschied hierzu gewichtet der Malcolm Baldrige National Quality Award ⁶³⁵ die Schlüsselergebnisse mit 45%, die Kundenorientierung mit 8% und Prozesse mit 10%. Führung, Strategische Planung und Partner & Ressourcen werden ungefähr gleich gewichtet. Mitarbeiterorientierung hat nur 10% statt 18% Gewicht. Im Gegensatz zum EFQM-Modell setzt der Malcolm Baldrige National Quality Award sehr viel strikter auf die Schlüsselergebnisorientierung und gewichtet den Aspekt Kundenorientierung, wie auch die Prozesse deutlich leichter als das EFQM-Modell. Die Aspekte Mitarbeiterorientierung und Gesellschaft spielen nur eine untergeordnete bzw. keine Rolle.

Die Bewertung einer Organisation nach dem EFQM-Modell erfolgt als alleinige Selbstbewertung oder als Selbstbewertung mit Fremdbewertung. Die Überprüfung als Selbstbewertung kann auf verschiedene Arten erfolgen. Zum einen werden Fragebögen kürzerer und längerer Art nach dem Multiple-Choice-Verfahren empfohlen⁶³⁶. Mit einem relativ geringen, beziehungsweise mittlerem Aufwand können erste Daten und Einschätzungen für die Organisation erzielt werden. Die Methode eignet sich vor allem für Organisation, die mit der Arbeit nach dem EFQM-Modell beginnen. Ein etwas höherer Aufwand ergibt sich, wenn die Fragebogenauswertung in einem moderierten Assessmentworkshop vorgenommen wird oder wenn die Standardfragebögen auf die Organisation zugeschnitten werden. Die Workshopmethode⁶³⁷ ist schon etwas aufwändiger und hat als zentralen Baustein die Selbstbewertung innerhalb eines Work-

⁶³⁴ Bläsing 2001, S. 111.

⁶³⁵ Zu den Gewichtungsfaktoren Wilmes/Radtke, in: Kaminske 1998, S. 24.

⁶³⁶ DGQ/Deutsches EFQM Center 2003, S. 35 f.

⁶³⁷ DGQ/Deutsches EFQM Center 2003, S. 38 ff.

shops, der mindestens vom Führungsteam gebildet wird. Die Teammitglieder sind vorher in den Methoden und dem Modell zu schulen. Die Datensammlung ist als Vorarbeit von den Teammitgliedern vorzunehmen. Häufig werden Fragebogenmethode (Standard oder zugeschnitten) und Workshop gekoppelt. Diese Methode, beziehungsweise die verschiedenen Koppelungsmöglichkeiten empfehlen sich für Organisationen, die bereits erste Erfahrungen mit dem EFQM-Modell haben.

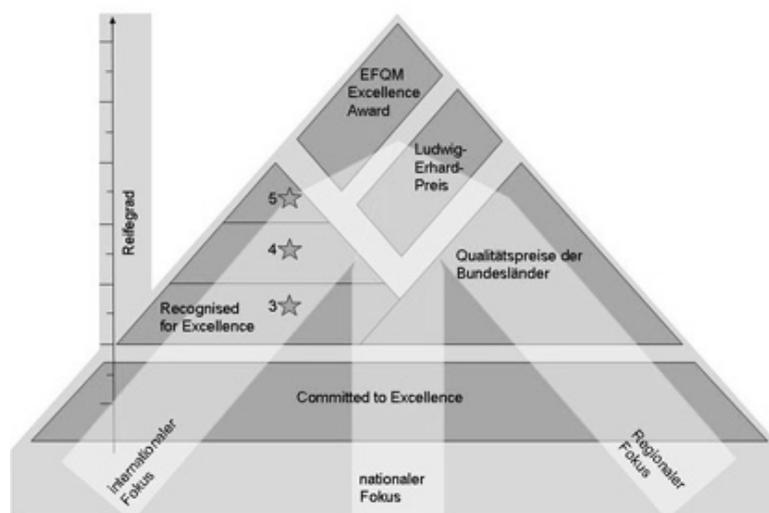


Abbildung 22: Stufen der Excellence⁶³⁸

Als dritte Methode ist die Simulation einer Bewerbung um den European Quality Award oder den nationalen Ludwig-Erhard-Preis möglich⁶³⁹. Dazu ist über die bisherige Arbeit hinaus, ein Selbstbewertungsbericht zu erstellen und intern durch ein Assessorenteam zu bewerten. Auf diese Weise kommt es zu einer strukturierten, anderen Sicht auf die Organisation.

Dieser hohe Aufwand ist bei mit dem EFQM-Modell erfahrenen Organisationen angemessen. Als nächster Schritt ist für Organisationen mit hohem Reifegrad die Fremdbewertung durch Va-

⁶³⁸ Aus Deutsches EFQM Center <http://www.deutsche-efqm.de/> (31.08.2006)

⁶³⁹ DGQ/Deutsches EFQM Center 2003, S. 42.

lidatoren oder Assessoren nach dem Modell der European Foundation for Quality Management vorgesehen⁶⁴⁰.

In der ersten Stufe (*Committed to Excellence*) hat die Organisation eine Selbstbewertung und ein Verbesserungsprogramm zu entwickeln und umzusetzen. Ein Validator prüft die Angaben der Organisation und überzeugt sich vor Ort stichprobenartig von den Angaben der Bewerber. In einem Bewertungsbericht werden Stärken und Potentiale dargelegt. In der nächsten Stufe (*Recognized for Excellence*) wird ein 3-5 köpfiges Assessmenterteam die einer Bewerbung um den Qualitätspreis stark angenäherten Unterlagen prüfen und nach einem dreitägigen Vor-Ort Besuch einen Bewertungsbericht vorlegen. Der European Quality Award steht am Ende dieser Entwicklung und wird in den Kategorien Großunternehmen, Unternehmenseinheiten, Öffentlicher Dienst und Klein- und Mittelunternehmen vergeben.

Das IMPEL Netzwerk der europäischen Aufsichtsbehörden für den Umweltschutz legt in seinem Managementmodell für die Umweltaufsichtsbehörden das EFQM-Modell zugrunde⁶⁴¹.

5.4.5 Fazit

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die fachspezifischen Managementmodelle im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz in der Grundstruktur vergleichbar sind. Sie organisieren über explizite Lernanforderungen eine Veränderung des Unternehmenssystems und bilden die ideale Form der Kontextsteuerung von Unternehmen⁶⁴². Die fachspezifischen Module lassen sich in integrierten Qualitätsmanagementsystemen abbilden und bilden so keinen gravierenden zusätzlichen Aufwand für Unternehmen. Die integrierten Qualitätsmanagementsysteme eignen sich auch für Kleinunternehmen wie die Vergabe des European

⁶⁴⁰ Zum folgenden DGQ/Deutsches EFQM Center 2003, S. 43.

⁶⁴¹ Bauer/Christensen/Berner 2003.

⁶⁴² Vgl. 2.1.3 und 2.1.4.

Quality Award zeigt⁶⁴³. Der Aufwand für die Realisierung des Qualitätsmanagementsystems ist abhängig von der Größe des Unternehmens und insofern relativ und nicht absolut.

5.5 Zusammenfassung

Hauptregelungsbereich der gesetzlichen Aufsichtsmodelle ist die Aufsicht im engeren Sinne. Regelungen zu Messverpflichtungen, zu organisatorischen Vorkehrungen, zu sicherheitstechnischen Überprüfungen und zu Informations- und Berichtspflichten fallen in diesen Bereich. Dabei entstehen in den drei verschiedenen Bereichen Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz sehr unterschiedliche Modelle.

Das Vorgehen bei der Aufsicht nach dem Arbeitsschutzgesetz ist gesetzlich praktisch nicht geregelt. Die Einbeziehung privaten Sachverständigen ist nicht vorgesehen. Arbeitgeberpflichten bestehen (auch erst seit kurzem) im Wesentlichen in der Beurteilung und Dokumentation der Arbeitsbedingungen. Informations- und Berichtspflichten bestehen nicht. Insgesamt ergibt sich ein sehr unausgewogenes Bild.

Ganz anders die Situation bei der Aufsicht über die überwachungsbedürftigen Anlagen. Als Betreiberpflichten sind die Instandhaltung, Wartung, Durchführung erforderlicher Sicherheitsmassnahmen und Festlegung der Prüf Fristen vorgesehen. Die gesamte Überwachung wird privat organisiert und durchgeführt. Die Vollzugsbehörde hat die Funktion einer Oberaufsicht mit Eingriffskompetenzen und Informationsrechten. Die Aufsicht vor Ort ist nicht Aufgabe der Vollzugsbehörde.

Im Vergleich zu der geringen und intensiven Aufsichtsdichte nimmt die Aufsicht über Verbraucherprodukte eine Mittelstellung mit der Tendenz zur geringen Aufsichtsdichte ein. Die Inverkehrbringer müssen eine Stichprobenprüfung durchführen, eingehende Beschwerden prüfen, sowie Händler und Vollzugs-

⁶⁴³ so hat 2001 zum Beispiel eine Zahnarztpraxis aus der Schweiz den Preis für Kleinunternehmen gewonnen. <http://www.efqm.org/Portals/0/History%20of%20past%20winners.pdf> (22.05.2007).

behörden bei Produktgefahren unterrichten. Die Vollzugsbehörden sollen Stichproben gemäß ihrem eigenen Überwachungskonzept durchführen. Der private Sachverstand ist obligatorisch bei der Vergabe des GS-Zeichens beteiligt.

Das Bundesimmissionsschutzgesetz hat erhöhte Anforderungen an die Eigenüberwachung und Berichtspflichten der Anlagenbetreiber. Für Messungen und sachverständige Stellungnahmen sind private Dritte einzuschalten.

Diese gesetzlich geregelten Aufsichtsmodelle werden durch die Vollzugsbehörden, vor allem hinsichtlich der begleitenden Kontrolle, ausgefüllt und ergänzt. Insbesondere das Aufsichtsintervall und die Prüftiefe stehen im Mittelpunkt der Überlegungen. Der Aufsichtszeitpunkt konkretisiert sich vorwiegend nach gewichteten Kriterien⁶⁴⁴. Lediglich im gesetzlichen Modell der Betriebssicherheitsverordnung wird eine Regelung zur Festlegung von Überprüfungszeitpunkten getroffen. Teilweise wird eine Überprüfung nach stärker verallgemeinerten Kriterien vorgenommen⁶⁴⁵, teilweise wird nach einer konkreten Betrachtung des Betriebes hinsichtlich bestimmter Bereiche der nächste Überwachungszeitpunkt festgelegt⁶⁴⁶. Nordrhein-Westfalen geht mit seiner Programmüberwachung einen ganz anderen Weg. Hier werden sehr individuell Aufsichtsthemen und/oder -bereiche festgelegt. Mit dem ASCA-Modul wird in Hessen ein Mindestprüfprogramm eingeführt, mit dessen Hilfe die wesentlichen Aspekte im Betrieb beleuchtet werden sollen.

Die auf europäischer Ebene formulierten Inspektionsgrundsätze im Arbeits- und Umweltschutz sehen regelmäßig weitergehende Anforderungen an die Inspektionsplanung vor. Im Arbeitsschutz wird betont, dass sowohl statistische Daten zu Unfällen u.s.w., als auch die konkreten Ergebnisse von Betriebsbesuchen auszuwerten sind, um eine Inspektionsplanung aufzustellen. Ähnliches gilt im Umweltschutz. Während die Betriebsbesichtigung im Arbeitsschutz konkrete Forderungen in Richtung

⁶⁴⁴ Vgl. Übersicht in Tabelle 12.

⁶⁴⁵ Vgl. 5.3.2.2.1.

⁶⁴⁶ Vgl. 5.3.2.2.2.

einer Managementprüfung aufstellt, sind diesbezügliche Anforderungen im Umweltschutzbereich nicht formuliert. Gemessen an diesen Mindeststandards ist die deutsche Praxis unzureichend. Lediglich das Programm der Umweltagentur für England und Wales mit einer übergreifenden Betrachtung des Betriebssystems und damit einer (Gesamt) gefährdungsorientierten Einstufung, hat gemessen an den Kriterien der Inspektionsgrundsätze, eine angemessene Prüftiefe⁶⁴⁷. Ähnlich umfassend bestimmen Managementmodelle den nächsten Revisionszeitpunkt und die Revisionsgegenstände. Hinsichtlich der Regelungsstruktur sind allerdings erhebliche Unterschiede zwischen dem ordnungsrechtlichen Modell der gesetzlichen Regelung und dem Managementmodell der Auditierungen festzustellen⁶⁴⁸. Der Versuch einer linear-kausalen, direkten Steuerung im Ordnungsrecht weicht innerhalb der Managementmodelle einer indirekten staatlichen Steuerung. Der aus Sicht der Unternehmen fremdsteuernde, ordnungsrechtliche Ansatz wird durch den kontextsteuernden Ansatz ausgetauscht⁶⁴⁹. Der überwiegend mediale Ansatz im Ordnungsrecht wird durch einen stärker integrativen Ansatz bis hin zum vollständig integrierten Ansatz der Managementmodelle ersetzt. Die Technikorientierung (Stand der Technik) im Ordnungsrecht⁶⁵⁰ weicht einer stärkeren Betonung der Organisationsorientierung im Auditierungsmodell.

Die Zulassung und Aufsicht über Gutachter und Sachverständige ist hinsichtlich der Zulassung vergleichbar (vgl. Übersicht in Tabelle 18). Die Aufsicht ist im Managementmodell allerdings deutlich stärker ausgeprägt und nachvollziehbar. Eine ähnliche Struktur, die auf die staatlichen Bediensteten im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz angewandt wird, ist nicht ersichtlich. Weder die Inspektionsgrundsätze im Arbeitsschutz⁶⁵¹ noch

⁶⁴⁷ Vgl. Übersicht in Tabelle 15.

⁶⁴⁸ Vgl. zum folgenden auch Bohne/Wagner 1999, S. 62 ff.

⁶⁴⁹ Vgl. 2.1.4.

⁶⁵⁰ Zur Techniklastigkeit vgl. a. SRU 1994, Ziff. 315

⁶⁵¹ Vgl. oben 5.3.1.5.

diejenigen im Umweltschutz sehen eine ähnliche umfassende Überprüfung der Inspekture vor, wie sie die Umweltgutachter nach EMAS II absolvieren. Lediglich die Verfahrensbeschreibung für ein Qualitätsmanagement im Arzneimittelbereich kommt den Anforderungen nach EMAS II sehr nahe. Hinsichtlich der Unabhängigkeit wird in Ergänzung der landesrechtlichen Vorschriften eine ausdrückliche Erklärung der Inspektoren zu Interessenkonflikten gefordert⁶⁵². Zur erforderlichen Qualifikation ist eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Arzneimittelgesetzes die Basis. Weitere Qualifikationserfordernisse ergeben sich aus der Verfahrensanweisung 04110102. Die Beauftragung von GMP-Inspektoren erfolgt danach erst nach einem zweijährigen Training, das aus einer theoretischen Einführung und einer praktischen Einarbeitung besteht. Eine kontinuierliche Fortbildung im Umfang von mindestens 10 Tagen/Jahr ist Voraussetzung für die Tätigkeit des GMP-Inspektors⁶⁵³. Die Arbeit des Qualitätsmanagements wird in den Anweisungen 04110602/05110102 geregelt. Ein Qualitätssicherungsbeauftragter ist für jede Inspektion zu benennen; die Qualitätsbeauftragten eines Bundeslandes bilden das Qualitätssicherungsteam. Die rund 45 Verfahrensanweisungen sind die Bausteine des vorwiegend prozessorientierten Qualitätsmanagements. Im Rahmen der staatlichen Aufsicht ist lediglich für das Qualitätsmanagementsystem im Arzneimittelbereich eine Verfahrensbeschreibung bekannt, die eine Überprüfung der Inspektoren, ähnlich der Überprüfung nach EMAS II, regelt⁶⁵⁴. Danach hat der Leiter des Inspektorats spätestens alle fünf Jahre eine Bewertung der Aufgabenwahrnehmung durch die GMP-Inspektoren vorzunehmen und zu dokumentieren. Dabei sollen Qualitätsaudits vorgenommen werden, die Auswertung von Inspektionsberichten oder die Begleitung bei Inspektionen. Eingegangene Beschwerden können berücksichtigt werden.

⁶⁵² Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales 2001, Verfahrensbeschreibung 02110101.

⁶⁵³ Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales 2001, Verfahrensbeschreibung 04110302.

⁶⁵⁴ Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales 2001, Verfahrensbeschreibung 04111002.

Bewertungsaspekte sind der Umfang und die Intensität der Inspektionen, die Fähigkeit Abweichungen zu erkennen, die Bewertung von Fehlern und Mängeln und die Wirksamkeit der angeordneten und empfohlenen Maßnahmen. Das Ergebnis der Überprüfung ist zu besprechen und das weitere Vorgehen festzulegen. Das Vorgehen kann von besonderen Fortbildungsmaßnahmen, über die Teilnahme an Inspektionen anderer Inspektorate bis hin zum Ruhen der Beauftragung als GMP-Inspektor gehen.

Die einzelnen Aufsichtsthemen im Rahmen der begleitenden Kontrolle: Aufsichtsintervall, Aufsicht im engeren Sinn, Aufsicht im weiteren Sinn (Eigenüberwachung) und der Einsatz von Privaten stehen zurzeit nur wenig verbunden nebeneinander. Worauf es ankommt ist, die Bereiche zur optimalen Wirkung zu verknüpfen.

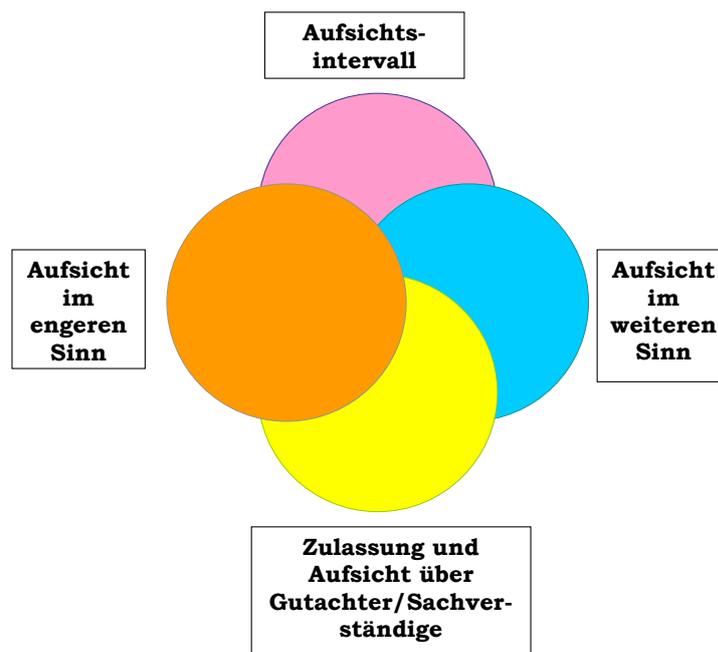


Abbildung 23: Aufsichtsthemen im Rahmen der begleitenden Kontrolle

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen hat vorgeschlagen, die Art und Intensität der Aufsicht über Anlagen nach dem Risikopotential zu bestimmen⁶⁵⁵. Eine verstärkte Eigen-

⁶⁵⁵ SRU 1994, Ziff. 312.

überwachung soll für Anlagen mit geringem Risiko, Anlagen mit mittlerem Risikopotential sollen durch private Sachverständige nach dem Vorbild der Betriebssicherheitsverordnung überwacht werden. Lediglich Anlagen mit besonderem Risikopotential sollen, neben einer privaten Überwachung, auch durch die Vollzugsbehörden beaufsichtigt werden. Dieser Ansatz verbleibt innerhalb des materialen Rechtstyps und ordnet die Gewichtung vor dessen Hintergrund neu. Ob dieses Steuerungs-/Aufsichtskonzept in der Lage ist, die Herausforderungen im 21. Jahrhundert zu lösen, ist dadurch nicht geklärt. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen hat in einem seiner letzten Umweltgutachten die Frage dahingehend beantwortet, dass für die Lösung persistenter Umweltprobleme eine nachhaltige Veränderung der Funktionslogik der Wirtschaft nötig ist⁶⁵⁶. Persistente Probleme zeichnen sich durch eine hochgradige Komplexität aus. Sie sind regelmäßig globaler Natur.

Für die betroffenen Wirtschaftssektoren ist innerhalb des heutigen Rahmens die intensive Umweltbeanspruchung unumgänglich, was die Akzeptanz für Änderungsmaßnahmen sehr gering erscheinen lässt. Persistente Probleme sind zum Beispiel die Emission von Treibhausgasen, die Kontamination von Böden und Grundwasser oder die Verwendung gefährlicher Chemikalien. Die Veränderung der Funktionslogik des Wirtschaftens ist mit den Konzepten des „alten“ Wirtschaftens allerdings nicht möglich.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen hat vier neue Steuerungsansätze identifiziert, die in den 90er Jahren im Umweltbereich entwickelt wurden⁶⁵⁷:

- Ziel- und ergebnisorientierte Steuerung,
- Umweltpolitikintegration in die Verursachersektoren,
- Kooperatives Regieren im engeren Sinne, und
- Partizipation gesellschaftlicher Akteure.

⁶⁵⁶ SRU 2004, Ziff. 1177.

⁶⁵⁷ SRU 2004, Ziff. 1198.

Diese Ansätze werden in Managementmodellen, insbesondere im EMAS II und EFQM-Modell, integriert.

Die Aufsichtsthemen für die Zukunft sind in den drei in dieser Arbeit betrachteten Bereichen materiell benannt⁶⁵⁸. Sehr unterschiedlich werden die notwendigen Rahmenbedingungen und organisatorischen Strategien behandelt und beantwortet. Im Umweltschutz wird kaum über die Forderung, Umweltschutz müsse überall berücksichtigt werden, hinausgegangen. Im Verbraucherschutz werden (zu Recht) mehr Ressourcen gefordert. Lediglich der Arbeitsschutz gewinnt eine Vorstellung über zukünftiges Aufsichtshandeln. Es soll eine gefährdungspotenzialorientierte, nicht mehr sektorspezifische, Aufsicht geben. Gefordert wird ein ganzheitlicher, integrierter Ansatz mit einem Ausbau der Managementkontrolle, der eher eine dauerhafte Veränderung der Arbeitsbedingungen ermöglicht. Künftig sollen die technischen Aspekte der Aufsichtstätigkeit zugunsten sozialer und organisatorischer Sichten zurückgenommen werden. Dieser Ansatz aus dem Arbeitsschutz trägt den zukünftigen Erfordernissen Rechnung und wird für das Aufsichtsmodell dieser Arbeit zugrunde gelegt. Betrieblich würde dieser integrierte, umfassende Ansatz durch ein integriertes Managementsystem gestützt. Allerdings werden nicht alle Risiken über den gleichen Kamm geschert werden können. Risikodifferenzierungen können und müssen zu unterschiedlich tiefen Aufsichtsmodellen führen.

Insgesamt wird eine Aufsichtsstrategie an der Problemlage anknüpfen müssen. Sind die realisierten Risiken der zu beaufsichtigenden Organisationen hochgradig komplex und grenzüberschreitend, ist eine anspruchsvolle staatliche Aufsicht auf der Grundlage von Systemkontrollen/Managementüberprüfungen zu realisieren. Auf der anderen Seite sind einfache Risikolagen und eine geringe Reichweite der Risiken im Wesentlichen durch Selbstkontrollen zu prüfen. Schwerpunktmäßige Kontrollen der Selbstbewertungen durch Private Dritte als Aufsicht im engeren Sinn und im Rahmen einer staatlichen, problemorientierten Aufsicht sollten dieses Modell ergänzen. Das Aufsichts-

⁶⁵⁸ Vgl. 5.2.

modell für mittlere Risiken und noch nationale Reichweiten der Risiken sollte eine anspruchsvolle Eigenüberwachung mit privater, sachverständiger Kontrolle sein. Dabei ist sowohl eine Aufsicht im engeren Sinn über organisatorische und technische Grundfragen zu organisieren als auch eine Systemkontrolle⁶⁵⁹, mit der typische Probleme der Organisation abgeprüft werden. Von Seiten des Staates sind stichprobenartige Kontrollen und eine intensive Rahmenaufsicht hinsichtlich der Zulassungsvoraussetzungen sicherzustellen.

Der Risikoermittlung kommt eine zentrale Rolle in diesem System zu. Sie ist insgesamt staatlich, auf der Grundlage einer sachverständigen Risikoermittlung, zu kontrollieren. Die Aufsicht sowohl über die privaten Sachverständigen und Gutachter als auch der staatlichen Bediensteten sollte gleichmäßig gehandhabt werden und sich am oben geschilderten Modell für die Umweltgutachter nach dem Umweltauditgesetz orientieren⁶⁶⁰.

Die aufgabenorientierte Aufsicht ist durch eine problemorientierte Aufsicht zu ergänzen, um neue oder sich neu stellende Problemkomplexe, wie zum Beispiel die Berücksichtigung älterer Arbeitnehmer oder die Belastungsänderung hin zu psychischen Belastungen, oder im Verbraucherschutz neue Produkte, in die Aufsicht zu integrieren.

⁶⁵⁹ Vgl. 5.3.1.2.

⁶⁶⁰ Vgl. 5.4.2.2.5.

		Aufsichtsanlass					Gefährdungsorientierte Einstufung
		Aufsichtsintervall					
		Allgemeine Kriterien	Gewichtete Kriterien	Systemkontrolle	Programmaufsicht		
Gesetzliche Modelle							
Modell Umweltschutz	BImSchG	-	-	-	-	-	
	GPSG	-	UN/PD	-	-	-	
Modell Verbraucherschutz		-	-	-	-	-	
Modell Arbeitsschutz		-	-	-	-	-	
Praxismodelle							
Modell Arbeitsschutz		-	He, HH, B-W	HH	NRW	-	
Modell Umweltschutz		NI	B-W	-	-	England	
Modell Verbraucherschutz		-	LASI SSS	-	-	-	
Modell Management		UN	UN/PD	-	-	UN/PD	
UN = Unternehmer		VB = Vollzugsbehörde, im Arbeitsschutzrecht auch die Berufsgenossenschaften VB = Teilregelung, formelle Feststellung					PD = Privater Dritter und in der BetrSichV auch betriebeigener Sachverstand

Tabelle 16: Bestimmung des Aufsichtsintervalls

		Aufsicht im engeren Sinn					Aufsicht im weiteren Sinn		
		Organisatorische Vorkehrungen	Sicherheitstechnische Überprüfungen	Information und Berichte	Messungen	Oberaufsicht	Managementkontrolle	Systemkontrolle	
Gesetzliche Modelle									
Modell Umweltschutz	BImSchG	UN	VB/PD	UN	UN/PD / VB	-	-	-	
	GPSG	PD/UN	PD	PD	PD	VB	-	-	
Modell Verbraucherschutz		UN/VB	UN/VB / PD (GS Zeichen)	UN	UN/VB	-	UN/VB	-	
Modell Arbeitsschutz		UN/VB	VB	-	-	-	-	-	
Praxismodelle									
Modell Arbeitsschutz		-	-	-	-	-	VB	He, HH	
Modell Umweltschutz		-	-	-	-	-	England	England	
Modell Verbraucherschutz		-	-	-	-	-	VB	-	
Modell Management		-	-	-	-	VB, PD	Bay; ISO 14001; EMAS	-	

Tabelle 17: Aufsichtsgegenstände

	Unabhängigkeit	Zuverlässigkeit	Ressourcen	Qualifikation	Haftpflicht	Zusammenarbeit und Austausch	Qualitätsmanagement	Vergütung
BImSchG	■	■	■	■			■	
Intern SLIC	■	■		■	■	(■)		
UAG	■	■	■	■				■
Intern AMG	■	■		■	■	■	■	■

Tabelle 18: Anforderungen an Sachverständige/Gutachter/Inspektoren

6 Eröffnungs- und begleitende Kontrolltypen im Arbeitsschutz-, Umweltschutz- und Verbraucherschutzrecht

Bevor die bisherigen Ergebnisse dieser Arbeit zusammengestellt werden, ist noch ein Komplex detaillierter zu betrachten. Bisher wurde relativ umstandslos vom beteiligten privaten Sachverständigen gesprochen bzw. von Eigen- und Fremdaufsicht. Der Sachverhalt des privaten Sachverständigen führt allerdings zur Frage, warum und in welcher Form staatliche Aufgaben privat erledigt werden bzw. gänzlich in die private Verantwortung zurückgegeben werden? Muss private Kontrolle bestimmten Mindestbedingungen genügen? (6.1).

Können alle Aufgaben, die dem Staat obliegen wieder in die private Interessenverfolgung zurückgegeben werden, oder gibt es Grenzen? Vor dem Hintergrund der Staatsaufgabenlehre, den Grundrechten und dem Gesetzesvorbehalt wird bestimmt, welche Aufgaben nicht reprivatisierbar sind bzw. in welchen Formen eine Privatisierung möglich ist (6.2).

Vor dem Hintergrund der zusammengestellten Randbedingungen

- aus der Art und Weise wie die begleitende Aufsicht gehandhabt werden kann und soll (Kapitel 5),
- welche Entwicklung aus dem Genehmigungsrecht zu erwarten und wünschenswert ist (Kapitel 4),
- der Typisierung von Staats- und Wirtschaftsaufsicht und deren spezifischen Handlungsmustern (Kapitel 3.1),
- den festgestellten Defiziten des Aufsichtsrechts und des Aufsichtshandelns (Kapitel 3.2),
- den festgestellten tatsächlichen Wirkungen des Aufsichtssystems (Kapitel 3.3),
- der zu erwartenden Ausbildung eines neuen Rationalitätstyps (Kapitel 2) und
- den Privatisierungstypen und deren verfassungsrechtlichen Grenzen (Kapitel 6.1 und 6.2),

wird ein zukünftiges Aufsichtsmodell für den Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz entwickelt (6.3).

6.1 Ansätze zur Privatisierung der Aufgabenwahrnehmung in der Gewerbeaufsicht

Das Bundesland Thüringen hat 2006 als zurzeit einziges Bundesland im Aufgabenbestand der Gewerbeaufsicht vorsichtige Schritte in Richtung Privatisierung getan. Ein Teilbereich, der Arbeits- und technische Verbraucherschutz, wurde nicht mehr in der Form der Ämter für Arbeitsschutz organisiert, sondern als Landesbetrieb Arbeitsschutz. Landesbetriebe haben nach der thüringischen Landeshaushaltsordnung größere Freiheiten eine betriebswirtschaftliche Rechnungsführung umzusetzen und bilden so quasi die Vorstufe einer Organisationsprivatisierung. Aufgabenprivatisierungen sind in der Gewerbeaufsicht unbekannt, während funktionelle Privatisierungen in einigen Bereichen zu finden sind⁶⁶¹. Werden staatliche Aufgaben (teilweise) privat erledigt, müssen verschiedene Sicherungen vorgesehen werden, um die staatliche Gewährleistung für ein bestimmtes Ergebnis sicherzustellen. Wie also ist das private Kontrollregime staatlicherseits auszugestalten?

6.1.1 Formen der Entstaatlichung

Es ist bereits angesprochen worden, dass der ursprüngliche Dreiklang von Staatsaufsicht, Wirtschaftsaufsicht und Gewerbeaufsicht im Wesentlichen durch Privatisierungsvorgänge um zwei weitere Kategorien ergänzt wurde⁶⁶². Die Seite der Staatsaufsicht gliederte sich durch Vorgänge der Organisationsprivatisierung in zwei Stränge. Die Wirtschaftsaufsicht unterteilte sich durch materielle Privatisierungen ebenfalls in zwei

⁶⁶¹ So üben die Schornsteinfeger die Aufsicht nach der 1. BImSchV (§ 13 SchfG) aus und amtlich anerkannte Prüforganisationen (TÜV, DEKRA, ...) nehmen die Hauptuntersuchungen nach § 29 StVZO vor.

⁶⁶² Vgl. zur Übersicht der Formen der Entstaatlichung auch SRU 2007, S. 185 ff.

Stränge⁶⁶³. Für die Gewerbeaufsicht stellt sich die Frage, ob durch funktionelle Privatisierungen zukünftig eine stärkere Differenzierung erfolgen soll. Gründe für Privatisierungen sind die Entlastung eines (vermeintlich) überforderten Staates, die Einführung von Wettbewerbsstrukturen zur Senkung von Kosten und in der Folge Preisen, die Entlastung politischer Handlungsträger vom Handlungsdruck und eine erhöhte Problemlösungskapazität durch die Einbeziehung privater Akteure⁶⁶⁴.

6.1.1.1 Organisationsprivatisierung

Wechselt der Staat lediglich die Form der Erfüllung seiner Aufgaben und bleibt gegenüber dem Bürger weiter voll umfänglich verantwortlich, so liegen keine Beschränkungen für den Staat vor. Die gesellschaftsrechtliche Verselbstständigung in GmbH, AG oder Eigenbetriebe hat für den Staat hinsichtlich der Haushaltsführung Vorteile, so dass diese formelle Privatisierung in der Vergangenheit häufig vorgenommen wurde. Unter Organisationsprivatisierung wird daher verbreitet die Erfüllung von Staatsaufgaben in einer Organisationsform, die das Privatrecht regelt, verstanden⁶⁶⁵. Kämmerer stellt darauf ab, ob der „Privatisierungsadressat eine juristische Person ist, deren Gesellschaftsanteile in Staatshand liegen.“⁶⁶⁶ Für diese Untersuchung reicht der Ansatz der herrschenden Lehre. Entscheidend ist, dass Aufsicht nicht mehr direkt, sondern nur noch vermittelt, über die jeweiligen gesellschaftsrechtlichen Institutionen erfolgen kann. Dabei kann der Einfluss des Staates gleitend von vorwiegend staatlich bis vorwiegend privat variieren⁶⁶⁷.

⁶⁶³ Vgl. oben Tabelle 5.

⁶⁶⁴ Voßkuhle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 47 f.

⁶⁶⁵ Kämmerer 2001, S. 18 ff. zum Überblick über die verschiedenen Ansätze; Schulze-Fielitz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 810.

⁶⁶⁶ Kämmerer 2001, S. 41.

⁶⁶⁷ Kämmerer 2001, S. 45 Übersicht Nr. 1 Varianten der Organisationsprivatisierung.

6.1.1.2 Aufgabenprivatisierung

Eine materielle Privatisierung liegt vor, wenn der Staat die ursprünglich private Aufgabe, die er zu einem gewissen Zeitpunkt verstaatlicht hat, wieder reprivatisiert⁶⁶⁸. Den Staat trifft keine unmittelbare Verantwortung mehr; allerdings treffen den Staat Privatisierungsfolgelasten⁶⁶⁹. Die materielle oder Aufgabenprivatisierung ist also das Gegenstück der formellen Privatisierung⁶⁷⁰. Hinsichtlich der gesellschaftlich bedeutenden Infrastrukturbereiche Telekommunikation, Bahn, Post, Energie und Luftverkehr sind wegen der bereits erwähnten gesellschaftlichen Schlüsselstellung und der Oligopol- bzw. Monopolstruktur besondere Ausgestaltungen vorgenommen worden⁶⁷¹.

6.1.1.3 Funktionale Privatisierung

Eine verbreitete Auffassung unterscheidet neben den eben genannten Kategorien weiter die funktionelle Privatisierung⁶⁷². Hinter dem Begriff der funktionellen Privatisierung verbirgt sich ein Staatsverständnis, das davon ausgeht, dass der Staat nicht notwendigerweise eigene Aufgaben mit eigenem Personal erfüllen muss. Aufgabenverantwortung und Aufgabendurchführung können getrennt werden, was in der Form der Verwaltungshelfer seinen ganz typischen Ausdruck gefunden hat. Funktionelle Privatisierung liegt vor, wenn der Vollzug bzw. die Durchführung einer Aufgabe (teilweise) durch Private vorgenommen wird.

⁶⁶⁸ Schulze-Fielitz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 811; Kämmerer 2001, S. 39 plädiert für eine auf Rechte bezogene Definition, die den Verlust von Befugnissen des Staates und den Zuwachs von Befugnissen auf der privaten Seite in den Blick nimmt.

⁶⁶⁹ Zu den Rahmenbedingungen und Grenzen unten 6.2.

⁶⁷⁰ Kämmerer 2001, S. 22 ff. zum Überblick über den Diskussionsstand.

⁶⁷¹ So genanntes Privatisierungsfolgerecht vgl. Kämmerer 2001, S. 426 ff.

⁶⁷² Vgl. Nachweise bei Kämmerer 2001, S. 23; Schulze-Fielitz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 810, der als vierten Typ die Vermögensprivatisierung erwähnt, durch die Eigentum des Staates auf Private übertragen wird; Eifert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 1256 f; Scherzberg, NVwZ 2006, S. 383.

Auch in dieser Fallgruppe vollzieht sich Aufsicht unter anderen Bedingungen als im Normalfall.

„Ihre Beteiligung“ (die der privaten Akteure d.V.)“ führt unweigerlich zu staatlichen Lenkungs- und Kontrollverlusten, deren Abbau aber in der Regel mit den ursprünglichen Zielen der Zusammenarbeit kollidiert.“⁶⁷³

Dieses Defizit soll mit neuen Aufsichtsmitteln kompensiert werden⁶⁷⁴. Ein weiterer Aspekt ist die Auswahl und Aufsicht über die privaten Dritten⁶⁷⁵. Die funktionelle Privatisierung ist denkbar als private Fremdkontrolle und als private Eigenkontrolle⁶⁷⁶, so dass insgesamt eine Dreiecksbeziehung entsteht, die im Falle des Privaten Dritten als Fremd- und Eigenkontrolle möglich ist.

6.1.2 Privates Kontrollregime

Gründe für eine stärkere Beteiligung privater Dritter an der Kontrolle sind vielfältig. Die Entlastung des Staates von eigener Kontrolltätigkeit ist immer ein Aspekt der Privatisierung⁶⁷⁷. Insbesondere Vollzugsdefizite und prekäre Staatsfinanzen führen seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts zu offensiven Diskussionen der Verlagerung von staatlichen Aktivitäten auf Private Dritte⁶⁷⁸. Immer höhere Anforderungen an die Steuerung⁶⁷⁹ führten in der Vergangenheit zu ausgeprägten Formen der zwischen Staat und Verbänden abgestimmten Regulie-

⁶⁷³ Voßkuhle, in: Schulze-Fielitz (VVDStRL 63) 2003, S. 321; vgl. zum Lenkungs- und Kontrollverlust auch Schulze-Fielitz, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 814; detailliert auch SRU 2007, S. 188 f.

⁶⁷⁴ Vgl. 3.1.3.

⁶⁷⁵ Vgl. a. Voßkuhle, in: Schulze-Fielitz (VVDStRL 63) 2003, S. 312 ff.

⁶⁷⁶ Eifert, Die Verwaltung 2006, S. 310 ff.

⁶⁷⁷ Eifert, Die Verwaltung 2006, S. 314.

⁶⁷⁸ Lübke-Wolff/Steenken, ZfU1993, S. 263 f.

⁶⁷⁹ Vgl. 2.1.4; Eifert, Die Verwaltung 2006, S. 314 ff.

rung⁶⁸⁰. Während die Thematisierung der regulierten Selbstregulierung durchaus verbreitet ist, fällt der Begriff regulierte Selbstkontrolle bisher kaum. Allenfalls von Selbstkontrolle ist sehr vereinzelt die Rede. Unter Selbstkontrolle wird eine Kontrollaktivität einer Organisationseinheit verstanden, die ein Fehlverhalten im Binnenbereich zu vermeiden oder zu beseitigen versucht⁶⁸¹. Wird der Maßstab für die Selbstkontrolle durch den Staat gesetzt⁶⁸², kann von regulierter Selbstkontrolle gesprochen werden. Drittens werden verschiedenen Elemente privater Kontrolle durch das Europarecht vorgegeben. Das Umweltaudit und die Eröffnungskontrolle im Produktsicherheitsrecht sind prominente Beispiele.

Die Risiken der Privatisierung staatlicher Aktivitäten werden selten deutlich in den Blick genommen⁶⁸³. Denn grundsätzlich wäre es nicht unmöglich, durch eine Verbesserung der personellen Ausstattung der Behörden, einen großen Teil der Vorteile, die sich aus der Einschaltung privater Dritter versprochen werden, im staatlichen Vollzug selber zu realisieren. Warum also Privatisierung und zu welchen Kosten? Für die zu überwachenden Organisation werden die Kosten tendenziell höher sein als bei staatlicher Erledigung. Die Personalkosten im Privatsektor sind zum Teil erheblich höher. Private Kontrolleure unterliegen der Steuerpflicht, die als Kostenblock weitergegeben werden muss. Das Kostenrecht des Staates ist zudem selten verursachergerecht und flächendeckend ausgestaltet. Auf Kostendeckung wird beim Staat immer noch wenig geachtet, so dass manche Verwaltungsleistung ohne Kosten für die zu Überwachenden erbracht wird. Es besteht auch wenig Anlass zu vermuten es würde sich kein Preiswettbewerb zu Lasten der Quali-

⁶⁸⁰ Roßnagel, in: Roßnagel 2003, Rz. 21 ff.; zu verschiedenen Begriffen dieses Phänomens Schulz/Held 2002, S. A4 f.; zu technischen Regelwerken vgl. vor §§ 31-33 UGB-KOME.

⁶⁸¹ Ukrow 2000, S. 30.

⁶⁸² Ukrow 2000, S. 22.

⁶⁸³ So wird von Kontroll- und Leitungsverlusten gesprochen, die aber wenig quantifiziert werden vgl. oben 6.1.1.3.

tät einstellen⁶⁸⁴. Wenn das Wissen um die Abläufe in den Firmen immer weniger in der Verwaltung präsent ist, wer kann dann hoheitlich noch verantwortlich und selbständig eingreifen? Wenn, wie im Geräte- und Produktsicherheitsrecht geschehen, die gesamte Eröffnungskontrolle privatisiert ist, woher kommt die Informationsbasis für die begleitende Nachmarktkontrolle der Behörden?

„Im Falle der Aufgabenübertragung auf Private bedarf es daher besonderer institutioneller Sicherungen gegen die Gefahr unqualifizierter, unzuverlässiger, nicht an den gesetzlichen Zielen der Überwachungsaufgabe orientierter oder sogar durch Kollusion oder Korruption beeinträchtigter Aufgabenwahrnehmung.“⁶⁸⁵

6.1.2.1 Ausgestaltung

Qualifikation, Unabhängigkeit, Zuverlässigkeit und ein Korrekturrecht des Staates bei unzureichenden Ergebnissen sind Grundbausteine der Ausgestaltung der privaten Überwachungsaufsicht⁶⁸⁶.

Betrachtet man Qualifikation als besonderen Aspekt der Ressourcenbereitstellung, so wird man dazu kommen, dass auch eine Mindestausstattung in sachlicher Hinsicht erforderlich ist⁶⁸⁷. Aus dem Übergang von staatlicher in private Kontrolle soll Dritten kein Nachteil entstehen, so dass auch die Haftung und Zahlungsfähigkeit der Privaten Dritten sichergestellt werden muss. Der Nachweis einer Haftpflichtversicherung wird daher zu fordern sein.

Eifert sieht auch in der Sicherung der Anwendungsgleichheit Probleme⁶⁸⁸. Zwar sichert der Gleichbehandlungsgrundsatz auch unter den 16 Bundesländern, ja teilweise nicht einmal in-

⁶⁸⁴ Vgl. a. Scherzberg, NVwZ 2006, S. 383.

⁶⁸⁵ Lübke-Wolff/Steenken ZfU1993, S. 264 f.

⁶⁸⁶ Vgl. a. Eifert, Die Verwaltung 2006, S. 321; Schmidt-Preuß, in: Hoppe (VVDStRL 56) 1997, S. 172 ff.; Voßkuhle, in: Schulze-Fielitz (VVDStRL 63) 2003, S. 312ff.

⁶⁸⁷ So auch Lübke-Wolff/Steenken, ZfU1993, S. 267.

⁶⁸⁸ Eifert, Die Verwaltung 2006, S. 329.

nerhalb der Bundesländer, keine weitgehend gleiche Anwendung des Rechts; eine Spannbreite des Vollzuges wird allerdings doch gewährleistet. Zur Sicherstellung des Wissens- und Anwendungstransfers der Privaten Dritten kann ein Erfahrungsaustausch verpflichtend festgeschrieben werden.

6.1.2.2 Kontrolle der Kontrolle/Kontrolleure

Die Zulassung privater Dritter zur (Teil-)Beaufsichtigung im Rahmen des Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutzes kann in verschiedenen Formen geschehen⁶⁸⁹. Bei der immissionschutzrechtlichen Eigenüberwachung bedarf es zum Beispiel einer staatlichen Anerkennung und im Geräte- und Produktsicherheitsrecht ist eine Akkreditierung erforderlich. Die Zulassungen müssen kontinuierlich überprüft werden⁶⁹⁰.

Neben der Zulassung müssen Mechanismen installiert sein, die eine Qualitätssicherung der Arbeit der Privaten Dritten ermöglichen⁶⁹¹. Eine Möglichkeit wäre es, wenn für Prüfer und Überprüfte ähnliche Kontrollsysteme praktiziert würden. Insofern ist die Einführung eines Qualitätsmanagements bei den Kontrolleuren ein möglicher Schritt. Zweitens muss der Staat inakzeptable Ergebnisse feststellen und korrigieren können⁶⁹². Dabei wird sich nicht nur auf formale Ergebnisse zurückgezogen werden können, sondern es sind die materiellen Vorgehensweisen und Ergebnisse der Prüfungen vor Ort in Augenschein zu nehmen⁶⁹³.

Stillschweigend wird in den obigen Ausführungen und von anderen Vertretern⁶⁹⁴ unterstellt, dass die Anforderungen an die Privaten Dritten das Niveau der staatlichen Überwachung spie-

⁶⁸⁹ Lübbe-Wolff/Steenken, ZfU 1993, S. 267 für ein Erfordernis der Zulassung.

⁶⁹⁰ Vgl. z.B. §§ 26, 28, 29, 29a BImSchG; § 11 GPSG.

⁶⁹¹ Voßkuhle, in: Schulze-Fielitz (VVDStRL 63) 2003, S. 311f.

⁶⁹² Voßkuhle, in: Schulze-Fielitz (VVDStRL 63) 2003, S. 326.

⁶⁹³ Lübbe-Wolff/Steenken, ZfU 1993, S. 268.

⁶⁹⁴ Scherzberg, NVwZ 2006, S. 385.; wohl auch SRU 2007, S. 190.

geln und insoweit nicht mehr, als zum heutigen Tage bereits praktiziert wird, gefordert wird. Dies wäre allerdings nachzuweisen und durch gleiche Regeln und Kontrollen für die private Kontrolle und die staatliche Aufsicht sicherzustellen.

6.1.3 Folgerungen für die Gewerbeaufsicht

Die Probleme der Gewerbeaufsicht, Personalmangel und defizitäres Aufsichtshandeln, werden durch eine Organisationsprivatisierung nicht gelöst. Eine materielle Privatisierung der Aufgaben würde zwar das Personalproblem lösen, aber zunächst hinsichtlich des Aufsichtshandelns keinen Fortschritt bedeuten und zusätzliche Probleme der Privatisierungsfolgen aufwerfen. Ein Schritt nach vorne ist die verstärkte funktionelle Privatisierung, durch die das Personalproblem gemildert wird, ohne zusätzliche Probleme zu verursachen. Das Aufsichtshandeln ist insgesamt fortzuentwickeln und für privatisiertes Aufsichtshandeln neu zu ordnen. Gegenüber der materiellen Privatisierung, die auch aus anderen Gründen nicht der erste Wahl ist, stellt die stärkere funktionelle Privatisierung nicht so große Probleme dar und passt deutlich besser in die bisherigen Ergebnisse dieser Arbeit, die unter anderem Kontextsteuerung und Versagen der Privaten Dritten bei der Eröffnungskontrolle im Verbraucherschutz zum Thema hat.

6.2 Grenzen und Kompensationspflichten des Staates

Ob das vorgestellte Zukunftsmodell so realisiert werden kann, beantwortet sich, indem die Grenzen des staatlichen Tätigwerdens bestimmt werden, beziehungsweise indem Antwort auf die Frage nach dem Tätigwerden des Staates gesucht wird. Zuerst soll diskutiert werden, ob es so etwas wie ausschließliche Staatsaufgaben, also unter keinem Gesichtspunkt privat zu erledigende Aufgaben, gibt (6.2.1). Regelungen zur Aufsicht haben einen zwiespältigen Charakter. Im Bereich der begleitenden Aufsicht werden in weitem Umfang Regelungen durch die Verwaltung getroffen. Im Bereich der eröffnenden Aufsicht sind teilweise sehr detaillierte gesetzliche Regelungen vorhanden.

Lässt sich diese Dichotomie vor dem Hintergrund des Grundsatzes des Gesetzesvorbehalts und der Grundrechte begründen, oder sind beide Bereiche grundsätzlich auf ähnlichem Niveau zu regulieren? Dabei ist zu klären, in welchem Umfang Abwehrrechte der Bürger und Schutzverpflichtungen des Staates eine Privatisierung in den unterschiedlichen Formen verhindern (6.2.2). Die andere Seite der Medaille ist der allgemeine Gesetzesvorbehalt mit seinem Kernstück: der Wesentlichkeitstheorie. Ergeben sich aus dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts Schranken für eine Privatisierung oder sind lediglich Modalitäten bei einer Privatisierung zu beachten? (6.2.3)

6.2.1 Originäre Staatsaufgaben

Die Annäherung an eine normative Bestimmung der Staatsaufgaben trifft auf eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze. Politische, verwaltungswissenschaftliche, rechtswissenschaftliche und wirtschaftswissenschaftliche Ansätze werden überwiegend diskutiert⁶⁹⁵.

In juristischer Sicht ist die Quelle der Staatsaufgaben die Verfassung, allerdings nicht in konkreter Ausgestaltung sondern als abstrakte Grundrechte, Grundsätze oder Staatsziele⁶⁹⁶. Grundsätzlich ist der Staat für alles zuständig⁶⁹⁷. Die konkrete Erledigung von Staatsaufgaben unterliegt Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten, beziehungsweise nach den politischen Theorien einem gesellschaftlichen Konsens, der von den Verbänden gemäß der Pluralismustheorie, den Machteliten nach der Elitentheorie oder den sozialen und gesellschaftlichen Bewegungen gemäß der System- und neomarxistischen Theorie dominiert wird⁶⁹⁸. In diesen Kontext ist es einzuordnen, wenn in der Literatur vertreten wird, dass es einen unveräußerlichen Kern an Staatsaufgaben gebe, denen sich der Staat nicht entledigen

⁶⁹⁵ Benz 2001, S. 184ff.

⁶⁹⁶ Wißmann 2006, S. 951f.

⁶⁹⁷ Wißmann 2006, S.951.

⁶⁹⁸ Benz 2001, S. 200f., zur Entwicklung der Staatsaufgaben aus der gesellschaftlichen Entwicklung, S. 192ff.

darf, da er sich ansonsten seiner Staatlichkeit entledige⁶⁹⁹. Aufgaben solcher Art wären zum Beispiel die auswärtige Gewalt, die Landesverteidigung, die Gesetzgebung und die Rechtsprechung sowie Teile der länderübergreifenden Infrastruktur⁷⁰⁰. Nach allgemeiner Auffassung im rechtswissenschaftlichen Diskurs lassen sich alle anderen bestehenden Staatsaufgaben reprivatisieren⁷⁰¹.

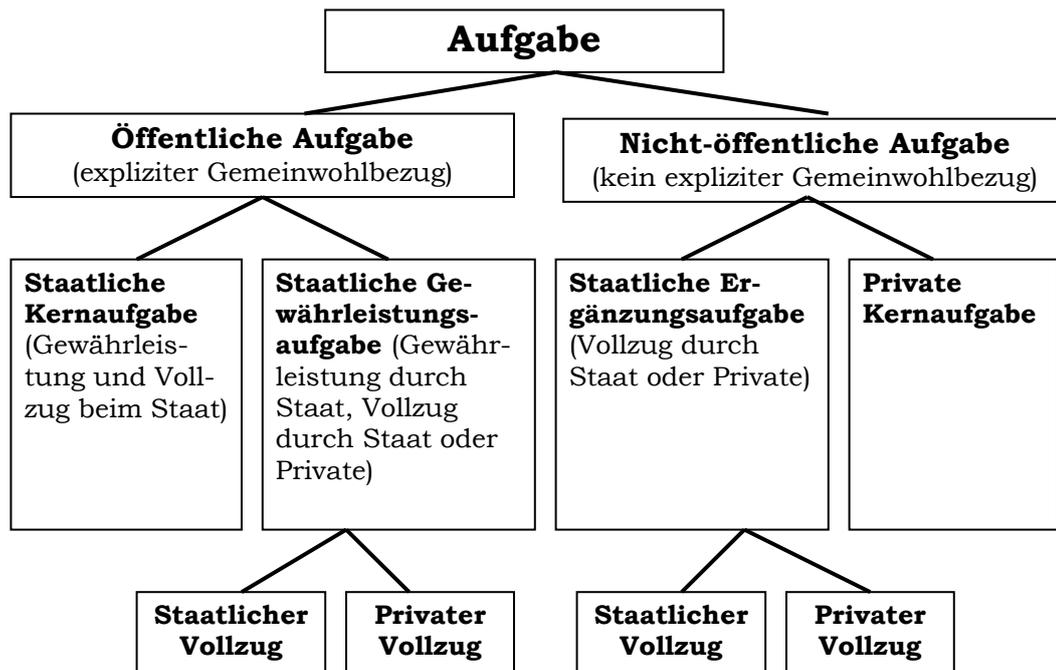


Abbildung 24: Aufgabentypisierung⁷⁰²

Nachdem die Verwaltungswissenschaft sich zunächst wenig präzise abgegrenzt Staatsfunktionen und Staatsaufgaben annahm, wurde im Zuge der Privatisierungsdiskussionen eine stärkere Unterscheidung getroffen. Die Verwaltungswissen-

⁶⁹⁹ Wißmann, in: Hoffman-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, 952 m.w.N.; Hengstschläger, in: Bothe (VVDStRL 54) 1995, 174; vgl. a. Ludwig 1998, S. 149f.

⁷⁰⁰ Ähnlich Baer, in: Hoffman-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 732; Groß 2000, S. 75.

⁷⁰¹ Groß 2000, S. 74 mit weiteren Nachweisen.

⁷⁰² Aus Bogumil, Politische Bildung 2001, S. 6 Abbildung 2.

schaft geht von einer Unterscheidung in staatliche Kernaufgaben und staatliche Gewährleistungs- und Ergänzungsaufgaben sowie private Kernaufgaben aus⁷⁰³. Ein stärker rechtswissenschaftlich geprägter Ast spricht von Kernaufgaben und Struktursicherungsaufgaben⁷⁰⁴ beziehungsweise von obligatorischen und Infrastrukturaufgaben⁷⁰⁵.

Die ökonomische Theorie der Staatsaufgaben gewinnt ihre Prämissen aus der Untersuchung der Marktvorgänge⁷⁰⁶. Erster Grundsatz des ökonomischen Ansatzes ist: Der Staat soll nur dann tätig werden, wenn der Markt das in Frage stehende Ergebnis nicht oder nicht so effizient bereitstellen kann. Es geht daher um eine Theorie des Marktversagens. Die frühen liberalen Ansätze des 18. Jahrhunderts hatten als Ausgangspunkte die freie Konkurrenz und den freien Handel durch den sozialer Ausgleich und Gerechtigkeit entstehen konnte. Dem Staat blieben die Schutzaufgaben nach außen (Außenpolitik, Verteidigung) und innen (Rechtspflege, Finanzwesen, Unterhaltung und Verwaltung öffentlicher Einrichtungen). Spätere Ansätze des 19./20. Jahrhunderts ergänzten die Staatsaufgaben: Schutz der Wettbewerbsordnung und Infrastrukturelle Mindestversorgung (Gemeinschaftsaufgaben), waren durch den Staat zu gewährleisten. Der Wechsel der wirtschaftspolitischen Grundhaltung hin zum Keynesianismus ergänzte das Verständnis der Staatsaufgaben weiter. Nun hatte der Staat die effiziente Verwendung knapper Ressourcen, eine gerechte Einkommensverteilung und die Stabilisierung des Marktgeschehens zu regeln⁷⁰⁷. Diese Ausweitung der Staatsaufgaben wurde in den 70/80er Jahren des 20. Jahrhunderts wieder zurückgenommen. Der Staat muss nur die Geldmenge in bestimmter Weise steuern, dann wird der Markt zu einem Gleichgewicht konver-

⁷⁰³ Benz 2001, S. 186.

⁷⁰⁴ Baer, in: Hoffman-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 732.

⁷⁰⁵ Wißmann, in: Hoffman-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 952f.

⁷⁰⁶ Benz 2001, S. 187; Grosseckler 1998, vgl. zum folgenden auch in Kapitel 2.2. jeweils den Unterpunkt Systemrationalität.

⁷⁰⁷ Musgrave, zitiert nach: Feher 2002, S. 22.

gieren. Dieser von Milton Friedmann begründete Monetarismus ist bis heute eine dominante Richtung in der Wirtschaftswissenschaft.

6.2.2 Grundrechte

Grundrechte wirken nicht nur als subjektive Abwehrrechte des Einzelnen gegen den Staat, sondern begründen im Rahmen der objektiven Werteordnung staatliche Schutzpflichten⁷⁰⁸. Die Art und Ausgestaltung des Schutzes hängt von der drohenden Gefahr ab⁷⁰⁹. Der Vollzug des Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutzrechts ist daher nicht nur staatliche Aufgabe, sondern auch staatliche Verantwortung. Der Schutz von Grundrechtsträgern darf durch Privatisierungen nicht in einem Maß reduziert werden, das verfassungsrechtlich nicht mehr tolerabel ist. Daher sind für Privatisierungsvorgänge Kompensationen vorzusehen, die das Schutzniveau auf Dauer in notwendigem Umfang sicherstellen⁷¹⁰.

Bei der Auswahl der Mittel und der Gestaltung der Kontrollintensität bleibt ein weiterer Spielraum⁷¹¹. Den Pflichten nach Art. 2 Abs. 2 GG zum Schutz von Leben und Gesundheit, kann zum Beispiel durch den Erlass materieller Vorschriften und durch geeignete Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren nachgekommen werden⁷¹². Erweisen sich Annahmen über das abzuwehrende Risiko als falsch, sind Vorschriften nachzubessern⁷¹³. Das Gleiche gilt für eine fehlerhafte Verfahrensgestaltung oder, in irriger Annahme ein Verfahren brauche nicht weiter gesetzlich geregelt werden, fehlende Verfahren.

⁷⁰⁸ Jarass/Pieroith Vorb. Vor Art 1 Rz. 10; Art. 2 Rz. 51; Schmidt-Preuß, in: Hoppe (VVDStRL 56) 1997, S. 172.

⁷⁰⁹ BVerfGE 49, 89, 141f.

⁷¹⁰ Schmidt-Preuß, in: Hoppe (VVDStRL 56) 1997, S. 172 f.

⁷¹¹ Jarass/Pieroith, Vorb. Vor Art 1, Rz. 10a.

⁷¹² Jarass/Pieroith, Art. 2 Rz. 63.

⁷¹³ Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 2 Rz. 198.

Vor allem im Aufsichtsbereich ist ein vierstufiges Konzept zur Sicherstellung der staatlichen Schutzpflichten umzusetzen⁷¹⁴ (vgl. Abbildung 25). Es beinhaltet Regelungen zur Qualifikation und zum Tätigwerden Privater, um ein Mindestniveau zu sichern⁷¹⁵. Ein zweiter Komplex ist die Anforderung an den Staat Aufsichts-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen bereitzuhalten, die einer „Kontrolle der Kontrolleure“ dienen⁷¹⁶. Auf der dritten Stufe hat der Staat Mechanismen vorzusehen, die es ihm ermöglichen, bei „Schlechterfüllung“ des Regelungsauftrages selber, anstelle des Privaten die Erledigung zu betreiben. Schließlich ist viertens eine Haftungsregelung zu treffen, die den Ausfall der Staatshaftung gemäß Art. 34 Abs. 1 GG i.V.m. § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB, in vollem Umfang kompensiert und mögliche Schadensersatzansprüche wegen eines insolventen Verursachers nicht ins Leere laufen lassen. Regelungen sind nachzubessern, wenn sich später Mängel herausstellen⁷¹⁷. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hält es darüber hinaus für unerlässlich, dass die staatlichen Instanzen Private Dritte beauftragen, bestimmte Aufsichts- oder Zulassungsleistungen zu erbringen, um die nötige Distanz zwischen Betreibern und Sachverständigen zu sichern⁷¹⁸. Für diese Auffassung spricht die bereits oben gemachte Feststellung, dass zum Beispiel im technischen Verbraucherschutz, dessen Eröffnungskontrolle insgesamt privatisiert ist, die vergleichsweise höchsten Quoten an tödlichen und schweren Unfällen zu verzeichnen sind.

Solche Auftragsbeziehungen sind allerdings nichts anderes als die Beauftragung von Verwaltungshelfern, deren Kosten im Weg

⁷¹⁴ Vgl. a. Groß 2000, S. 90 ff.; Schmidt-Preuß, in: Hoppe (VVDStRL 56) 1997, S. 172 ff.; ähnlich Voßkuhle, in: Schulze-Fielitz (VVDStRL 63) 2003, S. 310 ff., der weiter ein besonderes Augenmerk auf Ergebnissicherung und Lernen legt; SRU 2007, S. 330 f; vgl. a. Reinhardt, AöR 1993, S. 631ff; Kapitel 3.2.2.

⁷¹⁵ Groß 2000, S. 90.

⁷¹⁶ Eifert, Die Verwaltung 2006, S. 329 ff.

⁷¹⁷ Correll, in: Denninger (Hrsg.), AK-GG, Art. 2 Abs. 2 Rz. 139; Jarass/Piero, Art. 2 Rz. 62.

⁷¹⁸ SRU 2007, S. 331f.

der Auslagenerstattung gegenüber den Betreibern beigesteuert werden, und eben keine funktionelle Privatisierung. Innerhalb der funktionellen Privatisierung soll sich der Staat gerade auf Rahmenseetzungen beschränken und nicht im Detail steuern. Es ist daher eine „starke“ Aufsicht zu organisieren, die auf eine gebotene Distanz zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern achtet. Hinsichtlich der betrieblichen Eigenkontrolle durch die Betroffenen, liegt die verfassungsrechtliche Messlatte sehr hoch. Lediglich Anlagen, Produkte oder Organisationen mit geringem Gefährdungspotential können im Rahmen einer Eigenaufsicht geführt werden⁷¹⁹. Eine wirksame Aufsicht über die Eigenaufsicht wird hier noch wichtiger.

Die Einschränkung der Nutzung von Eigentum, das gemäß Art. 14 GG geschützt ist, ist wegen einer die Umwelt belastenden Nutzung möglich. Das Gleiche gilt für die Einschränkung wegen einer Gefährdung von Leben und Gesundheit. Es kommt im Rahmen des Art. 2 Abs. 2 GG wesentlich auf die Bestimmung der Eingriffsschwelle an. Eine staatliche Handlungspflicht ergibt sich erst, wenn das Risiko eine gewisse Größe erreicht hat.

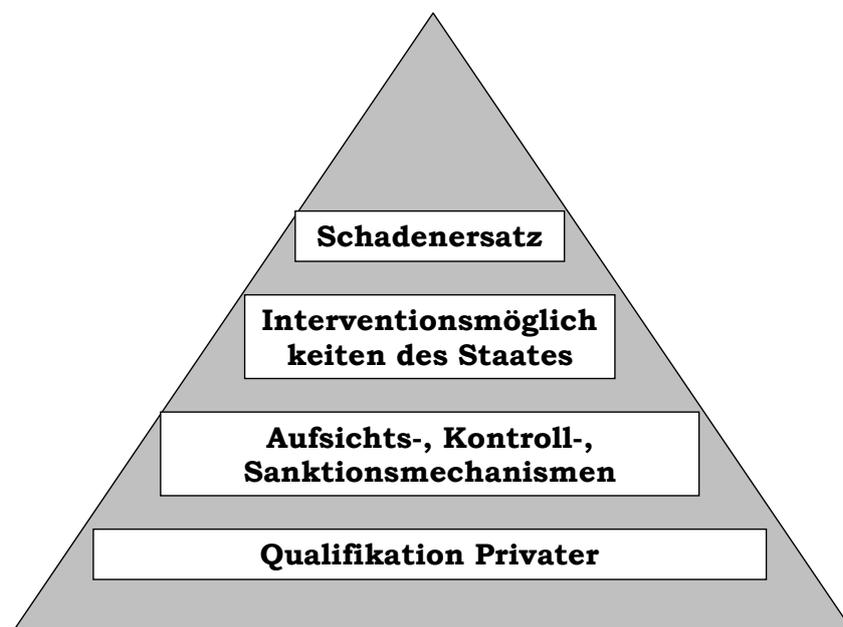


Abbildung 25: Kompensationskonzept bei Privatisierungen

⁷¹⁹ SRU 2007, S. 366; Reinhardt, AöR 1993; S. 651ff.

Die Größe des Risikos ergibt sich aus dem Produkt von Eintrittswahrscheinlichkeit und dem Schadensausmaß der jeweiligen Gefährdungslage. Nach Maßgabe des technisch Möglichen und ökonomisch Vertretbaren ist bei technischen Anlagen eine Risikominimierung vorzunehmen⁷²⁰. Dies gilt für Produkte und Maßnahmen des Arbeitsschutzes ebenso.

Ein Abwehrrecht der Betroffenen ist angesprochen, soweit durch eine materielle Privatisierung Private künftig für die Erfüllung staatlicher Aufgaben in Anspruch genommen werden. Im Kern geht es dann um die Frage der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme und die Gründe, die für eine Privatisierung sprechen⁷²¹.

6.2.3 Vorbehalt des Gesetzes

Der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes und die einzelnen Gesetzesvorbehalte haben eine formelle und eine materielle Seite. Auf der einen Seite sind die Organkompetenz und die Gesetzesform angesprochen⁷²², auf der anderen Seite sind inhaltliche Mindestanforderungen an den Regelungsumfang und die –tiefe zu präzisieren.

Alle belastenden Hoheitsakte (Verwaltungsakte, Gerichtsentscheidungen) bedürfen nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) einer gesetzlichen Ermächtigung⁷²³. Dieser Grundsatz wurde aus der Klausel über Eingriffe in Freiheit (Art 2 Abs. 1 GG) und Eigentum (Art. 14 GG) Ende des 19. Jahrhunderts entwickelt⁷²⁴. Die formelle Seite des Gesetzesvorbehaltes regelt somit lediglich, wie Rechtsvorschriften zustande kommen. Was geregelt wird (Verstaatlichung/Priva-

⁷²⁰ Correll, in: Denninger (Hrsg.), AK-GG, Art. 2 Abs. 2 Rz. 90; Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 2 Rz. 198 spricht von Gefahrenvorsorge.

⁷²¹ Vgl. Groß 2000, S. 78 ff.

⁷²² Zu den unterschiedlichen Quellen der Gesetzesvorbehalte vgl. Reimer, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 560 ff.

⁷²³ Umfassender Überblick bei Reimer, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 556 f.

⁷²⁴ Maunz/Dürig/Herzog 2007, Art. 20 VI. Rz. 59.

tisierung) legt der Verfassungsgrundsatz nicht fest. Lediglich die Form, also Gesetz, Rechtsverordnung und so weiter, wird vom formellen Gesetzesvorbehalt determiniert.

Regelung durch das Parlament	Delegation auf Dritte
Grundrechtsrelevanz	Erforderlichkeit flexibler Regelungen
Größe des Adressatenkreises	Vorliegen entwicklungsoffener Sachverhalte
Langfristigkeit von Regelungen	Entlastungsfunktion zugunsten des Parlaments
Gravierende finanzielle Auswirkungen	Bedürfnis dezentraler Regelungen und bundesstaatlicher Koordinierung
Auswirkungen auf das Staatsgefüge	Einräumung von Beteiligungsrechten für die von der Regelung Betroffenen
Konkretisierung offenen Verfassungsrechts	Fehlender Sachverstand des Parlaments
Politische Wichtigkeit/ Umstrittenheit	

Tabelle 19: Kriterien für die Anwendung der Wesentlichkeitstheorie⁷²⁵

Da ein so verstandener Gesetzesvorbehalt im Wesentlichen wirkungslos wäre, hat das Bundesverfassungsgericht früh materielle Eckpunkte des Gesetzesvorbehalts in der so genannten Wesentlichkeitstheorie formuliert⁷²⁶.

⁷²⁵ Nach Reimer, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 570 f.

⁷²⁶ BVerfGE 2, 307 (324); 7, 282 (301f.).

„Nach ihm“ (dem Begriff der Wesentlichkeit d.V.)“ muss der Gesetzgeber wesentliche Rechtsbereiche selbst regeln (Kompetenzzuweisung) und in ihnen die wesentlichen normativen Grundlagen des zu regelnden Rechtsbereiches selbst festgelegt haben (Regelungsdichteanweisung)⁷²⁷.

Im Laufe der Zeit wurden kasuistisch verschiedenen Kriterien für die Erforderlichkeit von Regelungen durch das Parlament und die Möglichkeit einer Delegation aufgestellt (Tabelle 19).

Eine Verständigung über das Gewicht der einzelnen Punkte oder deren Zusammenspiel ist bisher nicht ersichtlich. Vereinzelt wird für eine weitergehende Lockerung des Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes plädiert, um zu einem Gebot normativer Qualitätssicherung zu kommen⁷²⁸.

Solange allerdings die Mindestanforderungen in materieller und formeller Hinsicht unklar sind dürfte eine solche Figur (noch) mehr Verunsicherung stiften, als zu einer stärkeren Orientierung auf einen neuen Rationalitätstyp beitragen. Der Abschied von der Wesentlichkeitstheorie zugunsten des Gesetzesvorbehalts des Art 2 Abs. 1 GG, wie Reimer es fordert⁷²⁹, dürfte praktisch auch kaum Vorteile bieten. Wesentliche organisationsrechtliche Entscheidungen muss der Gesetzgeber weiter selber treffen, also zum Beispiel Beleihungen⁷³⁰; diese Konstellation würde nach der Reimerschen Dogmatik entfallen. Für materielle Privatisierungen wird eine gesetzliche Grundlage daher erforderlich sein⁷³¹. Umstritten ist die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage bei formellen Privatisierungen⁷³². Hier wird im Einzelfall nach den Kriterien der Wesentlichkeitstheorie eine Lösung zu finden sein. Funktionelle Privatisierungen wer-

⁷²⁷ Reimer, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 569 f.

⁷²⁸ Reimer, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 574 zweifelnd unter Bezugnahme auf Scherzberg und Hoffmann-Riem.

⁷²⁹ Reimer, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 576 ff.

⁷³⁰ Jarass/Pieroth Art. 20 Rz. 57.

⁷³¹ Ludwig 1998, S. 154 f.

⁷³² Vgl. zum Streitstand Nachweise bei Ludwig 1998, S. 155.

den jedenfalls dann nur auf gesetzlicher Grundlage möglich sein, wenn die Aufgabe dauerhaft privat erledigt wird⁷³³.

Es bleibt jedoch auch festzuhalten, dass in manchen Bereichen bereits von einer umgekehrten Wesentlichkeitstheorie gesprochen wird. Nicht nur im Umweltrecht, sondern in vielen technischen Bereichen nehmen DIN oder harmonisierte Normen, Regelwerke von berufsständischen Vereinigungen und staatlichen Institutionen (VDI, DVGW, DIBt und andere) oder das berufsgenossenschaftliche Regelwerk einen primär prägenden Raum ein⁷³⁴. Ganz ähnlich stehen die Verhältnisse bei der eröffnenden und der begleitenden Kontrolle auf dem Kopf. Während die eröffnende Kontrolle gesetzlich und verordnungsrechtlich breiten Regelungsraum einnimmt, ist die begleitende Kontrolle in der Regel lediglich rudimentär und im Hinblick auf die Einschränkung der Rechte nach Art. 13 und 14 GG geregelt. Das Recht nach Art. 2 Abs. 1 GG auf eine regelmäßige und systematische Kontrolle von gefährlichen Anlagen, Produkten und Organisationen ist so gut wie gar nicht gesetzlich geordnet. Die begleitende Aufsicht hat allerdings für die Rechtsverwirklichung nach Art. 2 Abs. 1 GG genauso große Bedeutung wie die eröffnende Kontrolle für die Verwirklichung nach Art. 14 GG. Eine unterschiedliche Behandlung ist verfassungsrechtlich in hohem Maße bedenklich.

6.2.4 Zusammenfassende Bewertung

Im Ergebnis lassen sich keine normativen Begrenzungen für das Tätigwerden des Staates im Rahmen von Staatsaufgaben oder deren Reprivatisierung aus einer Staatsaufgabenlehre gewinnen. Staatsaufgaben sind weder abschließend vorgegeben, noch können sie deduktiv aus dem Wesen oder Zweck eines Staates abgeleitet werden⁷³⁵.

⁷³³ Lübke-Wolff/Steenken, ZfU 1993, S. 267; Ludwig 1998, S. 156.

⁷³⁴ Vgl. a. Reimer, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle 2006, S. 575.

⁷³⁵ Grimm, in: Grimm 1994, S. 773, 783.

Aus den Grundrechten gemäß Art. 2 Abs. 2 und 14 GG lassen sich für privat zu erledigende Vollzugsmaßnahmen keine grundsätzlichen Beschränkungen entnehmen. Es bleibt immer eine Frage der Gründe und der getroffenen Regelungen, die für eine Privatisierung sprechen, ob eine formelle, funktionelle oder materielle Privatisierung den verfassungsrechtlichen Maßstäben gerecht wird.

Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes begrenzt die grundsätzliche Privatisierungsmöglichkeit des Gesetzgebers nicht⁷³⁶. Für die Verwaltung bedeutet der Grundsatz weiter, dass ohne gesetzliche Ermächtigung keine belastende Regelung getroffen werden darf. Wesentliche organisatorische Regelungen müssen ebenfalls vom Gesetzgeber getroffen werden. Sollen ursprünglich staatliche Aufgaben künftig privat erledigt werden, muss der Gesetzgeber diese Regelung treffen. Die private Aufgabenerledigung ist umfassend zu regeln.

Hinsichtlich der begleitenden Kontrolle ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber seinen Verpflichtungen zur angemessenen Regelung dieses Bereiches in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise nicht nachgekommen ist. Der Gesetzgeber ist aufgefordert, wesentliche Grundlinien in der begleitenden Kontrolle selber zu regeln und diese Aufgabe nicht der Verwaltung zu überlassen oder Aufsicht über eine Ressourcensteuerung zu betreiben. Mindestens sind die Feststellung des Risikos und des daraus folgenden Überwachungsintervalles sowie der Prüfumfang im Rahmen der begleitenden Kontrollen zu regeln.

6.3 Typologie der eröffnenden und begleitenden Aufsicht

Das Zukunftsmodell für die Aufsicht im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht orientiert sich an den Eckpunkten der Musterbauordnung 2002⁷³⁷ zur Genehmigungspflicht und Genehmigungsfreiheit. Nach der Musterbauordnung 2002 besteht Genehmigungsfreiheit soweit das Vorhaben im Rahmen von anderen Verfahren überprüft wird (§ 60 MBauO 2002), für Vor-

⁷³⁶ Groß 2000, S. 77.

⁷³⁷ <http://www.is-argebau.de/lbo/VTMB100.pdf> (14.06.2002)

haben mit geringem Risiko (§ 61 MBauO) und für Vorhaben mit mittlerem Risiko, soweit es im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegt, den Festsetzungen nicht widerspricht, die Erschließung gesichert ist und die Gemeinde nicht das vereinfachte Genehmigungsverfahren fordert (§ 62 MBauO 2002). Im vereinfachten Verfahren werden Vorhaben mit hohem Risiko hinsichtlich der Einhaltung der §§ 29 bis 38 BauGB, beantragter Abweichungen und hinsichtlich anderer öffentlich-rechtlicher Anforderungen, soweit diese ansonsten nicht geprüft werden, von der Bauaufsichtsbehörde geprüft (§ 63 MBauO 2002). Die übrigen Vorhaben mit höchstem Risiko werden komplett geprüft (§ 64 MBauO 2002). Diese gestufte Genehmigungsfreistellung wird kompensiert durch eine gestufte Einschaltung von Sachverständigen. In Verfahren nach § 62 MBauO 2002 sind die Bauvorlagen durch einen qualifizierten Entwurfsverfasser einzureichen (§ 65 MBauO 2002). Die bautechnischen Nachweise sind, außer bei den verfahrensfreien Vorhaben, zu führen. Bei großen Vorhaben ist der Brandschutznachweis durch einen besonders qualifizierten Gutachter zu führen (§ 66 Abs. 2 MBauO 2002). Der Standsicherheitsnachweis und der Brandschutznachweis muss bei Vorhaben mit hohem Risiko geprüft werden (§ 66 Abs. 3 MBauO 2002).

Insgesamt wurde im Bauordnungsrecht zur Beschleunigung der Verfahren und zur Substitution personeller Ressourcen im Aufsichtsbereich ein System der Genehmigungsfreistellung durch Heranziehung Privater Dritter kompensiert. Die baurechtliche Verantwortung verschiebt sich vom Staat zurück zu den Bauherren.

6.3.1 Aufsichtsmodell

Ein wesentliches Ergebnis dieser Arbeit ist der zentrale Stellenwert der Komplexität in den betrachteten Systemen. Die sachliche, soziale und zeitliche Komplexität (Systemkomplexität) ist ein erheblicher Faktor für die Intervention (Aufsichtshandeln) in Organisationen⁷³⁸. Unterschiedliche Steuerungsformen reflektieren, wenn sie problemangemessen sein sollen,

⁷³⁸ Vgl. 2.1.4.

die interne und externe Systemkomplexität. Für unterschiedliche Rationalitätstypen der gesellschaftlichen Entwicklung konnten unterschiedliche Verhältnisse von externer und interner Systemkomplexität ausgemacht werden, die zu unterschiedlichen Steuerungsformen⁷³⁹ und somit unterschiedlichen Anforderungen an eine effektive und effiziente Aufsicht führen. Für einen optimalen Ressourceneinsatz und problemangemessene Lösungen wird zwischen hoher, mittlerer und kleiner Systemkomplexität unterschieden.

Die Systemkomplexität wird hinsichtlich der Gegebenheiten im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz bestimmt und korrespondiert mit dem Risiko, dass sich bezüglich der Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutzproblematik in einer Organisation realisiert. Das Risiko im Arbeitsschutz lässt sich gut mit einer Kreuzmatrix aus Branchengefährdungsklassen⁷⁴⁰ und Größe des Unternehmens zum Risikopotentialindex Arbeitsschutz⁷⁴¹ abbilden. Die Risikoermittlung im Umweltschutz wird mit den Einflussgrößen Komplexität, Emissionen, Standort, Managementsystem und potentielle Klimaauswirkungen gebildet⁷⁴². Der Risikopotentialindex Verbraucherschutz ist mit der Zahl der Unfälle, dem Anteil der Unfälle, die zu stationären Behandlungen führen, dem durchschnittlichen Aufenthalt im Krankenhaus und der Anzahl der tödlichen Unfälle mit Produkten zu bestimmen⁷⁴³. Die Risikopotentialindizes sind isoliert zu betrachten und es sind entsprechende Folgerungen aus ihnen zu ziehen, weil ein übergreifender Zusammenhang nicht besteht. Die Ausgangsfrage, welche Bereiche im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz sich für die Selbststeuerung, die

⁷³⁹ Vgl. Tabelle 2.

⁷⁴⁰ Die aus dem gewichteten Einfluss der in den einzelnen Branchen aufgetretenen tödlichen Unfällen, der Zahl der Arbeitsunfallrenten, der Arbeitsunfälle insgesamt, der anerkannten Berufskrankheiten und der Berufskrankheitenanzeigen gebildet werden.

⁷⁴¹ Vgl. Tabelle 12.

⁷⁴² Vgl. im einzelnen 5.3.2.1.

⁷⁴³ Vgl. 5.3.3.1.7.

Fremdsteuerung und die Kontextsteuerung eignen, ist damit geklärt.

Die Grundzüge der eben beschriebenen Risikoermittlung und die Einordnung in Risikoklassen (Selbst-, Fremd- und Kontextsteuerung) müssen durch den Gesetzgeber festgelegt werden, weil alle wesentlichen Umstände für die Verwirklichung von Grundrechten vom Gesetzgeber selber geregelt werden müssen⁷⁴⁴. Die Ausfüllung der abstrakt geregelten Risikoermittlung kann durch die Unternehmen oder Privaten Dritten erfolgen; die Risikofestsetzung erfolgt durch die Verwaltungsbehörden.

Große, mittlere und kleine Risikopotentiale können mit unterschiedlich großem Ressourceneinsatz und einer unterschiedlichen Bearbeitungstiefe durch den Staat bearbeitet werden. Kleine Risiken können, wie es schon heute Praxis in der Eröffnungskontrolle ist (§ 22 BImSchG), durch eine Eigenkontrolle beherrscht werden. Stichprobenartige Kontrollen durch Private Dritte, ob die Unternehmen ihren Überwachungspflichten nachgekommen sind, reichen aus. Bei mittleren Risiken wird eine obligatorische Prüfung durch Private Dritte nötig. Hohe Risiken schließlich sind von der Vollzugsbehörde zu verantworten. Private Dritte können wie bisher als Sachverständige oder Gutachter hinzugezogen werden. Hohe Risiken sind mit der direkten Kontextsteuerung zu regeln, während die beiden anderen Bereiche als Eigensteuerung und Fremdsteuerung geregelt werden können.

In einem dritten Schritt sind die Aufsichtsgegenstände und Aufsichtsprozesse zu bestimmen. Der Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz hat seine Wurzel in der technisch orientierten Aufsicht über die aufsichtspflichtigen Organisationen. Mit steigendem Komplexitätsgrad, sowohl der Organisationen als auch der technischen Abläufe und Maschinen, rückten auch die Prozesse und Strukturen in den Organisationen in den Fokus der Betrachtung. Die weitere Steigerung der Komplexität führte zu Systembetrachtungen und Managementmodellen, die eine integrierte Aufsicht grundsätzlich ermöglichen. Aufgrund

⁷⁴⁴ Vgl. 6.2.3; 6.2.4.

der Unterschiede der Komplexität kann und muss auch die Aufsicht auf unterschiedlichen Niveaus betrieben werden. Die Instrumente der Aufsicht können sich auf organisatorische und technische Aspekte beschränken, soweit das Risiko beziehungsweise die Komplexität gering ist. Bei mittleren Risiken ist eine Fremdkontrolle durch Private Dritte durchzuführen. Betrachtet werden, neben stichprobenartig zu überprüfenden, technischen und organisatorischen Aspekten, systematische Zusammenhänge (Systemkontrolle)⁷⁴⁵. Große Risiken werden adäquat durch eine System- und/ oder Managementkontrolle beaufsichtigt. Für die Eröffnungskontrolle gelten grundsätzlich die gleichen Maßstäbe. Der System- und Managementkontrolle entsprechen die Erteilung einer Rahmengenehmigung und die Detailgenehmigung/Freigabe der Inbetriebnahme.

Das gesamte Aufsichtssystem ist hinsichtlich der Eröffnungskontrolle im Umweltschutz zurückzunehmen und im Arbeits- und Verbraucherschutz auszuweiten⁷⁴⁶. Die begleitende Kontrolle ist im Gegenzug auf der Zeitachse zu intensivieren, damit das Prüfniveau insgesamt erhöht wird und somit eine gleichmäßige und risikoadäquate Aufsicht gewährleistet wird⁷⁴⁷.

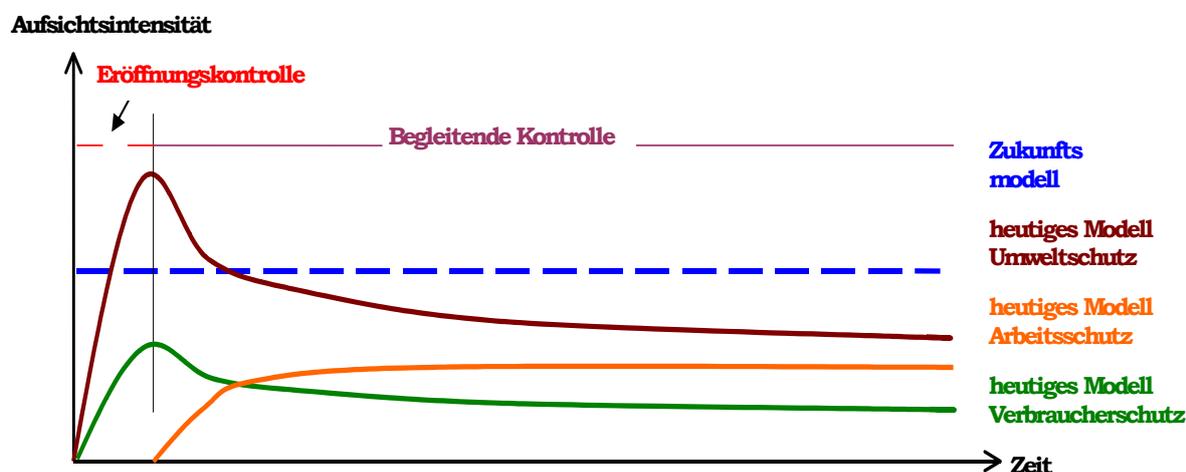


Abbildung 26: Veränderung der Aufsichtsintensität im Zukunftsmodell

⁷⁴⁵ Vgl. 5.3.1.2.

⁷⁴⁶ Es geht hierbei um die Schaffung des Raums für Finalprogramme vgl. 2.3 und Tabelle 2 und 4.4.

⁷⁴⁷ Vgl. 3.5 zu den Mängeln des heutigen Aufsichtssystems.

Neben der aufgabenorientierten Aufsicht, wie sie eben beschrieben wurde, ist eine problemorientierte Aufsicht zur Bearbeitung neuer oder veränderter Probleme innerhalb des Aufsichtsbereiches notwendig (zum Beispiel psychische Belastungen im Arbeitsschutz, neue Produkte im Verbraucherschutz oder neue Gefährdungen im Umweltschutz wie zum Beispiel neue Gefahrstoffe)⁷⁴⁸.

Für alle Bereiche gilt, dass die Informations- und Kommunikationsbeziehungen, im Rahmen der dezentralen Kontextsteuerung, künftig ein deutlich größeres Gewicht bekommen und in Richtung Verhandlungsjurisprudenz ausgeweitet werden müssen⁷⁴⁹.

Durch die stärkere Inpflichtnahme des Gesetzgebers für die eröffnende und begleitende Aufsicht soll auch eine klarere Verantwortung für den schleichenden, quantitativen und qualitativen Abwärtsprozess bei der Aufsicht über gefährliche Anlagen, Produkte und Arbeitsbedingungen deutlich gemacht werden. Wesentliche Entscheidungen für den Aufsichtsprozess muss der Gesetzgeber selber treffen. Der Landesgesetzgeber kann nicht über die Ressourcenbereitstellung und organisatorische Veränderungen eine Aufsichtspraxis wesentlich verändern, ohne dass die maßgeblichen Bundesgesetze dafür eine Grundlage bilden.

In einem letzten Schritt ist die „Kontrolle der Kontrolleure“ zu organisieren. Wenn aus verschiedensten Gründen die Einbindung privaten Sachverständigen sinnvoll erscheint⁷⁵⁰, dann ist zu gewährleisten, dass diese Umorientierung nicht zu Lasten der Sicherheit geht. Eine Eigenkontrolle ist daher durch (fremde) Private Dritte zu kontrollieren. Maßnahmen Privater Dritter sind durch die Vollzugsbehörde zu kontrollieren. In den Vollzugsbehörden muss eine interne Revision das Aufsichtshandeln der Verwaltungsangehörigen auditieren.

⁷⁴⁸ Vgl. 5.3.1.4 zum aufgabenorientierten Ansatz NRW und 5.2 zu den neuen Feldern im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz.

⁷⁴⁹ Vgl. 4.3.3 und 4.4.

⁷⁵⁰ Vgl. 6.1.1.; Franzius 2007, S. 5f.

6.3.2 Voraussetzung für das Tätigwerden als Kontroll- und Aufsichtsperson

Das bisher kaum systematisch entwickelte Tätigwerden Privater Dritter ist künftig einheitlich und integriert zu betreiben, wenn die oben beschriebenen Möglichkeiten des Einsatzes genutzt werden sollen. Für Aufsichtspersonen Privater Dritter und der Vollzugsbehörden sind gleiche Voraussetzungen und Maßstäbe einzuhalten. Die aufsichtliche Tätigkeit hat personelle, ressourcenspezifische, qualitätsorientierte und aufsichtliche Voraussetzungen. Im Einzelnen erscheinen die Regelungen der Betriebssicherheitsverordnung für externe Prüfstellen als die geeigneten, um Private Dritte, wie dort geschehen, stärker in den Vollzug einzubeziehen. Die Voraussetzungen sind:

- die Unabhängigkeit der Überwachungsstelle,
- ausreichende technische Kompetenz und Berufserfahrung der Prüfpersonen,
- die Unparteilichkeit der prüfenden Personen,
- der Verfügbarkeit angemessener Ressourcen, wie Organisation, Personal und Sachmittel,
- dass die Organisationsstruktur gewährleistet, dass die Geschäftsleitung die Gesamtverantwortung für die Prüftätigkeit hat,
- des Bestehens einer Haftpflichtversicherung mit Mindestdeckung,
- das Bestehen eines Erfahrungsaustausches über die gewonnenen Prüfungserkenntnisse,
- die Zusammenarbeit mit den anderen Überwachungsstellen.
- dass ein Qualitätssicherungssystem mit regelmäßiger interner Auditierung besteht, und
- dass die Prüfvergütung nicht von der Anzahl der Prüfungen und deren Ergebnissen abhängig gemacht wird.

Zur Kontrolle der Kontrolleure sind die Regelungen der Aufsichtsrichtlinie nach dem Umweltauditgesetz angemessen⁷⁵¹. Danach kommen als Aufsichtsinstrumente für Aufsichtspersonen die schriftliche Befragung über einen Fragebogen, die Prüfung der erstellten Begutachtungsberichte und Revisionsberichte sowie die Überprüfung vor Ort (Office-Audit) und die Begleitung der Aufsichtsperson bei seinen Überprüfungen in Organisationen (Witness-Audit) zum Einsatz.

Als Regelaufsicht kommt das schriftliche Verfahren zum Einsatz. Nur wenn die vorgelegten Unterlagen und Informationen für ein schlüssiges Bild nicht ausreichen, wird eine Geschäftsstellenprüfung durchgeführt. Einmal innerhalb von sechs Jahren soll eine Vor-Ort-Begleitung der Aufsichtsperson durchgeführt werden. Als Anlassaufsicht wird das Witness-Audit durchgeführt, wenn innerhalb der letzten drei Aufsichtszyklen eine Begutachtung durch die Aufsichtsperson vorgenommen wurde oder wenn Anhaltspunkte für eine regelwidrige Tätigkeit der Aufsichtsperson vorliegen.

Sowohl die Regelungen zur Zulassung von Aufsichtspersonen als auch zur regelmäßigen Überprüfung sind als Berufsausübungsregelungen vom Gesetzgeber zu erlassen.

⁷⁵¹ Diese Regelungen entsprechen den internen Anweisungen zur Überprüfung von GMP Inspektoren im Arzneimittelrecht.

	Risiko			Aufsicht im engeren Sinn		Aufsicht im weiteren Sinn		Aufsicht über die Aufsichtführenden	
	Risiko- regelung	Risiko- ermittlung	Risiko- fest- setzung	Organi- sation	Technik	Rahmen- genehmi- gung	Detail- genehmi- gung/ Freigabe	Aufsicht über die Überwa- chung	Aufsicht über die Aufsicht- führenden
Staatliche Genehmigung Große Komplexi- tät und Reichwei- te	GG	PD, UN	VB	VB	VB	VB	VB	---	VB
Sachverständigen- freigabe Mittlere Komplexi- tät und Reich- weite	GG	PD, UN	VB	PD	PD	VB	PD	VB	---
Eigenüberprüfung Kleine Komplexi- tät und Reichwei- te	GG	PD, UN	VB	UN	UN	---	---	PD	VB
UN = Unternehmer	GG = Gesetzgeber VB = Vollzugsbehörde VB = Teilprüfung			PD = Privater Dritter als Sachver- ständiger oder Gutachter					

Tabelle 21: Zukunftsmodell der Eröffnungskontrolle

7 Zusammenfassende Leitsätze

1 Problemstellung

1. Weitgehend unbemerkt von jeglicher öffentlichen Kenntnisnahme steht das begleitende aufsichtliche Handeln unter Druck. Aspekten wie Unzulänglichkeit der behördlichen Organisation, Interessengegensätze innerhalb der Verwaltung und die teilweise schlechte Motivation der Mitarbeiter stehen zwischenzeitlich zurück. Seit Ende der 90er Jahre hat zum Beispiel die niedersächsische Gewerbeaufsichtsverwaltung, der die Genehmigung und Überwachung nach den arbeitschutzrechtlichen, umweltschutzrechtlichen und verbraucherschutzrechtlichen Vorschriften zugewiesen ist, rund 30% des Personals verloren und rund 15% zusätzliche Aufgaben bekommen. Das bereits Anfang der 90er Jahre konstatierte Vollzugsdefizit, bei unterstelltem Anspruch lückenlosen Vollzuges, hat vor diesem Hintergrund abstruse Ausmaße angenommen.
2. Zur Lösung dieses Vollzugsproblems ist ein neues Aufsichtsmodell zu entwickeln, das den neuen Anforderungen an die Aufsicht Rechnung trägt.

2 Interventionsstrategien

2.1 Interventionsstrategien vor dem Hintergrund der Systemtheorie

3. Für Interventionen im Rahmen der (Gewerbe-)Aufsicht im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz ist festzuhalten, dass in Abhängigkeit von der internen und externen Systemkomplexität unterschiedliche Steuerungsformen (Selbststeuerung, Fremdsteuerung, Kontextsteuerung) nahe liegen.
4. Die Systemkomplexität reflektiert unterschiedliche Grade an sachlicher, sozialer und zeitlicher Komplexität.

5. Für die Zwecke dieser Arbeit kann gesagt werden, die interne Systemkomplexität korreliert mit der Größe von Organisationen und der Neuartigkeit der Aufgabenstellung. Die externe Systemkomplexität kann im Wesentlichen durch das inhärente Risiko der betrachteten Tätigkeiten für die Zwecke dieser Arbeit beschrieben werden.
6. Die strukturelle Kopplung des Rechtssystems an die gesellschaftlichen Systeme erfolgt für die Vergangenheit einerseits als Übernahme fremder Entscheidungen ohne Prüfung (formale Rationalität) und als Übernahme nach Überprüfung (materielle Rationalität). Für die Zukunft wird im Rahmen der reflexiven Rationalität wieder eine Übernahme fremder Entscheidungen ohne Prüfung erwartet, während die regulierte Rationalität fremde Entscheidungen, soweit sie wesentliche sind, weiter inhaltlich überprüft. Im Rahmen der formalen Rationalität kam dem Staat lediglich eine Auffangverantwortung zu, im Rahmen der materiellen Rationalität eine Erfüllungsverantwortung. Künftig wird im Rahmen der reflexiven Rationalität eine Koordinationsverantwortung und im Rahmen der regulierten Rationalität eine Gewährleistungsverantwortung gefordert.

2.2 Rechtstypologie

7. Der Staat interveniert in die Gesellschaft im Laufe der Zeit auf unterschiedliche Weise. Anhand verschiedener Kriterien konnten für die Vergangenheit zwei verschiedenen Regulierungsformen, die formale und die materiale Rationalität, unterschieden werden. Für die Zukunft konkurrieren zwei Modelle, die aus einer gemeinsamen Wurzel kommen, die reflexive und die regulierte Rationalität innerhalb der finalen Rationalität.
8. Die Unterscheidung der Regulierungstypen formale, materiale und finale Rationalität bezeichnet Schwerpunkte der rechtlichen/gesellschaftlichen Entwicklung. Elemente der jeweils anderen Regulierungsformen werden zu jeder Zeit anzutreffen sein. Die Typisierung erfolgt für die jeweiligen Schlüsselbereiche, die Motoren der gesellschaftlichen Entwicklung sind.

9. Rationalitätstypen werden anhand von neun unterschiedlichen Kriterien (Innenrationalität, Strukturelle Kopplung, Normrationalität, Systemrationalität, Politisches Modell, Wirtschaftliches Modell, Interne Komplexität, Externe Komplexität und Steuerungstyp) charakterisiert
10. Für den Interventionsmodus der finalen Rationalität (hohe interne und externe Systemkomplexität) wird der Staat über eine Kontextsteuerung in die zu beaufsichtigenden Organisation intervenieren müssen, um erfolgreich zu sein. Ihn trifft dabei eine Gewährleistungsverantwortung für eine Zielerreichung. Daher können wesentliche, fremde Entscheidungen auch nicht ungeprüft übernommen werden. Die prozedurale Steuerung setzt dagegen auf Vorschriften, die eine richtige Entscheidung ermöglichen. Die Verantwortung für die Entscheidung wird nicht übernommen.

3 Gewerbeaufsicht im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht

3.1 Gewerbeaufsicht in Deutschland

11. Verschiedene Formen der staatlichen Verantwortung lassen sich in unterschiedlichen Formen der Staats- und Wirtschaftsaufsicht wieder finden. Die klassische Staats- und Wirtschaftsaufsicht wurde als Rechtsaufsicht durchgeführt, die lediglich eine Auffangverantwortung beschreibt. Eine Sonderstellung hatte von Anfang an die Gewerbeaufsicht, die einerseits gefahrenabwehrende Behörde war, andererseits auch in die wirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmen intervenierte.
12. Der ordnungsrechtliche Aspekt der gewerbeaufsichtlichen Tätigkeit nahm im Laufe der Zeit, mit den zurückgehenden Arbeitsunfällen und Emissionen, ab. Die ursprünglich rein kompensatorisch angelegte Auffangverantwortung im Arbeitsschutz des 19. Jahrhunderts, wich einer stärkeren Erfüllungsverantwortung im 20. Jahrhundert. Der Umweltschutz hatte in Gestalt der staatlichen Genehmigung von Überwachungsbedürftigen Anlagen von Anfang an die Ausprägung einer Erfüllungsverantwortung. Die Gewerbeaufsicht stand

daher Anfang des 19. Jahrhunderts zwischen einer Rechts- und Verhaltensaufsicht mit starken privaten Elementen bzw. zwischen Auffang- und Erfüllungsverantwortung. Eine ähnliche Zwitterstellung wird für die Zukunft erwartet. Betriebe, Anlagen, Produkte die weit reichende Auswirkungen und komplexe Hintergründe haben, sind eng zu beaufsichtigen. In den Fällen, in denen kaum Auswirkungen und/oder einfache Hintergründe festzustellen sind, reicht eine Auffangverantwortung aus. Beide Aufsichtsformen werden überformt durch eine Rahmenaufsicht, die der Tatsache Rechnung trägt, dass bei hoher interner und externer Komplexität weder eine Fremd- noch eine Selbststeuerung in vollem Umfang ausreichend sind.

3.2 Kritik am deutschen Gewerbeaufsichtssystem

13. Seit 30 Jahren sind Studien zur Aufsichtstätigkeit im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz sich darin einig, dass die beiden entscheidenden Mängel des Aufsichtssystems die personelle Ausstattung und das Aufsichtshandeln sind. Durch die Einsparungsprogramme seit Mitte der 90er Jahre hat die Personalreduzierung teilweise ein Niveau erreicht, dass einen ausreichenden Aufsichtsstandard nicht mehr möglich macht. Neben diesen quantitativen Aspekt tritt der qualitative Aspekt des Aufsichtshandelns. Besonders ist zu bemängeln, dass eine integrierte und systematische Aufsicht nicht stattfindet. Aber auch der Durchsetzungswillen der Aufsichtsführenden wird bemängelt. Die Durchsetzung innerhalb der begleitenden Kontrolle wird allerdings sehr erschwert, weil die Aufsicht beweisen muss, dass Defizite vorliegen und nicht wie bei der Eröffnungskontrolle der Verantwortliche die Übereinstimmung mit den rechtlichen und technischen Vorschriften belegen muss.

3.3 Bisherige Wirkungen der Gewerbeaufsichtstätigkeit

14. Bei den klassischen Indikatoren im Arbeitsschutz (tödliche, schwere und Unfälle insgesamt), als auch im Umweltschutz (Emissionen der Luftschadstoffe, Emissionen der Treibhausgase) sind positive Entwicklungen festzustellen. Angesichts der bestehenden Herausforderungen sind die Fortschritte, zumindest im Umweltschutz, allerdings zu klein.

Neue Belastungen und Entwicklungen (psychische Belastungen im Arbeitsschutz, neue gefährliche Stoffe im Umweltschutz) werden kaum bearbeitet. Im Verbraucherschutz ist die Lage desolat. Als vergleichsweise junger Zweig sind in Zeiten starker Einsparungen für den Verbraucherschutz kaum Ressourcen bereitgestellt worden (Ausnahme Bayern). Gleichzeitig ist die Zahl der tödlichen und schweren Unfälle signifikant höher als im Arbeits- und Umweltschutz.

4 Recht der Eröffnungskontrolle

4.1 Eröffnungskontrollen im Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutzrecht

15. Hinsichtlich der Eröffnungskontrolle trennt den Umweltschutz auf der einen Seite und den Arbeits- und Verbraucherschutz auf der anderen Seite ein scharfer Trennstrich. Während im Umweltschutz relativ breite staatliche Prüf- und Genehmigungspflichten bestehen, ist der Bereich des Arbeits- und Verbraucherschutzes im Wesentlichen ohne Genehmigungsvorbehalte kodifiziert worden.
16. Erklären lässt sich dies nur vor dem Hintergrund der jeweiligen Entstehungsbedingungen, nicht durch das dem jeweiligen Bereich inhärente Risiko. Die unmittelbaren Gefahren im Arbeits- und Verbraucherschutz sind jedenfalls gravierender als im Umweltschutz, dessen Risiko im Wesentlichen ein zeitlich Versetztes ist; im Übrigen aber gleich hoch.
17. Das klassische Arbeitsschutzrecht hat als Ausgangspunkt primär die Beantwortung der sozialen Frage nicht so sehr die Gefahrenabwehr. Im Recht der überwachungsbedürftigen Anlagen ging es dagegen primär um den Schutz Dritter vor Gefahren, nicht um die Versicherung bereits verursachter Schäden. Das System der Eröffnungskontrolle überwachungsbedürftiger Anlagen wurde im Grundsatz in das System der Eröffnungskontrolle im Bundesimmissionsschutzgesetz übertragen, mit einem recht wesentlichen Unterschied. Das Recht der überwachungsbedürftigen Anlagen kannte von Anfang an eine starke Rolle der Sachverständigen (Privaten Dritten).

18. Eine ähnliche Entwicklung hat das Verbraucherschutzrecht genommen. Ursprünglich war das dementsprechende Geräte- und Produktrecht Arbeitsschutzrecht (§§ 24 ff. GewO) und ähnlich starken Widerständen aus der Wirtschaft ausgesetzt wie die Anfänge des Arbeitsschutzrechts. Erst Ende des 20. Jahrhunderts und flankiert durch europarechtliche Regelungen gelang eine Verselbständigung zum zunächst Gerätesicherheitsgesetz bis später zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz. Die Eröffnungskontrolle ist vollständig privatisiert und zwar zu wesentlichen Anteilen bis auf die Ebene des Inverkehrbringers. Die Einschaltung von Sachverständigen und Gutachtern ist zwar grundsätzlich sehr differenziert geregelt, im konkreten sind in den jeweiligen produktspezifischen Verordnungen allerdings teilweise nur geringste Anforderungen gestellt.

4.2 Alternative Konzepte der Eröffnungskontrolle

19. Fast alle Alternativvorschläge drehen sich um das Modell der Aufsicht der überwachungsbedürftigen Anlagen, indem sie den Privaten Dritten (Sachverständigen, Gutachtern) größeren Raum zugestehen wollen. Organisatorische und sicherheitstechnische Feststellungen sollen den Sachverständigen/Gutachtern übertragen werden. Der Genehmigungsakt soll in zwei Teile gespalten werden. Der eine Teil, die Rahmengenemigung, soll beim Staat verbleiben, der andere Teil die Detailgenehmigung oder Freigabe der Inbetriebnahme soll auf Private übertragen werden.

4.3 Zukünftige Anforderungen an die Genehmigung

20. Grundsätzlich wird eine Verschiebung der Aufsichtstätigkeit von der Genehmigung zur begleitenden Aufsicht erwartet. Dafür spricht das große Veränderungstempo der Rahmenbedingungen der Anlagengenehmigung (technisch, organisatorisch), als auch das Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung, das eine zügige Anlagenrealisierung fordert.

21. Eine komplette Integration aller genehmigungsrelevanten Aspekte wird in weiterer Zukunft erwartet, so dass aus diesem Aspekt ein größerer zeitlicher Aufwand für eine Eröffnungskontrolle innerhalb der Gewerbeaufsicht entstehen kann, insgesamt allerdings mit einer Verkürzung der Bearbeitungszeit gerechnet werden kann.
22. Es wird davon ausgegangen, dass den Informations- und Kommunikationsbeziehungen künftig ein größeres Gewicht zukommt. Dabei wird sowohl die asymmetrische Informationsverteilung korrigiert werden, als auch alternativen Verfahren der Konfliktregulierung näher getreten werden müssen.

4.4 Folgerungen für die Aufsichtstätigkeit

23. Die punktuelle Eröffnungskontrolle im Umweltschutz kann künftig im größeren Umfang zugunsten der stärkeren Beteiligung von Sachverständigen/Gutachtern zurückgenommen werden. Im Verbraucherschutz wird ein höheres Niveau der Eröffnungskontrolle für Produktgruppen, die nachweislich ein hohes Risiko bergen, eingeführt werden müssen. Diese Überlegung gilt ähnlich für den Arbeitsschutz. Bereiche, die sich in der Vergangenheit als besonders unfallträchtig gezeigt haben, müssen einer Eröffnungskontrolle unterzogen werden. Hier reicht im ersten Schritt eine Überprüfung durch private Dritte.
24. Ein Vergleich mit den Anforderungen der zugelassenen Stellen für überwachungsbedürftige Anlagen zeigt deutliche Unterschiede. Für das Geräte- und Produktsicherheitsgesetz werden allgemein Anforderungen hinsichtlich der Unabhängigkeit, der Ressourcen, der Qualifikation und des Bestehens einer Haftpflichtversicherung gestellt. Die Betriebssicherheitsverordnung hat zwei unterschiedliche Niveaus von Anforderungen. Interne betreibereigene Prüfstellen haben Anforderungen hinsichtlich der Zuverlässigkeit, des Qualitätsmanagements und der Vergütung zu erfüllen. Externe Überwachungsstellen haben die wohl breitesten Anforderungen zu erfüllen. Unabhängigkeit, Zuverlässigkeit, Ressourcenbereitstellung, Qualifikation, Zusammenarbeit und Austausch, ein Qualitätsmanagement und das Bestehen einer Haftpflichtversicherung sind nachzuweisen.

5 Recht und Praxis der begleitenden Kontrolle

5.1 Rechtlicher Rahmen der Inspektionstätigkeit

25. Hauptregelungsbereich der gesetzlichen Aufsichtsmodelle ist die Aufsicht im engeren Sinne. Regelungen zu Messverpflichtungen, zu organisatorischen Vorkehrungen, zu sicherheitstechnischen Überprüfungen und zu Informations- und Berichtspflichten fallen in diesen Bereich. Dabei entstehen in den drei verschiedenen Bereichen Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz sehr unterschiedliche Modelle.
26. Das Vorgehen bei der Aufsicht nach dem Arbeitsschutzgesetz ist gesetzlich praktisch nicht geregelt. Die Einbeziehung privaten Sachverständigen ist nicht vorgesehen. Arbeitgeberpflichten bestehen (auch erst seit kurzem) im Wesentlichen in der Beurteilung und Dokumentation der Arbeitsbedingungen. Informations- und Berichtspflichten bestehen nicht. Insgesamt ergibt sich ein sehr unausgewogenes Bild.
27. Das Bundesimmissionsschutzgesetz hat erhöhte Anforderungen an die Eigenüberwachung und Berichtspflichten der Anlagenbetreiber. Für Messungen und sachverständige Stellungnahmen sind Private Dritte einzuschalten.
28. Anders ist die Situation bei der Aufsicht über die überwachungsbedürftigen Anlagen. Als Betreiberpflichten sind die Instandhaltung, Wartung, Durchführung erforderlicher Sicherheitsmassnahmen und Festlegung der Prüffristen vorgesehen. Die gesamte Überwachung wird privat organisiert und durchgeführt. Die Vollzugsbehörde hat die Funktion einer Oberaufsicht mit Eingriffskompetenzen und Informationsrechten. Die Aufsicht vor Ort ist nicht Aufgabe der Vollzugsbehörde.
29. Im Vergleich zu der geringen und intensiven Aufsichtsdichte nimmt die Aufsicht über Verbraucherprodukte eine Mittelstellung mit der Tendenz zur geringen Aufsichtsdichte ein. Die Inverkehrbringer müssen eine Stichprobenprüfung durchführen, eingehende Beschwerden prüfen, sowie Händler und Vollzugsbehörden bei Produktgefahren unterrichten. Die Vollzugsbehörden sollen Stichproben gemäß ihrem eigenen Überwachungskonzept durchführen. Der private Sachver-

stand ist obligatorisch bei der Vergabe des GS-Zeichens beteiligt.

30. Diese gesetzlich geregelten Aufsichtsmodelle werden durch die Vollzugsbehörden, vor allem hinsichtlich der begleitenden Kontrolle, ausgefüllt und ergänzt. Insbesondere das Aufsichtsintervall und die Prüftiefe stehen im Mittelpunkt der Überlegungen.

5.2 Strategische Aufsichtsziele

31. Die Aufsichtsthemen für die Zukunft sind in den drei in dieser Arbeit betrachteten Bereichen materiell benannt. Sehr unterschiedlich werden die notwendigen Rahmenbedingungen und organisatorischen Strategien behandelt und beantwortet. Im Umweltschutz wird kaum über die Forderung, Umweltschutz müsse überall berücksichtigt werden, hinausgegangen. Im Verbraucherschutz werden (zu Recht) mehr Ressourcen gefordert. Lediglich der Arbeitsschutz gewinnt eine Vorstellung über zukünftiges Aufsichtshandeln. Es soll eine gefährdungspotenzialorientierte, nicht mehr sektorspezifische, Aufsicht geben. Gefordert wird ein ganzheitlicher, integrierter Ansatz mit einem Ausbau der Managementkontrolle, der eher eine dauerhafte Veränderung der Arbeitsbedingungen ermöglicht. Künftig sollen die technischen Aspekte der Aufsichtstätigkeit zugunsten sozialer und organisatorischer Sichten zurückgenommen werden. Dieser Ansatz aus dem Arbeitsschutz trägt den zukünftigen Erfordernissen Rechnung und wird für das Aufsichtsmodell dieser Arbeit zugrunde gelegt.

5.3 Arbeits- und Maßnahmenplanung

32. Der Aufsichtszeitpunkt konkretisiert sich vorwiegend nach gewichteten Kriterien. Lediglich im gesetzlichen Modell der Betriebssicherheitsverordnung wird eine Regelung zur Festlegung von Überprüfungszeitpunkten getroffen. Teilweise wird eine Überprüfung nach stärker verallgemeinerten Kriterien vorgenommen, teilweise wird nach einer konkreten Betrachtung des Betriebes hinsichtlich bestimmter Bereiche der nächste Überwachungszeitpunkt festgelegt. Nordrhein-Westfalen geht mit seiner Programmüberwachung einen ganz

anderen Weg. Hier werden sehr individuell Aufsichtsthemen und/oder -bereiche festgelegt. Mit dem ASCA-Modul wird in Hessen ein Mindestprüfprogramm eingeführt, mit dessen Hilfe die wesentlichen Aspekte im Betrieb beleuchtet werden sollen.

33. Die auf europäischer Ebene formulierten Inspektionsgrundsätze im Arbeits- und Umweltschutz sehen regelmäßig weitergehendere Anforderungen an die Inspektionsplanung vor. Im Arbeitsschutz wird betont dass sowohl statistische Daten zu Unfällen u.s.w., als auch die konkreten Ergebnisse von Betriebsbesuchen auszuwerten sind, um eine Inspektionsplanung aufzustellen. Ähnliches gilt im Umweltschutz. Während die Betriebsbesichtigung im Arbeitsschutz konkrete Forderungen in Richtung einer Managementprüfung aufstellt, sind diesbezügliche Anforderungen im Umweltschutzbereich nicht formuliert. Gemessen an diesen Mindeststandards ist die deutsche Praxis unzureichend. Lediglich das Programm der Umweltagentur für England und Wales mit einer übergreifenden Betrachtung des Betriebssystems und damit einer (Gesamt) gefährdungsorientierten Einstufung, hat, gemessen an den Kriterien der Inspektionsgrundsätze, eine angemessene Prüftiefe.

5.4 Integrierte Betrachtung des Betriebssystems (Managementsystem)

34. Umfassend bestimmen Managementmodelle den nächsten Revisionszeitpunkt und die Revisionsgegenstände. Hinsichtlich der Regulationsstruktur sind allerdings erhebliche Unterschiede zwischen dem ordnungsrechtlichen Modell der gesetzlichen Regelung und dem Managementmodell der Auditierungen festzustellen. Der Versuch einer linear-kausalen, direkten Steuerung im Ordnungsrecht weicht innerhalb der Managementmodelle einer indirekten staatlichen Steuerung. Der aus Sicht der Unternehmen fremdsteuernde, ordnungsrechtliche Ansatz wird durch den kontextsteuernden Ansatz ausgetauscht. Der überwiegend mediale Ansatz im Ordnungsrecht wird durch einen stärker integrativen Ansatz bis hin zum vollständig integrierten Ansatz der Managementmodelle ersetzt. Die Technikorientierung (Stand der Technik) im

Ordnungsrecht weicht einer stärkeren Betonung der Organisationsorientierung im Auditierungsmodell.

35. Die Aufsicht über die Kontrolleure ist im Managementmodell allerdings deutlich stärker ausgeprägt und nachvollziehbar. Eine ähnliche Struktur, die auf die staatlichen Bediensteten im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz angewandt wird, ist nicht ersichtlich. Weder die Inspektionsgrundsätze im Arbeitsschutz noch diejenigen im Umweltschutz sehen eine ähnliche umfassende Überprüfung der Inspekture vor, wie sie die Umweltgutachter nach EMAS II absolvieren. Lediglich die Verfahrenbeschreibung für ein Qualitätsmanagement im Arzneimittelbereich kommt den Anforderungen nach EMAS II sehr nahe.
36. Betrieblich würde dieser integrierte, umfassende Ansatz durch ein integriertes Managementsystem gestützt.

5.5 Folgerungen für die Aufsichtstätigkeit

37. Die einzelnen Aufsichtsthemen im Rahmen der begleitenden Kontrolle: Aufsichtsintervall, Aufsicht im engeren Sinn, Aufsicht im weiteren Sinn (Eigenüberwachung) und der Einsatz von Privaten stehen zurzeit nur wenig verbunden nebeneinander. Worauf es ankommt ist, die Bereiche zur optimalen Wirkung zu verknüpfen.
38. Insgesamt wird eine Aufsichtsstrategie an der Problemlage anknüpfen müssen. Sind die realisierten Risiken der zu beaufsichtigenden Organisationen hochgradig komplex und grenzüberschreitend, ist eine anspruchsvolle staatliche Aufsicht auf der Grundlage von Systemkontrollen/Managementüberprüfungen zu realisieren. Auf der anderen Seite sind einfache Risikolagen und eine geringe Reichweite der Risiken im Wesentlichen durch Selbstkontrollen zu prüfen. Schwerpunktmäßige Kontrollen der Selbstbewertungen durch Private Dritte als Aufsicht im engeren Sinn und im Rahmen einer staatlichen, problemorientierten Aufsicht sollten dieses Modell ergänzen. Das Aufsichtsmodell für mittlere Risiken und noch nationale Reichweiten der Risiken sollte eine anspruchsvolle Eigenüberwachung mit privater, sachverständiger Kontrolle sein. Dabei ist sowohl eine Aufsicht im engeren

Sinn über organisatorische und technische Grundfragen zu organisieren als auch eine Systemkontrolle, mit der typische Probleme der Organisation abgeprüft werden. Von Seiten des Staates sind stichprobenartige Kontrollen und eine intensive Rahmenaufsicht hinsichtlich der Zulassungsvoraussetzungen sicherzustellen.

39. Der Risikoermittlung kommt eine zentrale Rolle in diesem System zu. Sie ist insgesamt staatlich, auf der Grundlage einer sachverständigen Risikoermittlung, zu kontrollieren.
40. Die Aufsicht sowohl über die privaten Sachverständigen und Gutachter als auch der staatlichen Bediensteten sollte gleichmäßig gehandhabt werden und sich am Modell für die Umweltgutachter nach dem Umweltauditgesetz orientieren.
41. Die aufgabenorientierte Aufsicht ist durch eine problemorientierte Aufsicht zu ergänzen, um neue oder sich neu stellende Problemkomplexe, wie zum Beispiel die Berücksichtigung älterer Arbeitnehmer oder die Belastungsänderung hin zu psychischen Belastungen, oder im Verbraucherschutz neue Produkte, in die Aufsicht zu integrieren.

6 Eröffnungs- und begleitende Kontrolltypen im Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht

6.1 Privatisierung der Aufgabenwahrnehmung in der Gewerbeaufsicht

42. Die Probleme der Gewerbeaufsicht, Personalmangel und defizitäres Aufsichtshandeln, werden durch eine Organisationsprivatisierung nicht gelöst.
43. Eine materielle Privatisierung der Aufgaben würde zwar das Personalproblem lösen, aber zunächst hinsichtlich des Aufsichtshandelns keinen Fortschritt bedeuten und zusätzliche Probleme der Privatisierungsfolgen aufwerfen.
44. Ein Schritt nach vorne ist die verstärkte funktionelle Privatisierung, durch die das Personalproblem gemildert wird, ohne zusätzliche Probleme zu verursachen. Das Aufsichtshandeln ist insgesamt fortzuentwickeln und für privatisiertes Aufsichtshandeln neu zu ordnen. Gegenüber der materiellen

Privatisierung, die auch aus anderen Gründen nicht die erste Wahl ist, stellt die stärkere funktionelle Privatisierung nicht so große Probleme und passt deutlich besser in die bisherigen Ergebnisse dieser Arbeit, die unter anderem Kontextsteuerung und Versagen der privaten Dritten bei der Eröffnungskontrolle im Verbraucherschutz heißen.

6.2 Grenzen und Kompensationspflichten des Staates

45. Im Ergebnis lassen sich keine normativen Begrenzungen für das Tätigwerden des Staates im Rahmen von Staatsaufgaben oder deren Reprivatisierung aus einer Staatsaufgabenlehre gewinnen. Staatsaufgaben sind weder abschließend vorgegeben, noch können sie deduktiv aus dem Wesen oder Zweck eines Staates abgeleitet werden.
46. Aus den Grundrechten gemäß Art. 2 Abs. 2 und 14 GG lassen sich für privat zu erledigende Vollzugsmaßnahmen keine grundsätzlichen Beschränkungen entnehmen. Es bleibt immer eine Frage der Gründe und der getroffenen Regelungen, die für eine Privatisierung sprechen, ob eine formelle, funktionelle oder materielle Privatisierung den verfassungsrechtlichen Maßstäben gerecht wird.
47. Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes begrenzt die grundsätzliche Privatisierungsmöglichkeit des Gesetzgebers nicht. Für die Verwaltung bedeutet der Grundsatz weiter, dass ohne gesetzliche Ermächtigung keine belastende Regelung getroffen werden darf. Wesentliche organisatorische Regelungen müssen ebenfalls vom Gesetzgeber getroffen werden. Sollen ursprünglich staatliche Aufgaben künftig privat erledigt werden, muss der Gesetzgeber diese Regelung treffen. Die private Aufgabenerledigung ist umfassend zu regeln.
48. Hinsichtlich der begleitenden Kontrolle ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber seinen Verpflichtungen zur angemessenen Regelung dieses Bereiches in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise nicht nachgekommen ist. Der Gesetzgeber ist aufgefordert, wesentliche Grundlinien in der begleitenden Kontrolle selber zu regeln und diese Aufgabe nicht der Verwaltung zu überlassen oder Aufsicht über eine Ressourcensteuerung zu betreiben. Mindestens sind die Feststellung des

Risikos und des daraus folgenden Überwachungsintervalles sowie der Prüfumfang im Rahmen der begleitenden Kontrollen zu regeln.

6.3 Typologie der eröffnenden und begleitenden Aufsicht

49. Ein wesentliches Ergebnis dieser Arbeit ist der zentrale Stellenwert der Komplexität in den betrachteten Systemen. Die sachliche, soziale und zeitliche Komplexität (Systemkomplexität) ist ein erheblicher Faktor für die Intervention (Aufsichtshandeln) in Organisationen. Unterschiedliche Steuerungsformen reflektieren, wenn sie problemangemessen sein sollen, die interne und externe Systemkomplexität. Für unterschiedliche Rationalitätstypen der gesellschaftlichen Entwicklung konnten unterschiedliche Verhältnisse von externer und interner Systemkomplexität ausgemacht werden, die zu unterschiedlichen Steuerungsformen und somit unterschiedlichen Anforderungen an eine effektive und effiziente Aufsicht führen.

50. Das Risiko im Arbeitsschutz lässt sich gut mit einer Kreuzmatrix aus Branchengefährdungsklassen und Größe des Unternehmens zum Risikopotentialindex Arbeitsschutz abbilden.

Die Risikoermittlung im Umweltschutz wird mit den Einflussgrößen Komplexität, Emissionen, Standort, Managementsystem und potentielle Klimaauswirkungen gebildet.

Der Risikopotentialindex Verbraucherschutz ist mit der Zahl der Unfälle, dem Anteil der Unfälle, die zu stationären Behandlungen führen, dem durchschnittlichen Aufenthalt im Krankenhaus und der Anzahl der tödlichen Unfälle mit Produkten, zu bilden.

51. Die Grundzüge der Risikoermittlung und die Festlegung der Risikoklassen (Selbst-, Fremd-, Kontextsteuerung) müssen durch den Gesetzgeber festgelegt werden, weil alle wesentlichen Umstände für die Verwirklichung von Grundrechten vom Gesetzgeber selber geregelt werden müssen. Die Ausfüllung der abstrakt geregelten Risikoermittlung kann durch die Unternehmen oder Privaten Dritten erfolgen; die Risikofestsetzung erfolgt durch die Verwaltungsbehörden.

52. Große, mittlere und kleine Risikopotentiale können mit unterschiedlich großem Ressourceneinsatz und einer unterschiedlichen Bearbeitungstiefe durch den Staat bearbeitet werden.

Kleine Risiken können, wie es schon heute Praxis in der Eröffnungskontrolle ist (§ 22 BImSchG), durch eine Eigenkontrolle beherrscht werden. Stichprobenartige Kontrollen durch Private Dritte, ob die Unternehmen ihren Überwachungspflichten nachgekommen sind, reichen aus. Bei mittleren Risiken wird eine obligatorische Prüfung durch Private Dritte nötig. Hohe Risiken schließlich sind von der Vollzugsbehörde zu verantworten. Private Dritte können wie bisher als Sachverständige oder Gutachter hinzugezogen werden.

53. Der Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz hat seine Wurzel in der technisch orientierten Aufsicht über die aufsichtspflichtigen Organisationen. Mit steigendem Komplexitätsgrad, sowohl der Organisationen als auch der technischen Abläufe und Maschinen, rückten auch die Prozesse und Strukturen in den Organisationen in den Fokus der Betrachtung. Die weitere Steigerung der Komplexität führte zu Systembetrachtungen und Managementmodellen, die eine integrierte Aufsicht grundsätzlich ermöglichen.

54. Aufgrund der Unterschiede der Komplexität kann und muss auch die Aufsicht auf unterschiedlichen Niveaus betrieben werden.

55. Die Instrumente der Aufsicht können sich auf organisatorische und technische Aspekte beschränken, soweit das Risiko beziehungsweise die Komplexität gering ist. Bei mittleren Risiken ist eine Fremdkontrolle durch Private Dritte durchzuführen. Betrachtet werden, neben stichprobenartig zu überprüfenden, technischen und organisatorischen Aspekten, systematische Zusammenhänge (Systemkontrolle). Große Risiken werden adäquat durch eine System- und/ oder Managementkontrolle beaufsichtigt.

56. Für die Eröffnungskontrolle gelten grundsätzlich die gleichen Maßstäbe. Der System- und Managementkontrolle entspricht die Erteilung einer Rahmengenehmigung und die Detailgenehmigung/ Freigabe der Inbetriebnahme.
57. Das gesamte Aufsichtssystem ist hinsichtlich der Eröffnungskontrolle im Umweltschutz zurückzunehmen und im Arbeits- und Verbraucherschutz auszuweiten. Die begleitende Kontrolle ist im Gegenzug auf der Zeitachse zu intensivieren, damit das Prüfniveau insgesamt erhöht wird und somit eine gleichmäßige und risikoadäquate Aufsicht gewährleistet wird.
58. Neben der aufgabenorientierten Aufsicht, wie sie eben beschrieben wurde, ist eine problemorientierte Aufsicht zur Bearbeitung neuer oder veränderter Probleme innerhalb des Aufsichtsbereiches notwendig (zum Beispiel psychische Belastungen im Arbeitsschutz, neue Produkte im Verbraucherschutz oder neue Gefährdungen im Umweltschutz wie zum Beispiel neue Gefahrstoffe).
59. Wenn aus verschiedensten Gründen die Einbindung privaten Sachverständigen sinnvoll erscheint, dann ist zu gewährleisten, dass diese Umorientierung nicht zu Lasten der Sicherheit geht. Eine Eigenkontrolle ist daher durch (fremde) Private Dritte zu kontrollieren. Maßnahmen Privater Dritter sind durch die Vollzugsbehörde zu kontrollieren. In den Vollzugsbehörden muss eine interne Revision das Aufsichtshandeln der Verwaltungsangehörigen auditieren.
60. Das bisher kaum systematisch entwickelte Tätigwerden Privater Dritter ist künftig einheitlich und integriert zu betreiben, wenn die oben beschriebenen Möglichkeiten des Einsatzes genutzt werden sollen. Für Aufsichtspersonen Privater Dritter und der Vollzugsbehörden sind gleiche Voraussetzungen und Maßstäbe einzuhalten. Die aufsichtliche Tätigkeit hat personelle, ressourcenspezifische, qualitätsorientierte und aufsichtliche Voraussetzungen. Im Einzelnen sind die Regelungen der Betriebssicherheitsverordnung für externe Prüfstellen die geeigneten, um Private Dritte, wie dort geschehen, stärker in den Vollzug einzubeziehen.

61. Zur Kontrolle der Kontrolleure sind die Regelungen der Aufsichtsrichtlinie zum Umweltauditgesetz angemessen. Danach kommen als Aufsichtsinstrumente für Aufsichtspersonen die schriftliche Befragung über einen Fragebogen, die Prüfung der erstellten Begutachtungsberichte und Revisionsberichte sowie die Überprüfung vor Ort (Office-Audit) und die Begleitung der Aufsichtsperson bei seinen Überprüfungen in Organisationen (Witness-Audit) zum Einsatz.
62. Sowohl die Regelungen zur Zulassung von Aufsichtspersonen als auch zur regelmäßigen Überprüfung sind als Berufsausübungsregelungen vom Gesetzgeber zu erlassen.

Literaturverzeichnis

Alexy, Robert (Hrsg.): Integratives Verstehen: Zur Rechtsphilosophie Ralf Dreiers, Mohr Siebeck, 2005.

Arbeits- und Sozialministerkonferenz: Ergebnisprotokoll zur Tagung am 7./8. November 2001. http://217.110.205.153/private/aktuell/images/ASMK_78_2001.pdf (31.08.2006).

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Protokoll der 5. Sitzung, 8. Februar 2006. http://www.bundestag.de/ausschuesse/a16/aktuelles/Protokoll_der_5_Sitzung.pdf (31.08.2006).

Ausschuss hoher Aufsichtsbeamter (Senior Labour Inspector Committee): Evaluationsbericht über das deutsche Arbeitsaufsichtssystem vom 6. Februar 2006. http://www.vdgab.de/Ablage/SLIC-Bericht_deutsch.pdf (12.12.2006).

Ausschuss hoher Aufsichtsbeamter (Senior Labour Inspector Committee): Gemeinsame Grundsätze für Arbeitsaufsichtsbehörden im Hinblick auf Inspektionen für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit. 2004. http://ec.europa.eu/employment_social/health_safety/docs/slic_principles_de.pdf (31.08.2006).

Baer, Susanne: Verwaltungsaufgaben, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.) 2006, S. 717-759.

Bauer, Björn/ Christensen, Lars / Berner, Claus: Management Reference Book for Environmental Inspectorates. 2003. http://ec.europa.eu/environment/impel/pdf/managment_reference_book.pdf (27.03.2007).

Bauer, Hartmut (Hrsg.): Ius publicum Europaeum. Richard Boorberg Verlag. 2002.

Bauer, Michael/Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/ Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/ Reißig, Kirsten: Modernisierung der Umweltverwaltung. edition sigma. 2007.

Bauer, Robert/ Steiner, Monica/ Stögerer, Elvira: EHLASS AUSTRIA. Jahresbericht 2000. 2001. <http://www.bmgf.gv.at/cms/site/attachments/6/0/4/CH0083/CMS1051011653194/ehlass-austria-jb-2000.pdf>(31.08.2006).

Bauer, Robert/ Steiner, Monica/ Stögerer, Elvira: EHLASS AUSTRIA. Jahresbericht 2004. 2005. http://www.kfv.at/fileadmin/Publikationen/Studien/EHLASS_Austria_Jahresbericht_2004%20neu2.pdf(31.08.2006).

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz: Das OHRIS Gesamtkonzept. 2005. http://www.lfas.bayern.de/managementsysteme/arbeitsschutzmanagementsysteme/ohris/gesamtkonzept/ohris_geskonz260705.pdf (31.08.2006).

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie: Integriertes Managementsystem. Ein Leitfaden für kleine und mittlere Unternehmen. 2003. http://www.stmwivt.bayern.de/pdf/wirtschaft/Integriertes_Managementsystem.pdf (05.06.2007).

Becker, Florian: Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung. Mohr Verlag. 2005.

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz. Amt für Arbeitsschutz Hamburg: Arbeitsschutz in Hamburg. 2000.<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/bsg/verbraucherschutz/arbeitsschutz/publikationen/asb-01-pdf,property=source.pdf> (31.08.2006).

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz. Amt für Arbeitsschutz Hamburg: Hamburger Arbeitsschutzmodell ABS - Aufsicht, Beratung, Systemüberwachung-.2006. <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/bsg/verbraucherschutz/arbeitsschutz/arbeitsschutzkonzepte/aufsichtskonzept/systemkontrolle-pdf,property=source.pdf> (31.08.2006).

Benz, Arthur: Der moderne Staat. Oldenbourg Verlag. 2001.

Berg, Wilfried/ Fisch, Stefan/ Schmitt-Gläser, Walter/ Schoch, Friedrich/ Schulze-Fielitz, Helmuth (Hrsg.): Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates. Die Verwaltung, Beiheft 4. Duncker & Humblot. 2001.

Berringer, Christian: Regulierung als Erscheinungsform der Wirtschaftsaufsicht. Verlag C.-H. Beck. 2004.

Bläsing, Jürgen P.: Die Management Checkliste. TQU Verlag Ulm. 2001.

Blümel, Willi / Pitschas, Rainer (Hrsg.): Reform des Verwaltungsverfahrensrechtes. Duncker & Humblot. 1994.

Bogumil, Jörg: Staatsaufgaben im Wandel, in: Politische Bildung, Heft 3, 2001, S. 28-41.<http://homepage.rub.de/Joerg.-Bogumil/Downloads/Zeitschriften/Politischebild1.pdf> (8.3.2007)

Bohne, Eberhard: Versicherungsmodelle zur Investitionsbeschleunigung und zum Abbau von Vollzugsdefiziten im Anlagenzulassungsrecht, DVBl 1994, S. 195-203.

Bohne, Eberhard: Die integrierte Genehmigung als Grundlage der Vereinheitlichung und Vereinfachung des Zulassungsrechts und seiner Verknüpfung mit dem Umweltaudit, in Rengeling 1996, S. 105-165.

Bohne, Eberhard/ Wagner, Hellmut: Öko-Audit und Deregulierung im innerstaatlichen Recht auf Gesetzes- und Vollzugsebene der Verordnung (EWG) 1836/93. Forschungsbericht 29718086 im Auftrag des Umweltbundesamtes. August 1999. unveröffentlicht.

Bothe, Michael (Hrsg.): Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. De Gruyter Verlag. Band 54, 1995.

Breuer, Rüdiger: Europäisierung des Wasserrechts, NuR 2000, S. 541-549.

Bridges Public Affairs & Management GmbH: Verbraucherschutzindex der Bundesländer. Zur Verbraucherpolitik auf Landesebene. Abschlussbericht im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. 2004. http://www.vzbv.de/mediapics/verbraucherschutzindex_abschlussbericht_21.10.-04_endfassung-.pdf (23.11.2006).

Bridges Public Affairs & Management GmbH: Verbraucherschutzindex 2006. Das verbraucherpolitische Profil der Länder im Vergleich. Abschlussbericht im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. 2006. http://www.vzbv.de/mediapics/verbraucherschutzindex_korrendfassung_25_07_06-.pdf (23.11.2006).

Bridges Public Affairs & Management GmbH: Verbraucherschutzindex 2006. Das verbraucherpolitische Profil der Länder im Vergleich. Abschlussbericht im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. 2006. http://www.vzbv.de/mediapics/indikatorentabellen_verbraucherschutzindex_13_06_2006.xls (23.11.2006).

Bullinger; Martin: Staatsaufsicht in der Wirtschaft, in Krüger/Kaiser/Scupin S. 264 – 295.

Bund-Länder-Arbeitskreis steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes: EMAS – Sachstand und Bewertung. 2003. http://www.blak-ne.de/dateien/dat_nr288_1.pdf (31.08.2006).

Bund-Länder-Arbeitskreis Umweltgesetzbuch: Bericht über den Stand der Arbeiten. unveröffentlicht. Stand April 2007.

Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Verbraucherpolitische: Bericht 2004 der Bundesregierung. 2004. http://www.bmelv.de/cln_044/nn_751678/SharedDocs/downloads/01-Broschueren/VerbraucherpolitischeBericht-,templateId=raw-,property=publication-File.pdf/VerbraucherpolitischeBericht.pdf(31.08.2006).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Umweltgesetzbuch (UGB-KomE). Duncker & Humblot. 1998.

Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren. November 1994.

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland: Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2004. 2005. http://de.osha.europa.eu/statistics/statistiken/suga/suga2004/suga2004_03.08.2007).

Bundesrepublik Deutschland: Bericht zur Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. April 2001 zur Festlegung von Mindestkriterien für Umweltinspektionen in den Mitgliedstaaten (2001/331/EG). 2003. unveröffentlicht.

Butterbrodt, Detlef: Konzept zur Umsetzung von betrieblichen Umweltmanagementsystemen unter Qualitätsmanagementaspekten, in Kamiske 1998, S. 275 – 313.

Calliess, Graf-Peter: Prozedurales Recht. Nomos Verlag. 1999.

Commonwealth of Australia National Occupational Health & Safety Commission: National OHS Strategy 2002-2012. 2002. <http://www.ascc.gov.au/NR/rdonlyres/E8D707CF-9E69-4C61-A063-F04519170EF7/0/National-OHSSStrategy200212.pdf> (31.08.2006).

Curtius, Friedrich: Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht. Nomos Verlag. 2005.

Denninger, Erhard (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Luchterhand Verlag, 2001.

DGQ/Deutsches EFQM Center: Excellence bewerten. 2003.

Dörr, Bianca: Selbstkontrolle als Kontrolltätigkeit aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, in Jarren/Weber 2004, S. 47.

Dolde, Klaus-Peter (Hrsg.): Umweltrecht im Wandel. Erich Schmidt Verlag. 2001.

Ekardt, Felix: Information, Selbstregulierung, Flexibilisierung: Instrumente eines effektiven Umweltschutzes? NuR 2005, S. 215 – 221.

Ehlers, Dirk: Ziele der Wirtschaftsaufsicht. Carl Heymanns Verlag. 1997.

Environment Agency for England and Wales: Compliance Classification Scheme Generic Guidance. 2004. http://www.environment-agency.gov.uk/-commondata/acrobat/generic_guidance_1195099.pdf (31.08.2006).

Environment Agency for England and Wales: Environmental Protection Operator and Pollution Risk Appraisal. User Guide Version 3.1. 2006. http://www.environment-agency.gov.uk/-commondata/103599/ep_opra_v3.1_1_728689-.doc (31.08.2006).

Eifert, Martin: Die geteilte Kontrolle. Die Beteiligung Privater an der Rechtsverwirklichung, Die Verwaltung 2006, S. 309 – 334.

Eifert, Martin: Regulierungsstrategien, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), 2006, S. 1237 – 1310.

Eifert, Martin: Regulierte Selbstregulierung und die lernende Verwaltung, in Berg u.a. (Hrsg.) 2001, S. 137-176.

Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz: Politische Prioritäten und Strategien in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz. Undatiert. http://agency.osha.eu.int/publications/reports/301/-priorities%20and%20str_de_de.pdf(31.08.2006).

Europäische Kommission: Blue Guide. Leitfaden für die Umsetzung der nach dem neuen Konzept und dem Gesamtkonzept verfassten Richtlinien. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. 2000. <http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/legislation/guide/document/guidepublicde.pdf> 31.08.2006).

European Agency for Safety and Health at Work: A review and analysis of a selection of OSH monitoring systems. 2003. http://osha.europa.eu/publications/reports/406/2003-1180-workingpaperweb_en.pdf (31.08.2006).

European Agency for Safety and Health at Work: Priorities for occupational safety and health research in the EU-25. 2005. http://osha.europa.eu/publications/reports/6805648/full_publication_en.pdf (31.08.2006).

Faber, Angela: Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen. Deutscher Gemeindeverlag. 2000.

Faber, Heiko: Verwaltungsrecht. Mohr Verlag. 1987.

Fachvereinigung Arbeitssicherheit e.V. (Hrsg.): Europäische Konferenz „Sichere Produkte durch Marktüberwachung“ Compact Disc. 2002.

Feher, Lambert: Umfang und Grenzen der Staatsaufgaben. 2002. <http://www.loge-carpediem.de/carpediem/texte/philcaf/Staatsaufgaben.pdf> (08.05.2007).

Finckh, Andreas: Regulierte Selbstregulierung im Dualen System: Die Verpackungsordnung als Instrument staatlicher Steuerung. Nomos Verlag. 1998.

Fluck, Jürgen: Verwaltungstransparenz durch Informationsfreiheit, DVBl 2006, S. 1406 – 1415.

Franzius, Claudio: Regieren durch „besseren“ Instrumenteneinsatz - zur Idee der Koregulierung im Regierungsweißbuch der Kommission. 2002. <http://www.europawissenschaften-berlin.de/-texte/Koregulierung.pdf> (31.08.2006).

Franzius, Claudio: Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.) 2006, S. 177-237.

Franzius, Claudio Der Gewährleistungsstaat. 2007. <http://-userpage.fu-berlin.de/~europe/team/FranziusC/texts/neue%20texte/Der%20Gew%E4hrleistungsstaat.pdf> (29.05.2007).

Führ, Martin: Der Abbau präventiver Kontrollen – Beschleunigung um welchen Preis? In Koch 1998a, S. 73-89.

Gaines, Sainford /Kimber, Cliona: Redirecting Self-Regulation, Journal of environmental law, 2001, S. 157-184.

Geiß, Joachim/ Doll, Wolfgang: Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSG). Verlag W. Kohlhammer. 2005.

Gergen, Kenneth-J.; Konstruierte Wirklichkeiten. Eine Hinführung zum sozialen Konstruktivismus. Kohlhammer Verlag. 2002.

Gewerbeaufsichtsamt Mannheim: Pilotprojekt Arbeitsplan Gewerbeaufsicht. Unveröffentlichter Abdruck. Undatiert.

Gottwald, Walther/ Haft, Fritjof: Verhandeln und vergleichen als juristische Fähigkeiten. Attempo Verlag 1993.http://www.-jura.uni-tuebingen.de/haft/veroeff/-verhandeln_vergleichen-.pdf (31.01.2007).

Grimm, Dieter: Staatsaufgaben – eine Bilanz, in Grimm 1994, S. 771-788.

Grimm, Dieter (Hrsg.): Staatsaufgaben. Nomos Verlag. 1994.

Gröschner, Rolf: Das Überwachungsrechtsverhältnis. Mohr Verlag. 1992.

Grossekettler, Heinz: Staatsaufgaben aus ökonomischer Sicht. 1998. <http://www.wiwi.uni-muenster.de/12/download/Publicationen/DB274.pdf> (8.3.2007).

Habermas, Jürgen: Zur Rekonstruktion des historischen Materialismus. Suhrkamp Verlag. 1976.

Haft, Fritjof /Schlieffen, Katarina Gräfin von (Hrsg.): Handbuch Mediation. Verlag C.H. Beck. 2002.

Hagenah, Evelyn : Neue Instrumente für eine neue Staatsaufgabe: Zur Leistungsfähigkeit prozeduralen Rechts im Umweltschutz, in Grimm 1994, S. 487-521.

Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav: Umweltrecht. Band I, Bundes-Immissionsschutzgesetz. C.H. Beck Verlag. 2004.

Hengstschläger, Johannes: Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, in Bothe S. 165-203.

Herbst, Axel: Transparenzstudie zur aktuellen Konzeption und Tätigkeit der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht (Gewerbeaufsicht) in 16 Bundesländern. Abschlussbericht. 2004. http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2004-617-4-1.pdf (31.08.2006).

Hessisches Sozialministerium: ASCA Erhebungsinstrumentarium. 2005.http://www.sozialnetz-hessen.de/global/-show_document.asp?id=aaaaaaaaaawiaa (31.08.2006).

Hessisches Sozialministerium: Bilanz und Zukunft von ASCA. 2000a. http://www.sozialnetz-hessen.de/global/-show_document.asp?id=aaaaaaaaaahugu (31.08.2006).

Hessisches Sozialministerium: Leitfaden Arbeitsschutzmanagement. 2000b. http://www.sozialnetz.de/global/show_document.asp?id=aaaaaaaaaaiifx (31.08.2006).

Hessisches Sozialministerium: Leitfaden zur behördlichen Systemkontrolle - ASCA. 2002. http://www.sozialnetz.de/global/show_document.asp?id=aaaaaaaaaahuhi (31.08.2006).

Hill, Hermann/ Weber, Annette: Vollzugserfahrungen mit umweltrechtlichen Zulassungsverfahren in den neuen Bundesländern. Nomos Verlag. 1996.

Hoffmann-Riem, Wolfgang/ Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts. Verlag C.H. Beck. 2006.

Hoppe, Werner (Hrsg.): Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. De Gruyter Verlag. Band 56, 1997.

Institut für Arbeitsmedizin, Sicherheitstechnik und Ergonomie e.V.: Forschungsvorhaben F 1391 der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin: Ermittlung von Mängelschwerpunkten bei Produkten nach dem Gerätesicherheitsgesetz. Unveröffentlichter Zwischenbericht. Stand Juni 2000.

Intertek Research and Testing Centre: Produktsicherheit in Europa. Ein Leitfaden für Korrekturmaßnahmen einschließlich Rückrufen. 2004. http://www.bmsg.gv.at/cms/site/attachments/1/9/7/CH0366/CMS1088756981766/action_guide_de.pdf (31.08.2006).

Jarass, Hans: Bundesimmissionsschutzgesetz. C.-H. Beck Verlag. 2002.

Jarass, Hans/ Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. C.-H. Beck Verlag. 2000.

Jarren, Otfried/Weber, Rolf (Hrsg.): Selbstregulierung und Selbstorganisation. 2004. http://www.rwi.unizh.ch/zik/publikation/selbstregulierung_report.pdf (12.02.2007).

Kämmerer, Jörn Axel: Privatisierung. Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen. Mohr Verlag. 2001.

Kahl, Wolfgang: Die Staatsaufsicht. Mohr Verlag. 2000.

Kahl, Wolfgang/ Diederichsen, Lars: Integrierte Vorhabengenehmigung und Bewirtschaftungsermessen. NVwZ 2006, S. 1107-1113.

Kamiske, Gerd F. (Hrsg.): Der Weg zur Spitze. Carl Hanser Verlag. 1998.

Kirchner, Hildebert/ Butz, Cornelia: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache. De Gruyter Verlag. 2003.

Kittner, Michael,/ Pieper, Ralf: Arbeitsschutzrecht. Bund Verlag. 1999.

Kleinsorge, Peter: Geschäftsprozesse, in Masing 1999, S. 49 – 64.

Klindt, Thomas: 30 Jahre Gerätesicherheitsgesetz – Schief lagen in der Praxis. NVwZ 1999, S. 1177 – 1181.

Klindt, Thomas: Ausfüllung staatlicher Rechtsvorschriften durch Regeln der Technik, in: Die Berufsgenossenschaft 2004, Nr. 1 S. 20 – 25.

Klindt, Thomas: Das neue Geräte- und Produktsicherheitsgesetz. NJW 2004, S. 465-471.

Klindt, Thomas: Geräte- und Produktsicherheitsgesetz. C.H. Beck Verlag. 2007.

Kloepfer, Michael: Umweltrecht. C.H.Beck Verlag. 1998.

Klumpp, Dieter/Kubicek, Herbert/ Roßnagel, Alexander/Schulz, Wolfgang (Hrsg.): Medien, Ordnung und Innovation. Springer Verlag. 2006.

Koch, Hans-Joachim (Hrsg.): Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts. Nomos Verlag. 1998a.

Koch, Hans-Joachim: Anlagenüberwachung im Umweltschutz: zum Verhältnis von staatlicher Überwachung und Eigenkontrolle. Erich Schmidt Verlag. 1998b.

Koch, Hans-Joachim/ Scheuing, Dieter H./ Pache, Eckhard (Hrsg.): Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz. Werner Verlag. Stand 2004.

Kollmer, Norbert: Arbeitsstättenverordnung. C.H.Beck Verlag 2006.

Kotulla, Michael: Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen und „Förderalismusreform“, NVwZ 2007, S. 489-495.

Kron, Thomas: Postmoderne Gesellschaft als Gesellschaft? 1999. http://www.fernuni-hagen.de/SOZ/SOZ2/veroeffentl-/Kron_Postmoderne%20Gesellschaft.pdf (22.01.2007).

Krüger, H./Kaiser, J.H./Scupin, H.U. (Hrsg.): Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. De Gruyter Verlag. Band 22. 1965.

Land Brandenburg: Für eine sichere und gesunde Arbeitswelt Fachkonzept der Arbeitsschutzverwaltung des Landes Brandenburg. 2000. <http://bb.osha.de/systems/fachkon.pdf> (31.08.2006).

Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (Hrsg.): Arbeitsschutzmanagementsysteme. Spezifikation zur freiwilligen Einführung, Anwendung und Weiterentwicklung von Arbeitsschutzmanagementsystemen (AMS). 2006. http://-lasi.osha.de/docs/lv21_03_06.pdf (31.08.2006).

Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (Hrsg.) : Handlungsanleitung für die Ausführung der Marktüberwachung in Deutschland. 2004. http://lasi.osha.de/-docs/lv36Handlungsanleitg_Marktueberwachg.pdf (31.08.2006).

Länderausschuss für Immissionsschutz: Richtlinie für die Bekanntgabe von Sachverständigen nach § 29a Abs. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung des LAI – Beschlusses der 105.Sitzung vom 30.03. bis 02.04.2003. 2003b. <http://www.lai-immissionsschutz.de/veroeff/-sachverstaendigen.pdf> (31.08.2006).

Länderausschuss für Immissionsschutz: Richtlinie für die Bekanntgabe von Sachverständigen Stellen im Bereich des Immissionsschutzes in der Fassung des LAI – Beschlusses der 106.Sitzung vom 30.09. bis 02.10.2003 in Hamburg. 2003a. http://www.lai-immissionsschutz.de/veroeff/-Bekanntgabe-RL%20_10_2003_.pdf (31.08.2006).

Lang, Karl-Heinz: Ermittlung von Schwerpunkten der Marktaufsicht auf der Basis von Warenströmen und Gefährdungspotentialen. Vortrag auf der 2. Europäischen Konferenz „Sichere Produkte durch Marktüberwachung“ in FASI (Hrsg.).

Lang, Karl-Heinz/ Vorath, Bernd-Jürgen: Ermittlung von Mängelschwerpunkten bei Produkten nach dem Gerätesicherheitsgesetz. Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. 2002.

Lang, Karl-Heinz/Gebhardt, Hansjürgen, Adomeit, Christiane/ Windberg, Hans-Jörg: Ergebnisse der Marktüberwachung im Regelungsbereich des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes. Technische Überwachung 2006 Nr. 1/2 S. 47- 51.

Lang, Karl-Heinz/Gebhardt, Hansjürgen, Adomeit, Christiane/ Windberg, Hans-Jörg: Ergebnisse der Marktüberwachung im Regelungsbereich des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes. Technische Überwachung 2006 Nr. 3 S. 47-52.

Lang, Karl-Heinz/Gebhardt, Hansjürgen/Vorath, Bernd-Jürgen: Marktvolumen einzelner Produktgruppen und ihre Gefährdungspotenziale in Deutschland. Wirtschaftsverlag NW. 2005.

Lawson, Richard: Market surveillance in the UK. Vortrag auf der 2. Europäischen Konferenz „Sichere Produkte durch Marktüberwachung“ in FASI (Hrsg.).

Lewin, Kurt: Field Theory and Learning, in Lewin 1951, S. 155 – 169.

Lewin, Kurt: Field theory in social science. Tavistock publishing company. 1951.

Lompe, Klaus: Neokorporatismus als Konfliktlösungsstrategie - ein sozialdemokratisches Politikmuster? In Rebe/Lompe/von Thadden 1984, S. 139-166.

Lockwood, David: Soziale Integration und Systemintegration, in Zapf 1971, S. 124-140.

Ludwig, Frank: Privatisierung staatlicher Aufgaben im Umweltschutz: eine Untersuchung am Beispiel des anlagenbezogenen Umweltschutzes nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz. Duncker und Humblot 1998.

Lübbe-Wolff, Gertrude: Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung. NuR 1993, 217-229.

Lübbe-Wolff, Gertrude: Der Vollzug des europäischen Umweltrechts. Erich Schmidt Verlag. 1996a.

Lübbe-Wolff, Gertrude: Modernisierung des Umweltordnungsrechts: Vollziehbarkeit - Deregulierung - Effizienz. Economica Verlag. 1996b.

Lübbe-Wolff, Gertrude: Anlagenüberwachung im Zeichen des Öko-Audits. Verfassungsrechtliche Grenzen einer funktionellen Privatisierung, in Koch 1998a, S. 211-237.

Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.): Ist das Umweltrecht zu technikorientiert? 2000. http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle-/Luebbe-Wolff/Veroeffentlichungen_Vortraege-/technik.pdf (31.08.2006).

Lübbe-Wolff, Gertrude/ Steenken, Annette: Privatisierung umweltbehördlicher Aufgaben, ZfU 1993, S. 263-268.

Ludwig, Frank: Privatisierung staatlicher Aufgaben im Umweltschutz. Duncker & Humblot. 1998.

Luhmann, Niklas: Knappheit, Geld und die bürgerliche Gesellschaft, in Jahrbuch für Sozialwissenschaften 1972, S. 186-210.

Luhmann, Niklas: Soziale Systeme. Suhrkamp Verlag. 1984.

Luhmann, Niklas: Organisation und Entscheidung. Westdeutscher Verlag. 2000.

W. Maaskant / R.J.W. Hoeve / A.L.M. Rutten / J.G. Ruhaak (Hrsg.): IMPEL Reference Book for environmental Inspection. 1999. <http://ec.europa.eu/environment/impel/pdf/refbook.pdf> (27.03.2007).

Masing, Johannes: Die US-amerikanische Tradition der Regulated Industries und die Herausbildung eines europäischen Regulierungsverwaltungsrechts. AöR 2003, S. 558 – 607.

Masing, Johannes: Stand und Entwicklungstendenzen eines Regulierungsverwaltungsrechts, in Bauer 2002, S. 161-187.

Masing, Walter (Hrsg.): Handbuch Qualitätsmanagement. Carl Hanser Verlag. 1999.

Maunz, Theodor/ Dürig, Günter: Kommentar zum Grundgesetz. Verlag C.H. Beck. Stand 2006.

Maurer, Hartmut: Staatsrecht I. Verlag C.H. Beck. 2005.

Mayntz, Renate/ Bohne, Eberhard/ Hesse, Beate/ Hucke, Jochen/ Müller, Axel: Umweltgutachten: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. BT Drs. 8/1938.1978.

Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen: initiativ in NRW. Wandel gestalten – gesünder arbeiten. Konzept für einen zukunftsorientierten Arbeitsschutz in NRW. 2001. <http://www.arbeitsschutz.nrw.de/bp/systems/strategie/download/-konzeptnrw.pdf> (31.08.2006).

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg: Arbeitsschutz. Jahresbericht 2002. 2003. http://bb.osha.de/docs/JB_2002_gesamt.pdf (31.08.-2006).

Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales des Saarland: Jahresbericht Arbeits- und Immissionsschutz 2002. 2004. http://sl.osha.de/publications/JB_02.pdf (31.08.-2006).

Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment: Compliance Strategy of the Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. 2004. <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=4204> (31.08.2006).

Moormann, Franz-Josef: Anlagenüberwachung im Zeichen des Öko-Audits. Vollzugspraktische Grenzen einer funktionellen Privatisierung, in Koch 1998a.

Mösbauer, Heinz: Staatsaufsicht über die Wirtschaft. Carl Heymanns Verlag. 1990.

Nahamowitz, Peter: Reflexives Recht: Das unmögliche Ideal eines postinterventionistischen Steuerungskonzepts, ZfRSoz 1985, S. 29-44.

Nahamowitz, Peter: Markt versus Staat: Theoriegeschichtliche Entwicklungen und aktuelle Trends, in Voigt 1993, S. 231-263.

Naujoks, Henrik: Konzernmanagement durch Kontextsteuerung – die Relevanz eines gesellschaftstheoretischen Steuerungskonzeptes für betriebswirtschaftliche Anwendungen, in Schreyögg/Conrad 1994. S. 105-141

Neuberger, Oswald: Führen und Führen lassen. Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft. 2002.

Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales: Verfahrensanweisung: Bewertung und Erhalt der Qualifikation von GMP-Inspektoren. Unveröffentlicht. 2001.

Niedersächsisches Umweltministerium: Dienstanweisung für die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter in Niedersachsen. Niedersächsisches Ministerialblatt 2005, S. 1.

Nielsen, Gudmund (Hrsg.): Management Reference Book for Environmental Inspectorates. 2003. http://ec.europa.eu/comm/environment/impel/pdf/managment_reference_book.pdf (31.08.2006).

Paetow, Kai/ Schmitt, Marco: Komplexitätsmanagement durch systemische Selbstskalierung. 2002.www.tu-harburg.de/tbg/Deutsch/RR9.pdf (25.04.2007).

Palandt: Bürgerliches Gesetzbuch. Verlag C.H. Beck. 2005.

Rebe, Bernd/ Lompe, Klaus/ v. Thadden, Rudolf (Hrsg.): Idee und Pragmatik in der politischen Entscheidung. Dietz Verlag. 1984.

Reimer, Franz: Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/-Voßkuhle (Hrsg.) 2006, S. 533-621.

Reinhardt, Michael: Die Überwachung durch Private im Umwelt- und Technikrecht, in AöR 1993, S. 617-663.

Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.): Integrierter und betrieblicher Umweltschutz. Carl Heymanns Verlag. 1996.

Roßnagel, Alexander: Europäische Techniknormen im Lichte des Gemeinschaftsrechts. DVBl 1996, S. 1181-1189.

Roßnagel, Alexander: Der Bürger im umweltrechtlichen Anlagenzulassungsverfahren, in Dolde 2001, S. 997 – 1016.

Roßnagel, Alexander: Konzepte der Selbstregulierung, in Roßnagel 2003, S. 387-436.

Roßnagel, Alexander: Handbuch Datenschutzrecht. Verlag C.-H. Beck. 2003.

Roßnagel, Alexander (Hrsg.): Selbstregulierung im Datenschutz, in Klumpp/Kubicek/Rossnagel/Schulz 2006, S. 299-306.

Roth, Karin/Deissler, Klaus-G.: Postmoderne Stimmen im Dialog. Über sozialen Konstruktivismus, Sozialen Konstruktivismus und Antipsychiatrie, Zeitschrift für systemische Therapie 2001, S. 211-238.

Rüthers, Bernd: Methodenrealismus in Jurisprudenz und Justiz. JZ 2006, S. 53-60.

Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz. Verlag C.H. Beck. 2002.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.): Umweltgutachten: Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung. BT Drs. 12/6995, 1994.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.): Umweltgutachten: Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. BT Drs. 15/3600. 2004.

Sachverständigenrat für Umweltfragen: Der Umweltschutz in der Förderalismusreform. 2006. http://www.umweltrat.de/03-stellung/downlo03/stellung/Stellung_Foederalismusreform_-Feb2006.pdf (22.05.2007)

Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltverwaltungen unter Reformdruck: Herausforderungen, Strategien, Perspektiven.2007.<http://www.umweltrat.de/frame02.htm> (05.03.2007).

Saipa, Axel: Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG). Kommunal- und Schulverlag. Loseblattkommentar Stand 2004.

Scherzberg, Arno: Der private Gutachter im Umweltschutz, NVwZ 2006, S. 377-395.

Schlink, Bernhard: Abschied von der Dogmatik. Verfassungsrechtsprechung und Verfassungsrechtswissenschaft im Wandel, in JZ 2007, S. 157-162.

Schlude, Isabel/ Zeitfang, Klaus: Untersuchung von Geräteunfällen in Heim und Freizeit. Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin Nr. S. 51. 1998.

Schmidt-Aßmann, Eberhardt: Regulierte Selbstregulierung als Element verwaltungsrechtlicher Systembildung, in Berg und andere S. 253-271.

Schmidt-Preuß, Matthias: Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, in Hoppe 1997, S. 160-228.

Schmitz, Christof/ Heitger, Barbara/ Gester, Peter W. : Managerie. 4. Jahrbuch. Carl-Auer-Systeme. 1997.

Schreyögg, Georg /Conrad, Peter (Hrsg.): Managementforschung 4. Gabler Verlag. 1994.

Schulz, Wolfgang: Was leisten Selbst- und Co-Regulierung, in Klump/Kubicek/Rossnagel/Schulz. 2006, S.169-183.

Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten: Regulierte Selbstregulierung als Form des modernen Regierens. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 10. Verlag Hans-Bredow Institut. 2002.<http://www.hans-bredow-institut.de/publikationen/apapiere/10Selbstregulierungneu.PDF> (23.05.2007).

Schulz von Thun, Friedemann: Miteinander reden 1 - Störungen und Klärungen. Rowohlt Taschenbuchverlag. 1981.

Schulze-Fielitz, Helmuth: Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung, in Hoffmann-Riem/ Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.). 2006, S. 761-838.

Schulze-Fielitz, Hartmut (Hrsg.): Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. De Gruyter Verlag. Band 63. 2003.

Schuppert, Gunnar Folke: Staatsaufsicht im Wandel, DÖV 1998, S. 831-838.

Schuppert, Gunnar Folke: Zur notwendigen Neubestimmung der Staatsaufsicht im Verantwortungsteilendem Verwaltungsstaat, in Schuppert 1999, S. 299-329.

Schuppert, Gunnar Folke: Jenseits von Privatisierung und schlankem Staat. Nomos Verlag. 1999.

Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Das Konzept der regulierten Selbstregulierung als Bestandteil einer als Regelungswissenschaft verstandenen Rechtswissenschaft, in Berg und andere 2001, S. 201-252.

Seghezzi, Hans Dieter: Konzepte – Modelle – Systeme, in Masing 1999, S. 103 – 126.

Sendler, Horst: Selbstregulierung im Konzept des Umweltgesetzbuches. UPR 1997, S. 381-387.

Simon, Fritz B.: Die Organisation der Selbstorganisation. Thesen zum systemischen Management, in Schmitz/Heitger/-Gester 1997, S. 112-128.

Simons, Rolf: Staatliche Gewerbeaufsicht und gewerbliche Berufsgenossenschaften. Verlag Haag + Herchen. 1984.

Sodan, Helge/ Ziekow, Jan: Verwaltungsgerichtsordnung. Nomos Verlag. 2005.

Spencer-Brown, George: Laws of form. Gesetze der Form. Übersetzung Thomas Wolf. Bohmeier Verlag 1997.

Steffani, Winfried: Pluralistische Demokratie. Leske Verlag & Budrich GmbH. 1980.

Steiff, Jakob: Rechtsfindung im Umweltrecht. Nomos Verlag. 2006.

Stein, Ekkehart: Die Wirtschaftsaufsicht. J.C.B. Mohr Verlag. 1967.

Steinberg, Rudolf / Hermann de Miquel, Helga/ Scharioth, Joachim/ Fertsch, Barbara/ Mangold, Sandra: Genehmigungsverfahren für gewerbliche Investitionsvorhaben in Deutschland und ausgewählten Ländern Europas. Nomos Verlag. 1995.

Steinkellner, Peter: Systemische Intervention in der Mitarbeiterführung. Carl-Auer Verlag. 2005.

Stelkens, Paul/ Bonk, Joachim/ Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz. Verlag C.H. Beck. 2001.

Stoll, Peter-Tobias: Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft. J.C.B. Mohr Verlag. 2003.

Teubner, Gunther: Strukturwandel des modernen Rechts: Recht in der Gesellschaft, Rechtsfunktion, Rechtsmethode. Undatiert. http://www.jura.uni-frankfurt.de/ifawz1/teubner/dokumente/Einf_hrung_in_RechtstheorieLLM.pdf (25.05.2007).

Teubner, Gunther: Reflexives Recht. Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive, in Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 68, 1982, S.13-59. http://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/-volltexte/2005/1604/pdf/Reflexives_Recht.-pdf (31.08.2006).

Teubner, Gunther: Dreiers Luhmann, in Alexy 2005, S. 199-211.

Teubner, Gunther/ Willke, Helmut: Kontextsteuerung und Autonomie: Gesellschaftliche Steuerung durch reflexives Recht, in: ZfRSoz 1984, S. 4-35.

Triepel, Heinrich: Die Reichsaufsicht. Springer Verlag. 1917.

Ukrow, Jörg: Die Selbstkontrolle im Medienbereich und Europäischen Gemeinschaftsrecht, in Ukrow (Hrsg.) 2000, S. 1-139

Ukrow, Jörg: Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa. Verlag Jehle-Rehm. 2000.

Umweltgutachterausschuss: Verwaltungserleichterungen in Deutschland. Stand März 2006. http://emas.de/images/uploads/Image/Verwaltungserleichterungen_Stand_060310.-pdf (31.08.2006).

Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat. Nomos Verlag. 1993.

Voßkuhle, Andreas: Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, in Schulze-Fielitz 2003, S. 266-328.

Voßkuhle, Andreas: Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in Hoffmann-Riem/ Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.). 2006, S. 1-61.

Wahl, Rainer/Appel, Ivo (Hrsg.): Prävention und Vorsorge. Economica Verlag 1995.

Wahl, Rainer/Hermes, Georg/Sachs, Karsten: Genehmigung zwischen Bestandsschutz und Flexibilität, in Wahl/Appel 1995, S. 217 – 261.

Wahl, Rainer: Das deutsche Genehmigungs- und Umweltrecht unter Anpassungsdruck, in Dolde 2001, S. 237-265.

Wahl, Rainer: Neues Verfahrensrecht für Planfeststellung und Anlagengenehmigung - Vereinheitlichung des Verwaltungsvorgangens oder bereichsspezifische Sonderordnung ? in Blümel/Pitschas 1994, S. 83-120.

Willke, Helmut: Systemtheorie I: Grundlagen. Lucius & Lucius. 2006.

Willke, Helmut: Systemtheorie II: Interventionstheorie. Lucius & Lucius. 2005.

Willke, Helmut: Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Lucius & Lucius. 2001.

Willnow, Andreas: Öko-Audit als ein Instrument der ökologieorientierten Unternehmensführung. 2003. <http://archiv.tu-chemnitz.de/pub/2004/0017/-data/> (31.08.2006).

Wilmes, Dirk/ Radtke, Philipp: Das Modell für Business Excellence durch TQM, in Kamiske 1998, S. 13 – 24.

Wißmann, Hinnerk: Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation, in Hoffmann-Riem/ Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.). 2006, S. 943-994.

Zapf, Wolfgang: Theorien sozialen Wandels. Kiepenheuer & Witsch. 1971.

Ziekow, Jan/ Windorfer, Alexander/ Oertel, Martin-Peter: Evaluation von Regelungen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren – Ein Ansatz zur Schließung einer Forschungslücke, in DVBl 2006, S. 1469-1477.

Ziekow, Jan: Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, in NVwZ 2007, S. 259-267.

Zillessen, Horst: Umweltmediation, in Haft/Schlieffen 2002, S. 1169-1197.

Zoike, Erika: Heim und Freizeitunfälle aus Sicht der Krankenversicherer, in: Gerätesicherheit in Heim und Freizeit. Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Sonderschrift S. 50.1998, S. 91-100.

Lebenslauf

JÖRG WINDMANN

c/o

Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Hannover

Am Listholze 74, 30177 Hannover

Telefon 0511 9096 142

Fax 0511 9096 17 142

E-Mail joerg.windmann@gaa-h.niedersachsen.de

geboren am Familie

18. März 1958.

Verheiratet, Zwei Töchter.

Beruf

1999- heute

Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Hannover

Abteilungsleiter Justizariat – Fahrpersonalrecht (ab 2005)

Abteilungsleiter Zentrale Unterstützungsstelle Arbeitsmedizin – Strahlenschutz – Technischer Verbraucherschutz – Gesundheitlicher Verbraucherschutz (mit der Wahrung der Geschäfte beauftragt in 2005).

stellvertretender Amtsleiter, Abteilungsleiter Handel und Verbraucherschutz (1999 - 2004).

1997 - 1999

Niedersächsisches Umweltministerium

Referent in der Abteilung Immissionsschutz, Kreislaufwirtschaft und Abfall.

1996

Bezirksregierung Hannover

Dezernent im Dezernat Soziales, Flüchtlinge, Frauenförderung.

1992 - 1995

Niedersächsisches Umweltministerium

Referent in den Abteilungen Kernenergienutzung & Strahlenschutz, Immissionsschutz sowie Abfallvermeidung, Abfallwirtschaft und Altlasten.

1990 - 1992

Ingenieur Consult Haas & Partner GmbH

Justiziar.

Studium

Seit 2002

Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover

Fachbereich Arbeitswissenschaften – nebenberufliches Weiterbildungsstudium: Schwerpunkte: Managementstrategien und Arbeitsorganisation - Wandel und Entwicklung von Organisationen.

1990

Ass. Jur. – Universität Hannover

Fachbereich Rechtswissenschaften – Vertiefungsrichtung Öffentliches Recht.

1982

Dipl.-Ing – Gesamthochschule Universität Kassel

Fachbereich Bauingenieurwesen – Vertiefungsrichtung Konstruktions- und Fertigungstechnik.

