

Dr. Gerrit Manssen, Regensburg

Die Betreiberverantwortung nach § 52a BImSchG

I. Einleitung

Durch das Dritte Gesetz zur Änderung des BImSchG vom 11. 05. 1990¹⁾ wurde § 52a in das BImSchG eingeführt. Die Vorschrift verfolgt in beiden Absätzen vor allem das Ziel, durch größere Transparenz der Betriebsorganisation eine Intensivierung der Überwachung von genehmigungspflichtigen Anlagen nach dem BImSchG zu ermöglichen²⁾. Als mögliches weiteres Anliegen des Gesetzes wird genannt, den Betrieben einen Anstoß zur Reflexion zu geben und so eine Art Selbstbesinnung über die Einhaltung der Betreiberpflichten und die Verbesserung ihrer Überwachung herbeizuführen³⁾.

Mehr als zwei Jahre seit Inkrafttreten der Bestimmung geben Anlaß zu einer kritischen Bestandsaufnahme. In der innerbetrieblichen Organisation von Betreiberunternehmen sind zwar durchaus Veränderungen im Zuge der Umsetzung dieser Vorschrift festzustellen. Es sind jedoch Zweifel angebracht, ob auch die mit der Vorschrift angestrebte verbesserte Überwachung entscheidend gefördert wird. Jedenfalls scheint § 52a BImSchG bisher in der behördlichen Überwachungspraxis kaum Bedeutung erlangt zu haben⁴⁾. Die wissenschaftliche Literatur beschäftigt sich mit der Vorschrift auch eher beiläufig und wohl hauptsächlich der Vollständigkeit halber⁵⁾.

II. Die Anzeige zur Geschäftsführungsbefugnis nach § 52a Abs. 1 BImSchG

1. Die Betreiberverantwortlichkeit im BImSchG

§ 52a Abs. 1 BImSchG enthält die Verpflichtung, dann, wenn bei einer Kapitalgesellschaft das vertretungsberechtigte Organ aus mehreren Mitgliedern besteht oder bei einer Personengesellschaft mehrere vertretungsberechtigte Gesellschafter vorhanden sind, der zuständigen Behörde anzuzeigen, wer von ihnen die Pflichten des Betreibers der genehmigungsbedürftigen Anlage wahrnimmt⁶⁾. Der Behörde soll bekanntgegeben werden, welche natürliche Person nach der unternehmensinternen Geschäftsverteilung auf oberster Leitungsebene

für die Erfüllung der immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten zuständig ist⁷⁾.

Wenn auch das grundsätzliche Regelungsanliegen der Vorschrift unstrittig ist, so ist es doch gesetzestechnisch unvollkommen und mißverständlich formuliert. So schweigt § 52a Abs. 1 BImSchG darüber, wer zur Erstattung der Anzeige verpflichtet ist. Pflichtenadressat des BImSchG ist in der Regel der „Betreiber“⁸⁾. Wer „Betreiber“ ist, sagt das BImSchG — anders als § 3 Nr. 9 GenTG für den Bereich dieses Gesetzes — zwar ebenfalls nicht. Hierüber besteht aber im Grundsatz Einigkeit. Betreiber ist, wer die Verfügungsgewalt über den Betrieb der Anlage hat, nach außen als der Verantwortliche auftritt und wen deshalb die Verantwortlichkeit hierfür trifft, also in der Regel der Unternehmer, der mit Hilfe der Anlage seine wirtschaftlichen Zwecke verfolgt⁹⁾. Kurz, tautologisch und gerade deshalb richtig: Betreiber ist, wer die Anlage betreibt¹⁰⁾.

§ 52a Abs. 1 BImSchG verlangt also vom Betreiber einer Anlage, der zuständigen Behörde anzuzeigen, wer die Pflichten des „Betreibers“ „wahrnimmt“. Eine solche Verpflichtung könnte darauf beruhen, daß der Betreiber einer Anlage selbst nicht in der Lage ist, Betreiberpflichten wahrzunehmen, und somit auf die auch im Verwaltungsrechtsverhältnis zu treffende Unterschei-

1) BGBl I, S. 870; das Gesetz trat am 01. 09. 1990 in Kraft.

2) *Fluck/Laubinger*, in: *Ule/Laubinger*, BImSchG, § 52a B 1 (Stand: Juni 1991); *Rebenitsch*, NVwZ 1992, 310 (314).

3) So *Dienes*, NWVB 1990, 404 (408).

4) Soweit ersichtlich gibt es bisher keine veröffentlichte Rechtsprechung zu § 52a BImSchG.

5) Viele Äußerungen beschränken sich auf eine Wiedergabe von Äußerungen in den Gesetzesentwurfsbegründungen, siehe etwa *Feldhaus*, BImSchG, § 52a (Stand: August 1990).

6) Siehe auch die Parallel- und Modellvorschrift § 29 Abs. 1 S. 2 StrahlenschutzVO.

7) Vgl. *Fluck/Laubinger* (o. Fn. 2), § 52a C 18 (Stand: Juni 1991).

8) So auch für § 52a Abs. 1 BImSchG *Fluck/Laubinger* (o. Fn. 2), § 52a C 26.

9) Vgl. etwa *Hansmann*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, § 20, Rdnr. 58 (Stand: Februar 1988); *Hirsch/Schmidt-Didzuhn*, GenTG (1991), § 3 Rdnr. 56; *Ule/Laubinger* (o. Fn. 2), § 20 E 4 (Stand: September 1987).

10) Diese Tautologie ist deshalb erlaubt, weil auch § 3 Nr. 9 GenTG sie enthält.

zung zwischen Beteiligtenfähigkeit als der Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein (§ 11 VwVfG), und Handlungsfähigkeit als der Fähigkeit, wirksam Verfahrenshandlungen vorzunehmen (§ 12 VwVfG), Bezug nehmen. Juristische Personen oder Personengesellschaften als Anlagenbetreiber sind beteiligtenfähig (§ 11 Nr. 1 2. Var. und Nr. 2 VwVfG), handlungsfähig jedoch nur durch gesetzliche Vertreter oder besonders Beauftragte (§ 12 Nr. 3 VwVfG). Die Betreiberpflichten, die das BImSchG enthält, knüpfen jedoch nicht an die Handlungsfähigkeit, sondern an die Beteiligtenfähigkeit an. Die Unternehmen, welche Anlagen betreiben, nicht nur ihre Organe und Vertreter, sind verpflichtet, etwa die Anforderungen des BImSchG einzuhalten. Selbst bei § 20 Abs. 3 BImSchG ergehen Anordnungen wegen Unzuverlässigkeit primär gegen den Betreiber, nicht gegen das unzuverlässige Organ oder den unzuverlässigen Betriebsleiter¹¹). Die Betreiberverantwortlichkeit nach dem BImSchG ist also träger-, nicht personenbezogen. Die Betreiberpflichten muß der Betreiber erfüllen. Wahrgenommen werden müssen sie von allen, deren Handlungen und Unterlassungen dem betreibenden Unternehmen zugerechnet werden. Die Anzeige eines einzelnen Wahrnehmungsverantwortlichen ist insoweit sinnlos und entspricht nicht dem Konzept, das dem BImSchG ansonsten zugrundeliegt.

2. Gesellschaftsrechtliche Unklarheiten in § 52a Abs. 1 BImSchG

Sieht man von der nicht geglückten Formulierung der „Wahrnehmung der Betreiberpflichten“ ab, verpflichtet die Vorschrift zur Benennung der natürlichen Person, die unternehmensintern auf Organebene für die Erfüllung der immissionsschutzrechtlichen Pflichten zuständig ist. Dem Gesetzgeber ist hierbei ein weiteres Mißgeschick unterlaufen. Er verknüpft die Verpflichtung im Hinblick auf Personengesellschaften an die Existenz mehrerer vertretungsberechtigter Gesellschafter. Entscheidend für den Einblick in die interne Unternehmensorganisation ist jedoch bei OHG und KG nicht die ohnehin aus dem Handelsregister zu entnehmende Vertretungsbefugnis (§ 125 Abs. 1 und Abs. 4, § 161 Abs. 2 HGB), sondern die Geschäftsführungsbefugnis (§ 114 HGB). Ist bei einer OHG oder KG nur ein Gesellschafter vertretungs-, jedoch mehrere geschäftsführungsbefugt, besteht danach keine Anzeigepflicht. Anzuzeigen ist hingegen, wenn im Außenverhältnis zwar mehrere vertretungsbefugt, intern jedoch nur einer für die Geschäftsführung zuständig ist. Letzterer Fall ist durchaus sinnvoll, denn die Konzentration der Geschäftsführungsbefugnis ist nach außen hin nicht ohne weiteres erkennbar. Im ersteren Fall würde es aber der Zwecksetzung der Vorschrift entsprechen, trotzdem eine Anzeigepflicht anzunehmen. Interpretatorisch erreichen läßt sich dieses Ergebnis allerdings kaum. Der Wortlaut der Bestimmung ist unrettbar eindeutig.

3. Weitere rechtspolitische Kritik des § 52a Abs. 1 BImSchG

§ 52a Abs. 1 BImSchG verlangt keine Konzentration der Verantwortlichkeit für Fragen des Immissionsschutzes auf ein Vorstandsmitglied, einen Geschäftsführer oder geschäftsführenden Gesellschafter. Die Vorschrift geht von einer Verpflichtung zu einer sachgemäßen

Organisation aus, begründet eine solche jedoch nicht¹²). Es handelt sich um eine reine Transparenzbestimmung¹³). Insofern geht sie jedoch nicht weit genug. Das erweist ein Blick auf § 20 Abs. 3 BImSchG. Hat die Behörde ein Interesse an der namentlichen Nennung Verantwortlicher, läge es nahe, dies auf alle diejenigen zu erstrecken, die maßgeblichen Einfluß auf den Betrieb von Anlagen haben, wie etwa auch die Betriebsleiter. Auch sie sind Ansprechpartner der Behörde, ihre Unzuverlässigkeit ist unter Umständen Anlaß für eine Untersagung nach § 20 Abs. 3 BImSchG. Der Kreis der anzuzeigenden Personen ist deshalb eigentlich zu eng. Dieses Informationsbedürfnis befriedigen die Betreiber allerdings in der Regel durch die Übermittlung entsprechender Organisationspläne im Rahmen von § 52a Abs. 2 BImSchG, wozu sie bei richtiger Interpretation dieser Vorschrift auch verpflichtet sind¹⁴).

Ein weiterer Kritikpunkt gegen die Formulierung des § 52a Abs. 1 S. 1 BImSchG liegt darin, daß von der Erfüllung von Pflichten, die dem Betreiber aus „allgemeinen Verwaltungsvorschriften“ obliegen, die Rede ist. Das ist irreführend¹⁵). Allgemeine Verwaltungsvorschriften sind aus rechtsstaatlichen Gründen im Staat-Bürger-Verhältnis nicht pflichtenbegründend¹⁶). Soweit die allgemeinen Verwaltungsvorschriften die gesetzlichen Verpflichtungen konkretisieren, sind diese es, die die Betreiber auch zur Einhaltung von Verwaltungsvorschriften verpflichten.

Unumschränkt positiv zu beurteilen ist bei § 52a Abs. 1 BImSchG jedenfalls § 52a Abs. 1 S. 2 BImSchG. Es handelt sich zwar nur um eine Klarstellung. Sie vermeidet es aber, daß die Unsicherheiten, die § 52a Abs. 1 S. 1 BImSchG in das System der Betreiberverantwortung zu bringen geeignet sein könnte, sich in andere Gebiete ausweiten, etwa bei der grundsätzlichen strafrechtlichen Verantwortung der Organmitglieder¹⁷). Auf der Haben-seite kann § 52a Abs. 1 BImSchG weiterhin für sich verbuchen, daß die Pflicht zu einer sachgemäßen Organisation der Leitungsebene durch diese Vorschrift — auch wenn sie bei streng juristischer Betrachtung reinen Transparenzcharakter hat — eher verdeutlicht wird, als mit der allgemeinen Verpflichtung des § 5 Abs. 1 BImSchG. Die Einführung des § 52a in das BImSchG bot in der betrieblichen Praxis vielfach den Anlaß zur entsprechenden Umorganisation der Geschäftsverteilung im Sinne der Konzentration der Verantwortlichkeit für Fragen des Immissionsschutzes auf ein Organmitglied. Diese verstärkte unternehmensinterne Institutionalisierung der Aufgabe des Immissions- und Umweltschutzes entspricht dem Anliegen, das die 3. Novelle

11) *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer (o. Fn. 9), § 20 Rdnr. 69; *Ule/Laubinger* (o. Fn. 9); § 20 E 13; daß in der Literatur die Auffassung vertreten wird, die Verfügung könne auch dem Betreiber bekanntgegeben werden (*Ule/Laubinger*, a.a.O.), ändert nichts daran, daß zunächst und vor allem der Betreiber Adressat der Verfügung ist.

12) *Fluck/Laubinger* (o. Fn. 2), B 4 und C 20; *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer (o. Fn. 9), Rdnr. 5; *Rebentisch*, NVwZ 1991, 310 (314). Die ursprüngliche Idee des Bundesrates, die Funktion eines „Umweltbevollmächtigten“ zu schaffen und damit die Betreiber zur Bestellung eines solchen auch zu verpflichten, konnte sich nicht durchsetzen, siehe BT-Drucks. 11/4909 S. 37 und S. 46.

13) *Büge*, DB 1990, 2408 (2409).

14) Siehe dazu die weiteren Ausführungen unter III 2.

15) *Milder* das Urteil von *Fluck/Laubinger* (o. Fn. 2), § 52a C 18: „bemerkenswert“.

16) Siehe *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer (o. Fn. 9), § 52a Rdnr. 5.

17) Siehe dazu die Lederspray-Entscheidung, BGH, Urt. v. 06. 07. 1990, NJW 1990, 2560 (2564).

(auch) verfolgen wollte. Zudem wird das Bewußtsein der benannten Person für die Bedeutung des Immissions-schutzes durch die Benennung zweifellos geschärft.

III. Mitteilungspflichten nach § 52a Abs. 2 BImSchG

1. Verpflichtungsadressat

Das BImSchG verpflichtet zur Erfüllung gestellter Anforderungen im Grundsatz den Betreiber. Auch § 52a Abs. 1 BImSchG macht hiervon keine Ausnahme. Erst § 52a Abs. 2 BImSchG scheint vom Grundsatz der Trägerverantwortlichkeit partiell abzuweichen. Die Mitteilungspflicht betrifft den Betreiber der genehmigungsbedürftigen Anlage¹⁸⁾ oder die nach Abs. 1 S. 1 anzuzeigende Person¹⁹⁾. Diese Verpflichtung ist allerdings zumindest eine alternative. Es besteht kein Grund zu der Annahme, daß dann, wenn eine Anzeigepflicht nach § 52a Abs. 1 BImSchG besteht, nur die anzuzeigende Person nach § 52a Abs. 2 BImSchG verpflichtet ist. Das Unternehmen wird seiner Verpflichtung durch die Anzeige nicht entoben. Soweit eine Anzeige erfolgt ist, ist aber — nimmt man das Gesetz so, wie es formuliert ist — auch der Anzuzeigende Pflichtenadressat mit allen hieraus resultierenden verwaltungsrechtlichen Folgen. Gegen ihn könnte ein Verwaltungsakt auf Erfüllung der Mitteilungspflicht ergehen²⁰⁾ und gegebenenfalls im Wege des Verwaltungszwanges durchgesetzt werden.

Zweifeln muß man jedoch, ob eine solche persönliche Inpflichtnahme und damit eine Durchbrechung des dem BImSchG zugrundeliegenden Prinzips der Trägerverantwortlichkeit wirklich gewollt ist. Die Gesetzesbegründung gibt keinen Hinweis auf einen solchen doch recht weitgehenden Systembruch. Vielmehr vermittelt das Gesetz den Eindruck, als wenn die Inpflichtnahme des Anzuzeigenden in § 52a Abs. 2 BImSchG quasi Appendix zur gesetzestechnisch mißglückten Regelung des § 52a Abs. 1 S. 1 BImSchG ist und deshalb auf der dort festgestellten ungenügenden Reflexion über das System der Betreiberverantwortlichkeit im BImSchG beruht²¹⁾. Mangels eines entsprechenden eindeutigen Hinweises wird man deshalb daran festhalten können, daß auch bei § 52a Abs. 2 BImSchG nur das Unternehmen verpflichtet ist.

2. Der Inhalt der Verpflichtung

§ 52a Abs. 2 BImSchG betrifft Maßnahmen zur Verhaltenskontrolle, nicht die Beschaffenheit oder technische Betriebsweise der Anlage²²⁾. Gleichwohl läßt sich abschließend nicht umschreiben, welchen Inhalt eine Mitteilung nach § 52a Abs. 2 BImSchG haben muß. Mitteilungspflichten, die auch den Bereich der Verhaltenskontrolle betreffen können, enthält das BImSchG auch in verschiedenen anderen Zusammenhängen, vor und nach Erteilung der Genehmigung. Erwähnt sei die Einreichung der Genehmigungsunterlagen nach §§ 10, 16 BImSchG oder die Sicherheitsanalyse nach § 7 der 12. BImSchV²³⁾. § 52a Abs. 2 BImSchG hat deshalb zunächst nicht mehr als eine Auffangfunktion. Mitzuteilen ist nur das, was nicht bereits nach anderen Vorschriften bekanntzugeben ist²⁴⁾.

Grundtatbestände für die von § 52a Abs. 2 BImSchG gemeinten Pflichten sind § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG. Dem Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen dient unterhalb der Gefahrenschwelle, an die § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG anknüpft, auch § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG²⁵⁾. § 52a Abs. 2 BImSchG enthält deshalb mangels einer ausdrücklichen Inbezugnahme keine Beschränkung auf die Pflichten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG²⁶⁾, zumal es Schwierigkeiten bereiten dürfte, betriebliche Maßnahmen zur Vermeidung von Emissionen dem einen oder dem anderen Bereich zuzuordnen. Emissionsbegrenzung dient meist gleichzeitig dem Immissionsschutz. Für § 52a Abs. 2 BImSchG nicht pflichtenbegründend sind hingegen die Pflichten nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 sowie Abs. 3 BImSchG²⁷⁾. Noch an eine weitere Einschränkung ist zu denken. Nach der gesetzlichen Formulierung ist nicht ganz zweifelsfrei, ob § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG — wie in der Literatur einhellig vertreten²⁸⁾ — selbst pflichtenbegründend sind, oder nur den äußersten Rahmen für die Verpflichtung bilden. § 52a Abs. 2 BImSchG verlangt die Mitteilung von Maßnahmen zur Einhaltung von Vorschriften und Anordnungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen, nicht allgemein von Maßnahmen, die dem Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen dienen. Das Abstellen auf „Vorschriften und Anordnungen“ ist eigentlich überflüssig, wenn der Gesetzgeber allgemein und insgesamt die Einhaltung von § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG meint. Gleichwohl dürfte hierin nur eine weitere gesetzgeberische Ungenauigkeit liegen.

§ 52a Abs. 2 BImSchG verlangt von seiner Intention her eine umfassende Mitteilung über alle verhaltenssteuernden Maßnahmen zur Einhaltung der genannten immissionsschutzrechtlichen Pflichten. Nicht ausreichend sind deshalb nur allgemeine Hinweise, etwa zur Einsatzbereitschaft von Werkschutz und Feuerwehr, der ständigen Schulung der Mitarbeiter und dem Ausliegen von Betriebsanweisungen. Nur bei einem entsprechenden Detaillierungsgrad der Mitteilung enthält die Behörde Anhaltspunkte für ein Nachfragen und die eventuell notwendige Einleitung von Überwachungsmaßnah-

18) Die Pflicht zur Mitteilung nach § 52a Abs. 2 besteht auch dann, wenn keine Anzeigepflicht nach § 52a Abs. 1 gegeben ist, so zutreffend *Fluck/Laubinger* (o. Fn. 2), § 52a B 9.

19) Möglicherweise in Richtung auf eine persönliche Verantwortlichkeit der benannten Person tendierend: *Boisserée/Oels/Hansmann/Schmitt*. Immissionsschutzrecht (3. Auflage), B I 2.3., § 52a BImSchG, Rdnr. 2 (Stand: September 1990).

20) Falls man hierfür eine gesetzliche Grundlage für erforderlich hält, dürfte sich diese § 52a Abs. 2 BImSchG entnehmen lassen; keine Grundlage für einen solchen Eingriff bietet hingegen § 17 Abs. 1 BImSchG; bei § 17 Abs. 1 BImSchG geht es um die Einhaltung materieller Betreiberpflichten, die Beschaffenheit oder Betrieb der Anlage betreffen.

21) *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer (o. Fn. 9), § 52a Rdnr. 7, sieht in der Nennung der nach § 52a Abs. 1 anzuzeigende Person einen Hinweis darauf, daß in den Fällen des Absatzes 1 auch die Aufgabe nach Absatz 2 intern von dieser Person wahrzunehmen ist. Warum § 52a Abs. 2 aber auf die internen Regeln der Geschäftsführung verweisen soll, bleibt unerfindlich. Die anderen Vorschriften des BImSchG, die Betreiberpflichten enthalten, tun dies im übrigen auch nicht.

22) Ebenso *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer (o. Fn. 9), § 52a Rdnr. 8.

23) Zu weiteren Fällen siehe *Fluck/Laubinger* (o. Fn. 2), § 52a B 23 ff.

24) *Fluck/Laubinger* (o. Fn. 2), § 52a D 8.

25) Vgl. etwa *Kloepfer*, Umweltrecht, 1989, § 3 Rdnr. 11, S. 76 f.

26) Ebenso *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer (o. Fn. 9), § 52a Rdnr. 8.

27) Wie hier *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer (o. Fn. 9), § 52a Rdnr. 8; *Rebenisch*, NVwZ 1990, 310 (315); weitergehend *Fluck/Laubinger* (o. Fn. 2), § 52a D 8: erfaßt seien sämtliche immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten.

28) Vgl. etwa *Fluck/Laubinger* (o. Fn. 2), § 52a D 12; *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer (o. Fn. 9), § 52a Rdnr. 8.

men vor allem nach § 52 Abs. 2 BImSchG, etwa die Verpflichtung des Betreibers zur Vorlage von weiteren Urkunden. Deshalb ist vor allem auf das Vorhandensein innerbetrieblicher Handbücher und Weisungen nicht nur hinzuweisen. Sie sind vielmehr — zumindest in ihren relevanten Auszügen — der Behörde zu übermitteln. Von Bedeutung für die Kontrolltätigkeit der Behörden sind weiterhin Mitteilungen zu Meldewegen, internen Kontrollen sowie Verhaltensanweisungen und Entscheidungsbefugnissen bei Störfällen²⁹). Schließlich sind die Mitarbeiter der Behörde namentlich zu nennen, die als Ansprechpartner für die Behörde in Betracht kommen.

Auch § 52a Abs. 2 BImSchG enthält keine Pflichten zur betrieblichen Organisation. Ähnlich wie § 52a Abs. 1 BImSchG ist jedoch auch § 52a Abs. 2 BImSchG geeignet, die betriebliche Organisation im Hinblick auf eine institutionelle Stärkung des Immissionsschutzes zu beeinflussen. Die Berichtspflicht veranlaßt zunächst eine Reflexion über die entsprechenden Organisationsstrukturen. Des weiteren wird die namentliche Nennung einzelner Mitarbeiter als verantwortliche „Betreiber“³⁰) in Mitteilungen nach § 52a Abs. 2 BImSchG deren Bewußtsein ihrer Verantwortlichkeit auch für Umweltschutzbelange zweifellos stärken. Schließlich erhöht § 52a Abs. 2 BImSchG die Argumentationskraft von Umwelt- und Immissionsschutzbeauftragten³¹) in der betrieblichen Durchsetzung sachgerechter Überwachungs- und Kontrollstrukturen, etwa die Herausnahme der Beauftragten aus operativen Vorgängen. Auch wenn § 52a Abs. 2 BImSchG insoweit über keine juristische Substanz verfügt und deshalb eine solche Trennung nicht verlangt, unterstützt die Vorschrift gleichwohl die Durchsetzung entsprechender Vorstellungen.

3. Rechtsfolgen der Beachtung oder Nichtbeachtung des § 52a BImSchG

a) Öffentlich-rechtliche Aspekte

Der Gesetzgeber hat den Inhalt der Mitteilungspflicht in § 52a Abs. 2 BImSchG nur allgemein umschrieben. Aus der Intention der Vorschrift ergibt sich die Forderung nach detaillierter Information. Die Mitteilungspraxis der Betreiber kennzeichnet sich gleichwohl durch die Übermittlung knapper und meist wenig ins Detail gehende Überblicksinformationen, die kaum Anhaltspunkte für behördliche Maßnahmen bieten. Auch Unternehmen mit hohem Umweltbewußtsein und Umweltschutzstandard verfolgen die Zielsetzung, zwar intern das Möglichste zu tun, um Schädigungen von Umwelt und Dritten zu vermeiden, hierüber nach außen jedoch keine detaillierten Angaben zu machen.

Sich insofern bei der Erfüllung der Mitteilungspflicht nach § 52a Abs. 2 BImSchG eher „defensiv“ zu verhalten, hat verschiedene, nachvollziehbare Gründe. Schon die in den Unternehmen verbreitete Furcht vor strafrechtlicher Verfolgung bei Umweltgefährdungen oder Schädigungen Dritter läßt es angeraten erscheinen, möglichst Herr über die eigenen Informationen zu bleiben, um im Falle von Strafverfolgungsmaßnahmen bestehende Aussageverweigerungsrechte von Organmitgliedern oder Mitarbeitern (vgl. §§ 136 Abs. 1 S. 2, 243 Abs. 4 S. 1 StPO) nicht selbst vorher entwertet zu haben. Haben staatliche Stellen keine konkretisierten Mitteilungen über die von

§ 52a Abs. 2 BImSchG gemeinten betrieblichen Verhaltenssicherungsmaßnahmen, kann das Unternehmen selbst entscheiden, ob es sich zur Entlastung auf die vorhandenen Maßnahmen beruft. Von der Immissionsschutzbehörde aufgrund der Mitteilung veranlaßte Maßnahmen sind zudem meist arbeits- und kostenaufwendig. Die Auffassung über ihre sachliche Berechtigung geht zwischen Behörde und Betreiber oft genug auseinander. Hinzu kommt das Aktualisierungsproblem. Das Gesetz enthält keine Regelung darüber, wie der Betreiber zu verfahren hat, wenn sich die Umstände, die mitgeteilt worden sind, ändern. Der Vorschlag, in Anlehnung an die Rechtsgedanken der §§ 15, 16 Abs. 1, 27 Abs. 1 S. 1 BImSchG bei wesentlichen Änderungen eine unverzügliche Mitteilung zu verlangen, unwesentliche Änderungen hingegen zusammengefaßt alle zwei Jahre mitzuteilen³²), bietet einen Ausweg. Die Unschärfe des Wesentlichkeitskriteriums und die insoweit nicht eindeutige Gesetzeslage wird die Unternehmen jedoch häufig veranlassen, Änderungen der mitgeteilten Maßnahmen sofort anzuzeigen. Schon durch die Erstellung der Meldung tritt aber eine gewisse Zeitverzögerung ein. Damit entsteht bei jeder Änderung für das Unternehmen das Risiko, daß die Behörde nicht mehr über die aktuellen Daten verfügt, was bei Schadens- oder Störfällen in der Zwischenzeit zweifellos keinen guten Eindruck hinterläßt. Je detaillierter die ursprüngliche Mitteilung aber war, je höher ist der Mitteilungsfolgeaufwand und je länger wird die jeweilige Aktualisierung dauern. Ein möglicher Verstoß gegen § 52a Abs. 2 BImSchG ist zudem nicht bußgeldbewehrt. Die Befolgung der Mitteilungspflicht kann von der Behörde höchstens im Wege des Verwaltungszwanges (die Befugnis zum Erlaß eines verpflichtenden Verwaltungsaktes dürfte in § 52a Abs. 2 BImSchG enthalten sein) durchgesetzt werden. Diese Möglichkeit hat allerdings deshalb keine große Bedeutung, weil die Immissionsschutzbehörden auf formlose Nachfrage in der Regel die gewünschten Informationen erhalten. Angesichts des geringen Konkretisierungsgrades der Verpflichtung in § 52a BImSchG dürfte eine auf diese Vorschrift gestützte formelle Verpflichtung zudem nur dann in Betracht gezogen werden, wenn die Mitteilung gar nicht oder nur formelhaft erfolgt. Ansonsten können die Behörden Verlangen nach Auskünften oder der Vorlage von Urkunden auf § 52 Abs. 2 S. 1 BImSchG stützen. Dies ist für die Unternehmen insofern angenehmer, als die einmal erteilte Auskunft oder die Vorlage der Unterlagen den Verwaltungsakt erledigt und keinen Folgeaufwand verursacht.

Allerdings wird teilweise angenommen, § 52a Abs. 2 BImSchG enthalte eine Befugnis für die Behörden, im Wege der Einzelanordnung eine Konkretisierung der Mitteilungspflicht vorzunehmen³³). Aus der Sicht der Behörden wäre eine solche Möglichkeit sinnvoll, wenn damit der Mitteilungsumfang für die Zukunft verbindlich

29) So auch *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer (o. Fn. 9), § 52a Rdnr. 11.

30) Teilweise werden auch Mitarbeiter von der Unternehmensleitung als „Betreiber“ „bestellt“. Juristisch betrachtet bleibt jedoch selbstverständlich das Unternehmen Betreiber.

31) Gemeint sind insoweit nicht nur die Beauftragten, deren Bestellung ein Gesetz verlangt, sondern alle diejenigen, die betriebs- und unternehmensintern mit solchen Aufgaben schwerpunktmäßig befaßt sind und deshalb entsprechend bezeichnet werden.

32) So *Fleck/Laubinger* (o. Fn. 2), § 52a B 14.

33) So *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer (o. Fn. 9), § 52a BImSchG Rdnr. 9.

abgesteckt würde (ansonsten reicht die Befugnis nach § 52 Abs. 2 S. 1 BImSchG). § 52a Abs. 2 BImSchG sieht aber diese Möglichkeit gerade nicht vor. Die Nichtbefolgung eines solchen Verwaltungsaktes wäre zudem nicht bußgeldbewehrt, auch nicht nach § 62 Abs. 1 Nr. 5 BImSchG. Als Rechtsgrundlage käme nur § 52a BImSchG in Betracht, nicht § 17 Abs. 1 BImSchG, der lediglich die Beschaffenheit oder den Betrieb der Anlage selbst betrifft³⁴).

b) *Zivilrechtliche Aspekte*

Der Betreiber einer emittierenden Anlage hat ein wirtschaftliches Interesse daran, daß es nicht zu ausgleichspflichtigen Schädigungen Dritter kommt. Insofern liegt es in seinem eigenen Interesse, für die Einhaltung immissionsschutzrechtlicher Bestimmungen zu sorgen. Schon der Aspekt möglicher Strafverfolgung hat aber gezeigt, daß der Betreiber eigentlich kein Interesse daran hat, gegenüber der Immissionsschutzbehörde die Maßnahmen zur Einhaltung der Verpflichtungen umfassend zu dokumentieren. Auch das zivilrechtliche Haftungssystem läßt im Gegenteil eher Vorsicht angebracht erscheinen.

Ansprüche Dritter gegen den Betreiber einer Anlage im Bereich der Umwelthaftung können sich aus Gefährdungshaftung nach dem UmweltHG oder verschuldensabhängiger Haftung nach §§ 823 ff. BGB ergeben. Die rechtswirksame immissionsschutzrechtliche Genehmigung erlaubt zwar den Betrieb der Anlage. Privatrechtsgestaltend im Sinne der konstitutiven Änderung des zivilrechtlichen Rechtmäßigkeitsmaßstabes ist sie jedoch nur, wenn dies wie in § 14 S. 1 BImSchG ausdrücklich angeordnet wird. Die Zurechnungsregeln des UmweltHG enthalten allerdings die rechtsdogmatisch interessante Bestimmung, daß es für den Betreiber zu einer vorteilhaften Modifikation der Haftungsregeln kommt, wenn besondere Betriebspflichten eingehalten werden (§ 6 Abs. 3 UmweltHG). Dann liegt ein bestimmungsgemäßer Betrieb (§ 6 Abs. 2 UmweltHG) vor, der die Ursachenvermutung nach § 6 Abs. 1 UmweltHG aufhebt und nach § 5 UmweltHG zu einer Beschränkung der Haftung bei Sachschäden führt. Der Kreis der besonderen Betriebspflichten ändert sich mit der Mitteilung nach § 52a Abs. 2 BImSchG jedoch nicht. Die Ursachenvermutung nach § 6 Abs. 1 S. 1 UmweltHG und der Haftungsumfang nach § 5 UmweltHG werden nur durch eine ausdrückliche Anordnung der Verwaltungsbehörde und deren Einhaltung durch den Betreiber beeinflusst. Dadurch, nicht durch aus eigenem Antrieb vorgenommene Maßnahmen, entsteht unter Umständen eine besondere Betriebspflicht.

Denkbar ist weiterhin ein Einfluß der Mitteilung nach § 52a Abs. 2 BImSchG auf die verschuldensabhängige Schadensersatzpflicht nach §§ 823 ff. BGB. Zu einer Schadensersatzpflicht des Betreibers wegen durch Emissionen mittelbar verursachte Schädigungen Dritter kommt es vor allem dann, wenn ein Unternehmer eine Verkehrssicherungspflicht verletzt³⁵). Verkehrssicherungspflichten sind Ausdruck der Risikoverantwortung des Unternehmers für eine von ihm gesetzte und beherrschte Gefahrenquelle. Sie werden konkretisiert zum einen durch öffentlich-rechtliche Anordnungen (z. B. durch Auflagen im Genehmigungsbescheid oder

durch eigenständige Anordnungen³⁶), aber auch hierüber hinausgehend durch das Gebot der selbstverantwortlichen Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls³⁷). In diesem Bereich könnten auch vom Betreiber mitgeteilte Vorkehrungen zur Betriebsorganisation, in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung sein. Denkbar ist zunächst, daß im Schadensfall der Vorwurf erhoben wird, daß das Unternehmen die aus eigenem Antrieb eingeführten Sicherheitsmaßnahmen nicht eingehalten habe. Die Zivilgerichte dürften gegebenenfalls einen vom Unternehmen in einer Mitteilung nach § 52a Abs. 2 BImSchG für sich selbst gesetzten Standard als Argument für die Annahme einer Verkehrssicherungspflicht heranziehen. Auf diese Weise hätte das Unternehmen dem Gericht die Beantwortung der nicht einfachen Frage des Umfangs von Verkehrssicherungspflichten abgenommen. Ein anderer denkbarer Fall ist der, daß der Vorwurf erhoben wird, die betriebsinternen Maßnahmen zur Schadensvermeidung seien von vornherein nicht ausreichend gewesen. Der Vorwurf von Lücken im Sicherheitssystem des Betriebes ist um so schwerer zu entkräften, je genauer die Mitteilung nach § 52a Abs. 2 BImSchG erfolgt und damit den Eindruck von Vollständigkeit vermittelt. Hinzu kommt das Aktualisierungsproblem. Der Vortrag, eine Mitteilung nach § 52a Abs. 2 BImSchG gebe nicht mehr den aktuellen Stand wieder, wirkt leicht wie eine nachträglich zurechtgelegte Entschuldigung.

Berichte nach § 52a Abs. 2 BImSchG sind allerdings vom Gesetz nicht für den Publikumsgebrauch bestimmt. Daß Geschädigte gegebenenfalls einen Bericht nach § 52a Abs. 2 BImSchG einsehen können, ist jedoch nicht auszuschließen. § 9 UmweltHG gibt einen solchen Anspruch wegen § 9 S. 3 i. V. m. § 8 Abs. 1 S. 2 UmweltHG zwar nicht. Die Erfüllung der Mitteilungspflicht führt allerdings auch nicht zu einem Verwaltungsverfahren (§ 9 VwVfG) mit der Folge einer für die Unternehmen günstigen Anwendung des § 30 VwVfG. Selbst wenn man § 30 VwVfG außerhalb eines Verwaltungsverfahrens als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens ebenfalls für anwendbar hält³⁸), ist damit kein absoluter Geheimnisschutz verbunden. Die Behörde kann im Einzelfall die Belange, die für eine Übermittlung sprechen, höher bewerten als die Geheimhaltungsinteressen der Unternehmen. Noch nicht abschließend feststellen läßt sich zudem, welchen Einfluß die Umweltinformationsrichtlinie der EG³⁹) insoweit auf das deutsche Recht hat, vor allem, wenn man sie mangels sich abzeichnender rechtzeitiger Umsetzung⁴⁰) in das nationale Recht für unmittelbar anwendbar hält⁴¹). Denn diese EG-Richtlinie

34) Anders *Fluck/Laubinger* (o. Fn. 2), § 52a B 17.
 35) Das zeigt nachdrücklich die Kupolofen-Entscheidung des BGH, Urt. v. 18. 09. 1984, Z 92, 143 (151); zur Bedeutung der Verkehrssicherungspflichten in diesem Zusammenhang siehe auch *Diederichsen*, 56. DJT 1986, L 77.
 36) Vgl. nur *Gottwald*, Festschrift für Hermann Lange (1992), S. 467.
 37) BGHZ 96, 143 (152); *Diederichsen*, 56. DJT 1986, L 77.
 38) So *Kopp*, VwVfG, 5. Auflage (1991), § 30 Rdnr. 2.
 39) ABIEG Nr. L 158 v. 23. 06. 1990, S. 56; dazu etwa *Blumenberg*, NuR 1992, 8 ff.; *Erichsen*, NVwZ 1992, 409 ff.; von *Schwanenflügel*, DVBl 1991, 93 ff.
 40) Umzusetzen ist die Richtlinie bis zum 31. 12. 1992, siehe Art. 9 Abs. 1. Ein Gesetzesentwurf des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit existiert mittlerweile. Er sieht vor, daß Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht „unbefugt“ zugänglich gemacht werden dürfen, was auf eine Interessenabwägung im Einzelfall hinausläuft. Die Gesetzwerdung dieses Entwurfs ist jedoch noch nicht sicher vorherzusagen. Zum einen ist das grundsätzliche Festhalten am Geheimnisschutz von Umweltverbänden bereits scharf kritisiert worden. Zum anderen bestehen erhebliche Bedenken im Hinblick auf das Vorliegen einer umfassenden Bundeskompetenz zur Umsetzung der Richtlinie.
 41) So *Blumenberg*, NuR 1992, 8 (10) m. Fn. 32; mit Einschränkungen auch *Erichsen*, NVwZ 1992, 409 (418).

verlangt die Einführung eines Jedermann-Informationsrecht bezüglich von bei Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt. Hierzu zählen auch Daten über private Vorhaben, die wie nach dem BImSchG einer behördlichen Kontrolle unterliegen. In einen Zivilprozeß eingeführt werden könnte ein Bericht nach § 52a Abs. 2 BImSchG weiterhin auch über eine behördliche Auskunft nach § 273 Abs. 2 Nr. 2 ZPO oder den Urkundenbeweis nach § 423 ZPO⁴²⁾, soweit die Behörde mitteilungsbereit ist.

Auch auf der Verschuldensebene hilft schließlich ein detaillierter Bericht nur wenig, wenn es um die Abwehr von Schadensersatzansprüchen geht. Selbst wenn die Behörde etwas ausdrücklich erlaubt, ist damit das zivilrechtliche Verschulden bei § 823 Abs. 1 BGB nicht ausgeschlossen, sondern höchstens ein gewisses Indiz für ein fehlendes Verschulden gegeben⁴³⁾. Schon gar nicht kann sich der Betreiber auf fehlendes Verschulden berufen, wenn eine Behörde fehlenden Sicherheitsstandard anhand einer Mitteilung nach § 52a BImSchG erkennen kann, aber nicht erkennt oder nichts dagegen unternimmt.

Insgesamt ist die Gefahr einer für das Unternehmen nachteiligen zivilrechtlichen Verwertung des Berichts mehr als nur ein Restrisiko. Zwar ist ebenfalls denkbar, daß unter Umständen eine detaillierte Erfüllung der Berichtspflicht dem Unternehmen im Einzelfall möglicherweise auch zum Vorteil gereichen. Ein entscheiden-

der Anreiz zur konkretisierten Mitteilung enthält das zivilrechtliche Haftungsrecht aber jedenfalls nicht.

IV. Fazit und Ausblick

§ 52a BImSchG kann eine gewisse Existenzberechtigung nicht abgesprochen werden. Das Ziel einer innerbetrieblichen Stärkung des Umwelt- und Immissions-schutzes wird gefördert. Eine verbesserte behördliche Kontrolle läßt sich jedoch höchstens in Ansätzen erkennen. Die Vorschrift ist insoweit in wichtigen Punkten unklar, lückenhaft und nicht konkret genug gefaßt. De lege ferenda ist vor allem zu fordern, den Umfang der Mitteilungspflichten genauer zu konkretisieren. Hilfreich wäre auch, den Behörden eine ausdrückliche Konkretisierungskompetenz für die Mitteilungspflicht nach § 52a Abs. 2 BImSchG einzuräumen. Dringend regelungsbedürftig ist die Aktualisierungsfrage. Schließlich dürfte die Mitteilungsbereitschaft der Unternehmen gestärkt werden, wenn im Hinblick auf das einzuführende Jedermann-Auskunftsrecht die in der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (Art. 3 Abs. 2 RL) konsequent in nationales Recht umgesetzt werden.

42) Zu den verschiedenen Möglichkeiten und Voraussetzungen siehe Zöller, ZPO, 17. Aufl. (1991), § 432 Rdnr. 1 ff.

43) So auch Hübner, NJW 1988, 450; MüKo-Mertens, § 823 Rdnr. 190b.