

**Deutscher  
Gewerkschafts-  
bund**

**Bundesvorstand**

Abteilung  
Struktur- und Umweltpolitik;  
Handwerkssekretariat

11.8.2000

H:\SUH-  
WTP\STELLUNGHEUTER\000811\Artikelgesetz.doc

**Stellungnahme des  
Deutschen Gewerkschaftsbundes  
Bundesvorstand**

**Anhörung des BMU  
am 28./29.08.2000 in Bonn  
zum**

# **Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Ände- rungsrichtlinie, der IVU-Richt- linie und weiterer EG-Richt- linien zum Umweltschutz**

**vom 30.06.2000**

## **I. Vorbemerkung**

1. Der DGB bedauert, dass den zu beteiligenden Verbänden die Möglichkeit einer Stellungnahme zu diesem umfangreichen Artikelgesetz lediglich sehr kurzfristig und während der Sommerpause gegeben wird. Auch bedarf das Bereitstellen der Gesetzentwürfe durch das BMU ins Internet einiger technischer Verbesserungen, um künftig ein problemloses Herunterladen zu ermöglichen.
2. Auf Grund der Komplexität der behandelten Materie - so sollen allein sieben EG-Richtlinien mit dem vorgelegten Artikelgesetz umgesetzt werden -, wird im folgenden lediglich zu grundlegenden Aspekten Stellung genommen.
3. Der DGB bedauert, dass es nicht gelungen ist, die UVP-Änderungsrichtlinie fristgerecht bis zum 14.03.1999 und die IVU-Richtlinie fristgerecht bis zum 31.10.1999 umzusetzen. Bereits in seinen umweltpolitischen Positionen vom 13.08.1998 trat der DGB für eine fristgerechte und vollständige Umsetzung dieser Richtlinien in nationales Recht ein. Bereits zu diesem Zeitpunkt hatte der DGB darauf hingewiesen, dass die Art der Umsetzung (über ein Umweltgesetzbuch oder ein Artikelgesetz) gegenüber einer fristgerechten Umsetzung von nachrangiger Priorität sei.

## **II. Spezifische Anmerkungen**

### **4. Zur Umsetzung der UVP-Änderungs-Richtlinie**

Die vorgesehene Erweiterung des Anwendungsbereiches der UVP auch für kleinere und mittlere Vorhaben darf nicht zu Lasten der Qualität gehen. Kriterien für eine medienübergreifende Bewertung, die Prüftiefe und die Verfahren der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung müssen auf einem hohen Niveau festgelegt werden, um den vorsorgenden Schutz von Böden, Gewässern, Klima, Ökosystemen, Landschaft und Kulturgütern auch bei grenzüberschreitenden Vorhaben zu berücksichtigen.

### **5. Zur Umsetzung der IVU-Richtlinie**

Die IVU-Richtlinie stellt ein Kernstück der europäischen Umweltgesetzgebung dar. Nicht nur werden alle Umweltmedien erstmalig in einem integrierten Ansatz angesprochen, gleichzeitig steht die IVU-Richtlinie in Zusammenhang mit anderen Umweltrichtlinien, so z. B. mit den Richtlinien zur Reinhaltung der Luft und der Wasserrahmenrichtlinie, der Abfallrichtlinie und EMAS.

Der DGB begrüßt den medienübergreifenden Ansatz der IVU-Richtlinie, die Umweltmedien Boden, Wasser und Luft integriert zu schützen. Dies

darf jedoch keine Abstriche am materiellen Umweltschutz bedeuten, die dann gegeben wären, wenn verschiedene Umweltmedien saldiert würden. Nach Auffassung des DGB darf die Anwendung eines integrierten Ansatzes nicht zu einer Aushöhlung des Vorsorgeprinzips führen.

Ein Herzstück der IVU-Richtlinie, in positivem wie in negativem Sinne, sind die bestverfügbaren Technologien (BAT), deren Anwendung geografischen und lokalen Bedingungen unterliegt sowie von den technischen Eigenheiten der Anlage abhängt. Der DGB spricht sich im Sinne des Amsterdamer Vertrages für ein hohes Umweltschutzniveau aus, zudem auch anspruchsvolle BATs beitragen müssen.

Um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen, muss die Genehmigungsbehörde berechtigt sein, Genehmigungen mit entsprechenden Auflagen zu versehen (Auflagenvorbehalt) bzw. zu versagen, wenn dies zur Einhaltung der Ziele der Richtlinie nötig ist (zwingender Versagungsgrund). Genehmigungen seitens der Behörden sind regelmäßig zu überprüfen und auf den neuesten Stand zu bringen. Dies gilt auch für den Erlass und die Überprüfung untergesetzlicher Vorschriften.

## **6. Zur Umsetzung der Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt**

Bereits am 25.06.1998 hat die Bundesregierung im dänischen Aarhus anlässlich der vierten Paneuropäischen Umweltministerkonferenz das international bedeutsame Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten unterzeichnet. Diese Aarhus-Konvention will die Bürgerbeteiligung im Umweltschutz stärken, u. a. durch die völkerrechtliche Anerkennung von Information, Beteiligung und Klagemöglichkeiten als Rechte einer jeden Person zum Schutz der Umwelt, auch für zukünftige Generationen.

Die Anpassung des Umweltinformationsgesetzes an die Anforderungen der Aarhus-Konvention wird durch das vorgelegte Artikelgesetz nicht gewährleistet. Der DGB geht davon aus, dass mit dem vorgelegten Artikelgesetz zumindest die vom europäischen Gerichtshof festgestellten Defizite bei der Umsetzung der Umweltinformations-Richtlinie beseitigt werden, insbesondere hinsichtlich der Erweiterung des Zugangsanspruchs, der restriktiveren Fassung der Ausnahmetatbestände und der Gebührengestaltung durch die Umweltinformationsgebührenverordnung.

Im Sinne eines effektiven Zugangs von Bürgerinnen und Bürgern zu Umweltinformationen fordert der DGB, auf Gebühren für die Bereitstellung von Informationen zu verzichten.

Daneben müssen Maximalfristen vorgesehen werden, um dem Auskunftsbegehren von Seiten der Bürgerinnen und Bürger auch in einem vernünftigen zeitlichen Rahmen gerecht zu werden.

## **7. Zur Öko-Audit-Privilegierung**

### **SACHVERHALT**

Der Gesetzentwurf schlägt Verordnungsermächtigungen - mit dem Ziel des Erlasses konkreter Vorschriften - vor, die Unternehmen, die sich am Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung beteiligen, bundeseinheitlich bestimmte überwachungsrechtliche Erleichterungen gewähren sollen.

Der Gesetzentwurf will hierzu folgende Rechtsgrundlagen schaffen:

A. Im Artikel 2 zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes durch Einfügung des "§ 58 e Erleichterungen für auditierte Unternehmensstandorte"

B. Im Artikel 7 zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes durch Einfügung des "§ 21 h Erleichterungen für auditierte Betriebsstandorte" (Regelungsauftrag an die Länder)

C. Im Artikel 8 zur Änderung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes durch Einfügung des "§ 55 a Erleichterungen für auditierte Unternehmensstandorte"

Der Gesetzentwurf will überwachungsrechtliche Erleichterungen im einzelnen insbesondere in folgenden Bereichen des BImSchG, WHG und KrW-/AbfG schaffen:

1. Kalibrierungen, Ermittlungen, Prüfungen und Messungen.
2. Messberichten sowie sonstigen Berichten und Ergebnissen.
3. Aufgaben des - Immissionsschutz- und Störfallbeauftragten (BImSchG).
  - Gewässerschutzbeauftragten (WHG).
  - Abfallbeauftragten (KrW-/AbfG).
4. Mitteilungspflichten zur Betriebsorganisation.

Der Gesetzgeber begründet den Gesetzentwurf im wesentlichen mit drei Argumenten in seiner Begründung unter A. Allgemeines wie folgt:

#### I. Zielsetzung und wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

**"Als Bestandteil des Selbstregulierungspotentials der Gesellschaft** im Sinne des Leitbildes aktivierender Staat (vgl. Beschluss des Bundeskabinetts vom 1. Dezember 1999) **soll** im Übrigen **zur Förderung der privaten Eigeninitiative die Akzeptanz des Umwelt-Audits** nach der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29.

Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (ABl. EG Nr. L 168, S. 1) **gesteigert werden.**"

#### V. Umwelt-Audit-Privilegierung

**"So ist z. B. Prüfungsgegenstand im Rahmen der Umweltbetriebsprüfung die Einhaltung aller Umweltvorschriften. Es findet also im Rahmen des Umwelt-Audits eine der staatlichen Überwachung funktional teilweise gleichwertige Eigenüberwachung der Einhaltung von Umweltvorschriften durch Private statt. Solange und soweit diese Eigenüberwachung stattfindet, kann die staatliche Überwachung der Einhaltung von Umweltverwaltungsrecht gelockert werden."**

#### VI. Alternativen

"Umwelt-auditierten Unternehmen kann eine rechtlich sichere Entlastung von bestimmten umweltverwaltungsrechtlichen Pflichten nur bundeseinheitlich gewährt werden. Deshalb sind gesetzliche bzw. gesetzesvertretende Maßnahmen erforderlich. Der Erlass - auch bundeseinheitlicher - allgemeiner Verwaltungsvorschriften reicht nicht aus. **Über die wegen der Teilnahme am Umwelt-Audit gewünschte Entlastung würde** letztlich nicht der Gesetz- oder Verordnungsgeber, sondern **die zuständige Behörde erst im Einzelfall entscheiden. Ein allgemeiner Anreiz zur Teilnahme am Umwelt-Audit würde deshalb nicht in dem gewünschten Maße geschaffen."**

### **BEWERTUNG**

Der Gesetzgeber zieht in seiner Begründung für den Gesetzentwurf die Umwelt-Audit-Verordnung von 1993 (EMAS I) als Rechtsgrundlage heran. Da die neue Umwelt-Audit-Verordnung (EMAS II) in wenigen Monaten verabschiedet und damit neue gültige Rechtsgrundlage sein wird, ist insbesondere zu prüfen, ob die zu dem Gesetzentwurf gelieferte Begründung dann noch als tragfähig angesehen werden kann und die funktionale Äquivalenz als Voraussetzung für die Verordnungsermächtigungen vor dem Hintergrund der in kürze gültigen neuen Rechtsgrundlage überhaupt noch gegeben ist. Solange die Umwelt-Audit-Verordnung (EMAS II) nicht endgültig verabschiedet ist, bleibt eine Rechtsunsicherheit auf welche Rechtsgrundlage die Verordnungsermächtigung sich bezieht.

Durch die Entscheidung des Europäischen Parlaments vom 06. Juli 2000 zu dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 28. Februar 2000 sind wichtige Eckpunkte für EMAS II im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens festgelegt, die für eine Bewertung herangezogen werden können.

### **Prüfung auf Einhaltung der Umweltvorschriften (siehe Gesetzentwurfsbegründung A, V)**

#### EMAS II , Anhang I, B, 1 Einhaltung der Rechtsvorschriften

Der Umweltausschuss des Europäischen Parlaments hatte mit seinem Beschluß "Organisationen müssen nachweisen können, daß sie die Einhaltung der Umweltvorschriften **sicherstellen**" für Rechtsklarheit sorgen wollen. Das Europäische Parlament ist diesem Vorschlag nicht gefolgt, damit bleibt es bei dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates mit der Formulierung "Organisationen müssen nachweisen können, daß sie **für** die Einhaltung der Umweltvorschriften **sorgen**"

Sich um die Einhaltung der Umweltvorschriften sorgen, erfordert nicht, dass die Organisation die Einhaltung der Umweltvorschriften sicherstellt.

Damit ist die Begründung des Gesetzgebers zur Verordnungsermächtigung nicht haltbar.

#### EMAS II , Anhang II, 2.6 Tätigkeiten der Betriebsprüfung

Bei den Anforderungen an die interne Umweltbetriebsprüfung ist eine der Zielsetzungen die Prüfung, ob die einschlägigen Umweltvorschriften eingehalten werden.

Die Formulierung im Anhang II, 2.6 "Die Einhaltung dieser Kriterien sollte unter anderem stichprobenartig geprüft werden, um festzustellen, wie wirksam das gesamte System funktioniert.", wurde vom Europäischen Parlament nicht beanstandet.

Damit bleibt es bei der Entwicklung von EMAS II, dass nämlich die ursprünglich umfassende Umweltbetriebsprüfung auf eine stichprobenhafte Umweltbetriebsprüfung reduziert wurde.

Diese stichprobenhafte Umweltbetriebsprüfung wird anschließend mittels einer nur stichprobenhaften Plausibilitätsprüfung durch einen Umweltgutachter überprüft.

Im Ergebnis wird dadurch nur noch etwa 1 % des zu überprüfenden Sachverhaltes durch den Umweltgutachter geprüft. Dies wirft Fragen im Hinblick auf die Prüftiefe und die Belastbarkeit der Prüfergebnisse auf. Die Erforderlichkeit der Durchführung einer Prüfung auf Einhaltung der Umweltvorschriften gerät angesichts dieses beschriebenen Tatbestandes gänzlich in den Hintergrund.

Damit ist die unter A. Allgemeines, V Umwelt-Audit-Privilegierung, gelieferte Begründung des Gesetzgebers "So ist z. B. Prüfungsgegenstand im Rahmen der Umweltbetriebsprüfung die Einhaltung aller Umweltvorschriften." eindeutig wiederlegt und nicht haltbar.

EMAS II, Artikel 3, Absatz 2, Unterabsatz 1a (EMAS-Eintragung)

Mit dem Beschluß "Die geprüften Standorte bzw. Tätigkeiten können nur in das EMAS-Register eingetragen werden, wenn sie die betreffenden Umweltvorschriften erfüllen." stellt das Europäische Parlament den Rechtszustand von EMAS I wieder her und will damit für Rechtsklarheit sorgen.

Da die Einhaltung der Umweltvorschriften in der Umweltbetriebsprüfung und durch den Umweltgutachter nicht in der erforderlichen Prüftiefe und vom Umfang geprüft werden, ergibt sich die Frage, wie diese begrüßenswerte Anforderung zuverlässig erfüllt werden kann.

Es bleibt nur die bisherige Praxis der Regelanfrage der IHK's an die zuständigen Behörden als zuverlässige Regelung übrig. Dies setzt aber die zuverlässige Information der zuständigen Behörden aus überwachungsrechtlichen Vorschriften voraus.

Dies steht aber im Widerspruch zu den vom Gesetzgeber beabsichtigten überwachungsrechtlichen Erleichterungen, denn dies führt zum Abbau von Kontrolle und Überwachung durch die Behörden und damit auch zu einem Abbau von zuverlässigen Informationen der Behörden.

Dieser entstehende Widerspruch bleibt erklärungsbedürftig durch den Gesetzgeber.

EMAS II, Artikel 1, Absatz 2 Buchstabe da (Wegfall der Mindestanforderung BAT)

Der Unterausschuss des Europäischen Parlaments wollte mit seinem Beschluß "Die Anwendung der besten verfügbaren Techniken (BAT) mit dem Ziel einer Nutzung geeigneter Methoden, um umweltschädliche Auswirkungen zu reduzieren, Ergreifen präventiver Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung, Nutzung sauberer Technologien, Ersatz gefährlicher und verschmutzter Substanzen/Produkte/Transportwege sowie Evaluierung der Umweltauswirkungen der Dienstleistungen, insbesondere der Finanzdienstleistungen;" die EMAS I Rechtsgrundlage mit der technischen Mindestanforderung (BAT) wiederherstellen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen in den EU-Mitgliedsstaaten zu erhalten. Kommission und Rat haben diese Verschlechterung gegenüber EMAS I vorgenommen.

Das Europäische Parlament ist nicht dem Vorschlag seines Unterausschusses gefolgt, sondern hat die Verschlechterungen von Kommission und Rat unterstützt. Damit ist die Mindestanforderung BAT endgültig für EMAS II gestrichen. Der Erhalt der Mindestanforderung BAT war im übrigen historisch unter Bundesumweltminister Töpfer Zustimmungsvoraussetzung für die Bundesrepublik zu EMAS.

Dies hat nicht nur negative ökologische Wettbewerbsverzerrungen für Unternehmen in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten zur Folge, sondern es tangiert auch negativ die Frage der Einhaltung der Umweltvorschriften.

In Deutschland ist in den meisten Fällen die Anwendung und Einhaltung des Standes der Technik (vergleichbar mit BAT) gleichzeitig auch Voraussetzung um das nationale Umweltrecht einzuhalten. Werden die Umweltauswirkungen nicht nach dem Stand der Technik reduziert, ist die Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften nicht gewährleistet.

Wird die Anwendung und Einhaltung des Standes der Technik nicht geprüft, ergibt sich automatisch eine weitere Rechtsunsicherheit bezüglich der Einhaltung der einschlägigen Umweltvorschriften.

Auch hier ist die Begründung des Gesetzgebers zu den Verordnungsermächtigungen nicht schlüssig.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Der Gesetzgeber beabsichtigt die Teilnahme von Unternehmen an EMAS anzuregen, in dem er den teilnehmenden Unternehmen überwachungsrechtliche Erleichterungen - d. h. weniger Kontrolle und Überwachung durch die zuständigen Behörden - verspricht.

Eigentliches Ziel der Umwelt-Audit-Verordnung ist jedoch die Stärkung der Eigenverantwortung der Unternehmen im Umweltschutz und die kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes, in dem die Unternehmen freiwillig mehr tun als der Gesetzgeber verlangt. Dies erfordert, dass die Unternehmen als Mindestanforderung alle einschlägigen Umweltvorschriften einhalten, ihre Umweltauswirkungen gemäß dem Stand der Technik reduziert haben und darüberhinaus durch zusätzliche Maßnahmen eine kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes nachweisen.

Bei den Absichten des Gesetzgebers mit der Umwelt-Audit-Privilegierung besteht die Gefahr, dass das Umwelt-Audit sich von einem Instrument zur kontinuierlichen Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes, hin zu einem Instrument zur Deregulierung bewährten Umweltrechtes entwickelt.

Die Unternehmen nehmen am Umwelt-Audit teil, und die Behörden sehen bei diesen immer seltener hin. Die Gefahr für den Umweltschutz besteht darin, dass man Unternehmen Pflichten erlässt, die sie beim Umwelt-Audit nicht zu erfüllen haben.

Dies war die erklärte Absicht der Gesetzesentwürfe der konservativ-liberalen Vorgängerregierung. Bemerkenswert ist, dass der Bunde-

sumweltminister diese alten Entwürfe wieder ausgegraben hat und mit dem fast identischen Gesetzesvorhaben beabsichtigt die Deregulierungspolitik der Vorgängerregierung wieder zu beleben.

Entsprechend stammt die Begründung des Gesetzgebers **"Es findet also im Rahmen des Umwelt-Audits eine der staatlichen Überwachung funktional teilweise gleichwertige Eigenüberwachung der Einhaltung von Umweltvorschriften durch Private statt. Solange und soweit diese Eigenüberwachung stattfindet, kann die staatliche Überwachung der Einhaltung von Umweltverwaltungsrecht gelockert werden."** noch aus der Zeit, in der EMAS I als gültige Rechtsgrundlage anzusehen war.

Die Europäische Kommission und der Rat haben inzwischen durch die starke Integration der ISO 14001 und durch Streichung materiell rechtlicher Mindestanforderungen erhebliche Verschlechterungen bei EMAS II bewirkt, die der Bundesumweltminister als veränderte Voraussetzung für sein Gesetzesvorhaben nicht ausreichend berücksichtigt hat.

Wie in der Bewertung aufgeführt, werden weder die Einhaltung der Umweltvorschriften, noch der Stand der Technik in EMAS II in ausreichenden Maße vom Umweltgutachter geprüft. Damit ist das in der Begründung des Gesetzgebers angeführte Prinzip der funktionalen Äquivalenz nicht mehr gegeben, was Voraussetzung für eine Lockerung der staatlichen Überwachung der Einhaltung von Umweltverwaltungsrecht ist.

Weitere Probleme ergeben sich aus dem beabsichtigten Erlass der jeweiligen Vorschriften auf Verordnungsebene.

So ist beabsichtigt, dass eingetragene Standorte nur noch auf Anforderung der Behörde die gesetzlich vorgeschriebenen Berichte der Behörde vorlegen sollen. Hieraus ergeben sich nicht akzeptable Verschlechterungen für die Umweltgutachterpraxis und die Kontroll- und Überwachungspraxis der zuständigen Behörde bei der Regelanfrage vor der Registrierung bei der IHK. Der Umweltgutachter bekommt Informationen bei der Einsicht in die Unterlagen vorenthalten, da es keinen Schriftverkehr mit der Behörde mehr gibt, aus denen er bisher Hinweise auf Rechtsverstöße entnehmen konnte. Die Behörde hat bei der Regelanfrage vor der Registrierung durch die IHK keine Unterlagen mehr vorliegen, aus denen beispielsweise Umweltrechtsverstöße erkennbar wären.

Darüber hinaus würden gesetzlich vorgeschriebene wichtige Informationen und Daten der Behörde prinzipiell vorenthalten, die aber für die Beurteilung der Rechtskonformität von Unternehmen, für den Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer im Betrieb und für Haftungsfragen von äußerster Bedeutung sind. Da diese Informationen und Daten vom Umweltgutachter im Rahmen der Validierung weder vom Umfang, noch von der Detailliertheit und erst recht nicht mit der entsprechenden Prüftiefe geprüft werden, ist auch hier das Prinzip der funktionalen Äquivalenz nicht gegeben.

Aus den vorgenannten Gründen sieht der DGB bei der beabsichtigten Umsetzung der Umwelt-Audit-Privilegierung Bedenken im Hinblick auf die Gefahr der Verschlechterung des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer im Betrieb, der Verschlechterung des Nachbarschaftsschutzes und der Verschlechterung des Umweltschutzes insgesamt.

Vor dem Hintergrund der angeführten Probleme und der Tatsache, dass die Begründung des Gesetzgebers teilweise nicht zutreffend und vor allem durch die EMAS II-Entwicklung nicht mehr dem aktuellen Stand entspricht, erwartet der DGB eine Überprüfung dieses Gesetzesvorhabens durch die Bundesregierung.

Vor allem ist der Gesichtspunkt zu prüfen, ob die Verantwortung des Staates zum Schutz der Umwelt und zum Schutz der Gesundheit unter diesen Randbedingungen delegiert werden kann, die ihm durch die Staatszielbestimmung Umweltschutz des Grundgesetzes auferlegt wird und der Verantwortung die ihm durch den Schutz der körperlichen Unversehrtheit des Grundgesetzes zukommt.