

# Betriebliches Umweltmanagement Anforderungen nach der Audit-Verordnung der EG und dem Umweltauditgesetz

von

Dr. jur. Siegfried Waskow

Regierungsdirektor im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz  
und Reaktorsicherheit, Bonn

2., neubearbeitete und erweiterte Auflage



C. F. Müller Verlag  
Heidelberg

# Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i> . . . . .	V
<i>Schrifttum</i> . . . . .	XVII
<i>Verzeichnis der Abkürzungen</i> . . . . .	XXIII

## Abschnitt 1: Überblick über den Diskussionsstand zu Umweltmanagementsystemen . . . . . 1

### **A. Allgemeiner Überblick über die Entwicklung von Umwelt- managementsystemen vor Verabschiedung der Audit-Verordnung . . . . . 1**

- 1. Nationale Entwicklungen zu Umweltmanagementsystemen* . . . . . 1
- //. Internationale Entwicklungen im Bereich des Umweltmanagements* . . . . . 3
  - 1. Internationale Unternehmenszusammenschlüsse zum  
Umweltmanagement . . . . . 3
  - 2. Aktivitäten der Internationalen Handelskammer (ICC) auf dem  
Gebiet des Umweltmanagements. . . . . 3
  - 3. Die „Responsible-Care“-Initiative der chemischen Industrie . . . . . 4
  - 4. Agenda 21. . . . . 4

### **B. Die Entstehung der EG-Verordnung zum Umweltmanagement und zur Umweltbetriebsprüfung . . . . . 5**

- 1. Das fünfte Aktionsprogramm der Gemeinschaft* . . . . . 5
- //. Kommissionsvorschlag und Ministerratsverhandlungen zur  
Audit-Verordnung* . . . . . 6

### **C. Aktivitäten auf europäischer Ebene zu Umweltmanagement- systemen nach Verabschiedung der Audit-Verordnung . . . . . 9**

- 1. Zulassung und Beaufsichtigung von Umweltgutachtern;  
Begutachtungsverfahren* . . . . . 10
  - 1. Zulassung und Beaufsichtigung von Umweltgutachtern . . . . . 10
  - 2. Begutachtungsverfahren . . . . . 11

<i>II. Anerkennung von Normen und Zertifizierungsverfahren.</i>	12
1. Anerkennung von Normen.	13
a) Nationale Normen.	13
b) Internationale Normen.	14
c) Europäische Normen.	15
2. Zertifizierungsverfahren.	17
3. Anerkennung der Zulassung von Zertifizierungsstellen.	18
<i>III. Registrierung von geprüften Betriebsstandorten.</i>	18

## Abschnitt 2: Die Audit-Verordnung als umweltpolitisches Rechtsinstrument - Chancen für den Umweltschutz und für die Unternehmen .. 19

### **A. Umweltpolitische Zielsetzung der Verordnung . . . . . 19**

<i>I. Umweltorientierte Managementstrukturen als wesentliche Voraussetzung eines wirksamen betrieblichen Umweltschutzes</i>	19
<i>II. Verbesserung des medienübergreifenden betrieblichen Umweltschutzes.</i>	20
<i>III. Verbesserung des Umweltschutzes in Bezug auf Betriebsstätten, nicht nur in Bezug auf einzelne Anlagen.</i>	20
<i>IV. Angleichung des Umweltschutzes in den EG-Mitgliedstaaten.</i>	21

### **B. Vorteile der EG-Verordnung für die Unternehmen . . . . . 21**

<i>I. Nutzung unternehmerischer Eigeninteressen.</i>	21
<i>II. Wettbewerbsvorteile durch verbessertes Unternehmensimage.</i>	22
<i>III. Kostenvorteile.</i>	22
<i>IV. Rechtliche Vorteile der Beteiligung am System der Verordnung</i>	24
1. Rechtsvorteile aufgrund des Nachweises der Rechtskonformität	25
a) Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften durch eingetragene Unternehmen	25
aa) Sicherstellung der Rechtskonformität durch das Managementsystem	26
bb) Sicherstellung der Rechtskonformität im Rahmen der gutachterlichen Prüfung	27
(1) Prüftiefe	27
(2) Materielle Anforderungen	28
(3) Weitere Anforderungen zur Gewährleistung der Rechtskonformität	30
cc) Sicherstellung der Rechtskonformität im Rahmen des Eintragungsverfahrens	30
dd) Ergebnis	31
b) Bedeutung der Rechtskonformität eingetragener Unternehmen im Rahmen des geltenden Rechts	31

aa)	Behördliche Überwachung der Einhaltung von Umweltvorschriften. . . . .	31
bb)	Gefährdungshaftung nach dem Umwelthaftungsgesetz . . . . .	32
cc)	Rechtlich ausdrücklich geregelte Erleichterungen. . . . .	33
c)	Überlegungen zu künftigen gesetzlichen Erleichterungen für teilnehmende Unternehmen. . . . .	34
aa)	Haltung von Deutschland im Rahmen des EU-Netzwerks für die Umsetzung und den Vollzug von Umweltrecht . . . . .	35
bb)	Vorschläge der „Schlichter-Kommission“ und der „Ludewig-Arbeitsgruppe“. . . . .	36
cc)	Entschließung des Deutschen Bundestages zu Öko-Audit und Deregulierung. . . . .	37
dd)	Ansätze für die Verbindung von Genehmigungsverfahren und dem Öko-Audit in der Literatur. . . . .	38
ee)	EG-rechtliche Grenzen. . . . .	39
ff)	Stellungnahme. . . . .	40
	(1) Das Wettbewerbsverhältnis zwischen der Audit-Verordnung und den ISO-Normen. . . . .	40
	(2) Keine Deregulierung im materiellen Umweltrecht . . . . .	41
	(3) „Funktionale Äquivalenz“ bedeutet nicht „Identität“ . . . . .	41
	(4) Notwendigkeit der Etablierung des Audit-Systems im Vollzug . . . . .	42
2.	Rechtsvorteile aufgrund des Nachweises einer funktionsfähigen umweltschutzsichernden Betriebsorganisation. . . . .	42

### Abschnitt 3: Der Anwendungsbereich der EU-Verordnung . . . . . 44

#### **A. Sachlicher Anwendungsbereich der Verordnung; Welche Betriebe werden erfasst? . . . . . 44**

<i>1.</i>	<i>Gewerbliche Tätigkeiten nach Artikel 2 Buchstabe i der Verordnung</i>	44
1.	Gewerbliche Tätigkeiten nach der Verordnung (EWG) Nr. 3037/90. . . . .	44
2.	Tätigkeiten in der Energie- und Abfallwirtschaft . . . . .	45
3.	Standortbezug der erfaßten Tätigkeiten. . . . .	46
4.	Anwendung der Verordnung durch Unternehmen, die nicht von ihrem Anwendungsbereich erfaßt sind? . . . . .	47
<i>//.</i>	<i>Entsprechende Anwendung des Verordnungssystems in nichtgewerblichen Unternehmen durch die EG-Mitgliedstaaten</i> . . . . .	48

#### **B. Räumlicher Anwendungsbereich der Verordnung; gilt die Verordnung auch für Standorte außerhalb der EG? Gilt die Verordnung auch für Unternehmen aus Drittstaaten mit Standorten innerhalb der EG? . . . . . 50**

#### **C. Standortbezug der Audit-Verordnung . . . . . 50**

**Abschnitt 4: Überblick über die Verfahrensschritte nach der Audit-Verordnung zur Erlangung der Befugnis zum Führen des Audit-Zeichens. . . . . 52**

**A. Die Eingangssituation: erstmalige Anwendung des Systems nach der Audit-Verordnung im Unternehmen. . . . . 52**

*/.* Die betriebsinternen Schritte. . . . . 52

*//.* Die betriebsexternen Schritte. . . . . 54

**B. Die Folgesituation: Durchführung der Verordnung im Unternehmen im Anschluß an die (erste) Umweltprüfung und die Registrierung im Standortregister. . . . . 55**

*/.* Die betriebsinternen Schritte. . . . . 55

*//.* Die betriebsexternen Schritte. . . . . 56

**Abschnitt 5: Die betriebsinternen Pflichten bei der Einrichtung von Umweltmanagementsystemen im einzelnen. . . . . 57**

**A. Betriebsinterne Pflichten nach der Audit-Verordnung . . . . . 57**

*/.* Festlegung einer Umweltpolitik auf Unternehmensebene. . . . . 57

1. Formelle Anforderungen an die Umweltpolitik von Unternehmen. . . . . 57

2. Materielle Anforderungen an die Umweltpolitik von Unternehmen. . . . . 58

a) Ziele. . . . . 58

b) Mittel. . . . . 59

(1) Technikanforderungen. . . . . 60

(2) Managementanforderungen. . . . . 62

*//.* Durchführung der Umweltprüfung. . . . . 62

1. Formelle Anforderungen. . . . . 64

2. Materielle Anforderungen. . . . . 64

*///.* Festlegung eines standortbezogenen Umweltprogramms. . . . . 65

1. Festlegung von Umweltzielen. . . . . 66

2. Verantwortlichkeiten und Mittel zur Verwirklichung des Umweltprogramms. . . . . 67

*IV.* Einrichtung eines Umweltmanagementsystems. . . . . 67

1. Umweltpolitik, -ziele und -programme (Anhang I Buchstabe B Nr. 1). . . . . 68

2. Organisation und Personal (Anhang I Buchstabe B Nr. 2). . . . . 68

3.	Auswirkungen auf die Umwelt (Anhang I Buchstabe B Nr. 3) . . .	69
4.	Aufbau- und Ablaufkontrolle (Anhang I Buchstabe B Nr. 4) . . .	70
5.	Umweltmanagement-Dokumentation (Anhang I Buchstabe B Nr. 5) . . . . .	72
6.	Umweltbetriebsprüfungen (Anhang I Buchstabe B Nr. 6). . . . .	72
V.	<i>Durchführung der Umweltbetriebsprüfung</i> . . . . .	75
1.	Wer darf die Umweltbetriebsprüfung durchführen? . . . . .	76
2.	Welche Inhalte hat die Umweltbetriebsprüfung? . . . . .	77
3.	Wie sieht das Verfahren aus? . . . . .	77
a)	Vorbereitung der Umweltbetriebsprüfung . . . . .	77
b)	Durchführung der Umweltbetriebsprüfung . . . . .	78
c)	Umweltbetriebsprüfungsbericht . . . . .	78
d)	Folgemaßnahmen im Anschluß an den Betriebsprüfungsbericht . . . . .	79
4.	Wie oft sind Umweltbetriebsprüfungen durchzuführen? . . . . .	79
VI.	<i>Abfassung der Umwelterklärung</i> . . . . .	80
1.	Zeitpunkt der Umwelterklärung . . . . .	80
2.	Inhalt der Umwelterklärung . . . . .	81
3.	Vereinfachte Umwelterklärung . . . . .	82
<b>B.</b>	<b>Betriebsinterne Pflichten auf der Grundlage der Audit-Verordnung in Verbindung mit innerstaatlichen ordnungsrechtlichen Vorschriften zum Umweltmanagement (gesetzliche Mindestanforderungen)</b> . . . . .	83
<i>I.</i>	<i>Bundes-Immissionsschutzgesetz</i> . . . . .	83
<i>II.</i>	<i>Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz</i> . . . . .	85
<i>III.</i>	<i>Wasserhaushaltsgesetz</i> . . . . .	86
<b>C.</b>	<b>Der „Sonderweg“: Betriebsinterne Pflichten auf der Grundlage der Audit-Verordnung in Verbindung mit Normen zum Umweltmanagement</b> . . . . .	86
<i>I.</i>	<i>Die internationale und europäische Normenreihe ISO EN 14000</i> . . . . .	87
1.	ISO EN 14001: Umweltmanagementsysteme . . . . .	87
a)	Allgemeines. . . . .	87
*••	b) Der sachliche Anwendungsbereich der ISO EN 14001 ü („Organisationen“) . . . . .	89
c)	Festlegung einer organisationsbezogenen Umweltpolitik . . . . .	89
l-	d) Die Umweltschutzplanung der Organisation . . . . .	91
f-	e) Umsetzung und Durchführung der Planungsvorgaben . . . . .	92
«•	f) Überwachung und Korrekturmaßnahmen . . . . .	93
f	g) Systemüberprüfung und -bewertung durch die i* Organisationsleitung . . . . .	93
: i'	h) Schlußbemerkung . . . . .	94

2. Die ISO-Normen 14010, 14011 und 14012 zum Umweltaudit . . .	94
a) ISO 14010. . . . .	95
b) ISO 14011. . . . .	95
c) ISO 14012. . . . .	96
//. <i>Überbrückung der Unterschiede zwischen ISO EN 14000     und der Audit-Verordnung auf europäischer Ebene.</i> . . . . .	96
1. Position des DIN. . . . .	96
2. Inhalt der Beschlüsse des CEN. . . . .	99
a) Brückendokument. . . . .	99
b) Erläuterungsdokument. . . . .	100
///. <i>Bewertung.</i> . . . . .	100
<b>Abschnitt 6: Die betriebsexternen Kontrollen des Audit- Systems: Begutachtung und Registrierung .</b>	<b>102</b>
<b>A. Die Regelungsaufträge der Audit-Verordnung an die Mitgliedstaaten zum Gutachter- und Registrierungssystem. . . . .</b>	<b>102</b>
<i>1. Regelungsaufträge der Verordnung zur Zulassung und Beauf-     sichtigung von Umweltgutachtern.</i> . . . . .	103
<i>//. Regelungsaufträge der Verordnung zur Registrierung von     geprüften Betriebsstandorten.</i> . . . . .	104
<b>B. Bedeutung des Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungssystems im gesamten Verordnungssystem. . . . .</b>	<b>104</b>
<b>C. Das Umweltauditgesetz (UAG). . . . .</b>	<b>105</b>
<i>1. Das Erfordernis der gesetzlichen Umsetzung. . . . .</i>	106
1. Die Zulassung von Umweltgutachtern und Aufsicht über Umweltgutachter als gesetzlich zu regelnder Eingriff in die Berufsfreiheit (Artikel 12 GG). . . . .	106
2. Die Registrierung von geprüften Betriebsstandorten als gesetzlich zu regelnder Eingriff in die Eigentumsfreiheit (Artikel 14 GG) . . . . .	108
3. Rechtspolitische Diskussion der Regelungsaufträge. . . . .	108
<i>//. Die rechtspolitische Diskussion zur Organisationsstruktur des     Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungssystems. . . . .</i>	109
1. Optionen zur Umsetzung der Audit-Verordnung in Deutschland . . . . .	109
2. Chronologie der Umsetzungsmodelle. . . . .	110
a) Umsetzungsvorschläge unmittelbar nach Inkrafttreten der Audit-Verordnung. . . . .	110
aa) Das „IHK/TGA-Modell“ der DIHT vom Juli 1993. . . . .	110
bb) Das „BAM/TGA-Modell“ des BDI vom August 1993 . . . . .	111
cc) Vorschläge der Beratungsverbände. . . . .	111
dd) Vorschläge der Umweltverbände. . . . .	111
b) Das „UBA/TGA-Modell“ des BMU vom Oktober 1993 _____	111

c) Das „zentrale IHK-Modell mit TGA-Beleihung“ von BDI und DIHT vom November 1993. . . . .	112
aa) Inhalt des Modells. . . . .	112
bb) Reaktionen von Gewerkschaften und Umweltverbänden . . . . .	112
cc) Reaktion des BMU. . . . .	113
d) Das „zentrale IHK-Modell ohne TGA-Beleihung“ vom Februar 1994. . . . .	114
e) Das „dezentrale KammermodeH“ des ZDH vom März 1994 . . . . .	114
f) Haltung der Wirtschaftsministerkonferenz (WMK). . . . .	114
g) Sachverständigengutachten im Auftrag der BMWi. . . . .	115
h) Das „dezentrale IHK/HwK-KammermodeH“ von BDI, DIHT, ZDH und BFB vom Juni 1994. . . . .	115
i) Der „Arbeitsentwurf“ des BMU vom August 1994. . . . .	116
j) Der Kompromißvorschlag des BMU vom Dezember 1994 . . . . .	117
k) Bewertung. . . . .	118

///. Gesetzgebungsverfahren zum Umweltauditgesetz . . . . .	118
---	-----

*IV. Die Konzeption des Umweltauditgesetzes zur Zulassung und Beaufsichtigung von Umweltgutachtern und Umweltgutachterorganisationen. . . . .*

1. Organisationsstruktur. . . . .	119
a) Die Organisationselemente des Zulassungs- und Aufsichtssystems. . . . .	119
aa) Zulassungsstelle. . . . .	120
(1) Beleihung. . . . .	120
(2) Aufgaben der Zulassungsstelle. . . . .	120
bb) Umweltgutachterausschuß. . . . .	121
(1) Verwaltungsorganisatorische Einordnung des Umweltgutachterausschusses. . . . .	121
(2) Aufgaben des Umweltgutachterausschusses. . . . .	122
(3) Mitgliedschaft im Umweltgutachterausschuß und Entscheidungsverfahren. . . . .	123
cc) Der Widerspruchsausschuß. . . . .	124
dd) Aufsicht über die Zulassungsstelle und den Umweltgutachterausschuß. . . . .	125
b) Verfassungsrechtliche Würdigung. . . . .	125
aa) Beleihung einer juristischen Person des Privatrechts (§§ 28, 29 UAG). . . . .	125
bb) Umweltgutachterausschuß (§§ 21 ff. UAG). . . . .	127
(1) Zugehörigkeit zur Bundesverwaltung. . . . .	127
(2) Selbstverwaltungskörperschaft. . . . .	129
(3) Verwaltungsvorschriften für die beliehene Zulassungsstelle. . . . .	130
cc) Widerspruchsausschuß. . . . .	130
2. Organisationsformen gutachterlicher Tätigkeiten und materielle Anforderungen nach dem Umweltauditgesetz. . . . .	130
a) Vorgaben der Audit-Verordnung. . . . .	130
b) Die natürliche Person als Umweltgutachter. . . . .	132

aa) Regelungsvorbilder . . . . .	132
bb) Fachkundekonzeption . . . . .	133
cc) Zuverlässigkeit, Unabhängigkeit . . . . .	138
dd) Zulassungsentscheidung . . . . .	139
c) Umweltgutachterorganisationen . . . . .	140
aa) Regelungsvorbilder . . . . .	140
bb) Fachkundekonzeption . . . . .	141
cc) Unabhängigkeit der Umweltgutachterorganisation . . . . .	141
dd) Zulassungsentscheidung . . . . .	141
d) ad-hoc-Kooperationen . . . . .	142
3. Zulassungsverfahren . . . . .	142
a) Zulassungsverfahren bei natürlichen Personen . . . . .	143
aa) Antrag . . . . .	143
bb) Antragsprüfung . . . . .	143
cc) Mündliche Prüfung . . . . .	143
dd) Entscheidung . . . . .	144
b) Verfahrensgebühren . . . . .	144
4. Zulassungsregister . . . . .	144
5. Aufsicht über zugelassene Umweltgutachter . . . . .	145
a) Pflichten der Umweltgutachter; Betretensrechte . . . . .	145
b) Aufsichtsmaßnahmen . . . . .	147
c) Aufsicht über Umweltgutachter aus anderen EG-Mitgliedstaaten . . . . .	147
6. Die Zulassung von Umweltgutachtern bis zum Inkrafttreten des Umweltauditgesetzes . . . . .	147
<b>V. Registrierung . . . . .</b>	<b>149</b>
1. Zuständigkeit für die Eintragung von Standorten . . . . .	150
2. Einsicht in das Standortregister . . . . .	150
3. Voraussetzungen der Eintragung in das Standortregister . . . . .	151
4. Voraussetzungen der Streichung und vorübergehenden Aufhebung von Eintragungen . . . . .	152
5. Unterrichtung des Unternehmens von der Eintragung . . . . .	153
6. Eintragungsverfahren und Kosten der Eintragung . . . . .	153
7. Die Registrierung von geprüften Betriebsstandorten bis zum Inkrafttreten des Umweltauditgesetzes . . . . .	153
<b>D. Andere Mitgliedstaaten . . . . .</b>	<b>154</b>
I. <i>Belgien</i> . . . . .	154
II. <i>Dänemark</i> . . . . .	154
III. <i>Frankreich</i> . . . . .	155
IV. <i>Großbritannien</i> . . . . .	155
V. <i>Niederlande</i> . . . . .	156
VI. <i>Österreich</i> . . . . .	156

<b>E. Prüfung und Gültigerklärung durch den Umweltgutachter</b> . . . . .	158
<i>/.</i> Die Prüfungstätigkeit des Umweltgutachters. . . . .	158
1. Prüfungstiefe. . . . .	158
2. Verfahren der Prüfung. . . . .	159
<i>//.</i> Die Gültigkeitserklärung. . . . .	160
 Abschnitt 7: Der Sonderweg der betriebsexternen Kontrolle: das Zertifizierungsverfahren ...	161
<i>/.</i> Anerkannte Zertifizierungsverfahren. . . . .	161
1. Das Zertifizierungsverfahren der EAC. . . . .	162
a) Organisationsstruktur der Zertifizierungsstelle. . . . .	162
b) Das Zertifizierungsverfahren i.e.S. . . . .	163
2. Das deutsche Zertifizierungsverfahren. . . . .	163
<i>//.</i> Anerkennung der Zulassung der Zertifizierungsstellen. . . . .	164
 Abschnitt 8: Die Publizität des Audit-Systems. . . . .	165
<b>A. Veröffentlichung der Umwelterklärung</b> . . . . .	165
<b>B. Verwendung der Teilnahmeerklärung</b> . . . . .	165
 Abschnitt 9: Anwendung der Audit-Verordnung in kleinen und mittleren Unternehmen und Förderung der Teilnahme am System der Audit-Verordnung . . . . .	167
<b>A. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU).</b> . . . . .	167
<b>B. Finanzielle Förderung</b> . . . . .	169
 Anhänge. . . . .	171
<i>Anhang 1:</i> 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. . . . .	173
<i>Anhang 2:</i> Gewerbliche Bereiche nach den Anschnitten C und D des Anhanges der Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates vom 9. Oktober 1990 betreffend die statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft. . . . .	198

<i>Anhang 3:</i>	
Umweltauditgesetz (UAG) vom 7. Dezember 1995. . . . .	212
<i>Anhang 4:</i>	
UAG-Zulassungsverfahrensverordnung (UAGZVV) vom 18. Dezember 1995. . . . .	232
<i>Anhang 5:</i>	
UAG-Gebührenverordnung (UAG GebV) vom 18. Dezember 1995 ...	238
<i>Anhang 6:</i>	
UAG-Beleihungsverordnung (UAG BV) vom 18. Dezember 1995 ...	242
<i>Stichwortverzeichnis.</i> . . . . .	245