

# WAHLTHEMA DES MONATS

## Abstrakte Gesetze – Konkrete Pflichten Ein Kernproblem der Betriebsorganisation

### Inhalt:

- (1) **Die Gründe zur Ermittlung von Einzelpflichten im Umweltschutz und Arbeitsschutz**
  - (1.1) **Die Organisationspflicht von Vorstand und Geschäftsführung**
  - (1.2) **Die Überwachungspflicht der Betriebsbeauftragten**
  - (1.3) **Die Erfüllung der Organisationspflicht durch die Delegation von Einzelpflichten**
- (2) **Die Kenntnis der Einzelpflichten im Unternehmen als erste Voraussetzung für ihre Einhaltung**
- (3) **Die Ermittlung der Einzelpflichten mit Hilfe des Dialogsystems „Umweltrecht im Betrieb“**
  - (3.1) **Nur Einzelpflichten lassen sich delegieren**
- (3.2) **Die Aktualisierung der Rechtslage setzt die Aufteilung in Einzelpflichten voraus**
- (4) **Die Ermittlung der Einzelpflichten als Rechtsanwendungsvorgang**
  - (4.1) **Der Maßstab beim Rechtsanwendungsvorgang - richtig oder falsch oder vertretbar?**
  - (4.2) **Die Formulierung der Einzelpflichten durch die Betriebsbeauftragten**
    - (4.2.1) **Vorbild: Der Erlass von Verwaltungsakten durch die Verwaltung**
    - (4.2.2) **Der Betriebsbeauftragte muss konkrete Handlungsanweisungen formulieren**
    - (4.2.3) **Die Formulierung der Einzelpflichten als Aufgabe der Betriebsbeauftragten mit Stabsfunktion**
    - (4.2.4) **Das Prinzip des Gesetzesvorbehaltes als Grund für die Unterscheidung zwischen Gesetz und Pflicht**

Die Betriebsorganisation im Umweltschutz und Arbeitsschutz dient dazu, den Vorwurf zu vermeiden, Gesetzesverstöße seien auf eine unzulängliche Betriebsorganisation zurückzuführen. Eine Hauptaufgabe im Rahmen der Betriebsorganisation ist die Einhaltung von Vorschriften. Die Betriebsorganisation muss ein System darstellen, das gewährleistet, dass einschlägige Vorschriften im Unternehmen eingehalten werden. Die Betriebsbeauftragten haben die Einhaltung einschlägiger Vorschriften im Unternehmen zu überwachen. Dazu gehört es, die Pflichten des Unternehmens zu ermitteln, ständig zu aktualisieren, an Mitarbeiter des Unternehmens zu delegieren, sie zu erfüllen, zu kontrollieren und zu dokumentieren. Ohne die Pflichten ermittelt zu haben und ohne sie zu kennen kann ein Betriebsbeauftragter die Pflichten nicht überwachen und sie lassen sich nicht erfüllen.

Die Beobachtung der betrieblichen Praxis ergibt, dass das Ermitteln von Pflichten das größte Problem für die Beauftragen und die Geschäftsführung darstellt. Häufige Missverständnisse sind zu beobachten und wollen ausgeräumt werden. Zur Vermeidung der Missverständnisse und zum Verständnis der rechtlichen Verfahren zur Ermittlung der Pflichten soll im Folgenden begründet darauf eingegangen werden, dass zwischen dem Text von Gesetzen und Verordnungen, wie sie das Parlament und die Regierung erlässt, und den Einzelpflichten, die von den Verantwortlichen im Betrieb zu erfüllen sind, ein erheblicher Unterschied besteht. Der Unterschied ergibt sich aus der unterschiedlichen Funktion von Gesetzen und konkreten Einzelpflichten aus Einzelpflicht und Verwaltungsakten. Es genügt zur Erfüllung von Unternehmenspflichten nicht, Gesetzestexte zu verteilen. Vielmehr müssen Einzelpflichten aus den Gesetzestexten ermittelt werden. Es handelt sich hierbei um den Vorgang der Rechtsanwendung, dessen Besonderheiten allen bekannt sein müssen, die eine funktionierende Betriebsorganisation zur Einhaltung einschlägiger Vorschriften aufbauen und aufrechterhalten müssen.

### (1) **Die Gründe zur Ermittlung von Einzelpflichten im Umweltschutz und Arbeitsschutz**

In der Vergangenheit habe ich mich an dieser Stelle mit der Pflicht zur Unterhaltung einer umweltschutz- und arbeitsschutzsichernden Betriebsorganisation be-

schäftigt. Eines der Hauptelemente einer solchen Betriebsorganisation ist die Ermittlung der für einen Unternehmensstandort einschlägigen umweltrechtlichen und arbeitsschutzrechtlichen Pflichten.

In diesem Wahlthema möchte ich Hinweise dafür geben, wie mit den ermittelten einschlägigen Pflichten im Einzelfall umzugehen ist. Im Blickpunkt der Ausführungen stehen somit die konkreten Einzelpflichten für das Unternehmen. Diese Einzelpflichten müssen ermittelt, delegiert und schließlich von den Mitarbeitern erfüllt werden.

Dieser Vorgang bereitet in der praktischen Umsetzung nicht selten erhebliche Schwierigkeiten. Diese resultieren zum Teil aus den Formulierungen der gesetzlichen Vorschriften. Diese mögen zwar juristisch exakt sein, sie sind aber für den Normadressaten oft schwer verständlich. Hinzu kommt, dass sie abstrakt formuliert sind, also für eine Vielzahl von Fällen bestimmt sind. Die abstrakten Vorschriften müssen also auf einen konkreten Unternehmenssachverhalt angewendet werden. Dies geschieht im Rahmen eines „Rechtsanwendungsvorgangs“, der für jede am Unternehmensstandort einschlägige Pflicht durchgeführt werden muss. Hierzu soll im Rahmen dieses Wahlthemas der Frage nachgegangen werden, wie aus der in einer Vorschrift enthaltenen abstrakten Pflicht eine konkrete Handlungsanweisung für den verantwortlichen Mitarbeiter herausgefiltert werden kann.

### (1.1) Die Organisationspflicht von Vorstand und Geschäftsführung

Unternehmen müssen sich gesetzeskonform verhalten. Rechtswidriges Verhalten von Unternehmen zieht eine Vielzahl von Sanktionen nach sich. Insbesondere die Unternehmensorgane setzen sich strafrechtlichen Sanktionen aus. Vorständen und Geschäftsführern drohen neben strafrechtlichen Folgen Schadenersatzansprüche, wenn durch rechtswidrige Unternehmensaktivitäten Schäden entstehen. Vorstände, Geschäftsführer und die Betriebsbeauftragten tragen die Verantwortung für die Einhaltung aller umweltrecht- und arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften.

Verpflichtet zum Aufbau, zur Unterhaltung und zur Kontrolle einer Betriebsorganisation, die die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften gewährleistet, sind alle Vorstände und alle Geschäftsführer eines Unternehmens. Diese Organisationspflicht ergibt sich aus verschiedenen Vorschriften:

- Nach § 14 **Strafgesetzbuch (StGB)** und § 9 **Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG)** machen sich die Organe, die Vorstände und Geschäftsführer bei umweltrechtlichen Verstößen im Unternehmen strafbar.
- Nach § 130 **OWiG** sind die Organe für die Unterhaltung eines Aufsichtsystems verantwortlich, das geeignet ist, Zuwiderhandlungen im Unter-

nehmen zu verhindern oder wesentlich zu erschweren.

- Nach § 91 **Abs. 2 Aktiengesetz (AktG)** hat der Vorstand geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden.
- Nach § 93 **Abs. 2 AktG** haftet der Vorstand dem Unternehmen für Schäden aus Pflichtverletzungen bei der Organisation auf Schadensersatz. Der Vorstand trägt dabei die Beweislast, dass er seine Organisationspflicht erfüllt hat.
- Nach § 52a **Abs. 2 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)** und nach § 53 **Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG)** wird eine umweltschutzsichernde Betriebsorganisation vorausgesetzt.
- Nach § 3 **Abs. 2 Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)** hat der Arbeitgeber für eine geeignete Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes zu sorgen.

Zu den Organisationspflichten des Vorstandes zählt auch nach **Nr. 4.1.3 des neuen Corporate Governance Kodex** die Pflicht des Vorstandes, die Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Vorschriften im Unternehmen und in den Konzernunternehmen zu organisieren (vgl. hierzu das Wahlthema „Die Pflicht des Vorstandes zur Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen nach dem Corporate Governance Kodex“ in URR 2/2003 S. 146).

Mit dem Aufbau und der Unterhaltung einer umweltschutzsichernden Betriebsorganisation beugen Vorstände und Geschäftsführer dem Vorwurf einer Organisationspflichtverletzung vor. Sie sind verpflichtet, eine umfassende umweltschutzsichernde Betriebsorganisation vorzuschreiben und im Unternehmen durch entsprechende Betriebsanweisungen gegenüber den Verantwortlichen durchzusetzen.

Diese Organisationspflicht ist ausschließlich von Vorstand und Geschäftsführung zu erfüllen und kann innerhalb des Unternehmens nicht auf Angestellte delegiert werden, die nicht zum Organ des Unternehmens zählen.

### (1.2) Die Überwachungspflicht der Betriebsbeauftragten

Daneben sind die **Betriebsbeauftragten** für die diversen Umweltmedien zur Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften, Bedingungen und Auflagen verpflichtet. Diese Aufgabe ergibt sich aus den Einzelgesetzen zu den Betriebsbeauftragten. (vgl. für den Immissionsschutzbeauftragten: § 54 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG). Die Betriebsorganisation dient den Betriebsbeauftragten im Umweltschutz und Arbeitsschutz zur Erfüllung dieser Aufgabe.

### (1.3) Die Erfüllung der Organisationspflicht durch die Delegation von Einzelpflichten

In der komplexen Unternehmenspraxis ist es nicht möglich, dass der Vorstand über die Erfüllung der Organisationspflicht hinaus die Einzelpflichten des Unternehmens formuliert, erfüllt und auf ihre Erfüllung kontrolliert. Vielmehr muss der Vorstand mit Hilfe der Betriebsorganisation die umweltrechtlichen Pflichten des Unternehmens erfassen, formulieren und aktualisieren lassen. Der Vorstand lässt darüber hinaus diese Pflichten erfüllen und ihre Erfüllung kontrollieren. **Das organisatorische Mittel hierzu ist die Delegation der Pflichten.** Der Vorstand hat lediglich zu organisieren, dass Pflichten erfasst, aktualisiert, erfüllt und auf ihre Erfüllung kontrolliert werden. Diese Aufgaben müssen im Rahmen der Betriebsorganisation an nachgeordnete Mitarbeiter delegiert werden. Der Vorstand muss den nachgeordneten Mitarbeitern die entsprechenden innerbetrieblichen Entscheidungsbefugnisse einräumen, um sicherzustellen, dass die Pflichten des Unternehmens erfasst und erfüllt werden.

Ohne die Delegation dieser Aufgaben an nachgeordnete Mitarbeiter würden die Vorstandsmitglieder selbst verpflichtet, höchstpersönlich die umwelt- und arbeitschutzrechtlichen Einzelpflichten des Unternehmens zu verwalten zu müssen. Diese Konsequenz ergibt sich aus der Regelung der Organhaftung nach § 14 StGB. Alle Pflichten eines Unternehmens sind von seinen Vorständen zu erfüllen. Dass sämtliche Unternehmenspflichten erfüllt werden, hat der Vorstand zu organisieren. Diese Organisationspflicht kann nicht delegiert werden. Nur die Erfüllung einzelner Pflichten lässt sich delegieren. Delegiert der Vorstand nicht, trifft ihn die strafrechtliche Verantwortung für das Nichterfüllen jeder einzelnen umweltrechtlichen Pflicht des Unternehmens. Der Aufbau und die Unterhaltung einer effizienten Betriebsorganisation entlastet demnach den Vorstand vom Vorwurf, er habe es unterlassen, das Unternehmen so zu organisieren, dass es nicht zu Gesetzesverstößen kommt.

Die Gefahr für Vorstände besteht nicht nur darin, sich dem Vorwurf auszusetzen, seine Organisationspflicht vernachlässigt zu haben, sondern es besteht für den Vorstand auch das Risiko, über die Organisationspflichtverletzung hinaus auch für umweltrechtliche Straftaten verantwortlich zu sein. Alle nicht an nachgeordnete Mitarbeiter im Unternehmen delegierten Pflichten wären vom Vorstand persönlich zu erfüllen. Ohne Delegation von einzelnen Pflichten etwa zur Reinhaltung von Wasser, Luft und Boden gibt es im Unternehmen außer dem Vorstand keine anderen Pflichtenträger, die zur Verantwortung gezogen werden können. Im eigenen Interesse müssen die Organe eines Unternehmens deshalb dafür Sorge tragen, dass die Pflichten eines Unternehmens möglichst lückenlos erfasst werden, dass sie regelmäßig aktualisiert werden, zur Erfüllung an nachgeordnete Mitarbeiter dele-

giert werden und auf ihre Erfüllung kontrolliert werden. Eine effektive umweltschutzsichernde Betriebsorganisation mit der systematischen Erfassung von Pflichten, ihrer Delegation zur Erfüllung und zur Kontrolle entlastet das Organ des Unternehmens sowohl von dem möglichen Vorwurf der Organisationspflichtverletzung als auch der Verletzung von Einzelpflichten. Es muss also im Interesse der Organe liegen, eine umwelt- und arbeitsschutzsichernde Betriebsorganisation aufzubauen und ständig zu unterhalten.

### (2) Die Kenntnis der Einzelpflichten im Unternehmen als erste Voraussetzung für ihre Einhaltung

Pflichten könne nur dann eingehalten werden, wenn sie am Unternehmensstandort bekannt sind. Kenntnis der Pflichten ist die erste und unverzichtbare Voraussetzung für ihre Einhaltung. Wer als Mitarbeiter seine Pflichten nicht kennt, läuft Gefahr, die Erfüllung und Einhaltung seiner Pflichten zu unterlassen. Das passive Unterlassen ist strafrechtlich dem aktiven Begehen einer Straftat gleichgestellt. Unkenntnis schützt nicht vor Strafe. Dieser strafrechtliche Grundsatz gehört zum Allgemeingut. Straftaten und Ordnungswidrigkeiten können nämlich nicht nur durch aktives Tun, sondern auch durch passives Unterlassen begangen werden. Wer vermeiden will, sich wegen des Unterlassens ihm obliegender Pflichten strafbar zu machen, muss die Pflichten kennen. Mit der Unkenntnis der Pflichten steigt die Wahrscheinlichkeit von Unterlassungstaten. Um Unterlassungstaten zu vermeiden muss jeder Mitarbeiter wissen, wozu er verpflichtet ist. Bei der Unterlassungstat wird bestraft, etwas nicht getan, veranlasst und unternommen zu haben, wozu ein Mitarbeiter verpflichtet war. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf das Wahlthema „Zur Strafbarkeit von Betriebsbeauftragten im Bereich des Umweltrechts“ in den Ausgaben 1/2002, S. 100 und 2/2002, S. 184 des Umweltrechtsreports.

Die erste Voraussetzung für das Vermeiden von Unterlassungstaten ist deshalb die Kenntnis der Pflicht. Jeder Mitarbeiter muss wissen, wozu er verpflichtet ist und welche Strafen ihm drohen, wenn er die Erfüllung dieser Pflicht unterlässt. Strafrechtlich handelt es sich hierbei um die Garantenstellung der Mitarbeiter. Die Rechtsprechung unterscheidet zwischen Schutzgaranten und Überwachungsgaranten. Die Betriebsbeauftragten sind Überwachungsgaranten. Sie haben die Einhaltung von Vorschriften zu überwachen. Nach der einschlägigen Rechtsprechung sind die Betriebsbeauftragten strafrechtlich nicht verantwortlich. Die Betriebsbeauftragten mit Stabsfunktion sind nicht verantwortlich. Die Entscheidungsträger mit Linienfunktion, die die umweltrechtlichen Pflichten des Unternehmens zu erfüllen haben, sind dagegen als Schutzgaranten strafrechtlich verantwortlich. Die Entscheidungsträger mit Linienfunktion müssen deshalb interessiert sein, welche Pflichten von Ihnen zu erfüllen sind. Sie müssen interessiert sein, dass sie von den Betriebsbeauf-

tragten mit Stabsfunktion umfassend, unmissverständlich und lückenlos über ihre Pflichten informiert sind. Der Vorstand wiederum muss nach dem Corporate Governance Kodex 4.1.3 dafür sorgen, dass Vorschriften eingehalten werden. Auch er muss daran interessiert sein, dass die Pflichten im Unternehmen bekannt sind. Nach § 93 Abs. 2 AktG haftet der Vorstand gegenüber seinem Unternehmen für Schäden, die durch Gesetzesverstöße verursacht werden. Dafür trägt er sogar die Beweislast.

### **(3) Die Ermittlung der Einzelpflichten mit Hilfe des Dialogsystems „Umweltrecht im Betrieb“**

Die Vielzahl einzuhaltender Vorschriften im Umweltschutz und Arbeitsschutz erschwert die Überwachung ihrer Einhaltung. An einem Standort können zwischen 3.500 und 4.000 Vorschriften einschlägig werden. Die Überwachung dieser Vorschriften erfordert Techniken, die die Bewältigung der Aufgabe mit der üblichen Besetzung der Beauftragten im normalen Zeitbudget erlaubt. Mit dem Dialogsystem und seiner besonderen Technik lässt sich diese Aufgabe der Betriebsbeauftragten bewältigen. Die Technik besteht darin, aus den möglicherweise einschlägigen Vorschriften die Regelungen heraus zu filtern, die am Unternehmensstandort einschlägig sind. Der erste Filtervorgang liefert im Durchschnitt mehrere hundert Gesetze und Verordnungen, die am jeweiligen Unternehmensstandort einschlägig sind. Jedes Gesetz und jede Verordnung enthält jedoch wiederum eine Vielzahl von Einzelpflichten, z. B. enthält das Bundes-Immissionsschutzgesetz und die Verordnungen, zu denen es ermächtigt, insgesamt etwa 350 bis 400 Einzelpflichten. Nicht alle dieser Pflichten sind an einem Unternehmensstandort einschlägig. Eine Vielzahl dieser Pflichten kann aussortiert werden. Sie sind nicht einschlägig. Es gibt keine Sachverhalte, die durch diese nicht einschlägigen Pflichten am Unternehmensstandort geregelt sind. Zur Technik des Herausfilterns einschlägiger und nicht einschlägiger Pflichten gehört es, jeden Paragraphen zu einem eigenen Datensatz auszubilden. Dadurch wird es möglich jeden einzelnen Paragraphen danach zu markieren,

- erstens ob er eine Pflicht enthält,
- zweitens ob diese Pflicht strafbewehrt ist und ein Verstoß eine strafrechtliche Sanktion nach sich zieht und
- drittens ob diese Pflicht schließlich einschlägig ist, nämlich ein Sachverhalt am Unternehmensstandort regelt.

Auf diese Weise enthält das Dialogsystem über 9.700 strafbewehrte Pflichten und 6.400 nicht strafbewehrte Pflichten. Insgesamt wurden 36.000 Paragraphen auf Pflichten durchgesehen und danach markiert, ob sie Pflichten enthalten. Nachdem also die Vielzahl der in Frage kommenden umweltrechtlichen Gesetze und

Verordnungen reduziert wurden auf die Einschlägigen, werden im zweiten Filtervorgang die Vielzahl der Pflichten auf diejenigen reduziert, die am Unternehmensstandort einschlägig und zu beachten sind. Beide Filtervorgänge, sowohl bei den Gesetzen als auch bei den Pflichten, dienen dazu, die Aufgabe der Betriebsbeauftragten zur Überwachung der Vorschriften zu erleichtern. Statt z.B. 36.000 Paragraphen und 6.400 nicht strafbewehrte Pflichten und 9.700 strafbewehrte Pflichten immer wieder aufs neue auf einschlägige Pflichten zu untersuchen, hat der überwachende Betriebsbeauftragte nur die einschlägigen Pflichten zu überwachen. Ohne das Herausfiltern der einschlägigen Pflichten am Unternehmensstandort wäre die Aufgabe, die Einhaltung der Vorschriften zu überwachen, wegen der Vielzahl der Einzelpflichten nicht zu bewältigen.

#### **(3.1) Nur Einzelpflichten lassen sich delegieren**

Das Kennen der Pflichten reicht für die Erfüllung und ihre Überwachung nicht aus. Vielmehr muss im Unternehmen klargestellt sein, welcher Mitarbeiter welche Pflicht wie zu verwalten hat. Einzelne Gesetze und Verordnungen lassen sich nicht an Einzelpersonen zur Erfüllung delegieren. Jede Einzelpflichten in einem Gesetz oder einer Verordnung kann von einem anderen Mitarbeiter erfüllt werden. Dies entspricht auch der betrieblichen Praxis. Deutlich wird dies insbesondere bei Verwaltungsakten sowie deren Nebenbestimmungen und Auflagen. Je nach Anlage und Verantwortungsbereich werden die Pflichten im Umweltschutz und Arbeitsschutz von unterschiedlichen Mitarbeitern erfüllt. Die Delegation von Pflichten an einzelne Mitarbeiter ist jedoch unverzichtbar. Ansonsten wüsste im Unternehmen niemand, wer welche Pflichten zu verwalten hat. Unklarheiten bei Zuständigkeitsfragen sind die häufigsten Gründe für Gesetzesverstöße, da ein Mitarbeiter sich häufig auf den anderen verlässt.

Diese Situation kann nur durch die zweifelsfreie Delegation einzelner Pflichten an einzelnen Mitarbeitern vermieden werden. Ohne die Pflichten zu delegieren, lassen sie sich auch nicht auf ihre Erfüllung hin überwachen. Bei der Kontrolle der Einhaltung von Pflichten muss der Umweltschutzbeauftragte den jeweiligen Ansprechpartner kennen, will er die Erfüllung der Pflichten überwachen. Ohne die Kenntnis der einzelnen einschlägigen Pflichten am Unternehmensstandort ist die Delegation nicht möglich, ohne Delegation der Pflichten ist ihre Erfüllung nicht gewährleistet und die Überwachung der Erfüllung nicht möglich.

#### **(3.2) Die Aktualisierung der Rechtslage setzt die Aufteilung in Einzelpflichten voraus**

Mit dem Dialogsystem werden regelmäßig die Änderungen der Vorschriften dokumentiert. Der Gesetzgeber ändert in aller Regel nicht das ganze Gesetz oder die gesamte Verordnung, vielmehr beschränken sich

die Änderungen auf Einzelvorschriften. Die Änderungen von Einzelpflichten lassen sich leichter verwalten. Dem jeweiligen verantwortlichen Mitarbeiter für die Erfüllung der Pflicht können die Änderungen der Pflichten leichter mitgeteilt werden, wenn sie als Einzelpflichten geführt werden.

#### (4) Die Ermittlung der Einzelpflichten als Rechtsanwendungsvorgang

Die Einzelpflichten ergeben sich in aller Regel nicht aus dem Gesetz, sondern aus einem Rechtsanwendungsvorgang. Dieser besteht aus der Anwendung eines Paragraphen aus einem Gesetz oder einer Verordnung auf einen konkreten Sachverhalt im Unternehmen.

##### (4.1) Der Maßstab beim Rechtsanwendungsvorgang - richtig oder falsch oder vertretbar?

Der Betriebsbeauftragte hat bei der Rechtsanwendung umweltrechtliche und arbeitsschutzrechtliche Gesetze und Verordnungen auf konkrete Sachverhalte im Betrieb anzuwenden und zu entscheiden, welche Pflicht sich aus dem Gesetz für das Unternehmen ergibt. Die Einhaltung dieser Pflicht hat er zu überwachen.

Bei dieser Entscheidung wendet er Umweltrecht und Arbeitsschutzrecht an. Dabei stellt sich die Frage, welche Fehler er bei diesem Entscheidungsvorgang machen kann und **welche Fehler ihm vorgeworfen werden können**. Vielfach findet man in der betrieblichen Praxis die Auffassung, es gäbe eine einzige richtige Lösung. Wird sie verfehlt, drohe dem Betriebsbeauftragten ein Vorwurf. Aus der bloßen Sorge, das richtige Ergebnis zu verfehlen, bleiben viele Betriebsbeauftragte untätig. Die Unsicherheit in der Methode und die Angst vor Fehlern lähmt und führt oftmals zur Untätigkeit. Es ist deshalb hilfreich, diesen juristischen Entscheidungsvorgang zu analysieren. Außerdem stellt sich die Frage, welche Fehler dabei einen Vorwurf gegenüber dem Betriebsbeauftragten begründen könnten.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das Gesetz die Grundlage für eine Pflicht ist, die im Betrieb beachtet und erfüllt werden muss. Das Gesetz regelt jedoch abstrakt und generell. Abstrakt ist die Regelung deshalb, weil eine Vielzahl von Einzelfällen durch eine Regelung im Gesetz oder einer Verordnung geregelt wird. Generell ist das Gesetz oder die Verordnung, weil eine Vielzahl von Normadressaten betroffen ist. Die Einzelpflicht stellt dagegen eine konkrete und individuelle Lösung dar. Konkret wird ein Einzelsachverhalt geregelt. Verpflichtet sind nicht eine Vielzahl von Personen, sondern eine individuelle juristische oder natürliche Person. Beispiele für konkret individuelle Regelungen finden sich in den Nebenbestimmungen zu Genehmigungsbescheiden. Insbesondere sind die Auflagen konkret individuelle Regelungen. Ein

konkreter Sachverhalt wird geregelt. Betroffen ist eine natürliche oder juristische Person.

Die Ansicht, es gäbe eine einzige richtige Lösung für die Formulierung einer Pflicht ist nicht zutreffend. Es gibt als Maßstab für juristische Entscheidungen nicht den Maßstab von richtig und falsch. Diese Ausdrücke werden zwar im juristischen Alltag verwendet. Juristische Entscheidungen und Ergebnisse von Entscheidungen können allenfalls als bestandskräftig angesehen werden. Bestandskräftig sind Entscheidungen, wenn sie nicht mehr durch Rechtsmittel angefochten werden können oder wenn alle Rechtsmittel erschöpft sind und eine rechtskräftige Entscheidung eines Gerichtes vorliegt. Dann kann die Entscheidung in aller Regel nicht mehr angegriffen werden, auch wenn sie nicht dem geltenden Recht entspricht. Deutlich wird dieser Maßstab bei Rechtsanwendungsvorgängen dann, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der gleiche Sachverhalt in drei Instanzen von einem Gericht jeweils anders entschieden werden kann. Keinem der beteiligten Richter wird dann ein Vorwurf gemacht, wenn seine Entscheidung durch eine höhere Instanz aufgehoben, verändert oder verworfen wird.

Zum Beispiel wurde im Rechtsstreit um den Berstschutz am Kernkraftwerk Wyhl in drei Instanzen unterschiedlich die Frage beantwortet, ob ein Atommeiler Berstschutz benötigt oder nicht. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Angelegenheit zurückverwiesen nachdem in drei Instanzen jeweils unterschiedlich entschieden worden war.

Die unterschiedlichen Ergebnisse bei unterschiedlichen Gerichtsinstanzen machen deutlich, dass rechtliche Entscheidungen und rechtliche Ergebnisse von Rechtsanwendungsvorgängen relativ sind. Sie lassen sich nicht nach einem endgültigen Maßstab als richtig oder falsch bezeichnen. Vielmehr **müssen die rechtlichen Entscheidungen vertretbar sein**. Das Ergebnis einer rechtlichen Entscheidung kann somit keinen Vorwurf gegenüber dem Betriebsbeauftragten begründen. Ein Vorwurf kann dann nicht erhoben werden, wenn vor der Entscheidungsfindung ein Verfahren angewandt wird, das Fehler vermeidet. Verfahrensfehler können darin bestehen, dass das nicht einschlägige Gesetz angewandt wird, dass der Sachverhalt nicht vollständig erfasst wird oder dass die einschlägige Rechtsprechung und Literatur zu einer offenen rechtlichen Frage unberücksichtigt bleiben. Damit dies nicht der Fall ist, muss der Rechtsanwendungsvorgang organisiert sein. Dazu gehört es, dass dem Betriebsbeauftragten alle möglicherweise einschlägigen Gesetze zur Verfügung stehen, er außerdem die Möglichkeit hat, die Rechtsprechung und Literatur zu ermitteln und der dadurch geregelte Sachverhalt umfassend ermittelt werden kann. Aus diesem Grund unterrichtet das Dialogsystem nicht nur über Änderungen des Gesetzeswortlauts. Ebenso wichtig ist die monatliche Berichterstattung über aktuelle Gerichtsurteile und Fachaufsätze. Diese Berichterstattung ist unverzichtbarer Bestandteil des richtig organisierten Rechtsanwendungsvorgangs.

Kommt es trotz Ermittlungen der einschlägigen Rechtsvorschrift, der einschlägigen Rechtsprechung und Literatur und der Erfassung des gesamten Sachverhaltes trotzdem zu einem Ergebnis, dass vom Entscheidungsergebnis der zuständigen Behörde oder des zuständigen Verwaltungsgerichtes in letzter Instanz abweicht, kann dem Beauftragten kein Vorwurf gemacht werden. Karikierend überspitzt ließe sich dann sagen, **dass das Ergebnis zwar falsch ist, aber gut organisiert wurde.** Von einem Betriebsbeauftragten kann nicht mehr verlangt werden als von Richtern, die ungestraft zu einem Ergebnis kommen können, das in einer höheren Instanz verworfen und nicht bestätigt werden kann.

Zur vorwurfsfreien Rechtsanwendung gehört es auch, die **Auslegungsregeln** bei Gesetzestexten anzuwenden. Bei der historischen Auslegung ist der Wille des Gesetzgebers zu erforschen. Daneben ist die Systematik des Gesetzes zu berücksichtigen und schließlich ist der erklärte Zweck des Gesetzes zur Prüfung der Einzelentscheidung heranzuziehen. Das Ergebnis der Rechtsanwendung, insbesondere die Formulierung einer Pflicht, muss dem Zweck des Gesetzes entsprechen. Werden alle diese Verfahrensempfehlungen für den Rechtsanwendungsvorgang eingehalten und nachvollziehbar dokumentiert, ist der Vorwurf des Organisationsverschuldens ausgeschlossen. Der Beauftragte kann dann nachweisen, dass er einen Gesetzesverstoß durch seine organisatorischen Bemühungen wenn zwar nicht verhindert so doch wesentlich erschwert hat. Es kommt somit auf ein organisiertes Verfahren beim Rechtsanwendungsvorgang an, um den Vorwurf von Organisationsverschulden zu vermeiden. Es kommt weniger darauf an, zu welchem Ergebnis die Rechtsanwendung kommt.

#### **(4.2) Die Formulierung der Einzelpflichten durch die Betriebsbeauftragten**

Das Gesetz enthält abstrakt generelle Regelungen. Der Sachverhalt ist abstrakt geregelt, der Adressatenkreis ist generell gefasst. Jedes Gesetz und jede Verordnung regelt eine unbestimmte Vielzahl von Sachverhalten für eine unbestimmte Vielzahl von Normadressaten. Einzelgesetze, die nur einen einzigen Sachverhalt, für einen einzigen Adressaten regeln, sind in aller Regel verfassungswidrig. Im Gegensatz zur abstrakt generellen Regelung in Gesetzen und Verordnungen ist die konkrete Regelung eines Sachverhalts für einen individuell Verpflichteten zu unterscheiden.

##### **(4.2.1) Vorbild: Der Erlass von Verwaltungsakten durch die Verwaltung**

Die konkret-individuelle Regelung findet sich in Verwaltungsakten, den Bescheiden der Verwaltung. Das Anwenden der abstrakt generellen Gesetze und Verordnungen auf konkrete Sachverhalte ist die Aufgabe der Verwaltung. Sie wird in Verwaltungsakten doku-

mentiert, insbesondere finden sich konkret individuelle Regelungen in den Auflagen zu den Genehmigungsbescheiden. Ein Verwaltungsakt, der nicht klar genug vom Verpflichteten konkret verlangt, was dieser zu tun hat, um seine Pflicht zu erfüllen, ist anfechtbar. Aus einem Bescheid muss außerdem immer hervorgehen, wer mit dem Bescheid verpflichtet oder begünstigt wird. Der Bescheid muss an einen individuellen Adressaten gerichtet sein.

Bei der Formulierung der Pflicht muss der beschriebene Rechtsanwendungsvorgang der Verwaltung das Vorbild sein. Der Beauftragte für Umweltschutz und Arbeitsschutz verhält sich genau so wie eine Behörde bei Erlass eines Verwaltungsaktes. Auch er wendet die abstrakt generelle gesetzliche Regelung auf ein konkreten Fall im Unternehmen an und adressiert die ermittelte Pflicht an einen konkret benannten Mitarbeiter.

##### **(4.2.2) Der Betriebsbeauftragte muss konkrete Handlungsanweisungen formulieren**

Der Maßstab für einen wirksamen und unangreifbaren Verwaltungsakt ist seine Vollstreckbarkeit. Wird ein belastender Verwaltungsakt von seinem Adressaten nicht erfüllt, muss die Behörde in der Lage sein, diesen Verwaltungsakt im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchzusetzen. Dies wiederum setzt voraus, dass der Adressat aus dem Bescheid ohne Zweifel erkennen muss, welche Pflicht er hat.

Pflichten sind so konkret wie möglich zu definieren. Der Erfüller der Pflicht muss ohne weiteres erkennen können, welchen Handlungsauftrag er auszuführen hat bzw. welche Tätigkeiten er nicht vornehmen darf. Die in den gesetzlichen Vorschriften enthaltenen abstrakt-generellen Ge- und Verbote müssen in konkret-individuelle Handlungsanweisungen umgesetzt werden.

Ähnlich wie bei der Verwaltung können dem Erfüller jedoch auch Spielräume eingeräumt werden. Dem jeweiligen verantwortlichen Mitarbeiter sollen bei der Auswahl der Mittel zur Erfüllung einer Pflicht Alternativen offen gelassen bleiben. Es sollte seinem **fachkundigen Ermessen** überlassen bleiben, eine Pflicht durch verschiedene technische Möglichkeit zu erfüllen. Oftmals ist es dem Betriebsbeauftragten wegen der fehlenden Sachkunde nicht zuzumuten, die Erfüllung der Pflicht bis ins Detail, insbesondere auch hinsichtlich der technischen Machbarkeit, festzulegen. Es ist kaum denkbar, fahrenden Feuerwehrleuten für jeden Fall im Voraus die Löschtechnik vorzuschreiben. Gleichwohl gilt der Grundsatz, dass eine Regelung so konkret wie möglich und nur so generell wie erforderlich formuliert werden muss. Der Verantwortliche sollte weder rückfragen noch selbst auf das Gesetz zurückgreifen müssen. Nur bei begründeten Zweifeln sollte er den Rechtsanwendungsvorgang nachvollziehen müssen.

In den Fällen, in denen das Gesetz oder die Verordnung in dem Paragraphen selbst eine konkrete Regelung enthält, erübrigt es sich, die abstrakt generelle Regelung zu konkretisieren. So sind insbesondere die in den Unfallverhütungsvorschriften der Berufsgenossenschaften enthaltenen Pflichten zumeist so konkret formuliert, dass der Verantwortliche genau weiß, was er machen muss. Die Konkretisierung ist also lediglich dann erforderlich, wenn die Vorschrift abstrakt und generell gefasst ist und einer weiteren inhaltlichen Ausgestaltung bedarf.

Das Ergebnis des Rechtsanwendungsvorgangs muss eine klar formulierte Handlungsanweisung sein. Diese Handlungsanweisung muss so gefasst sein, dass der zuständige Entscheidungsträger, der diese Pflicht zu erfüllen hat, unmissverständlich angewiesen wird, wie die Pflicht zu erfüllen hat. Es dürfen keine Zweifel verbleiben, wie die Pflicht durch das Unternehmen zu erfüllen ist. Maßstab für eine korrekt formulierte Pflicht muss ihre Vollstreckbarkeit sein. Dies bedeutet, dass ein unbeteiligter Dritter anhand der formulierten Pflicht in der Lage sein muss, diese zu erfüllen, ohne Rückfragen und ohne Rückgriff auf Gesetzestexte.

Den Rechtsanwendungsvorgang von der gesetzlichen Regelung zur betrieblichen Pflicht möchte ich anhand des § 72 Strahlenschutzverordnung (StrlSchV 2001) verdeutlichen. Die gesetzliche Norm lautet:

*§ 72 Planung für Anfall und Verbleib radioaktiver Abfälle*

*Wer eine Tätigkeit nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a, c oder d plant oder ausübt, hat*

*1. den erwarteten jährlichen Anfall von radioaktiven Abfällen für die Dauer der Betriebszeit abzuschätzen und der Behörde unter Angabe des geplanten Verbleibs der radioaktiven Abfälle mitzuteilen und*

*2. den Verbleib radioaktiver Abfälle nachzuweisen und hierzu*

*a) den erwarteten Anfall an radioaktiven Abfällen für das nächste Jahr erstmals ab Betriebsbeginn, danach ab Stichtag abzuschätzen und dabei Angaben über den Verbleib zu machen und*

*b) den Anfall radioaktiver Abfälle seit dem letzten Stichtag und den Bestand zum Stichtag anzugeben.*

*Die Angaben nach Satz 1 Nr. 2 sind jeweils zum Stichtag 31. Dezember fortzuschreiben und bis zum darauf folgenden 31. März der zuständigen Behörde vorzulegen. Sie sind unverzüglich fortzuschreiben und der zuständigen Behörde vorzulegen, falls sich wesentliche Änderungen ergeben. Die Sätze 1 bis 3 gelten nicht für bestrahlte Brennelemente und für radioaktive Abfälle, die nach § 76 Abs. 4 an Landessammelstellen abzuliefern sind, soweit sie unbehandelt sind. Abweichend von Satz 4 gelten die Sätze 1 bis 3 entsprechend für diejenigen, die radioaktive Abfälle im Sinne des Satzes 4 von Abfallverursachern übernimmt und hierdurch selbst ablieferungspflichtig wird.*

Für den Fall eines Unternehmens, das bereits mit künstlich erzeugten radioaktiven Stoffen umgeht (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 lit. a StrlSchV) und seine radioaktive Abfälle nicht nach § 76 Abs. 4 StrlSchV an eine Landessammelstelle abliefern muss, ist die Norm einschlägig.

Der Gesetzestext muss daher vom Zuständigen mit Stabsfunktion in eine Handlungsanweisung an denjenigen, der die Pflicht in der Linie zu erfüllen hat, umgesetzt werden. Die Pflicht muss alle Informationen enthalten, die der Linienverantwortliche benötigt, um eine ordnungsgemäße Meldung der Entsorgungsplanung einzureichen.

Die konkrete Pflicht könnte – selbstverständlich nur beispielhaft - wie folgt formuliert sein:

„Für jedes Jahr ist bis zum 31. März des Folgejahres bei (zuständige Behörde) eine Jahresmeldung über den Anfall und den Verbleib aller radioaktiven Abfälle vorzulegen. Die Jahresmeldung muss den insgesamt erwarteten Anfall radioaktiver Abfälle des Standorts für das laufende Jahr (Schätzung) und den vorgesehenen Verbleib enthalten. Zur Zeit werden alle radioaktiven Abfälle der hierfür zugelassenen Fa. X zur weiteren Entsorgung überlassen. Darüber hinaus muss die Meldung den tatsächlich angefallenen radioaktiven Abfall des vergangenen Jahres und den Bestand aller Strahlenquellen zum 31.12. des vergangenen Jahres ausweisen.“

Zur laufenden Verwaltung aller Strahlenquellen ist ein fortlaufendes Bestands- und Abfallverzeichnis zu führen, in dem der Zugang von Strahlenquellen, der Abgang und der Verbleib dokumentiert wird. Das Verzeichnis enthält folgende Angaben: .....

Überschreitet der Abfallanfall die ursprünglich geplante Abfallmenge im laufenden Jahr absehbar um mehr als 10%, ist dies der (zuständige Behörde) unverzüglich unter Vorlage des Bestands- und Abfallverzeichnis anzuzeigen. Die Anzeige erfolgt unter Beifügung einer aktuellen Photokopie des Verzeichnisses. Ebenfalls anzuzeigen ist ein Wechsel des Entsorgungsunternehmens.“

Da sich die Regelung des § 72 StrlSchV an den Umfangsberechtigten und damit an das Unternehmen als juristische Person richtet, muss die so formulierte Pflicht an die für die Erfüllung zuständige (reale) Person delegiert werden. Durch die Delegation und die (stichprobenartige) Kontrolle der Erfüllung ist das Meldewesen nach § 72 StrlSchV ordentlich organisiert.

### **(4.2.3) Die Formulierung der Einzelpflichten als Aufgabe der Betriebsbeauftragten mit Stabsfunktion**

Die Beauftragten haben nach allen gesetzlichen Regelungen die Einhaltung der Vorschriften zu überwachen. Sie haben die Aufgabe, die Pflichten zu formulieren.

Die Beauftragten sind die Überwachungsgaranten. Die Entscheidungsträger mit Linienfunktion vom Geschäftsführer in der Hierarchie abwärts sind die Schutzgaranten. Sie haben die Einzelpflichten zu erfüllen. Diese Arbeitsteilung hat historische Gründe. Der Gesetzgeber wollte zunächst die Überwachungsaufgaben den zuständigen Beamten überlassen. Dagegen hat sich die Industrie gewehrt. Sie hat das System der Eigenkontrolle durchgesetzt. Die Industrie kontrolliert die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften durch eigene Angestellte mit einer besonderen Rechtsstellung. Dazu gehört insbesondere, dass die Beauftragten gerade wegen ihrer Überwachungsfunktion nicht benachteiligt werden. Sie müssen von der Geschäftsführung unterstützt werden. Mit der Trennung des Formulierens und der Überwachung von Pflichten einerseits und der Erfüllung der Einzelpflichten andererseits verfolgt der Gesetzgeber einen bestimmten Zweck. Es soll nämlich ein Dilemma beim Entscheidungsträger vermieden werden. Wer seine eigenen Pflichten im Betrieb selbst formuliert ist nicht frei von der Neigung, die Pflichten so zu formulieren, dass andere unternehmerische Ziele, wie z. B. die Gewinnerzielung, die in Konkurrenz mit der Einhaltung von Vorschriften stehen, den Vorrang genießen. Wer für das betriebswirtschaftliche Ergebnis eines Unternehmens oder auch nur für das Ergebnis seiner Abteilung verantwortlich ist, scheut Pflichten mit Kostenfolgen. Sein Urteil beim Rechtsanwendungsvorgang und seine Entscheidung über die Formulierung von Pflichten konkurriert mit dem Ziel, möglichst wirtschaftlich und mit Gewinn zu arbeiten. Wenn ein Entscheidungsträger mit Linienfunktion seine eigenen Pflichten im Umweltschutz und Arbeitsschutz selbst formulieren soll, ist ein Zielkonflikt vorprogrammiert. Es droht die Gefahr, dass der Entscheidungsträger in ein Dilemma gerät und sich zwischen zwei konkurrierenden Zielen entscheiden muss. Einerseits muss er Gewinn erzielen, andererseits muss er Pflichten aus dem Umweltschutz und dem Arbeitsschutz einhalten. Zur Vermeidung dieses Zielkonfliktes wurde die Erfüllung und die Formulierung der Pflichten im Umweltschutz und Arbeitsschutz getrennt. Unbeeinflusst von wirtschaftlichen Ergebnissen soll der Beauftragten entscheiden können, welche Pflichten im Unternehmen zu erfüllen sind. Selbstverständlich muss hierbei die kostengünstigste Lösung eine Rolle spielen. Auch die Verwaltung müsste Einzelpflichten für das Unternehmen so formulieren, dass sie die mildeste Belastung von mehreren Möglichkeiten verursachen.

Diese Rollenverteilung beim Einhaltung einschlägiger Vorschriften eines Unternehmens ergibt eine Arbeitsteilung zwischen Unternehmensangehörigen mit Linienfunktion und Stabsfunktion. Bezeichnend für diese Arbeitsteilung sind die unterschiedlichen Verantwortungen. Die Beauftragten haben arbeitsrechtliche Pflichten. Erledigen sie ihre Aufgabe unzureichend, drohen ihnen arbeitsrechtliche Konsequenzen, wie Abmahnung und Kündigung. Strafrechtlich sind sie nicht verantwortlich. Sie sind lediglich Überwa-

chungsgaranten (OLG Frankfurt, NJW 1987, 2753). Die Unternehmensangehörigen mit Linienfunktion, die Pflichten aus Umweltschutz und Arbeitsschutz erfüllen müssen, machen sich schlimmstenfalls strafbar, wenn sie die Erfüllung der Pflichten vernachlässigen. Beide Gruppen (Unternehmensangehörige mit Linienfunktion und mit Stabsfunktion) sind aufeinander angewiesen, um zu gewährleisten, dass die Pflichtenverwaltung im Unternehmen so funktioniert und es nicht zu Gesetzesverstößen kommt. Für eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen Linie und Stab muss die Geschäftsführung sorgen. Kommt es zu Gesetzesverstößen, die sich auf Organisationsmängel zurückführen lassen, haftet der Vorstand und die Geschäftsführer sowohl strafrechtlich als auch für Schadensersatz gegenüber der Gesellschaft.

Bei der Geschäftsführung muss zum dem das Interesse am reibungslosen Ablauf der Pflichtenverwaltung hinzukommen, dass die Betriebsorganisation dokumentiert ist. Vorstand und Geschäftsführung tragen nämlich die Beweislast dafür, dass sie die Organisation nicht schuldhaft vernachlässigt und dadurch einen Schaden für das Unternehmen verursacht haben. Alle drei Gruppen, nämlich die Mitglieder der Geschäftsführung, die Verantwortlichen mit Linienfunktion und die Betriebsbeauftragten mit Stabsfunktion müssen zur Vermeidung von Nachteilen und sanktionierenden Rechtsfolgen unterschiedlichster Art darauf bedacht sein, dass die Betriebsorganisation funktioniert und das Unternehmen den Nachweis führen kann, dass alles veranlasst wurde, um Gesetzesverstöße zu verhindern und wesentlich zu erschweren. Zur reibungslosen Pflichtenverwaltung gehört es, dass die Beteiligten aus Linie, Stab und Geschäftsführung sich über ihre Aufgaben und ihre Rollenverteilung bewusst sind. Die Kenntnis über diese Arbeitsteilung in der Betriebsorganisation im Umweltschutz und Arbeitsschutz vermeidet Missverständnisse bei der Frage, wer welche Pflichten im Betrieb wie zu erfüllen hat.

Die Vorstände und Geschäftsführer, das Management also, haben die Organisationspflicht, die sie nicht an andere Mitarbeiter unterhalb dieser Hierarchieebene delegieren können. Das Management hat zu veranlassen, dass Pflichten ermittelt, delegiert, aktualisiert, erfüllt, kontrolliert und alle Vorgänge dokumentiert werden. Von der Organisationspflicht sind die Einzelpflichten zu unterscheiden. Die Pflichten zu ermitteln, zu formulieren, zu aktualisieren und zu überwachen, haben die Beauftragten mit Stabsfunktion. Zu erfüllen haben die Pflichten die Entscheidungsträger mit Linienfunktion. Die Einzelpflichten und die Organisationspflichten sind nicht identisch mit dem Gesetzestext und dem Verordnungstext. Vielmehr ergeben sich die Einzelpflichten auf Grund eines Rechtsanwendungsvorganges, in dem abstrakt generell formulierte Vorschriften auf konkrete Sachverhalte im Betrieb angewendet werden müssen. Erst durch diesen Anwendungsvorgang wird eine konkrete Einzelpflicht einer einzelnen Person formuliert. Gesetze und Verordnungen enthalten keine konkreten Einzelpflichten. Viel-

mehr sind sie die Rechtsgrundlage dafür, dass die Einzelpflichten aus der Anwendung einer abstrakt generellen Vorschrift auf einen konkreten Unternehmenssachverhalt erst ermittelt werden. Zwischen Gesetzestexten und Einzelpflichten besteht ein erheblicher Unterschied. Zwischengeschaltet ist der Entscheidungsvorgang, der entweder durch Behördenvertreter in Verwaltungsakten oder durch Unternehmensmitarbeiter mit Stabsfunktion in methodisch gleicher Weise vorgenommen werden muss.

Es wäre also methodisch falsch, die Gesetzestexte an Entscheidungsträger mit Linienfunktion zu übermitteln, ohne konkrete Pflichten mitzuliefern. Dies ist nur dann möglich, wenn das Gesetz selbst eine ganz konkrete erfüllbare Pflicht formuliert.

#### **(4.2.4) Das Prinzip des Gesetzesvorbehaltes als Grund für die Unterscheidung zwischen Gesetz und Pflicht**

In der Alltagspraxis der umweltschutzsicheren Betriebsorganisation lässt sich das Missverständnis beobachten, Pflichten und Gesetze seien gleich. Es würde ausreichen, die Gesetzestexte den Entscheidungsträgern in aktueller Form zukommen zu lassen. Die Unterscheidung zwischen Gesetz und Einzelpflicht wird oftmals verkannt. Der Unterschied wird deutlich, wenn man als Muster einer Pflichtenformulierung Genehmigungsbescheide heranzieht. Im Genehmigungsbescheid befinden sich Auflagen. Sie stellen konkret formulierte Pflichten und Handlungsanweisungen für den Anlagenbetreiber und die Mitarbeiter des Betriebes dar. So enthalten zum Beispiel fast alle Genehmigungen zum Bau und Betrieb genehmigungsbedürftiger Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz die Auflage der Immissionsmessung nach Inbetriebnahme nach §§ 26, 28 BImSchG. Die Auflage lautet meist: „Spätestens zwei Monate nach Inbetriebnahme der Anlage sind Geräuschimmissionsmessungen auf Kosten des Betreibers von einer nach § 26 BImSchG bekannt gemachten Messstelle durchführen zu lassen. Die Messungen sind an folgenden Immissionspunkten durchzuführen: ...“. Würde die Behörde statt einer konkreten Pflicht in Form der Auflage lediglich den Gesetzestext der §§ 26, 28 BImSchG wiederholen, wäre dieser Verwaltungsakt rechtswidrig, weil er die Pflicht des Adressaten nicht bestimmt genug formuliert.

Für die Unterscheidung zwischen abstrakt genereller gesetzlicher Regelung und der konkret individuellen Regelung im Verwaltungsakt gibt es einen Grund aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht. Das abstrakt generelle Gesetz und der konkret individuelle Verwaltungsakt haben unterschiedliche Funktionen. Das Gesetz bindet und ermächtigt die Verwaltung. Es gibt keine Pflicht ohne gesetzliche Grundlage. Das Gesetz ermächtigt die Verwaltung zum Eingriff in die Freiheitsrechte der Staatsbürger und der Unternehmen. Grundsätzlich genießen alle Staatsbürger Handlungsfreiheit, Gewerbefreiheit, die Freiheit sich zur Vereinigung zusammenzuschließen, Berufsfreiheit, etc.. Alle Freiheiten finden sich im Grundgesetz. Diese

Freiheiten finden sich im Grundgesetz. Diese Grundrechte können nur durch Gesetze eingeschränkt werden. Die Pflicht jedes Unternehmens stellt eine Einschränkung der im Grundgesetz gewährten Freiheit, Gewerbefreiheit und Berufsfreiheit, dar. Diese grundgesetzlich garantierten Freiheiten können nur durch den Gesetzgeber eingeschränkt werden. Dies ist der Grund dafür, dass bei jeder Freiheitsbeschränkung, insbesondere auch bei der Beschränkung der Gewerbefreiheit eines Unternehmens, eine gesetzliche Regelung als Ermächtigungsgrundlage genannt werden muss. Die Gesetze werden von den Volksvertretern in den Parlamenten erlassen. Nur die Parlamente sind demokratisch durch Wahlen legitimiert. Die Freiheit der betroffenen Staatsbürger kann deshalb nur durch die eigenen Volksvertreter eingeschränkt werden. Da aber nicht jeder Einzelfall geregelt werden kann, beschränken sich die Gesetze auf abstrakt generelle Regelungen. Ein Parlament kann nicht Verwaltungsakte mit konkret individuellen Pflichten erlassen. Aus diesem verfassungsrechtlichen Zusammenhang heraus ergibt sich die Unterscheidung zwischen Gesetzen und den Einzelpflichten im Unternehmen. Eingriffe in die Freiheit in Form von Verwaltungsakten und Pflichten können somit nur auf Grund von Gesetzen ergehen. Gesetze werden von den parlamentarischen Volksvertretern erlassen. Im Ergebnis können einzelne Verpflichtete somit nur in Anspruch genommen werden durch Vorschriften, die sie sich selbst durch ihre Volksvertreter, nämlich das Parlament, auferlegt haben. Ohne gesetzliche Grundlage gibt es keine Pflichten. Zur Ermittlung der Pflichten eines Unternehmens genügt somit nicht der Gesetzestext allein, vielmehr müssen die Pflichten in Form eines Rechtsanwendungsvorganges formuliert werden, in dem die abstrakt generelle Regelung eines Gesetzes oder einer Verordnung auf einen konkreten Sachverhalt angewandt wird.