

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES  
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,  
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 299 48 325  
UBA-FB 000324



# Industriepark und Störfallrecht

von

Prof. Dr. phil. nat. Christian Jochum

Thomas Friedenstab

Prof. Dr. jur. Gerald Spindler

Prof. Dr. jur. Jörg Peter

Gerling Risiko Consulting GmbH

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die in der Studie geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt  
Postfach 33 00 22  
14191 Berlin  
Tel.: 030/8903-0  
Telex: 183 756  
Telefax: 030/8903 2285  
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet III 1.2  
Dr. Andrea Sundermann-Rosenow

Berlin, August 2002

## Berichts-Kennblatt

1. Berichtsnummer UBA-FB	2.	3.
4. Titel des Berichts Industrieparks und Störfallrecht Erarbeitung von Kriterien zur Regelung der Sicherheitsverantwortung bei Störfallbetrieben in Industrieparks		
5. Autor(en), Name(n), Vorname(n) Prof. Dr. phil. nat. Christian Jochum Thomas Friedenstab  Prof.Dr. jur. Gerald Spindler Prof.Dr.jur. Jörg Peter.	8. Abschlußdatum 31.01.2002	
	9. Veröffentlichungsdatum	
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift)  Gerling Risiko Consulting GmbH Frankfurter Str. 721  D 51145 Köln	10. UFOPLAN-Nr. FKZ 299 48 325	
	11. Seitenzahl 352	
	12. Literaturangaben vgl. Anhang des Berichts	
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift)  Umweltbundesamt, Postfach 33 00 22, D-14191 Berlin	13. Tabellen und Diagramme keine	
	14. Abbildungen keine	
15. Zusätzliche Angaben Keine		
16. Kurzfassung Die zunehmende Komplexität der Industrie- und Chemieparks mit der engen Nachbarschaft und dem stofflichen sowie energetischen Verbund gefährlicher Anlagen verschiedener Betreiber führt zu neuen Problemen im öffentlichen Recht. Der Betriebsbereich ist gefahrenbezogen nach der räumlichen Nähe zu qualifizieren. Die Anordnungsmöglichkeiten der Behörde im Rahmen der erforderlichen Kooperation von sog. Domino-Betrieben sind außerordentlich begrenzt, insbesondere mit erheblichen Unsicherheiten hinsichtlich der Bestimmung der erforderlichen Informationen behaftet. Seveso II-Richtlinie und 12. BImSchV können eine hinreichende Berücksichtigung der Gesamtgefahr nicht über einen gesamtverantwortlichen Betreiber erreichen. Insbesondere folgt im Grundsatz der Betreiberbegriff den zivil-/gesellschaftsrechtlichen Vorgaben, d.h. dass jede Gesellschaft jeweils als ein Betreiber anzusehen ist, soweit nicht ausnahmsweise Sonderkonstellationen gegeben sind. Richtlinie und Verordnung sind sich aber dessen bewusst und halten eine adäquate Lösung bereit. Es besteht insbesondere kein Bedarf einer chemieparkspezifischen Modifikation - jedenfalls im Störfallrecht. Auch scheint der Begriff „Chemiepark“ zu unscharf, um hieran besondere Regelungen zu knüpfen. Die Berücksichtigung des „Domino-Effektes“ eröffnet die Möglichkeit weitergehender Anforderungen an die Störfallvorsorge. Aber auch sie sind betreiberbezogen und lassen dem Betreiber Gestaltungsspielraum. Betreiber können freiwillig eine engere Koordination eingehen, als es die Verordnung verlangt. Je intensiver die (freiwillige / „gebotene“) Kooperation der Betreiber ist, desto eher bietet sich die Einschaltung der Infrastrukturgesellschaft an. Das Beispiel der Werkfeuerwehr zeigt dabei auch, dass das geltende Recht nicht immer den besonderen Gegebenheiten im Chemiepark gerecht wird. Insgesamt führen die genannten Maßnahmen den Chemiepark zu einer „relativen Einheit“, die sich auch dem öffentlich-rechtlichen Zwang zur Koordination, vor allem aber der Einsicht in ihre Notwendigkeit verdankt.		
17. Schlagwörter Industriepark; Chemiepark; Infrastrukturgesellschaft; Gesamtgefahr; Betreiber, Betriebsbereich; Werkfeuerwehr; 12. BImSchV; Störfallverordnung		
18. Preis	19.	20.

## Report Cover Sheet

1. Report No. UBA-FB	2.	3.
4. Report Title Industrial Parks and the Law of Hazardous Incidents Criteria for regulation of safety responsibilities with establishments governed by the law of hazardous incidents in industrial parks		
5. Autor(s), Family Name(s), First Name(s) Prof Dr phil nat. Christian Jochum, Thomas Friedenstab Prof Dr jur Gerald Spindler, Prof Dr jur Jörg Peter		8. Report Date 31.1.2002
		9. Publication Date
6. Performing Organisation (Name, Address)  Gerling Risiko Consulting GmbH Frankfurter Str. 721  D 51145 Köln (Cologne)		10. UFOPLAN-Ref. No. FKZ 299 48 325
		11. No. of Pages 352
		12. No. of Reference see appendix of the report
7. Sponsoring Agency (Name, Address)  Umweltbundesamt, Postfach 33 00 22, D-14191 Berlin		13. No. of Tables, Diagrams none
		14. No. of Figures none
		15. Supplementary Notes none
16. Abstract The increasing complexity of industrial and chemical parks leads to new problems in public law. This complexity results from the proximity of dangerous installations belonging to different operators and their compound system of substances and energy. The term "establishment" has to be defined according to hazard and proximity. The powers of the competent authorities to require measures which ensure the necessary cooperation between operators of so-called "domino-establishments" are extraordinarily restricted. It is doubtful to what extent the competent authorities are empowered to require information. The Seveso-II-Directive respectively the Hazardous Incident Ordinance (12th Ordinance for the implementation of the German Federal Immission Control Act) which implements the directive cannot be construed in such a way that a joint operator responsible for the cumulative hazard is to be recognised. The construction of the term "operator" in public environmental law has to follow private, esp. company law. This means that in standard cases the starting point is to regard each company at an industrial park as an operator. There are only few exceptions. However, the directive and the 12 <sup>th</sup> ordinance are aware of this and offer adequate solutions. Thus, there is no need to modify the law of hazardous incidents (the German equivalent to major accidents) to deal with chemical parks. Moreover, if one would think of such a modification the term chemical park is too vague to be a legal term. Dealing with the "domino-effect" the competent authorities are empowered to specific requirements to prevent hazardous incidents. However, the requirements are directed to the single operator who is, to a high extent, free in choosing the respective measures. Operators are free to cooperate more intensively than required by the 12th ordinance. If voluntary cooperation increases, an infrastructural-unit/company should be created and used by park members. Nonetheless, the example of works fire services shows that current laws are not always able to deal with the characteristics of a chemical park. On the whole, the above mentioned measures lead to a "relative unity" of the chemical park. This unity is, to some extent, due to public law requirements to cooperate, but to a higher extent to the understanding that such a unity is simply necessary.		
17. Keywords industrial park, chemical park, infrastructural unit/company, cumulative hazard, operator, establishment, works fire services, 12th Ordinance for the implementation of the German Federal Immission Act, Hazardous Incident Ordinance		
18. Price	19.	20.

Inhaltsübersicht

<b>I. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1. Ausgangssituation .....	1
1.1. Hintergrund der Entwicklung von Industrieparks .....	1
1.2. Seveso II-Richtlinie und StörfallV 2000 .....	5
1.3. Begrifflichkeiten und Selbstverständnis.....	5
2. Problemstellung.....	7
3. Zielsetzung des Forschungsvorhabens .....	8
4. Gegenstand der Untersuchung.....	8
4.1. Maßgebliche Rechtsvorschriften .....	8
4.2. Auswahl der Chemieparks für das Forschungsvorhaben .....	9
5. Vorgehensweise.....	11
5.1. Grundzüge des Vorgehens.....	11
5.2. Durchführung des Vorhabens.....	12
5.3. Aufgabenverteilung bei der Durchführung des Forschungsvorhabens .....	14
<b>II. Sachverhalt.....</b>	<b>15</b>
1. An den Standorten vertretene Gesellschaften.....	15
1.1. Produktionsgesellschaften und Branchenmix .....	15
1.2. Infrastrukturgesellschaften .....	16
1.2.1. Infrastrukturgesellschaften als Dienstleister .....	16
1.2.2. Infrastrukturgesellschaften als Anlagenbetreiber .....	17
2. Eigentumsverhältnisse an Grundbesitz sowie gesellschaftsrechtliche Verflechtungen .....	18
2.1. Tatsächliche Verflechtungen und Standortregelungen.....	20
2.2. Notfallmanagement .....	25
2.2.1. Notfallplanung.....	25
2.2.2. Notfallorganisation .....	26
3. Typische Industrieparkgestaltungen.....	28
<b>III. Rechtliche Grundlagen .....</b>	<b>29</b>
1. Gang der Untersuchung.....	30
2. Die Seveso II-Richtlinie und ihre Umsetzung in der 12. BImSchV .....	31
2.1. Die Konzeption der Richtlinie.....	31
2.2. Das Konzept zur Verhütung schwerer Unfälle.....	33
2.3. Betreiberpflichten für Betriebe mit besonderem Gefahrenpotential .....	35
2.3.1. Sicherheitsbericht, materielle Betreiberpflichten und Anordnungen ..	35
2.3.2. Konkretisierungen des Sicherheitsmanagementsystems .....	39
2.4. Sicherheitsmanagementsystem und Genehmigung .....	44
3. Der Betriebsbereich .....	44
3.1. Betriebsbereich und räumliche Nähe.....	46
3.1.1. Betriebsbereich und Anlagenbegriff.....	46
3.1.1.1 Anlagenbegriff der Seveso II-Richtlinie .....	46
3.1.1.2 Anlagenbegriff nach deutschem Immissionsschutzrecht (4.BImSchV) .....	48
(a) Haupt- und Nebeneinrichtungen.....	49
(b) Betriebsstätte .....	51
(c) Gemeinsame Anlage.....	54

(d)	Vergleich .....	56
3.1.2.	Betriebsbereich und Standort .....	56
3.2.	Betriebsbereich: Räumliche Verbundenheit als einschränkendes Kriterium? .....	59
3.3.	Betriebsbereich: Betriebstechnischer Zusammenhang erforderlich? .....	60
3.4.	Betriebsbereich und Betreiber .....	61
3.5.	Betriebsbereich, Betreiberbegriff und gemeinsame Infrastruktur .....	66
3.5.1.	Grundlagen .....	66
3.5.2.	Der Sonderfall: Gemeinsames Rohrleitungsnetz unter Aufsicht eines Dritten.....	68
3.6.	Rechtsunsicherheit und verfassungsrechtliche Einwände .....	69
3.7.	Ergebnis.....	70
4.	Der Betreiber- und Inhaberbegriff.....	71
4.1.	Die Entwicklung des Betreiber- und Inhaberbegriffs in verschiedenen Rechtsgebieten.....	72
4.1.1.	Inhaber einer Anlage .....	72
4.1.1.1	Wasserrecht (WHG) .....	72
4.1.1.2	Haftpflichtrecht (HaftpflG) .....	76
4.1.1.3	Umwelthaftung (UmweltHG).....	77
4.1.1.4	Atomrecht (AtomG) .....	79
4.1.2.	Betreiber einer Anlage.....	79
4.1.2.1	Immissionsschutzrecht (BImSchG).....	79
4.1.2.2	Abfallrecht (KrW-/AbfG; AbfG a.F.) .....	81
4.1.2.3	Gentechnikrecht.....	83
4.1.2.4	§ 24a GewO/§ 11 GSG: Überwachungsbedürftige Anlagen.....	84
4.1.3.	Seveso II-Richtlinie, 12. BImSchV und Betreiberbegriff .....	85
4.1.4.	Zwischenfazit: Betreiberbegriff und Gefahrenabwehr .....	87
4.2.	Konzernrechtliche Grundlagen.....	89
4.2.1.	Grundlegende Begriffe .....	90
4.2.2.	Fallgruppen der Konzernhaftung.....	95
4.2.2.1	Die abhängige AG.....	95
(a)	Vertragskonzern .....	95
(b)	Einfach faktischer Konzern .....	97
(c)	Qualifiziert faktischer Konzern .....	99
4.2.2.2	Die abhängige GmbH bzw. GmbH & Co KG.....	100
(a)	Vertragskonzern .....	100
(b)	Einfach faktischer Konzern .....	101
(c)	Qualifiziert faktischer Konzern .....	103
4.2.3.	Einheitliche Leitung .....	110
4.3.	Gesellschafts- und vertragsrechtliche Gestaltungen, Betreiberbegriff und öffentlich-rechtliche Pflichtenstellung .....	115
4.3.1.	Konzernrecht und Betreiberbegriff .....	117
4.3.1.1	Grundlagen .....	117
(a)	Dezentrale versus zentral-intensiver Steuerung; reine Abhängigkeit .....	119
(b)	Intensive Steuerung .....	121
(c)	Produktions- und betriebsbezogene Weisungen.....	122
(d)	Personalverflechtungen .....	124
(e)	Vermutung der Betreibereigenschaft nach § 18 Abs. 1 AktG? .....	125

(f)	Handlungsstörer, Weisungabhängigkeit und Betreiberbegriff .....	127
(g)	Zwischenergebnis .....	127
4.3.1.2	Konzernarten .....	128
(a)	Einfach faktischer Konzern .....	128
(b)	Vertragskonzern .....	129
(c)	Qualifiziert faktischer Konzern .....	129
4.3.2.	Gemeinsamer Betriebsbereich.....	132
4.3.2.1	Gemeinsamer Betriebsbereich und Abhängigkeitsverhältnis.....	132
4.3.2.2	Gemeinsamer Betriebsbereich und gemeinsamer Zweck (BGB-Gesellschaft) .....	135
(a)	Überblick .....	135
(b)	Entwicklungen in anderen Rechtsgebieten, insbesondere Arbeitsrecht .....	137
(c)	Übertragung auf den gemeinsamen Betriebsbereich .....	140
4.3.2.3	Gemeinsamer Betriebsbereich und Kooperationspflichten nach §§ 6 Abs. 3, 15 12.BImSchV.....	142
4.3.2.4	Gemeinsamer Betriebsbereich und Gewinnerzielungsabsicht .....	142
4.3.3.	Überlassungsverträge .....	143
4.3.3.1	Grundsätze.....	143
4.3.3.2	Fallgestaltungen.....	148
(a)	Mietverträge .....	149
(b)	Kurzfristige Überlassung (Wartung etc.) .....	149
(c)	Leasingvertrag .....	150
(d)	Betriebspachtverträge .....	150
(e)	Betriebsführung durch einen Dritten (Auftragsvergabe – Chargen); Betriebsüberlassung.....	151
(f)	Alternierende Betreiber (Technikum, Versuchsanlagen) .....	152
4.3.4.	Aufgabe der Sachherrschaft und Betreiberbegriff.....	152
4.3.5.	Umwandlung, Fusion, Ausgliederung, Übernahme .....	153
5.	Die Kehrseite gesellschafts- und zivilrechtlicher Gestaltungen: Rechtliche Selbständigkeit und neue Nachbarschaft.....	154
5.1.	Grundsätze.....	154
5.2.	Einzelbereiche .....	155
5.2.1.	Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht .....	155
5.2.2.	Wasserrecht .....	157
5.2.3.	Transportrecht und Inverkehrgabe (ChemG) .....	158
5.2.4.	Immissionsschutz .....	159
5.3.	Gestaltungsmöglichkeiten .....	160
6.	Betreibereigenschaft und Zurechnung von Mengen bzw. Anlagen .....	163
6.1.	Konzern .....	163
6.2.	Vertragliche Überlassung (Pacht) .....	163
6.3.	Gemeinsame Betriebe nach Seveso II? .....	164
6.4.	Die Zurechnung gemeinsamer Infrastruktureinrichtungen (Pipelines, Rohrleitungsnetze).....	165
6.5.	Öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit der Infrastrukturgesellschaften .....	166
7.	Sicherheitsmanagementpflichten nach den verschiedenen Industrieparkgestaltungen.....	168
7.1.	Konzernform .....	168

7.2.	Gemeinsamer Betrieb .....	168
8.	Exkurs: Zivil- und strafrechtliche Pflichten der Infrastrukturgesellschaft .....	169
9.	Grundsätzliche Anordnungsmöglichkeiten gegenüber Betreibern in einem Industriepark .....	171
9.1.	Anordnungen gegenüber Betreibern bezüglich Gefahren aus eigenem Betriebsbereich .....	171
9.1.1.	Konzernobergesellschaft als Betreiberin .....	171
9.1.2.	Gemeinsame Betriebe .....	172
9.1.3.	Anordnungen bei Überlassungsverträgen .....	172
9.2.	Betriebsbereiche unterhalb der Mengenschwelle für besonders gefährliche Betriebe (§§ 9 ff. 12. BImSchV) .....	174
9.3.	Anordnung im Einzelfall bei Nicht-Vorliegen eines Betriebsbereichs .....	175
9.4.	Untersagungsmöglichkeit einer Aufspaltung? .....	175
<b>IV.</b>	<b>Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung im Chemiepark .....</b>	<b>177</b>
1.	Wesensmerkmale des Chemieparks .....	178
1.1.	„Chemiepark“ zwischen „Werk“ und „Industriegebiet“ .....	180
1.1.1.	Das Werk .....	181
1.1.1.1	Das Werk als räumliche Einheit .....	182
1.1.1.2	Das Werk als Teil einer rechtlichen Einheit .....	182
1.1.1.3	Das Werk als organisatorische Einheit .....	183
1.1.2.	Benachbarte Betreiber außerhalb von Chemieparks .....	185
1.1.3.	Der Chemiepark .....	187
1.1.3.1	Räumliche Gesichtspunkte .....	187
1.1.3.2	Rechtliche Gesichtspunkte .....	188
1.1.3.3	Organisatorische Gesichtspunkte .....	189
(a)	„Horizontale“ Organisation .....	189
(b)	Koordination durch den Markt .....	191
1.1.3.4	Infrastrukturgesellschaft als „einheitsstiftendes“ Element? .....	192
1.2.	Folgerungen für die weitere Untersuchung .....	194
1.2.1.	Wesensmerkmale des Chemieparks .....	195
1.2.2.	Rechtsfolgenbetrachtung .....	196
1.2.3.	Konsequenzen für die Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung .....	201
2.	Betreiber-Verantwortung im Chemiepark .....	202
2.1.	Informations- und Kooperationspflichten der Domino-Betreiber .....	203
2.1.1.	Öffentlich-rechtliche Informations- und Kooperationspflichten .....	204
2.1.1.1	Domino-Betriebe (§§ 6 Abs. 3, 15, 12. BImSchV) .....	204
(a)	Erforderlichkeit der Information: Grundsätze .....	205
(b)	Gepoolter Informationsaustausch über Infrastrukturgesellschaften nötig? .....	207
(c)	Rechtliche Absicherung der Auskunfts- und Informationspflichten .....	209
(d)	Pflicht zur Kooperation .....	211
2.1.1.2	Benachbarte Anlagen unterhalb der Mengenschwellen .....	212
2.1.2.	Exkurs: Zivil- und strafrechtliche Pflichten zur Information und Kooperation benachbarter Betreiber .....	213
2.1.3.	Anordnungsmöglichkeiten .....	216
2.2.	Die „versteckte Hauptpflicht“ des Betreibers eines Domino-Bereiches .....	220
2.2.1.	Pflicht zur Berücksichtigung der Gesamtgefahr .....	221
2.2.2.	Tatbestandsseite .....	225

2.2.3.	Rechtsfolgende – allgemeine Anordnungsmöglichkeiten .....	228
2.2.4.	Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Vorgaben.....	233
2.3.	Sicherheitskonzept und Sicherheitsmanagementsystem (§ 8).....	235
2.3.1.	Begriff und Bedeutung .....	236
2.3.2.	Sicherheitskonzept und Sicherheitsmanagementsystem im Chemiepark .....	237
2.3.2.1	Einheitliches Konzept und Sicherheitsmanagementsystem trotz unterschiedlicher Organisationen im Betriebsbereich? .....	239
2.3.2.2	Einheitliches Konzept und System in mehreren Bereichen desselben Betreibers .....	245
2.3.2.3	Einheitliches Konzept und System im Chemiepark .....	247
2.4.	Sicherheitsbericht (§ 9) .....	254
2.5.	Alarm- und Gefahrenabwehrpläne (§ 10).....	254
2.5.1.	Erstellung interner Alarm- und Gefahrenabwehrpläne (§ 10 Abs. 1 Nr. 1) .....	255
2.5.2.	Übermittlung von Informationen (§ 10 Abs. 1 Nr. 2) .....	258
2.6.	Information über Sicherheitsmaßnahmen (§ 11).....	259
2.7.	Sonstige Pflichten (§ 12 Abs. 1).....	261
2.7.1.	Betrieb einer geschützten Verbindung (§ 12 Abs. 1 Nr. 1) .....	261
2.7.2.	Beauftragung einer Person oder Stelle (§ 12 Abs. 1 Nr. 2).....	262
2.8.	Meldeverfahren (§ 19).....	264
3.	Aufgabenwahrnehmung durch Dritte, insbesondere eine Infrastrukturgesellschaft .....	266
3.1.	Rahmenbedingungen einer Beauftragung .....	267
3.1.1.	Gegenstand und Grenzen.....	267
3.1.2.	Bedenken gegen eine Aufgabenübertragung.....	269
3.1.3.	Drittbeauftragungsverbote im Einzelfall .....	272
3.1.4.	Anordnungsmöglichkeiten. ....	273
3.2.	Übertragung einzelner Pflichten.....	279
3.2.1.	Informations- und Kooperationspflicht zwischen Domino-Bereichen, zusätzliche Informationen (§ 6 Abs. 3 und 4).....	280
3.2.2.	Konzept und Sicherheitsmanagementsystem .....	283
3.2.3.	Sicherheitsbericht (§ 9) .....	285
3.2.4.	Alarm- und Gefahrenabwehrpläne (§ 10).....	285
3.2.4.1	Erstellung interner Alarm- und Gefahrenabwehrpläne ( § 10 Abs. 1 Nr. 1) .....	285
3.2.4.2	Übermittlung von Informationen (§ 10 Abs. 1 Nr. 2) .....	286
3.2.5.	Informationen über Sicherheitsmaßnahmen (§ 11) .....	286
3.2.6.	Sonstige Pflichten (§ 12) .....	287
3.2.6.1	Betrieb einer geschützten Verbindung (§ 12 Abs. 1 Nr. 1) .....	287
3.2.6.2	Beauftragung einer Person oder Stelle (§ 12 Abs. 1 Nr. 2).....	289
(a)	Leitung der Gefahrenabwehr mehrerer Betriebsbereiche durch dieselbe Person/Stelle.....	290
(b)	Bereichsübergreifende Leitung der Gefahrenabwehr.....	292
4.	Exkurs: Einsatz einer Werkfeuerwehr im Chemiepark .....	296
4.1.	Anordnung oder Anerkennung einer Werkfeuerwehr.....	298
4.1.1.	Aufstellungs- und Unterhaltungspflicht .....	298
4.1.1.1	Feuerschutz- bzw. Brandschutzrecht.....	298

(a)	Besondere Gefahr .....	300
(b)	Große Anzahl gefährdeter Personen.....	302
(c)	Erleichterte Anordnung bei Vorhandensein einer Werkfeuerwehr? .....	303
(d)	Verpflichtung zum Betrieb einer gemeinsamen Werkfeuerwehr?	304
4.1.1.2	Immissionsschutzrecht .....	306
4.1.2.	Anerkennung einer Werkfeuerwehr .....	308
4.2.	Gemeinsame Werkfeuerwehr .....	309
4.2.1.	„Gemeinsame Feuerwehr“ nach FSHG.....	309
4.2.1.1	Gemeinsame Feuerwehr und Werksangehörigkeit.....	310
4.2.1.2	Entwicklungsbedarf des geltenden Rechts .....	312
4.2.2.	„Gemeinsame Feuerwehr“ nach BrSchG .....	315
4.3.	Konsequenzen für die Aufgabenzuständigkeit.....	317
4.3.1.	Einsatzzuständigkeit .....	317
4.3.2.	Externe Alarm- und Gefahrenabwehrplanung.....	321
<b>V.</b>	<b>Formulierungsvorschläge für eine Verwaltungsvorschrift .....</b>	<b>322</b>
1.	Zum Betriebsbereich (§ 1).....	322
2.	Zusammenrechnung von Anlagen verschiedener Betreiber; Betreiberbegriff..	323
3.	Zu § 6 Abs. 3 .....	325
4.	Zu § 8.....	327
5.	Zu § 9.....	328
6.	Zu § 10 Abs. 1 Nr. 1 .....	328
7.	Zu § 10 Abs. 1 Nr. 2.....	329
8.	Zu § 12 Abs. 1 Nr. 1 .....	329
9.	Zu § 12 Abs. 1 Nr. 2.....	329
10.	Zu § 16.....	330
<b>VI.</b>	<b>Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	<b>330</b>
<b>VII.</b>	<b>Anhang .....</b>	<b>333</b>

### Verzeichnis der Formulierungsvorschläge für die Verwaltungsvorschrift:

Formulierungsvorschlag (zu § 6 Abs. 3):.....	219
Formulierungsvorschlag (zu § 6 Abs. 3):.....	235
Formulierungsvorschlag (zu § 8 ): .....	244
Formulierungsvorschlag (zu § 8 im Anschluss an den Vorschlag zu 493):.....	247
Formulierungsvorschlag (zu § 8, im Anschluss an den Vorschlag zu 2.3.2.2).....	253
Formulierungsvorschlag (zu § 9): .....	254
Formulierungsvorschlag (zu § 10 Abs. 1 Nr. 1 ):.....	257
Formulierungsvorschlag (zu § 12 Abs. 1 Nr. 1).....	262

Formulierungsvorschlag (zu § 16): .....	279
Formulierungsvorschlag (zu § 10 Abs.1 Nr. 1: .....	285
Formulierungsvorschlag (zu § 10 Abs.1 Nr. 2):.....	286
Formulierungsvorschlag (zu § 12 Abs. 1 Nr. 1: .....	288
Formulierungsvorschlag (zu § 12 Abs. 1 Nr. 2):.....	296



## **I. Einleitung**

- 1 An zahlreichen Industriestandorten sind in den letzten Jahren Industrieparks entstanden, die zumeist aus ehemaligen Werksstandorten hervorgegangen sind. Diese Entwicklung stellt insbesondere die Umweltbehörden vor die Frage, welche Konsequenzen sich für den Gesetzesvollzug ergeben. Dies gilt in besonderem Maße für den Vollzug des Störfallrechts, das sich aufgrund der Umsetzung der Seveso II-Richtlinie in die Störfallverordnung ohnehin im Umbruch befindet.

### **1. Ausgangssituation**

- 2 Die angesprochenen Vollzugsprobleme im Industriepark liegen darin begründet, dass an die Stelle eines Betreibers als dem für den gesamten Standort verantwortlichen Adressaten von Rechtspflichten eine Mehrzahl von Rechtssubjekten getreten ist. Die Behörden, aber auch die Standortnutzer selbst, sehen sich nunmehr vor der Aufgabe, deren jeweilige Pflichten zu bestimmen und dabei auch die oftmals komplexen Beziehungen der Unternehmen untereinander zu berücksichtigen.
- 3 Diese neuen Beziehungen überlagern die über einen längeren Zeitraum gewachsenen Strukturen und erweitern die ohnehin schon bestehende Komplexität des Beziehungsgeflechts um eine gesellschaftsrechtliche Komponente.
- 4 Hieraus ergibt sich bereits allgemein die Frage nach der Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung. Diese Frage stellt sich um so mehr bei Störfallbetrieben, nachdem die Seveso II-Richtlinie und in der Folge die StörfallV 2000 den Betrieb bzw. Betriebsbereich zum Bezugspunkt ihrer Regelungen macht und damit deutlich stärker als früher die Gesamtgefahr von Standorten in den Mittelpunkt stellt.

#### **1.1. Hintergrund der Entwicklung von Industrieparks**

- 5 Insbesondere in Deutschland hat sich die große Mehrzahl der Industrieparks aus vorher unter einheitlichem Besitz befindlichen Werken bzw. aus Kombinatengebilden gebildet. Hiervon gibt es nur wenige Ausnahmen, wie z.B. den Petrochemie-Standort in Münchsmünster bei Ingolstadt, der von Beginn an als „Industriepark“ konzipiert war. Dagegen gibt es im Ausland bedeutende Beispiele dieser Art, wie etwa der Chemiestandort Antwerpen in Belgien.
- 6 Die Umwandlung der Werke in Industrieparks verlief zwar in den alten und den neuen Bundesländern ziemlich zeitgleich (seit An-

- fang/Mitte der 90iger Jahre), aber aus völlig unterschiedlichen Motiven, die durchaus auch noch die heutigen Strukturen prägen.
- 7 In den alten Bundesländern waren es vor allen Dingen wirtschaftliche Überlegungen, die zur Aufspaltung einiger der großen einheitlichen Standorte führten. Zunehmender Wettbewerbsdruck im Zeitalter der Globalisierung und ein ausgeprägtes Shareholder-Value-Denken haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass immer mehr Großunternehmen umstrukturiert worden sind. Dabei wurden oftmals ehemalige Geschäftsbereiche bzw. strategische Geschäftsfelder rechtlich ver selbständigt, um sie fortan unter dem Dach einer Holdinggesellschaft bzw. als Joint Venture zu führen oder aber auch zu veräußern, weil sie nicht mehr in das unternehmerische Konzept passten.
- 8 Waren diese Standorte vormals rechtlich unselbständige, gleichsam „monolithische“ Werke unter einheitlicher Leitung einer Gesellschaft, so bildet sich nunmehr die skizzierte Umstrukturierung wie folgt ab:
- Manchmal nur für eine Übergangsphase bildeten sich als Folge der Aufspaltung Standorte mit mehreren Gesellschaften, die unter dem Dach einer Holding zusammengefasst sind, die u. U. am Standort noch selber operatives Geschäft betreibt.
  - Oft entwickeln sich solche homogenen Konzern-Standorte durch Veräußerung von Tochtergesellschaften oder Ansiedlung konzernfremder Unternehmen zu heterogen zusammengesetzten Standorten.
- 9 Vorgeprägt war der letztgenannte Weg insbesondere für die etwa im gleichen Zeitraum von der Treuhand in die Marktwirtschaft überführten Betriebe der ehemaligen DDR. Hier war die Aufgabe, vor allem Kombinate und Großbetriebe aufzuteilen und zu privatisieren. Die Umwandlung der Kombinate verlief insofern völlig anders als im Westen, als die früheren Strukturen nicht überlebensfähig waren. Statt einer vorsichtigen „Zellteilung“ des großen Unternehmens stand dort – um im Bild zu bleiben – dessen „Tod“ am Anfang. Die Veräußerung der noch überlebensfähigen Teile hatte höchste Priorität, sie gingen an völlig unterschiedliche Besitzer, ein wirtschaftlicher Zusammenhang bestand praktisch von Anfang an nicht mehr. Dieser Umbruch war um so gravierender, als gerade die Kombinate sich durch eine absolut einheitliche Struktur auszeichneten und praktisch alle Aktivitäten am Standort (einschließlich aller unterstützenden und begleitenden Dienstleistungen) unter straffer einheitlicher Leitung standen.

- 10 Dabei blieben die vielfachen wechselseitigen Beziehungen der nunmehr zu unterschiedlichen Unternehmen gehörigen Betriebe untereinander oft erhalten, gerade in den Verbundstandorten der chemischen Industrie. Der Übergang zum Industriepark änderte insbesondere in den alten Bundesländern zumindest zunächst für das Tagesgeschäft der Mitarbeiter und die Produktionsstruktur des Standortes wenig.
- 11 Es soll in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben, dass auch die klassischen einheitlichen Werke in den alten Bundesländern vor ihrer Aufteilung ebenso wie die noch bestehenden Standorte dieser Art durchaus auch fremde Unternehmen beherbergten. Diese hatten bzw. haben jedoch keinen bestimmenden Einfluss auf das Geschehen am Standort, so dass diese Standorte als einheitliches Werk betrachtet werden können.
- 12 Entsprechend diesen unterschiedlichen Entwicklungen findet man heute noch deutlich unterschiedliche Strukturen bei den Industrieparks. In den alten Bundesländern bestehen sie (noch) zu einem relativ großen Teil aus miteinander mehr oder weniger verbundenen Unternehmen. Zwischen den Produktionen besteht ein relativ starker Verbund. Auch die Mitarbeiter fühlen sich z.T. noch als „eine Mannschaft“. Dies erleichtert die Kooperation im Industriepark, erschwert hingegen die Identifikation mit der eigenen „neuen“ Gesellschaft und kann auch zu mangelndem Problembewusstsein hinsichtlich der neuen rechtlichen Gegebenheiten führen. Insgesamt besteht in den alten Bundesländern ein gleitender Übergang zwischen den klassischen Werken, den „Major User“-Standorten und den „offeneren“ Industrieparks. Der Trend geht in der Regel jedoch eindeutig in Richtung auf ein stärkeres Eigenleben der einzelnen Gesellschaften und eine stärkere Abgrenzung voneinander („Vereinzelung“).
- 13 Die rechtliche Verselbständigung von produzierenden Geschäftseinheiten führte häufig dazu, dass der Infrastrukturdienstleister am Standort „übrig blieb“ und – als Infrastrukturgesellschaft – ebenfalls rechtlich verselbständigt wurde. Teilweise wurden die Infrastruktur – Dienstleistungen auch der größten Produktionsgesellschaft am Standort übertragen („Major User – Konzept“).
- 14 Die Funktion der Infrastrukturgesellschaft umfasst zumeist zwei Aspekte: Sie betreibt selber Anlagen (Energiebetriebe, Netze, Läger, Abfall- und Abwasserentsorgung etc.). Sie wird von den Produktionsgesellschaften aber auch zur Erfüllung einzelner, diesen obliegender Betreiberpflichten eingesetzt (Instandhaltung, Wahrnehmung von Beauftragungsfunktionen etc.). In vielen Standorten bildet die Infrastrukturgesellschaft darüber hinaus eine starke vereinheitlichende

- „Klammer“. Ihr Leiter hat oft nach wie vor einen relativ starken Einfluss, nahezu vergleichbar mit dem des früheren Werkleiters.
- 15 Diese Situation ist in den neuen Bundesländern auf Grund der unterschiedlichen Historie längst gegeben. Zwischen den einzelnen Gesellschaften gibt es kaum Verknüpfungen rechtlicher und (im Vergleich zu den Industrieparks in den alten Bundesländern) auch weniger produktionstechnischer Art. Die Infrastrukturgesellschaften sind „normale“ Servicegesellschaften. Ihre Stärke hängt daher im Wesentlichen von ihrem Serviceangebot ab. An manchen Standorten sind sie ähnlich stark wie die entsprechenden Gesellschaften in den alten Bundesländern, an anderen Standorten sind sie kaum mehr als ein Servicebetrieb unter vielen anderen – oft aber auch in diesen Fällen der Eigentümer großer, noch zu verwertender Flächen im Industriepark. Manche Standorte in den neuen Bundesländern sind nicht mehr geschlossen, also nicht mehr umzäunt mit gemeinsamer Zugangsregelung und gemeinsamer Gefahrenabwehr, sondern nähern sich einem normalen Industriegebiet.
- 16 Kennzeichnend für einen so entstandenen Industriepark ist die Tätigkeit mehrerer produzierender Unternehmen an einem Standort mit gemeinsamer Infrastruktur. Diese wird von der am Standort ansässigen Infrastruktur- (Service-) Gesellschaft zur Verfügung gestellt.
- 17 Diese Entwicklung stellt das auf den „klassischen“ Werks-Standort ausgerichtete Umweltrecht vor eine Vielzahl neuer Probleme, weil
- einerseits eine durch die Umstrukturierung bedingte Segmentierung des Standortes stattfindet, die zumeist auch zu einem Auseinanderfallen von Eigentümer- und Betreiberschaft führt,
  - andererseits aber die komplexe Verzahnung technischer Produktions- und Infrastruktureinrichtungen sowie der Stoffströme erhalten bleibt, eine „gewachsene“ Organisation zerteilt wird und die geschaffenen neuen Rechtssubjekte ihr Verhältnis zueinander auf neuer Grundlage definieren müssen.
- 18 Dabei entspricht es vielfach dem Wunsch sowohl der Behörden als auch der meisten Infrastrukturgesellschaften, den vormaligen Status quo möglichst aufrecht zu erhalten, um so die entstandene Komplexität der neuen Situation zu reduzieren. Bei den Produktionsgesellschaften, die eine stärkere Verwirklichung ihrer rechtlichen Eigenständigkeit anstreben, ist dieser Wunsch naturgemäß weniger stark ausgeprägt.

## 1.2. Seveso II-Richtlinie und StörfallV 2000

- 19 Mit Novellierung der europäischen Störfall-Richtlinie zeigen sich die soeben skizzierten allgemeinen Probleme bei der Bewältigung des Phänomens „Industriepark“ nicht nur in neuem Gewande. Vielmehr erfährt die Problematik – bedingt durch den von der Richtlinie zugrundegelegten Begriff des „Betriebs“ bzw. „Betriebsbereichs“ – eine besondere Brisanz.
- 20 Denn die Richtlinie verfolgt damit das Ziel, den Anwendungsbereich des Störfallrechts zu erweitern (vgl. Erwägungsgrund 11 der Richtlinie). Da aber „Betrieb“ der unter Aufsicht eines Betreibers stehende Bereich ist, führt die „Vervielfachung“ von Betreibern im Industriepark dazu, dass die Betriebsbereiche kleiner werden. Sie bleiben damit eher unterhalb relevanter Mengenschwellen mit der Folge, dass sich der Anwendungsbereich der Richtlinie in Industrieparks tendenziell verringert.
- 21 Unabhängig hiervon stellt sich vor allem die Frage, wie bei einer Mehrzahl von Normadressaten am Standort eine der komplexen Risikosituation gerecht werdende Umsetzung des Störfallrechts erfolgen kann, ohne das Wesen des Standortes im Sinne einer unabhängig von den gesellschaftsrechtlichen Aufspaltungen weiterhin bestehenden Gesamtgefahr und räumlich/technischen Einheit zu vernachlässigen.

## 1.3. Begrifflichkeiten und Selbstverständnis

- 22 Für diese Untersuchung wurde zunächst der in der Projektbeschreibung des Auftraggebers verwendete Begriff des Industrieparks verwendet, für den kennzeichnend sei, "dass Infrastruktureinrichtungen, die Rohrleitungen, die Werksfeuerwehr, der Werksschutz, Abwasserbeseitigung und Abgasverbrennung von mehreren selbständigen Unternehmen genutzt werden. Diese werden regelmäßig von einer Servicegesellschaft, die häufig von dem ehemaligen Betreiber des Gesamtstandortes betrieben wird, gegen Entgelt zur Verfügung gestellt."
- 23 An den untersuchten Standorten, die wegen der zumindest primär der chemischen Industrie zugehörigen Nutzer einen besonderen Bezug zur StörfallV aufweisen, bevorzugte man demgegenüber dezidiert die Bezeichnung „Chemiepark“ oder „Chemiestandort“. Hierin kommt eine bestimmte Ansiedlungspolitik zum Ausdruck, die auf die Ansiedlung von Unternehmen der chemischen Industrie zielt, vor allem, um die sich aus einer gemeinsamen Branchenzugehörigkeit ergebenden Synergieeffekte zu nutzen und die vorhandenen, auf solche Unternehmen ausgerichteten Infrastruktureinrichtungen

ternehmen ausgerichteten Infrastruktureinrichtungen optimal auszulasten. Unter dem Einfluss des Marktes sind hier zwar generell, aber auch in den untersuchten Parks, „Aufweichungstendenzen“ zu erkennen. Dennoch soll in diesem Forschungsbericht, dem überwiegenden Sprachgebrauch folgend, für die untersuchten Standorte der Begriff „Chemiepark“ benutzt werden.

- 24 Die Frage, ob man gemeinsam mit den anderen Standortgesellschaften einen "Industriepark" bzw. "Chemiepark" bildet, löste bei den Betroffenen übrigens stets durchaus lebhaft Diskussionen aus. Damit war oft die Erwartung verbunden, rechtliche Probleme, die sich bei dem Übergang vom Werk in den Chemiepark ergeben könnten, zu vermeiden oder abzumildern und einen Sonderstatus gegenüber dem Industrie- bzw. Gewerbegebiet zu erhalten. Wie im Abschnitt II dargestellt werden wird, decken die Chemieparks jedoch das ganze Spektrum zwischen einheitlichem Werk und heterogenem Industriegebiet ab. Dies ist von erheblicher Bedeutung hinsichtlich der Umsetzung der Störfallverordnung und wird daher in Abschnitt IV eingehend analysiert. Ein Ergebnis sei vorweggenommen: Es gibt keine verbindliche Definition des Begriffs Chemiepark bzw. Industriepark, geschweige denn eine Legaldefinition. Aus diesem Begriff können sich daher – zumindest unmittelbar – auch keine rechtlichen Folgen ergeben.
- 25 Auch die selbst gewählte Bezeichnung der Infrastrukturgesellschaften wird stark durch deren Funktion und Selbstverständnis geprägt. Das Spektrum reicht hier von „Chemieparkbetreiber“ im Sinne eines Gesamtverantwortlichen für den Chemiepark bis hin zur (normalen) Servicegesellschaft, die sich als ein Dienstleister unter mehreren versteht, ohne eine herausgehobene Rolle zu beanspruchen. Im folgenden wird durchgängig der Begriff „Infrastrukturgesellschaft“ verwendet.
- 26 Hinsichtlich der in den Chemieparks tätigen „anderen“ Unternehmen gibt es keine derartig signifikanten Unterschiede in den Bezeichnungen. Sie werden insbesondere in den neuen Bundesländern meist als „Ansiedler“ bezeichnet. In diesem Forschungsbericht werden unter dem Begriff "Produktionsgesellschaften" alle am Standort mit der Herstellung von Gütern befassten Gesellschaften verstanden, die die hierzu erforderlichen Serviceleistungen von am Standort ansässigen Dritten entgegennehmen und der StörfallV 2000 unterliegen. Darüber hinaus gibt es in signifikant unterschiedlichem Ausmaß in den verschiedenen Chemieparks weitere (meist kleinere) produzierende Unternehmen sowie Dienstleister. Die entsprechenden Aussagen und

Schlußfolgerungen können auf diese nur teilweise angewendet werden.

- 27 Es hat sich auch gezeigt, dass insbesondere der für die Verordnung zentrale Begriff "Betriebsbereich" unterschiedlich ausgelegt bzw. angewandt wird. Ebenso wird der Begriff des "Betreibers" als eines der wesentlichen Tatbestandsmerkmale des Begriffs "Betriebsbereich" bisweilen von den Beteiligten unterschiedlich verstanden. Dies unterstreicht die Notwendigkeit der hierzu vorgenommenen ausführlichen Analyse in dem unten folgenden Abschnitt III.

## 2. Problemstellung

- 28 Die mit dem Aufkommen von Chemieparks aufgeworfenen Fragen sind teils grundsätzlicher Natur, wie z.B. die
- Auslegung des Betreiberbegriffs,
  - Erfüllung von Betreiberpflichten durch eine Infrastrukturgesellschaft,
  - Bestellung von Störfallbeauftragten,
  - Erforderlichkeit von Duldungsverfügungen gegenüber Eigentümern oder Verpächtern.
- 29 Zum Teil wurden sie aber auch gerade durch die StörfallV 2000 aufgeworfen, wie z.B.
- die Erstellung des dort geforderten Sicherheitsmanagementsystems,
  - die Gefahrenabwehrplanung unter Berücksichtigung der Regelungen zum Domino-Effekt.
- 30 Richtlinie bzw. Verordnung betonen – unter Berufung auf entsprechende Analysen – die Bedeutung von Managementsystemen als Instrument der Vorsorge und Notfallbegrenzung (vgl. Erwägung 15). Im Chemiepark stellt sich die Frage, inwieweit die Managementsysteme der einzelnen Betreiber aufeinander abzustimmen sind bzw. ein standortübergreifendes Managementsystem erforderlich ist.
- 31 Mit diesen Fragen haben sich die zuständigen Behörden zukünftig in stärkeren Maße als bisher auseinanderzusetzen, drängt die Richtlinie sie doch in mehrfacher Hinsicht in eine stärkere Überwachungsrou-

ne, insbesondere durch Vorgaben für ein behördliches Inspektionssystem. Das primäre Interesse der Produktionsgesellschaften liegt in einer möglichst unkomplizierten Umsetzung der Richtlinie, ohne die mit ihrer rechtlichen Unabhängigkeit gewonnenen Optionen zu verlieren. Je nach Sicht ihrer eigenen Rolle vertreten die Infrastrukturgesellschaften hierzu unterschiedliche Positionen.

### **3. Zielsetzung des Forschungsvorhabens**

- 32 Zielsetzung des Forschungsvorhabens war es,
- Fragestellungen herauszuarbeiten, die sich für Industrieparks aus der StörfallV 2000 sowie unverändert bleibenden Vorschriften zur Konkretisierung der Sicherheitsverantwortung bei Störfallbetrieben ergeben
  - entsprechende Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen, insbesondere konkrete Vollzugshilfen für die zuständigen Behörden zu erarbeiten sowie
  - ggf. Vorschläge zur Änderung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erarbeiten.
- 33 Dabei sollten die für die Praxis relevanten Umsetzungsprobleme aufgezeigt werden. Vor allem aber sollten diese praktikablen Lösungen zugeführt werden, um den ohnehin schon bestehenden Komplexitätsgrad nicht noch weiter zu erhöhen.

### **4. Gegenstand der Untersuchung**

- 34 Der Gegenstand der Untersuchung bedarf auf der rechtlichen wie auf der sächlichen Ebene einer Konkretisierung.

#### **4.1. Maßgebliche Rechtsvorschriften**

- 35 Zu betrachten waren vor allem die Seveso II – Richtlinie und die zu ihrer direkten Umsetzung dienenden deutschen Rechtsvorschriften, wie insbesondere die StörfallV 2000, aber auch das hierzu geänderte BImSchG. Zur Klärung des für die Anwendung der Vorschriften zentralen Betreiberbegriffs war zunächst eine intensive Analyse des Gesellschafts- bzw. Konzernrechts erforderlich. Im Laufe der Untersuchung ergab sich auch die Notwendigkeit, die Feuerschutz- und

Hilfeleistungsgesetze der entsprechenden Bundesländer mit einzubeziehen.

- 36 Zu Beginn des Forschungsvorhabens war nur das BImSchG entsprechend novelliert. Für die StörfallV erfolgte dies erst zum 3. 5. 2000. Parallel zu diesem Vorhaben wurde die Umsetzung der StörfallV 2000 in einer Reihe von Gremien diskutiert, wie insbesondere im Länderausschuß Immissionsschutz (LAI), der Störfallkommission (SFK) und dem Technischen Ausschuß für Anlagensicherheit (TAA). Entsprechende Kontakte wurden sowohl durch das UBA als auch durch die Forschungsnehmer gehalten.

#### **4.2. Auswahl der Chemieparks für das Forschungsvorhaben**

- 37 Es war der ausdrückliche Wunsch des Auftraggebers, das unterschiedliche Spektrum der Chemieparks in Deutschland im Rahmen dieses Projektes soweit wie möglich abzubilden. Dies war in Einklang zu bringen mit dem finanziellen Rahmen dieses Forschungsvorhabens.
- 38 Als Partner an diesem Projekt konnten die Infrastrukturgesellschaften folgender Chemieparks gewonnen werden:
- In den alten Bundesländern (Nordrhein-Westfalen) Marl und Knapsack
  - In den neuen Bundesländern (Sachsen-Anhalt) Leuna und Bitterfeld-Wolfen.
- 39 Der Chemiepark Marl ist einer der großen Chemiestandorte Deutschlands. Er ist aus einem inzwischen zur Degussa AG gehörenden beherrschenden Unternehmen hervorgegangen. Auch heute noch gehört die Mehrzahl der in diesem Standort tätigen Gesellschaften ebenso wie die Infrastrukturgesellschaft (INFRACOR GmbH) zum Degussa - Konzern. Der Chemiepark Marl ist durch eine durchgängige Umzäunung von einer Umgebung abgegrenzt, die sich durch eine anderweitige Nutzung und einen anderweitigen Gebietscharakter auszeichnet. Im Park sind ca. 10.000 Menschen beschäftigt. Auf einer Fläche von ca. 6,5 km<sup>2</sup> befinden sich 10 Betriebsbereiche, die den erweiterten Pflichten der StörfallV 2000 unterliegen.
- 40 Der Chemiepark Knapsack war ein mittelgroßes Werk der inzwischen aufgelösten Hoechst AG. Die an diesem Standort tätigen Gesellschaften sind zu einem großen Teil aus diesem Unternehmen hervorgegan-

gen und zum Teil noch wirtschaftlich miteinander verbunden. Die Mehrzahl der bedeutenden Produktionsgesellschaften dieses Standorts sind an der Infrastrukturgesellschaft (InfraServ GmbH & Co. Knapsack KG) beteiligt, die aus der früheren Werkleitungsorganisation hervorgegangen ist. Im Chemiepark Knapsack sind ca. 3.200 Menschen beschäftigt. Der Chemiepark besteht aus 2 ca. 1 km voneinander entfernten jeweils durchgängig umzäunten Arealen, die durch eine öffentliche Straße getrennt, aber mit Rohrleitungen verbunden sind. Eine mehrere Kilometer lange Pipeline verbindet den Park mit einem Binnenhafen. Auf der Gesamtfläche von ca. 1,6 km<sup>2</sup> befinden sich 7 Betriebsbereiche, die den erweiterten Pflichten der StörfallV 2000 unterliegen, sowie 1 Betriebsbereich mit Grundpflichten.

- 41 Der „Chemiestandort Leuna“ ist einer der großen Standorte der neuen Bundesländern. Er zeichnet sich dadurch aus, dass er wie die Chemieparks in den alten Bundesländern noch ein hohes Maß an „Geschlossenheit“ aufweist, insbesondere eine gemeinsame Umzäunung und eine gemeinsame Gefahrenabwehr. Andererseits betrieb eine der auch im Park vertretenen Produktionsgesellschaften eine größere Anlage außerhalb dieser Umgrenzung, die ihrerseits mit dem so definierten Chemiepark durch mehrere Rohrleitungen verbunden war. Die Mehrzahl der Chemiepark – typischen Serviceleistungen werden von der Infrastrukturgesellschaft (INFRALEUNA GmbH) erbracht. Im Chemiestandort Leuna sind ca. 9.000 Menschen beschäftigt. Auf einer Fläche von ca. 13 km<sup>2</sup> befinden sich z.Zt. 14 Betriebsbereiche, die den erweiterten Pflichten der StörfallV 2000 unterliegen, sowie 3 Betriebsbereiche mit Grundpflichten. Neben ca. 17 mittleren bis größeren Chemiefirmen befinden sich hier ca. 135 kleinere Unternehmen und Dienstleister.
- 42 Der „ChemiePark Bitterfeld-Wolfen“ ist ebenfalls einer der großen Standorte in den neuen Bundesländern. Er zeichnet sich durch eine offene Struktur aus. Nur ein Teil des Chemieparks ist noch von einem gemeinsamen Zaun umgeben. Die Gefahrenabwehr organisieren die Firmen teilweise mit eigenen Mitarbeitern bzw. nehmen Dienstleistungen in Anspruch. Die Infrastrukturgesellschaft (P-D ChemiePark Bitterfeld Wolfen GmbH) verfolgt die Strategie, die angesiedelten Firmen im Grunde nicht dahingehend zu beeinflussen, Dienstleistungen bei bestimmten Anbietern einzukaufen, sondern will es den Betrieben dezidiert ermöglichen, im Wettbewerb die für sie günstigsten Konditionen zu ermitteln. Sie bietet daher im Vergleich zu den anderen Infrastrukturgesellschaften nur relativ wenig Dienstleistungen selbst an. Im ChemiePark Bitterfeld-Wolfen sind ca. 10.000 Menschen beschäftigt. Die Gesamtfläche von 1.200 ha ist in fünf Areale

aufgeteilt und wird mit zum Teil öffentlichen Straßen und Bahnlinien erschlossen. Auf der Gesamtfläche befinden sich 10 Betriebsbereiche, der den erweiterten Pflichten der StörfallV 2000 unterliegt, sowie 5 Betriebsbereiche mit Grundpflichten. Insgesamt sind im ChemiePark Bitterfeld Wolfen rund 40 mittlere und größere Chemieunternehmen angesiedelt, die das Profil als Chemiepark prägen. Daneben sind dort weitere rund 300 Unternehmen tätig.

- 43 Durch diese Auswahl konnten im Rahmen dieses Projektes die unterschiedlichen Strukturen in den alten und den neuen Bundesländern, unterschiedliche Standortgrößen und die unterschiedliche Positionierung der Chemieparks in dem Spektrum zwischen Werk und Industriegebiet abgebildet werden. Dies wäre allerdings nicht möglich gewesen ohne die begrüßenswerte Bereitschaft der genannten Infrastrukturgesellschaften zur Mitarbeit und finanziellen Beteiligung an diesem Projekt.

## **5. Vorgehensweise**

### **5.1. Grundzüge des Vorgehens**

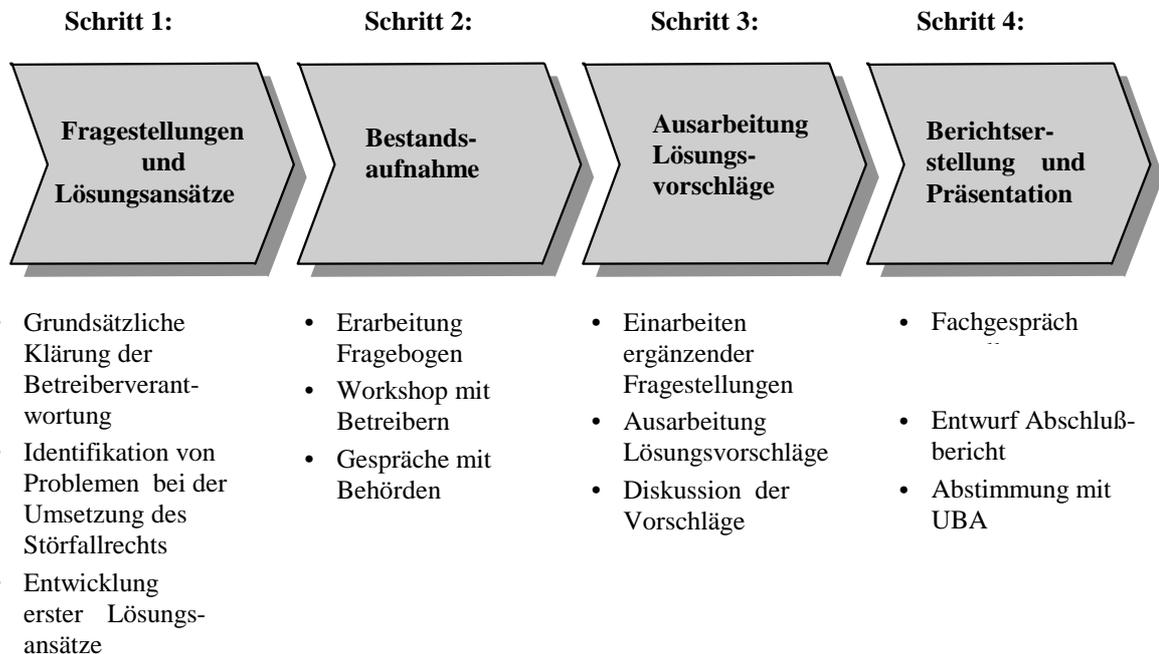
- 44 Die gewählte Vorgehensweise sollte gewährleisten, dass
- die aufgeworfenen Fragestellungen möglichst alle Aspekte des Themas abdecken, ohne dabei den Praxisbezug zu verlieren,
  - die Sichtweisen der Betroffenen ausreichend berücksichtigt werden,
  - die erarbeiteten Lösungsvorschläge möglichst von allen Beteiligten getragen werden können.
- 45 Voraussetzung hierfür war, dass die einbezogenen Chemieparks nicht nur in die Bestandsaufnahme, sondern auch in die Lösungsfindung, insbesondere in die Diskussion der vom Forschungsnehmer erarbeiteten Vorschläge, einbezogen wurden.
- 46 Dabei reichte es nicht aus, allein die Infrastrukturgesellschaften zu befragen. Die Praxis zeigt nämlich, dass hinsichtlich der Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung in den Chemieparks Interessenkonflikte zwischen den Infrastruktur- und den Produktionsgesellschaften bestehen können. Nur durch die Einbeziehung mehrerer Ge-

sellschaften am Standort wird die Vielgestaltigkeit von Ansichten und Interessen abgebildet, die für den Chemiapark charakteristisch ist.

- 47 Nach der Zielsetzung des Vorhabens waren auch vor allem die für den Vollzug der StörfallV zuständigen Immissionsschutzbehörden wichtige Partner. Dies gilt auch für die zu einem späteren Zeitpunkt noch in das Vorhaben einbezogenen Katastrophenschutzbehörden. Zu den Arbeitsschutzbehörden bestanden punktuelle Kontakte.
- 48 Zur Bestandsaufnahme wurden die Gespräche mit den Gesellschaften einerseits und den Behörden andererseits zunächst separat geführt, um möglichst wenig beeinflusste Ergebnisse zu erhalten. Zur Diskussion der Ergebnisse und der Lösungsvorschläge wurden dann gemeinsame Workshops durchgeführt.
- 49 Die wesentlichen Ergebnisse und Lösungsvorschläge wurden bereits am 9. Juli 2001 in einem Fachgespräch beim UBA der Fachöffentlichkeit vorgestellt. Hinweise, die sich hierbei ergaben, konnten somit in diesem Forschungsbericht bereits berücksichtigt werden.

## 5.2. Durchführung des Vorhabens

- 50 Die Durchführung des Vorhabens erfolgte im Zeitraum von November 1999 bis November 2001 in vier Schritten:



### Schritt 1: Entwicklung der Fragestellungen und Lösungsansätze

- 51 Zunächst wurden systematisch alle Fragestellungen entwickelt, die sich aus der Umsetzung des Störfallrechts in Chemiepark ergeben. Besondere Bedeutung kam dabei der grundsätzlich zu klärenden Betreiberverantwortung im Chemiepark zu.
- 52 Zu diesen Fragen wurden Lösungen bzw. Lösungsalternativen erarbeitet, die auch eine Grundlage für die Diskussionen im Rahmen der Bestandsaufnahme darstellten.

### Schritt 2: Bestandsaufnahme

- 53 Die Bestandsaufnahme diente in erster Linie dazu, die zunächst breit und grundlegend entwickelten Fragestellungen auf ihre Praxisrelevanz zu überprüfen, zu ergänzen bzw. zu modifizieren. Zeitlich überlappte sie sich teilweise mit Schritt 1.
- 54 Die Bestandsaufnahme erfolgte zunächst durch Interviews mit Vertretern der Infrastrukturgesellschaften. Hierfür war ein Fragebogen entwickelt worden, in dem die zu diesem Zeitpunkt erkennbaren Problemfelder dargestellt und die konkrete Situation am jeweiligen Standort abgefragt werden soll. Dieser basierte auf Erfahrungen aus früheren Projekten bzw. Tätigkeiten in Chemieparks, Vorgesprächen und den bis dahin in Schritt 1 erarbeiteten wesentlichen Erkenntnissen.
- 55 Der Fragebogen diente als Vorbereitung und „Einstieg“ in die Diskussion. Er bildete zugleich ein erstes „Gerüst“ für eine Zusammenstellung von – auf ihre praktische Relevanz noch zu untersuchenden – Problemfällen der Praxis, für die Lösungen zu erarbeiten sind. Ursprünglich war auch angedacht worden, diesen Fragebogen in modifizierter Form den Behörden als ein Instrument zur Erfassung der Situation in den Chemieparks an die Hand zu geben. Er erwies sich aber als hierfür bei weitem zu detailliert und über die Notwendigkeiten des Vollzugs weit hinausgehend.
- 56 Die Ergebnisse dieser Interviews und die vorläufigen Erkenntnisse der rechtlichen Grundlagenprüfung gemäß Schritt 1 wurden im Rahmen von je eintägigen Workshops mit Vertretern der am jeweiligen Standort tätigen Gesellschaften diskutiert.
- 57 Parallel hierzu wurden entsprechende Gespräche mit den für den Vollzug der StörfallV an den jeweiligen Standorten zuständigen Behörden geführt. In Nordrhein-Westfalen schaltete sich auch das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft ein.

### Schritt 3: Erarbeitung von Lösungsvorschlägen

- 58 Im dritten Schritt ging es darum, die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zu verarbeiten und die entwickelten Lösungsvorschläge den Beteiligten zur Diskussion zu stellen.
- 59 Dabei wurden die in der Praxis besonders relevanten Fragestellungen vertieft bearbeitet und die angedachten Lösungen konkretisiert. Diese Vorschläge wurden gemeinsam mit Betreibern und Behörden des jeweiligen Standortes in 4 Workshops diskutiert.

### Schritt 4: Berichtserstellung und Präsentation

- 60 Nach Einarbeitung der Erkenntnisse aus Schritt 3 wurden die dann weitgehend ausgereiften Ergebnisse des Forschungsvorhabens am 9. Juli 2001 in einem Fachgespräch bei dem Umweltbundesamt in Berlin der Fachöffentlichkeit vorgestellt. Wie schon in den Workshops des Schrittes 3 wurden auch hier die Ergebnisse ganz überwiegend als schlüssig und nachvollziehbar bewertet. In einigen Punkten ergab die Diskussion Hinweise auf die Erforderlichkeit bestimmter Klarstellungen.
- 61 Im Anschluß an das Fachgespräch und unter Berücksichtigung seiner Ergebnisse wurde der Entwurf des Abschlußberichts erstellt und mit dem Umweltbundesamt abgestimmt.

### **5.3. Aufgabenverteilung bei der Durchführung des Forschungsvorhabens**

- 62 Auftragnehmer des Forschungsvorhabens war die Gerling Risiko Consulting, Unterauftragnehmer die Herren Prof. Dr. Gerald Spindler, Universität Göttingen, und Prof. Dr. Jörg Peter, zunächst ebenfalls Universität Göttingen, jetzt Technische Fachhochschule Wildau.
- 63 Die Prüfung der grundlegenden Rechtsfragen und damit die Federführung von Abschnitt III dieses Berichts oblag Prof. Spindler in Zusammenarbeit mit Prof. Peter. Die in Abschnitt IV behandelte Fragestellung, wie sich die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen in den Chemieparks konkret wahrgenommen werden können, wurde federführend von Thomas Friedenstab, Gerling Risiko Consulting, bearbeitet. Er hat auch Abschnitt VI (Zusammenfassung und Schlussbemerkungen) bearbeitet. Die in Abschnitt V zusammengefassten Lösungsvorschläge resultieren aus den Abschnitten III und IV. Die wissenschaftliche Leitung des Forschungsvorhabens und die Federführung für die Abschnitte I (Einleitung) und II (Sachverhalt) lag bei Prof. Dr. Christian Jochum, Gerling Risiko Consulting.

## II. Sachverhalt

- 64 Im folgenden wird die in den vier untersuchten Chemieparcs vorgefundene Situation zusammenfassend dargestellt. Auf verschiedene Aspekte wird unten in den Abschnitten III und IV im Rahmen der dort behandelten rechtlichen und organisatorischen Fragestellungen detaillierter eingegangen.
- 65 Die dieser Darstellung zu Grunde liegenden Aussagen basieren auf den Auskünften der befragten Infrastruktur- bzw. Produktionsgesellschaften, aber auch der für die Überwachung zuständigen Behörden. Eine ins Einzelne gehende Überprüfung solcher Darstellungen konnte und sollte nicht Gegenstand dieser Untersuchung sein.

### 1. An den Standorten vertretene Gesellschaften

- 66 Anknüpfend an das oben zu Grunde gelegte Verständnis des Begriffs "Chemiepark" ist zu unterscheiden zwischen den am Standort vertretenen Produktionsgesellschaften und den Infrastrukturgesellschaften, die bestimmte chemieparktypische Serviceleistungen erbringen. In den folgenden Betrachtungen wird abgehoben auf Produktionsgesellschaften, die der StörfallV unterliegen. Daneben gibt es in der Regel noch andere Produktionsgesellschaften sowie weitere Unternehmen (z.B. aus den Bereichen Forschung, Dienstleistung, Verwaltung), für die nicht alle Aussagen bzw. Schlußfolgerungen zutreffen.

#### 1.1. Produktionsgesellschaften und Branchenmix

- 67 Es zeigte sich, dass die Branchenzugehörigkeit der Unternehmen ein wesentliches Merkmal zur Kennzeichnung der Parks ist. Die Branchenzugehörigkeit steht ihrerseits in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der jüngeren Entwicklung des Standorts bzw. der Veränderung der gesellschaftsrechtlichen Strukturen. Sie wird ferner bestimmt durch die jeweilige Ansiedlungspolitik, die ihrerseits von den gegebenen Möglichkeiten zur Vermarktung des Standortes abhängt.
- 68 In **Marl** und **Knapsack** dominieren in hohem Masse die (definitionsgemäß der StörfallV unterliegenden) Produktionsgesellschaften, die der chemischen Industrie zuzurechnen sind. Sie beanspruchen ca. 40% (Marl) bzw. 30% (Knapsack) der bebauten Chemieparkflächen. Für **Leuna** gilt im Hinblick auf die Branchenzugehörigkeit Entsprechendes. Obwohl die Produktionsgesellschaften hier sogar ca. 50% der bebauten Fläche nutzen, haben sich daneben allerdings auch ca. 120 chemietypische Dienstleister und kleinere Unternehmen angesie-

delt. Folgerichtig bezeichnen sich diese drei Standorte daher auch als "Chemiepark" bzw. "Chemiestandort".

- 69 In **Bitterfeld-Wolfen** dominieren die Unternehmen der chemischen Industrie. Gleichzeitig gibt es aber auch eine Vielzahl kleinerer Unternehmen, die nicht überwiegend als Dienstleister gegenüber den ansässigen Chemieunternehmen tätig sind. Die Vermarktungspolitik ist hier offener, entsprechend der von allen 4 Parks hier dem Industrie- oder Gewerbegebiet am nächsten kommenden Struktur. Die neu gegründete Infrastrukturgesellschaft P-D ChemiePark Bitterfeld Wolfen GmbH sieht jedoch die Zukunft des Standorts eindeutig als Standort der chemischen Industrie und wird hier auch den Ansiedlungsschwerpunkt für die kommenden Jahre sehen.

## 1.2. Infrastrukturgesellschaften

- 70 Die Infrastrukturgesellschaften fungieren in den untersuchten Chemieparcs sowohl als Servicegesellschaften als auch als Betreiber von Anlagen

### 1.2.1. *Infrastrukturgesellschaften als Dienstleister*

- 71 Das Spektrum der Serviceleistungen spiegelt den Bedarf der ansässigen Produktionsgesellschaften wider, deren Zusammensetzung und Historie nicht nur den Standort, sondern auch die Infrastrukturgesellschaft maßgeblich prägen. Dabei werden hier unter dem Begriff der "Serviceleistungen" alle Leistungen und Lieferungen der Infrastrukturgesellschaft an die Produktionsgesellschaften des Standortes verstanden. Mit Blick auf die oben beschriebene Bandbreite der Chemieparcs lässt sich zunächst feststellen, dass es "die" Servicegesellschaft im Park nicht unbedingt gibt. In jedem der untersuchten Parks sind – allerdings in sehr unterschiedlichem Umfang – spezialisierte Dienstleister angesiedelt. Aber auch "allgemeine", d.h. für eine Mehrzahl der Produktionsgesellschaften bereitgehaltene Dienstleistungen sind keineswegs immer einer einzigen Servicegesellschaft vorbehalten.
- 72 In **Marl** und **Knapsack** werden praktisch alle chemieparktypischen Serviceleistungen von der Infrastrukturgesellschaft erbracht oder zumindest angeboten, die in beiden Fällen hervorgegangen war aus der Gesellschaft, die ehemals den gesamten Standort als "Werk" betrieben hatte. Insbesondere betreiben bzw. haben sie die Zuständigkeit für Straßen, Kanäle, Rohrbrücken, Telekommunikation, Versorgung mit Energie und Medien etc.

- 73 In **Leuna** steht die Infrastrukturgesellschaft ebenfalls als zentraler Dienstleister zur Verfügung. Im Gegensatz zu Marl betreibt sie allerdings keine eigene Stromerzeugung, sondern bezieht Strom und Dampf aus dem Betrieb zweier Energieerzeuger im Park, um diese Energien an die Standortunternehmen über ihr Netz weiterzuleiten. Die Infrastrukturgesellschaft selbst ist lediglich Betreiber von Stromnetzen, Schaltanlagen, Energieumwandlungsanlagen, der Abwasserentsorgung und des Straßen- und Schienennetzes.
- 74 In **Bitterfeld-Wolfen** bestehen mehrere, allerdings kapitalmäßig und personell miteinander verflochtene Infrastrukturgesellschaften, und zwar eine Gesellschaft zur Entwicklung und Vermarktung von Grundstücken, die gleichzeitig Versorgungsnetze und Schmutzwassernetze betreibt, Straßen und Rohrbrücken bereit stellt und für die Brauch- und Trinkwasserversorgung zuständig ist. Diese Gesellschaft, die Chemiepark Bitterfeld-Wolfen GmbH (CPG), kommt den anderen Infrastrukturgesellschaften am nächsten. Im Verlauf dieser Untersuchung ging sie über in die P-D ChemiePark Bitterfeld Wolfen GmbH (siehe unten Rn. 85). Eine weitere Gesellschaft betreibt ein Gemeinschaftsklärwerk, wiederum eine andere Gesellschaft (ISG) konzentriert sich auf die Infrastrukturerschließung. Der Werkschutz, der Eisenbahnbetrieb, die Feuerwehr, die Energieversorgung (Elektrizität, Gas, Dampf), die Energieerzeugung, die Telekommunikation werden jeweils von einem weiteren Unternehmen gestellt. Diese Dienstleister agieren weitgehend unabhängig von einander.

### *1.2.2. Infrastrukturgesellschaften als Anlagenbetreiber*

- 75 In **Marl** betreibt die Infrastrukturgesellschaft nahezu die gesamte Infrastruktur und somit auch die Rangierbahnhöfe, die Abwasserbehandlungsanlage, ein Kraftwerk, eine Abfallverbrennungsanlage, Tanklager, Hafenanlagen sowie auch einige produktführende Rohrleitungen.
- 76 Die Infrastrukturgesellschaft in **Knapsack** betreibt Straßen, das Gleisnetz, die Kanalisation und zum Teil auch Verbindungsrohrleitungen. Die Abwasserreinigungsanlage betreibt eine weitere Gesellschaft, an der die Infrastrukturgesellschaft mehrheitlich beteiligt ist.
- 77 Die Infrastrukturgesellschaft in **Leuna** betreibt die Abwasserreinigungsanlage, die Rangierbahnhöfe, die Hauptrohrbrücken sowie die Energie- und Medienleitungen, während die übrigen produktführenden Leitungen von den jeweiligen Nutzern betrieben wurden.

- 78 In **Bitterfeld-Wolfen** betreibt die CPG Zwischenlager für gefährliche Abfälle und ist mit 48% beteiligt an der die Abwasserreinigungsanlage betreibenden Gesellschaft.

## 2. Eigentumsverhältnisse an Grundbesitz sowie gesellschaftsrechtliche Verflechtungen

- 79 Der vormalige alleinige Inhaber des ehemaligen Werkes **Marl** war Eigentümer des Standortes. Im Zuge seiner Aufspaltung wurden die Grundstücke in eine eigene Immobiliengesellschaft eingebracht, die dem vorherigen Standortinhaber gehört. Die Immobiliengesellschaft schließt im Einvernehmen mit der Infrastrukturgesellschaft Pachtverträge über einzelne Parzellen mit den einzelnen betreibenden Firmen ab. Anlagen derselben Produktionsgesellschaft waren überwiegend in einem unmittelbaren räumlichen Zusammenhang gelegen. Soweit dies nicht der Fall war, lagen sie teils in naher, teils in weiterer Entfernung.
- 80 Die Infrastrukturgesellschaft gehört zu 100% der aus dem früheren Standortinhaber hervorgegangenen Obergesellschaft. Die derzeit ca. 23 Produktionsgesellschaften sind nicht an der Infrastrukturgesellschaft beteiligt und zu einem erheblichen Teil konzernrechtlich nicht (mehr) mit dem vorherigen Standortinhaber verflochten. Um ihren Status im Industriepark zu verfestigen, haben sich die Produktionsgesellschaften z. T. Erbbaurechte an den von ihnen genutzten Parzellen einräumen lassen.
- 81 Der Chemiepark **Knapsack** ist das Resultat einer Aufspaltung der ehemals für das gesamte Werk verantwortlichen Gesellschaft. Die Infrastrukturgesellschaft ist Eigentümerin des Bodens und nimmt damit eine Doppelfunktion wahr – Infrastrukturdienstleistung und Flächenvermarktung. Die derzeit 10 am Standort tätigen Unternehmen erhielten bzw. erhalten – etwas vereinfacht dargestellt – die Chemieparkflächen in Pacht. Anlagen derselben Produktionsgesellschaft waren überwiegend in einem unmittelbaren räumlichen Zusammenhang gelegen. Soweit dies nicht der Fall war, „verteilten“ sich Anlagen desselben Betreibers vereinzelt relativ gleichmäßig über den gesamten Chemiepark, so dass die Frage der Kriterien für die Bildung eines Betriebsbereiches besondere Bedeutung gewann. Seitens der Infrastrukturgesellschaft war man davon ausgegangen, dass die innerhalb des (aus 2 räumlich getrennten Teilen bestehenden) Chemieparks gelegenen Anlagen notwendigerweise, also ohne "wenn und aber" einen Betriebsbereich bilden.

- 82 4 der 7 Produktionsgesellschaften sind Kommanditisten der Infrastrukturgesellschaft, die eine GmbH & Co KG ist. Die GmbH ist eine Verwaltungs-GmbH, die die Funktion des Komplementäres der jeweiligen Infrastrukturgesellschaft auch an den andern ehemaligen Standorten des zerschlagenen Konzerns wahrnimmt. Die Anteile an dieser GmbH werden 100% von einer der Produktionsgesellschaften am Standort gehalten. Gegen Ende dieses Forschungsprojekts wurde bekannt, dass sich diese Gesellschaft von ihren Anteilen an den Infrastrukturgesellschaften trennen will, so dass mit Änderungen hinsichtlich der Besitzverhältnisse und/oder der gesellschaftsrechtlichen Strukturen gerechnet werden muss. Die Produktionsgesellschaften sind (inzwischen) nur teilweise untereinander konzerniert.
- 83 Der Chemiestandort **Leuna** war infolge der Privatisierung ehemals volkseigener Betriebe entstanden. Die Infrastrukturgesellschaft nimmt die Vermarktung der Flächen vor. Für diesen Zweck hat sie drei Arten von Flächen im Eigentum: a) Ansiedlungsflächen, die nach Räummaßnahmen für weitere Unternehmensansiedlungen genutzt werden sollen; b) Betriebsflächen für das Erbringen von Dienstleistungen wie z. B. Wasserwerk; c) Korridorflächen (teilweise Überschneidung mit b), bei denen es sich um ausschließliche Infrastrukturflächen handelt, wie z. B. Straßen, Rohrleitungen etc. Die Produktionsgesellschaften, die Betriebsbereiche gemäß StörfallV bilden, haben alle Eigentum an ihren Flächen erworben. Es gibt daher keine sicherheitsrelevanten Pachtverträge. Dienstleistungsunternehmen haben z. T. Miet- bzw. Pachtverträge mit der Infrastrukturgesellschaft oder mit den Produktionsgesellschaften. Hinsichtlich der räumlichen Verteilung hatte eine "Flurbereinigung" stattgefunden mit der Folge, dass die Produktionsgesellschaften überwiegend über relativ homogene räumliche Bereiche verfügen.
- 84 Eigentümer der Infrastrukturgesellschaft sind derzeit die BvS (51 %) und je zu 24,5% zwei der Produktionsgesellschaften. Die BvS hat damit begonnen ihren Anteil auf weitere Produktionsgesellschaften an dem Standort aufzuteilen. Deren Zahl beträgt 16, daneben gibt es ca. 120 Dienstleister und kleinere Unternehmen. Die Produktionsgesellschaften sind untereinander überwiegend nicht konzerniert, sind überwiegend aber jeweils von unterschiedlichen Obergesellschaften abhängig.
- 85 Der Chemiapark **Bitterfeld-Wolfen** war gleichfalls aus der Privatisierung ehemals volkseigener Betriebe hervorgegangen. Eine der hierbei entstandenen Infrastrukturgesellschaften, die für dieses Forschungsvorhaben maßgebliche Chemiaparkgesellschaft (CPG) gehörte zu Beginn dieses Projektes (wieder) der BvS und wurde Anfang 2001 (er-

neut) als P-D ChemiePark Bitterfeld Wolfen GmbH privatisiert. Diese Gesellschaft und eine kommunale Gesellschaft sind an einer weiteren Gesellschaft beteiligt, die die weitere Erschließung des Geländes zum Ziel hat. Die Flächen gehören in der Regel den dort vertretenen Gesellschaften, während die nicht öffentlichen Straßen und nicht genutzte Flächen im Eigentum der CPG stehen. Die Betriebsbereiche der einzelnen Produktionsgesellschaften sind recht homogen und in der Regel deutlich weiter voneinander entfernt als zumindest in den westlichen Chemieparks. Wegen des Fehlens einer geschlossenen Umzäunung des Chemieparks sind die Betriebsbereiche zumindest teilweise separat umzäunt. Die Unternehmen selbst sind konzernrechtlich nicht verbunden, gehören aber überwiegend zu anderen Konzernen.

## **2.1. Tatsächliche Verflechtungen und Standortregelungen**

- 86 Allgemein werden Energien (Druckluft, Erdgas, Stickstoff, Wasser, Kühlwasser, Kondensat, Dampf, Strom) in aller Regel von der (im Chemiepark Bitterfeld-Wolfen jeweiligen) Infrastrukturgesellschaft zur Verfügung gestellt und in Netzen, die ganz überwiegend im Eigentum der Infrastrukturgesellschaft stehen, jedenfalls von dieser betrieben werden, zu den Abnehmern bis zu einer vereinbarten Übergabestelle geleitet.
- 87 Differenzierter ist das Bild bei den produktführenden Rohrleitungen, also Leitungen mit Produkten, die von Produktionsgesellschaften des Chemieparks hergestellt worden sind. Betreiber dieser Leitungen war hier in der Regel der Produzent bis zum vereinbarten Übergabepunkt auf dem Anlagengrundstück seines Abnehmers. Zum Teil liegt die Betreiberschaft auf Grund vertraglicher Regelungen jedoch auch bei der Infrastrukturgesellschaft.
- 88 Sofern ein direkter Produktionsverbund besteht, sind in allen untersuchten Parks die Anlagen sicherheitstechnisch voneinander entkoppelt. Schon die früheren Sicherheitskonzepte hatten sich mit dem Einfluss von Verbundbetrieben auf die eigene Produktionsanlage auseinandergesetzt, und den hieraus resultierenden Risiken entsprechend Rechnung getragen (z.B. durch Rückströmsicherungen, Flammensperren, Detonationssicherungen im Leitungssystem). Hieraus wurde weitere Schutzmaßnahmen abgeleitet (z.B. automatische Abfahrprogramme, vernetzte Informationssysteme ). Anlagenabstellungen und Produktionspläne werden bei Bedarf aufeinander abgestimmt. In gleicher Masse wurden auch andere Gefahren benachbarter Anlagen (unabhängig von der Betreiberschaft) früher schon behandelt, so dass

- allgemein die Überzeugung besteht, dass die Berücksichtigung des Domino - Effekts nichts prinzipiell Neues darstellt.
- 89 Darüber hinaus stellt sich die Situation in den untersuchten Chemie-parks wie folgt dar:
- 90 Im Chemiepark **Marl** sind in bezug auf bestimmte zentrale Infrastruk-turleistungen (Werkschutz, Brandschutz, Notfallmanagement, Be-triebsarzt, Notversorgung, Immissionsüberwachung, Rohrbrückenbe-legung außerhalb des Baufeldes) die Produktionsgesellschaften ab-nahmepflichtig gegenüber der Infrastrukturgesellschaft; eine entspre-chende Pflicht ist in den Pachtverträgen enthalten. Keine Abnahme-pflicht, aber praktisch eine Monopolstellung der Infrastrukturgesell-schaft liegt vor für folgende Leistungen: Binnenschiffahrt, Eisen-bahntransport, Abwasser, in tendenziell abnehmender Form auch für die Logistik. Nur auf freiwilliger Basis erfolgt die Durchführung von Genehmigungsverfahren durch die Infrastrukturgesellschaft.
- 91 Es besteht zwischen den Produktionsgesellschaften ein intensiver Stoffverbund, der überwiegend über Leitungen im Eigentum der Inf-rastrukturgesellschaft abgewickelt wird. Für den Energieverbund be-steht ein Notfallplan für den Eintritt von Engpässen, in dem Teilab-stellungen oder Kürzungen der Produktionshöhe festgelegt wurden. Rückeinspeisungen von Energien erfolgen in der Regel in das Netz der Infrastrukturgesellschaft.
- 92 Diese Verflechtung wird für 4 Produktionsgesellschaften und die Infrastrukturgesellschaft dadurch verstärkt, dass aufgrund Vereinba-rung arbeitsrechtlich zwischen ihnen ein „gemeinsamer Betrieb“ be-steht mit gemeinsamen Betriebsrat und Arbeitgebervertreter.
- 93 Im Rahmen des Pachtvertrags verpflichtet sich die jeweilige Produk-tionsgesellschaft überdies, die Standortregeln anzuerkennen, die aber recht abstrakt gefasst sind. Um eine gemeinsame konkrete Vorge-hensweise zu erleichtern, besteht ein gemeinsames Forum für den Chemiepark, in dem für alle Produktionsgesellschaften verbindliche Regelungen nach dem Einstimmigkeitsprinzip gefasst werden. Unter-stützt wird das Ziel einer abgestimmten Sicherheitspolitik durch ver-schiedene weitere Abstimmungsforen (Koordinierungskreis Technik-leiter, der verbindliche Vorgaben für sicherheitsrelevante Technik machen kann, bei dem aber die Mitgliedschaft freiwillig ist; Sicher-heitsreferentensitzung, Standortbesprechung aller Betreiber im Sinne des BImSchG).
- 94 Über diese Gremien fließen in durchaus erwünschter Weise auch Elemente der Sicherheitsphilosophie der jeweiligen Dachgesellschaf-ten in die Regelungen des Chemieparks ein. Die Durchsetzung der

- Standortregeln bereitete bisher wegen des stets erzielten Konsenses keine Probleme.
- 95 Das eigentliche Sicherheitsmanagement (zum Notfallmanagement s. u. ) der Infrastrukturgesellschaft endet prinzipiell an der Schnittstelle zur Produktionsgesellschaft. Eine Verzahnung des Sicherheitsmanagements erfolgt dadurch, dass die verschiedenen Beauftragten einheitlich benannt werden, allerdings auf freiwilliger Basis. Der Sicherheitskoordination (und dem Erfahrungsaustausch) dient auch, dass von jeder Gesellschaft turnusmäßig der Werksleiter vom Dienst (s.u.) gestellt wird.
- 96 Hinsichtlich des Fremdfirmeneinsatzes führt die Infrastrukturgesellschaft Eingangs – Sicherheitstests der Mitarbeiter durch. Bei groben Verstößen gegen Sicherheit und Ordnung erlässt die Infrastrukturgesellschaft „Werksverbote“ (Zutrittsverbot).
- 97 Die Mehrzahl der Standortgesellschaften hat eine gemeinsame Umwelterklärung abgegeben, die Gemeinsamkeit besteht aber nur in dem Sinne, dass jedes einzelne Umweltmanagement zertifiziert wird und dass es sich daher praktisch um die Zusammenfassung zahlreicher einzelner Öko-Audit-Erklärungen handelt, nicht aber um eine echte gemeinsame Umwelterklärung. Daneben gibt es Gesellschaften mit gänzlich unabhängiger Umwelterklärung.
- 98 Der Chemiapark **Marl** zeigt also zwar ein starkes Maß von Verflechtung auf, ist aber durch die erhebliche Anzahl an rechtlich selbständigen Unternehmen nicht als rein konzernierter Industriepark anzusehen. Die weitgehende Vereinheitlichung der Sicherheitsphilosophie beruht zu einem großen Anteil auf freiwilligen Maßnahmen.
- 99 Im Chemiapark **Knapsack** wurde ein Rahmenvertrag über Leistungen zwischen der Infrastrukturgesellschaft und den jeweiligen Produktionsgesellschaften (also zumindest z.T. ihren Kommanditisten!) geschlossen, der zwischen Abnahmepflichten zentraler Infrastrukturleistungen (Werksschutz, Werksfeuerwehr/Schadensbekämpfung, Verkehrssicherungspflichten, Notfallmanagement/Alarm - u. Gefahrenabwehrplan) und freiwilligen Leistungen unterscheidet. Die einzelnen Leistungen werden durch separate Verträge vereinbart/konkretisiert. Behördliche Zulassungen etc. werden nach diesem Vertrag autonom beantragt, es ist allerdings eine Abstimmungspflicht für den Fall der Möglichkeit einer spürbaren Beeinträchtigung einer anderen Gesellschaft vorgesehen. Es besteht die Möglichkeit der Beauftragung der Infrastrukturgesellschaft mit der Wahrnehmung des Behördenverkehrs, von der bislang überwiegend Gebrauch gemacht wird. Zum Teil wird allerdings der Behördenverkehr ohne Einschaltung der Inf-

- rastrukturgesellschaft durchgeführt. Daneben gibt es noch historisch bedingte alte Dienstleistungsverträge zwischen dem ehemaligen Standortinhaber und den ersten rechtlich selbständigen Firmen des Standorts, die insoweit fortgelten, als an die Stelle des ehemaligen Standortinhabers die Infrastrukturgesellschaft getreten ist.
- 100 Der historisch gewachsene Verbund von Stoffströmen ist weitgehend noch vorhanden, es gibt aber keine Abnahmezwänge. Die Tendenz wird als eher abnehmend gesehen.
- 101 Für den Chemiapark gibt es schriftlich fixierte, von der Infrastrukturgesellschaft herausgegebene Standortregeln, die von allen Gesellschaften als verbindlich anerkannt werden. Die Standortregelungen sind für die bisherigen Gesellschaften allerdings nur durch die Standortkonferenz festgelegt worden. Dabei handelt es sich um ein freiwilliges Gremium, in das jede Gesellschaft ein Mitglied entsendet. Dass Standortkonferenzen über gemeinsame Chemiaparkangelegenheiten abgehalten werden, ist nur tatsächliche Übung, die Standortkonferenz ist nirgendwo rechtlich verbindlich festgestellt. Allerdings hat sich ein Verfahren herausgebildet, dass auf der jeweilig folgenden Sitzung in bezug auf die Beschlussgegenstände der vorhergehenden Sitzung ausdrücklich festgestellt wird, dass keine Einwände bestehen. Bei Neuansiedlungen auf dem Gelände vereinbart man die Standortregeln als Bestandteil des Pachtvertrags.
- 102 Auch hier ist das eigentliche Sicherheitsmanagement den Produktionsgesellschaften vorbehalten; die Infrastrukturgesellschaft hat allerdings die Kompetenz zum Notfallmanagement für den gesamten Chemiapark (s.u.). Das Beauftragtenwesen ist nicht verbindlich geregelt, es gibt auch keine Vereinbarung, die Beauftragten einheitlich zu benennen. Allerdings sind die Beauftragten derzeit weitgehend personengleich (mit wenigen Ausnahmen bei den Störfallbeauftragten, seltener bei den Sicherheitsfachkräften), so dass sich insoweit rein tatsächlich eine Verzahnung ergibt.
- 103 Umwelterklärungen nach dem Öko-Audit haben die Produktionsgesellschaften autonom abgegeben. Allerdings hat auch die Infrastrukturgesellschaft eine Erklärung unter Bezug auf den gesamten IP abgegeben, so dass sich insoweit eine gewisse Verknüpfung ergibt.
- 104 Der Chemiapark Knapsack zeigt also ein im Übergang begriffenes, tendenziell abnehmendes Maß an Verflechtung auf. Die noch überwiegend gut funktionierende Abstimmung der Sicherheitsmaßnahmen beruht überwiegend auf freiwilligen Maßnahmen.
- 105 Im Chemiestandort **Leuna** sind in bezug auf zentrale Infrastrukturdienstleistungen (Werkschutz, Feuerwehr, Straße, Abwasserkanal) die

- Produktionsgesellschaften abnahmepflichtig gegenüber der Infrastrukturgesellschaft. Allerdings wird dies durch mehrere sich z. T. überschneidende Verträge vereinbart, die auch jeweils individuell abänderbar sind. Zwischen den Produktionsgesellschaften besteht nur z.T. ein intensiver Stoffverbund.
- 106 Als gemeinsames Gremium gibt es einen Kreis der Sicherheitsingenieure, der mit Vertretern der Produktionsgesellschaften besetzt ist. Dieser erarbeitet unter der Leitung der Infrastrukturgesellschaft bindende Standortvereinbarungen. Die Regelungen werden einstimmig verabschiedet unter Abstimmung/Änderung mit den einzelnen Muttergesellschaften. Verabschiedete Standortvereinbarungen sind bindend für Neuansiedler. Daneben gibt es auf freiwilliger Basis einen Kreis der Sicherheitskoordinatoren. Darunter ist eine Zusammenkunft der Störfallbetriebe unter Federführung der Infrastrukturgesellschaft zu verstehen, der die betrieblichen Alarm- und Gefahrenabwehrpläne und Regelungen zur Alarmierung koordiniert. Darüber hinaus sind die Gesellschaften in ihrer Sicherheitsphilosophie frei. Die Beauftragtenfunktionen werden lediglich für die Mehrzahl der kleineren und mittleren Unternehmen von der Infrastrukturgesellschaft als Dienstleistung übernommen, die größeren Gesellschaften haben eigene Beauftragte.
- 107 Umwelterklärungen sind autonom von den einzelnen Gesellschaften abgegeben worden.
- 108 Im Chemiestandort Leuna bestehen verpflichtende Instrumentarien für ein gemeinsames Sicherheitsmanagement nur sehr eingeschränkt, allerdings wurde auf der freiwilligen Ebene ein erhebliches Maß an Abstimmung erreicht.
- 109 Im ChemiePark **Bitterfeld-Wolfen** gibt es praktisch keine abnahmepflichtigen Leistungen. Die Produktionsgesellschaften können sich mit Ausnahme der von verschiedenen Dienstleistern gelieferten Energien und der Abwasserversorgung frei am Markt orientieren. Serviceverträge werden nur bilateral geschlossen. Die Bündelung des Einkaufs von Leistungen durch Betreiber kommt vor, wird aber nicht von der Infrastrukturgesellschaft koordiniert. Ein Stoffverbund besteht in Form einer zentralen Versorgung mit Chlor, Wasserstoff und Natronlauge (in der Verantwortung des Produzenten) sowie zwischen einigen der Produktionsgesellschaften.
- 110 In bezug auf die Sicherheitserfordernisse regeln sowohl die Infrastrukturgesellschaften als auch die Produktionsgesellschaften diese Angelegenheiten selbst. Es gibt zwar Standortregeln, die aber nur das Verhalten der Ansiedler auf den Grundstücken der Infrastrukturge-

sellschaft regeln. Die Infrastrukturgesellschaft stellt für alle Produktionsgesellschaften allerdings den Immissionsschutzbeauftragten. Gleichfalls findet eine informelle Abstimmung auf ca. halbjährlich stattfindenden „Ansiedlerversammlungen“ statt.

- 111 Umwelterklärungen nach dem Öko-Audit haben mehrere Betreiber-gesellschaften autonom abgegeben.
- 112 Insgesamt entspricht der Chemiepark Bitterfeld-Wolfen weitestge-hend dem Bild eines Parks mit autonomen Betreibern und kommt damit von allen untersuchten Chemie-parks dem Gewerbepark am nächsten.

## **2.2. Notfallmanagement**

- 113 Unter der Zielsetzung dieser Untersuchung ist das Notfallmanage-ment ein herausragendes Element der Zusammenarbeit in den Che-mie-parks und wird daher hier zusammenfassend geschildert. Eine de-taillierte Analyse befindet sich in Abschnitt IV.

### **2.2.1. Notfallplanung**

- 114 Die übergreifende Notfallplanung besorgt im Chemiepark Marl die Infrastrukturgesellschaft, und zwar unter Federführung des von dieser gestellten "Standortleiters", der zugleich als Störfallbeauftragter für alle Produktionsgesellschaften bestellt ist. Die Planung ist festgelegt in einem Alarm- und Gefahrenabwehrplan für den Standort (AGAS), der mit der Kommune abgestimmt ist. Er ist gemäß den Pachtverträ- gen bzw. Standortregeln verbindlich für die Produktionsgesellschaft-ten, die nach dort niedergelegten Vorgaben ihre betrieblichen Alarm - und Gefahrenabwehrpläne (AGABe) erstellen.
- 115 Ein vergleichbares Bild ergibt sich im Chemiepark Knapsack. Auch dort erfolgt die übergeordnete Notfallplanung durch die Infrastruktur-gesellschaft, die einen für den gesamten Park verbindlichen AGAS in Abstimmung mit den Gesellschaften aufstellt. Die betrieblichen AGAPe werden von den Gesellschaften selbst erstellt und mit der Inf-rastrukturgesellschaft abgestimmt.
- 116 Im Chemiestandort Leuna erstellt die Infrastrukturgesellschaft einen für den gesamten Park geltenden Alarm- und Gefahrenabwehrplan, den sie mit den Produktionsgesellschaften abstimmt, um ihn sodann der bzw. den zuständigen Katastrophenschutzbehörde(n) zuzusenden. An diesen Gesamtplan knüpfen die Pläne der anderen Gesellschaften an.

- 117 Im Chemiepark Bitterfeld-Wolfen wird ein gemeinsamer AGAS (Alarm- und Gefahrenplan für den Standort) z.Zt. diskutiert, er existiert aber noch nicht.

### 2.2.2. *Notfallorganisation*

- 118 Das Notfallmanagement im Chemiepark **Marl** ist verbindlich im o.g. AGAS geregelt. Umfassende Entscheidungsgewalt im Ereignisfall übt im Chemiepark Marl der Werkleiter vom Dienst aus, der sich aus Mitarbeitern der Infrastruktur- und der Produktionsgesellschaften rekrutiert. Er kann Weisungen gegenüber Mitarbeitern aller Gesellschaften erteilen. Der Einsatzleiter vor Ort wird von der Werkfeuerwehr gestellt. Bei Gefahr im Verzug ist er mit umfassender Weisungsbefugnis ausgestattet. Die Werkfeuerwehr wird als abnahmepflichtige Leistung von der Infrastrukturgesellschaft gestellt. Erstinformationen im Ereignisfall werden durch die Infrastrukturgesellschaft abgesetzt, nach der Sofortinformation erst in Abstimmung mit dem betroffenen Betreiber.
- 119 Die Produktionsgesellschaften sind verpflichtet, der Infrastrukturgesellschaft stoffbezogene Informationen in Form von aktuellen Sicherheitsdatenblättern zu überlassen. Der Werkleiter vom Dienst und die Werkfeuerwehr haben darüber hinaus Zugriff auf die Stoffdaten der einzelnen Betriebe. Diese Daten sind gegen unbefugten Zugriff aus anderen Bereichen gesichert.
- 120 Es gibt eine gemeinsame Broschüre aller informationspflichtigen Betreiber zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über Maßnahmen zur Verhinderung von Störfällen und das Verhalten bei Eintritt eines Störfalls gemäß § 11 der StörfallV 2000 (§ 11a der alten StörfallV).
- 121 Im Chemiepark **Knapsack** verfügt der von der Infrastrukturgesellschaft gestellte „Notfallmanager“ (entsprechend einem "Werkleiter vom Dienst") über eine umfassende Entscheidungskompetenz, auch gegenüber Mitarbeitern anderer Gesellschaften. Ab Einsatzstufe II geht dieses Recht auf die „Zentrale Einsatzleitung“ über, sobald eines ihrer Mitglieder präsent ist. Die Zentrale Einsatzleitung setzt sich aus Führungskräften der Produktionsgesellschaften und der Infrastrukturgesellschaft zusammen. Bei länger andauernden Lagen geht die Einsatzleitung nach 6 Stunden auf die betroffene Produktionsgesellschaft über.
- 122 Es gibt auch hier keine einheitliche Stoffdatenbank; die Gesellschaften stellen der Einsatzleitung Sicherheitsdatenblätter zur Verfügung.

- 123 Eine gemeinsame Broschüre gemäß § 11 StörfallV 2000 wird auch hier von der Infrastrukturgesellschaft herausgegeben.
- 124 Im Chemiestandort **Leuna** gibt es kein den Produktionsgesellschaften übergeordnetes Entscheidungsgremium bzw. eine dem "Werkleiter" vergleichbare Funktion. Das Notfallmanagement der jeweiligen Betriebe wird von der Werkfeuerwehr der Infrastrukturgesellschaft unterstützt, die auch für die standortweite Alarmierung zuständig ist. Ihre Leistungen sind abnahmepflichtig, sie verfügt gegenüber den Mitarbeitern der Produktionsgesellschaften jedoch über keinerlei Weisungsrechte. Ihr Vorgehen ist mit der jeweils betroffenen Gesellschaft abzustimmen. Der Werkfeuerwehr ist es insbesondere verwehrt, ohne Zustimmung des Betreibers in den Anlagenbetrieb einzugreifen.
- 125 Eine gesonderte Zuständigkeit ergibt sich für den Betrieb des Betreibers, der in der unmittelbaren Nachbarschaft zum Park eine weitere Anlage betrieb. Dieser unterhält – mit Rücksicht auf aus dem besonderen Risiko resultierenden besonderen Anforderungen an die Gefahrenabwehr – eine eigene Werkfeuerwehr, der auch der Einsatz für die im Park gelegene Anlage vorbehalten ist.
- 126 Bestimmte Funktionen werden von der Werkfeuerwehr den Betreibern von Störfall-Anlagen bzw. Betriebsbereichen in einem besonderen Leistungspaket angeboten. Es enthält die Übernahme der Funktion einer Standortleitstelle zur Abgabe von D1 - D4 -Meldungen im Auftrag des betroffenen Unternehmens, Abgabe von Warnungen, Erstinformation der Medien und Erstellung des allgemeinen Alarm- und Gefahrenabwehrplans. Die Beauftragung mit dieser Dienstleistung ist freiwillig, eine entsprechende Abstimmung wird aber von der zuständigen Behörde im Rahmen von Genehmigungsverfahren gefordert.
- 127 Die betrieblichen Alarm- und Gefahrenabwehrpläne sowie die Sicherheitsdatenblätter sind bei der Werkfeuerwehr insgesamt, im übrigen bei jedem der Betriebe hinterlegt.
- 128 Informationen der Öffentlichkeit gemäß § 11 StörfallV 2000 in einer gemeinsamen, von der Infrastrukturgesellschaft erstellten Broschüre wiedergegeben.
- 129 Im Chemiepark Bitterfeld-Wolfen gibt es als einziges Element eines betreiberübergreifenden Notfallmanagements lediglich die gemeinsam von insbesondere den der StörfallV unterliegenden Produktionsgesellschaften beauftragte „Servicefeuerwehr“. Sie hat keine formale Weisungsbefugnis, die über die direkten Einsatzerfordernisse hinausgeht. Auch gegenüber den für den Chemiepark im übrigen zuständigen freiwilligen Feuerwehren (der Park liegt in 5 verschiedenen Gemarkungen) hat sie trotz ihrer überlegenen Chemie – Erfahrung for-

mal keine herausgehobene Stellung. Jede betriebsbereichsübergreifende Schadenslage erfordert unmittelbar das Eingreifen der zuständigen Katastrophenschutzbehörde des Landkreises. Nach Aussage aller Beteiligten hat die Koordination bei bisherigen Schadensfällen und Übungen auf „kollegialer Basis“ jedoch hinreichend funktioniert.

- 130 Informationen der Öffentlichkeit gemäß § 11 StörfallV 2000 werden auch hier in einer gemeinsamen Broschüre wiedergegeben, deren Erstellung die Infrastrukturgesellschaft koordiniert hat.

### **3. Typische Industrieparkgestaltungen**

- 131 Im Rahmen der vorläufigen Gespräche vor Ort und mit Vertretern der chemischen Industrie haben sich in typisierender Verallgemeinerung verschiedene Modelle herausgebildet, die sich auf einer Skala zwischen weitgehend gesellschaftsrechtlich verankerter Leitung von Betreibergesellschaften innerhalb eines Standortes über Mischformen bis zur reinen vertraglichen Arbeitsteilung zwischen einer Infrastrukturgesellschaft und Betreibergesellschaften vor Ort einordnen lassen. Vereinfachend können folgende Typen unterschieden werden:
- 132 Der (reine) Konzerntypus des Industrieparks zeichnet sich dadurch aus, dass eine Obergesellschaft – das Unternehmen, das zuvor den gesamten Standort betrieb – mehrere Tochter- bzw. Betreibergesellschaften mehrheitlich oder zu 100% besitzt, die das eigentliche operative Geschäft am Standort (Industriepark) betreibt. Der Konzern kann verschiedene Formen aufweisen, etwa einfache faktische Konzernierung mit Aktiengesellschaften als Ober- oder Untergesellschaft, oder vertragliche Konzernierungen oder Einbindung von GmbHs als Tochtergesellschaften. Diese Form stand bei vielen Standorten jedenfalls am Beginn der Aufspaltung der Rechtsträger, bevor die dann gebildeten Gesellschaften an Dritte veräußert oder selbständig an die Börse gebracht wurden.
- 133 Dagegen charakterisiert sich am anderen Ende der Skala die rein vertragliche Gestaltung des Industrieparks dadurch, dass eine Immobiliengesellschaft die Parzellen des Industrieparks an die von ihr sowohl gesellschaftsrechtlich als auch wirtschaftlich unabhängigen Betreibergesellschaften verpachtet. Eine Servicegesellschaft, die wiederum unabhängig von der Immobiliengesellschaft sein kann, bietet den Betreibergesellschaften die spezifischen Infrastrukturleistungen an, wie Notfallmanagement, Werksschutz, Unterstützung bei Genehmigungsverfahren etc. Zwischen den jeweiligen Gesellschaften bestehen demnach nur vertragliche Beziehungen. Diese Konstellation ist

bezeichnend für ostdeutsche Standorte, die in Verantwortung der ehemaligen Treuhandanstalt privatisiert wurden.

- 134 Als Mischform sind Industrieparks vorzufinden, bei denen konzernierte Betreibergesellschaften neben Fremdfirmen die Anlagen auf dem Standort betreiben. Die Fremdfirmen nehmen auf vertraglicher Basis mit unterschiedlicher Intensität Leistungen der Infrastrukturgesellschaft in Anspruch, die ihrerseits dem Konzern angehört. Die Parzellen des Industrieparks werden von einer ebenfalls dem Konzern zugehörigen Immobiliengesellschaft verpachtet, sowohl an die Fremdfirmen als auch an die demselben Konzern angehörenden Betreibergesellschaften. Diese Form des Industrieparks kann als die vorherrschende für zahlreiche westdeutsche Standorte gelten, bei denen frühere Einheitsunternehmen mehr oder minder in neue Gesellschaften aufgespalten wurden, ohne dass aber das Kerngeschäft des ehemaligen Unternehmens völlig aufgegeben wurde. Vielmehr bleibt das alte Unternehmen oft weiterhin präsent am Standort, sei es in Gestalt der Muttergesellschaft oder einzelner Rechtsnachfolger, die verschiedene Sparten übernommen haben.

### III. Rechtliche Grundlagen

- 135 Die lange Jahrzehnte dominierende Einheit von Rechtsträger und Standort gehört damit auch in der chemischen Industrie der Vergangenheit an. Im Zuge der Orientierung am Shareholder Value sind seit Ende der achtziger und Beginn der neunziger Jahre historisch gewachsene Unternehmen in verschiedene kleinere Einheiten aufgespalten worden, um den Erfordernissen der Globalisierung und der Beweglichkeit am Markt gerecht zu werden. Traditionelle Verbindungen zwischen Standorten und Unternehmen wurden so aufgebrochen und in neue, komplexe gesellschaftsrechtliche Gefüge umgewandelt. Die jeweiligen Funktionen wurden ausdifferenziert und auf jeweils dafür bestimmte Rechtsträger ausgelagert, so etwa der Immobilienbesitz auf hierfür gegründete Gesellschaften oder die Produktion auf Betriebsgesellschaften. Auch die Infrastrukturleistungen der Standorte wurden aus dem ehemals einheitlichen Gefüge herausgebrochen und in eigenständige Rechtsträger eingebracht.<sup>1</sup>
- 136 Das öffentliche Recht wird damit vor neue Aufgaben gestellt: Konnte bislang jeder Anlage in der Regel ein Betreiber zugeordnet werden, muss nun in vielen Fällen die Vorfrage nach der Betreibereigenschaft gestellt werden. Verkompliziert wird dies durch die Ausdehnung der

---

<sup>1</sup> S. auch *Müggenborg*, DVBl. 2001, 417 (419).

immissionsschutzrechtlichen Pflichten auf den sog. Betriebsbereich, wie ihn die Seveso II-Richtlinie und im Gefolge die neue 12. BImSchV vorsieht. Gerade hier drohen Überlappungen zwischen verschiedenen Anlagen, aber auch neue Auslegungsfragen, etwa danach, ob durch gesellschafts- und zivilrechtliche Konstruktionen die im öffentlichen Recht vorgesehene Abstufung von Pflichten nach Mengenschwellen gefährlicher Stoffe (§ 1 Abs. 1 12.BImSchV (Anhang I)) beeinflusst werden kann. Da das Gefahrenpotential eines Standortes, Betriebsbereichs oder einer Anlage durch gesellschafts- und zivilrechtliche Gestaltungen nicht beeinflusst wird, spricht das Rechtsgefühl zunächst dafür, eine eigenständige öffentlich-rechtliche Lösung zu suchen, die die Gefahrenabwehr im gleichen Maße erlaubt, wie dies zuvor für das Einheitsunternehmen der Fall war. Ob dies indes mit gesellschaftsrechtlichen Wertungen kollidiert und inwiefern auch zwischen unabhängigen Betreibern Pflichten der Koordination und Schaffung zentraler Gefahrenabwehrmaßnahmen bestehen, ist im Rahmen des Gutachtens zu prüfen:

## **1. Gang der Untersuchung**

137 Die rechtliche Untersuchung verfolgt zwei übergeordnete Fragen:

- Wer ist für die Sicherheit der Anlagen öffentlich-rechtlich verantwortlich und ist daher Adressat der Betreiberpflichten?
- Welche immissionsschutz-, insbesondere störfallrechtliche Pflichten treffen die Betreiber in einem Industriepark im Hinblick auf ihre räumliche Nähe und Verbundenheit?

138 Um diese zwei Komplexe, die logisch aufeinander aufbauen, zu klären, sind in einem ersten Schritt die öffentlich-rechtlichen Konturen des Betreiberbegriffs, insbesondere im Hinblick auf die oben geschilderten Phänotypen, zu untersuchen. In einem zweiten Schritt gilt es, die verschiedenen Möglichkeiten der Zurechnung in gesellschafts- und zivilrechtlicher Hinsicht aufzufächern und drittens auf die öffentlich-rechtlichen Fragestellungen – modifizierend – zu übertragen. Schließlich können die Pflichten in Abhängigkeit der verschiedenen Industrieparkgestaltungen bestimmt werden. Abschließend werden die Anordnungsmöglichkeiten der Behörde analysiert.

## 2. Die Seveso II-Richtlinie und ihre Umsetzung in der 12. BImSchV<sup>2</sup>

### 2.1. Die Konzeption der Richtlinie

- 139 Anstelle der Anlage ist aufgrund der Seveso II-Richtlinie eine auf Betriebsbereiche bezogene Sichtweise getreten, wobei der Verordnungsgeber die Begriffsdefinition der Richtlinie vollständig in § 3 Abs. 5a BImSchG übertragen hat. Grob formuliert kann der Betriebsbereich mehrere Anlagen einschließlich ihrer Infrastrukturen zusammenfassen. Die Reichweite und nähere Definition des Betriebsbereichs ist aber noch ungeklärt; nahe liegt hier aufgrund des vom Störfallrecht zu erfassenden Gefahrenpotentials eine räumliche Definition, die im wesentlichen auf die Nähe von Stoffen abstellt, die durch Synergieeffekte einen Unfall in seinen Auswirkungen erheblich vergrößern können. Neben dieser neuen Perspektive zeichnet die Seveso II-Richtlinie und die neue 12. BImSchV die Einführung einer **Pflicht zum Sicherheitsbericht** und darin enthalten zur Einrichtung eines **Sicherheitsmanagementsystems** aus, die sich auf die Betriebsbereiche bezieht. Denn der Richtliniengeber sieht das organisatorische und menschliche Versagen als eine der Hauptursachen für Störfälle an und hält daher die Schaffung von gemeinschaftsweiten Grundprinzipien für Managementsysteme zur Verhinderung und Kontrolle von Störfällen für unerlässlich<sup>3</sup>.
- 140 Die Anforderungen an die Sicherheitspflichten werden nach wie vor generalklauselartig durch § 3 12. BImSchV sowie näher durch §§ 4 ff der 12. BImSchV umschrieben, die allerdings der Konkretisierung durch Verwaltungsakt bedürfen und nicht abschließend sind<sup>4</sup>. Auch hier gilt die Je-desto-Formel der Gefahrenabwehrpflicht<sup>5</sup>. Unterhalb

---

<sup>2</sup> S. dazu auch den Überblick bei *Posser/Müller*, NuR 2001, 321 ff.; *Müggenborg*, NVwZ 2000, 1096 ff.

<sup>3</sup> Erwägungsgrund 15.

<sup>4</sup> Vgl. *Feldhaus*, WiVerw 1981, 191 (204); *Schäfer*, StörfallVO, 1982, § 3 Rn. 14 ff; *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 4 12. BImSchV Rn. 1; *Roßnagel*, in: GK-BImSchG, § 5 Rn. 336 f.

<sup>5</sup> Vgl. *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 3 12. BImSchV Rn. 12; *Roßnagel*, in: GK-BImSchG, § 5 Rn. 333; *Feldhaus*, WiVerw 1981, 191 (202). Angesichts des verfassungsrechtlichen Rangs ist es dagegen kaum vertretbar, auf eine zusätzliche Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu verzichten, so aber wohl *Roßnagel*, in: GK-BImSchG, § 5 Rn. 333; dagegen *Petersen*, Schutz und Vorsorge, 1993, S.

der Verordnungsebene präzisieren vor allem die Störfall-Verwaltungsvorschriften, die sicherheitstechnischen Regeln des Technischen Ausschusses für Anlagensicherheit (§ 31a BImSchG)<sup>6</sup> sowie der Störfall-Kommission (§ 51a BImSchG)<sup>7</sup> näher die Anforderungen der 12. BImSchV. Die Frage der erforderlichen Gefahrenabwehrmaßnahme ist nach wie vor unmittelbar mit den zu berücksichtigenden Risiken gekoppelt. Diese werden für die Störfall-VO abstrakt in § 3 Abs. 2 12. BImSchV umrissen, zu denen sowohl die Eingriffe Unbefugter<sup>8</sup> als auch im Rahmen der betrieblichen Gefahrenquellen

---

169 ff., *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 3 12. BImSchV Rn. 13.

<sup>6</sup> Der Ausschuß stellt eine Parallele zum kerntechnischen Ausschuß nach dem AtomG dar. Die Mitglieder des Ausschusses werden durch den Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit unter Berücksichtigung eines Gruppen- und Interessenproporztes berufen. Die vom Ausschuß vorgeschlagenen sicherheitstechnischen Regeln kann der Bundesminister im Bundesanzeiger gem. § 31a IV BImSchG veröffentlichen, ohne dass jedoch die Regeln eine neue Qualität erhalten sollen, insbesondere nicht die einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift. Sie sollen vielmehr eine sachverständige Aussage des Technischen Ausschusses für Anlagensicherheit bleiben, so *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 31a BImSchG Rn. 7; ebenso *Böhm*, in: GK-BImSchG, § 31a Rn. 20.

<sup>7</sup> S. die umfangreichen Organisationsmaßnahmen in dem »Leitfaden Anlagensicherheit zur sicherheitsgerechten Konzeption und Errichtung sowie zum sicherheitsgerechten Betrieb von Anlagen für Stoffumwandlungsprozesse«, Stand: November 1995, verabschiedet auf der 16. Sitzung der Störfall-Kommission vom 12. September 1995, SFK-GS-06. Von der Dokumentation über die Beschreibung der Aufbauorganisation bis hin zur Einrichtung von Qualitätssicherungsmaßnahmen reicht die Palette ( S. 14 ff.).

<sup>8</sup> Dazu *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 3 12. BImSchV Rn. 19; s. aber *Petersen*, Schutz und Vorsorge, 1993, S. 137 f., der unter Berufung auf *BverwG*, DVBl. 1986, 360 (361) – Eigensicherungsmaßnahmen – die Vorschrift für gesetzeswidrig hält, da sie nicht mehr von den Betreiberpflichten nach § 5 BImSchG gedeckt sei und eine gesetzliche Grundlage erfordere; dagegen zu Recht *Roßnagel*, in: GK-BImSchG, § 5 Rn. 271 f., da der Betreiber ein hohes Gefahrenpotential setze. Umstritten ist die Berücksichtigung von terroristischen Angriffen, die über den Eingriff einzelner Unbefugter hinausgehen, da deren Abwehr nicht im Schutzbereich des BImSchG liege (abl. daher *Feldhaus*, WiVerw 1981, 191 (200); *Schäfer*, StörfallVO, 1982, § 3 Rn. 25; *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 3 12. BImSchV Rn. 14, 20; für § 5 I BImSchG noch *OVG Lüneburg*, GewArch 1977, 126). Dagegen wendet *Roßnagel* ein, dass gerade die Kooperation von mehreren Unbefugten ein besonders hohes Risiko für die Sicherheitsvorkehrungen und damit Gefahren für Leib und Leben von Nachbarn schaffen (*Roßnagel*, in: GK-BImSchG, § 5 Rn. 275; *Jarass*, BImSchG<sup>4</sup>, § 5 Rn. 10; *OVG Lüneburg*, OVG 31, 342 (355 f.) = GewArch 1975, 303 (307)), so dass physische Sicherungen und ein Werksschutz zum Abwehrrichterbereich des Betreibers gehöre. Unklar Ziff.

sicherheitswidrige Handlungen des Bedienungspersonals oder unzureichende betriebliche Überwachungsmaßnahmen gehören<sup>9</sup>. Während für die 12. BImSchV a.F. der Umfang der darüber hinaus zu berücksichtigenden Risiken, vor allem im Hinblick auf Synergierisiken oder sog. Dominoeffekte, im einzelnen noch umstritten war,<sup>10</sup> ist diese Streitfrage nunmehr weitgehend zugunsten einer Berücksichtigung von solchen Effekten in §§ 6 Abs. 3, 15 12. BImSchV geregelt.

- 141 Den bereits aus der 12. BImSchV a. F. bekannten Anforderungen nach §§ 3 ff. 12. BImSchV setzt die 12. BImSchV nun bestimmte organisatorische Pflichten auf, wiederum differenziert nach Betrieben mit allgemeinem und mit besonderem Gefahrenpotential, je nach Menge der eingesetzten gefährlichen Stoffe gem. Anhang I der Seveso II-Richtlinie bzw. 12. BImSchV. Nur für Betriebe mit allgemeinen Gefahrenpotential gelten die Art. 6 und 7 der Seveso II-Richtlinie bzw. § 8 12. BImSchV, während die weitergehenden Pflichten, wie die Erstellung eines Sicherheitsberichts nach § 9 12. BImSchV (Art. 9 der Richtlinie) einschließlich des Managementsystems oder die Darlegung der internen Notfallplanung nach § 10 12. BImSchV (Art. 11 der Richtlinie), nur für Betriebsbereiche mit besonderem Gefahrenpotential gelten:

## 2.2. Das Konzept zur Verhütung schwerer Unfälle

- 142 Nach § 8 12. BImSchV, Art. 7 Seveso II-Richtlinie müssen Betriebe, die unter Anhang I Spalte 1 fallen, eine Unterlage (Konzept) zur Verhütung schwerer Unfälle ausarbeiten und deren ordnungsgemäße Umsetzung sicherstellen. Mit Hilfe dieses Konzepts soll

---

3.2.4.3. der 2. StörfallVwV, die eine Berücksichtigung von Gefahren durch Personen mit zerstörerischer Absicht nur bei Einwirkungen auf sicherheitstechnisch bedeutsame Anlagenteile, die in besonderem Maße für solche Gefahren zugänglich sind, berücksichtigen will.

<sup>9</sup> Vgl. Nr. 3.2.4.1. der 2. StörfallVwV; BR-Drucks 108/30, 31; *Roßnagel*, in: GK-BImSchG, § 5 Rn. 263; *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 3 12. BImSchV Rn. 15; *Feldhaus*, WiVerw 1981, 191 (200); *Schäfer*, UPR 1983, 248 (250).

<sup>10</sup> Vgl. Ziff. 3.2.4. der 2. StörfallVwV, die keine Synergien von umgebungsbedingten Gefahrenquellen berücksichtigte; s. dagegen *Roßnagel*, in: GK-BImSchG, § 5 Rn. 259 unter Berufung auf *OVG Lüneburg*, UPR 1983, 161 (166f); *OVG Lüneburg*, DVBl. 1984, 890 (891); ebenso *Wietfeldt/Czajka*, in: *Feldhaus*, 12. BImSchV, § 3 Anm. 19.

»durch geeignete Mittel, Organisation und Managementsysteme ein hohes Schutzniveau für Mensch und Umwelt sichergestellt werden« (Art. 7 I S. 2 der Richtlinie).

- 143 Inhaltlich muß der Betreiber gem. § 8 Abs. 1 12. BImSchV, Art. 7 II Seveso II-Richtlinie die in Anhang III genannten Grundsätze berücksichtigen, womit in erster Linie inhaltliche Vorgaben für das Sicherheitsmanagementsystem und die Betriebsorganisation einzuhalten sind. Das Konzept muss nach Anhang III a) schriftlich ausgefertigt werden und die Gesamtziele und allgemeinen Grundsätze des Vorgehens des Betreibers zur Begrenzung der Risiken schwerer Unfälle enthalten. Die Seveso II-Richtlinie verpflichtet damit den Betreiber, eine generelle Störfallverhütungspolitik und die hierfür erforderlichen Mittel, die Organisation und Managementsysteme festzulegen; allerdings bedarf es im Gegensatz zum Sicherheitsbericht nicht der Vorlage an die Behörde, das Konzept muß lediglich zur Einsichtnahme bereitgehalten werden.
- 144 Anders als § 9 12. BImSchV (Art. 9 der Richtlinie) wird der Betreiber allerdings nur zur Berücksichtigung der *Grundsätze* des Anhangs III verpflichtet, nicht jedoch wie Art. 9 zur Einrichtung eines »Sicherheitsmanagements gemäß den Elementen des Anhangs III« (Art. 9 I a)). Aus dem unterschiedlichen Wortlaut ist ein abgestuftes Verhältnis des Organisationspflichten des Betreibers zu folgern, der im Falle geringeren Gefahrenpotentials nicht alle Elemente des Anhangs III, sondern nur die Grundsätze einzuhalten hat. Was indes zu den Grundsätzen zählt, lassen sowohl 12. BImSchV als auch die Richtlinie offen<sup>11</sup>. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass Anhang III erst aufgrund der Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments durch den Rat eingefügt wurde,

»um der Wichtigkeit der Verhütungspolitik im Zusammenhang mit diesem Artikel (scil.: Art. 7) wie auch in Artikel 9 Rechnung zu tragen«<sup>12</sup>.

- 145 Daraus kann jedenfalls nicht gefolgert werden, dass Betriebe mit geringem Gefahrenpotential kein Sicherheitsmanagementsystem einzurichten hätten<sup>13</sup>. Dies stünde in erkennbarem Widerspruch zur For-

<sup>11</sup> Krit. daher zu Recht *Rebentisch*, NVwZ 1997, 6 (9); *Feldhaus*, UPR 2000, 121 (124).

<sup>12</sup> Vgl. Begründung des Rates zur Seveso II-Richtlinie, ABl. C 120 vom 24. April 1996, S. 42, Ziff. 5 - Änderung des Art. 7.

<sup>13</sup> So aber *Rebentisch*, NVwZ 1997, 6 (9 f.), der offenbar der Auffassung ist, dass Art. 7 keinerlei Sicherheitsmanagementsystem verlangt; wie hier jetzt auch *Büge*, DB 2000, 1501 (1503).

mulierung des Art. 7 I der Richtlinie, der eine organisatorische Umsetzung verlangt, und Art. 7 II, der auf den Anhang III verweist. Andererseits kann vom Betreiber nach Art. 7 der Richtlinie nicht die Einrichtung eines Sicherheitsmanagementsystems verlangt werden, das sämtliche Elemente des Anhangs III enthalten würde<sup>14</sup>. Dennoch ist kritisch zu vermerken, dass zu viele Fragen offen bleiben, insbesondere ob die Einhaltung aller sicherheitsrechtlichen Vorschriften Gegenstand des Managementsystems ist. Charakteristisch aber für die mangelnde Eignung von Organisationsprüfungen zum Ersatz materieller Prüfungen anhand „harter“ Kriterien ist das Monitum eines bekannten Immissionsschutzrechtlers, der nach den Kriterien fragt, wonach die Behörde das Konzept prüfen soll und ob sie nur methodische Mängel prüfen darf<sup>15</sup>.

### 2.3. Betreiberpflichten für Betriebe mit besonderem Gefahrenpotential

- 146 Zahlreiche Vorschriften der 12. BImSchV bzw. der Seveso II-Richtlinie gelten nur für Betriebe mit einem besonderen Gefahrenpotential, wie es der Anhang I festlegt. Zentrale Vorschrift für die Betriebe mit besonderem Gefahrenpotential ist § 9 12. BImSchV (Art. 9 der Richtlinie), der den Betreibern die Erstellung eines Sicherheitsberichts auferlegt. Dem Sicherheitsbericht kommt zudem eine Schlüsselrolle in der Unterrichtung der Öffentlichkeit zu; er löst vor allem die Sicherheitsanalyse nach altem Recht ab<sup>16</sup>.

#### 2.3.1. Sicherheitsbericht, materielle Betreiberpflichten und Anordnungen

- 147 Fraglich ist zunächst, ob die vom Sicherheitsbericht nach § 9 12. BImSchV (Art. 9 I der Richtlinie) und in den Anhängen aufgezählten **Elemente** als materielle Betreiberpflichten oder nur als Mitteilungspflichten zu deuten sind. Leider hat der deutsche Verordnungsgeber darauf verzichtet, die nur als Berichtspflichten ausgestalteten Elemente klar in die deutsche Dogmatik der Betreiberpflichten einzupassen; stattdessen hat er sich darauf beschränkt, im Verhältnis 1:1 die Richtlinie zu übernehmen. So zählt denn § 9 12. BImSchV ebenso wie Art. 9 der Richtlinie zahlreiche Punkte auf, die der Betreiber erfüllen muß,

---

<sup>14</sup> So aber unter Verkenning der Systematik der Richtlinie *Müggenborg*, NVwZ 2000, 1096 (1100).

<sup>15</sup> So *Feldhaus*, UPR 2000, 121 (124).

<sup>16</sup> *Feldhaus*, UPR 2000, 121 (125); *Büge*, DB 2000, 1501 (1504).

- um einen ordnungsgemäßen Sicherheitsbericht vorlegen zu können. Diese Elemente avancieren damit zu impliziten Betreiberpflichten, ohne dass die Seveso II-Richtlinie oder die 12. BImSchV sie neben der allgemeinen Betreiberpflicht ausdrücklich als Betreiberpflicht festlegen würde.
- 148 Dennoch kann im System der Seveso II-Richtlinie nicht davon ausgegangen werden, dass den in Art. 9 I erwähnten Darlegungen die Qualität von unmittelbar verbindlichen Betreiberpflichten zukommt, da der Sicherheitsbericht erkennbar nur die Funktion einer dokumentierten Zusammenfassung der vom Betreiber unternommenen Maßnahmen zur Verhütung von schweren Unfällen ausfüllt. Damit steht unmittelbar in Einklang, dass Art. 9 IV den Behörden nur die Befugnis zur Untersagung der Inbetriebnahme bzw. des Betriebes einräumt, nicht jedoch von einer (selbständigen) Kompetenz zur Anordnung der Pflichten spricht. Nach der Systematik der Seveso II-Richtlinie kann die Behörde nicht etwa für eine einzelne Anlage gem. Art. 9 I c) eine besondere sicherheitstechnische Auslegung anordnen, sondern nur den Sicherheitsbericht hinsichtlich der sicherheitstechnischen Zuverlässigkeit beanstanden und gegebenenfalls die Inbetriebnahme untersagen.
- 149 Zwar nimmt der Sicherheitsbericht eine zentrale Stellung bei der Überwachung durch die zuständigen Behörden ein, da sie nach Art. 18 I dritter Spiegelstrich zu überprüfen haben, ob die im Sicherheitsbericht enthaltenen Informationen den Gegebenheiten im Betrieb genau entsprechen. Auch kann die Behörde eine Aktualisierung des Sicherheitsberichts außerhalb des von Art. 9 V vorgesehenen 5-Jahreszeitraums verlangen. Dennoch fehlt eine Befugnis zur Anordnung einzelner, materiell-technischer Pflichten, wie sie das deutsche Recht in § 17 BImSchG kennt. Das System der Seveso II-Richtlinie zeichnet sich demnach durch eine negative Kompetenz der Behörde gekoppelt mit Mitteilungspflichten des Betreibers aus.
- 150 Der unterschiedliche Ansatz der Seveso II-Richtlinie und die für deutsches Rechtsverständnis eintretende Vermengung von materiellen Betreiberpflichten und von Dokumentationspflichten in der Seveso II-Richtlinie wird ferner dadurch dokumentiert, dass sich die Seveso II-Richtlinie in Art. 9 I nicht auf die reine Beschreibung des Ist-Zustandes beschränkt, sondern z. B. die Darlegung verlangt, dass ein Sicherheitsmanagementsystem entsprechend den Vorgaben im Anhang III vorhanden ist oder dass Anlagen ausreichend sicher und zuverlässig ausgelegt sind. Ohne entsprechende normative Referenzpunkte, die Angaben über die ausreichende Sicherheit oder Mindestanforderungen an das Sicherheitsmanagementsystem machen, gehen

solche Darlegungen ins Leere. Schließlich soll der Sicherheitsbericht Unterrichtsfunktionen gegenüber der Öffentlichkeit erfüllen, der er gem. Art. 13 IV zugänglich zu machen ist. Damit steht für die Seveso II-Richtlinie nicht nur die Funktion des Sicherheitsberichts als Eigenüberwachung für den Betreiber im Vordergrund, sondern seine Verwendung als Instrument für vielfältige Zwecke bzw. als Bindeglied zwischen Betreiber (zur Eigenüberwachung), Behörden (zur Fremdüberwachung) und Öffentlichkeit (zur Information)<sup>17</sup>.

- 151 Demgegenüber trennt das deutsche Immissionsschutz- und Störfallrecht scharf zwischen den Anforderungen an den Betreiber bzw. den materiellen Betreiberpflichten und den Darlegungen und Mitteilungen des Betreibers. So wurde zwar die nach § 7 12. BImSchV a. F. zu erstellende Sicherheitsanalyse primär als Instrument der Eigenüberwachung des Betreibers verstanden, das dazu dienen soll, dem Betreiber genau den Zustand und mögliche Auswirkungen von Störfällen vor Augen zu führen<sup>18</sup>. Doch diene die Sicherheitsanalyse unter anderem der Dokumentation und Mitteilung der Einhaltung der materiellen Betreiberpflichten, wie sie in §§ 3 ff 12. BImSchV statuiert sind. Die Sicherheitsanalyse setzte damit die materiellen Betreiberpflichten voraus, legte aber selbst keine neuen materiellen Betreiberpflichten fest. Das deutsche Recht betrachtet die Sicherheitsanalyse nur als eine Art Rechnungslegungsinstrument, das aber nicht mit den Pflichten zur Gefahrenabwehr und -vorsorge verwechselt werden darf, sondern auf ihnen aufbaute und sie voraussetzte. Zwar lassen sich die von Art. 9 I erwähnten Elemente unschwer unter die allgemeine Betreiberpflicht subsumieren. Doch entspringen den Informations- und Mitteilungspflichten nicht per se entsprechende Betreiberpflichten. Eine vergleichbare Problemlage ergibt sich im Hinblick auf die oben dargelegte Organisationspflicht des Betreibers im BImSchG, die aus den Mitteilungspflichten des § 52a BImSchG abgeleitet wird, deren Reichweite völlig offen ist<sup>19</sup>.
- 152 Der deutsche Verordnunggeber der 12. BImSchV hat leider auf jegliche Klarstellung, was die Behörde **positiv anordnen** kann, verzichtet.

---

<sup>17</sup> Ähnlich *Büge*, DB 2000, 1501 (1504).

<sup>18</sup> Deutlich in der Amtl. Begr. BT-Drucks 108/80 S. 34; *Schäfer*, StörfallVO, 1982, § 7 Rn. 3; *Schäfer*, WiVerw 1981, 208; *Schäfer*, UPR 1983, 248 (249); *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 7 12. BImSchV Rn. 1; *Wietfeldt/Vallendar*, in: Feldhaus, § 7 12. BImSchV Anm. 1 f; Ziff. 3.1.1. der 2. StörfallVwV: »Der Betreiber muß aufgrund der Sicherheitsanalyse die Überzeugung von der Sicherheit seiner Anlage gewinnen können«.

<sup>19</sup> S. dazu oben S. 33.

Eine Anordnungscompetenz, die sich explizit auf Betriebsbereiche bezöge, ist weder im BImSchG noch in der 12. BImSchV vorgesehen. Stattdessen wird die Seveso II-Richtlinie additiv umgesetzt, indem sowohl § 20 Abs. 1a BImSchG für die genehmigungsbedürftige Anlage als auch § 25a Abs. 1a BImSchG für die nicht genehmigungsbedürftige Anlage Anordnungscompetenzen für die Behörde zur Untersagung der Inbetriebnahme oder Weiterführung der Anlage vorsehen. Diese Anordnungsermächtigungen beziehen sich explizit auf die Mitteilungspflichten und die Maßnahmen, die der Betreiber zur Verhütung schwerer Unfälle treffen muß. Ebenso wenig kann die Behörde den Betriebsbereich als solchen stilllegen; stattdessen muß sie eine kombinierte Anordnung für alle Anlagen treffen, die sich sowohl auf § 20 Abs. 1a BImSchG als auch auf § 25 Abs. 1a BImSchG stützt.

- 153 Entsprechende Ermächtigungsgrundlagen, die es der Behörde erlauben würden, die Mitteilung oder ein Managementsystem anzuordnen, fehlen demgegenüber. Demgemäß können nur die allgemeinen Vorschriften zur Anwendung gelangen, insbesondere § 17 BImSchG oder § 24 BImSchG herangezogen werden. Problematisch ist allerdings, dass beide Anordnungsermächtigungen nur für Anlagen – genehmigungs- oder nicht-genehmigungsbedürftige – gelten, nicht aber für Betriebsbereiche, die beide Anlagentypen enthalten können. Dafür sprechen zum einen der systematische Standort beider Ermächtigungsnormen, zum anderen die explizit auf Anlagen bezogenen Untersagungsbefugnisse in § 20 Abs. 1a und § 25 Abs. 1a BImSchG, die klar zu erkennen geben, dass der Verordnungsgeber von einem additiven Konzept ausgegangen ist. Zwar werden die im Betriebsbereich enthaltenen Anlagen zum einen durch § 17 BImSchG, zum anderen durch § 23 BImSchG erfaßt; doch ist dies aus dogmatischer Sicht unbefriedigend, da Anknüpfungspunkt für die Pflichten nach § 9 12. BImSchV eindeutig der Betriebsbereich ist. Zudem zwingt diese Summierung der Ermächtigungsgrundlagen dazu, den Begriff der nicht genehmigungsbedürftigen Anlage auf alle Teile eines Betriebsbereichs zu erstrecken, der eben nicht genehmigungsbedürftig ist, um den gesamten Betriebsbereich erfassen zu können, insbesondere im Hinblick auf die gemeinsamen Infrastrukturen.
- 154 Diese Inkonsistenzen zwischen auf Betriebsbereichen bezogenen Pflichten und auf Anlagen bezogenen Anordnungscompetenzen wurzeln letztlich in der Frage, ob die jetzige 12. BImSchV sich überhaupt auf die Ermächtigungsgrundlagen der §§ 7 Abs 1, 4, 23 Abs. 1 BImSchG stützen läßt. Denn beide Normen gestatteten dem Verordnungsgeber lediglich Pflichten festzulegen, die sich auf Anlagen, nicht aber solche, die sich auf Betriebsbereiche beziehen. Die Strei-

chung allein des Wortes Betriebsbereichs zugunsten der alleinigen Nennung des Wortes „Betreiber“ in §§ 4 - 6 12. BImSchV<sup>20</sup> kann nicht ausreichen, um die Verordnung den Ermächtigungsgrundlagen anzupassen<sup>21</sup>; denn nach wie vor beziehen sich die Pflichten auf den Betreiber eines Betriebsbereichs, wie dies etwa in § 4 Nr. 1 a) 12. BImSchV deutlich wird, wenn Maßnahmen zur Vermeidung von Bränden und Explosionen „innerhalb des Betriebsbereichs“ (und nicht der Anlage!) verlangt werden. Auch würde eine Auslegung, die sich lediglich auf die Pflichten der Betreiber von genehmigungs- und von nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen bezöge, nicht der von der Richtlinie verlangten Umsetzung der eindeutig auf den Betriebsbereich bezogenen Pflichten entsprechen. Da es dem Gesetzgeber bei der Implementierung des Betriebsbereichs in § 3 Abs. 4a BImSchG ein Leichtes gewesen wäre, eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage zu schaffen, kann daraus nur der Schluss gezogen werden, dass die 12. BImSchV nicht auf die genannten Ermächtigungsgrundlagen gestützt werden kann.

### 2.3.2. Konkretisierungen des Sicherheitsmanagementsystems

- 155 Im Sicherheitsbericht muß dargelegt werden, dass ein Konzept zur Verhütung schwerer Unfälle umgesetzt wurde und ein Sicherheitsmanagement zu seiner Anwendung vorhanden ist, das den Elementen des Anhangs III entspricht, § 9 12. BImSchV (Art. 9 I a) der Richtlinie). Anhang III legt zahlreiche Punkte fest, die von der Seveso II-Richtlinie – und 1:1 in der 12. BImSchV übernommen – für das Sicherheitsmanagementsystem als essentiell betrachtet werden. Allgemein verlangt die Seveso II-Richtlinie gem. Anhang III b) die Einbettung derjenigen Teile des allgemeinen Überwachungssystems in das Sicherheitsmanagementsystem, die die »für die Festlegung und Anwendung des Konzepts zur Verhütung schwerer Unfälle relevanten Punkte« betreffen. Dazu zählt die Seveso II-Richtlinie sowohl Organisationsstrukturen, Verantwortungsbereiche, Handlungsweisen, Verfahren, Prozesse als auch Mittel. Im Ergebnis sieht die Seveso II-Richtlinie damit das Sicherheitsmanagementsystem als einen Teil des gesamten Überwachungssystems an, der aber nicht notwendigerweise deckungsgleich mit dem unternehmensweiten Überwachungssystem sein muß.

---

<sup>20</sup> Vgl. BR-Drucks. 511/99 (Beschluß), S. 17 zu Nr. 7.

<sup>21</sup> Anders wohl *Feldhaus*, UPR 2000, 121 (123 f.).

- 156 Unter Anhang III c) führt die Seveso II-Richtlinie einzelne Punkte auf, die vom Sicherheitsmanagementsystem geregelt werden müssen. Wenig systematisch listet Anhang III c) dabei auch Elemente auf, die bereits anderweitig von der Seveso II-Richtlinie vom Betreiber verlangt werden, wobei auch Konflikte mit Pflichten entstehen, die nur für Betriebe mit besonderem Gefahrenpotential auftreten<sup>22</sup>. Im einzelnen:
- 157 Organisation und Personal stellen den ersten Schwerpunkt der Seveso II-Richtlinie in Anhang III c) i) dar. Darunter versteht die Seveso II-Richtlinie bzw. die 12. BImSchV »Aufgaben und Verantwortungsbereich des zur Überwachung der Risiken schwerer Unfälle vorgesehenen Personals auf allen Stufen der Organisation. Ermittlung des entsprechenden Ausbildungsbedarfs und Durchführung der erforderlichen Ausbildungsmaßnahmen. Einbeziehung der Beschäftigten sowie gegebenenfalls von Subunternehmern«. Damit ist implizit die Festlegung und Dokumentation der Kompetenzen und Funktionen im Rahmen des Sicherheitsmanagementsystems gemeint.
- 158 Die Ermittlung und Bewertung von Risiken schwerer Unfälle, die von Anhang III c) ii) als weiteres Element im Sicherheitsmanagementsystem gefordert wird, überschneidet sich mit anderen Regelungen in der Seveso II-Richtlinie. So versteht Anhang III c) ii) darunter »die Festlegung und Anwendung von Verfahren zur systematischen Ermittlung der Risiken schwerer Unfälle bei bestimmungsgemäßen Betrieb und gestörtem Betrieb sowie die Abschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit und der Schwere solcher Unfälle«. Unabhängig davon verlangt bereits Art. 9 I b) die Darlegung im Sicherheitsbericht, »dass die Gefahren schwerer Unfälle ermittelt und alle erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung derartiger Unfälle und Begrenzung der Folgen für Mensch und Umwelt ergriffen wurden«. Charakteristisch für Anhang III c) ii) ist daher nur die organisatorische Einbindung in das übergreifende Sicherheitsmanagementsystem. Gefordert ist demnach nicht die Darlegung der konkreten Sicherheitsanalyse für einen Betrieb, sondern die Darlegung, **wie** der Betreiber **generell** im Rahmen seines Managementsystems die Gefahren systematisch ermittelt. Anhang III c) ii) verlangt also eine abstrakte Darlegung der Methoden und der Einbindung in die Abläufe im Betrieb.
- 159 Als drittes Element zählt die Seveso II-Richtlinie in Anhang III c) iii) (= Anhang III Nr. 3 c) der 12. BImSchV) die **Betriebskontrolle** auf. Damit meint die Richtlinie die »Festlegung und Anwendung von Ver-

---

<sup>22</sup> Dazu sogleich unter Anhang III c) v) - Notfallplanung -.

- fahren und Leitplänen für den sicheren Betrieb, einschließlich der Wartung der Anlagen, für Verfahren, Einrichtung und zeitlich begrenzte Unterbrechungen«. Sie verlangt damit zum einen nur die Darlegung von »Verfahren« zur Wartung etc. in Art. 9 I a) in Verbindung mit Anhang III, zum anderen in Art. 9 I c) die Darlegung der ausreichenden Sicherheit und Zuverlässigkeit der Anlagen etc. auch hinsichtlich der Wartung.
- 160 Viertens verlangt Anhang III c) iv) (= Anhang III 3 d) der 12. BImSchV) die »sichere Durchführung von Änderungen«, im englischen Text auch als »management of change« bezeichnet. Hier geht es um »Verfahren zur Planung von Änderungen der Anlage oder des Lagerortes oder zur Auslegung einer neuen Anlage, eines neuen Verfahrens oder eines neuen Lagerortes«.
- 161 Ferner fordert Anhang III c) v) (= Anhang III 3 e) der 12. BImSchV) »Verfahren zur Ermittlung vorhersehbarer Notfälle aufgrund einer systematischen Analyse und zur Erstellung, Erprobung und Überprüfung der Notfallpläne, um in Notfällen angemessen reagieren zu können«. Da bereits Art. 11 der Seveso-Richtlinie die interne Notfallplanung den Betreibern von Betrieben nach Art. 9 auferlegt, handelt es sich hier wiederum nur um die Darlegung der abstrakten, für eine Vielzahl von Fällen gedachten Prozeduren für die Notfallplanung. Anhang III c) v) ist gewissermaßen der Pflicht des Art. 11 vorgelagert.
- 162 Umfangreiche Maßnahmen sieht Anhang III c) vi) (= Anhang III 3 f) der 12. BImSchV) vor, der in Fortführung von Ansätzen aus der Neuen Konzeption der EU im Bereich der Produktsicherheit vom Betreiber eine Qualitätssicherung verlangt. Dazu zählen „Verfahren zur ständigen Bewertung der Erreichung der Ziele, die der Betreiber im Rahmen des Konzepts zur Verhütung schwerer Unfälle und des Sicherheitsmanagementsystems festgelegt hat, sowie (die) Einrichtung von Mechanismen zur Untersuchung und Korrektur bei Nichterreichung dieser Ziele“. Sie „umfassen das System für die Meldung schwerer Unfälle und Beinaheunfälle, insbesondere bei Versagen von Schutzmaßnahmen, die entsprechenden Untersuchungen und die Folgemaßnahmen, wobei einschlägige Erfahrungen zugrunde zu legen sind«. Anders indes als die Produktsicherheitsrichtlinien und die Öko-Audit-VO beschränkt sich die Seveso II-Richtlinie hier auf Teile von Qualitätssicherungssystemen und rekuriert nicht auf Normen privater Gremien, wie der ISO 9.000 oder der ISO 14.000 Normenfamilie. Dementsprechend kann sich ein Unternehmen auch nicht darauf beru-

- fen, bereits ein System nach ISO 14.001 oder nach der EG-Öko-Audit-VO eingeführt zu haben<sup>23</sup>. Anhang III c) vi) verpflichtet den Betreiber daher zur Einrichtung eines Systems, das die stetige Überprüfung der Ziele und die Rückkoppelung und das Lernen aufgrund von Unfällen erlaubt.
- 163 Schließlich legt Anhang III c) vii) (= Anhang III Nr. 3 g) der 12. BImSchV) den Betreiber auf eine »Kontrolle und Analyse« fest. Damit sind Verfahren »zur regelmäßigen systematischen Bewertung des Konzepts zur Verhütung schwerer Unfälle und der Wirksamkeit und Angemessenheit des Sicherheitsmanagementsystems« gemeint. Die Betriebsleitung hat zu diesem Zweck die »Analyse der Ergebnisse des bestehenden Konzepts, des Sicherheitsmanagementsystems sowie seine Aktualisierung« zu dokumentieren. Damit ist der Betreiber zu einer Überprüfung des Systems selbst verpflichtet im Sinne eines »Management audit and Management review«.
- 164 Die Seveso II-Richtlinie bzw. die 12. BImSchV fordert jedoch trotz des weit gefaßten Wortlauts des Anhangs III keine Ausdehnung der Organisationspflicht auf das gesamte Unternehmen. Bezugspunkt aller Pflichten bleibt nach wie vor der Betrieb bzw. die Anlage. Die Einbettung des Sicherheitsmanagementsystems in das allgemeine Management- und Überwachungssystem bedeutet nicht notwendigerweise die Aufgabe des Bezugspunktes »Betrieb«, sofern klare Trennlinien gezogen werden. Dies entspräche auch der EG-Öko-Audit-VO, die das Umweltschutzmanagementsystem (zumindest vor ihrer Novellierung) als Organisationsstruktur für einen Standort begreift, nicht notwendigerweise aber das gesamte Unternehmen einbezieht.
- 165 Erforderlich ist ferner gem. § 9 Abs. 1 Nr. 4 der 12. BImSchV bzw. Art. 9 Abs. 1d) der Richtlinie die Darlegung der internen Notfallpläne im Sicherheitsbericht sowie Angaben, die es der Behörde erlauben, externe Notfallpläne mit den erforderlichen Maßnahmen bei schweren Unfällen zu erstellen. Die materielle Pflicht zur Erstellung von internen Notfallplänen folgt aber direkt aus § 10 12. BImSchV bzw. Art. 11 der Richtlinie.
- 166 Den Sicherheitsbericht hat der Betreiber mindestens alle fünf Jahre zu überprüfen und zu aktualisieren (§ 9 Abs. 5 12. BImSchV bzw. Art. 9 Abs. 5 der Richtlinie). Daneben ist der Betreiber aber auch verpflichtet, von sich aus bei neuen Tatbeständen, neuem sicherheitstechnischen Kenntnisstand – beispielsweise aufgrund der Analyse von Unfällen

---

<sup>23</sup> Müggenborg, NVwZ 2000, 1096 (1101).

oder nach Möglichkeit auch von »Beinaheunfällen« – oder aktuellen Erkenntnissen zur Beurteilung der Gefahren den Sicherheitsbericht zu aktualisieren.

- 167 Für Betriebe mit besonderem Gefahrenpotential sieht § 10 12. BImSchV bzw. Art. 11 der Richtlinie die Pflicht sowohl für Betreiber als auch Behörden zur Erstellung von Notfallplänen vor. Die Seveso II-Richtlinie unterscheidet hinsichtlich der Verantwortlichkeit für die Notfallpläne scharf zwischen internen und externen Notfallplänen. So hat der Betreiber gem. Art. 11 I a) einen internen Notfallplan für Maßnahmen innerhalb des Betriebes innerhalb der von Art. 11 I a) genannten Fristen, die weitgehend denjenigen des Art. 9 III entsprechen, zu erstellen. Inhaltlich gibt § 10 Abs. 1 12. BImSchV bzw. die Seveso II-Richtlinie in Art. 11 II die Ziele der Notfallpläne sowie in Anhang IV die erforderlichen Informationen in den Notfallplänen vor. Demnach müssen die Notfallpläne der Eindämmung der Schadensfälle und ihrer Kontrolle dienen, um die Folgen gering zu halten und Schäden für Mensch, Umwelt und Sachen zu begrenzen<sup>24</sup>. Sie müssen Maßnahmen zum Schutz von Mensch und Umwelt vor den Folgen schwerer Unfälle einleiten, die Weiterleitung von notwendigen Informationen an die Öffentlichkeit sowie die betroffenen Behörden vorsehen und schließlich Aufräumarbeiten und Wiederherstellungsmaßnahmen der Umwelt nach einem schweren Unfall einleiten.
- 168 Anhang IV der 12. BImSchV bzw. der Seveso II-Richtlinie präzisiert für die internen Notfallpläne die erforderlichen Angaben: Darunter fallen insbesondere Angaben zu den verantwortlichen und zuständigen Personen (Anhang IV Ziff. 1 a) und b) der Richtlinie) sowie zu den vorgesehenen Maßnahmen zur Kontrolle von vorhersehbaren Vorfällen, die für das Eintreten eines schweren Unfalls ausschlaggebend sein können, sowie zur Begrenzung seiner Folgen einschließlich der Sicherheitsausrüstungen (Ziff. 1 c)). Hierzu zählen auch Alarmpläne zum Schutz der Personen auf dem Betriebsgelände (Ziff. 1 d) und Ausbildungen für das Personal für Notfallmaßnahmen, gegebenenfalls in Koordination mit externen Notfalldiensten (Ziff. 1 f). Hinsichtlich der Verzahnung mit der externen Notfallplanung verlangt Anhang IV Ziff. 1 e) Frühwarnvorkehrungen für die Einleitung der externen Notfallmaßnahmen, die Festlegung der Informationen in der

---

<sup>24</sup> In Abkehr von der sonst verfolgten Systematik spricht die Richtlinie hier ausdrücklich auch von Sachen. Daraus ist jedoch nicht zu folgern, dass im übrigen in der Seveso II-Richtlinie nur Menschen und Umweltrechtsgüter als Schutzgüter angesprochen sind, da »Umwelt« einen weitgespannten Begriff ohne nähere Definition in der Richtlinie darstellt, der ohne weiteres auch Sachgüter umfassen kann.

Störfallmitteilung und in Ziff. 1 g) flankierende Maßnahmen für die externe Notfallplanung. Auch Dominoeffekte bzw. Informationen über Gefahrenpotentiale anderer Betriebe, die die Wahrscheinlichkeit von schweren Unfällen erhöhen oder deren Folgen verschlimmern können, muß der Betreiber gem. Art. 8 II a) bei der internen Notfallplanung berücksichtigen.

## 2.4. Sicherheitsmanagementsystem und Genehmigung

- 169 Festzuhalten bleibt schließlich, dass die Genehmigung nach BImSchG sich nach wie vor nur auf die Anlage bezieht. Der Gesetz- und Verordnungsgeber hat zwar den Betriebsbereich als neue Kategorie eingeführt, auf den sich zahlreiche Pflichten beziehen, doch werden diese Pflichten nicht zum Gegenstand der weiterhin auf die Anlage bezogene Genehmigung gemacht<sup>25</sup>. Demgemäß kann es in einem Betriebsbereich sowohl genehmigungs- als auch nicht-genehmigungsbedürftige Anlagen geben. Änderungen des Betriebsbereichs sind nicht nach §§ 15 f BImSchG anzeige- und genehmigungsbedürftig, sondern nur nach § 7 Abs. 2 12. BImSchV anzeigebedürftig. Eine Änderung des Managementsystems selbst, ohne dass eine Änderung des Betriebsbereichs vorliegt, führt weder nach § 7 Abs. 2 12. BImSchV noch nach § 9 Abs. 5 12. BImSchV zu einer Anzeigepflicht gegenüber der Behörde; die genannten Tatbestände beziehen sich lediglich auf Änderungen des Betriebsbereichs, der Verfahren, bei denen gefährliche Stoffe eingesetzt werden. Daraus folgt aber auch, dass das Managementsystem und die Organisation weiterhin nicht Bestandteil der Genehmigung sind. Dies wird indirekt durch die Neufassung des § 4b Abs. 2 9. BImSchV bestätigt, der zwar die Vorlage des Sicherheitsberichts im Genehmigungsverfahren verlangt, jedoch ausdrücklich nur für die genehmigungsbedürftigen Anlagen des Betriebsbereichs. Der Sicherheitsbericht für den gesamten Betriebsbereich ist ausdrücklich nicht Gegenstand des Genehmigungsverfahrens.

## 3. Der Betriebsbereich

- 170 Die Auslegung des Begriffs des Betriebsbereichs nach § 3 Abs. 5a BImSchG (bzw. des Betriebs in der Diktion der Seveso II-Richtlinie) ist von zentraler Bedeutung für die vorliegende Untersuchung: Je nachdem, welche Elemente er inkorporiert, kann die Abgrenzung und

---

<sup>25</sup> S. auch *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 4 BImSchG Rn. 27a, der dies mit einem „personalen“ Element begründet.

die Pflichtigkeit von Betreibern in einem Industriepark unterschiedlich ausfallen. Versteht man etwa unter einem Betrieb nur eine technische Produktionsstätte, werden sich gegenüber früherem Recht, das auf die Anlage abstellte,<sup>26</sup> keine wesentlichen Unterschiede ergeben. Dehnt man dagegen den Betriebsbegriff auf eine Einheit oberhalb des (deutschen) Anlagenverständnisses aus, geraten größere Komplexe ins Blickfeld. Wiederum anders fiele die Bewertung aus, wenn jedem Betreiber ein Betrieb entspricht, so dass bei einer Aufspaltung eines alten Betriebsbereichs in mehrere Gesellschaften sich notwendigerweise auch in der gleichen Zahl neue Betriebsbereiche konstituieren würden. Gerade für die oben aufgezeigten Industrieparkgestaltungen ist die Bestimmung des Betriebsbereichs von essentieller Bedeutung, hängt doch von ihr der Pflichtenkreis für den jeweiligen Betreiber und die Anordnungsmöglichkeiten der Behörde ab. Erforderlich ist daher eine nähere Konturierung des Begriffs des Betriebs(bereichs):

- 171 Unter einem Betrieb versteht die Seveso II-Richtlinie nach Art. 3 Nr. 1 den

*"gesamten unter der Aufsicht eines Betreibers stehenden Bereich, in dem gefährliche Stoffe in einer oder in mehreren Anlagen, einschließlich gemeinsamer oder verbundener Infrastrukturen und Tätigkeiten vorhanden sind".*

- 172 Diese Definition hat der deutsche Gesetz- und Verordnungsgeber praktisch im Verhältnis 1:1 in § 3 Abs. 5a BImSchG umgesetzt:

*„Ein Betriebsbereich ist der gesamte unter der Aufsicht eines Betreibers stehende Bereich, in dem gefährliche Stoffe im Sinne des Artikels 3 Nr. 4 der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (Abl. EG 1997 Nr. L 10 S. 13) in einer oder mehreren Anlagen einschließlich gemeinsamer oder verbundener Infrastrukturen einschließlich Lagerung im Sinne des Art. 3 Nr. 8 der Richtlinie in dem in Artikel 2 der Richtlinie bezeichneten Mengen tatsächlich vorhanden oder vorgesehen sind oder vorhanden sein werden, soweit davon auszugehen ist, dass die genannten gefährlichen Stoffe bei einem außer Kontrolle geratenen industriellen chemischen Verfahren anfallen....“*

- 173 Aus der deutschen Umsetzung lassen sich daher keine Kriterien gewinnen, die dem Betriebs(bereichs)begriff nähere Konturen verleihen könnten – überdies müssen nationale Begriffsdefinitionen europa-

---

<sup>26</sup> Vgl. *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, Vor § 1 12.BImSchV Rn. 18 f.

rechtskonform ausgelegt werden, so dass maßgeblich auf die Begriffsauslegung nach der Richtlinie abzustellen ist.

### 3.1. Betriebsbereich und räumliche Nähe

- 174 Will man den Begriff des Betriebes und seine Funktion in der Seveso II-Richtlinie näher einkreisen, ist zunächst das Verhältnis zwischen Betriebs- und Anlagenbegriff in den Definitionen der Art. 3 Nr.1, 2 zu untersuchen.

#### 3.1.1. Betriebsbereich und Anlagenbegriff

##### 3.1.1.1 Anlagenbegriff der Seveso II-Richtlinie

- 175 Nach Art. 3 Nr. 2 ist unter einer Anlage

*"die technische Einheit innerhalb des Betriebes, in der gefährliche Stoffe hergestellt, verwendet, gehandhabt oder gelagert werden".*

zu verstehen. Dazu sollen alle Einrichtungen und Konstruktionen gehören, die zum Betrieb der Anlage erforderlich sind.

- 176 Damit stellt die Seveso II-Richtlinie explizit auf eine **technisch-produktionsbezogene Sichtweise der Anlage** ab. Allerdings meint die Seveso II-Richtlinie nicht nur die reine Produktionsstätte, sondern bezieht – im Vergleich mit dem deutschen Immissionsschutzrecht, das konsequent zwischen Haupt- und Nebeneinrichtung trennt, insofern unsystematisch – sämtliche Nebeneinrichtungen ein, die für den Betrieb der Anlage erforderlich sind. Diese gehen bis hin zu den Transporteinrichtungen, wie Hafenbecken oder Rohrleitungen, sofern diese nicht nur dem Transport oder der Zwischenlagerung<sup>27</sup> dienen (Art. 4). Demnach erfasst die Anlage nicht nur den reinen Herstellungsvorgang innerhalb einer Produktionsstätte, sondern sämtliche damit verbundene Tätigkeiten. Der Begriffsdefinition der Anlage wohnen auf diese Weise überschießende, ausgreifende Tendenzen inne, da etwa bei verbundener Produktion Trennungen zwischen Hauptproduktionsstätte und „für den Betrieb der Anlage erforderliche Konstruktionen“ schwer zu treffen sind. In vergleichbarer Weise definiert auch Art. 2 Nr. 3 der IPPC- bzw. IVU-Richtlinie die Anlage als eine technische Einheit, zu der alle Tätigkeiten gehören, die eine

---

<sup>27</sup> Zur Abgrenzung zwischen Transport-Lager und längerfristiger Lagerung auf einem Gelände – auch unter Berücksichtigung der Seveso II-Richtlinie – s. *OVG Münster*, NVwZ-RR 2001, 231 (233).

technische Verbindung mit der Anlage besitzen und Auswirkungen auf Emissionen haben können.<sup>28</sup> Der Anlagenbegriff der IVU-Richtlinie fügt sich darüber hinaus in den des geltenden deutschen BImSchG ein, so dass bei der geplanten, verspäteten Umsetzung der Richtlinie als Artikelgesetz in das BImSchG,<sup>29</sup> nachdem eine Umsetzung in einem Umweltgesetzbuch aufgrund verfassungsrechtlicher Probleme gescheitert ist,<sup>30</sup> insoweit kein Änderungsbedarf gesehen wird.<sup>31</sup> Insoweit unterbleibt, soweit ersichtlich, auch eine Auseinandersetzung mit dem Anlagenbegriff der Richtlinie in der Literatur.

- 177 Setzt man dem Begriff der Anlage den Begriff des Betriebes in Art. 3 Nr. 1 gegenüber, so stellt dieser nicht primär auf die technisch-produktionsbezogene Sichtweise ab, sondern auf einen „Bereich“, der unter der Aufsicht des Betreibers steht,

*"in dem gefährliche Stoffe in einer oder in mehreren Anlagen, einschließlich gemeinsamer oder verbundener Infrastrukturen und Tätigkeiten vorhanden sind".*

- 178 Damit steht offenbar eine **geographisch-organisatorische Sichtweise** im Vordergrund, die auf die Verbindung zwischen mehreren Produktionsstätten (Anlagen) abstellt. Die räumliche Dimension wird auch durch die englische Fassung betont:

*"establishment shall mean the whole **area** under the control of an operator where dangerous substances are present in one or more installations, including common or related infrastructures or activities"*

- 179 Ebenso die französische Fassung:

*"l'ensemble de la zone placée sous le contrôle d'un exploitant où des substances dangereuses se trouvent dans une ou plusieurs installations, y compris les infrastructures ou activités communes ou connexes"*

- 180 Da bereits der Anlagenbegriff die für den Betrieb der Anlage notwendigen Konstruktionen umfasst, muss der Betriebsbereich umfassender sein als diese Nebeneinrichtungen. Dies kommt insbesondere in der

---

<sup>28</sup> Richtlinie über integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, vom 24.9.1996 ABLEG Nr. L 257 vom 10.10.1996, S. 26ff.

<sup>29</sup> *Ekardt*, SächsVBl. 2000, 229 (233 ff.); *Wahl*, NVwZ 2000, 502 (506 ff.).

<sup>30</sup> *Ekardt*, SächsVBl. 2000, 229 (234); *Wahl*, NVwZ 2000, 502.

<sup>31</sup> Vgl. z. B. die aktuellen Ausführungen von *Ekardt*, SächsVBL. 2000, 229 (233 ff.) und *Wahl*, NVwZ 2000, 502 (506 f.). Auch im Entwurf zu einem Umweltgesetzbuch der unabhängigen Sachverständigenkommission, S. 445 f. wurde die Frage des Anlagenbegriffs – offensichtlich mangels einer Problematik nicht erörtert.

Erwähnung der gemeinsamen Infrastrukturen zum Tragen, die in Abgrenzung zum Anlagenbegriff nicht unbedingt zum Betreiben der Anlage erforderlich sind. Auch das von Art. 3 Nr. 1 erwähnte Merkmal der Aufsicht des Betreibers über den Bereich lässt auf eine strukturell-organisatorische Sichtweise schließen. Dafür spricht vor allem der nicht mehr nur auf technische Fragen beschränkte Pflichtenkatalog der Seveso II-Richtlinie bzw. 12. BImSchV. Vielmehr stehen die durch den Sicherheitsbericht mittelbar dem Betreiber auferlegten organisatorischen Pflichten zur Einrichtung eines Sicherheitsmanagementsystems deutlich im Vordergrund. Die Einrichtung einer Organisation, insbesondere die Zuordnung von Hierarchien und Weisungsbefugnissen, bedingt aber ihrerseits die rechtliche Befugnis zur Anordnung solcher Maßnahmen und kann daher nur einem Rechtsträger zugeschrieben werden.<sup>32</sup> Als erste Annäherung kann daher unter dem Betriebsbereich eine **durch die Aufsicht eines Betreibers vermittelte organisatorische Verbindung zwischen mehreren Anlagen, die räumlich an einem bestimmten Ort** konzentriert sind, verstanden werden.

#### *3.1.1.2 Anlagenbegriff nach deutschem Immissionsschutzrecht (4.BImSchV)*

- 181 Mit diesen Eingrenzungen ist indes nur teilweise geklärt, wie sich der Betriebsbereich bestimmen und von anderen Begriffen abgrenzen lässt, insbesondere wann ein über die Anlage hinausgehender Betriebsbereich anzunehmen ist. Bislang wurde nur der Anlagenbegriff nach der Seveso II-Richtlinie betrachtet; da aber die Umsetzung in deutsches Recht auf einen eigenständigen Begriff der Anlage verzichtet hat, was aufgrund der fast vollständigen Deckung der Begrifflichkeiten gerechtfertigt ist, muss auch der Kanon der Anlagendefinitionen in der 4.BImSchV dem Betriebsbereich gegenübergestellt werden. Die Klärung der Begrifflichkeiten ist ferner im Hinblick auf die Zuordnung der Infrastruktureinrichtungen, insbesondere Rohrleitungsnetze, zur Anlage selbst oder zum Betriebsbereich von großer Bedeutung. Da die 4.BImSchV im wesentlichen auf bereits im früheren Recht (§ 16 GewO a.F.) wurzelnde Entwicklungen zurückgeht, können auch diese für die weitere Analyse fruchtbar gemacht werden:

---

<sup>32</sup> Im Ergebnis ebenso *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 3 BImSchG Rn. 28i, 28m.

## (a) Haupt- und Nebeneinrichtungen

- 182 Zu einer **Haupteinrichtung** oder auch dem sog. Anlagenkern nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 4.BImSchV gehören alle Betriebseinheiten, die zur Erreichung des Betriebszwecks erforderlich sind.<sup>33</sup> Neben Hilfseinrichtungen zur Messung, Steuerung oder Regelung des Produktionsvorganges und Sicherheitsvorkehrungen zählen auch Leitungen zum An- und Abtransport von Stoffen oder Abgasen dazu, sofern sie typischerweise für den Betriebszweck erforderlich sind.<sup>34</sup> Daher können Rohrleitungsnetze schon zum Anlagenkern gehören, sofern sie nicht weggedacht werden können, ohne dass der Betriebszweck gefährdet wäre.
- 183 Dagegen begreift § 1 Abs. 2 Nr. 2 4.BImSchV als **Nebeneinrichtung** jede Vorrichtung, die mit der Haupteinrichtung in einem räumlichen und betriebstechnischen Zusammenhang stehen und für das Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen oder sonstiger Gefahren etc. bedeutsam sein können. Gemeinhin werden Nebeneinrichtungen durch ihre der Haupteinrichtung dienende Funktion gekennzeichnet.<sup>35</sup> Genehmigungsbedürftig ist eine solche Nebeneinrichtung dann, wenn sie mit der Haupteinrichtung in einem engen räumlichen und betriebstechnischen Zusammenhang steht.<sup>36</sup> Die räumliche Nähe verlangt die Belegenheit der Neben- und Haupteinrichtung auf demselben Betriebsgelände, auch wenn beide auf benachbarten, etwa durch eine Straße oder einen Wasserlauf getrennten Grundstücken befindlich sind.<sup>37</sup> Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, dass selbst bei Un-

---

<sup>33</sup> Für § 16 GewO a.F.: *BVerwGE* 69, 351 (355); für 4.BImSchV: *BVerwG*, NVwZ-RR 1992, 402 (403); *Hansmann*: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 1 4.BImSchV Rn. 2; *Ludwig*, in: Feldhaus, § 1 4.BImSchV Anm. 12; *Henkel*, Der Anlagenbegriff des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 1989, S. 115; *Marburger*, Massenstromwerte, 1993, S. 40.

<sup>34</sup> *Ludwig*, in: Feldhaus, § 1 4.BImSchV Anm. 12; *Feldhaus*, in: Feldhaus, § 4 BImSchG Anm. 23; *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 1 4.BImSchV Rn. 14; *Marburger*, Massenstromwerte, 1993, S. 41.

<sup>35</sup> *BVerwGE* 69, 351 (355); *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 1 4.BImSchV Rn. 15; *Feldhaus*, UPR 1992, 161 (162); *Henkel* Der Anlagenbegriff des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 1989, S. 117.

<sup>36</sup> Näher dazu, insbesondere zum Unterschied gegenüber § 1 Abs. 3 4.BImSchV *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 1 4.BImSchV Rn. 18 f.; *Henkel*, Der Anlagenbegriff des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 1989, S. 120; *Marburger*, Massenstromwerte, 1993, S. 43.

<sup>37</sup> *Ludwig*, in: Feldhaus, § 1 4.BImSchV Anm. 8, 13; *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 1 4.BImSchV Rn. 18; *Marburger*, Massenstromwerte, 1993, S. 43.

- terbrechung durch ein fremdes Betriebsgelände noch der räumliche Zusammenhang gegeben sein könne.<sup>38</sup> Der betriebstechnische Zusammenhang erfordert die technische Verbindung zwischen Haupt- und Nebeneinrichtung, meist durch Leitungsverbindungen, aber auch durch mobile Transportmittel, so dass etwa Rohstoff- oder Abfalllager ebenso erfasst werden wie Verpackungsanlagen.<sup>39</sup> Als wichtigstes Kriterium wird aber die immissionsschutzrechtliche Relevanz der Nebeneinrichtung für die Haupteinrichtung angesehen, um den Kreis der erfassten Nebeneinrichtungen nicht ausufern zu lassen.<sup>40</sup> Demgemäß scheidet trotz räumlichem und betriebstechnischem Zusammenhang eine Nebeneinrichtung aus dem Kreis der genehmigungsbedürftigen Anlagen aus, wenn sie keine Auswirkungen auf die Emissionssituation oder die Gefahrenträchtigkeit der Anlage ausüben kann.
- 184 Erreichen die Einrichtungen aber eine bestimmte Größe oder Umfang, so dass sie nicht mehr als Hilfseinrichtung einer Anlage betrachtet werden können, werden sie zu selbständigen Haupteinrichtungen.<sup>41</sup> Beispiele hierfür sind zentrale Infrastruktureinrichtungen, wie Wasserver- und -entsorgungsanlagen oder Lagerplätze.<sup>42</sup>
- 185 Vergleicht man diese Einteilungen mit dem oben (Rn. 175) dargelegten Anlagenbegriff der Seveso II-Richtlinie ergeben sich keine gravierenden Unterschiede, da die von der Seveso II-Richtlinie hervorgehobenen Infrastruktureinrichtungen ohne weiteres als Nebeneinrichtungen qualifiziert werden können. Damit zeichnet sich aber auch die Einstufung von Rohrleitungen, Lägern etc. im Rahmen von Industrieparks ab: Können sie als der Haupteinrichtung dienend betrachtet werden, sind sie dieser als genehmigungsbedürftige Anlage zuzuschlagen. Gegenüber der früheren Lage ergeben sich daher keine Änderungen, was auch nicht weiter verwundert, da der Anlagenbegriff im wesentlichen durch technisch-geographische Elemente charak-

---

<sup>38</sup> So *Henkel* Der Anlagenbegriff des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 1989, S. 120; dagegen *Marburger*, Massenstromwerte, 1993, 43 Fn. 159.

<sup>39</sup> *BVerwG*, NVwZ-RR 1992, 402 (403); *Ludwig*, in: Feldhaus, § 1 4.BImSchV Anm. 13; *Marburger*, Massenstromwerte, 1993, S. 44.

<sup>40</sup> *BVerwG* NVwZ-RR 1992, 402 (403); *Ludwig*, in: Feldhaus, § 1 4.BImSchV Anm. 13; *Marburger*, Massenstromwerte, 1993, S. 44 f.; dagegen *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 1 4.BImSchV Rn. 20.

<sup>41</sup> *BVerwGE* 69, 351 (356); *Henkel* Der Anlagenbegriff des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 1989, S. 117.

<sup>42</sup> *BVerwGE* 69, 351 (356); *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 1 4.BImSchV Rn. 16; *Henkel*, Der Anlagenbegriff des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 1989, 117 f.; *Marburger*, Massenstromwerte, 1993, S. 42.

terisiert wird, nicht aber durch gesellschafts- oder zivilrechtliche Kriterien. Damit ist jedoch nur etwas über die Qualifikation als Anlage ausgesagt, nicht darüber, ob sie tatsächlich auch einem Betreiber zugeordnet werden kann.

(b) Betriebsstätte

- 186 Auch wenn das gängige Verständnis der Anlage im deutschem Immissionsschutzrecht die rein technische, auf eine Produktionseinheit bezogene Betrachtungsweise nahelegt, erfasst § 3 Abs. 5 Nr. 1 BImSchG als Anlage im Sinne des BImSchG auch die **Betriebsstätte**. Dieser Begriff geht noch auf die unter der GewO vorherrschende Begriffsdefinition der Anlage als Betriebsstätte zurück (§ 16 Abs. 1 GewO a.F.), der ein umfassender Anlagenbegriff zugrunde lag, der in der Regel den gesamten Fabrik- und Werkskomplex umfasste, ohne Rücksicht darauf, ob die eigentliche Produktion in allen Teilen des Komplexes stattfand.<sup>43</sup> Die amtliche Begründung sieht Betriebsstätten

*"im üblichen Sprachgebrauch als Fabriken, Werke, Anstalten oder auch als Anlagen"*

- 187 an.<sup>44</sup> Dazu sollen

*"auch die in örtlichem und betriebstechnischem Zusammenhang stehenden Nebeneinrichtungen, wie Materiallager, Abfüll-, Verpackungs- oder Verladeeinrichtungen"*

- 188 gehören, nicht dagegen

*"Einrichtungen, die nicht im eigentlichen Sinne betrieben werden, z.B. Gebäude, in denen ausschließlich Büroräume untergebracht sind"*<sup>45</sup>.

- 189 Unter einer Betriebsstätte wird daher in Anlehnung an § 12 AO (Abgabenordnung) „die räumliche Zusammenfassung der der Ausübung eines stehenden Betriebes dienenden Anlagen oder Einrichtungen“

---

<sup>43</sup> Vgl. *PrOVGE* 85, 76; *Führ*, Sanierung von Industrieanlagen, 1989, S. 107 m. weit. Nachw.; zur Entstehungsgeschichte des Anlagenbezugs in der GewO und im BImSchG ausführlich *Ludwig*, in: *Feldhaus*, Vor § 1 4.BImSchV, *Feldhaus*, in: *Feldhaus*, § 4 BImSchG Anm. 4 ff.

<sup>44</sup> Amtl. Begr. zu § 3 BImSchG BT-Drucks 7/179, S. 30; *Feldhaus*, in: *Feldhaus*, § 3 BImSchG Anm. 12; zur Definition der Begriffe Fabrik, Werk etc. s. *Kutscheidt*, in: *Landmann/Rohmer*, *UmwR*, Bd. I, § 4 BImSchG Rn. 13.

<sup>45</sup> Amtl. Begr. zu § 3 BImSchG BT-Drucks. 7/179, S. 30.

verstanden.<sup>46</sup> Trotz der offenbar eindeutigen Definition ergeben sich zahlreiche Probleme: So wird unter Bezugnahme auf die zitierte Stelle aus der amtlichen Begründung ein Betreiben gefordert,<sup>47</sup> das eine Beschränkung auf technische Apparaturen nahe legen würde. Dem wird entgegengehalten, dass damit Gebäude, bei deren Benutzung Immissionen anfallen, wie Parkhäuser, mangels Betreiben aus der Anlagendefinition und dem Anwendungsbereich des BImSchG fallen würden.<sup>48</sup> Daher sei ein zusätzliches Kriterium, die immissionsschutzrechtliche Relevanz der Betriebsstätte, erforderlich.<sup>49</sup> Andere stellen primär auf den betriebstechnischen Zusammenhang einer Anlage ab.<sup>50</sup>

- 190 Wenngleich damit der Begriff der Anlage und der Betriebsstätte zahlreiche Unschärfen aufweist, kann doch festgehalten werden, dass er sich nicht zwangsläufig auf eine technisch-produktive Einheit beschränken muss; andernfalls wäre die Erwähnung der nicht zur Anlage gehörenden Bürogebäude in der amtlichen Begründung überflüssig. Auch wenn der Anlagenbegriff im Immissionsschutzrecht als primär technikorientierter Terminus verstanden wird, bilden doch technische Einrichtungen keine notwendigen Bestandteile der Anlage, wie etwa bei Grundstücken.<sup>51</sup>
- 191 Dies wird auch dadurch bestätigt, dass die ganz hM unter dem Begriff der Anlage auch eine Mehrzahl von Einrichtungen versteht, die ihrerseits Anlagen im Sinne des BImSchG sind und insgesamt eine Betriebsstätte bilden können.<sup>52</sup> Eine einheitliche Betriebsstätte liegt demnach je nach der Verkehrsanschauung dann vor, wenn die Mehr-

---

<sup>46</sup> So etwa *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 3 BImSchG Rn. 25.

<sup>47</sup> Vgl. allgemein *Jarass*, BImSchG, § 3 Rn. 57 (s. aber auch sogleich bei Fußn. 49); *Martens*, Die wesentliche Änderung im Sinne des § 15 BImSchG, 1993, S. 66f. (81ff.) m. weit. Nachw.

<sup>48</sup> So *Koch*, in: GK-BImSchG, § 3 Rn. 294 f.; *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 3 BImSchG Rn. 24a; krit. auch *Henkel*, Der Anlagenbegriff des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 1989, S. 65 f. m. weit. Nachw.

<sup>49</sup> Vgl. *Jarass*, BImSchG, § 3 Rn. 57, 66; *Henkel*, Der Anlagenbegriff des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 1989, S. 66 f.; zust. *Koch*, in: GK-BImSchG, § 3 Rn. 295.

<sup>50</sup> So *Martens*, Die wesentliche Änderung im Sinne des § 15 BImSchG, 1993, S. 80ff. unter Berufung auf *BVerwGE* 69, 351 (355 f.) – Rückkühlwerk.

<sup>51</sup> Vgl. *Koch*, in: GK-BImSchG, § 3 Rn. 294f.; *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 4 BImSchG Rn. 15.

<sup>52</sup> *OVG Berlin*, NVwZ 1985, 756 f.; *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 3 BImSchG Rn. 23, 25; zurückhaltender dagegen *Jarass*, BImSchG, § 4 Rn. 56, *Jarass*, NVwZ 1995, 529 (533), der offenbar nur im Rahmen von § 1 Abs. 3 4.BImSchV den Anlagenbegriff erweitern will, je m. weit. Nachw.

heit der Anlagen räumlich, organisatorisch und wirtschaftlich eine Einheit bildet.<sup>53</sup> Sind die Anlagen nach diesen Kriterien voneinander abgrenzbar, müssen sie nicht notwendigerweise eine gemeinsame Betriebsstätte bilden.<sup>54</sup> So ist ein großer Industriekomplex oder gar -standort nicht mit einer Betriebsstätte gleichzusetzen, mit der Folge, dass verschiedene Genehmigungen zu erteilen sind.<sup>55</sup> Unerheblich für die Definition der Betriebsstätte ist dagegen, ob sie als Ganzes oder nur Teile von ihr genehmigungsbedürftig gem. §§ 4 ff. BImSchG sind.<sup>56</sup>

- 192 Auch der Katalog der genehmigungsbedürftigen Anlagen der 4.BImSchV deutet darauf hin, dass die Anlage im deutschen Recht nicht *durchgängig* als über die Produktionseinheit hinausweisender Begriff verstanden werden kann. So werden als Anlage weder *stets* Betriebsstätten noch einzelne technisch-produktive Einheiten erfasst, sondern sowohl einzelne Einrichtungen als auch ganze Betriebe (wie Kraftwerke, Nr.1.1., Spalte 1, Anhang Nr. 1 der 4. BImSchV).<sup>57</sup> Zwar soll im Zweifel ein umfassenderer Anlagenbegriff im Sinne einer Betriebsstätte gelten,<sup>58</sup> doch besteht kein einheitlicher Anlagenbegriff in der 4. BImSchV.<sup>59</sup> Insgesamt betrachtet tritt die Bedeutung der Betriebsstätte als Anknüpfungspunkt zugunsten einer Einzelbetrachtung in der 4.BImSchV gegenüber früheren Regelungen, etwa in der GewO, zurück<sup>60</sup>. Wegen des Verweises der 12.BImSchV auf die genehmigungsbedürftigen Anlagen nach der 4.BImSchV richten sich die Pflichten der 12.BImSchV nicht *durchgängig* an die Betreiber von Betriebsstätten, sondern je nach Anlagentypus nur auf die jeweilige Anlage als Einzeleinrichtung. Steht der Umfang der Anlage fest, rich-

<sup>53</sup> *BVerwGE* 69, 351 (355 f.)–Rückkühlwerk – für die „Fabrik“; *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, *UmwR*, Bd. I, § 3 BImSchG Rn. 25a unter Berufung auf *ProVGE* 85, 76 für eine Papierfabrik; letztlich auch *Martens*, Die wesentliche Änderung im Sinne des § 15 BImSchG, 1993, S. 82 f.

<sup>54</sup> Vgl. *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, *UmwR*, Bd. I, § 4 BImSchG Rn. 22.

<sup>55</sup> Vgl. Begr. zu § 2 Nr. 17 der 4.BImSchV i.d.F. vom 5.7.1971 BR-Drucks. 650/74

<sup>56</sup> *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, *UmwR*, Bd. I, § 3 BImSchG Rn. 25.

<sup>57</sup> Vgl. *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, *UmwR*, Bd. II, § 1 4.BImSchV Rn. 5.

<sup>58</sup> *Jarass*, BImSchG, § 4 Rn. 46; *Feldhaus*, in: *Feldhaus*, § 4 BImSchG Anm. 22; *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, *UmwR*, Bd. II § 1 4. BImSchV Rn. 5; *Führ*, Sanierung von Industrieanlagen, 1989, S. 104.

<sup>59</sup> Vgl. *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, *UmwR*, Bd. II, § 1 4.BImSchV Rn. 5; *Feldhaus*, in: *Feldhaus*, § 4 BImSchG Anm. 18; *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, *UmwR*, Bd. I, § 4 BImSchG Rn. 19f.; abl. *Martens*, Die wesentliche Änderung im Sinne des § 15 BImSchG, 1993, S. 69.

<sup>60</sup> Vgl. *Martens*, Die wesentliche Änderung im Sinne des § 15 BImSchG, 1993, S. 73 f.

ten sich indes die Pflichten auf die Anlage insgesamt, mithin auch auf Nebeneinrichtungen<sup>61</sup>. Auch erstreckt sich die Genehmigung grundsätzlich auf die gesamten Verhältnisse der Betriebsstätte, die zum Betrieb erforderlich sind, insbesondere alle Verfahrensschritte, Anlagenteile und Einrichtungen<sup>62</sup>.

(c) Gemeinsame Anlage

- 193 Lassen sich bereits auf der Ebene des Anlagenbegriffs nach § 3 Abs. 5 BImSchG Anhaltspunkte für ein über die Produktionseinheit hinausgehendes Begriffsverständnis finden, so nähert sich dem Begriff des Betriebsbereichs die „**Gemeinsame Anlage**“ nach § 1 Abs. 3 4.BImSchV weiter an, mit dessen Hilfe der Gesetzgeber eine Zusammenrechnung der Emissionen verschiedener Teilanlagen bzw. die Verhinderung der Umgehung von Leistungs- bzw. Emissionsschwellenwerten durch mehrere kleinere Teilanlagen erreichen wollte.<sup>63</sup> Nach § 1 Abs. 3 S. 2 4.BImSchV müssen dafür die Anlagen auf demselben Betriebsgelände liegen,<sup>64</sup> mit gemeinsamen Betriebseinrichtungen verbunden sein und – nach der weitesten Auslegung<sup>65</sup> – einem vergleichbaren technischen Zweck dienen, mithin Anlagen derselben Art sein.<sup>66</sup> Während die ersten beiden Voraussetzungen – das gemeinsame Betriebsgelände und die gemeinsamen Betriebseinrichtungen – der Betriebsdefinition in Art. 3 Nr. 1 Seveso II-Richtlinie teilweise entsprechen, ergeben sich hinsichtlich des letzteren Elements der vergleichbaren technischen Zwecke Zweifel, da es für den Betrieb nach Art. 3 Nr. 1 Seveso II-Richtlinie auf eine Vergleichbarkeit der Anla-

<sup>61</sup> *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 1 12.BImSchV Rn. 9.

<sup>62</sup> *Jarass*, BImSchG, § 4 Rn. 43, 47 ff.; *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 4 BImSchG Rn. 20a, je m. weit. Nachw.

<sup>63</sup> Begr. Zu § 1 Abs. 3 der 4.BImSchV BR-Drucks. Nr. 226/85, S. 42; *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 1 4.BImSchV Rn. 21; *Ludwig*, in: Feldhaus, Vor § 1 4.BImSchV Anm. 6; *Feldhaus*, in: Feldhaus, § 4 BImSchG Anm. 25; *Marburger*, Massenstromwerte und Anlagenbegriff der TA Luft, 1993, S. 47 f.; *Führ*, Sanierung von Industrieanlagen, 1989, S. 113 f.

<sup>64</sup> Näher hierzu *Blankenagel*, in: GK-BImSchG, § 4 Rn. 32; *Marburger*, Massenstromwerte, 1993, S. 50.

<sup>65</sup> So *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 1 4. BImSchV Rn. 23.

<sup>66</sup> Zu weiteren Interpretationen s. *Henkel*, Der Anlagenbegriff im Bundes-Immissionsschutzgesetz, 1989, S. 121 ff. m. weit. Nachw.; *Blankenagel*, in: GK-BImSchG, § 4 Rn. 29f.; *Martens*, Die wesentliche Änderung im Sinne des § 15 BImSchG, 1993, S. 107 f. (112 ff.); s. auch *Marburger*, Massenstromwerte, 1993, S. 49 ff., der hierunter nur Anlagen verstehen will, die unter dieselbe Nummer der Anlageneinteilung der 4.BImSchV fallen, alle m. weit. Nachw.

gen oder deren technische Verfahren keinesfalls ankommt. So soll aufgrund der Vielfalt von chemischen Fabriken in der Regel für einen Werkskomplex der chemischen Industrie mangels gemeinsamer Technologie keine gemeinsame Anlage im Sinne des § 1 Abs. 3 4. BImSchV anzunehmen sein.<sup>67</sup> Selbst wenn man also den "vergleichbaren technischen Zweck" weit auslegt, indem es nur auf gemeinsame Produktionsziele ankäme, etwa die Herstellung von Ziegeln etc.,<sup>68</sup> ergibt sich keine Übereinstimmung mit der Seveso II-Richtlinie, für deren Begriffsdefinition die verfolgten technischen oder wirtschaftlichen Zwecke belanglos sind. Eine extensive Interpretation des „vergleichbaren technischen Zwecks“ dahingehend, dass schon gleichartige Auswirkungen auf die Umwelt genügen, um eine gemeinsame Anlage anzunehmen,<sup>69</sup> lässt sich zumindest schwerlich auf den Wortlaut stützen und ist für sich allein kaum für die Annahme einer Übereinstimmung mit dem Betriebsbegriff der Seveso II-Richtlinie geeignet. An dem Merkmal der vergleichbaren technischen Zwecke scheitert schließlich auch der Versuch, größere chemische Werkskomplexe als gemeinsame Anlage zu betrachten,<sup>70</sup> wogegen im übrigen bereits die amtliche Begründung zur 4.BImSchV spricht.<sup>71</sup>

- 194 Auch muss es sich bei gemeinsamen Infrastruktureinrichtungen nicht um für den Betrieb der Anlage notwendige, gemeinsame Einrichtungen handeln; diese werden vielmehr schon vom Anlagenbegriff der Seveso II-Richtlinie erfasst (s. oben Rn. 175 ff.).<sup>72</sup> Demgegenüber müssen die von § 1 Abs. 3 4.BImSchV geforderten gemeinsamen Betriebseinrichtungen genehmigungsrelevante Nebeneinrichtungen sein,

---

<sup>67</sup> So *Ludwig*, in: *Feldhaus*, § 1 4.BImSchV Anm. 7.

<sup>68</sup> Vgl. *Ludwig*, in: *Feldhaus*, § 1 4.BImSchV Anm. 8: Herstellung von Stoffen durch chemische Umwandlung stellt in dieser allgemeinen Form keinen vergleichbaren technischen Zweck dar; ebenso *Blankenagel*, in: *GK-BImSchG*, § 4 Rn. 33.

<sup>69</sup> So *Führ*, *Sanierung von Industrieanlagen*, 1989, S. 114,125 f., der indes trotzdem bei einer produktionstechnischen Abgrenzung bleibt, so dass nur gleiche Produktionszweige zusammenzufassen wären; offen *Blankenagel*, in: *GK-BImSchG*, § 4 Rn. 30.

<sup>70</sup> Eingehend dazu *Blankenagel*, in: *GK-BImSchG*, § 4 Rn. 34 m. weit. Nachw.

<sup>71</sup> Amtl. Begr. zur 4.BImSchV BR-Drucks. 650/74, S. 9.; *Kutscheidt*, in: *Landmann/Rohmer*, *UmwR*, Bd. I, § 4 BImSchG Rn. 22. Daher stellen auch der *VGH Kassel*, NVwZ-RR 1990, 458 (459) und *VGH Mannheim*, VBIBW 1991, 375 (376) eher auf die Betriebsstätte als auf den gesamten Fabrikskomplex ab.

<sup>72</sup> S. aber *Feldhaus*, UPR 2000, 121 (122), der die gemeinsamen Infrastrukturen als gemeinsame Betriebseinrichtungen sieht. *Feldhaus* meint aber hier offenbar nur den Begriff der gemeinsamen Betriebseinrichtung, ohne sich auf die weiteren Voraussetzungen zu beziehen.

so dass z.B. ein gemeinsames Rohrleitungsnetz hierfür in der Regel nicht ausreichen würde.<sup>73</sup>

(d) Vergleich

- 195 Demgemäß unterscheidet sich der Begriffe der Betriebsstätte von demjenigen des Betriebsbereichs dadurch, dass bei der Betriebsstätte neben der betrieblichen Zweckbestimmung der räumliche und betriebstechnische Zusammenhang einer Anlage oder einer Mehrheit von Anlagen nach der Verkehrsauffassung eine Gesamtanlage bildet, während beim Betriebsbereich allein die räumliche Nähe und der Gefahrenbezug sowie die Aufsicht eines Betreibers maßgeblich sind.<sup>74</sup> Der Betriebsbereich kann demnach größer als die Betriebsstätte sein, wenn große Werkskomplexe unter der Aufsicht eines Betreibers stehen, aber nach der Verkehrsanschauung keine einheitliche Betriebsstätte bilden oder Infrastrukturen nicht mit einbezogen sind.
- 196 Anders als die „gemeinsame Anlage“ erfasst der Betriebsbereich mehr, indem etwa auch allgemeine Versorgungseinrichtungen der Stromzu- oder Wasserzu- und abfuhr als gemeinsame Infrastruktur begriffen werden können.<sup>75</sup> Er kann aber auch enger sein, wenn innerhalb eines Werkkomplexes nur in einem Teil gefährliche Stoffe vorhanden sind.<sup>76</sup>
- 197 Um Missverständnisse zu vermeiden: Allein die gemeinsame Infrastruktur führt nicht zur Annahme eines Betriebsbereichs. Vielmehr bedarf es des kumulativen Vorliegens der räumlichen Nähe, der organisatorischen Zusammenfassung und Leitung durch die Aufsicht durch einen Betreiber (ggf. gemeinsam oder durch eine Konzernspitze etc.). Dann aber werden mehr Komponenten erfasst als von der „gemeinsamen Anlage“ nach § 1 Abs. 3 der 4.BImSchV.

### 3.1.2. Betriebsbereich und Standort

- 198 Geht der Begriff des Betriebes daher grundsätzlich weiter als die Anlage nach deutschem Immissionsschutzrecht, indem er **stets** der Produktionsstätte übergeordnete Strukturen einbezieht, so ist anderer-

---

<sup>73</sup> So *Ludwig*, in: Feldhaus, Vor § 1 4.BImSchV Anm. 8.

<sup>74</sup> Ähnlich *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 3 BImSchG Rn. 25b.

<sup>75</sup> S. zum fehlenden Einbezug solcher Infrastrukturen im deutschen Anlagenbegriff *Henkel*, Der Anlagenbegriff des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 1989, S. 118; *Martens*, Die wesentliche Änderung im Sinne des § 15 BImSchG, 1993, S. 96 f.

<sup>76</sup> Zutr. *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 3 BImSchG Rn. 28i.

seits fraglich, ob der Betrieb gar im Sinne eines **Standortes** zu verstehen ist, so dass Anwendungsschwellen und Pflichten aus der Seveso II-Richtlinie gesamte Fabrik- und Standortgelände betreffen, ohne Unterschied, wo und in welchen (Kleinst-)Mengen bei der Zusammenrechnung gefährliche Stoffe auftraten. Eine Begriffsdefinition des Standortes fand sich in der Öko-Audit-VO a.F.<sup>77</sup>

*„das Gelände, auf dem die unter der Kontrolle eines Unternehmens stehenden gewerblichen Tätigkeiten an einem bestimmten Standort durchgeführt werden, einschließlich damit verbundener oder zugehöriger Lagerung von Rohstoffen, Nebenprodukten, Zwischenprodukten, Endprodukten und Abfällen sowie der im Rahmen dieser Tätigkeiten genutzten beweglichen und unbeweglichen Sachen, die zur Ausstattung und Infrastruktur gehören“.*<sup>78</sup>

- 199 Im Unterschied zur Öko-Audit-VO a.F., die alle gewerblichen Tätigkeiten auf dem Gelände des Unternehmens erfasste, beschränkt sich der Betrieb nach der Seveso II-Richtlinie auf einen „Bereich“ von mehreren Anlagen. Während der Standort nach der Öko-Audit-VO a.F. rein räumlich abgegrenzt wurde,<sup>79</sup> enthält der Betriebsbegriff der Seveso II-Richtlinie ein zusätzliches Element, das durch den Bezug auf die gefährlichen Stoffe in Anlagen besteht. Der gesamte Standort kann daher vom Betriebsbegriff nicht gemeint sein, da es nicht allein auf die räumliche Zusammenfassung ankommt, sondern auf das Gefahrenpotential durch die räumliche Nähe.
- 200 Unsicherheiten erzeugen aber die von Anhang II aufgeführten Mindestangaben und Mindestinformationen im Sicherheitsbericht nach Art. 9. Denn zum einen spricht Anhang II unter Ziff. I und Ziff II. von Informationen über die Betriebsorganisation und über das Umfeld des Betriebes, bezieht sich aber unter Ziff. II. A. auf die Beschreibung des

---

<sup>77</sup> Die Öko-Audit-VO ist allerdings 2001 novelliert worden, s. VO über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (ABl. L 114 v. 24. April 2001). Der Standortbegriff ist jetzt anders definiert (Art. 2 t) und hat an Bedeutung verloren (so z.B. *Langerfeldt*, NVwZ 2001, 538 (539) Fn. 12).

<sup>78</sup> Verordnung über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, ABl. Nr. L 186 vom 10. Juli 1993.

<sup>79</sup> Näher dazu *Kothe*, Das neue Umweltauditrecht, 1997, Rn. 53ff. m. weit Nachw.; auf die Frage, ob hierfür geographische Zusammenhänge reichen (so in Verkennung des Wortlauts *Falk*, Die EG-Umwelt-Audit-Verordnung und das deutsche Umwelthaftungsrecht, 1998, S. 36f.) oder ein einheitliches Betriebsgelände erforderlich ist (zutr. *Lübbe-Wolff*, DVBl. 1994, 361 (362)), kommt es für die Umsetzung der Seveso II-Richtlinie nicht an.

"Standortes" und seines Umfeldes einschließlich geographischer Lage etc.<sup>80</sup> In Ziff. II. B. wiederum geht die Seveso II-Richtlinie von einem Verzeichnis der Anlagen und Tätigkeiten innerhalb des Betriebes aus. Demgegenüber sieht Ziff. III des Anhangs II eine Beschreibung der Anlage vor, wobei oft zwischen Plural und Singular gewechselt wird.<sup>81</sup> Anhang II lässt daher ein klares Bild vermissen, aber zumindest erkennen, dass mit Betrieb nicht der Standort insgesamt gemeint sein kann.

- 201 Zweifel an der Vergleichbarkeit des Betriebs mit dem Begriff des Standortes nährt zudem seine Verwendung in Art. 6 Abs. 1 erster Spiegelstrich der Seveso II-Richtlinie: Danach hat der Betreiber der Behörde eine schriftliche Mitteilung mit den nach Art. 6 Abs. 2 erforderlichen Angaben vor Beginn des Baus oder der Inbetriebnahme eines neuen Betriebs (also nicht nur einer Anlage) zu übermitteln. Diese Vorschrift lässt sich schwerlich auf einen Standort beziehen oder dessen Inbetriebnahme, da dieser per Definitionem eine Gesamtheit aus mehreren technischen Einheiten darstellt. Die **rein** organisatorische Einheit kann daher ebenfalls nicht vom Begriff Betrieb gemeint sein, auch wenn Art. 3 Nr. 1 von einem Bereich unter Aufsicht eines Betreibers spricht. Denn der "Bau" eines Betriebs rekurriert auf die physisch-technische Herstellung einer Anlage und nicht nur auf die organisatorische Neueinrichtung oder Umstrukturierung.
- 202 Dafür, dass Betrieb nicht mit Standort gleichzusetzen ist, spricht schließlich die in Art. 9 Abs. 2 S. 3 vorgesehene Möglichkeit, mehrere Berichte bzw. Teile von Berichten zu einem einzigen Sicherheitsbericht zusammenzufassen. Bei Standorten besäße die Vorschrift abgesehen von der tendenziell betriebsübergreifenden, unternehmensbezogenen Einrichtung eines Sicherheitsmanagementsystems keinen Sinn, da die Zusammenfassung von mehreren Berichten für verschiedene Standorte keine Doppelarbeit erspart. Denn stets wären hinsichtlich der Auslegung, Errichtung etc. sämtlicher Anlagen, Lager, Einrichtungen und Infrastrukturen detaillierte Angaben erforderlich. Die Vorschrift macht daher erst dann Sinn, wenn mehrere Betriebe

---

<sup>80</sup> S. auch *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 3 BImSchG Rn. 28m, der daraus die räumliche Begrenzung ableiten will, allerdings ohne die Unterscheidung zum Standort zu vollziehen.

<sup>81</sup> Z. B. Ziff. IV. A "innerhalb oder außerhalb der Anlage", Ziff. IV. C "Beschreibung der technischen Parameter sowie Ausrüstungen zur Sicherung der Anlagen", Ziff. V. A. "Beschreibung der Einrichtungen, die in der Anlage", Ziff. V. C. "Beschreibung der Mittel, die innerhalb oder außerhalb des Betriebes für den Notfall zur Verfügung stehen".

innerhalb eines Standortes aufgrund ihrer übergreifenden Infrastrukturen in einem Sicherheitsbericht zusammengefasst werden können.

- 203 Umgekehrt muss der Betrieb nicht insgesamt in einem Standort liegen: Versteht man unter einem Standort dem traditionellen Gebrauch entsprechend einen Bereich, der vom (früheren) Werkszaun umgeben ist,<sup>82</sup> so kann sich ein Betrieb über zwei Standorte erstrecken, sofern die in dem Betrieb befindlichen Anlagen nahe genug beieinander liegen, um ein gegenüber sonst benachbarten Anlagen erhöhtes Gefahrenpotential anzunehmen. Anders formuliert muss der Betrieb nicht am Werkszaun enden, sofern sich jenseits des Werkszauns ebenfalls Anlagen desselben Betreibers befinden und diese sich in ausreichend räumlicher Nähe befinden.

### **3.2. Betriebsbereich: Räumliche Verbundenheit als einschränkendes Kriterium?**

- 204 Aufgrund des Gefahrenbezugs des Betriebsbereichs steht aber auch fest, dass das Kriterium der räumlichen Verbindung so zu verstehen ist, dass sich Gefahren aus einer Anlage bei einer anderen Anlage unmittelbar auswirken können. Für eine solche Auslegung spricht die explizite Aufnahme der sog. Dominoeffekte zwischen Betriebsbereichen verschiedener Betreiber in § 15 12.BImSchV. Wenn schon bereits Gefahren, die zwischen benachbarten Betriebsbereichen verschiedener Betreiber aufgrund ihrer Nähe zueinander eintreten können, erfasst werden, liegt es nahe, diesen Aspekt auch zur Bestimmung des Betriebsbereichs selbst heranzuziehen, da der Richtliniengeber damit zu erkennen gegeben hat, welche besondere Gefahrenpotentiale erfasst werden sollen. Einen Anhaltspunkt für diese Auslegung bietet ferner Anhang I Nr. 4 S. 2 der Richtlinie bzw. der 12. BImSchV, wonach bestimmte Kleinmengen gefährlicher Stoffe nicht zu berücksichtigen sind, wenn sie sich an einem Ort des Betriebsbereichs befinden, an dem sie sich nicht als Auslöser eines Störfalls an einem anderen Ort des Betriebsbereichs auswirken können. Für eine Berücksichtigung räumlicher Zusammenhänge spricht ferner der Schutzzweck der Seveso II-Richtlinie bzw. der 12. BImSchV, die ge-

---

<sup>82</sup> Allerdings bestehen an diesem – in der Praxis weitverbreiteten – Verständnis erhebliche Zweifel, da schon die Öko-Audit-VO unter „Standort“ das Gebiet versteht, das unter der Kontrolle eines Unternehmens steht. Mithin ist auch hier die Zusammenfassung verschiedener Areale unter der Kontrolle eines Unternehmens möglich. Anders formuliert könnte ein Standort eines Unternehmens sich über zwei (benachbarte) Industrieparks erstrecken. Die Öko-Audit-VO ist hier keineswegs eindeutig.

rade das Zusammenwirken gefährlicher Stoffe erfassen will, mithin **synergetische Gefahrenpotentiale**. Daran fehlt es aber bei **größeren räumlichen Entfernungen zwischen zwei Anlagen**. Als Daumenregel wird man daher von einer Entfernung ausgehen können, die mehr als der nötige Sicherheitsabstand zwischen zwei Anlagen beträgt; wird dieser Sicherheitsabstand unterschritten, ist es gerechtfertigt, das Gefahrenpotential beider Anlagen gemeinsam zu betrachten und die dort vorhandenen Stoffe zusammenzurechnen. Dies gilt auch dann, wenn sich die Anlagen in einem gemeinsamen Standort befinden, aber räumlich derart weit voneinander entfernt sind, dass das Gefahrenpotential nicht beeinflusst wird. Gerade dieses Gefahrenpotential ist aber der entscheidende Aspekt, unter dem der Betriebsbegriff zu betrachten ist, da die erhöhten Sicherheitspflichten der Betriebe sich auf die Synergieeffekte zwischen räumlich nahen gefährlichen Stoffen gründen.

- 205 Allein auf die räumliche Nähe kann indes auch nicht abgestellt werden: Denn aus dem entscheidenden Kriterium der synergetischen Gefahrenpotentiale folgt ferner, dass selbst zwei räumlich entfernte Anlagen zusammenzurechnen sind, wenn trotz dieser Entfernung ein „Durchschlagen“ eines Unfalls auf die andere Anlage nicht auszuschließen ist. Dies kann vor allem in Betracht kommen, wenn eine dritte, zu beiden Anlagen benachbarte Anlage den **Gefahrenbezug** zwischen ihnen „**vermittelt**“. Denn die dadurch entstehenden Dominoeffekte sollen gerade von der Seveso II-Richtlinie bzw. der 12. BImSchV erfasst werden. Demnach kann im vorherigen Beispiel durch Errichtung einer Anlage „auf halbem Wege“ zwischen den räumlich voneinander entfernten Anlage die Zusammenrechnung zwischen allen dreien herbeigeführt werden, sofern in der dritten Anlage ebenfalls gefährliche Stoffe vorhanden sind. Aber auch gemeinsame Infrastruktureinrichtungen können geeignet sein, den Gefahrenbezug zu vermitteln; hierauf ist noch zurückzukommen.

### **3.3. Betriebsbereich: Betriebstechnischer Zusammenhang erforderlich?**

- 206 Neben der räumlichen Nähe und des dadurch verstärkten Gefahrenpotentials könnte darüberhinaus ein weiteres – einschränkendes – Kriterium zur Auslegung des Begriffs des Betriebs(bereichs) in Betracht zu ziehen sein, nämlich ein betriebstechnischer Zusammenhang. Nach Auffassung von *Kutscheidt* soll sich dieses Merkmal daraus ergeben, dass zum Betriebsbereich im Sinne der Seveso II-Richtlinie alle ge-

meinsamen oder verbundenen Infrastrukturen und Tätigkeiten gehören:<sup>83</sup>

*„Darüber hinaus muß ein betriebstechnischer Zusammenhang bestehen. Letzteres ergibt sich daraus, dass zum Betrieb im Sinne der Richtlinie eine oder mehrere Anlagen gehören, „einschließlich gemeinsamer oder verbundener Infrastrukturen und Tätigkeiten“ und zu den Anlagen wiederum alle Einrichtungen gehören, „die für den Betrieb der Anlage erforderlich sind“ (Art. 3 Nrn. 1 und 2 der Richtlinie). Wegen des Hinweises auf die verbundenen Infrastrukturen sind wohl (...) auch solche Anlagen eingeschlossen, die eine Mehrzahl von Betriebsstätten versorgen, wenn der räumliche Bezug gegeben ist.“*

- 207 Andere fordern eine „funktionale Verbindung“ als Element des Betriebsbereichsbegriffs, ohne dies indes näher zu erläutern.<sup>84</sup>
- 208 Dies bedarf jedoch zumindest der Präzisierung: Grundsätzlich erfasst die Seveso II-Richtlinie zum einen Infrastrukturen bereits als zur Anlage gehörende, notwendige Nebeneinrichtungen, zum anderen darüberhinaus gemeinsame Infrastruktureinrichtungen, die nicht zur Anlage als betriebsnotwendig zählen. Aus den Begriffsdefinition des Art. 3 Nr. 1 und Nr. 2 der Richtlinie folgt zunächst nur, dass die Richtlinie diese Einrichtungen erfassen will; zum Tatbestandsmerkmal im einschränkenden Sinne, dass sie vorhanden sein müssen, um überhaupt einen Betriebsbereich anzunehmen, erhebt sie die gemeinsame Infrastruktureinrichtung nicht. Hält man sich den Schutzzweck der Seveso II-Richtlinie bzw. der 12. BImSchV vor Augen, der Erfassung von zusammenwirkenden Gefahrenpotentialen, kann es nicht auf eine betriebstechnische oder durch Infrastruktureinrichtungen verkoppelte Verbindung zwischen den Anlagen ankommen.<sup>85</sup> Würde man dieser Auffassung folgen, wären selbst zwei unmittelbar benachbarte Anlagen kein Betriebsbereich und unterfielen nicht einer Gesamtschau des Störfallrisikos; dass dies nicht vom Richtliniengeber gewollt war, erhellt schon die Aufnahme der Dominoeffekte zwischen voneinander unabhängigen Betriebsbereichen.

### 3.4. Betriebsbereich und Betreiber

- 209 Fraglich bleibt, ob der Betriebsbereich nicht auch durch die Betreiberbereienseigenschaft definiert wird. So könnte man aus der Formulierung in der Seveso II-Richtlinie, dass der Betriebsbereich sich unter anderem

---

<sup>83</sup> Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 3 BImSchG Rn. 28m.

<sup>84</sup> So Büge DB 2000, 1501 (1502), aber ohne Begründung und nähere Erläuterung.

<sup>85</sup> Ebenso Posser/Müller, NuR 2001, 321 (323).

auch durch die Aufsicht eines Betreibers definiert, ableiten, dass jedem Betriebsbereich ein Betreiber entsprechen muss. Diese Überlegung ließe sich weiter führen, indem jedem Rechtsträger ein Betriebsbereich entspräche. Für eine solche Auslegung streitet der Wortlaut der oben wiedergegebenen Begriffsdefinition des Betriebsbereichs („unter der Aufsicht eines Betreibers“). Hingegen lassen sich aus der systematischen Auslegung der Seveso II-Richtlinie keine näheren Anhaltspunkte gewinnen, ebensowenig aus der Historie der Richtlinie.

- 210 Auf den ersten Blick spricht der Sinn und Zweck der Seveso II-Richtlinie gegen eine rein formal-gesellschaftsrechtliche Interpretation des Betriebsbereichs. Denn mit dem Betriebsbereich soll – wie bereits dargelegt – gerade das Zusammenwirken mehrerer, für sich genommen nicht störfallträchtiger Gefahrenpotentiale erfasst werden. Anders formuliert: Aus einem bei einem Einheitsunternehmen eindeutig vorhandenen Betriebsbereich mit entsprechenden Risiken kann nicht durch gesellschafts- oder zivilrechtliche Aufspaltung vom Gefahrenpotential her ein ungefährlicher Betrieb werden. Die gesellschafts- und zivilrechtlichen Vorgänge berühren als rein auf juristischer Ebene angesiedelt nicht das Störfallpotential eines Betriebsbereichs, einer Anlage oder eines Standortes. In vergleichbarer Weise hat der deutsche Gesetzgeber auf mögliche Umgehungsstrategien durch die Schaffung der „Gemeinsamen Anlage“ in § 1 Abs. 3 4.BImSchV reagiert, die *expressis verbis* der Zusammenrechnung mehrerer, miteinander zusammenhängender Anlagen dienen soll, die für sich genommen nicht die nötigen Schwellenwerte erreichen, wohl aber zusammen.<sup>86</sup>
- 211 Andererseits kann nicht geleugnet werden, dass die Seveso II-Richtlinie **nicht allein** ein **technisches Verständnis** dem Betriebsbereich zugrunde legt; vielmehr bedarf es der **Einwirkungsbefugnis des Betreibers auf die Gefahrenquelle**. Zwar kann dies noch nicht allein daraus gefolgert werden, dass die Richtlinie bzw. die 12. BImSchV benachbarten Betrieben Kooperationspflichten auferlegt (§ 15 12. BImSchV), da dies bereits voraussetzt, wie die Betriebsbereiche abzugrenzen sind. Jedoch zeigt die Begriffsdefinition des Betriebsbereichs, dass eine Herrschaft des Betreibers über die Gefahrenquelle erforderlich ist („Aufsicht“). Dies entspricht einem Grundverständnis sowohl des Zivil-, Straf- als auch öffentlichen Rechts, dass

---

<sup>86</sup> BR-Drucks. 226/85, S. 42; *OVG Berlin*, Feldhaus ES-BImSchG § 20 – 4; *OVG Münster*, NVwZ 1991, 902 (903); *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 1 4.BImSchV Rn. 21; *Marburger*, Massenstromwerte, 1993, S. 45 ff.

- pflichtig nur derjenige sein kann, der auch in der Lage ist, die Risiken zu beherrschen und Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen. In diese Richtung deutet auch der Betreiberbegriff selbst, der je nach den mitgliedstaatlichen Vorschriften auch die wirtschaftliche Verfügungsgewalt genügen lässt.
- 212 Für die Verbindung von räumlicher Nähe, Gefahrenpotential und Aufsicht eines Betreibers als entscheidendes Merkmal spricht schließlich, dass den Betreiber zumindest – wie dargelegt – in Verbindung mit dem Sicherheitsbericht nach Art. 9 der Richtlinie mittelbar managementbezogene Pflichten treffen, für deren Erfüllung eine Sachherrschaft des Betreibers zur Schaffung eines einheitlichen Managementsystem erforderlich ist.<sup>87</sup> Die Einrichtung einer Organisation, insbesondere die Zuordnung von Hierarchien und Weisungsbefugnissen, bedingt aber ihrerseits die rechtliche Befugnis zur Anordnung solcher Maßnahmen und kann daher nur einem Rechtsträger zugeschrieben werden.
- 213 Umgekehrt **bedarf es keiner einheitlichen Organisation** auf der Ebene des Betriebsbereichs: Dafür gibt weder der Wortlaut der Richtlinie noch der 12. BImSchV etwas her. Die Anhänge, in denen die Anforderungen des Sicherheitsmanagementsystems beschrieben werden, sehen zwar organisatorische Vorkehrungen vor, die der Sicherheit und der Gefahrenabwehr hinsichtlich der synergetischen Gefahrenpotentiale dienen sollen. Doch ist ihnen kein Rückschluss darauf zu entnehmen, dass die Organisation bereits auf der Ebene des Betriebsbereichs eine Voraussetzung für die Annahme des Betriebsbereichs wäre. Vielmehr ist das Verhältnis umgekehrt: Erst wenn ein Betriebsbereich vorliegt, greifen organisatorische Pflichten ein, die im Einzelfall dazu zwingen mögen, auf der Ebene des Betriebsbereichs eine Leitungsinstanz zu schaffen. Maßgeblich ist allein die Einwirkungsbefugnis des Betreibers auf die Anlagen, insbesondere hinsichtlich deren Organisation. Alles andere würde Tatbestand und Rechtsfolge miteinander vermengen.
- 214 Nun ist die Beherrschung einer Gefahrenquelle aber nicht nur einer juristischen Person allein möglich; vielmehr können zwei Rechtsträger gemeinsam Sicherheitsmaßnahmen absprechen und gemeinsame Zwecke verfolgen. Der eigentliche Rechtsträger der Gefahrenquelle ist dann – je nach dogmatischen Verständnis – bereits die Gesellschaft bürgerlichen Rechts oder die OHG. Ebenso kann bei entsprechend direkter Beherrschung der Gefahr auch eine Konzernspitze als

---

<sup>87</sup> *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 3 BImSchG Rn. 28i.

- Betreiberin in Betracht kommen.<sup>88</sup> **Der Begriff des Betriebsbereichs präjudiziert daher nicht denjenigen des Betreibers.** Umgekehrt kann aber nur ein Betriebsbereich einem Betreiber zugeordnet werden, wenn er einer – ggf. gemeinsamen – Leitung untersteht.
- 215 Damit scheiden von vornherein diejenigen Gestaltungen aus, bei denen ein ehemals einheitlicher Betriebsbereich auf verschiedene, voneinander unabhängige Rechtsträger verteilt wird, etwa indem eine Anlage an ein Fremdunternehmen veräußert wird, das in keinerlei Weise von anderen Betreibern abhängig ist oder das mit diesen zusammen keine gemeinsame Leitung praktiziert, die in erheblichem Maße die technisch-organisatorischen Fragen regeln würde.<sup>89</sup> **Eine Aufspaltung in verschiedene Rechtsträger kann daher bei entsprechender Gestaltung in der Tat zu einer Auftrennung der Betriebsbereiche führen, obwohl ein entsprechendes Gefahrenpotential nach wie vor vorhanden ist.**<sup>90</sup>
- 216 Derartige Gestaltungen, die in den untersuchten Industrieparks mehrheitlich vorherrschen, führen zwar nicht stets dazu, dass die Betreiber voneinander unabhängig wären; vielmehr können zwischen ihnen Koordinationspflichten nach §§ 15, 6 Abs. 3 12.BImSchV (n.F.) bestehen. Doch bleibt es dabei, dass die Koordinationspflichten wiederum nur für Betreiber mit Betriebsbereichen gelten, mithin die Erreichung der entsprechenden Mengenschwellen bereits vorausgesetzt wird. § 15 spricht nicht von „Teilen“ von Betriebsbereichen, sondern nur von Betriebsbereichen oder Gruppen von Betriebsbereichen. Damit bleibt in der Tat das – aus Gefahrenabwehrsicht unbefriedigende – Ergebnis, dass durch eine gesellschafts- oder zivilrechtliche Aufspaltung eine Zusammenrechnung der Mengen und damit das Erreichen der Mengenschwellen vermieden werden kann. In denjenigen Fällen allerdings, in denen tatsächlich eine Umgehungsabsicht nahe liegt, kann wiederum die Zurechnung nach den dargelegten Kriterien für den Betreiberbegriff eine Rolle spielen.
- 217 Dieses zur Abwehr von Störfallgefahren unbefriedigende Resultat lässt sich jedoch auf der Grundlage der gegebenen Normen nicht vermeiden, außer wenn man eine – im öffentlichen Recht außeror-

---

<sup>88</sup> S. dazu Rn. 321 ff.; für die gemeinsame Anlage s. *Jarass*, BImSchG, § 4 Rn. 21: „Abhängigkeitsverhältnis“; ebenso *Marburger*, Massenstromwerte, 1993, S. 50 f. der ausdrücklich unter Umgehungs Gesichtspunkten bereits die einfache Abhängigkeit genügen lassen will.

<sup>89</sup> S. dazu Rn. 353 ff.: gemeinsamer Betrieb.

<sup>90</sup> Ebenso ausdrücklich für den Industriepark *Müggenborg*, NVwZ 2000, 1096 (1097 f.); *Müggenborg*, DVBl. 2001, 417 (423), allerdings ohne nähere Begründung.

dentlich problematische<sup>91</sup> – Rechtsfortbildung befürworten wollte. Gerade **aus verfassungsrechtlicher Sicht** ist zu bedenken, dass die Pflichten für Betriebe nach der 12. BImSchV einen Eingriff in die Grundrechte der Betreiber darstellen<sup>92</sup> und daher entsprechende Anordnungen von Behörden bzw. die Zuordnung von materiellen Pflichten einer Ermächtigungsgrundlage bedürfen.<sup>93</sup> Eine ausdehnende Auslegung, die keine Rücksicht auf den Wortlaut der Vorschrift und die Zuordnung zu Rechtsträgern nähme, sondern sich allein am Gefahrenpotential von Anlagen orientierte, ginge über die Grenzen der Ermächtigungsgrundlagen hinaus, zumal das BVerfG selbst betont, dass auch aus verfassungsrechtlicher Sicht das Trennungsprinzip nicht ohne Not durchbrochen werden darf.<sup>94</sup> Auch hat das BVerfG jüngst in anderem Zusammenhang betont, dass der verfassungsrechtlich aner kennenswerte Grund für die Verantwortlichkeit eines Eigentümers für den Zustand einer Sache die Möglichkeit sei, Nutzen aus der Sache zu ziehen und die Herrschaft über die Sache auszuüben.<sup>95</sup> Eine Inpflichtnahme für Gefahren, die von Sachen ausgehen, die unter der Herrschaft anderer stehen, und aus denen der Betroffene selber keinen Nutzen ziehen kann, ist damit wohl ausgeschlossen. Anders gewendet kann schon aus verfassungsrechtlichen Gründen ein Betreiber nicht für Gefahren verantwortlich gemacht werden, die aus einem anderen Betriebsbereich herrühren, der nicht seiner Aufsicht untersteht.

- 218 Um Missverständnisse zu vermeiden: Dies schließt nicht aus, dass der Gesetzgeber **de lege ferenda** entsprechende Ermächtigungsgrundlagen schafft, wie er dies im Ansatz in § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG be-

---

<sup>91</sup> Erst recht vor dem Hintergrund, dass die 12. BImSchV erst wenige Monate alt ist. Die Seveso II-Richtlinie hätte den Gesetzgeber insoweit nicht gebunden, da er gegenüber dem europäischen Recht nach dem für die Seveso II-Richtlinie noch geltenden Art. 130t EGV das nationale Recht hätte verschärfen können, s. dazu *Spindler*, Rechtsgutachten erstattet für die Gesellschaft für Reaktorsicherheit/Bundesumweltministerium, 1996.

<sup>92</sup> Vgl. z. B. *BVerfGE* 53, 30 (59 f.), *Kloepfer* Umweltrecht § 5 Rn. 117 ff.; *Martens*, DVBl. 1981, 597 (600); *Roßnagel*, in: GK-BImSchG, § 5 Rn. 137 ff.; *Kunig*, in: Münch/Kunig, GGK I, Art. 2 Rn. 92; *Deppenheuer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 14 Rn. 335 ff.; je mit m. weit Nachw.

<sup>93</sup> Vgl. z. B. *BVerfGE* 58, 257 (278); *Roßnagel*, in: GK-BImSchG, § 7 Rn. 53 ff.; v. *Münch*, in: Münch/Kunig, GGBd. I, Vorb. Art. 1 - 19 Rn. 48 ff.; je mit m. weit Nachw.

<sup>94</sup> Zu dem zugrundeliegenden Rechtsstaatsprinzip s. nur *BVerfGE* 35, 382 (400).

<sup>95</sup> *BVerfGE*, WM 2000, 1656 (1659) für Altlastenhaftung eines Grundstückseigentümers als Zustandsstörers.

reits umgesetzt hat oder wie sie sich in den einschlägigen Gesetzen, etwa im Kartellrecht (GWB) oder im Kredit- und Versicherungsaufsichtsrecht (KWG, VAG) wiederfinden. Denn den Grundrechten der Betreiber stehen andererseits hochrangige verfassungsrechtliche Rechtsgüter Dritter gegenüber, wie das Recht auf körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 GG, die der Staat gehalten ist, zu schützen, sowie der Schutz der Umwelt nach Art. 20a GG als Verfassungsauftrag.

### 3.5. Betriebsbereich, Betreiberbegriff und gemeinsame Infrastruktur

- 219 Ist damit das Merkmal der Aufsicht eines Betreibers geklärt, ist nochmals auf die bereits oben angesprochene Fragestellung der gemeinsamen Infrastruktureinrichtungen und ihres Einflusses auf die Zusammenrechnung verschiedener Anlagen zurückzukommen:

#### 3.5.1. Grundlagen

- 220 Da es von Sinn und Zweck der Richtlinie her darauf ankommt, dass synergetische Gefahrenpotentiale möglichst erfasst werden sollen, können nur solche gemeinsamen Infrastruktureinrichtungen die Zurechnung von gefährlichen Stoffen in verschiedenen Anlagen begründen, die tatsächlich eine Verbindung zwischen diesen Anlagen schaffen und damit das Gefahrenpotential erst erzeugen oder steigern. Gefahrenneutrale Infrastruktureinrichtungen, wie etwa die gemeinsame Werkskantine am Standort oder die Pfortnerloge, haben keinerlei *Gefahrenbezug*, insbesondere zu den Synergiepotentialen, die aus der räumlichen Nähe von gefährlichen Stoffen herrührt und den die Seveso II-Richtlinie gerade erfassen will. Gefahrenneutrale Infrastrukturanlagen vermögen daher nicht die Zusammenrechnung räumlich voneinander entfernter Anlagen zu begründen.
- 221 Sind etwa zwei Anlagen nur durch einen **werksinternen** (nicht-rohrgebunden) **Transport** miteinander verbunden, aber weit genug (s. Rn. 204 f.) voneinander entfernt, fehlt es an der nötigen gefahrenbezogenen Nähe. Anders kann dies für den **rohrgebundenen Transport** zu beurteilen sein; hier kommt es maßgeblich auf die Einzelfallumstände an: Besteht eine Verbindung zwischen den Anlagen derart, daß Unfälle in einer Anlage sich über die gemeinsame Verrohrung sofort bei der anderen an das Netz angeschlossenen (aber außerhalb des Sicherheitsabstandes belegenen) Anlage auswirken, ist eine gemeinsame räumliche Verbindung vorhanden. Sind die Rohrleitungen und ihre Benützung aber so ausgestaltet, dass sich ein Unfall bei einer an-

geschlossenen Anlage nicht mehr auf die am Netz angeschlossene Anlage mit unmittelbarer zeitlicher Nähe auswirken kann, ist ein Ausnahmefall im Sinne von § 1 Abs. 5 12.BImSchV bzw. Art. 4 d) der Seveso II-Richtlinie gegeben (von der Richtlinie nicht mehr erfasster Transport). Besteht daher ein erheblicher Verzögerungsfaktor bei den Unfallauswirkungen, so dass rechtzeitig bei einem Unfall Sicherheitsmaßnahmen ergriffen werden können und die Unfallwirkungen sich nicht bei der anderen Anlage unmittelbar niederschlagen, kann eine Zusammenrechnung nicht in Betracht kommen. Eine pauschale Aussage verbietet sich, da es sehr von der jeweiligen Ausgestaltung des Rohrnetzes und der verwandten Stoffe abhängen dürfte, wie schnell sich Unfälle bei einer Anlage bei einer anderen auswirken. Auch ist nicht zu leugnen, daß etwa an einem Wochenende mit eingeschränkter Überwachung selbst ein nur langsam sich ausbreitender Störfall zu den von der Seveso II-Richtlinie erfaßten synergetischen Wechselwirkungen führen kann. Eine naturwissenschaftlich exakte Grenze wird hier nicht angegeben werden können; vielmehr muß auch bei Wegdenken jeglicher Überwachung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden können, daß sich ein Störfall in einer Anlage durch das Rohrleitungsnetz „weiterfrisst“. Auf die Intensität der Überwachung an bestimmten Tagen kann dabei nicht abgestellt werden, wie gleich darzulegen ist:

- 222 Nicht in die Betrachtung dürfen dagegen die technischen Sicherheitsvorkehrungen einbezogen werden, da für die Gefahr- und Risikobeurteilung nur das Potential ausschlaggebend ist. Andernfalls würden die (erst als Rechtsfolge) zu verlangenden Sicherheitsvorkehrungen schon zum Tatbestand erhoben; es ist jedoch gerade Sinn und Zweck der Erfassung potentieller Gefahren und ihrer nötigen Abwehr sowie der Vorsorge gegen Störfallauswirkungen, dass die Wirksamkeit ergriffener Sicherheitsmaßnahmen überprüft werden kann. Alles andere käme einem Zirkelschluss gleich. Gleiches gilt für Domino-Betriebsbereiche nach §§ 6 Abs. 3, 15 12. BImSchV: Auch hier müssen Sicherheitsvorkehrungen zunächst auf der Tatbestandsebene unberücksichtigt bleiben, da gerade die Auswirkungen möglicher Gefahrenquellen untersucht werden sollen, z.B. bei einem Versagen der Sicherheitsvorkehrungen.
- 223 Bislang nicht erörtert und in der Praxis kaum realisiert sind ferner die **Auswirkungen gemeinsamer Infrastruktureinrichtungen**, die sich auf der **Steuerungsebene** oder **Versorgungsebene** der Anlagen abspielen, insbesondere Datenleitungsverbünde oder gemeinsame (Energie-) Versorgungseinrichtungen: Hier könnte ein Störfall in einer Anlage ebenfalls auf eine andere Anlage durchschlagen, etwa auf-

grund von auftretenden Überspannungen, die sich über das gemeinsame Netz sofort in einer anderen Anlagen auswirken und dort zum Ausfall der Steuerungsanlagen führen, was ebenfalls zu einem Störfall in dieser Anlage führt. Fraglich ist allerdings, ob die Seveso II-Richtlinie bzw. die 12. BImSchV auch diese synergetischen Effekte erfassen will: Da die Seveso II-Richtlinie das mögliche Zusammenwirken von Stoffen und die dadurch eintretende Erhöhung des Schadensausmaßes im Auge hat, nicht aber die Abhängigkeit von anderen Netzen, dürften solche Verbindungen, die nicht stoffbezogen sind, aus der Betrachtung ausscheiden. Andernfalls wäre etwa im Falle der unternehmensweiten Datenverarbeitung und Steuerung von Prozessen und infolge des schnellen Durchschlagens von EDV-Fehlern in Intranets der Betriebsbereich praktisch identisch mit dem gesamten Unternehmen – was keineswegs der Intention der Richtlinie entspricht. Gleiches gilt für Stromleitungsnetze oder andere gemeinsame Versorgungseinrichtungen. Zwar sehen sowohl § 3 Abs. 1, 2 12. BImSchV als auch Anhang III der Seveso-II-Richtlinie die Berücksichtigung auch von anderen Gefahrenursachen als nur chemische Reaktionen vor; doch bezieht sich die Seveso II-Richtlinie auf das Eintreten eines Störfalls, dessen besondere Gefährlichkeit gerade aus dem Zusammenwirken verschiedener gefährlicher Stoffe resultiert. Wenn demnach zwar eine Ursache in voneinander entfernten Anlagen jeweils Unfälle auslöst, diese aber nicht im Sinne eines synergetischen Gefahrenpotentials zusammenwirken können, da sie räumlich voneinander ausreichend entfernt sind, kann die gemeinsame Infrastruktureinrichtung nicht einen Betriebsbereich begründen.

### **3.5.2. *Der Sonderfall: Gemeinsames Rohrleitungsnetz unter Aufsicht eines Dritten***

- 224 Gerade für Industrieparks ist die Konstellation häufig anzutreffen, dass zwei Anlagen eines Betreibers etwa über ein gemeinsames Rohrleitungsnetz verbunden sind, das aber nicht dem Betreiber, sondern einer Infrastrukturgesellschaft gehört und das der Betreiber benutzen darf. Zwar liegt in diesen Fällen gegebenenfalls eine räumlich (-zeitliche) Nähe vor, da ein Störfall in einer Anlage auf die andere unmittelbar durchschlagen würde; problematisch ist jedoch das dritte Merkmal, die Aufsicht des Betreibers. Denn dieser hat in der Regel nicht die nötige Sachherrschaft über die Rohrleitung, um selbst als Betreiber der Infrastruktureinrichtung qualifiziert werden zu können.
- 225 Hier sind zwei Fragen auseinander zu halten: Zum einen, ob trotz der fehlenden Aufsicht des Betreibers über das Rohrleitungsnetz beide

Anlagen noch einen Betriebsbereich bilden können, zum anderen, ob die Infrastruktureinrichtung zum Betriebsbereich zu zählen ist.

- 226 Einfacher ist die letzte Frage zu klären: Sowohl Wortlaut der Seveso II-Richtlinie in Art. 3 Nr. 1 als auch Sinn und Zweck sprechen gegen eine Einbeziehung derartiger, nicht unter der Aufsicht des Betreibers stehender Infrastruktureinrichtungen. Denn die Richtlinie erstreckt in Art. 3 Nr. 1 die Aufsicht des Betreibers über den Betriebsbereich ausdrücklich auf die gemeinsamen Infrastruktureinrichtungen als Teil des Betriebsbereichs. Vom Sinn und Zweck der nötigen Sachherrschaft über eine Gefahrenquelle her ergibt sich nichts anderes, da der Betreiber die Einflussmöglichkeiten besitzen muss, um die nötigen Sicherheitsvorkehrungen bei der Anlage zu treffen. Dementsprechend verpflichtet § 9 Abs. 1 Nr. 3 12.BImSchV den Betreiber dazu, über die Sicherheit bei Auslegung, Errichtung (!), Betrieb und Wartung sämtlicher Teile eines Betriebsbereichs zu berichten.
- 227 Problematischer ist die Frage, ob beide Anlagen über die gemeinsam benutzte Pipeline noch einen Betriebsbereich bilden. Geht man von den oben dargelegten Kriterien der räumlich (-zeitlichen) Nähe bei rohrverbundenen Anlagen aus, so kann es im Hinblick auf das synergetische Gefahrenpotential nicht darauf ankommen, ob der Betreiber die Aufsicht über die Verbindung hat, die erst zu dem Zusammenwirken beider Gefahrenquellen führt. Ebensowenig wie zwischen zwei Anlagen eine Straße, die nicht der Aufsicht des Betreibers untersteht, den Gefahrenzusammenhang unterbricht,<sup>96</sup> kann auch eine Pipeline, die quasi automatisch den Störfall weiterleitet, diesen Kausalverlauf unterbrechen. Zwar hat der Betreiber nicht die nötige Sachherrschaft; doch ist für den Betriebsbereich allein das synergetische Gefahrenpotential entscheidend, das die höheren Sicherheitsvorkehrungen im Gegensatz zu einer „stand-alone“-Anlage erfordert. Auch vom Wortlaut her ist eine andere Auslegung nicht geboten: Denn Art. 3 Nr. 1 der Richtlinie bringt nur zum Ausdruck, dass der Betriebsbereich auch gemeinsame Infrastruktureinrichtungen umfasst; er erhebt die Verbindung über gemeinsame Infrastruktureinrichtungen nicht zur Voraussetzung für den Betriebsbereich (s. Rn. 206 ff.).

### **3.6. Rechtsunsicherheit und verfassungsrechtliche Einwände**

- 228 Gegen ein solches Verständnis des Betriebsbereichs könnten ähnliche Einwände, wie sie im Vorfeld der Seveso II-Richtlinie gegen eine

---

<sup>96</sup> Ebenso *Posser/Müller*, NuR 2001, 321 (323).

Aufnahme des Betriebsbegriffs ins BImSchG geäußert wurden, vorgebracht werden. So soll die Grenze der

*"verfassungsrechtlich noch hinnehmbaren Unbestimmtheit des mit dem Genehmigungserfordernis verbundenen Eingriffs in die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 I GG (...) bei weitem überschritten sein"*<sup>97</sup>

- 229 Damit wird jedoch ein verfassungsrechtlich determinierter Bestimmtheitsgrad für umweltrechtliche Genehmigungen unterstellt, für den es an Anhaltspunkten fehlt. So findet gerade der Betriebsbegriff in anderen Rechtsgebieten, vornehmlich des Arbeitsrechts, aber auch des Steuerrechts, Verwendung, die gleichermaßen mit erheblichen Eingriffen in Grundrechte verbunden sind. Begriffsunschärfen, die sowohl für den Anlagen- als auch für den Betriebsbegriff existieren, werden durch Rechtsprechung und Literatur schrittweise abgetragen. Es ist nicht ersichtlich, warum der Betriebsbegriff größere Unbestimmtheiten erzeugen sollte als etwa der Anlagenbegriff nach der 4.BImSchV, insbesondere angesichts des Begriffs der "gemeinsamen Anlage".
- 230 Zudem kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein Genehmigungserfordernis wesentlich schwerwiegender in die unternehmerische Handlungsfreiheit eingreift, als etwa die Aufstellung von Mitbestimmungserfordernissen durch den Betriebsrat. Aus verfassungsrechtlicher Hinsicht sind zudem stets konkurrierende Rechtsgüter Dritter abzuwägen, so dass sich gerade bei störfallgefährdeten Anlagen und dem bei Gefahrrealisierung außerordentlich hohen Schaden ein wesentlich höheres Maß an hinzunehmender Unbestimmtheit für den Betreiber ergeben kann als bei sonstigen genehmigungsbedürftigen Anlagen. Schließlich streitet die – soweit ersichtlich – nirgends verfassungsrechtlich in Frage gestellte Begriffsdefinition des § 16 GewO a.F., auf der der Anlagenbegriff des BImSchG zunächst beruhte, dafür, dass auch ein umfassender, an den Betrieb heranreichender Anlagenbegriff keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt ist.

### **3.7. Ergebnis**

- 231 Demnach wird der Betriebsbereich bestimmt durch das infolge räumlicher Nähe gefährlicher Stoffe erhöhte Risiko eines Störfalls, das in

---

<sup>97</sup> So *Rebentisch*, NVwZ 1997, 6 (8).

Anlagen und gemeinsamen Infrastruktureinrichtungen unter der Aufsicht eines Betreibers entsteht. Festgehalten werden kann daher:<sup>98</sup>

- dass der Betriebsbereichsbegriff eine räumliche Nähe voraussetzt,<sup>99</sup> nicht aber den Standort umfasst
- dass die räumliche Nähe allein nicht genügt, sondern auf das Gefahrenpotential durch nahe beieinander befindliche gefährliche Stoffe bezogen sein muss
- dass der Begriff des Betriebsbereichs über die rein technisch-produktionsbezogene Betrachtungsweise hinausgeht, insbesondere auch für die Anlage nicht notwendige Nebeneinrichtungen erfasst
- dass der Betriebsbereich einem Betreiber zugeordnet sein muss, mithin unter seiner „Aufsicht“ steht.

#### **4. Der Betreiber- und Inhaberbegriff**

232 Wie dargelegt (Rn. 209 ff.), ist der Betreiberbegriff ein entscheidendes Kriterium für die Bestimmung von Betriebsbereichen. Gerade für Industrieparks und komplexe Unternehmensstrukturen, gleich ob gesellschaftsrechtlich (Konzern) oder zivilrechtlich (Betriebspacht, Betriebsführung) bedingt, ist die Klärung der Betreibereigenschaft von herausragender Bedeutung. Im folgenden wird daher zunächst ein kurzer Überblick über die in Rechtsprechung und Schrifttum im öffentlichen Recht entwickelten Kriterien zur Bestimmung der Betreibereigenschaft gegeben. Daran anschließend werden die gesellschafts- und konzernrechtlichen Begrifflichkeiten und Möglichkeiten der Zurechnung sowie Haftung näher beleuchtet. Erst wenn die Grundlagen für beide Komplexe geklärt sind, kann in einer Zusammenschau der Betreiberbegriff für gesellschafts- und zivilrechtliche Gestaltungsformen geklärt werden.

---

<sup>98</sup> S. auch *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 3 BImSchG Rn. 281.

<sup>99</sup> Ebenso *Jarass*, BImSchG, § 3 Rn. 75.

#### 4.1. Die Entwicklung des Betreiber- und Inhaberbegriffs in verschiedenen Rechtsgebieten

- 233 Zahlreiche Gesetze stellen auf den Inhaber oder den Betreiber einer Anlage ab, sei es für Zwecke der öffentlich-rechtlichen Gefahrenabwehr oder zu Zwecken der Haftung, meist in Gestalt der Gefährdungshaftung wegen Beherrschung einer Gefahrenquelle. Da das meiste Fallmaterial im Hinblick auf gesellschafts- und zivilrechtliche Gestaltungen für das Wasserrecht und Straßenverkehrsrecht vorliegen, werden diese Normkomplexe zunächst herangezogen:

##### 4.1.1. Inhaber einer Anlage

###### 4.1.1.1 Wasserrecht (WHG)

- 234 Das WHG verwendet sowohl den Betreiber- (§ 19i WHG) als auch den Inhaberbegriff (§ 22 WHG). Inhaltlich werden damit jedoch keine Unterschiede verbunden; aus den Gesetzgebungsmaterialien lassen sich keine Anhaltspunkte erkennen, dass der Gesetzgeber beim später eingefügten § 19i WHG den Betreiberbegriff anders als den Inhaberbegriff des § 22 Abs. 2 WHG verstanden wissen wollte. Demgemäß differenziert auch die ganz hM nicht zwischen Betreiber- und Inhaberbegriff.<sup>100</sup> Für § 19i WHG wird der Betreiberbegriff wie folgt umschrieben:

*„Betreiber einer Anlage ist, wer für sie verantwortlich ist, die erforderliche tatsächliche und rechtliche Verfügungsgewalt hat, einen (wie auch immer gearteten) Nutzen aus ihr zieht und Anordnungsbefugnissen gegenüber den Beschäftigten besitzt, z.B. auch in der Lage ist, behördliche Auflagen zu erfüllen.“<sup>101</sup>*

- 235 Demgemäß wird als Betreiber nicht derjenige behandelt, der selbst weisungsgebunden ist, der nur intern die Wartung oder Betreuung der Anlage hat oder keine Nutzungen aus der Anlage zieht.<sup>102</sup> Wohl aber sollen mehrere Personen Betreiber sein können, etwa der Pächter ei-

<sup>100</sup> Vgl. Czychowski, WHG, 7. Aufl. 1998, § 19i Rn. 4: „Er (scil: der Betreiber) wird zumeist Eigentümer, Pächter, Mieter oder sonstiger Nutzungsberechtigter Inhaber der Anlage sein“; Ossenbühl, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 46.

<sup>101</sup> Czychowski (o. Fn. 100), § 19i Rn. 4 (Nachweise bei Czychowski im Zitat nicht aufgeführt) unter Verweis auf VGH Mannheim, DVBl. 1988, 542 (543) = DÖV 1988, 609 = ZfW 1988, 423 zum Inhaberbegriff nach § 10 Abs. 2 AbfG a.F., VGH München, ZfW 1989, 147 (153).

<sup>102</sup> Czychowski (o. Fn. 100), § 19i Rn. 4.

ner Tankstelle ebenso wie die verpachtende Mineralölgesellschaft.<sup>103</sup> Auch sollen vertragliche Vereinbarungen die Betreibereigenschaft nicht modifizieren können.<sup>104</sup>

- 236 Vor allem zu § 22 Abs. 2 WHG hat die zivilrechtliche Rechtsprechung den Inhaberbegriff näher konturiert, der Anhaltspunkte auch für die nähere Ausformung des Betreiberbegriffs bietet. Zwar fehlt im WHG oder in den landesrechtlichen Wassergesetzen eine Begriffsbestimmung, doch haben Judikatur und Schrifttum den Begriff dahingehend umrissen, dass unter einem Inhaber derjenige zu verstehen sei, in dessen Namen und auf dessen Rechnung die Anlage betrieben wird, der die tatsächliche Verfügungsbefugnis über die Anlage und nach außen hin die Verantwortung für den ordnungsgemäßen Betrieb hat.<sup>105</sup>

*„Inhaber und somit haftungsrechtliche verantwortlich ist... nur derjenige, der die Anlage in Gebrauch hat und die tatsächliche Verfügungsgewalt hierüber besitzt.“<sup>106</sup>*

- 237 Entscheidend ist demnach, wer tatsächliche Zwecke und Modalitäten des Anlagenbetriebes bestimmen und das Risikopotential beeinflussen kann. Die Eigentümerstellung allein ist weder notwendig noch hinreichend, um die Inhaberschaft nach § 22 WHG zu begründen.<sup>107</sup> Auch der Pächter, Mieter, Nießbraucher oder Erbbauberechtigte kann Inhaber nach § 22 WHG sein.<sup>108</sup> Eine gleichzeitige Ausübung der Inhaberschaft nimmt die Rechtsprechung insbesondere bei Eigentümer und Mietern bzw. Pächtern an, sofern der Eigentümer Einfluss auf die Anlage hat.<sup>109</sup> Die Judikatur hat sich dabei wiederum an dem Begriff des Halters nach StVG sowie des Inhabers nach dem HaftpflichtG

<sup>103</sup> Engelhardt/Ruchay, Gewässerschutz und Abwasser, § 19i WHG Anm. 2; Czychowski (o. Fn. 100), § 19i Rn. 4.

<sup>104</sup> Czychowski (o. Fn. 100), § 19i Rn. 4.

<sup>105</sup> BGHZ 57, 257 (259); BGHZ 76, 35 (39) = NJW 1980, 943; BGHZ 80, 1 (4) = VersR 1981, 458; BGH, WM 1999, 1684; BGHZ 142, 227 (231, 234) = WM 1999, 2220 (2221, 2223); BverwG, ZfW 1988, 350 (351); Zeitler, in: Sieder/Zeitler/Dahme u.a., § 22 WHG Rn. 41 f. mwNachw.

<sup>106</sup> BGHZ 142, 227 (234) = WM 1999, 2220 (2223).

<sup>107</sup> BGH, ZfW 1986, 304 (305); OLG München, NJW 1973, 2073; Czychowski (o. Fn. 100), § 22 Rn. 51.

<sup>108</sup> BGHZ 142, 227 (234) = WM 1999, 2220 (2223); OLG Köln, ZfW 1998, 396.

<sup>109</sup> OLG Frankfurt, ZfW 1987, 195 (197) = VersR 1988, 1069; OLG Schleswig, VersR 1979, 999 (1001); LG Hamburg, MDR 1967, 128; Czychowski (o. Fn. 100), § 22 Rn. 51.

orientiert.<sup>110</sup> Da die Rechtsprechung zu § 22 WHG eine reichhaltige Kasuistik aufweist, lohnt es sich, die jeweiligen Fallkonstellationen näher zu untersuchen:

- 238 Hinsichtlich der gerade für Industrieparks wichtigen Gestaltung einer horizontalen, vertraglichen Arbeitsteilung hat der BGH in einem Fall eine gesamtschuldnerische Haftung beider Vertragspartner angenommen: Im Rahmen eines Tankzugunglücks waren 7000 Liter Äthylacetat verbrannt oder teilweise ins Erdreich gelangt. Die Zustandsstörerin, die Bundesrepublik Deutschland, die die Kosten für den Austausch des Erdreichs und für Gefahrerforschungsmaßnahmen tragen musste, machte diese im Wege des Regresses sowohl gegen das Unternehmen, das die Zugmaschine und den Fahrer gestellt hatte, als auch gegen das davon unabhängige Unternehmen, das den Tankwagenaufleger betrieben und den Tank befüllt hatte, nach § 22 Abs. 2 WHG geltend. Der BGH sah auch das Unternehmen des Tankwagenauflegers als Inhaber an, da die Firma weiterhin die tatsächliche Verfügungsbefugnis über den Auflieger besessen habe. Denn dieser sei für alle Fahrten im Rahmen des Speditionsgeschäftes eingesetzt worden und durfte nur mit ihrem Wissen für Transporte verwendet werden. Demgemäß habe allein dieses Unternehmen über den Einsatz des Auflegers bestimmt, auch über die Füllung der Tanks, aus der sich die besondere Gefährlichkeit ergeben hat. Diese ausschließliche Einsatzmöglichkeit begründet demnach die ausreichende, tatsächliche Herrschaft.<sup>111</sup>
- 239 Auch beim Transport von Behältern werden sowohl der Inhaber des Transportfahrzeugs als auch der Inhaber der Behälter für haftbar erklärt, wenn letzterer auch während des Transports eine tatsächliche Verfügungsgewalt über die Behälter ausübt, etwa durch Weisungen über die Lagerung der Behälter auf dem Fahrzeug oder durch besondere Bauart der Behälter.<sup>112</sup>
- 240 Nach Auffassung des Schrifttums kann zudem eine zu § 22 Abs. 1 WHG ergangene Entscheidung des BGH auch auf § 22 Abs. 2 WHG übertragen werden: Der BGH hatte eine Weisung zum Einsetzen von Regenbogenforellen, die mit der sog. Forellenseuche erkrankt waren, in einen Teich dem tatbestandmäßigen Handlung des Einbringens in ein Gewässer gleichgestellt, da die Herrschaft über den Vorgang des

---

<sup>110</sup> So explizit *BGHZ* 80, 1 (4).

<sup>111</sup> *BGHZ* 80, 1 ff. = *NJW* 1981, 1516 = *VersR* 1981, 458 (459).

<sup>112</sup> So *Czychowski* (o. Fn. 100), § 22 Rn. 52; *Breuer Wasserrecht*, Rn. 821; *Zeitler*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme u.a.*, § 22 WHG Rn. 41 a.E.

Einbringens auch eine geistige durch Befehle oder Weisungen sein könne:<sup>113</sup>

*„Denn es genügt, dass die „Herrschaft“ über den Vorgang des Einbringens usw. auch eine geistige, durch Befehle, Anweisungen und dergleichen ausgeübte Herrschaft sein kann“.*

- 241 Demgemäß soll die tatsächliche Herrschaftsmacht genügen, um als Inhaber nach § 22 Abs. 2 WHG zu gelten, allerdings beeinflusst durch Beziehungen, insbesondere wenn der „Inhaber“ verpflichtet sei, die Weisungen zu befolgen:<sup>114</sup>

*„Ferner ist zu beachten, dass die tatsächlichen Verhältnisse, auf die der Senat abstellt, durch rechtliche Beziehungen beeinflusst werden können. So hängt die tatsächliche Möglichkeit, etwas zu gebieten oder zu untersagen, vielfach von einer entsprechenden rechtlichen Befugnis ab. Die tatsächlichen Verhältnisse können daher oft nur bei Berücksichtigung auch der rechtlichen Beziehungen zutreffend erfaßt werden.“<sup>115</sup>*

- 242 Die Weisungsbefugnis allein soll jedoch für sich genommen noch nicht hinreichen, um die Inhaberstellung zu begründen.<sup>116</sup>
- 243 Schließlich soll eine sog. „einheitliche Anlage“ vorliegen, die aus der Verbindung zweier vorher voneinander getrennter Anlagen entsteht. Beispiele sind die die Verbindung von Tanker und Tankerlöschbrücke,<sup>117</sup> von Marineschiff und Binnenschiff durch einen Schlauch<sup>118</sup> oder von Tankwagen mit Heizöltank eines Hauses.<sup>119</sup> In diesen Fällen geht die Rechtsprechung von einer einheitlichen tatsächlichen Gewalt desjenigen aus, der die Verbindung herstellt und während dieser Zeit z.B. den Tankvorgang kontrolliert. Aber auch der Öllieferant wird als Inhaber in Betracht gezogen, wenn er in der Lage war, die gesamte Anlage und die von ihr ausgehenden Gefahren zu beherrschen.<sup>120</sup>

<sup>113</sup> BGH, ZfW 1977, 41 (43).

<sup>114</sup> Czychowski (o. Fn. 100), § 22 Rn. 6a, 50; Ossenbühl, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 34.

<sup>115</sup> BGH, ZfW 1977, 41 (43).

<sup>116</sup> Czychowski (o. Fn. 100), § 22 Rn 51 unter Berufung auf BGHZ 76, 35 (39) = NJW 1980, 943; ebenso für § 1 UmweltHG Salje, UmweltHG, § 1 Rn. 17.

<sup>117</sup> BGHZ 76, 35 (42) = NJW 1980, 943; s. auch BGH, WM 1993, 1928 (1930), der in concreto das Vorliegen einer einheitlichen Anlage aber offen lassen konnte.

<sup>118</sup> BGHZ 76, 312 (317).

<sup>119</sup> OLG Köln, VersR 1989, 402 (403); OLG Hamburg, MDR 1988, 323.

<sup>120</sup> So OLG Köln, ZfW 1995, 117; offen gelassen von BGH, ZfW 1994, 339; wie OLG Köln Czychowski (o. Fn. 100), § 22 Rn. 51.

Dies schließt nicht die Haftung desjenigen aus, der Inhaber des Behältnisses (Tank) ist, da er die tatsächliche Gewalt im Sinne der Auswahl und generellen Überwachung über das Behältnis habe.<sup>121</sup>

- 244 Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung folgt dieser Terminologie weitestgehend: Demnach ist als Betreiber derjenige anzusehen, der

*„nach außen hin als der hierfür Verantwortliche auftritt. Maßgeblich ist sowohl die tatsächliche und rechtliche Verfügungsmacht, die es ermöglicht, über die Anlage die notwendigen Entscheidungen zu treffen, als auch die wirtschaftliche Stellung, die den Verfügenden die Nutzung der Anlage (zumindest zu einem nicht unwesentlichen Teil) ziehen läßt und ihm gleichzeitig (zumindest anteilig) die Kosten der Anlage aufbürdet.“<sup>122</sup>*

#### 4.1.1.2 Haftpflichtrecht (HaftpflG)

- 245 Die anlagenbezogene Gefährdungshaftung nach § 2 HaftpflG knüpft ebenfalls an den Begriff des Inhabers der Anlage an. Immerhin enthält hier die Begründung zu § 2 HaftpflG die Aussage, dass Inhaber derjenige sein solle, dem die tatsächliche Verfügungsgewalt über den Betrieb der Anlage zustehe.<sup>123</sup> Die tatsächliche Verfügungsgewalt soll als eigenverantwortliche und wirtschaftliche Herrschaft über die Anlage zu begreifen sein, als Herr über die Gefahr; in der Regel sei dies der nach außen hin für die Anlage auftretende Verantwortliche, der diese auf eigene Rechnung betreibe.<sup>124</sup> Auch hier wird das Eigentum an der Anlage lediglich als Indiz herangezogen, bei Miet- und Pachtverhältnissen aber der Mieter bzw. Pächter als Inhaber der Anlage qualifiziert, es sei denn, dass der Eigentümer noch Einfluss auf die Anlage hätte, so dass beide gemeinsam als Inhaber zu betrachten wären.<sup>125</sup> Dementsprechend führt eine Wartung nicht zum Übergang der

<sup>121</sup> OLG Köln, VersR 1989, 402 (403); OLG Frankfurt, ZfW 1987, 195 (197) = VersR 1988, 1069; J. Schröder, BB 1976, 63 (68); Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 823; Siedler u.a., § 22 WHG Rn. 41a; Enders, Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit für Altlasten und Abfälle, 1999, S. 356.

<sup>122</sup> So VGH München, ZfW 1989, 147 (153).

<sup>123</sup> Begr RegE § 2 HaftpflG BT-Drucks. 8/108 S. 12 f.: „Darunter ist nicht nur der Eigentümer zu verstehen, sondern – etwa im Falle eines Betriebsführungsvertrages – auch derjenige, dem die tatsächliche Verfügungsgewalt über den Betrieb zusteht“.

<sup>124</sup> BGHZ 80, 1 (4) = VersR 1981, 458; OLG Köln, VersR 1995, 1105; OLG Schleswig, VersR 1979, 999 (1001); LG Aachen, VersR 1954, 311; LG Tübingen, VersR 1958, 695; Filthaut, § 2 HaftpflG Rn. 43.

<sup>125</sup> OLG Hamm, VersR 1991, 338 (nur Ls.).

Inhaberschaft auf das Wartungsunternehmen,<sup>126</sup> wohl aber die Überlassung der Anlage im Rahmen eines Pacht-, Miet-, Leasing- und selbst eines Betriebsführungs- oder Verwaltungsvertrages.<sup>127</sup> Die kurzfristige Überlassung an einen anderen oder nur in einer untergeordneten Funktion soll ebensowenig die Inhaberschaft des Eigentümers tangieren.<sup>128</sup>

- 246 Anerkannt ist aber auch – wiederum unter Heranziehung wasserrechtlicher Judikate –, dass mehrere Personen gleichzeitig Inhaber der Anlage sein können, etwa im Rahmen einer Vermietung, wenn die Verfügung so aufgeteilt ist, dass sowohl Eigentümer als auch der Mieter (bzw. Betriebsführer) als Inhaber anzusehen sind.<sup>129</sup> Trotzdem sollen vertragliche Vereinbarungen nicht die Inhabereigenschaft mit Wirkung gegenüber Dritten übertragen werden können, da allein die tatsächlichen Verhältnisse maßgeblich seien.<sup>130</sup> Angesichts der bereits für § 22 WHG vom BGH betonten Wechselwirkungen zwischen rechtlichen und tatsächlichen Verfügungsbefugnissen über die Sache kann dieser Auffassung in dieser Form indes kaum gefolgt werden.

#### 4.1.1.3 Umwelthaftung (UmweltHG)

- 247 Wenngleich das UmweltHG sowohl den Begriff des Betreibers als auch des Inhabers verwendet,<sup>131</sup> ist letzterer maßgeblich für die Haftung: Denn zu Recht wird darauf hingewiesen, dass – anders als nach den meisten Stellungnahmen – Inhaber- und Betreiberbegriff unterschiedlichen Zwecken dienen: Der Inhaberbegriff ist maßgeblich für haftungsrechtliche Fragen, die sich primär an der privatrechtlichen Zuordnung einer Sache orientieren,<sup>132</sup> vergleichbar der Verantwortung für eine Gefahrenquelle im Deliktsrecht, insbesondere dem Gleichlauf von Risikoherrschaft und Haftung in der Gefährdungshaftung. Demgegenüber bezieht sich der Betreiberbegriff primär auf die

<sup>126</sup> *Filthaut*, § 2 HaftpflG Rn. 44.

<sup>127</sup> *OLG Düsseldorf* 4.7.1963, VersR 1965, 343; *OLG Hamm* 18.9.1989, NJW-RR 1989, 1505; *OLG Frankfurt* 14.12.1986, VersR 1988, 1069; *OLG Naumburg*, VersR 1994, 1432 = NJW-RR 1995, 665; *Filthaut*, § 2 HaftpflG Rn. 44.

<sup>128</sup> *OLG Schleswig*, VersR 1979, 999 (1001); *Filthaut*, § 2 HaftpflG Rn. 44.

<sup>129</sup> *Filthaut*, § 2 HaftpflG Rn. 46 unter Berufung auf das zu § 22 WHG ergangene Urteil des *OLG Frankfurt*, VersR 1988, 1069 = ZfW 1987, 195 (196), s. dazu oben.

<sup>130</sup> *Filthaut*, § 2 HaftpflG Rn. 47 unter Berufung auf *Salje*, UmweltHG §§ 1, 3 Rn. 23

<sup>131</sup> Krit. *Weber/Weber*, VersR 1990, 688 (689).

<sup>132</sup> *Salje*, UmweltHG § 1 Rn. 16.

öffentlich-rechtliche Zuordnung,<sup>133</sup> mithin auf den effektiven Zugriff auf den Störer.

- 248 Für den Begriff des Inhabers einer Anlage nach UmweltHG wird auf die für § 22 WHG, § 2 HaftpflG entwickelten Kriterien zurückgegriffen, so dass es nicht auf die sachenrechtliche Eigentümerstellung, sondern auf das Innehaben der tatsächlichen Herrschaft über die Anlage, ohne dabei an Weisungen Dritter gebunden zu sein, und auf die Nutzung der Anlage auf eigene Rechnung ankommt.<sup>134</sup> Entscheidend ist demnach, wer tatsächliche Zwecke und Modalitäten des Anlagenbetriebes bestimmen und das Risikopotential beeinflussen kann.<sup>135</sup> Nach einer anderen Definition ist als Inhaber derjenige zu qualifizieren, wer

*„die Anlage auf eigene Rechnung benutzt bzw. in Gebrauch hat, die hierfür erforderliche Verfügungsgewalt besitzt und die Kosten für den Unterhalt aufbringt“.*<sup>136</sup>

- 249 Demnach wird als Inhaber einer Anlage im Falle einer Betriebsaufspaltung, Betriebsverpachtung oder eines Leasingvertrages nur der Inhaber der tatsächlichen Gewalt, mithin die Betriebsgesellschaft, der Leasingnehmer oder der Betriebspächter, nicht aber der sachenrechtliche Eigentümer (Besitzgesellschaft, Leasinggeber, Verpächter) angesehen, da nur der Besitzer die für den Betrieb der Anlage notwendigen Anweisungen bzw. Schutzvorkehrungen treffen kann.<sup>137</sup> Auch bei Reparaturarbeiten oder Wartungen der Anlage bleibt der Auftraggeber Inhaber der Anlage, da im Außenverhältnis zum Geschädigten die Verantwortung für den Zustand der Anlage weiterhin bei dem über längere Frist betrachteten Inhaber der tatsächlichen Sachherr-

---

<sup>133</sup> Salje, UmweltHG § 1 Rn. 16.

<sup>134</sup> So Schmidt-Salzer UmweltHG, § 1 Rn. 309; Salje, UmweltHG §§ 1, 3 Rn. 16 ff.; Landsberg/Lülling, Umwelthaftungsrecht § 1 UmweltHG Rn. 58 ff.; Rehbinder, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. III, § 1 UmweltHG Rn. 48 ff.; Staudinger/Kohler, § 1 UmweltHG Rn. 82; Soergel/Zeuner, § 1 UmweltHG Rn. 4; Paschke, UmweltHG § 1 Rn. 74; K. Schmidt, Haftungsrisiken für Umweltschutz und technische Sicherheit im gegliederten Unternehmen – gesellschafts- und konzernrechtliche Betrachtungen, in: Umweltschutz und technische Sicherheit im Unternehmen, 1994, S. 69, 73 f.

<sup>135</sup> S. oben Fn. 100.

<sup>136</sup> So Salje, UmweltHG § 1 Rn. 16 unter Verweis auf die Rechtsprechung zu § 22 WHG.

<sup>137</sup> Salje, UmweltHG § 1 Rn. 21, 22; Landsberg/Lülling, Umwelthaftungsrecht, § 1 Rn. 60; Cosack, Umwelthaftung im faktischen GmbH-Konzern, 1999, S. 74.

schaft liegt.<sup>138</sup> Bei Vorschieben eines Strohmanns kann auf den Hintermann zurückgegriffen werden.<sup>139</sup> Im Zweifel soll der Inhaberbegriff entsprechend der öffentlich-rechtlichen Genehmigungspflicht zu verstehen sein, da der Anlagenkatalog des Anhangs 1 UmweltHG an die behördliche Aufsicht und Deckungsvorsorge geknüpft sei.<sup>140</sup>

- 250 Dagegen verbindet sich im UmweltHG mit der Verwendung des Inhaberbegriffs gegenüber dem Betreiberbegriff lediglich eine über diesen hinausgehende zeitliche Komponente, indem im Gegensatz zum Betreiber der Inhaber einer Anlage auch nach deren Stilllegung noch für die von ihr ausgehenden Gefahren haftbar gemacht werden kann.<sup>141</sup>

#### 4.1.1.4 Atomrecht (AtomG)

- 251 Nach § 17 Abs. 6 AtomG ist derjenige als Inhaber einer Kernanlage anzusehen, der im Genehmigungsbescheid als solcher bezeichnet wird.<sup>142</sup> Zwar vermag diese rein formelle Qualifizierung nichts über die im Genehmigungsverfahren anzuwendenden materiell-rechtlichen Maßstäbe für den Inhaberbegriff auszusagen; doch ist für die Praxis damit häufig das Problem zufriedenstellend gelöst. Der Gesetzgeber selbst ist davon ausgegangen, dass die tatsächliche Verfügungsgewalt wie in § 2 HaftPflG maßgeblich für den Inhaberbegriff ist.<sup>143</sup>

### 4.1.2. Betreiber einer Anlage

#### 4.1.2.1 Immissionsschutzrecht (BImSchG)

- 252 Für den Betreiberbegriff des BImSchG stellen Rechtsprechung und Literatur maßgeblich auf diejenige natürliche oder juristische Person ab, die einen tatsächlich bestimmenden Einfluss auf Lage, Beschaf-

---

<sup>138</sup> *Landsberg/Lülling*, Umwelthaftungsrecht, § 1 Rn. 61; *Cosack*, Umwelthaftung im faktischen GmbH-Konzern, 1999, S. 74.

<sup>139</sup> *Landsberg/Lülling*, Umwelthaftungsrecht, § 1 Rn. 62;

<sup>140</sup> *Schmidt-Salzer*, Umwelthaftungsrecht UmweltHG § 1 Rn. 310.

<sup>141</sup> Vgl. *Salje*, UmweltHG §§ 1, 3 Rn. 15; *Rehbinder* in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. III, § 1 UmweltHG Rn. 51; *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 48 f.

<sup>142</sup> *Haedrich*, AtomG, § 25 Rn. 7.

<sup>143</sup> BT-Drucks 244/58 S. 26; *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 38 f.

fenheit und Betrieb der Anlage ausübt.<sup>144</sup> In der Regel soll dies derjenige sein, der den Betrieb bzw. das Unternehmen selbständig führt, insbesondere im eigenen Namen, auf eigene Rechnung und in eigener Verantwortung im Sinne einer Weisungsfreiheit,<sup>145</sup> wobei unklar ist, ob alle Kriterien kumulativ vorliegen müssen. So wird von vielen bei Erfüllung zwei dieser drei Kriterien in der Regel eine Selbständigkeit bzw. die Betreibereigenschaft angenommen, wobei jedoch auf der eigenen Verantwortung besonders großes Gewicht liegen soll.<sup>146</sup> Teilweise findet sich auch die Formulierung, dass Betreiber derjenige sei, der über das Ob und Wie der Nutzung entscheide.<sup>147</sup>

- 253 Auch im Rahmen des zivilrechtlichen Anspruchs nach § 14 BImSchG wird mitunter die Frage relevant, ob neben dem Genehmigungsinhaber auch ein Dritter Anspruchsgegner sein kann.<sup>148</sup> Denn § 14 gestaltet nur den Anspruchsinhalt um, verändert aber nicht den Anspruchsgegner der zivilrechtlichen Ansprüche. Insbesondere wird die zum **Störerbegriff** nach § 1004 BGB ergangene zivilgerichtliche Rechtsprechung<sup>149</sup> im Rahmen der Ansprüche nach § 14 BImSchG angewandt. Demgemäß kann auch ein **Dritter** in Anspruch genommen werden, wenn dieser die nachteiligen Einwirkungen unmittelbar veranlasst hat und aufgrund seiner Herrschaft über das Grundstück die Beeinträchtigungen abstellen könnte.<sup>150</sup> Allerdings bestehen hier en détail erhebliche Unsicherheiten: Zu weit ginge es, die bloße „Herrschaft“ über eine immissionsverursachende Nutzung genügen zu las-

<sup>144</sup> Jarass, BImSchG § 3 Rn. 70, 72; Roßnagel, in: GK-BImSchG, § 5 Rn. 11; Fluck, in: Ule/Laubinger, § 16 BImSchG Rn. C 3; Laubinger, in: Ule/Laubinger, § 51b BImSchG Rn. C 2, C 4.

<sup>145</sup> Roßnagel, in: GK-BImSchG, § 5 Rn. 11; Laubinger, in: Ule/Laubinger, § 51b BImSchG Rn. C 2; VGH Mannheim, DVBl. 1988, 542 (543) = DÖV 1988, 609; s. auch für die GewO BverwG, DÖV 1977, 401 (402): maßgeblich ist Unabhängigkeit.

<sup>146</sup> Jarass, BImSchG, § 3 Rn. 72; ebenso Roßnagel in: GK-BImSchG, § 5 Rn. 11.

<sup>147</sup> Vgl. Roßnagel in: GK-BImSchG, § 5 Rn. 11 unter Berufung auf VGH Mannheim, DVBl. 1988, 542 (543) = DÖV 1988, 609 = ZfW 1988, 423.

<sup>148</sup> Ausführlich zum folgenden Spindler, in: Feldhaus, §14 BImSchG Rn. 102 ff.

<sup>149</sup> S. dazu Soergel-Mühl, § 1004 BGB Rn. 86 ff.; MünchKommBGB/Medicus, § 1004 Rn. 32ff.; Gerlach, Privatrecht und Umweltschutz im System des Umweltrechts, 1989, S. 196 ff., je m. weit.Nachw.

<sup>150</sup> RGZ, 155, 316 (319); BGHZ 102, 350 (352 f.); OLG München, VersR 1986, 871 (871); s. auch BGHZ 120, 239 für Störerhaftung des Eigentümers eines Grundstücks aufgrund von Immissionen durch wilde Tiere; Rehbinder in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 14 BImSchG Rn. 63; Jarass, BImSchG, § 14 Rn. 24 (für § 14 Satz 2); Storost, in: Ule/Laubinger, § 14 BImSchG Rn. D 25: Betrieb der Anlage müsse „aktiv veranlasst“ worden sein, etwa durch Finanzierung und Einfluß- und Aufsichtsrechte; Staudinger/Kohler § 14 S. 2 BImSchG Rn. 11.

sen, ohne Rechtsgrund und Reichweite dieser „Herrschaft“ zu umreißen.<sup>151</sup> Besondere Betonung ist auf die **Beherrschungsmöglichkeit des Störers über die Emissionsquelle** selbst zu legen. Ebenso läge eine Überstrapazierung des Störerbegriffs vor, wenn als Beherrschungsmöglichkeit des Vermieters oder Verpächters in Miet- und Pachtverhältnissen bereits die Kündigungsmöglichkeit des Vertragsverhältnisses unter Vermögenseinbußen angesehen würde.<sup>152</sup> Bei einer intensiven Beherrschung durch besondere vertragliche Aufsichtsrechte mag etwas anderes gelten.<sup>153</sup>

#### 4.1.2.2 Abfallrecht (KrW-/AbfG; AbfG a.F.)

- 254 Ähnlich dem Immissionsschutzrecht stellt auch das Abfallrecht in zahlreichen Vorschriften auf den Inhaber- oder Betreiberbegriff ab. Die Rechtsprechung zieht daher die Begriffsbildungen in den anderen Rechtsgebieten entsprechend heran. In einer zum Betreiberbegriff insgesamt am ausführlichsten begründeten Entscheidung führt der VGH Mannheim aus:

*„Wer im Einzelfall Betreiber ist, kann ebenso wie im Gewerberecht, in dem der Begriff seinen Ursprung hat (vgl. §§ 24 ff. GewO nebst den ausfüllenden Rechtsverordnungen), im Immissionsschutzrecht (vgl. §§ 17, 22, 26 ff. BImSchG) oder im Wasserrecht (vgl. § 19i WassHG) nicht allein nach formalen rechtlichen Gesichtspunkten, sondern nur unter Berücksichtigung sämtlicher konkreten rechtlichen, wirtschaftlichen und sonstigen tatsächlichen Gegebenheiten entschieden werden. Maßgeblich ist sowohl die tatsächliche und rechtliche Verfügungsmacht, die es einem Betreiber ermöglicht, im Hinblick auf die Anlage die notwendigen Entscheidungen selbst zu treffen, als auch die wirtschaftliche Stellung, die dem Betreiber zumindest zu einem nicht unwesentlichen Teil die Nutzungen überläßt und ihm gleichzeitig mindestens anteilig die Kosten auferlegt (vgl. Sieder-Zeitler, WassHG, § 19i Rdnr. 3; Gieseke-Wiedemann-Czychowski, WassHG, 4. Aufl., § 19i Rdnr. 2). Betreiber ist regel-*

<sup>151</sup> So aber AK-BGB/Winter, § 906 Rn. 39.

<sup>152</sup> S. MünchKommBGB<sup>3</sup>/Medicus, § 1004 Rn 47 m. weit.Nachw.; weiter wohl Soergel-Mühl, § 1004 BGB Rz. 86 (Nachtrag 1994), der im Fall von BGHZ 120, 239 = ES BGB § 1004 – 11 als Grund für die Störerhaftung bereits die mit freien Willen des Grundstückseigentümers geschaffene Anlage als Haftungszurechnungsgrund ausreichen lassen möchte. Siehe auch MünchKommBGB<sup>3</sup>/Säcker, § 906 Rn. 134 zur Abstimmung des Benutzer- mit dem Störerbegriff im Rahmen von § 906, zum Benutzer vgl. auch BGHZ 113, 384 (392); Staudinger/H.Roth § 906 Rn. 231.

<sup>153</sup> Vgl. den Fall in RGZ 155, 316 (320): Pachtbeziehungen, Anschubfinanzierungen und Sicherungsübereignungen.

*mäßig auch derjenige, in dessen Namen und auf dessen Rechnung die Anlage geführt wird. Dabei kommt es nicht maßgebend auf die Eigentumsverhältnisse an. Insb. spricht für die Eigenschaft eines Betreibers, dass die Anlage nach seinen Weisungen und in seiner Verantwortung geführt wird. Bedient sich ein Beseitigungspflichtiger nach § 3 II 2 AbfG eines Dritten, so ist dieser folglich dann nicht Betreiber, wenn er nach den Weisungen des Beseitigungspflichtigen zu handeln hat (vgl. Hösel-v. Lersner, aaO, § 11a AbfG Rdnr. 4).<sup>154</sup>*

- 255 Insgesamt kommt es folglich nicht auf formal-rechtliche Gesichtspunkte, sondern auf eine Berücksichtigung sämtlicher konkreter rechtlicher, wirtschaftlicher und sonstiger tatsächlicher Gegebenheiten an<sup>155</sup> – mithin auf eine Einzelfallprüfung. Im entschiedenen Fall hielt der VGH Mannheim einen Landkreis für den eigentlichen Betreiber einer Deponie, obwohl diese formal von einer Gemeinde betrieben wurde, die vom Landkreis mit der Abfalllagerung beauftragt worden war. Denn die Gemeinde hatte sich vertraglich verpflichtet, eine Benutzungsordnung des Landkreises mit detaillierten Vorgaben für den Betrieb der Deponie ebenso wie über diese Ordnung hinausgehenden Einzelfallweisungen exakt zu beachten; Verstöße dagegen sollten nach der Vereinbarung einen Grund zur fristlosen Kündigung darstellen. Ferner hatte die Gemeinde offenbar keinen Einfluss darauf, welche Abfälle auf der Deponie gelagert wurden. Schließlich trat der Kreis nach außen hin als Betreiber auf, indem er die Gebühren für die Abfallablagerung erhob und Entsorgungsnachweise erstellte. Zwar stellte die Gemeinde das Betriebspersonal und musste die Betriebskosten selber tragen; nach Meinung des VGH hinderte dies jedoch nicht daran, den (zumindest überwiegenden) wirtschaftlichen Vorteil beim Kreis zu sehen, so dass trotz formalen Betriebens der Anlage durch die Gemeinde der Kreis der wahre Betreiber sei.<sup>156</sup> Das Schrifttum nimmt weitgehend Bezug auf diese Entscheidung, ohne sich mit ihr kritisch auseinanderzusetzen.<sup>157</sup>
- 256 Bedeutsam sind demnach im Rahmen einer Auftragsbearbeitung: (a) die Weisungsfreiheit bzw. ein Rest an Entscheidungsfreiheit des Auftragnehmers über wesentliche Fragen des Anlagenbetriebs (Abfallar-

<sup>154</sup> VGH Mannheim, DVBl. 1988, 542 (543) = DÖV 1988, 609 = ZfW 1988, 423.

<sup>155</sup> So VGH Mannheim, DVBl. 1988, 542 (543) = DÖV 1988, 609 = ZfW 1988, 423.

<sup>156</sup> VGH Mannheim, DVBl. 1988, 542 (543) = DÖV 1988, 609 = ZfW 1988, 423. In concreto erhob der Kreis 8 DM pro Kubikmeter, die Gemeinde erhielt aber nur 5 DM.

<sup>157</sup> S. etwa Frenz, KrW-/AbfG, § 36 Rn. 3; Paetow, in: Kunig u.a., KrW-/AbfG, § 36 Rn. 8.

ten), (b) das Auftreten nach außen sowie (c) die Verteilung von Kosten und Nutzen.

- 257 Allerdings sollen nach Auffassung des VGH Kassel Betreiber und Inhaber unterschiedlich sein:

*Als 'Betreiber' wird dagegen nur derjenige bezeichnet, der eine Abfallentsorgungsanlage tatsächlich betreibt. Die Vorschrift des § 11 IV 5 AbfG 1986 beruht erkennbar auf der Überlegung, dass derjenige, der eine Anlage betreibt, auch die Arbeitskräfte, Werkzeuge und Unterlagen zur Verfügung hat oder sich verschaffen kann und muß, die für die Überwachung der Anlage erforderlich sind, und auf seine Kosten Prüfungen vornehmen kann, weil er die Kosten hierfür in der Kalkulation des Betriebs der Anlage berücksichtigen kann. Derjenige dagegen, der nur noch Inhaber, aber nicht Betreiber einer Anlage ist, ist dazu nicht imstande.<sup>158</sup>*

#### 4.1.2.3 Gentechnikrecht

- 258 Anders als die meisten der zuvor untersuchten Normen enthält das GenTG in § 3 Nr. 9 eine Legaldefinition des Betreibers. Demnach ist

*„...Betreiber eine juristische oder natürliche Person oder eine nicht rechtsfähige Personenvereinigung, die unter ihrem Namen eine gentechnische Anlage errichtet oder betreibt, gentechnische Arbeiten oder Freisetzungen durchführt oder Produkte, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten oder aus solchen bestehen, erstmalig in Verkehr bringt“.*

- 259 Auf dieser Grundlage und wiederum unter Anlehnung an § 22 WHG soll Betreiber derjenige sein, der den bestimmenden Einfluss auf Ausführung und Betrieb des gentechnischen Vorhabens ausübt, der in eigenem Namen, auf eigene Rechnung und in eigener weisungsfreier Verantwortung die relevanten Entscheidungen fällt und als Verantwortlicher auftritt.<sup>159</sup> Übt ein Hintermann maßgeblichen Einfluss aus, so ist dieser und nicht der vorgeschobene Strohhalm Betreiber.<sup>160</sup> Betreiber soll allerdings auch derjenige sein,

<sup>158</sup> VGH Kassel (5. Senat), NVwZ 1990, 383 (384) gegen VGH Kassel (9. Senat), NVwZ 1987, 815 = UPR 1987, 357; VGH Mannheim, DVBl. 1988, 542 (543) = DÖV 1988, 609 = ZfW 1988, 423.

<sup>159</sup> Hirsch/Schmidt-Didczuhn, § 3 GenTG Rn. 56; Koch/Ibelgaufits, Gentechnikgesetz (Loseblatt) § 3 GenTG Rn. 244.

<sup>160</sup> Hirsch/Schmidt-Didczuhn § 3 GenTG Rn. 56.

*„...der, ohne eine Anlage zu betreiben, in einer solchen selbständig und eigenverantwortlich gentechnische Arbeiten durchführt oder durchführen läßt“.<sup>161</sup>*

- 260 Allerdings kann kaum von einer eigenständigen Interpretation des Gesetzes gesprochen werden, da sowohl im kommentierenden Schrifttum – Rechtsprechung hierzu ist nicht ersichtlich – als auch im Gesetzgebungsverfahren die Anlehnung an tradierte Betreiberbegriffe aus dem WHG oder dem AMG<sup>162</sup> vorherrscht.

#### *4.1.2.4 § 24a GewO/§ 11 GSG: Überwachungsbedürftige Anlagen*

- 261 Schließlich kann als gemeinsame Wurzel von Gewerbe- und Immissionsschutzrecht die (spärliche) **verwaltungsrechtliche Rechtsprechung** zu § 24a GewO (§ 11 GSG) herangezogen werden. So hielt das VG Gießen in einer Entscheidung über die Zuordnung von Flüssiggasbehältern, die für ein Mietswohnhaus aufgestellt worden waren, fest:

*„Betreiber ist derjenige, der nach außen rechtlich für den Einsatz der Anlage verantwortlich ist und der den Zugriff zu der Anlage hat. Die Eigentumsverhältnisse können hierfür ein Kriterium sein, die Betreibereigenschaft ergibt sich aus ihnen jedoch nicht unmittelbar oder auch nur vorrangig. Ebensowenig kommt es darauf an, ob der Eigentümer der Anlage ein wirtschaftliches Interesse an ihrem Betrieb hat. Entscheidend ist vielmehr, bei wem die Verantwortlichkeit für den Betrieb liegt.“<sup>163</sup>*

- 262 Im konkreten Fall hatte das VG Gießen einen Miet- und Lieferungsvertrag zu entscheiden, der dem Mieter umfangreiche Pflichten überantwortete. Nach dem Vertrag war dieser

*„... unter anderem verpflichtet, die Behälteranlagen vor Einwirkungen Dritter zu schützen und Störungen bzw. eine Beschädigung der Behälteranlage unverzüglich zu melden. Der Mieter hat auch - was als wesentlich anzusehen ist (vgl. Landmann-Rohmer, GewO, 1986, § 24a Rdnr. 28) - auf seine Kosten alle behördlichen Genehmigungen zu beschaffen, die für die Aufstellung und den Betrieb des Lagerbehälters notwendig sind. Dass Wartung und Reparatur auf Kosten des Mieters/'Käufers' erfolgen, spricht ebenfalls für dessen Betreibereigenschaft. Andererseits ist eine starke rechtliche und wirtschaftliche Bindung des 'Käufers' an den Lieferanten unverkennbar. Diese berührt jedoch nur das*

<sup>161</sup> So Hirsch/Schmidt-Didczuhn § 3 GenTG Rn. 56.

<sup>162</sup> S. dazu Begr RegE GenTG zu § 3 Nr. 10 BT-Drucks 11/5622 S. 24.

<sup>163</sup> VG Gießen, NVwZ 1991, 914 (915).

*Innenverhältnis und läßt die Frage der Verantwortlichkeit nach außen, auf die es für die Betreibereigenschaft wesentlich ankommt, unberührt.*<sup>164</sup>

- 263 Die Entscheidung stellt damit offenbar auf den Schwerpunkt der Gefahrenbeherrschung und das Auftreten nach außen ab; die Frage der Weisungsabhängigkeit wird dagegen implizit auf das Innenverhältnis verschoben.

#### **4.1.3. Seveso II-Richtlinie, 12. BImSchV und Betreiberbegriff**

- 264 Die Seveso II-Richtlinie definiert in Art. 3 Nr. 3 den Betreiber als

*"jede natürliche oder juristische Person, die den Betrieb oder die Anlage betreibt oder besitzt oder, wenn dies in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehen ist, der maßgebliche wirtschaftliche Verfügungsgewalt hinsichtlich des technischen Betriebs übertragen worden ist".*

- 265 Die Definition des Betreibers ist damit derjenigen der IVU-Richtlinie angeglichen worden,<sup>165</sup> während der ursprüngliche Vorschlag der Kommission nur auf die "Aufsicht" über den Betrieb abstellte und damit Auslegungsproblemen Vorschub leistete.

- 266 In der 12.BImSchV selbst fehlen entsprechende Begriffsdefinitionen des Betreibers, so dass auf das BImSchG zurückgegriffen werden muss. Aber auch dort hat der Gesetzgeber bislang davon abgesehen, den Betreiberbegriff zu präzisieren. Nur in der Rechtsprechung und Lehre hat sich mit kleineren Abweichungen im Detail eine Definition durchgesetzt, die als Betreiber denjenigen ansieht,

*"der aufgrund privater Rechte die Genehmigung ausnutzt und den bestimmenden Einfluß auf die Errichtung, die Beschaffenheit, den Betrieb oder die Stilllegung der Anlage ausübt"*<sup>166</sup>.

- 267 Der deutsche Gesetzgeber hat angesichts dieser weitgehend unstrittigen – aber auch bislang mit wenig Leben erfüllten – Begriffsdefinition im Rahmen der bisherigen Umsetzung der Seveso II-Richtlinie darauf verzichtet, den Betreiberbegriff des BImSchG zu ändern.

<sup>164</sup> So VG Gießen, NVwZ 1991, 914 (915).

<sup>165</sup> Vgl. Begründung des Rates zur Seveso II-Richtlinie, ABl. C 120 vom 24. April 1996, S. 42, Ziff. 5 - Änderung des Art. 3.

<sup>166</sup> So etwa Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 5 BImSchG Rn. 25; Jarass, BImSchG, § 3 Rn. 70, 72; Roßnagel, in: GK-BImSchG, § 5 Rn. 10 ff., alle m. weit. Nachw.

268 Nun sieht die Seveso II-Richtlinie selbst vor, dass nach Maßgabe der jeweiligen mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften auch die wirtschaftliche Verfügungsgewalt über den „technischen Betrieb“ genügen kann, um die Betreibereigenschaft zu begründen. Auch bezieht die Seveso II-Richtlinie die Betreibereigenschaft sowohl darauf, dass eine Person den Betrieb(sbereich) „besitzt“ oder (!) „betreibt“, als auch darauf, dass dieses „Besitzen“ oder „Betreiben“ sich auf die Anlage bezieht. Der Wortlaut der Richtlinie ist daher extrem vage und dunkel: Denn strenggenommen wäre als Betreiber dann auch diejenige Person zu qualifizieren, die nicht (!) die Anlage betreibt, sondern nur „besitzt“. Da aber gleichzeitig auch das Betreiben genügt, wären bei entsprechender Aufspaltung beide Personen Betreiber. Die Kombinationsfreudigkeit kann zudem weiter getrieben werden: Nach dem Wortlaut wäre derjenige ebenfalls Betreiber, der einen Betrieb besitzt, während ein anderer eine (dies würde genügen) Anlage betreibt usw.

269 Auch der Blick in die englische Fassung:

*“ 'operator` shall mean any individual or corporate body who operates or holds an establishment or installation or, if provided for by national legislation, has been given decisive economic power in the technical operation thereof”*

270 oder die französische Fassung:

*«exploitant»: toute personne physique ou morale qui exploite ou détient l'établissement ou l'installation, ou, si cela est prévu par la législation nationale, toute personne qui s'est vu déléguer à l'égard de ce fonctionnement technique un pouvoir économique déterminant*

271 trägt wenig zur Klärung bei, da sie dieselbe Terminologie verwenden. Es macht jedoch wenig Sinn, denjenigen, der nur einen Betrieb besitzt, ohne ihn zu betreiben, zum Betreiber zu deklarieren, da ihm die nötige Herrschaftsmacht über den Betrieb der Anlage und damit die Gefahrenquelle fehlt. Erst recht werden die Formulierung unklar, wenn die Richtlinie hinsichtlich der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt auf den technischen Betrieb abstellt. Da die Richtlinie hinsichtlich der Rechtsfolgen maßgeblich auf organisatorische Aspekte abhebt, ist diese Verengung auf den „technischen“ Betrieb kaum nachvollziehbar und verständlich. Die Richtlinie kann daher nur so verstanden werden, dass sie möglichst alle Fallkonstellationen erfassen wollte und es durch die Fassung der Begriffsdefinition in „oder“-Formulierungen den nationalen Gesetzgebern weitgehend die Umsetzung und Einpassung in nationales Recht überlassen wollte.

272 Somit bleibt es dem Zusammenspiel von allgemeinem deutschem Gesellschafts- und Zivilrecht und Umweltrecht überlassen, ob eine Konzernierung oder andere Form des Einflusses auf den Betrieb einer Anlage bzw. Betriebs ausreicht. Weder entfaltet die Seveso II-Richtlinie eine Sperrwirkung dahingehend, dass eine entsprechende Auslegung europarechtswidrig wegen Verstoßes gegen die Richtlinie wäre, noch zwingt sie dazu, eine entsprechende Ausdehnung vorzunehmen. Sie bietet allenfalls einen Hinweis dafür, dass nach Auffassung des europäischen Richtliniengebers eine – allerdings diffus gefasste – Beherrschung genügen kann, um die Betreibereigenschaft zu begründen. Nähere Anhaltspunkte, die eine Konkretisierung der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt erlauben würden, etwa im Hinblick auf die erforderliche Intensität der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt, lassen sich der Seveso II-Richtlinie indes nicht entnehmen.

#### **4.1.4. Zwischenfazit: Betreiberbegriff und Gefahrenabwehr**

- 273 Als Kriterien für die Zuordnung einer Anlage zu einem Inhaber bzw. Betreiber kristallisieren sich damit nach Analyse der Rechtsprechung und der herrschenden Meinung, sofern sie überhaupt dazu Stellung bezieht, folgende Merkmale heraus, ohne dass eines hiervon allein maßgeblich wäre:
- 274 – die **Sachherrschaft über die Gefahren** und Risiken der Anlage (Einwirkungsmöglichkeiten; Bestimmung der Betriebsweise). Dazu gehört auch die Instandhaltung, die dem Vermieter bzw. Verpächter obliegen kann, da damit über den sicherheitstechnischen Zustand der Anlage mittelbar entschieden wird.<sup>167</sup> Dagegen genügt die bloße Möglichkeit der Ausübung der Sachherrschaft nicht, etwa indem ein Verpächter den Pachtvertrag kündigt und sich damit wieder die Sachherrschaft verschafft
- 275 – die **Eröffnung der Gefahrenquelle**, die Auswahl der Anlage, aber im wesentlichen nur hinsichtlich von Haftungstatbeständen
- 276 – die **vermögensrechtliche Zuordnung** (auf eigene Rechnung): Die sachenrechtliche Stellung als Eigentümer ist nicht allein maßgeblich, sondern lediglich als Indiz heranzuziehen. Allerdings kann je nach der Verteilung der Kompetenzen zwischen Eigentümer und unmittelbaren Besitzer auch eine Stellung als Inhaber bzw. Betreiber der Anlage in Betracht kommen, etwa wenn der unmittelbare Besitzer (Mie-

---

<sup>167</sup> Vgl. Staudinger/Kohler § 1 UmweltHG Rn. 85; Paschke UmweltHG § 1 Rn. 76; Ossenbühl, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 59.

ter, Pächter) keine Möglichkeit hat, den Betrieb der Anlage zu bestimmen, die Anlage auszuwählen oder etwa sicherheitsrelevante Änderungen vorzunehmen.<sup>168</sup>

- 277 – **wirtschaftliche Nutzenziehung**: Dieses Kriterium wird zwar ebenfalls gelegentlich herangezogen, kann jedoch für die Konkretisierung des Betreiberbegriffs nicht die gleiche Bedeutung wie die zuvor genannten Elemente besitzen, da die Verantwortlichkeit für die Schaffung einer Gefahr nur mittelbar davon abhängt, ob ein wirtschaftlicher Nutzen aus der Gefahrenquelle gezogen wird. Hinsichtlich eines Leasinggebers eines KfZ hat der BGH etwa dessen Haltereigenschaft abgelehnt, da er zwar den wirtschaftlichen Nutzen durch die Leasingraten ziehe, aber das KfZ aus seiner Verfügungsgewalt gegeben habe, auch wenn ihm noch Kontroll- und Kündigungsrechte zustanden.<sup>169</sup> Selbst wenn in zivilrechtlicher Hinsicht die Nutzenziehung maßgeblich sein sollte für die Bestimmung des Betreibers, kommt es doch für die öffentlich-rechtlich im Vordergrund stehenden Zwecke der Gefahrenabwehr anders als für den Schadensausgleich primär darauf an, wer am besten in der Lage ist, die von einer Anlage ausgehenden Gefahren zu bewältigen – der Ausgleich der angefallenen Kosten ist dann eine zivilrechtlich zu beantwortende Frage des Innenregresses.<sup>170</sup>
- 278 Obwohl damit augenscheinlich eine griffige Formel vorliegt, die einerseits offen genug ist, um neue Entwicklungen aufzunehmen, andererseits Kriterien zur Abgrenzung bietet, wirft sie gerade in der Praxis häufig Probleme in der Anwendung auf – gerade wegen ihrer Wertungsoffenheit. So sucht man denn Begründungen für die dargelegten Formeln zum Betreiberbegriff in der Regel vergebens. Ebenso bleiben die für die Bestimmung des Betreiberbegriffs ausschlaggebenden Gesichtspunkte meist im Dunkeln. Bereits die von der hM eingeräumte Möglichkeit, dass nur zwei der genannten drei Kriterien – eigene Rechnung, eigene Verfügungsgewalt, Weisungsunabhängigkeit – genügen sollen, zeigt den großen Spielraum auf, den ein solchermaßen umschriebener Betreiberbegriff bietet. Aber auch die einzelnen Kriterien selbst lassen den Anwender oft allein, wenn es um die Konkretisierung anhand gesellschafts- und zivilrechtlicher Konstruktionen geht, etwa bei der Qualifizierung des Betreibers im Rah-

---

<sup>168</sup> Vgl. *OLG Frankfurt*, ZfW 1987, 195 (197) = VersR 1988, 1069; *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 58.

<sup>169</sup> *BGHZ* 87, 133 (137) = NJW 1983, 1492.

<sup>170</sup> Im Ergebnis ebenso *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 64 f.

men von Pachtverträgen oder komplexen Konzernsachverhalten. Zum einen dürfte der Begriff der “Verantwortung” sowohl im Zivil- als auch Gesellschafts- und öffentlichen Recht weitgehend unbekannt sein<sup>171</sup>; zum anderen lässt sich ihm nicht klar entnehmen, welche rechtlichen und tatsächlichen Einwirkungsbefugnisse erforderlich sein sollen. Wenig hilfreich ist in diesem Rahmen auch der Verweis auf die Weisungsfreiheit. So bleibt unklar, ob hierfür beispielsweise bereits vertragsrechtliche Nutzungsbefugnisse oder die Ausübung einheitlicher Leitung im Sinne von § 18 AktG ausreichen. Die Bestimmung des Betreibers steht hier im Spannungsverhältnis zwischen zivil- und gesellschaftsrechtlicher Organisationsfreiheit und öffentlich-rechtlichem Bedürfnis nach klarer Verantwortung, um Gefahren effektiv zu beherrschen. Sollte sich die Behörde über gesellschaftsrechtliche Konstruktionen hinwegsetzen dürfen, um drohende Gefahren zu bannen und die wirtschaftlich Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen? Oder sollte die Behörde die zivilrechtliche Ausgestaltung als Datum akzeptieren und nur in begründeten Ausnahmefällen auf Vertragspartner oder beherrschende Gesellschaften zugreifen dürfen? Dass im Grunde die zweite Tatsacheninstanz entscheidet, wer als Betreiber anzusehen ist und eine Prognose kaum möglich ist, belegt die vom VGH Mannheim in diesen Zusammenhang benutzte Formel von der umfassenden Einzelfallprüfung.<sup>172</sup> Auf alle diese Fragen wird im folgenden näher einzugehen sein; insbesondere wird die dargelegte Rechtsprechung im Hinblick auf verschiedene gesellschafts- und zivilrechtliche Gestaltungen kritisch zu hinterfragen sein:

## 4.2. Konzernrechtliche Grundlagen

- 279 In diesem Kapitel sollen die Grundsätze des zivilrechtlichen Konzernrechts dargestellt werden, soweit es sich um die Haftung herrschender Unternehmen bzw. von Konzernspitzen handelt. Eine Auseinandersetzung mit den vielfältigen Lehrmeinungen zum Konzernhaftungsrecht erfolgt nur soweit, wie dies für die Entscheidung der praktischen Fragen nötig ist. Andererseits ist eine Reflektion des Standes des Konzernrechts unerlässlich für die vielfältigen öffentlich-rechtlichen Zurechnungsfragen, da sich ein eigenständiges Verständnis des Konzerns und seiner Behandlung im öffentlichen Recht zu bilden beginnt,

---

<sup>171</sup> Eine Ausnahme stellt hier die – allerdings als Querschnittsregelung – gedachte “Verantwortlichkeit” von Telediensteanbietern gem. § 5 TDG dar, s. dazu *Spindler*, NJW 1997, 3193.

<sup>172</sup> *VGH Mannheim*, DVBl. 1988, 542 (543) = DÖV 1988, 609 = ZfW 1988, 423.

das oft die nötigen Differenzierungen vermissen lässt.<sup>173</sup> Im Hinblick auf die 12. BImSchV und die Anwendung auf die verschiedenen Industrieparkgestaltungen kommen etwa eine Zurechnung konzernierter Gesellschaften zu einer Mutter-Betreibergesellschaft ebenso in Betracht wie die Behandlung verpachteter Betriebe als eine Einheit zusammen mit der verpachtenden Gesellschaft. Auch könnten Verbände als Gemeinschaftsunternehmen mit einer leitenden Holding in Form der BGB-Gesellschaft qualifiziert werden.

- 280 In einem späteren Kapitel (Rn. 321 ff.) wird dann die Frage erörtert, ob die Ergebnisse zu diesem Teilaspekt der rechtlichen Verantwortung herrschender Unternehmen bzw. von Konzernspitzen in das hier relevante öffentliche Recht übertragen werden können. Dort ist dann zu beantworten, ob und ggf. inwieweit die Haftpflichtigkeit herrschender Unternehmen bzw. von Konzernspitzen auch die Frage des Betreiberbegriffs in den durch die Seveso II-Richtlinie veranlassten Vorschriften des Bundes-Immissionschutzgesetzes (BImSchG) und der dazu ergangenen Störfall-Verordnung vorbestimmt. Eine entscheidende Frage ist dabei, ob die (mindestens teilweise) unterschiedlichen Ziele beider Rechtsgebiete gegen eine Übertragung sprechen. Die Ziele sind insoweit unterschiedlich, als das öffentlich-rechtliche BImSchG samt der Störfall-Verordnung ganz vorrangig der präventiven Gefahrenabwehr dient, während dies bei jeder Art von zivilrechtlichem Haftungsrecht nur Nebenzweck ist.<sup>174</sup>

#### 4.2.1. Grundlegende Begriffe

- 281 Der Konzern wird betriebswirtschaftlich überwiegend als Einheit angesehen, rechtlich ist aber die Selbständigkeit der Konzernglieder der Ausgangspunkt. Wegen der anderen Anknüpfung im Recht als in der Ökonomie haben §§ 15 ff. Aktiengesetz (AktG), die die grundlegenden Begriffe für das gesamte Recht enthalten, auch nicht als Oberbegriff den Konzern, sondern verbundene Unternehmen. Dabei ist dann der Konzern die stärkste Form der Verbundenheit. Auch im rechtlichen Sprachgebrauch wird allerdings oftmals das Recht der verbundenen Unternehmen pauschal als Konzernrecht bezeichnet.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> S. etwa für das BBodSchG *Spindler*, ZGR 2001, 385 ff.

<sup>174</sup> Vgl. z. B. *Lytras*, Zivilrechtliche Haftung für Umweltschäden, 1995, S. 41 ff.; *Peter*, Kombinationsprodukthaftung für Umweltpersonenschäden, 1997, S. 56 ff., 212 ff.; je m. weit. Nachw.

<sup>175</sup> Vgl. z. B. *Emmerich/Habersack/Habersack* Aktien- und GmbH-Konzernrecht Einl. Rn. 1.

- 282 Der Begriff des Unternehmens selbst ist in §§ 15 ff. AktG gesetzlich allerdings nicht definiert und muss für den jeweiligen Regelungszusammenhang ermittelt werden.<sup>176</sup> Für das Haftungsrecht sind die wesentlichen Begriffe herrschendes und abhängiges Unternehmen in § 17 AktG. Nach der Rechtsprechung umfasst der Begriff herrschendes Unternehmen jeden Gesellschafter, der neben seiner Beteiligung eine anderweitige wirtschaftliche Interessenbindung aufweist, die nach Art und Intensität die ernsthafte Sorge begründet, er könne wegen dieser Bindung seinen Einfluss (zu den einzelnen Beherrschungsarten sogleich)<sup>177</sup> auf die Gesellschaft nachteilig ausüben.<sup>178</sup> Es besteht dann der Interessenkonflikt, den das Konzernhaftungsrecht regeln soll. Der Gesellschafter selbst ist in diesem Fall also herrschendes Unternehmen gegenüber der Gesellschaft, an der er beteiligt ist, die dann ihm gegenüber zum abhängigen Unternehmen wird. Unerheblich ist dabei, ob es sich bei dem Gesellschafter um eine natürliche oder juristische Person handelt,<sup>179</sup> auch eine natürliche Person kann also Unternehmen im Sinne des Konzernhaftungsrechts sein. Ein Problemfall ist, ob eine bloße anderweitige Beteiligung eines Gesellschafters, die die Möglichkeit des Einflusses auf die andere Gesellschaft vermittelt, schon einen solchen Interessenkonflikt begründet und den Gesellschafter zum Unternehmen macht.<sup>180</sup>
- 283 In diesem Gutachten stellt sich diese Problematik vorzugsweise im Zusammenhang der Holding. Ist die Holding selbst anderweitig unternehmerisch tätig, wozu auch das Ausüben von Leitungsmacht in

---

<sup>176</sup>Siehe z. B. *Hüffer* AktG § 15 Rn. 7 m. weit. Nachw.

<sup>177</sup>Die Rechtsprechung prüft bei der Frage, ob ein herrschendes Unternehmen vorliegt, diesen Begriff in eins, d. h. ermittelt nicht einen etwa vorgelagerten Unternehmensbegriff und prüft dann die Beherrschung getrennt, vgl. *MünchKommAktG/Bayer*, § 15 Rn. 13 m. weit. Nachw. auch der Kritik daran.

<sup>178</sup>Siehe z. B. *BGHZ* 69, 334 (336 ff.) – Veba; *BGHZ* 95, 330 (337) – Autokran; *BGHZ* 135, 107 (113) – VW. Zustimmend die (ganz überwiegende) Literatur s. z. B. *Scholz-GmbHG/Emmerich*, Anh. Konzernrecht Rn. 15 m. weit. Nachw.

<sup>179</sup>Siehe z. B. *BGHZ* 135, 107 (113 f.) – VW, bezüglich der gleichzeitig hier nicht interessierende Sonderregelungen für die öffentliche Hand feststellt.

<sup>180</sup>Vgl. *MünchKommAktG/Bayer*, § 15 Rn. 19 ff. m. weit. Nachw. Allerdings besteht die von *Bayer* postulierte Offenheit der Rechtsprechung für die umstrittene Frage, ob neben einer maßgeblichen Beteiligung auch die Ausübung des daraus folgenden Einflusses für die Annahme der Unternehmenseigenschaft notwendig ist, im Endergebnis nicht, vgl. Fn. 186. Zuzugestehen ist ihm allerdings, das in früheren Entscheidungen die Wortwahl des BGH insoweit recht schwammig war, vgl. z. B. *BGH*, NJW 1994, 446 – EDV-Peripherie. Aus der neueren Rspr. siehe *KG*, NZG 2001, 80 f. m. Anm. *Schwarz*, NZG 2001, 172

anderen Gesellschaften gehört,<sup>181</sup> so ist sie allerdings schon deswegen Unternehmen, weil aus dieser anderweitigen Tätigkeit der o. g. Interessenkonflikt resultiert.<sup>182</sup> Hält die Holding nur Anteile an einer Gesellschaft, so ist sie nach der weitaus herrschenden Meinung kein Unternehmen.<sup>183</sup> Recht streitig ist aber nach Vorgenanntem die Unternehmensqualität der Holding, wenn sie ohne anderweitige unternehmerische Tätigkeit nur weitere Beteiligungen an anderen Gesellschaften hält.<sup>184</sup> Richtlinie muss hier gleichfalls das Bestehen des o. g. Interessenkonflikts sein. Bei weiteren maßgeblichen Beteiligungen<sup>185</sup> der Holding besteht die Gefahr, dass das Interesse einer der beteiligten Gesellschaften zu Lasten der anderen bevorzugt wird. Dann muss der Schutz des Konzernhaftungsrechts eingreifen und die Holding ist demgemäß als (herrschendes) Unternehmen zu klassifizieren. Dies wird durch entsprechende allgemeine Erwägungen in der Rechtsprechung zum Schutzzweck des Konzernhaftungsrechts gestützt, die sich auf die Holding übertragen lassen.<sup>186</sup>

---

<sup>181</sup>Vgl. *BGHZ* 135, 107 (113) – VW, und als echten Holdingfall den Sachverhalt in *LG Hamburg*, NJW-RR 2000, 628.

<sup>182</sup>Vgl. *MünchKommAktG/Bayer*, § 15 Rn. 27 m. weit. Nachw.

<sup>183</sup>*OLG Hamm*, NZG 2001, 563 (565); Emmerich/Habersack/Emmerich, Aktien- und GmbH-Konzernrecht § 15 Rn. 17 m. weit. Nachw., der selbst Unternehmensqualität zuerkennen will, wenn die Holding über die zwischengeschaltete Gesellschaft mehrere andere Gesellschaften leitet.

<sup>184</sup>Siehe den Überblick bei *GroßkommAktG/Windbichler*, § 15 Rn. 31 ff. m. weit. Nachw. Die von *MünchKommAktG/Bayer* § 15 Rn 27 Fn. 92 für diese Frage herangezogene Entscheidung *OLG Saarbrücken*, AG 1980, 26 (28) – Rev. nicht angenommen, vgl. *BGH*, AG 1980, 342 mit ausdrücklicher Begründung – betraf allerdings den anderen Fall, dass sich die Gesellschafter *ein- und desselben* Unternehmens in einer Holding zusammengeschlossen hatten.

<sup>185</sup>Zum Begriff *GroßkommAktG/Windbichler*, § 15 Rn. 36 ff. m. weit. Nachw. Nach *OLG Karlsruhe*, DB 1999, 1998 (1999) ist neben einer Beteiligung an sich, auch auf sonstige Umstände abzustellen, die Einflussmöglichkeiten vermitteln. Die Revision hiergegen war erfolgreich und hat klargestellt, dass über die Zurechnungsregelung des § 16 Abs. 4 AktG keine Unternehmensqualität begründet werden kann, § 16 Abs. 4 die Unternehmenseigenschaft vielmehr voraussetzt, vgl. *BGHZ* 148, 123-129= NJW 2001, 2973 (2974).

<sup>186</sup>Vgl. z. B. die entsprechenden Erwägungen in *BGHZ* 135, 107 (113) – VW m. weit. Nachw., die für jeden Gesellschafter (mit Ausnahme der öffentlichen Hand), also auch für die Holding, gelten.

284 Es gibt drei Arten der Beherrschung:

- durch Beherrschungsvertrag,
- durch Mehrheitsbeteiligung<sup>187</sup> und
- durch Minderheitsbeteiligung.

285 Im Fall der **Mehrheitsbeteiligung** wird die Abhängigkeit des in Mehrheitsbesitz stehenden Unternehmens nach § 17 Abs. 2 AktG widerleglich vermutet. Im Falle der **Minderheitsbeteiligung** müssen neben die Beteiligung noch andere verlässliche Umstände rechtlicher oder tatsächlicher Art hinzutreten, die eine Einflussmöglichkeit des Gesellschafters begründen.<sup>188</sup> Solche Umstände sind z. B. ausschließlicher Streubesitz an den übrigen Gesellschaftsanteilen, Satzungsbestimmungen, die dem betreffenden Minderheitsgesellschafter einen maßgeblichen Einfluss auf die Gesellschaft sichern sowie schuldrechtlich vermittelte Möglichkeiten der Einflussnahme des Gesellschafters auf die Geschäftsführung der betroffenen Gesellschaft.<sup>189</sup> Schuldrechtlich vermittelte Einflussmöglichkeiten können sich z. B. durch Pachtverträge oder die Unternehmensverträge in § 292 Abs. 1 AktG ergeben. Insgesamt ist es für die Feststellung der Abhängigkeit unerheblich, ob die vorgenannten Einflussmöglichkeiten auch tatsächlich ausgeübt werden.<sup>190</sup> Deswegen ist auch die Widerlegung der

---

<sup>187</sup>Mehrheitsbeteiligung = Innehaben der Mehrheit der Anteile oder der Stimmrechte an einem Unternehmen, das dadurch abhängig wird. Siehe zu Abweichungen zwischen Kapital- und Stimmeteiligung Scholz-GmbHG/*Emmerich*, Anh. Konzernrecht Rn. 17 f. und *OLG Hamm*, NZG 2001, 563 (566), das bei Kapitalmehrheit, die aber nur zu 49% der Stimmen führt, Beherrschung ablehnt.

<sup>188</sup>*BGHZ* 69, 334 (347) – Veba; *OLG Düsseldorf*, NZG 2000, 314 (315); Scholz-GmbHG/*Emmerich*, Anh. Konzernrecht Rn. 25.

<sup>189</sup>Vgl. *BGHZ* 135, 107 (113) – VW; *BGHZ* 90, 381 (397) – BuM; *BGHZ* 69, 334 (347) – Veba; *OLG Köln*, BB 1997, 169 (170). Aus jüngster Zeit siehe *LG Bielefeld*, AG 2000, 232 (233), wo eine mit 37, 97% an einer AG beteiligte Gesellschaft als herrschend angesehen wurde, da sie Teil eines Konsortiums war, das 55, 84% an der AG hielt und deren Mitglieder sich zur einheitlichen Stimmrechtsausübung verpflichtet hatten, die zweite Instanz, *OLG Hamm*, NZG 2001, 563 (564 ff.) (Besprechung dazu von *Bauer*, NZG 2001, 742 (743)), hat dies allerdings nicht als ausreichend erachtet, die Revisionsentscheidung des BGH steht noch aus. Aus der Literatur siehe z. B. *Turiaux/Knigge*, BB 1999, 377 (381).

<sup>190</sup>Siehe z. B. *BGHZ* 62, 193 (201) – Seitz; *OLG Köln*, BB 1997, 169 (170); *LG Bielefeld*, AG 2000, 232 (233).

- Vermutung in § 17 Abs. 2 AktG nur durch rechtliche Maßgaben, nicht durch tatsächliche, möglich, z. B. durch Entherrschungsvertrag.<sup>191</sup>
- 286 Für die Berechnung der Anteile am (abhängigen) Unternehmen gilt, dass nach § 16 Abs. 4 AktG u. a. die Anteile, die ein herrschendes Unternehmen hält, das seinerseits abhängig ist, seinem herrschenden Unternehmen zugerechnet werden. Beispiel: Ein Unternehmen (A) beherrscht ein anderes (B) aufgrund sechzigprozentigem Anteilsbesitz. A ist wiederum hundertprozentige Tochter von Unternehmen C. Dann werden die 60%, die A an B hält, wegen der Abhängigkeit des Unternehmens A von C auch C im Verhältnis zu B zugerechnet. C ist dann das sogenannte Mutterunternehmen, A Tochter- und B Enkelunternehmen.<sup>192</sup>
- 287 Bei einheitlicher Leitung abhängiger Unternehmen durch das herrschende Unternehmen liegt nach § 18 Abs. 1 S. 1 AktG ein Konzern vor. Allerdings ist die unabhängige Feststellung der einheitlichen Leitung in der konzernhaftungsrechtlichen Praxis regelmäßig nicht nötig.<sup>193</sup> Von einem abhängigen und einem herrschenden Unternehmen wird nämlich nach § 18 Abs. 1 S. 3 AktG widerleglich vermutet, dass sie einen Konzern bilden. Weiterhin werden Unternehmen, zwischen denen ein Beherrschungsvertrag besteht, nach § 18 Abs. 1 S. 2 AktG als unter einheitlicher Leitung angesehen. Sie sind damit unwiderleglich Konzernunternehmen.<sup>194</sup> Eine unwiderlegliche Konzernvermutung gilt ebenfalls, wenn ein Unternehmen nach §§ 319 ff. AktG in ein anderes eingegliedert ist.<sup>195</sup> Dieser Fall ist aber mangels Relevanz hier nicht weiterzuverfolgen.<sup>196</sup>

---

<sup>191</sup>Das ist ein schuldrechtlicher Vertrag, in dem sich das mit Mehrheit beteiligte Unternehmen gegenüber der Beteiligungsgesellschaft verpflichtet, einen Teil seiner Stimmrechte nicht auszuüben; vgl. z. B. Emmerich/Habersack/Emmerich, Aktien- und GmbH-Konzernrecht § 17 Rn. 42.

<sup>192</sup>Als jüngeren Beispielsfall der Haftung bei mehrstufiger Abhängigkeit siehe *BGHZ* 141, 79 (83) = *NZG* 1999, 658 (659), (zu §§ 311, 317 AktG).

<sup>193</sup>Vgl. *MünchKommAktG/Bayer*, § 18 Rn. 32 m. weit. Nachw. Damit erübrigt sich hier auch die Entscheidung der Streitfrage, wie weit der Konzernbegriff in § 18 geht, vgl. dazu *MünchKommAktG/Bayer*, § 18 Rn. 28 ff. m. weit. Nachw.

<sup>194</sup>*Hüffer*, AktG § 18 Rn. 17.

<sup>195</sup>§ 18 Abs. 1 S. 2 spricht zwar nur von der Eingliederung nach § 319, offensichtlich wird aber unter Eingliederung in § 18 Abs. 1 S. 2 jede Art der Eingliederung nach §§ 319 ff. verstanden, vgl. nur – statt vieler – *Hüffer*, AktG § 18 Rn. 17.

<sup>196</sup>Die Eingliederungen nach §§ 319 ff. AktG setzen je nach Fall Anteilseigentum von 95 bis 100 % voraus und erfordern jeweils ein kompliziertes Verfahren. Auch eine Übertragung der aktienrechtlichen Vorschriften auf das GmbH-Recht scheidet im

- 288 Überwiegend handelt es sich bei den abhängigen Unternehmen – wie auch in dieser Studie - um GmbHs oder GmbH & Co KGs. Gesetzlich geregelt ist aber nur die Haftung für Fälle einer abhängigen Aktiengesellschaft (AG).<sup>197</sup> Allerdings bauen die für GmbH und GmbH & Co KG richterrechtlich entwickelten Haftungsregelungen auf den entsprechenden Vorschriften des AktG auf, so dass diese zunächst darzustellen sind.

#### 4.2.2. Fallgruppen der Konzernhaftung

- 289 Im Konzernrecht wird üblicherweise unterschieden zwischen Vertragskonzern, faktischem und qualifiziert faktischem Konzern.<sup>198</sup>

##### 4.2.2.1 Die abhängige AG

###### (a) Vertragskonzern

- 290 Ein Vertragskonzern ist gegeben, wenn die AG mit einem anderen Unternehmen einen Beherrschungsvertrag nach § 291 Abs. 1 AktG abgeschlossen hat.<sup>199</sup> Bei einem Beherrschungsvertrag unterstellt die AG die Leitung ihrer Gesellschaft dem anderen Vertragsunternehmen. Infolge dessen muss die abhängige AG dann nach § 308 AktG nachteiligen Weisungen des herrschenden Unternehmens folgen. Regelmäßig ist der Beherrschungsvertrag mit einem Gewinnabführungsvertrag<sup>200</sup> nach § 291 Abs. 1 AktG gekoppelt. Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag werden als Verträge aufgefasst, die die Innenstruktur der verpflichteten Gesellschaft fundamental ändern.<sup>201</sup> Wegen dieser Folgen gibt es verschiedene gesetzliche Schutzmecha-

Fall der Eingliederung aus (vgl. *GroßkommAktG/Windbichler*, § 18 Rn. 31). Dies trägt gleichfalls zur mangelnden Relevanz bei.

<sup>197</sup> Gleichgestellt ist die Kommanditgesellschaft auf Aktien (KGaA).

<sup>198</sup> Siehe z. B. *MünchKommAktG/Bayer*, § 18 Rn. 6 ff. m. weit. Nachw.

<sup>199</sup> Vgl. § 18 Abs. 1 S. 2 AktG.

<sup>200</sup> Der Gewinnabführungsvertrag verpflichtet zur Abführung des gesamten Gewinns. Als Gewinnabführungsvertrag gilt nach § 291 Abs. 1 S. 2 AktG auch der sogenannte Geschäftsführungsvertrag, bei dem sich eine AG oder KGaA verpflichtet, ihr ganzes Unternehmen fortan für die Rechnung eines andern Unternehmens zu führen, so dass die Gewinne und Verluste nicht mehr bei ihr, sondern bei dem anderen Unternehmen anfallen, der in seinen Wirkungen einem Gewinnabführungsvertrag entspricht. Vgl. im einzelnen *Emmerich/Habersack/Emmerich*, Aktien- und GmbH-Konzernrecht § 291 Rn. 67 f.

<sup>201</sup> Vgl. z. B. *BGHZ* 103, 1 (5) – Familienheim m. weit. Nachw.

nismen zugunsten der abhängigen AG und ihrer Gläubiger in §§ 300 – 303 AktG. In die gesetzliche Rücklage der abhängigen AG sind nach § 300 AktG zusätzliche Beträge einzustellen<sup>202</sup> und nach § 301 AktG ist die Gewinnabführung nicht schrankenlos möglich.<sup>203</sup> Auf der hier interessierenden Ebene der Haftung hat nach § 302 Abs. 1 AktG das herrschende Unternehmen den Jahresfehlbetrag der abhängigen AG zu übernehmen. Nach § 303 Abs. 1 AktG muss das herrschende Unternehmen, wenn der Beherrschungsvertrag endet, den Gläubigern der abhängigen AG für ihre Forderungen gegen die AG Sicherheit leisten<sup>204</sup> oder sich für diese Forderungen verbürgen. Der Gläubiger der abhängigen AG hat dann einen Direktanspruch auf Zahlung gegen das herrschende Unternehmen, wenn von vornherein klar ist, dass der Sicherungsfall eintritt, weil die abhängige AG infolge Vermögenslosigkeit den Anspruch nicht erfüllen kann.<sup>205</sup> Solche Fälle sind z. B. bei erfolglosen Vollstreckungsversuchen gegen die abhängige AG oder bei Abweisung des Insolvenzverfahrens gegen die abhängige AG mangels Masse nach § 26 Insolvenzordnung gegeben.

- 291 Nach § 309 Abs. 1 AktG müssen gesetzliche Vertreter des herrschenden Unternehmens, also z. B. der Vorstand einer herrschenden AG, bei Weisungen gegenüber der abhängigen AG die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters anwenden. Tun sie das nicht und es entsteht ein Schaden, so sind sie nach § 309 Abs. 2 AktG und - was in der Praxis wichtiger ist - auch das herrschende Unternehmen der abhängigen AG gegenüber schadenersatzpflichtig.<sup>206</sup> Für Gläubiger der abhängigen AG ist von Bedeutung, dass sie nach § 309 Abs. 4 AktG diesen Schadensersatzanspruch gegen das herrschende Unternehmen in der Höhe geltend machen können, in der sie von der abhängigen AG nicht befriedigt wurden.<sup>207</sup> Allerdings

---

<sup>202</sup>Siehe im einzelnen z. B. Emmerich/Habersack/Emmerich, Aktien- und GmbH-Konzernrecht § 300 Rn. 9 ff. m. weit. Nachw.

<sup>203</sup>Vgl. z. B. Hüffer, AktG § 301 Rn. 3 ff. m. weit. Nachw.

<sup>204</sup>Mittel der Sicherheitsleistung sind Hypotheken, Verpfändung etc.

<sup>205</sup>Siehe z. B. MünchKommAktG/Altmeyden, § 303 Rn. 38 ff. m. weit. Nachw.

<sup>206</sup>Emmerich/Habersack/Emmerich, Aktien- und GmbH-Konzernrecht § 309 Rn. 20 f. m. weit. Nachw.

<sup>207</sup>Insoweit können die Gläubiger dann Zahlung direkt an sich verlangen, sie müssen also nicht erst den Anspruch der abhängigen AG gegen das herrschende Unternehmen pfänden. Der Grundgedanke dieser Regelung, dass Gläubigern ein erleichterter Zugriff auf Haftungsmassen ermöglicht wird, findet sich auch in anderen Vorschriften des AktG und lässt sich als ein Grundgedanke des Kapitalgesellschaftsrechts auffassen.

werden dem einzelnen Gläubiger Direktansprüche nur außerhalb eines Insolvenzverfahrens zuerkannt.

- 292 In § 292 Abs. 1 AktG werden noch verschiedene andere Unternehmensverträge genannt, die Bedeutung für die Frage der Abhängigkeit haben können. Dabei handelt es sich um Teilgewinnabführungsverträge, Betriebspacht- und Betriebsüberlassungsverträge. Diese Verträge werden aber (nur) als spezielle schuldrechtliche Austauschverträge angesehen,<sup>208</sup> so dass sie nicht zu einem Vertragskonzern führen. Sie haben aber Indizfunktion für das Vorliegen einer durch Beteiligung<sup>209</sup> vermittelten Abhängigkeit.<sup>210</sup>

(b) Einfach faktischer Konzern

- 293 Im Falle der Beherrschung ohne Vertrag, nur durch Mehrheitsbeteiligung, wird üblicherweise von einem faktischen Konzern gesprochen. Erfolgt die Beherrschung der AG durch einzelne Maßnahmen, nicht durch ständige Kontrolle und Leitung, so spricht man von einem einfach faktischen Konzern, obwohl für die Haftung nach den heranzuziehenden §§ 311, 317 AktG nur ein herrschendes Unternehmen und eine abhängige AG und kein Konzern gegeben sein müssen. Die Regelung von §§ 311, 317 AktG wird in der Literatur als gesetzgeberisch missglückt angesehen, was zu einer nicht mehr überschaubaren Flut von Stellungnahmen geführt hat.<sup>211</sup> Im Gegensatz dazu ist die Bedeutung von §§ 311, 317 AktG in der Rechtsprechung gering. Seit Einführung der Vorschriften im AktG 1965 ist nur eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs dazu ergangen.<sup>212</sup>
- 294 Zu den Regelungen im einzelnen: Nach § 311 AktG muss ein herrschendes Unternehmen, das eine abhängige AG zu einem für die AG nachteiligen Verhalten veranlasst, den daraus folgenden Nachteil ausgleichen. Die abhängige AG ist anders als beim Beherrschungsvertrag

---

<sup>208</sup>Vgl. z. B. Hüffer, AktG § 292 Rn. 2 m. weit. Nachw.

<sup>209</sup>Diese Verträge werden regelmäßig nur dann zwischen Unternehmen geschlossen, wenn das berechnigte Unternehmen Anteile an der verpflichteten AG hält.

<sup>210</sup>Siehe z. B. Emmerich/Habersack/Emmerich, Aktien- und GmbH-Konzernrecht § 17 Rn. 23 m. weit. Nachw.

<sup>211</sup>Vgl. z. B. Hüffer, AktG § 311 Rn. 4 ff. m. weit. Nachw.

<sup>212</sup>BGHZ 141, 79 – 90 = NZG 1999, 658 – 660; siehe dazu z. B. Kieth, WM 2000, 1182 (1183 ff.); Maul, NZG 1999, 660 f.; je m. weit. Nachw. BGHZ 69, 334 (341) – Veba und BGHZ 124, 111 (118 f.) – Vereinigte Krankenversicherung betreffen nur die Anwendung anderer Regelungen von §§ 311 ff. und enthalten deswegen nur *obiter dicta* in bezug auf §§ 311, 317.

nicht von vornherein verpflichtet, der Veranlassung zu folgen.<sup>213</sup> Vielmehr darf nach Aktienrecht der Vorstand der abhängigen AG den Vorgaben des herrschenden Unternehmens nur dann folgen, wenn zu erwarten ist, dass der Nachteil ausgeglichen wird.<sup>214</sup> § 76 Abs. 1 AktG, der bestimmt, dass der Vorstand die Geschäfte unabhängig führt, und § 93 Abs. 1 AktG, der verlangt, dass dabei die Sorgfalt ordentlicher und gewissenhafter Geschäftsleiter anzuwenden ist, finden nämlich uneingeschränkt Anwendung auf den Vorstand der abhängigen AG.<sup>215</sup>

- 295 Kommt es bis zum Ende des Geschäftsjahrs nicht zum Ausgleich, kann die abhängige AG aber nicht auf Zahlung des Ausgleichs klagen, sondern nur nach § 317 Abs. 1 AktG Schadensersatz verlangen.<sup>216</sup> Der Schadensersatzanspruch wiederum entfällt nach § 317 Abs. 2 AktG, wenn das herrschende Unternehmen nachweist, dass sich auch ein ordentlicher und gewissenhafter Geschäftsleiter einer unabhängigen Gesellschaft nicht anders verhalten hätte, also die Abhängigkeit nicht schadenverursachend war. Nach der Rechtsprechung ist Maßstab für einen ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiter der Rahmen pflichtgemäßen unternehmerischen Ermessens, der anhand der objektiven Umstände des jeweiligen Falles bestimmt wird.<sup>217</sup> Mangelnde Kenntnis solcher Umstände wird nicht berücksichtigt.<sup>218</sup> § 317 Abs. 2 AktG schließt damit also nicht ein etwaiges Verschulden der Geschäftsleitung des herrschenden Unternehmens aus, sondern den Tatbestand der Schadensersatzverpflichtung.<sup>219</sup> Daraus folgt gleichzeitig, dass für den Anspruch nach § 317 Abs. 1 AktG kein Verschulden des veranlassenden herrschenden Unternehmens bzw. seiner Geschäftsleitung gefordert ist.<sup>220</sup> Wie bei § 309 Abs. 4 AktG können die Gläubiger der abhängigen AG nach § 317 Abs. 4 AktG direkt gegen das herrschende Unternehmen vorgehen, wenn sie von der abhängigen AG keine Befriedigung erlangt haben.
- 296 Die Beeinflussung der abhängigen AG in dieser Fallgruppe erfolgt also nur durch einzelne Maßnahmen und es gibt keine Pflicht der abhängigen AG, den Vorgaben des herrschenden Unternehmens zu fol-

---

<sup>213</sup>Vgl. z. B. Hüffer, AktG § 311 Rn. 8, 48. m. weit. Nachw.

<sup>214</sup>KölnerKommentarAktG/Koppensteiner, § 311 Rn. 93, 106.

<sup>215</sup>KölnerKommentarAktG/Koppensteiner, § 311 Rn. 93, 106.

<sup>216</sup>Dies folgt aus der Formulierung in § 317 Abs. 1 S. 1.

<sup>217</sup>BGHZ, 141, 79 (88) = NZG 1999, 658 (660).

<sup>218</sup>BGHZ, 141, 79 (89) = NZG 1999, 658 (660).

<sup>219</sup>Maul, Anm. zu BGH NZG 1999, 658, NZG 1999, 660 (661).

<sup>220</sup>Hüffer, AktG § 317 Rn. 5, 11 m. weit. Nachw.

gen. Deswegen lässt sich bereits hier sagen, dass damit nicht eine Beeinflussungsintensität erreicht wird, die im immissionsschutzrechtlichen Zusammenhang das herrschende Unternehmen zum Betreiber machen könnte.

(c) Qualifiziert faktischer Konzern

- 297 Im Falle eines faktischen Konzerns, bei dem die Beherrschung ein Ausmaß erreicht, wie sie der Beherrschungsvertrag ermöglicht, wird zumeist von einem qualifiziert faktischen Konzern gesprochen.<sup>221</sup> Dann erfolgt die Beherrschung also nicht mehr durch einzelne, isolierbare Maßnahmen, sondern durch ständige Kontrolle und Leitung. Der Begriff qualifiziert faktischer Konzern wurde allerdings im GmbH-Recht entwickelt, nur dort gibt es Rechtsprechung dazu,<sup>222</sup> so dass nach Aktienrecht offen ist, welche Vorschriften anzuwenden wären und ob diese Rechtsfigur überhaupt beizubehalten ist,<sup>223</sup> da das GmbH-Recht insoweit – wie aufzuzeigen sein wird – keineswegs mehr eindeutig ist, wobei sich dieser Umstand nach der kürzlichen Vulkan-Entscheidung des BGH noch verstärkt hat (siehe dazu Rn. 302 ff.). §§ 311, 317 AktG anzuwenden, scheidet jedenfalls nach überwiegender Ansicht aus,<sup>224</sup> da aus ihnen gerade folgt, dass nur eine Beeinflussung durch Einzelakte ausnahmsweise gestattet ist, aber keine darüber hinaus gehende Beeinflussung.<sup>225</sup> Zumeist wird vorgeschlagen, ähnlich wie beim qualifiziert faktischen GmbH-Konzern zu verfahren,<sup>226</sup> so dass auf die dortigen Ausführungen<sup>227</sup> verwiesen

---

<sup>221</sup>Siehe z. B. Emmerich/Habersack/Habersack, Aktien- und GmbH-Konzernrecht Anh. II § 318 Rn. 1 ff. m. weit. Nachw.

<sup>222</sup>Dies ist auch der Befund von *OLG Düsseldorf*, NJW-RR 2000, 1132. Auch der Fall *OLG Stuttgart*, DB 2000, 709 (Fn. 224) war kein Haftungsfall.

<sup>223</sup>Abl. *OLG Düsseldorf*, NJW-RR 2000, 1132 (1133 f.).

<sup>224</sup>Siehe z. B. *OLG Stuttgart*, DB 2000, 709 (711). §§ 311, 317 anwenden will aber *Bälz*, Verbundene Unternehmen – Konzernrecht als Speerspitze eines fortschrittlichen Gesellschaftsrechts, in: 40 Jahre Bundesrepublik Deutschland – 40 Jahre Rechtsentwicklung, Tübingen 1990, S. 177, 212 und wohl auch *OLG Düsseldorf*, NJW-RR 2000, 1132 (1133 f.) m. weit. Nachw. der Gegenmeinung, das die Frage aber letztlich offen lässt.

<sup>225</sup>Vgl. die Darstellung bei *Einsele*, ZVglRWiss 94, (1995), 125 (142 f.).

<sup>226</sup>Vgl. Emmerich/Habersack/Habersack, Aktien- und GmbH-Konzernrecht Anh. II § 318 Rn. 3; *Hüffer* AktG § 302 Rn. 30; je m. weit. Nachw.; im Grundsatz ebenso, aber differenzierend *MünchKommAktG/Kropff*, § 317 Anh. Rn. 19 ff. m. weit. Nachw.; dagegen *OLG Düsseldorf*, NJW-RR 2000, 1132 (1133), die Frage aber letztlich offen lassend.

<sup>227</sup>S. Rn. 302.

wird. Abschließend sei für die AG darauf hingewiesen, dass gem. § 312 AktG für eine AG, die nicht infolge Beherrschungsvertrags abhängig ist, ein Abhängigkeitsbericht vom Vorstand zu erstellen ist, der gem. § 323 HGB wirtschaftsprüferseits zu prüfen und auch Teil des Lageberichts nach § 289 HGB ist.<sup>228</sup> Allerdings hat der Bericht (nur) den Zweck, Gläubiger und Minderheitsaktionäre vor (verdeckter) Auszehrung des Vermögens der abhängigen Gesellschaft zum Vorteil des beherrschenden Unternehmens zu schützen.<sup>229</sup> Infolge dessen kann dieser Bericht bzw. der Bericht des Wirtschaftsprüfers/der Prüfungsgesellschaft für die öffentlich-rechtlichen Fragen allenfalls als Indiz herangezogen werden.

#### 4.2.2.2 Die abhängige GmbH bzw. GmbH & Co KG

- 298 Das Schwergewicht der Konzernhaftungspraxis findet sich bei Fallgestaltungen mit abhängigen GmbHs. Grundsätzlich werden die richterrechtlich entwickelten Konzernhaftungsgrundsätze aber auch auf die abhängige GmbH & Co KG angewandt.<sup>230</sup> Allerdings wird nach überwiegender Meinung in der GmbH & Co KG selbst, obwohl sie aus zwei Unternehmen besteht, noch kein Verhältnis zwischen abhängigem und herrschendem Unternehmen oder ein Konzern gesehen, solange sich die Komplementär-GmbH auf ihre reine Komplementärrolle beschränkt.<sup>231</sup> Bei wirtschaftlicher Betätigung eines Gesellschafters (Komplementär-GmbH oder Kommanditist) außerhalb der GmbH & Co KG findet dann aber Konzernhaftungsrecht Anwendung.<sup>232</sup>

##### (a) Vertragskonzern

- 299 Bei einem Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag wenden Rechtsprechung und (überwiegende) Literatur im Grundsatz die aktienrechtlichen Vertragskonzernvorschriften entsprechend an.<sup>233</sup> Dies

<sup>228</sup> Förtschle/Kropp, in: Budde u.a. (Hrsg.), Beck'scher Bilanz-Kommentar, § 289 Rn. 85 f.

<sup>229</sup> Förtschle/Kropp, in: Budde u.a. (Hrsg.), Beck'scher Bilanz-Kommentar, § 289 Rn. 61.

<sup>230</sup> Vgl. z. B. OLG Hamm, NZG 1999, 837; BAG, NJW 1999, 2612.

<sup>231</sup> Vgl. Emmerich/Sonnenschein/Habersack Konzernrecht § 33 Abs. 2. Nr. 1.

<sup>232</sup> Zu den einzelnen Fallgestaltungen siehe z. B. Michalski/Bohlmann, NZG 1999, 838 f. m. weit. Nachw.

<sup>233</sup> Vgl. z. B. OLG Nürnberg, AG 2000, 228. Aus der Literatur siehe z. B. Lutter/Hommelhoff Anh. § 13 GmbHG Rn. 48. Rowedder/Koppensteiner Anh. nach § 52 Rn. 78 ff. Zurückhaltender z. B. Scholz-GmbHG/Emmerich, Anh. Konzernrecht

bedeutet zum einen, dass die abhängige GmbH entsprechend § 302 Abs. 1 AktG einen Anspruch auf Verlustausgleich gegen das herrschende Unternehmen hat.<sup>234</sup> Zum anderen haben Gläubiger der abhängigen GmbH entsprechend § 303 Abs. 1 AktG Anspruch auf Sicherheitsleistung, wenn der Beherrschungsvertrag endet. Dieser Anspruch wandelt sich wie bei der AG zu einem Direktanspruch auf Zahlung gegen das herrschende Unternehmen, wenn von vornherein klar ist, dass der Sicherungsfall eintritt,<sup>235</sup> die abhängige GmbH vermögenslos geworden ist. Auch eine entsprechende Anwendung von § 309 AktG zugunsten der abhängigen GmbH wird von der überwiegenden Meinung bejaht,<sup>236</sup> eine Entscheidung zu dieser Frage steht aber noch aus. Zwar gibt es bei der Übertragung der Vertragskonzernvorschriften des AktG auf die GmbH auch noch unentschiedene Fragen, z. B. in welcher Höhe der Verlust der abhängigen Gesellschaft auszugleichen ist (gänzlich oder nur soweit zur Kapitalerhaltung nötig).<sup>237</sup> Diese Streitfragen sind aber für die letztlich zu beantwortende Frage des Einflusses der Konzernhaftung auf den Betreiberbegriff ohne Bedeutung und müssen deswegen hier nicht entschieden werden.<sup>238</sup>

#### (b) Einfach faktischer Konzern

- 300 Von einem einfach faktischen GmbH-Konzern wird gesprochen, wenn ein Mehrheitsgesellschafter wirtschaftliche Interessen außerhalb der GmbH hat, die die GmbH beeinträchtigen können, die GmbH ihm gegenüber also abhängiges Unternehmen ist, und der Gesellschafter als herrschendes Unternehmen die GmbH nur durch isolierbare einzelne Maßnahmen beeinflusst.<sup>239</sup> Die erste Frage ist auch hier, ob die aktienrechtlichen Vorschriften §§ 311, 317 AktG für den einfach faktischen Konzern entsprechend anzuwenden sind. Deren Anwendung

---

Rn. 139 ff.; Hachenburg/*Ulmer*, Anh. § 77 GmbHG Rn. 185., die zu Recht die Andersartigkeit des GmbH-Rechts im Verhältnis zum AG-Recht betonen.

<sup>234</sup>Siehe z. B. *BGHZ* 105, 168 (182) – HSW.

<sup>235</sup>Siehe z. B. *BGHZ* 116, 37 (39) – Stromlieferung/Hansa Feuerfest.

<sup>236</sup>Vgl. z. B. *Eschenbruch* Konzernhaftung Rn. 238 ff. m. weit. Nachw.

<sup>237</sup>*BGHZ* 107, 7 (16) – Tiefbau. Aus der Literatur siehe z. B. Baumbach/*Hueck/Zöllner*, GmbH-Gesetz Schlussanhang I GmbH-KonzernR Rn. 78; *Peter*, *European Business Law Review* 10, (1999), 440 (447); je m. weit. Nachw.

<sup>238</sup>Inwieweit §§ 300 f. AktG analog herangezogen werden können, ist ebenfalls umstritten, vgl. z. B. *Roth/Altmeppen*, GmbHG Anh. § 13 Rn. 70 m. weit. Nachw., für die hiesige Untersuchung aber gleichfalls nicht relevant.

<sup>239</sup>Siehe z. B. Beck'sches Handbuch der GmbH/*Rosenbach*, § 17 Rn. 8, 140 ff.

wird in Rechtsprechung und Literatur zutreffend ganz überwiegend verneint,<sup>240</sup> da sich GmbH und AG erheblich voneinander unterscheiden,<sup>241</sup> insbesondere bei den Gesellschaftsorganen.<sup>242</sup> Wegen dieser Andersartigkeit wird die abhängige GmbH deshalb nach der Rechtsprechung und der überwiegenden Meinung in der Literatur durch Treuepflichten geschützt.<sup>243</sup> Gesellschafter sind untereinander und gegenüber der Gesellschaft danach verpflichtet, Verhalten zu unterlassen, das zur Schädigung anderer Gesellschafter oder der Gesellschaft führen könnte. Maßstab der Pflicht des Mehrheitsgesellschafters ist das Verhalten eines unabhängigen ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsführers.<sup>244</sup> Entspricht sein Verhalten diesem Maßstab nicht, so liegt eine Pflichtverletzung vor. Dann kann der Minderheitsgesellschafter auf Schadensersatz aus eigenem Recht und zusätzlich sozusagen stellvertretend für die Gesellschaft klagen, wenn diese eine Klage unterlässt.<sup>245</sup> Der Ausgleich des Schadens erfolgt einheitlich

---

<sup>240</sup>Vgl. z. B. *Fiedler*, Konzernhaftung beim eingetragenen Verein, 1998, S. 48 m. weit. Nachw.; *Hachenburg/Ulmer*, Anh. § 77 GmbHG Rn. 55 f.; *Lutter/Hommelhoff*, Anh. § 13 GmbHG Rn. 9 ff.; *Rowedder/Koppensteiner*; Anh. nach § 52 Rn. 53; im Grundsatz auch *Emmerich/Habersack/Habersack*, Aktien- und GmbH-Konzernrecht Anh. I § 318 Rn. 6; aus der Rechtsprechung siehe z. B. *BGHZ* 95, 330 (340) – Autokran. Für eine Analogie *Kropff*, FS Walther Kastner zum 90. Geburtstag, 1992, S. 279 (296 ff.).

<sup>241</sup>Das war auch die Sichtweise des Gesetzgebers, der wegen dieser Unterschiede – allerdings zweifach erfolglos – versucht hat, ein eigenes GmbH-Konzernrecht zu schaffen, vgl. insgesamt *Ulmer*, ZHR 148, (1984), 391 (403).

<sup>242</sup>Die AG hat drei Organe (Vorstand, Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung), die GmbH nur zwei (Geschäftsführer und Gesellschafterversammlung). Der Vorstand ist nach § 76 Abs. 1 AktG unabhängig, während der Geschäftsführer nahezu total den Weisungen der Gesellschafterversammlung unterliegt. Siehe zu den Unterschieden auch *Scholz-GmbHG/Emmerich*, Anh. Konzernrecht Rn. 65.

<sup>243</sup>*BGHZ* 95, 330 (340) – Autokran; *BGHZ* 65, 15 (18) – ITT = NJW 1976, 191. Siehe ferner die Darstellungen bei *Emmerich/Habersack/Habersack*, Aktien- und GmbH-Konzernrecht Anh. I § 318 Rn. 27 ff.; *Lutter/Hommelhoff*, Anh. § 13 GmbHG Rn. 17 f.; *Rowedder/Koppensteiner*, Anh. nach § 52 Rn. 53; *Scholz-GmbHG/Emmerich*, Anh. Konzernrecht Rn. 67 ff.; je m. weit. Nachw.

<sup>244</sup>Da die Vorgaben des Mehrheitsgesellschafters bei der GmbH anders als bei der AG die Geschäftsführung bestimmen, ist Maßstab der Pflicht des Mehrheitsgesellschafters, ob sein Verhalten dem eines unabhängigen ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsführers entspricht, so der BGH in *BGH*, NJW 1976, 191 (192) – ITT (in *BGHZ* 65, 15 insoweit nicht wiedergegeben), ebenso *OLG Saarbrücken*, AG 1980, 26 (28). Im Ergebnis – bei unterschiedlichen Begründungsmustern – zustimmend die Literatur, vgl. *Scholz-GmbHG/Emmerich*, Anh. Konzernrecht Rn. 73 f.

<sup>245</sup>*BGHZ* 65, 15 (21) – ITT = NJW 1976, 191; *Scholz-GmbHG/Emmerich*, Anh. Konzernrecht Rn. 87.

durch Rückgängigmachung der Transaktion, soweit das noch möglich ist, oder durch Geldleistungen in das Gesellschaftsvermögen. Durch den Schadensersatz an die GmbH wird die Haftungsmasse der GmbH wieder erhöht, so dass indirekt auch die Gläubiger der abhängigen Gesellschaft geschützt werden. Ob auch die Gläubiger der GmbH selbst einen Anspruch gegen das herrschende Unternehmen haben oder einen Anspruch der Gesellschaft gegen das herrschende Unternehmen selbst geltend machen können, ist umstritten,<sup>246</sup> braucht aber an dieser Stelle nicht weiterverfolgt zu werden.

- 301 Da die Beeinflussung der abhängigen GmbH in dieser Fallgruppe nur durch einzelne Maßnahmen erfolgt, lässt sich wie beim einfach faktischen AG-Konzern bereits hier sagen, dass damit regelmäßig nicht eine Beeinflussungsintensität erreicht wird, die im immissionsschutzrechtlichen Zusammenhang das herrschende Unternehmen zum Betreiber machen könnte.

(c) Qualifiziert faktischer Konzern

- 302 Im qualifiziert faktischen Konzern sah die Rechtsprechung die Lösung der Haftungsfrage bis vor kurzem allerdings nicht im Treuepflichtenkonzept, sondern im Ausgangspunkt in entsprechender Anwendung von §§ 302, 303 AktG. Dies war der Stand seit der Leitentcheidung des II. Zivilsenats des BGH „TBB“ aus 1993.<sup>247</sup> In der Vulkan-Entscheidung ist der BGH davon abgerückt,<sup>248</sup> ohne dass allerdings klar ist, in welchem Ausmaß das bisherige Konzept aufgegeben wird.<sup>249</sup> Eine gänzliche Aufgabe, wie z.T. in der Literatur behauptet,<sup>250</sup> kann derzeit allerdings nicht festgestellt werden.<sup>251</sup> Aufgrund

---

<sup>246</sup>Vgl. *Peter*, *European Business Law Review* 10 (1999), 440 (448); *Roth/Altmeyen*, *GmbHG Anh. § 13 Rn. 69*; *Scholz-GmbHG/Emmerich*, *Anh. Konzernrecht Rn. 88 ff.*; je m. weit. Nachw.

<sup>247</sup>*BGHZ* 122, 123 ff. Dabei ging es neben verschiedenen prozessrechtlichen Fragen darum, ob ein geschäftsführender Alleingesellschafter einer Baubetreuungs-GmbH, der gleichzeitig als Einzelunternehmer tätig, also herrschendes Unternehmen gegenüber der GmbH war, schon wegen des Ausmaßes seiner Kontrolle über die GmbH deren Gläubigern konzernrechtlich wie im Vertragskonzern haftet.

<sup>248</sup>*BGH*, *NJW* 2001, 3622 (3623 I. Sp.): „Der Schutz einer abhängigen GmbH gegenüber Eingriffen ihres Alleingeschafters folgt nicht dem Haftungssystem des Konzernrechtes des Aktiengesetzes (§§ 291 ff. AktG)“.

<sup>249</sup>Dies rührt u.a. daher, dass der Sachverhalt gar keiner grundsätzlichen Erwägungen zum Haftungskonzept bedurft hätte, so auch *K. Schmidt*, *NJW* 2001, 3577 (3578).

<sup>250</sup>Siehe z. B. *Altmeyen*, *ZIP* 2001, 1837 (1838), der das Ende des qualifiziert faktischen Konzerns als beschlossene Sache ansieht.

dessen soll im Folgenden zunächst die TBB-Doktrin dargestellt werden. Dabei wird aufgezeigt werden, dass bereits unter der Klassifizierung „TBB-Doktrin“ Verschiebungen erfolgten, die die neue Entscheidung vorbereitet haben.

- 303 Der Bundesgerichtshof erkennt in TBB einen konzernrechtlichen Anspruch gegen den herrschenden Gesellschafter nur an, wenn – so wörtlich das Gericht – „der die GmbH beherrschende Unternehmensgesellschafter die Konzernleitungsmacht in einer Weise ausübt, die keine angemessene Rücksicht auf die eigenen Belange der abhängigen Gesellschaft nimmt, ohne dass sich der ihr zugefügte Nachteil durch Einzelausgleichsmaßnahmen kompensieren ließe“.<sup>252</sup> Für die Bejahung der Haftung ist dabei ein bloß objektiver Missbrauch der Konzernleitungsmacht ausreichend, ein schuldhafter Verstoß ist nicht erforderlich.<sup>253</sup> Dies wird auch von der überwiegenden Literatur bejaht,<sup>254</sup> z. T. wird aber Verschulden verlangt, das allerdings vermutet wird.<sup>255</sup> Ausgangspunkt der letzten Ansicht ist, dass nicht nur ein Recht, sondern eine Pflicht zur Konzerngeschäftsführung besteht, wobei es sich um eine Qualifizierung der allgemeinen Treuepflicht handeln soll und demzufolge – wie bei jeder Treuepflichthaftung – Verschulden nötig sei.<sup>256</sup> Da die Fallgruppe des qualifiziert faktischen

---

<sup>251</sup> Ebenso *K. Schmidt*, NJW 2001, 3577 (3580 f.). Argumente dafür, dass der BGH sich nicht gänzlich von der TBB-Doktrin verabschiedet hat: Der BGH zitiert in der Vulkan-Entscheidung TBB zweifach ganz selbstverständlich als Beleg für die nicht §§ 291 ff. AktG folgende Haftung (NJW 2001, 3622 (3623 l. Sp.)). Er stellt fest, dass eine Haftung erst dann eintritt, wenn ein Ausgleich über die Kapitalerhaltungsvorschriften §§ 30 f. GmbHG nicht (mehr) möglich ist (NJW 2001, 3622 (3623 l. Sp.)). Auch bei der Haftung nach TBB gilt der Vorrang der Einzelausgleichsmaßnahmen (vgl. Rn. 303 ff.) und dementsprechende Einzelausgleichsvorschriften sind u.a. §§ 30 f. GmbHG (vgl. *BGH*, NJW 2001, 370). Auch im Folgenden bedient sich der BGH konzernrechtlicher Argumente (a.a.O., 3624). In der Tat kann auch schon die neuere Rspr. vor Vulkan als eine solche angesehen werden, die sich von §§ 291 ff. AktG gelöst hat (s. dazu im Folgenden im Text). Im Übrigen ist die Unterscheidung der faktischen Konzerne in einfach und qualifiziert faktische schon von vornherein keine gesetzliche nach §§ 291 ff., 311 ff. AktG.

<sup>252</sup> *BGHZ* 122, 123 (130).

<sup>253</sup> *BGHZ* 122, 123 (130) – TBB; *OLG Dresden*, GmbHR 97, 215 (219) und (wohl) *BAG*, NJW 1999, 740 (741). Siehe auch die Interpretation der Rechtsprechung bei *Goette DStR* 2000, 1066, 1067.

<sup>254</sup> Vgl. z. B. *Spindler*, ZGR 2001, 385; *Fleischer/Empt*, ZIP 2000, 905, 910; *Hachenburg/Ulmer*, Anh. § 77 GmbHG Rn. 131; *Scholz-GmbHG/Emmerich*, Anh. Konzernrecht Rn. 111; je m. weit. Nachw.

<sup>255</sup> *Lutter/Hommelhoff*, Anh. § 13 GmbHG Rn. 32 mit Rn. 18.

<sup>256</sup> *Lutter/Hommelhoff*, Anh. § 13 GmbHG Rn. 32.

GmbH-Konzerns die weitaus größte praktische Relevanz hat, ist die entsprechende Rechtsprechung näher zu beleuchten:

- 304 Die auf der TBB-Doktrin fußende Rechtsprechung stellt sich schon bereits vor der Vulkan-Entscheidung (vgl. Rn. 302) keineswegs als einheitlich, sondern als ausgesprochen uneinheitlich und uneindeutig dar. Eine der uneinheitlich beantworteten Fragen ist bereits, ob für die Haftung nach der TBB-Doktrin ein Konzern vorliegen muss.<sup>257</sup> Hierzu gibt es Entscheidungen, die für das Eingreifen der Haftung aus qualifiziert faktischem Konzern nicht das Vorliegen eines Konzerns verlangen, sondern nur, dass das in Anspruch genommene Unternehmen herrschendes Unternehmen entsprechend § 17 AktG gegenüber einer abhängigen GmbH ist.<sup>258</sup> Letzterer Ansicht folgt die überwiegende Literatur.<sup>259</sup> Insoweit ergibt sich aber bereits sprachlich ein Widerspruch zu der Klassifizierung der Haftung als Konzernhaftung. Die meisten Entscheidungen bejahen zwar das Konzernfordernis, sind aber teilweise recht ungenau in bezug auf die Feststellung eines Konzerns. Zwar verlangt die überwiegende Zahl von Entscheidungen das Vorliegen eines Konzerns ausdrücklich,<sup>260</sup> der dann regelmäßig über die Vermutungsregelungen in §§ 17 Abs. 2, 18 Abs. 1 S. 3 AktG festgestellt wird.<sup>261</sup> Einige Entscheidungen sprechen aber bloß von einem Konzern, ohne dessen Vorliegen ausdrücklich zu prüfen,<sup>262</sup> und

---

<sup>257</sup>Der Wortlaut von § 302 AktG, der ja entsprechend angewandt werden soll, hilft für die Frage eines Konzernfordernisses nicht weiter, da dort zwar von der abhängigen Gesellschaft gesprochen wird, beim Beherrschungsvertrag aber nach § 18 Abs. 1 S. 1 und 2 AktG immer ein Konzern vorliegt.

<sup>258</sup>*BGH*, ZIP 1994, 1690 (1692) – Freiberufler-Konzern; *OLG Düsseldorf*, NZG 1999, 502. In beiden Entscheidungen ist allerdings die Wortwahl im übrigen recht ungenau. Von dem (bloßen) Erfordernis der Beherrschung gehen (wohl) gleichfalls *OLG Köln*, BB 1997, 169 f. und *OLG Düsseldorf*, NZG 2001, 368 (369) aus.

<sup>259</sup>Siehe z. B. *Roth/Altmeyen*, GmbHG Anh. § 13 Rn. 125 ff.; *Scholz-GmbHG/Emmerich*, Anh. Konzernrecht Rn. 113; im Ergebnis (wohl) auch *Lutter/Hommelhoff*, Anh. § 13 GmbHG Rn.25; je m. weit. Nachw.; anders z. B. *Hachenburg/Ulmer*, Anh. § 77 GmbHG Rn. 126.

<sup>260</sup>Siehe die Nachweise in Fn. 261 und darüber hinaus *OLG Bamberg*, AG 1998, 191 (192); *OLG Dresden*, GmbHR 1997, 215 (218); *OLG Dresden*, NZG 2000, 598 (599).

<sup>261</sup>So *BAG*, NJW 1994, 3244 (3245); *OLG Bremen*, AG 1999, 466; *LG Frankfurt/Main*, NJW-RR 1997, 796 (797). Eine positive Feststellung verlangt (wohl) *OLG Düsseldorf*, NJW-RR 2000, 1132 (1134).

<sup>262</sup>So wird in TBB zwar immer vom Konzern gesprochen (z. B. *BGHZ* 122, 123 (127) ff.), es wird aber nicht geprüft, ob einer nach § 18 AktG vorliegt. Ebenso in *BGH*, NJW 1994, 446 – EDV-Peripherie; *OLG Frankfurt/Main*, NJW-RR 1998, 971 und *OLG München*, NZG 1999, 1169. Ähnlich auch *OLG Rostock*, NZG 1999, 170, das

- zum Teil wird – dogmatisch schief – vom Konzernforderndnis gesprochen, aber (nur) das Beherrschungsverhältnis gemeint.<sup>263</sup>
- 305 Eine zweite Frage, die seit TBB in der Rechtsprechung mehr verdunkelt als geklärt wurde, ist die nach dem Fortbestehen der Unterscheidung des faktischen Konzerns in den einfachen und den qualifiziert faktischen Konzern. Zum Teil kann man die neuere Rechtsprechung so verstehen, dass diese Unterscheidung tatsächlich nicht mehr bestehen soll. TBB und Folgeentscheidungen führen nämlich in Abkehr von der früheren Rechtsprechung<sup>264</sup> ausdrücklich aus, dass eine dauernde und umfassende Leitung der abhängigen Gesellschaft nicht Haftungstatbestand sei.<sup>265</sup> Ganz zweifelsfrei ist allerdings bereits dieser Befund nicht, da an anderer Stelle in TBB die Dichte der Einflussnahme gerade als Begründung für die Notwendigkeit eines speziellen Konzernhaftungsrechts genannt wird.<sup>266</sup> Bis TBB war in der Rechtsprechung die dauernde und umfassende Leitung der abhängigen GmbH eindeutig das Kriterium, das einen faktischen Konzern zu einem qualifiziert faktischen Konzern gemacht hat.<sup>267</sup>
- 306 Das Erfordernis der Dichte der Leitung ist aber nicht von allen Gerichten aufgegeben worden. So verlangt das Bundesarbeitsgericht (BAG) bislang noch die dauernde und umfassende Leitungsmacht als Voraussetzung eines qualifiziert faktischen Konzerns.<sup>268</sup> Allerdings ist Leitungsmacht genau genommen nicht identisch mit der Ausübung derselben, d. h. mit der umfassenden und dauernden Leitung, das

---

aber (a.a.O.) nicht ganz stimmig auch – neben dem Begriff Konzern – von der „beherrschenden Stellung der Beklagten i. S. des Konzernrechts“ spricht, also auf den Tatbestand des § 17 AktG rekurriert.

<sup>263</sup> *LG Berlin*, NZBau 2000, 201 (202). Z. T. wird in der Literatur auch TBB in diesem Sinn verstanden, vgl. *Windbichler*, RdA 2000, 238 (240) m. weit. Nachw. In *KG*, NZG 2001, 80 wird Abhängigkeit und Konzernierung sogar gleichgestellt.

<sup>264</sup> *BGHZ* 115, 187 (193) – Video; *BGHZ* 107, 7 (17) – Tiefbau; *BGHZ* 95, 330 (344) – Autokran.

<sup>265</sup> *BGHZ* 122, 123 (131) – TBB; *BGH*, NJW 94, 446 – EDV-Peripherie; *LG Frankfurt/Main*, NJW-RR 1997, 796 (797); *OLG Dresden*, GmbHR 1997, 215 (218).

<sup>266</sup> *BGHZ* 122, 123 (127).

<sup>267</sup> *BGHZ* 115, 187 (193) – Video; *BGHZ* 107, 7 (17) – Tiefbau; *BGHZ* 95, 330 (344) – Autokran. So aus neuerer Zeit noch *KG*, NZG 2001, 80 (81) unter ausdrücklichem Bezug auf *BGHZ* 115, 187 – Video. Gleichfalls schimmert in der Entscheidung des *KG*, a.a.O., das – aufgegeben – Verständnis der Konzernhaftung als primärer Struktur- und nicht als Verhaltenshaftung mit bloßen Strukturelementen, vgl. dazu *Emmerich/Habersack/Habersack*, Aktien- und GmbH-Konzernrecht Anh. II § 318 Rn. 10, durch.

<sup>268</sup> *BAG*, NJW 1999, 740 (741).

BAG unterscheidet aber insoweit nicht.<sup>269</sup> Aber auch in der Zivilrechtsprechung gibt es z. T. ein Festhalten an der Voraussetzung der umfassenden und dauerhaften Leitung,<sup>270</sup> wenn auch z. T. etwas anders in der Wortwahl.<sup>271</sup> Zum Teil wird das vorgenannten Problem dadurch – in sich stimmig – gelöst, dass die TBB-Doktrin insoweit abgewandelt wird, als nur noch von Missbrauch von Leitungsmacht im faktischen Konzern gesprochen wird. Diesen Weg geht allerdings bislang, soweit ersichtlich, nur eine, nicht höchstrichterliche, Entscheidung.<sup>272</sup>

- 307 Sieht man von dem Erfordernis der besonderen Leitungsdichte ab, behält aber mit der überwiegenden neueren Rechtsprechung den Begriff des qualifiziert faktischen Konzerns bei, so hängt dessen Vorliegen im Ergebnis (nur) davon ab, dass die nachteiligen Auswirkungen des Missbrauchs der Leitungsmacht nicht mehr isoliert werden können (im Wortlaut der TBB-Doktrin: „...ohne dass sich der... Nachteil durch Einzelausgleichsmaßnahmen kompensieren ließe“<sup>273</sup>). Der Missbrauch von Leitungsmacht ist offensichtlich kein Unterscheidungskriterium zwischen einfach und qualifiziert faktischem Konzern, da ein Missbrauch von Leitungsmacht auch im einfach faktischen Konzern möglich ist. Die Haftungsvoraussetzung Missbrauch von Leitungsmacht lässt sich im übrigen kaum kategorisieren, sondern kann die unterschiedlichsten Formen annehmen. Beispiele sind, dass ein abhängiges Unternehmen die Risiken der Neuentwicklung von Produkten voll und ganz trägt, während die Vorteile daraus ausschließlich anderen Unternehmen des herrschenden Gesellschafters zugute kommen,<sup>274</sup> oder dass dem abhängigen Unternehmen das zur

---

<sup>269</sup>Dies folgt aus der Subsumtion des Sachverhalts in BAG, NJW 1999, 740 (741).

<sup>270</sup>OLG Celle, NVwZ-RR 2000, 754 (757); KG, NZG 2001, 80 (81); OLG München, NZG 1999, 1169; OLG Rostock, NZG 1999, 170. Zwar ist die Revision gegen letzteres Urteil nicht angenommen worden, BGH, DStR 2000, 1065 f. aber der BGH begründet (a.a.O.) die Nichtannahme, was unüblich ist, und zwar ausdrücklich mit der Unmöglichkeit des Einzelausgleichs (dazu näher sogleich im Text). Nach der Anmerkung von Goette, DStR 2000, 1066 (1068) soll überdies die Entscheidung des OLG Rostock missverständlich publiziert worden sein. Dagegen dürfte allerdings sprechen, dass der BGH seinen Beschluss ausdrücklich begründet, was eher dafür spricht, dass er die Richtweise des OLG Rostock in bezug auf die Dichte der Leitung relativieren wollte. Allerdings ist die nicht eindeutige Aufklärung eines vermeintlichen Missverständnisses durchaus symptomatisch für die Uneinheitlichkeit der Konzernhaftungsrechtsprechung.

<sup>271</sup>OLG Frankfurt/Main, NJW-RR 1998, 971.

<sup>272</sup>OLG Bamberg, AG 1998, 191 (192 f.).

<sup>273</sup>BGHZ, 122, 123 (130).

<sup>274</sup>Vgl. BGH, NJW 1994, 446 (447) – EDV-Peripherie.

Lebensfähigkeit notwendige Kapital entzogen wird.<sup>275</sup> Ob ein Einzelausgleich, der auch von jüngster BGH-Rechtsprechung als entscheidendes Kriterium angesehen wird,<sup>276</sup> noch möglich ist, hängt nun davon ab, inwieweit die einzelnen nachteiligen Maßnahmen in der Buchführung der abhängigen GmbH gesondert abgebildet worden sind.

- 308 Sieht man vom Erfordernis einer besonderen Dichte der Leitung ab, so würde also im Endeffekt die Qualität der buchhalterischen Erfassung der einzelnen Maßnahmen und Nachteile darüber entscheiden, ob ein Konzern faktisch oder qualifiziert faktisch sein soll.<sup>277</sup> So wird die Rechtsprechung auch in der Literatur gewertet,<sup>278</sup> wobei dies Ergebnis z. T ausdrücklich als sachgerecht bezeichnet wird.<sup>279</sup> Auch wenn man dem trotz der vorgenannten Brüche in der Rechtsprechung folgt und als tragendes Element für einen qualifiziert faktischen Konzern also die mangelnde Isolierbarkeit einzelner Maßnahmen und Nachteile extrahiert, setzt sich die Missverständlichkeit fort. Zum Teil wird nämlich ausgeführt, dass die fehlende Isolierbarkeit einzelner Maßnahmen und Nachteile für die Haftung *im Rahmen* qualifiziert faktischer Konzernierung entscheidend sei.<sup>280</sup> Die Bedeutung dieser Aussage bleibt aber dunkel, wenn die fehlende Isolierbarkeit gerade erst den einfach faktischen zum qualifiziert faktischen Konzern machen soll.
- 309 Insgesamt ist also die Rechtsprechung uneinheitlich und widersprüchlich, was sich auch in weiteren vagen Formulierungen<sup>281</sup> und Unklarheiten über die Rechtsfolgen der Haftung,<sup>282</sup> die hier nicht von Bedeutung sind, widerspiegelt. Sucht man einen gemeinsamen

---

<sup>275</sup> *OLG Dresden*, NZG 2000, 598 (600).

<sup>276</sup> *BGH*, DStR 2000, 1065 (1066); *BGH*, NJW 2001, 370, dazu *Kieth/Groeschke*, NZG 2001, 504.

<sup>277</sup> So z. B. im Ergebnis *OLG Bremen*, AG 1999, 466 (467).

<sup>278</sup> *Lutter/Hommelhoff*, Anh. § 13 GmbHG Rn. 31; *Roth/Altmeyen*, GmbHG Anh. § 13 Rn. 146 ff. m. weit. Nachw.; *offener Hachenburg/Ulmer*, Anh. § 77 GmbHG Rn. 140 f.

<sup>279</sup> *Lutter/Hommelhoff*, Anh. § 13 GmbHG Rn. 31.

<sup>280</sup> *OLG Bremen*, AG 1999, 466 (467).

<sup>281</sup> Siehe z. B. *OLG Düsseldorf*, NZG 1999, 502: „...Auch kommt es weniger [wobei unklar bleibt, was das bedeutet] darauf an, ob sich die Handlungsmacht des herrschenden Unternehmens in einer dauernden und umfassenden Leitung der abhängigen Gesellschaft manifestiert (...). Maßgebend ist vielmehr die konkrete Ausübung der Konzernleitungsmacht ohne Rücksicht auf die Belange der abhängigen Gesellschaft...“

<sup>282</sup> Vgl. dazu die Darstellung bei *Scholz-GmbHG/Emmerich*, Anh. Konzernrecht Rn. 125 ff.

deutung sind, widerspiegelt. Sucht man einen gemeinsamen Nenner für diese Rechtsprechung, so kann schon aus einer Zusammenschau der vorgenannten Entwicklungen und Widersprüchlichkeiten der Haftungsgrund in der mangelnden Rücksichtnahme auf die abhängige GmbH gesehen werden. Die Vulkan-Entscheidung, die dies deutlich ausspricht,<sup>283</sup> ist so gesehen nur eine Explizierung.

- 310 Die Literatur zum qualifiziert faktischen Konzern ist mittlerweile derart ausufernd, dass eine Systematisierung – insbesondere im hiesigen Rahmen – kaum mehr möglich ist.<sup>284</sup> Allerdings erkennt die Literatur mit einigen Ausnahmen<sup>285</sup> den Tatbestand eines qualifiziert faktischen Konzerns an.<sup>286</sup> Sie reflektiert dann aber auch – wie schon bei den vorgenannten Voraussetzung im einzelnen nachgewiesen – dessen Unklarheiten.<sup>287</sup> So wird das Kriterium des Missbrauchs der Konzernleitungsmacht zwar bejaht, gleichzeitig aber festgehalten, dass die Definition dieser Haftungsvoraussetzung nahezu unmöglich sei und nur einzelfallbezogen entschieden werden könne.<sup>288</sup> Zum Teil wird gerade hervorgehoben, dass die Dichte der Leitung Voraussetzung der Haftung sei.<sup>289</sup> Zum großen Teil wird aber **ein** besonders schwerwiegender Eingriff, dessen Auswirkungen sich nicht mehr quantifizieren lassen, für ausreichend erachtet,<sup>290</sup> wobei dann (wohl) mit „qualifiziert“ die Schwere des Eingriffs gemeint ist, was dann ebenfalls

---

<sup>283</sup> *BGH*, NJW 2001, 3622 (3623 I. Sp.).

<sup>284</sup> Dies ist z. B. auch der Befund bei Rowedder/*Koppensteiner*, Anh. nach § 52 Rn. 72 und Scholz-GmbHG/*Emmerich*, Anh. Konzernrecht Rn 92.

<sup>285</sup> Vgl. z. B. *Kleinert*, FS Helmrich 1994, S. 667 (669 ff.); Rowedder/*Koppensteiner*, Anh. nach § 52 Rn. 72 ff. m. weit. Nachw.

<sup>286</sup> Siehe die Zusammenfassungen bei *Emmerich/Habersack/Habersack*, Aktien- und GmbH-Konzernrecht Anh. II § 318 Rn. 4; *Scholz-GmbHG/Emmerich*, Anh. Konzernrecht Abschnitt E; je m. weit. Nachw.

<sup>287</sup> Siehe z. B. die zusammenfassenden Darstellungen bei *Emmerich/Habersack/Habersack*, Aktien- und GmbH-Konzernrecht Anh. II § 318 Rn. 7 ff.; *Kiethe/Groeschke*, NZG 2000, 1151 ff., *Roth/Altmeyen*, GmbHG Anh. § 13 Rn. 125 ff.; *Fleischer/Empt*, ZIP 2000, 905 (911); *Scholz-GmbHG/Emmerich*, Anh. Konzernrecht Rn. 99 ff.; je m. weit. Nachw.

<sup>288</sup> *Scholz-GmbHG/Emmerich*, Anh. Konzernrecht Rn. 101; im Ergebnis ebenso *Lutter/Hommelhoff*, Anh. § 13 GmbHG Rn. 27 ff.

<sup>289</sup> Siehe z. B. *Baumbach/Hueck/Zöllner*, GmbH-Gesetz Schlussanhang I GmbH-KonzernR Rn. 82 und *Kölling*, NZG 2000, 8 (13) m. weit. Nachw.

<sup>290</sup> Z. B. *Kölling*, NZG 2000, 8 (12); *Hachenburg/Ulmer*, Anh. § 77 GmbHG Rn. 128 f., der die Inkonsistenz der Rspr. dadurch zu lösen versucht, dass er der dauernden und umfassenden Leitung eine Indizfunktion für das Eingreifen der Konzernhaftung beimisst; *Lutter/Hommelhoff*, Anh. § 13 GmbHG Rn. 26; *Scholz-GmbHG/Emmerich*, Anh. Konzernrecht Rn. 109.

(mindestens) sprachlich schief ist, da ja der Konzern „qualifiziert“ faktisch sein soll. Auch die Vulkan-Entscheidung wird unterschiedlich bewertet. Eine Lösung bietet die Anwendung des Treuepflichtenmodells als allgemeinem gesellschaftsrechtlichen Institut insgesamt auf den faktischen GmbH-Konzern – sei er qualifiziert oder einfach faktisch.<sup>291</sup> Auch die Vulkan-Entscheidung kann so verstanden werden, indem die Rücksichtnahmepflicht des Gesellschafters gegenüber der Gesellschaft<sup>292</sup> als Ausprägung des Treuepflichtengrundsatzes gewertet werden kann.<sup>293</sup>

- 311 Da die bisherige Rechtsprechung also dogmatisch nicht stimmig<sup>294</sup> und kaum praxistauglich ist und die Vulkan-Entscheidung keinen Schlusspunkt der Entwicklung darstellt, ergibt sich für die Frage der Übertragbarkeit der Rechtsprechungsgrundsätze ins öffentliche Recht schon die Schwierigkeit der fehlenden Konsistenz des zu übertragenden Konzepts. Allerdings kann dies auch ein Argument für eine stärkere Autonomie der Lösung der konzernrechtlichen Problematik beim Betreiberbegriff sein.

#### 4.2.3. Einheitliche Leitung

- 312 Um die Betreibereigenschaft bei komplexen Unternehmensstrukturen zu klären, liegt es nahe, den Begriff der einheitlichen Leitung nach § 18 Abs. 1 AktG für das öffentliche Recht fruchtbar zu machen. Damit die Reichweite, die unterschiedlichen Ansatzpunkte und die Zwecksetzungen der Begriffsbildung im Vergleich der Rechtsgebiete

---

<sup>291</sup>Vgl. *Peter*, *European Business Law Review* 10 (1999), 440 (448 ff.); in der Tendenz ebenso *Rowedder/Koppensteiner*, *Anh.* nach § 52 Rn. 76. Ähnlich *Kiethel/Groeschke*, *NZG* 2001, 504,(505), die gleichfalls nach einem allgemeinen Grundsatz, dem schutzwürdigen Eigeninteresse der GmbH, auch, aber eben nicht nur, Konzernsachverhalte beurteilen wollen.

<sup>292</sup>*BGH*, *NJW* 2001, 3622 (3623).

<sup>293</sup>Der *BGH* nimmt in der Vulkanentscheidung selbst keine Klassifizierung dieser Pflicht vor. Er stellt nur fest, dass eine Haftung erst dann eintritt, wenn ein Ausgleich über die Kapitalerhaltungsvorschriften §§ 30 f. GmbHG nicht (mehr) möglich ist (*NJW* 2001, 3622 (3623 I. Sp.)). Auch insoweit zeigt sich die Verwandtheit zur Haftung nach TBB (die wiederum a.a.O. zitiert wird). Dort gilt der Vorrang der Einzelausgleichsmaßnahmen (vgl. Rn. 303 ff.) und dementsprechende Einzelausgleichsvorschriften sind u.a. §§ 30 f. GmbHG (vgl. *BGH*, *NJW* 2001, 370). - Zu anderen Wertungen des Haftungsgrundes der Vulkanentscheidung s. *K. Schmidt*, *NJW* 2001, 3577 (3579 f.) m. weit. Nachw.

<sup>294</sup>Wegen der praktischen Ausrichtung des Projekts ist aber trotz anderweitiger Lösungsmöglichkeiten der Literatur von der vorgenannten Rechtsprechung auszugehen.

verdeutlicht werden können, ist zunächst ein Blick auf die Auslegung des Begriffs der einheitlichen Leitung im Konzernrecht zu werfen. Dabei ist im Auge zu behalten, dass der eigentliche Anwendungsbereich des Konzernrechts bereits bei reiner Abhängigkeit eingreift, da die §§ 291 ff. AktG schon für verbundene Unternehmen gelten. Im wesentlichen ist das Vorliegen einheitlicher Leitung für das Konzernarbeitsrecht, insbesondere die Konzernmitbestimmung nach § 5 Mitbestimmungsgesetz (MitbestG) sowie den Konzernbetriebsrat nach § 54 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG), wegen der jeweiligen Verweisung auf § 18 Abs. 1 AktG von Relevanz. Selbst die Konzernrechnungslegung ist nach der Einführung des angelsächsischen Control-Konzepts aufgrund der Umsetzung der 7. gesellschaftsrechtlichen EG-Richtlinie (Konzernabschluss)<sup>295</sup> nicht mehr allein auf das Vorliegen einer einheitlichen Leitung ausgerichtet. Nach dem Control-Konzept kommt es nur auf rechtlich gesicherte Einflussmöglichkeiten an, nicht auf tatsächliche Beeinflussung.<sup>296</sup> Dem Konzern aufgrund einheitlicher Leitung in § 290 Abs. 1 HGB ist nach § 290 Abs. 2 HGB der nach Control-Konzept gleichgestellt.

- 313 Der Gesetzgeber hat explizit auf eine Konkretisierung der Form der einheitlichen Leitung nach § 18 Abs. 1 AktG verzichtet, da die möglichen Einflussformen der Obergesellschaft auf die Untergesellschaft zu vielfältig sind, um mit einer starren Regelung erfasst werden zu können.<sup>297</sup> Gemeinhin werden, ohne dass die Aufzählung abschließend wäre, als Mittel der einheitlichen Leitung sowohl Einzelweisungen als auch Richtlinien, Budgetvorgaben, gemeinsame Beratungen oder personelle Verflechtungen genannt.<sup>298</sup>
- 314 Ebenso wenig legt das Gesetz fest, welches Ausmaß die einheitliche Leitung annehmen muss.<sup>299</sup> Ausgangspunkt des Gesetzgebers war zwar, dass es sich bei einheitlicher Leitung um die Abstimmung von Entscheidungen auf der unternehmerisch-planenden Ebene handelt,

---

<sup>295</sup>Siehe MünchKommAktG/Bayer, § 18 Rn. 17.

<sup>296</sup>Vgl. Lechner, in: Budde u.a. (Hrsg.), Beck'scher Bilanz-Kommentar, § 290 Rn. 35 ff. Für das zugrundeliegende angelsächsische Verständnis siehe aus dem englischen Schrifttum z. B. Farrar's Company Law, 4. A. 1998, S. 533 ff.

<sup>297</sup>Begr. RegE AktG 1965 bei Kropff, S. 33; KölnerKommentarAktG/Koppensteiner, § 18 Rn. 29; Hüffer, AktG § 18 Rn. 8.

<sup>298</sup>Siehe z. B. Hüffer, AktG § 18 Rn. 12; MünchKommAktG/Bayer, § 18 Rn. 34 ff.; je m. weit. Nachw.

<sup>299</sup>Siehe nur Begr. RegE AktG 1965 bei Kropff, S. 33 und Emmerich/Habersack/Emmerich, Aktien- und GmbH-Konzernrecht § 18 Rn. 9.

die für die Konzerngesellschaften von tragender Bedeutung sind.<sup>300</sup> Da diese gesetzgeberische Vorstellung aber ausfüllungsbedürftig ist, herrscht Streit über das für die einheitliche Leitung zu verlangende Minimum an Koordination der Konzerngesellschaften: Eine Auffassung stellt im wesentlichen auf die Schaffung einer wirtschaftlichen Einheit ab und verlangt daher eine einheitliche Planung für zentrale unternehmerische Funktionen, insbesondere eine Finanzplanung.<sup>301</sup> Diese Sichtweise wird gemeinhin als enger Konzernbegriff bezeichnet. Andere, die wohl überwiegende Meinung,<sup>302</sup> lassen bereits die Koordination in einigen zentralen Funktionsbereichen wie des Personal- oder Vertriebswesens genügen, die sich aber nicht nur in einer reinen Kontrollfunktion erschöpfen darf.<sup>303</sup> Beide Auffassungen werden wiederum modifiziert und einander mit verschiedenen Nuancen angenähert.<sup>304</sup> Für die Notwendigkeit der Annahme einer wirtschaftlichen Einheit, d. h. den engen Konzernbegriff, wird vorgetragen, dass die Konzernrechnungslegung dies erfordere.<sup>305</sup> Dies mag zwar vor der 7. gesellschaftsrechtlichen EG-Richtlinie (Konzernabschluss) zutreffend gewesen sein, ist aber seit Einführung des Control-Konzepts (vgl. Rn. 312) obsolet.<sup>306</sup> Abzustellen ist vielmehr darauf, dass das Konzernrecht den Gefährdungen von Gläubigern und Minderheitsgesellschaftern durch die unternehmerische Betätigung der Obergesellschaft Rechnung tragen will. Deswegen ist der weiten Auffassung der Vorzug zu geben. Der Position des weiten Konzernbegriffs hat sich auch die Rechtsprechung angeschlossen.<sup>307</sup> Allerdings sind kaum Ent-

---

<sup>300</sup>Begr. RegE AktG 1965 bei *Kropff*, S. 33; *GroßkommAktG/Windbichler*, § 18 Rn. 24.

<sup>301</sup>*Hüffer*, AktG § 18 Rn. 10; *KölnerKommentarAktG/Koppensteiner*, § 18 Rn. 20; *Scheffler*, FS Goerdeler 1987, S. 469 (473).

<sup>302</sup>Vgl. *MünchHdbGesRAktG/Krieger*, § 68 Rn. 68 m. weit. Nachw.

<sup>303</sup>*MünchKommAktG/Bayer*, § 18 Rn. 33; *Semler*, DB 1977, 805 (808).

<sup>304</sup>Siehe etwa die Darstellungen bei *MünchKommAktG/Bayer*, § 18 Rn. 28 ff. und *GroßkommAktG/Windbichler*, § 18 Rn. 24 ff.; je m. weit. Nachw.

<sup>305</sup>*Hüffer*, AktG § 18 Rn. 10; *KölnerKommentarAktG/Koppensteiner*, § 18 Rn. 14 f.

<sup>306</sup>In der Tendenz ebenso *GroßkommAktG/Windbichler*, § 18 Rn. 22 und *MünchKommAktG/Bayer*, § 18 Rn. 33.

<sup>307</sup>*BayOblGZ* 1998, Nr. 24 (zum MitbestG); *OLG Düsseldorf*, AG 1979, 318 (319) (zum MitbestG); *OLG Stuttgart*, AG 1990, 168 (169) (zum MitbestG); *LG Stuttgart*, AG 1989, 445 (447) (zum MitbestG); *LG Köln*, AG 1985, 252 f. (zum MitbestG); in der Tendenz ebenso *LG Mainz*, AG 1991, 30 (31) (zu § 290 Abs. 1 HGB); siehe auch BAG AP Nr. 1 zu § 242 BGB Ruhegehalt – Konzern (zur Frage einer Pensionszusage). Der Fall *BGH*, NJW 1992, 1167 (1168) behandelt zwar den Begriff der einheitlichen Leitung in einem eigenkapitalrechtlichen Fall, eine Entscheidung zwischen weitem und engem Konzernbegriff lässt sich ihm aber nicht entnehmen, da

scheidungen zum Aktienkonzernrecht selbst zu verzeichnen; vielmehr handelt es sich im wesentlichen um Judikate im Rahmen mitbestimmungsrechtlicher Streitigkeiten um die Reichweite der Zurechnung im Konzern.<sup>308</sup> Das Schweigen der Rechtsprechung zum Begriff der einheitlichen Leitung im originären Aktienkonzernrecht rührt daher, dass für die Anwendung der §§ 291 ff. AktG bereits das Vorliegen verbundener Unternehmen, für die Haftung das Vorliegen von herrschendem und abhängigem Unternehmen, ausreichend ist. Schließlich sollte nicht übersehen werden, dass die Koordination in zentralen Funktionsbereichen oft auf die Finanzplanung durchschlagen wird, die aber von fast allen als entscheidendes Merkmal betrachtet wird, so dass nach beiden Konzernbegriffen eine einheitliche Leitung vorliegt.<sup>309</sup>

- 315 Von einem abhängigen und einem herrschenden Unternehmen wird nach § 18 Abs. 1 S. 3 AktG widerleglich vermutet, dass sie einen Konzern bilden, und damit unter einheitlicher Leitung stehen. Oftmals wird bei der Frage der Widerlegung der Konzernvermutung zuvor auf die Widerlegung der Abhängigkeitsvermutung nach § 17 Abs. 2 AktG eingegangen,<sup>310</sup> da bei mangelnder Abhängigkeit die Kon-

---

die Frage nicht problematisiert wird und der Sachverhalt auch zur Erfüllung des engen Konzernbegriffs ausreichen dürfte.

<sup>308</sup>In *BayOblGZ* 1998, Nr. 24 wird der weite Konzernbegriff nur für das MitbestG als maßgeblich festgestellt, gesellschaftsrechtliche Frage werden offen gelassen; allenfalls kann die dortige Interpretation der Entscheidung *BGH*, *NJW* 1992, 1167 (1168) auf eine Tendenz zum weiten Begriff auch für das Gesellschaftsrecht schließen lassen. *OLG Düsseldorf*, AG 1979, 318 (319) trifft nur für das MitbestG eine Entscheidung. Auch *BAG*, AP Nr. 1 zu § 242 BGB Ruhegehalt – Konzern deutet allenfalls an, dass personelle Identität der Leitungsorgane für einheitliche Leitung ausreichend ist. *OLG Stuttgart*, AG 1990, 168 (169) (zum MitbestG), lässt die Frage des rein aktienrechtlichen Konzernbegriffs gleichfalls unbeantwortet; ebenso *LG Köln*, AG 1985, 252 (zum MitbestG). *LG Mainz*, AG 1991, 30 (31) (zu § 290 Abs. 1 HGB) bezieht sich zwar auf personelle Identität als Kriterium einheitlicher Leitung, nennt aber auch andere Faktoren. *LG Stuttgart*, AG 1989, 445 (447) (m. weit. Nachw.) sieht im MitbestG geringere Anforderungen an die einheitliche Leitung als für das Aktienrecht. Das deutet sogar auf die Sichtweise eines engen Konzernbegriffs im Aktienrecht und eines weiten im MitbestG hin. Auch *OLG Düsseldorf*, *NJW-RR* 2000, 1132 (1134) prüft zwar den Begriff der einheitlichen Leitung ausdrücklich in einer rein aktienrechtlichen Konstellation, der Sachverhalt nötigte aber zu keiner Entscheidung.

<sup>309</sup>GroßkommAktG/*Windbichler*, § 18 Rn. 25. Vermittelnd auch *KölnerKommentarAktG/Koppensteiner*, § 18 Rn. 20 und *Scholz-GmbHG/Emmerich*, Anh. Konzernrecht Rn. 33.

<sup>310</sup>Siehe z. B. *Emmerich/Habersack/Emmerich*, Aktien- und GmbH-Konzernrecht § 18 Rn. 23.

zernvermutung von vornherein nicht eingreift. Da Abhängigkeit rechtlich vermittelte Einflussmöglichkeiten voraussetzt, kann die Widerlegung der Vermutung in § 17 Abs. 2 AktG nur durch rechtliche Maßgaben, nicht durch tatsächliche erfolgen. Dies können Bestimmungen der Satzung (z. B. Stimmrechtsbeschränkungen) oder vertragliche Bestimmungen wie, als klassisches Mittel zur Widerlegung der Abhängigkeit, der Entherrschungsvertrag sein.<sup>311</sup> Kann das vermeintlich herrschende Unternehmen danach beweisen, dass es sich rechtlich bindend verpflichtet hat, ihre Mehrheit an der Beteiligungsgesellschaft nicht auszuüben, so ist die Abhängigkeitsvermutung des § 17 Abs. 2 AktG widerlegt und dann auch kein Raum für die Konzernvermutung. Macht die Mutter nur geltend, ihre Einflussmöglichkeiten nicht auszuüben, so ist zwar kein Argument zur Widerlegung der Beherrschungsvermutung nach § 17 Abs. 2 AktG gegeben, aber ein Gesichtspunkt für die Widerlegung der Vermutung der einheitlichen Leitung nach § 18 Abs. 1 S. 3 AktG, da die einheitliche Leitung auf die tatsächlichen Verhältnisse abstellt.<sup>312</sup> Aufgrund des weiten Konzernverständnisses (vgl. Rn. 314) müsste die Konzernmutter also nachweisen, dass die Tochter (das abhängige Unternehmen) ihre sämtlichen wesentlichen unternehmenspolitischen Bereiche unabhängig führt.<sup>313</sup> Dies dürfte nur in Ausnahmefällen gelingen, so dass die Konzernvermutung bei bestehender Abhängigkeit regelmäßig eingreifen wird.<sup>314</sup> Da die Abhängigkeit aber aufgrund von Einflussmöglichkeiten und nicht aufgrund ausgeübten Einflusses festgestellt wird, ist der Betreiberbegriff nach Gefahrenabwehrrecht, der – wie aufgezeigt (vgl. Rn. 252 ff.) – auf die tatsächliche Beherrschung der Gefahr abstellt, keineswegs präjudiziert, wenn die Vermutung von Konzern und einheitlicher Leitung nach § 18 Abs. 1 S. 3 AktG greift. Umgekehrt ist bei Widerlegung der Vermutung, d. h. der Feststellung der tatsächlichen Unabhängigkeit des nach § 17 Abs. 2 AktG (rechtlich) abhängigen Unternehmens in seinen sämtlichen wesentlichen unternehmenspolitischen Bereichen, eine Betreibereigenschaft des herrschenden Unternehmens regelmäßig ausgeschlossen. Es ist nämlich kaum denkbar, dass Entscheidungen im Zusammenhang der Betreibereigenschaft durch das herrschende gegenüber dem abhängigen Unterneh-

---

<sup>311</sup>Vgl. z. B. *Hüffer*, AktG § 17 Rn. 19 ff. m. weit. Nachw.

<sup>312</sup>Siehe z. B. *Emmerich/Habersack/Emmerich*, Aktien- und GmbH-Konzernrecht § 18 Rn. 23; *GroßkommAktG/Windbichler*, § 18 Rn. 36.

<sup>313</sup>*MünchHdbGesRAktG/Krieger*, § 68 Rn. 72 m. weit. Nachw.

<sup>314</sup>Z. B. *Emmerich/Habersack/Emmerich*, Aktien- und GmbH-Konzernrecht § 18 Rn. 24 m. weit. Nachw.

men die wesentlichen unternehmenspolitischen Bereiche des abhängigen Unternehmens unberührt lassen.

- 316 Weiterhin werden Unternehmen, zwischen denen ein Beherrschungsvertrag besteht, nach § 18 Abs. 1 S. 2 AktG als unter einheitlicher Leitung angesehen. Diese Vermutung ist unwiderleglich (vgl. Rn. 312 f.). Allerdings wird in der Gesetzesbegründung zu § 18 Abs. 1 AktG ausdrücklich der Fall angesprochen, dass die Konzernmutter die Möglichkeiten des Beherrschungsvertrages nicht zur einheitlichen Leitung nutzt.<sup>315</sup> Dieser Fall wurde allerdings als Ausnahmefall gesehen, der nach Ansicht des Gesetzgebers nicht zu einer anderweitigen gesetzlichen Regelung nötigte.<sup>316</sup> Da das öffentliche Gefahrenabwehrrecht viel stärker auf die tatsächlichen Verhältnisse abstellt, lässt sich bereits hier sagen, dass auch bei gesellschaftsrechtlich unwiderleglich vermuteter einheitlicher Leitung die Betreiberfunktion der Konzernmutter nach Gefahrenabwehrrecht nicht präjudiziert ist.

#### **4.3. Gesellschafts- und vertragsrechtliche Gestaltungen, Betreiberbegriff und öffentlich-rechtliche Pflichtenstellung**

- 317 Vergleicht man die zuvor dargelegte Entwicklung im Gesellschafts- und Konzernrecht mit den zuvor erläuterten Grundlagen des Betreiberbegriffs, zeigt sich eine erhebliche Diskrepanz in der Durchdringung komplexer Unternehmensstrukturen je nach den Rechtsgebieten. Während das auf Gläubiger- und Minderheitenschutz fixierte Konzernrecht im wesentlichen inzwischen detaillierte, wenn auch weiterhin umstrittene und im Fluss begriffene Haftungskonzepte zur Verfügung stellt, werden im öffentlichen Recht bislang kaum die hier zu untersuchenden Fragen nach einer konzernweiten Betrachtungsweise gestellt. Die Tatsache zunehmend modularer Unternehmensstrukturen dringt erst langsam in das Bewusstsein des öffentlichen Rechts. Nähme man den im öffentlich-rechtlichen Schrifttum fast einheitlich verwandten Betreiberbegriff wörtlich, käme es vor allem auf die Weisungsfreiheit an;<sup>317</sup> gerade diese fehlt aber bei vertraglich konzernierten Aktiengesellschaften, aber auch bei faktisch konzernierten GmbHs (aber auch bei der unabhängigen GmbH), da bekanntlich Gesellschafter der Geschäftsleitung in jeder Angelegenheit Weisungen erteilen können, die von der Geschäftsführung umgesetzt werden müssen (§ 37 GmbHG). Trotzdem betrachtet die wohl ganz hM selbst

---

<sup>315</sup> Begr. RegE AktG 1965 bei *Kropff* S. 33.

<sup>316</sup> Vgl. Fn. 315.

<sup>317</sup> So *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Bd. I, § 5 BImSchG Rn. 27.

im Vertragskonzern die Konzernmuttergesellschaft – zu Recht – nicht als Betreiberin.<sup>318</sup> Rechtfertigen ließe sich dies auf dem Boden des Betreiberbegriffs nur dadurch, dass man das Merkmal des Betreibens in eigenen Namen und auf eigene Rechnung nunmehr in den Vordergrund stellt, unabhängig davon, ob die wirtschaftliche „Verantwortung“ tatsächlich bei der Tochtergesellschaft liegt. Schließlich wäre denkbar, die fehlende *unmittelbare* rechtliche und tatsächliche Verfügungsgewalt der Konzernspitze über die Anlage den Ausschlag geben zu lassen.

- 318 Im Schrifttum zur umweltrechtlichen Gefährdungshaftung wird versucht, das Begriffspaar der tatsächlichen Verfügungsgewalt und des Betreibens auf eigene Rechnung weiter aufzugliedern und auf konzernrelevante Fragestellungen hin zu verfeinern; vor allem die vermögensrechtliche Zuordnung, die Zuständigkeit für die Erhaltung der Anlage sowie das Ziehen eines tatsächlichen Nutzens sollen demnach ausschlaggebend sein.<sup>319</sup> Alle genannten Kriterien sind allerdings nur bedingt für die öffentlich-rechtliche Qualifikation tauglich:
- 319 Im Zentrum der folgenden Überlegungen steht daher die vorsichtige Übertragung der gesellschafts-, vertrags- und konzernrechtlichen Überlegungen auf die Begrifflichkeiten im öffentlichen Recht; dabei müssen die auf Haftungs- und Ausgleichsansprüche konzentrierten Rechtsinstitute des Gesellschafts- und Konzernrechts erheblich modifiziert werden, da es für die Zwecke des öffentlichen Rechts zum einen in erster Linie um Zurechnungsfragen (Wer ist Betreiber?) statt um Haftung (Wer zahlt *neben* der Tochtergesellschaft noch?) geht, zum anderen die präventive Gefahrenabwehr und -vorsorge im Mittelpunkt des Interesses steht – und nicht der nach einem Unfall zu regelnde Schadensausgleich. Selbst die am Betreiber- und Inhaberbegriff ausgerichtete Gefährdungshaftung und die dazu entwickelte Dogmatik lässt sich aus denselben Gründen nicht unbesehen in das öffentliche Recht übertragen.
- 320 Nicht nur die Zurechnungsfragen im Konzern, sondern auch andere zivilrechtliche Gestaltungen, insbesondere gemeinsame Betriebe, oder enge Kooperationen werden daraufhin zu untersuchen sein, inwiefern sie geeignete Anknüpfungspunkte darstellen, die zu einer Zurechnung von formal betrachtet getrennten Betriebsbereichen und Anlagen führen können.

---

<sup>318</sup> Jarass, BImSchG, § 3 Rn. 73; Fluck, in: Ule/Laubinger, § 16 BImSchG Rn. C 3; wohl auch U. H. Schneider, ZGR 1996, 225 (239).

<sup>319</sup> Ausführlich Ossenbühl, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 56 ff.

### 4.3.1. Konzernrecht und Betreiberbegriff

#### 4.3.1.1 Grundlagen

- 321 Ausgangspunkt der Überlegungen müssen die bereits angesprochenen unterschiedlichen Ansatzpunkte des Gesellschafts- und Konzernrechts einerseits und des öffentlichen Rechts andererseits sein: Während das Gesellschafts- und Konzernrecht sich primär mit Ausgleichs- und Haftungsansprüchen beschäftigt, steht im öffentlichen Recht die bestmögliche Gefahrenabwehr im Vordergrund. Demnach muss der unmittelbare Zugriff einer Person auf die Gefahrenquelle und deren Kontrolle von entscheidender Bedeutung sein. Nur wenn eine genügend große Nähe zur Anlage bzw. Betrieb besteht, die ein sofortiges Eingreifen und Einwirken auf die Gefahrenquelle erlaubt, kann die Betreibereigenschaft angenommen werden. Dabei darf auch im öffentlichen Recht das Trennungsprinzip nicht unterlaufen werden, das zugunsten der Gesellschafter auch verfassungsrechtlichen Schutz genießt.<sup>320</sup>
- 322 Zentral und auch für das öffentlichen Recht zu respektieren ist zunächst die **Grundentscheidung** des **deutschen Konzernrechts**, dass der Konzern **nicht** als **rechtliche Einheit** behandelt wird.<sup>321</sup> Demnach bedarf es einer besonderen Begründung, wenn eine Konzernspitze als Betreiberin qualifiziert werden soll, obwohl die Anlage im Eigentum und unter der tatsächlichen Sachherrschaft der Tochtergesellschaft steht. Eine Ausdehnung der Betreibereigenschaft auf die leitende Gesellschaft hätte beispielsweise zur Folge, dass die Konzentration aller Forderungen auf die Tochtergesellschaft, die ihrerseits Ausgleichsansprüche gegen die Konzernspitze durchsetzen muss, hinfällig wäre. Mit einer Verfügung gegen die Konzernspitze könnte die Behörde erreichen, dass ungeachtet konkurrierender Gläubiger der Tochtergesellschaft die angeordnete Maßnahme mit Finanzmitteln der Konzernspitze durchgeführt werden muss. Die konzernrechtlichen Voraussetzungen, unter denen ein Ausgleichsanspruch entsteht,<sup>322</sup> würden öffentlich-rechtlich durch eine direkte Zurechnung der Betreibereigenschaft zur Konzernspitze ausgehebelt. Eine „konzernspezifische Ge-

---

<sup>320</sup> Vgl. *BVerfGE* 13, 331, 340.

<sup>321</sup> Vgl. *Koppensteiner*, in: *Kölner Kommentar*, 2. Aufl. 1988, § 18 AktG Rn. 15; anders in der Tendenz aber die Vertreter der Schule, die Konzernrecht als ein Organisationsrecht einer besonderen Organisationsform ansehen, vgl. *U. H. Schneider*, *ZGR* 1996, 225 (232) m. weit. Nachw.

<sup>322</sup> Vgl. *Emmerich/Sonnenschein/Habersack*, Konzernrecht § 20 Abs. 5.

fährdungslage“ bestünde nur hinsichtlich der Haftungssegmentierung, nicht aber generell hinsichtlich der Gefahrenabwehr.<sup>323</sup>

- 323 In diesem Zusammenhang darf nicht verkannt werden, dass anders als im Zivilrecht das öffentliche Recht **keine besonderen Zurechnungsnormen** vorsieht, wie etwa § 278 BGB oder § 31 BGB. Häufig finden sich nur in den allgemeinen polizeirechtlichen Normen, wie z.B. § 6 Abs. 2, Abs. 3 HSOG entsprechende Tatbestände, die das Handeln von Gehilfen einem Geschäftsherrn als Polizeipflichtigen zurechnen. Die Unsicherheiten im öffentlichen Recht über die Zuordnung von öffentlich-rechtlichen Pflichten im Rahmen von arbeitsteiligem Zusammenwirken zeigt sich deutlich an der Auffassung, dass selbst Organe von juristischen Personen selbst als Störer in die Pflicht genommen werden könnten. Ebenso wenig finden sich im BImSchG oder anderen umweltrechtlichen Normen besondere Zurechnungstatbestände, die klar erkennen lassen würden, wann eine Betreibereigenschaft vorliegt. Einzig im Bereich der „Gemeinsamen Anlage“ finden sich solche Ansätze, mit denen der Gesetzgeber das Aushebeln von Schwellenwerten durch Unterteilung von Anlagen verhindern wollte.<sup>324</sup> Die Zurechnung und die Qualifizierung als Betreiber bedarf daher stets einer wertenden Betrachtung, die die Zwecke des öffentlichen Rechts in den Vordergrund stellt, andererseits aber auch nicht grundlegende Wertungen des Gesellschaftsrechts, wie die Konzentration von Rechten und Pflichten auf die juristische Person, beiseite schiebt.
- 324 Schließlich ist zu berücksichtigen, dass das Zivilrecht mehrere Personen als gemeinschaftlich Haftende qualifizieren kann, ohne dass sie notwendigerweise miteinander in einer Verbindung stehen müssen; die einfache Gesamtschuld gem. §§ 840, 426 BGB genügt hierfür. Daher mag man aus Gründen des Opferschutzes bei Unsicherheiten im Hinblick auf die Inhaberschaft (bzw. Betreibereigenschaft) alle Berechtigten gesamtschuldnerisch in Anspruch nehmen.<sup>325</sup> Demgegenüber kennzeichnet gerade das auf Genehmigungen bezogene Immissionsschutzrecht eine Konzentration der Rechte und Pflichten auf den Betreiber, der die Genehmigung inne hat. Eine den zivilrechtlichen Kriterien vergleichbare Annahme mehrerer Betreiber als „Ge-

---

<sup>323</sup> So aber nur unter Bezug auf die Haftungsrisiken *Fabry*, Private Unternehmen als Umwelt-Störer, 1993, S. 110f.

<sup>324</sup> S. oben Fn. 63.

<sup>325</sup> *Cosack*, Umwelthaftung im faktischen GmbH-Konzern, 1999, S. 136 unter Berufung auf *Salje*, UmweltHG § 1 Rn. 26; *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 115 ff.

samtschuldner“<sup>326</sup> stößt auf erhebliche Probleme im öffentlichen Recht: Zwar wäre es vorstellbar, dass derjenige, der die Anlage errichtet und dann verpachtet hat, öffentlich-rechtlich nur für Pflichten in Bezug auf den baulichen Zustand der Anlage einzustehen hätte, während derjenige, der die Anlage nutzt und „betreibt“, für die Pflichten bezüglich des Betriebes im engeren Sinne verantwortlich wäre. Doch kann jedenfalls für das Immissionsschutzrecht die Genehmigung nicht in diesem Sinne aufgespalten werden, dass sie nur für die Benützung der Anlage oder nur für die Errichtung gilt. Die Ausnahme muss daher stärker als im Zivilrecht der gemeinsame Betrieb einer Anlage sein – eine Mitinhaberschaft oder Mitbetreibereigenschaft *ohne* gesellschaftsrechtliche Bindung kommt kaum in Betracht.

325 **Wichtigster Anknüpfungspunkt** für eine Übertragung konzernrechtlicher Tatbestände ins öffentliche Recht stellt das Merkmal der **einheitlichen Leitung** nach § 18 AktG dar. Nur wenn das abhängige Unternehmen von der Obergesellschaft im Sinne der Unternehmensgruppe geleitet wird, kann von einem Konzern gesprochen werden. Dieser Begriff legt es daher nahe, ihn darauf zu untersuchen, inwieweit er geeignet ist, die oben in Rn. 273 ff. geforderte „Nähe“ zur Gefahrenquelle zu konkretisieren und auszufüllen.

(a) Dezentrale versus zentral-intensiver Steuerung; reine Abhängigkeit

326 Ausgeschieden werden können zunächst die Fälle der dezentralen Steuerung eines Konzerns: Zwar genügt nach weit verbreiteter – und zutreffender Auffassung – für die einheitliche Leitung eines Konzerns bereits die dezentrale Steuerung in Gestalt der Vorgabe von Zielen oder Budgets, die eingehalten werden müssen.<sup>327</sup> Einigkeit herrscht demgemäß darüber, dass auch eine dezentrale und lockere Führung in einem Konzern, in dem lediglich die Finanzplanungen aufeinander abgestimmt werden, der einheitlichen Leitung nach § 18 AktG entspricht.<sup>328</sup> Doch kann dies angesichts der oben herausgearbeiteten, für das öffentliche Recht erforderlichen „Nähe“ im Sinne einer intensiven Beherrschung der Gefahrenquelle nicht ausreichen. Denn bei der Vorgabe von Zielen oder anderen Rahmenbedingungen mag sich der Spielraum der Geschäftsleitung einer abhängigen Gesellschaft veren-

---

<sup>326</sup> Ausführlich für die Umweltgefährdungshaftung *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 115 ff.

<sup>327</sup> S. oben Rn. 313 f.

<sup>328</sup> Statt vieler KölnKommAktG/*Koppensteiner*, § 18 Rn. 20.

gen; er wird jedoch keineswegs aufgehoben: Vielmehr kann die Geschäftsleitung nach wie vor über die Höhe, Art und den Zeitpunkt von Sicherheitsinvestitionen ebenso entscheiden wie über die Art und Weise der Produktion.

- 327 Damit kann aber auch allein die Entscheidungsbefugnis über die **finanzielle Ausstattung** für eine Anlage oder einen Betrieb nicht die nötige Intensität der Beherrschung einer Gefahrenquelle begründen. Zwar ist das Niveau an sicherheitsrelevanten Investitionen maßgeblich für das, was dem Beherrscher der Gefahrenquelle tatsächlich an Gefahrenabwehrmaßnahmen möglich ist. Doch verbleibt die Entscheidung darüber, ob und wie die finanziellen Mittel eingesetzt werden, bei ihm und nicht demjenigen, der sie nur zur Verfügung stellt. So beeinflussen etwa GmbH-Gesellschafter oder erst recht Aktionäre mit einer Entscheidung über eine Kapitalerhöhung auch die mögliche Sicherheit in einem Unternehmen; doch entscheidet die Geschäftsleitung eigenverantwortlich über den Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Erst wenn der Einsatz der finanziellen Mittel konkret vorgegeben wird und ein Grad an Steuerung erreicht wird, der der Geschäftsleitung keinerlei Spielraum mehr belässt und damit der unmittelbaren Beherrschung der Gefahrenquelle entspricht, kann die Betreibereigenschaft zugerechnet werden. Eine verzahnte Finanzplanung hat nur einen allenfalls sehr indirekten Einfluss auf den Betrieb einer Anlage, so dass die Konzernspitze eines faktischen, dezentral geführten Konzerns von vornherein als Betreiberin ausscheidet.<sup>329</sup>
- 328 Dies gilt erst recht für die Fälle reiner Abhängigkeit nach § 17 AktG: Die alleinige Möglichkeit der Beherrschung qua Anteilsmehrheit begründet nicht den nötigen Einfluss und die Nähe zur Gefahr, wie sie nach öffentlichem Recht erforderlich sind, um die Verantwortlichkeit bzw. Pflichtenstellung zu begründen. Demgemäß kann auch der von *Marburger* für § 1 Abs. 3 4.BImSchV vertretenen Auffassung nicht gefolgt werden, dass bereits die reine Abhängigkeit zwischen zwei Betreibern genüge, um dem Betreiber mit der Anteilsmehrheit die Anlagen des abhängigen Betreibers zuzurechnen, um eine Umgehung der Schwellenwerte der 4.BImSchV zu verhindern.<sup>330</sup> Denn die Tatsache der Abhängigkeit besagt noch nichts über die tatsächliche Herrschaft über die Anlage, abgesehen davon, dass die einfache Abhän-

---

<sup>329</sup> Ebenso für die Umweltgefährdungshaftung *H. P. Westermann*, ZHR 155 (1991), 223 (238); *U. H. Schneider* ZGR 1996, 225 (238); *Cosack*, Umwelthaftung im faktischen GmbH-Konzern, 1999, S. 132; unklar *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 73, 75, 96, andererseits S. 107 ff.

<sup>330</sup> So *Marburger*, Massenstromwerte, 1993, S. 50 f.

gigkeit auch rechtlich nicht den bis in die operativen Details gehenden Einfluss des beherrschenden (Betreiber-) Gesellschafters auf die Anlage zulassen würde. Allein die Tatsache, dass eine rechtliche Aufteilung durch ein Unterschreiten der Schwellenwerte zu einem unerwünschten Ergebnis führt,<sup>331</sup> stellt keine Begründung für die Durchbrechung des Trennungsprinzips und der Zurechnung dar.

(b) Intensive Steuerung

- 329 Das Gegenteil zur dezentral-lockeren Lenkung einer abhängigen Gesellschaft stellt die unmittelbare und intensive Einflussnahme der beherrschenden Gesellschaft auf die Anlage bzw. den Betriebsbereich dar, die der Tochtergesellschaft kaum noch Spielraum bei der Umsetzung belässt.<sup>332</sup> Denn in diesem Fall liegt die Entscheidung über die Art und Weise des Betriebs der Anlage in den Händen der Obergesellschaft. Als **Daumenregel kann gelten, dass sich der Betrieb der Anlage so darstellen muss, als wenn die Tochtergesellschaft wie ein Angestellter der Obergesellschaft fungiert**, mithin die Weisung den operativen Anlagenbetrieb erfasst.<sup>333</sup> Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn die Obergesellschaft die Organisation des Anlagenbetriebs bestimmt, sich Weisungsrechte gegenüber dem Anlagenpersonal einräumen lässt<sup>334</sup> oder selbstständig die sicherheitstechnische Ausstattung der Anlage eigenständig und ohne Mitwirkung der Tochtergesellschaft festlegt.<sup>335</sup>
- 330 Erforderlich ist aber selbst hier, dass die Weisungen sich auf die Anlage beziehen. Selbst eine intensiv ausgeübte Leitung, die aber nicht auf die Anlage konkret einwirkt, vermag nicht die Betreibereigenschaft zu begründen, da in diesem Fall allein die Tochtergesellschaft weiterhin eigenständig über das Schicksal der Anlage bestimmen kann.<sup>336</sup>
- 331 Ferner muss der Einfluss auf die Anlage ständig während deren Betriebs vorhanden sein, da sonst die Beherrschung des Gefahrenpotentials weiterhin bei der Tochtergesellschaft verbleibt. Zwar kann eine

---

<sup>331</sup> So aber *Marburger*, Massenstromwerte, 1993, S. 51.

<sup>332</sup> Implizit auch *Jarass*, BImSchG, § 3 Rn. 72; für die Umweltgefährdungshaftung *Rehbinder*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. III, § 1 UmweltHG Rn. 52; *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 72 ff.

<sup>333</sup> *Rehbinder*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. III, § 1 UmweltHG Rn. 52.

<sup>334</sup> *U. H. Schneider*, ZGR 1996, 225 (238).

<sup>335</sup> Ähnlich *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 102 f.

<sup>336</sup> Ebenso *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 75.

einzelne, detaillierte Weisung, etwa gegenüber dem Anlagenbedienungspersonal, auch hierfür genügen, wenn z.B. Berichts- und Genehmigungspflichten unmittelbar gegenüber der Muttergesellschaft vorgeschrieben werden. Dennoch muss sorgfältig im Einzelfall geprüft werden, ob damit die Verantwortung des Personals von der Geschäftsleitung der Tochtergesellschaft losgelöst und direkt der Muttergesellschaft unterstellt wird.

(c) Produktions- und betriebsbezogene Weisungen

- 332 Während über den dezentral geführten Konzern ebenso wie über die intensiv gelenkte Tochtergesellschaft schnell Einigkeit zu erzielen sein dürfte, schafft die weitere Konkretisierung der Anforderungen an die Intensität der Weisung und Beherrschung Probleme: So wird im Schrifttum, das sich mit der Betreibereigenschaft im Rahmen der Umweltgefährdungshaftung auseinandersetzt, die Auffassung vertreten, dass bereits mittelbar betriebsbezogene Weisungen die Stellung als Betreiber begründen können. Dazu sollen solche Weisungen zählen, die mittelbar der Tochtergesellschaft keinen Spielraum mehr bei der Entscheidung über den Einsatz der Anlage lassen, wie etwa Entscheidungen über die Änderung einer Produktpalette, in deren Herstellung die konkrete Anlage eingebunden ist.<sup>337</sup> Die Obergesellschaft soll ferner bereits zur Mitbetreiberin werden, wenn sie die Weisung erteilt, eine bestimmte Menge an Produkten in einer bestimmten Zeit herzustellen oder bestimmte Wartungsarbeiten von durch die Konzernspitze ausgesuchten Wartungsfirmen vornehmen zu lassen,<sup>338</sup> ebenso wenn sie den Einkauf zentral organisiert und so über die Qualität der zugelieferten Teile die Sicherheit der Anlage festlegt.<sup>339</sup>
- 333 Eine solche Ausdehnung des Betreiberbegriffs erscheint jedoch aus öffentlich-rechtlicher Perspektive problematisch: Denn solange der Tochtergesellschaft weiterhin die Entscheidung über die Art und Weise des konkreten Betriebs der Anlage bleibt, bestimmt sie maßgeblich das Gefahrenpotential der Anlage. Selbst wenn die Anlage in ein konkretes konzernweites Produktionsprogramm eingepasst wird, verbleibt der Tochtergesellschaft die Entscheidung, wann und wie, mit welchem Personal etc. sie die Anlage einsetzt. Allein die Vorgabe von Rahmenbedingungen vermag daher nicht das nötige Maß an In-

---

<sup>337</sup> So *H. P. Westermann*, ZHR 155 (1991), 223 (238); *Michalski*, Jura 1995, 617 (623); *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 74 f., 102.

<sup>338</sup> *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 100.

<sup>339</sup> *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 105.

tensität der Beherrschung zu begründen.<sup>340</sup> Es mag zwar zivilrechtlich angehen, die Muttergesellschaft als **Mitbetreiberin** anzusehen<sup>341</sup> – öffentlich-rechtlich ist jedoch, wie oben dargelegt (Rn. 324), eine Konzentration der Rechte und Pflichten auf einen Rechtsträger wegen der Genehmigungsbedürftigkeit der Anlagen unumgänglich. Dies ist umso notwendiger, als verschiedene Tatbestände, insbesondere im Strafrecht, auf das Betreiben einer Anlage ohne Genehmigung abstellen. Erforderlich ist daher in solchen Fällen, in denen verschiedene Komplexe des Anlagenbetriebs von der Muttergesellschaft beeinflusst werden, den Schwerpunkt der Anlagenbeherrschung nach Art und Intensität der ausgeübten Leitung zu bestimmen.

- 334 Ebenso wenig kann die Obergesellschaft als Betreiberin qualifiziert werden, wenn sie lediglich eine Anlage, die die Tochtergesellschaft nutzt, unsachgemäß errichtet hat.<sup>342</sup> Zwar hat sie durch die Planung und Errichtung eine maßgebliche Ursache für eine spätere Störung gesetzt; doch muss für das öffentliche Recht der unmittelbare Zugriff auf die Gefahrenquelle maßgeblich sein. Auch wenn im Deliktsrecht die Schaffung einer Gefahrenquelle als maßgebliches Kriterium für die Bestimmung der Verantwortlichkeit bzw. von Verkehrssicherungspflichten zu Recht anerkannt wird,<sup>343</sup> kann dies nicht auf das öffentliche Recht übertragen werden, das primär auf die Gefahrenabwehr abstellt. Auch wenn daher jemand eine **potentielle** Gefahrenquelle geschaffen hat, die aber von einem anderen Rechtsträger unterhalten wird, ist aus Gefahrenabwehrsicht in erster Linie derjenige heranzuziehen, der die Gefahr beherrschen kann. Nicht zu verwechseln ist damit der nach allgemeinem Polizeirecht mögliche Zugriff auf den Verhaltens- neben dem Zustandsstörer: Denn im Falle des Verhaltensstörers hat dieser bereits die Dauergefahr konkret geschaffen, etwa in Form einer Altlast. Demgegenüber handelt es sich bei Immissions- oder Störfällen um sich jeweils aktualisierende Gefahren, die zwar von einer Gefahrenquelle – der Anlage – herrühren, nicht aber konkret schon zur Zeit des Rechtsvorgängers entstanden sind. Selbst aus zivilrechtlicher Sicht ergeben sich erhebliche Zweifel an der dar-

---

<sup>340</sup> Im Ergebnis ebenso *U. H. Schneider*, ZGR 1996, 225 (238).

<sup>341</sup> S. Fn. 337. Auch hier sind allerdings Zweifel nicht zu verhehlen, da der Fall der Produktionsprogrammumstellung typischerweise eine nachteilige Maßnahme für die Tochtergesellschaft darstellt, die gerade von den konzernrechtlichen Ausgleichsansprüchen erfasst wird. Warum diese Gruppe an Gläubigern gegenüber anderen bevorzugt werden sollte, ist nicht recht ersichtlich.

<sup>342</sup> So aber *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 92 ff.

<sup>343</sup> Eingehend dazu *Spindler*, in: Roth/Bamberger (Hrsg.), BGB, erscheint 2002, § 823 Rn. 232 m. weit. Nachw.

gelegten Auffassung, da die Sachlage nicht anders ist, als wenn die Tochtergesellschaft die fehlerhafte Anlage von einem Dritten erworben hätte.<sup>344</sup> Die konzernspezifische Gefährdung durch die komplexe Unternehmensstruktur verwirklicht sich hier nicht, da die Gefährdung auch durch Rechtsgeschäft mit jedem beliebigen Dritten hätte eintreten können.

(d) Personalverflechtungen

- 335 Schließlich soll eine personelle Verflechtung zwischen den Vorständen von Konzernspitze und -tochter zur Annahme der Betreiberaufgaben durch die Obergesellschaft führen können.<sup>345</sup> Auch hier gilt aber, dass die durch die Personalunion vermittelte Leitung sich direkt auf die Anlage beziehen und derart intensiv ausfallen muss, dass sie unmittelbar der Obergesellschaft des Mandatsträgers zugerechnet werden kann. Insbesondere ist erforderlich, dass die anlagenbezogenen Entscheidungen nicht mehr im Interesse der Tochtergesellschaft liegen, sondern sich allein unter dem Aspekt der Konzernleitung darstellen. Denn der Mandatsträger übt aufgrund seiner Doppelfunktion auch die Leitung für die Tochtergesellschaft aus, so dass stets danach zu fragen ist, ob die Maßnahme noch im Interesse der abhängigen Gesellschaft liegt.<sup>346</sup> Selbst für die vollständige Personalunion kann nicht von vornherein davon ausgegangen werden, dass die Leitung im Interesse der Obergesellschaft erfolgt. Anders als im Zivilrecht, in dem aufgrund der Beweis- und Darlegungsschwierigkeiten des Gläubigers es gerechtfertigt sein mag, hier von einer Haftung der Obergesellschaft entsprechend der Grundsätze des qualifiziert faktischen Konzerns auszugehen (s. dazu oben Rn. 297, 302 ff.),<sup>347</sup> steht der Behörde es frei, entsprechende Auskünfte im Rahmen der Amtsermittlung anzufordern. Es bedarf daher auch hier der Feststellung im Einzelfall, ob eine intensive Beherrschung der Anlage vorliegt.

---

<sup>344</sup> *Cosack*, Umwelthaftung im faktischen GmbH-Konzern, 1999, S. 133; anders *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 92 ff.

<sup>345</sup> *K. Schmidt*, Haftungsrisiken für Umweltschutz und technische Sicherheit im gegliederten Unternehmen – gesellschafts- und konzernrechtliche Betrachtungen, in: Umweltschutz und technische Sicherheit im Unternehmen, 1994, S. 69, 82 ff.

<sup>346</sup> Ausführlich *Streyll* Doppelmandate, S. 136 ff.

<sup>347</sup> Diff. für die Umweltgefährdungshaftung *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 84 ff., die im Gefolge von *BGHZ* 122, 123 eine Darlegungslast seitens der Obergesellschaft annimmt.

## (e) Vermutung der Betreibereigenschaft nach § 18 Abs. 1 AktG?

- 336 Die Unterschiede zwischen der einheitlichen Leitung nach § 18 AktG und dem Betreiberbegriff legen bereits nahe, dass die Vermutungskette der §§ 17 f. AktG erst recht nicht zur Begründung der Betreibereigenschaft der Konzernspitze herangezogen werden kann.<sup>348</sup> Denn primäres Ziel der konzernrechtlichen Regelungen im AktG ist der Schutz der Minderheitsgesellschafter und Gläubiger einer abhängigen Gesellschaft, um die Gefahrenlage im Konzern zu erfassen.<sup>349</sup> Die Schwierigkeiten für einen außenstehenden Gläubiger oder Minderheitsgesellschafter Art und Umfang einer einheitlichen Leitung und einer Abhängigkeit nachzuweisen, rechtfertigen eine Vermutung zu Lasten des beherrschenden Unternehmens. Es obliegt diesem Unternehmen, den Nachweis zu führen, dass entweder bereits kein Beherrschungstatbestand vorlag oder es wenigstens keine einheitliche Leitung ausübte. Für den Betreiberbegriff ist es jedoch ausschlaggebend, dass tatsächlich Einfluss auf die Anlage ausgeübt wird, so dass Konzernstrukturen, die keine intensive Beherrschung der einzelnen Anlagen bei den Tochtergesellschaften erlauben, von vornherein ausscheiden.<sup>350</sup> Hat das herrschende Unternehmen tatsächlich weder den Betrieb noch die Ausgestaltung der Anlage beeinflusst, ist es auch nicht „näher“ dran als der Rechtsträger selbst; die Möglichkeit, entsprechenden Einfluss auszuüben, reicht für sich genommen nicht, um die Konzentration von Rechten und Pflichten auf den Rechtsträger (juristische Person) zu durchbrechen. Schließlich würde die Vermutung der einheitlichen Leitung nach § 18 AktG noch nichts über die für die Betreibereigenschaft nötige Intensität der Anlagenbeherrschung aussagen, die nicht identisch mit der für die Konzernierung ausreichenden einheitlichen Leitung ist.
- 337 Aus Sicht der Informationsverteilung steht es schließlich der Behörde offen, durch Auskunftsrechte und Amtsermittlung sich die entsprechenden Kenntnisse über die Vorgänge zwischen Tochter- und Mut-

---

<sup>348</sup> Ebenso *U. H. Schneider*, ZGR 1996, 225 (238 f.); gleiche Tendenz bei *Rehbinder*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. III, § 1 UmweltHG Rn. 52; *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 114.

<sup>349</sup> Vgl. *Koppensteiner*, ZHR 131 (1968), 289 (305).

<sup>350</sup> Ähnlich insoweit *U. H. Schneider*, ZGR 1996, 225 (239 f.); *K. Schmidt*, Haftungsrisiken für Umweltschutz und technische Sicherheit im gegliederten Unternehmen - gesellschafts- und konzernrechtliche Betrachtungen, in: Umweltschutz und technische Sicherheit im Unternehmen, 1994, S. 69, 82 ff.; *H. P. Westermann* ZHR 155 (1991), 223 (238 f.); *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 74 f.; *Fabry*, Private Unternehmen als Umwelt-Störer, 1993, S. 108 f.

- tergesellschaft zu verschaffen, so dass auch unter diesem Gesichtspunkt keine Vermutung dergestalt gerechtfertigt ist, dass bei Vorliegen einer Abhängigkeit nach § 17 AktG und der vermuteten Konzentrierung nach § 18 Abs. 1 AktG gleichzeitig öffentlich-rechtlich die Beherrschung der Anlage im Sinne einer Betreibereigenschaft vermutet werden könnte.
- 338 Selbst die unwiderlegliche Vermutung der einheitlichen Leitung nach § 18 Abs. 1 S. 2 AktG bei einem Beherrschungsvertrag oder einer Eingliederung kann nicht dergestalt ins öffentliche Recht übertragen werden, dass ohne weiteres die Betreibereigenschaft der herrschenden Gesellschaft vermutet würde. Wie dargelegt, eröffnet die vertragliche Beherrschung dem herrschenden Unternehmen nur ein Weisungsrecht, nicht aber stets die für den Übergang der Betreibereigenschaft auf das herrschende Unternehmen erforderliche intensive Leitung der Anlage bzw. des Betriebsbereichs. Das Bestehen eines Beherrschungsvertrages oder einer Eingliederung vermag daher allenfalls ein Indiz für die Qualifizierung als Betreiber zu geben; eine unwiderlegliche Vermutung nach § 18 Abs. 1 S. 2 AktG wäre jedoch im öffentlichen Immissionsschutzrecht fehl am Platze.
- 339 Ist jedoch umgekehrt bereits die Vermutung der einheitlichen Leitung oder gar der Tatbestand der Beherrschung nach § 17 Abs. 2 AktG **widerlegt** worden (s. Rn. 312 ff.), kann auch im öffentlichen Recht nicht mehr von einer intensiven Beherrschung der Anlage oder des Betriebsbereichs ausgegangen werden.
- 340 Dementsprechend genügt auch **nicht** die bloße **Weisungsmöglichkeit**, um die Betreibereigenschaft zu begründen: Erforderlich ist vielmehr, dass die intensive Leitung tatsächlich ausgeübt wird.<sup>351</sup> Das öffentliche Recht stellt nicht auf eine Gefahrenlage hinsichtlich der Beherrschung einer juristischen Person (und der Gefährdung des haftenden Kapitals), sondern auf die konkrete Beherrschung der Gefahrenquelle ab. Der vereinzelt für das UmweltHG geäußerten Ansicht, dass zur Vermeidung von Umgehungsstrategien bereits die Kapitalmehrheit an abhängigen Gesellschaften aufgrund des dadurch potentiell gegebenen Einflusses die Mutter zur Betreiberin einer Gesamtan-

---

<sup>351</sup> So auch für die Umweltgefährdungshaftung: *Staudinger/Kohler*, § 1 UmweltHG Rn. 87; *Salje*, UmweltHG §§ 1, 3 Rn. 17; für § 22 WHG: *H. P. Westermann*, ZHR 155 (1991), 223 (237 f.); *U. H. Schneider*, ZGR 1996, 225 (238); *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 77 ff.

lage, bestehend aus den Anlagen der abhängigen Gesellschaften, machen soll,<sup>352</sup> kann daher nicht gefolgt werden.

(f) Handlungsstörer, Weisungabhängigkeit und Betreiberbegriff

- 341 Eine andere, hier nicht zu vertiefende Frage betrifft die Verantwortlichkeit eines Mehrheits- oder beherrschenden Gesellschafters als Handlungsstörer für Weisungen, die er den Organen der juristischen Person erteilt. Denn die Verantwortlichkeit des Handlungsstörers, etwa für die Verseuchung des Bodens, unterscheidet sich fundamental von der hier zu behandelnden Betreiberverantwortlichkeit, die völlig unabhängig von Handlungen des Betreibers eingreift und eher als Zustandsverantwortlichkeit eingeordnet werden kann. Anders gewendet ist der Betreiber für Emissionen, die von seiner Anlage ausgehen, öffentlich-rechtlich verantwortlich, unabhängig davon, ob sie mit seinem Willen und sein Wissen vorgenommen wurden.<sup>353</sup>

(g) Zwischenergebnis

- 342 Man sollte sich demgemäß davor hüten, gesellschaftsrechtliche Kriterien der Beherrschung und der einheitlichen Leitung nach § 18 AktG unbesehen auf den Betreiberbegriff zu übertragen.
- 343 **Die Tatsache, dass ein Unternehmen konzerniert und damit einheitlich geleitet wird, besagt daher noch nichts darüber, ob auch die in Rede stehende Anlage oder der Betriebsbereich derart intensiv beherrscht wird, dass von einer Zurechnung der Betreiber-eigenschaft an die Konzernobergesellschaft gesprochen werden könnte.**<sup>354</sup>
- 344 Erst recht vermag eine bloße Abhängigkeit von juristischen Personen – ohne daß eine einheitliche (intensive) Leitung vorläge – nicht die

---

<sup>352</sup> *Cosack*, Umwelthaftung im faktischen GmbH-Konzern, 1999, S. 79; *Marburger*, Massenstromwerte S. 56.

<sup>353</sup> So muss eine gefährliche Anlage iSd 12. BImSchV auch Vorsorge gegen Sabotagerisiken treffen, vgl. § 3 12. BImSchV.

<sup>354</sup> Ebenso im Ergebnis *U. H. Schneider*, ZGR 1996, 225 (239 f.); *Lutter*, in: Lutter (Hrsg.), Holding-Handbuch F 24 S. 258; *K. Schmidt*, Haftungsrisiken für Umweltschutz und technische Sicherheit im gegliederten Unternehmen – gesellschafts- und konzernrechtliche Betrachtungen, in: Umweltschutz und technische Sicherheit im Unternehmen, 1994, S. 69, 82 ff.; *H. P. Westermann*, ZHR 155 (1991), 223 (238 f.); *Michalski*, Jura 1995, 617 (621); *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 74 f.; *Fabry*, Private Unternehmen als Umwelt-Störer, 1993, S. 108 f.

nach § 1 12. BImSchV erforderliche Zurechnung ihrer Anlagen „unter der Aufsicht eines Betreibers“ zu begründen.<sup>355</sup>

#### 4.3.1.2 Konzernarten

345 Der Vollständigkeit halber sollen im nachfolgenden anhand der zuvor entwickelten Kriterien kurz die wichtigsten Konzernarten abstrakt-typisierend daraufhin überprüft werden, ob bei ihnen eine Verlagerung der Betreibereigenschaft auf die Obergesellschaft stattfindet:

##### (a) Einfach faktischer Konzern

346 Wie oben Rn. 293 ff. dargelegt, kennzeichnet sich der einfach faktische Konzern durch eine auf Einzelweisungen und dezentral-lockere Beherrschung beschränkte Leitung. Der Nachteilsausgleich nach § 311 AktG bleibt grundsätzlich möglich. Damit scheidet in der Regel aber die für den Übergang der Betreibereigenschaft auf die Obergesellschaft erforderliche intensive Beherrschung der Anlage aus. Nur dann, wenn die Einzelweisungen noch isoliert betrachtet werden können und daher ausgleichsfähig sind, dennoch aber die Kontrolle über die Gefahrenquelle der Anlage bei der Obergesellschaft liegt, könnte auch im einfach faktischen Konzern diese als Betreiberin qualifiziert werden. Praktisch sind solche Fälle schwer vorstellbar, da die dauerhafte und intensive Beherrschung meist eine verdichtete Leitung voraussetzt, bei der einzelne Weisungen und die Einflussnahme kaum mehr voneinander isoliert werden können.

347 Dies gilt auch für die abhängige GmbH: Zwar können die Gesellschafter jederzeit eine den Geschäftsführer nach § 37 GmbHG bindende Weisung erteilen. Doch führen einzelne Weisungen für sich genommen noch nicht dazu, den Gesellschaftern selbst die Betreibereigenschaft zuzurechnen. Auch für die beherrschende, nach § 15 AktG unternehmerisch tätige Gesellschafterin genügt nicht schon eine einmalig, auf die Anlage bezogene Weisung, auch wenn diese gegen die Treuepflicht gegenüber der GmbH verstoßen mag.<sup>356</sup>

---

<sup>355</sup> So aber – schief – Jarass, BImSchG, § 3 Rn. 75.

<sup>356</sup> Zur Schranke der Treuepflicht bei der mehrgliedrigen GmbH BGHZ 65, 15 (18) – ITT; BGHZ 95, 330 (340) – Autokran; Hachenburg/Ulmer, Anh. § 77 GmbHG Rn. 56; Lutter/Hommelhoff, Anh. § 13 GmbHG Rn. 17; Scholz-GmbHG/Emmerich, Anh. Konzernrecht Rn. 71 ff., zur Revitalisierung der Treuepflicht auch in der Einmann-GmbH s. oben Rn. 302 ff.

## (b) Vertragskonzern

- 348 Wesentlich intensivere Beherrschung erlaubt dagegen der Vertragskonzern, der gem. § 302 AktG bindende Weisungen an die abhängige Gesellschaft ermöglicht.<sup>357</sup> Allerdings impliziert – wie bereits dargelegt – die Weisungsmöglichkeit noch nicht, dass die Leitung überhaupt und wenn ja, intensiv bezogen auf die Anlage ausgeübt wird. Allein der Beherrschungsvertrag vermittelt daher noch nicht den Übergang der Betreibereigenschaft auf die Konzernspitze. Für den Vertragskonzern lässt sich ein zusätzliches Argument aus den Regelungen für Konzern-Immissionsschutzbeauftragte des § 4 der 5. BImSchV gewinnen, wonach selbst bei Vertragskonzernen das herrschende Unternehmen nicht als Betreiber angesehen wird.<sup>358</sup>

## (c) Qualifiziert faktischer Konzern

- 349 Die Beurteilung kann sich dagegen ändern, wenn der Einfluss derart weit reicht, dass die Tochtergesellschaft wie eine Betriebsabteilung geführt wird – der Fall des qualifiziert faktischen Konzerns,<sup>359</sup> wobei das Fortbestehen dieses Begriffes durchaus offen ist, die neuesten Entwicklungen vielmehr einen partiellen Abschied von dieser Rechtsfigur und eine Ausrichtung auf Einzelfallschädigungen nahelegen (vgl. im Einzelnen Rn. 302 ff.). Trotzdem liegt angesichts der intensiven Leitung in diesen Sachverhaltskonstellationen die Erweiterung des Betreiberbegriffs auf die Konzernobergesellschaft nahe.<sup>360</sup>

---

<sup>357</sup> S. KölnKomm/*Koppensteiner*, § 302 AktG Rn. 4; näher dazu oben Rn. 290 ff.

<sup>358</sup> *Jarass*, BImSchG, § 3 Rn. 73; *Fluck*, in: Ule/Laubinger, § 16 BImSchG Rn. C 3.

<sup>359</sup> S. *BGHZ* 95, 330 (340 ff.) - Autokran; *BGHZ* 107, 7 (15 ff.) – Tiefbau; *BGHZ* 122, 123 ff. – TBB; aus der umfangreichen Literatur siehe nur *Emmerich/Habersack/Habersack*, Aktien- und GmbH-Konzernrecht Anh. II § 318 m. weit. Nachw.

<sup>360</sup> *Rehbinder*, Umweltschutz und technische Sicherheit als Aufgabe der Unternehmensleitung aus juristischer Sicht, in: Umweltschutz und technische Sicherheit im Unternehmen, 1994, S. 29, 45 f.; *K. Schmidt*, Haftungsrisiken für Umweltschutz und technische Sicherheit im gegliederten Unternehmen – gesellschafts- und konzernrechtliche Betrachtungen, in: Umweltschutz und technische Sicherheit im Unternehmen, 1994, S. 69, 81 ff.; *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 73 ff.: bei betriebsbezogenen Weisungen; diff. *H. P. Westermann*, ZHR 155 (1991), 223 (240): nur für den Fall der technischen Leitung. Auch für die EG-Öko-Audit-VO ist mangels einer Konzernzurechnungsklausel keineswegs geklärt, ob als "Unternehmensleitung" im Sinne der EG-Öko-Audit-VO auch die Konzernobergesellschaft zu zählen ist.

- 350 Dennoch kann selbst beim qualifiziert faktischen Konzern nicht ohne weiteres von einem Übergang der Betreibereigenschaft auf die Konzernspitze ausgegangen werden. Denn die intensive Beherrschung muss sich gerade auf die in Rede stehende Anlage bzw. den Betriebsbereich beziehen; demgegenüber genügt für das Eingreifen der gesellschaftsrechtlichen Haftungstatbestände schon eine allgemein intensive Beherrschung, die sich auch auf andere Bereiche beziehen kann. Das entscheidende Kriterium ist aus gesellschaftsrechtlicher Sicht eben nur, dass die Nachteile, die die Gesellschaft durch Weisungen bzw. durch die Leitungsmacht erleidet, nicht mehr isolierbar sind und daher der Nachteilsausgleich (sei es aus § 311 AktG oder aus Treuepflichtverletzung im GmbH-Konzern) ins Leere geht.<sup>361</sup> Stoßrichtung ist daher – selbstverständlich – der Schutz des Haftungskapitals der Tochtergesellschaft und ihrer Interessen. Dies muss aber keineswegs identisch sein mit den durch die Beherrschung einer Anlage verbundenen Gefahren.<sup>362</sup> Vielmehr führt selbst im Gesellschafts- und Zivilrecht die qualitativ faktische Konzernierung nicht zu einer direkten Zurechnung aller Ansprüche auf die Obergesellschaft, etwa wie bei der Eingliederung. Statt dessen greift der direkte Anspruch nach § 303 AktG gegen die Obergesellschaft erst bei Nichteinbringlichkeit des Anspruchs gegen die Tochtergesellschaft ein; auch hier zeigt sich, dass es bei der Frage der Betreibereigenschaft um Zurechnungsfragen, nicht um Haftungs- oder Ausgleichsfragen geht, für die die hierfür entwickelten Konzepte kaum übertragen werden können.
- 351 Selbst für den Fall des qualifiziert faktischen Konzerns, dessen Tochtergesellschaft wie eine Betriebsabteilung geführt wird, ist daher grundsätzlich keine Ausnahme von der Regel, dass nur den Rechtsträger die Rechte und Pflichten bezüglich seiner Anlage treffen, zu machen, da alle Ansprüche sich trotz der intensiven Beherrschung immer noch auf die Tochtergesellschaft als juristische Person konzentrieren. Selbst wenn etwa im Rahmen einer den Konzern durchziehenden Spartenorganisation die Spartenleiter und ihre zugeordneten Umweltabteilungen direkte Weisungsrechte gegenüber den Tochtergesellschaften und den dortigen Sparten haben sollten, steht diesen zwar die Entscheidungsmacht über die Ausstattung der Anlage und ggf. ihren Betrieb zu; doch führt dies noch nicht dazu, dass die Konzentration aller Rechte und Pflichten auf den jeweiligen Rechtsträger durchbrochen würde. Gerade Aspekte der Gefahrenabwehr, wie sie oben erörtert wurden, gebieten keine andere Beurteilung: Denn maß-

---

<sup>361</sup> S. BGHZ 122, 123.

<sup>362</sup> Im Ergebnis ähnlich U. H. Schneider, ZGR 1996, 225 (239 f.).

geblich ist der Zugriff auf die Anlage, der immer noch selbst der qualifiziert faktisch konzernierten Tochtergesellschaft offen steht, solange nicht die Herrschaft über die Anlage betroffen ist. Wenn einzig und allein die Fähigkeit zur Finanzierung der von einer Behörde geforderten Maßnahmen betroffen ist, z.B. durch mangelndes Kapital, stehen die gesellschaftsrechtlichen Ausgleichsansprüche in Rede, nicht aber die eigentliche Gefahrenabwehr. Demgemäß kann eine Behörde keine Anordnung gegen die Konzernspitze erlassen, etwa dergestalt, dass die Tochtergesellschaft personell und finanziell in die Lage zu versetzen ist, ihren umweltrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Ist der Tochtergesellschaft aufgrund entsprechender Defizite die Erfüllung der Anordnung nicht möglich, so muss die Behörde zu Vollstreckungsmaßnahmen gegenüber der Tochtergesellschaft greifen. Auch in den Fällen, in denen eine konzernierte Dienstleistungsgesellschaft für die Tochtergesellschaft nach außen hin auftritt, etwa indem sie den gesamten Schriftverkehr führt und Genehmigungen beantragt, ergibt sich keine Verschiebung der Betreibereigenschaft auf diese Gesellschaft, da die Tochtergesellschaft auch als unabhängige Gesellschaft frei wäre, einen Dritten mit der Erledigung entsprechender Aufgaben zu beauftragen – unbeschadet ihrer weiterhin bestehenden Verantwortung<sup>363</sup>.

- 352 Nur dann, wenn die Tochtergesellschaft von vornherein nicht über das nötige Know How oder das Personal verfügen sollte, um einer Verfügung nachzukommen, kann durch die dann vorliegende unmittelbare Beherrschung der Anlage und die nur noch formalrechtliche Zuordnung der Anlage zur Tochtergesellschaft eine Inanspruchnahme der Konzernspitze entsprechend der ständigen Rechtsprechung im Gewerberecht zum vorgeschobenen Strohmänn<sup>364</sup> ausnahmsweise erfolgen<sup>365</sup>.

---

<sup>363</sup> Vgl. *BGH*, NJW 1976, 46 – Altöl; *K. Schmidt*, Haftungsrisiken für Umweltschutz und technische Sicherheit im gegliederten Unternehmen – gesellschafts- und konzernrechtliche Betrachtungen, in: *Umweltschutz und technische Sicherheit im Unternehmen*, 1994, S. 69, 77. Daher lässt sich auch § 24 WpHG nicht als Gegenargument heranziehen (so aber *U. H. Schneider*, ZGR 1996, 225 (236), da diese Regelung nur eine besondere Form der Delegation von Pflichten vorsieht, die aber nicht obligatorisch ist.

<sup>364</sup> *S. BverwG*, GewArch 1977, 14 (15); *BverwG*, GewArch 1982, 200 (201); *BverwG*, GewArch 1982, 299 (300); weit. Nachw. bei *Marcks*, in: *Landmann/Rohmer*, § 35 GewO Rn. 71 ff.

<sup>365</sup> Vgl. *Jarass*, BImSchG, § 3 Rn. 72; *Peschau*, in: *Feldhaus* § 20 BImSchG Rn. 67; *Roßnagel*, in: *GK-BImSchG*, § 5 Rn. 20 unter Berufung auf *VGH Mannheim*, NuR

### 4.3.2. *Gemeinsamer Betriebsbereich*

- 353 Im Zusammenhang mit der Aufspaltung eines früheren Einheitsunternehmens in verschiedene Gesellschaften gerät schließlich eine andere in der Praxis relevante Konstellation ins Blickfeld, nämlich die Fortführung eines Stoffverbunds im Industriepark trotz zwischenzeitlicher gesellschaftsrechtlicher Teilung. So kann ein Unternehmen (früher eine Abteilung des Standorts), das ein Endprodukt herstellt, zwingend ein Vorprodukt eines anderen Unternehmens (früher eine andere Abteilung des einheitlichen Standorts) benötigen, so dass beide Unternehmen aufs engste aufeinander angewiesen sind, insbesondere wenn das Vorprodukt dem ersten Unternehmen über eine feste Rohrleitung zwischen beiden Unternehmen zugeleitet wird, auf den ersten Blick also ein einheitlicher Herstellungsvorgang gegeben zu sein scheint. Wichtig ist die Feststellung eines gemeinsamen Betriebsbereichs vor allem, wenn die Anlagen nach erfolgter Spaltung je für sich genommen nicht mehr die Mengenschwellen des § 1 Abs. 1 12. BImSchV (Anhang I) erreichen: Nur wenn die Anlagen zusammengerechnet werden könnten, wofür die Aufsicht eines Betreibers erforderlich ist (s. Rn. 209 ff.), würden dann die Pflichten der 12. BImSchV für Betriebsbereiche eingreifen. Vergleichbare Überlegungen sind für die Aufspaltung einer gemeinsamen Anlage nach § 1 Abs. 3 der 4. BImSchV angestellt worden.<sup>366</sup>

#### 4.3.2.1 *Gemeinsamer Betriebsbereich und Abhängigkeitsverhältnis*

- 354 In den einschlägigen Stellungnahmen stößt man für den Anlagenbegriff darauf, dass die Anlagen in einem räumlichen Zusammenhang und die juristischen Personen in einem Abhängigkeitsverhältnis zueinander stehen müssten.<sup>367</sup> Eine Übertragung dieses Grundgedankens auf den Betriebsbereich fehlt bislang, könnte aber in Betracht zu zie-

---

1993, 440; der VGH behandelt hier aber keinen Fall des Strohmans, sondern des angefochtenen Unternehmenskaufs.

<sup>366</sup> Müggenborg, DVBl. 2001, 417, 422, allerdings mit der verfehlten Prämisse, dass nur ein Betreiber im Sinne einer natürlichen oder juristischen Person die gemeinsame Anlage betreiben könne, allenfalls ein Konzern. Gerade die Vergemeinschaftung eines Betriebes im Rahmen einer Personengesellschaft als Trägerin zeigt aber, dass „ein Betreiber“ auch eine Gemeinschaft von (juristischen) Personen sein kann, die sich in der Personengesellschaft zusammenfinden, die zumindest teilweise Trägerin von Rechten und Pflichten ist.

<sup>367</sup> Jarass, BImSchG, § 4 Rn. 21; ähnlich Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Bd. II, § 1 4. BImSchV Rn. 26; dies übernehmend Müggenborg, DVBl. 2001, 417 (422).

hen sein. Scheinbar wird diese Sichtweise durch ein Urteil des BVerwG von 1977 gestützt, in dem dieses die zivilrechtliche Teilung einer Anlage im Hinblick auf die Genehmigungsbedürftigkeit für unbeachtlich erklärte.<sup>368</sup> Bei genauer Lektüre des vorgenannten Urteils ergibt sich aber, dass das BVerwG dies keineswegs grundsätzlich erklärt hat. Zwar hat es für den konkreten Fall ausgeführt, dass kein Anlass bestehe, auf eine Teilung der Anlage einzugehen,<sup>369</sup> man kann aber daraus gerade nicht schließen, dass das Gericht generell eine Teilung als unbeachtlich ansehen würde. Das BVerwG führt nämlich aus:

*„Auch wenn das [Fortfall der Genehmigungspflicht durch Teilung] nämlich nicht ausgeschlossen sein sollte, könnte eine Teilung doch jedenfalls dann nicht als beachtlich anerkannt werden, wenn sie sich in Erklärungen erschöpft und nicht nur die Emissionslage, sondern ebenso die sonstigen tatsächlichen Umstände unverändert bleiben....“*<sup>370</sup>

- 355 Das bedeutet, dass bei einer Änderung der tatsächlichen Umstände eine (zivilrechtliche) Teilung durchaus zu mehreren Betreibern führen könnte. Das Gericht hebt in Konsistenz mit der sonstigen öffentlich-rechtlichen Rechtsprechung also die Bedeutung der tatsächlichen Umstände hervor und negiert die Wirkungen einer Teilung nur für den Fall, dass eine gesellschaftsrechtliche Teilung nur „auf dem Papier“ vorliegt, ohne dass z. B. der daraus folgende Verantwortungsübergang auf die jeweiligen neuen Geschäftsleitungen (Vorstand, Geschäftsführer), die gesellschaftsrechtlich grundsätzlich nur ihrer jeweiligen Gesellschaft verpflichtet sind,<sup>371</sup> erfolgt. Das BVerwG denkt also dabei (höchstwahrscheinlich) an eine Konstellation, die auch gesellschaftsrechtlich der Ausnahmefall ist. Solch ein Fall könnte z.B. der sein, dass ein Tochterunternehmen nur wie eine abhängige Betriebsabteilung geführt wird. Insoweit ergibt sich also gerade keine Diskrepanz zu der einhelligen Ablehnung der Konzernspitze als Betreiberin selbst im Vertragskonzern. Eine Begründung für die Meinung in der Literatur, wieso bei der Zusammenrechnung von mehreren Anlagen bereits ein Abhängigkeitsverhältnis im Sinne von § 17

---

<sup>368</sup> BVerwG, GewArch 1977, 168 (170); zust. Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. I, § 4 BImSchG Rn. 16.

<sup>369</sup> BVerwG, GewArch 1977, 168 (170).

<sup>370</sup> BVerwG, GewArch 1977, 168 (170).

<sup>371</sup> Vgl., auch zu abweichenden Meinungen, z. B. KölnerKommentarAktG/Mertens, § 76 Rn. 54 – 57; Hüffer, § 76 AktG Rn. 16 – 19; Roth/Altmeyden, GmbHG Anh. § 13 Rn. 113 ff.

AktG genügen soll – offenbar ohne einheitliche Leitung –, für Konzerne aber generell keine Zurechnung an die Konzernspitze erfolgt, lässt sich auf der Grundlage des herrschenden Betreiberbegriffs schwer geben. Die Konsequenzen dieser Auffassung – des alleinigen Abstellens auf die Abhängigkeit – wären jedoch erheblich: So müssten alle Unternehmen Sicherheitsberichte aufstellen, Notfallpläne entwickeln und gemeinsam für die Einhaltung des Standes der Sicherheitstechnik sorgen. Damit würde aber das öffentliche Recht indirekt eine Verstärkung des Einflusses der Konzernspitze fordern – ganz im Sinne einer Pflicht zur Konzernleitung<sup>372</sup> –, da allein aufgrund eines Abhängigkeitsverhältnisses die betroffenen Unternehmen diese Pflichten nicht erfüllen könnten. Erforderlich wäre daher im Aktienkonzern die Schaffung vertraglicher Beherrschungsrechte, im GmbH-Konzern die intensive Ausübung von Weisungsrechten der Gesellschafter. Einer solchen Betrachtungsweise steht jedoch entgegen, dass das deutsche Konzernrecht weder konzernierte Gesellschaften und erst recht nicht bloß abhängige Gesellschaften dazu zwingt, sich in einen Vertragskonzern umzuwandeln. Vielmehr bleibt es dabei, dass die beherrschende Gesellschaft frei ist, ob sie überhaupt die einheitliche Leitung ausübt und gegebenenfalls wie<sup>373</sup>. Andernfalls würde auch die mögliche Widerlegung der Abhängigkeits- (§ 17 Abs. 2 AktG) und der Konzernvermutung des § 18 Abs. 1 S. 3 AktG konterkariert, da allein schon der Tatbestand der Beherrschung zur Pflicht einer Konzernleitung führen würde.

- 356 Erst recht vermag diese Auffassung keine Antwort auf die Frage zu liefern, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Zurechnung bei Anlagen erfolgt, die von voneinander unabhängigen Gesellschaften betrieben werden, die aber dennoch eng zusammenarbeiten. Erforderlich ist daher, den Begriff einer gemeinsamen Anlage und die darin enthaltenen gesellschafts- und zivilrechtlichen Wertungen genauer zu untersuchen:

---

<sup>372</sup> In diesem Sinne aus gesellschaftsrechtlicher Sicht *Hommelhoff*, Die Konzernleitungspflicht, 1982, S. 54 ff.; ebenso in Übertragung auf das öffentliche Recht *U. H. Schneider*, ZGR 1996, 225 (242 ff.).

<sup>373</sup> Vgl. KölnKomm<sup>2</sup>/Koppensteiner, § 18 AktG Rn. 34.

#### 4.3.2.2 *Gemeinsamer Betriebsbereich und gemeinsamer Zweck (BGB-Gesellschaft)*

##### (a) Überblick

- 357 In Betracht kommt vor allem die Annahme einer zwischen den beteiligten Unternehmen (konkludent) abgeschlossenen Gesellschaft bürgerlichen Rechts (oder eine Handelsgesellschaft), wenn die Anlage zu einem gemeinsamen Zweck betrieben wird.<sup>374</sup> Eine solche Gesellschaft kann auch unter abhängigen Gesellschaften, z.B. unterhalb der beherrschenden Gesellschaft, zustande kommen, ohne dass es der Zurechnung der Betreibereigenschaft an die Obergesellschaft bedürfte. Als Betreiber wären dann – je nachdem, welcher Auffassung man folgt – entweder alle Gesellschafter – mithin die Konzernunternehmen – der GbR oder die GbR selbst zu qualifizieren,<sup>375</sup> wie in anderen Fällen der bürgerlich-rechtlichen Gesellschaft auch,<sup>376</sup> wovon auch hier ausgegangen wird. Die Gesellschaften wären dann untereinander zur Erfüllung der ihnen obliegenden öffentlich-rechtlichen Pflichten verpflichtet, nicht jedoch die Konzernspitze.
- 358 Da ein gemeinsamer Betriebsbereich – wie jeder Betriebsbereich – einen Betreiber haben muss,<sup>377</sup> ist es notwendig, einen Rechtsträger für den gemeinsamen Betriebsbereich zu ermitteln. Dies könnte – wie schon angedeutet – eine Personengesellschaft in Form einer BGB-Gesellschaft oder einer OHG sein, die aus den beiden Unternehmen besteht. Diese Personengesellschaften sind in einem Verwaltungsverfahren, also auch einem immissionsschutzrechtlichen Verfahren, gem. § 11 Nr. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) beteiligungsfähig,<sup>378</sup> so dass ihnen gegenüber Verwaltungsakte erlassen werden

---

<sup>374</sup> S. auch *BGHZ* 76, 35 = *NJW* 1980, 943 für eine gemeinsame Anlage im Rahmen der Haftung nach § 22 WHG.

<sup>375</sup> Zum Streit um die rechtliche Einordnung der GbR s. *K. Schmidt*, Gesellschaftsrecht, 3. Aufl. 1997, § 8 III (S. 203 ff.); *Timm*, *NJW* 1995, 3209.

<sup>376</sup> Vgl. *Landsberg/Lülling*, Umwelthaftungsrecht § 1 UmweltHG Rn. 59; *Salje*, UmweltHG §§ 1, 3 Rn. 22; *Fabry*, Private Unternehmen als Umwelt-Störer, 1993, S. 60 ff.

<sup>377</sup> *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 3 BImSchG Rn. 28n.

<sup>378</sup> Allgemein zu den Voraussetzungen von § 11 Nr. 2 VwVfG: *Kopp/Ramsauer*, VwVfG § 11 Rn. 8 ff., speziell zur Personengesellschaft Rn. 15; *Stelkens/Bonk/Sachs/Bonk*, VwVfG § 11 Rn. 16 ff., speziell zur Personengesellschaft Rn. 22.

bzw. sie als Beteiligte Anträge stellen oder Anzeigen abgeben können.<sup>379</sup>

- 359 Eine Personengesellschaft setzt zwingend einen Gesellschaftsvertrag und damit einhergehend einen gemeinsamen Zweck voraus. Der Gesellschaftsvertrag einer BGB-Gesellschaft oder einer OHG unterliegt aber entgegen manch irriger Vorstellung in der Unternehmenspraxis grundsätzlich keiner Form und kann durch konkludente Erklärungen geschlossen werden.<sup>380</sup> Ist der Gesellschaftszweck der Betrieb eines gewerblichen Unternehmens, entsteht nach § 105 HGB eine OHG,<sup>381</sup> andernfalls nach § 705 BGB eine BGB-Gesellschaft.<sup>382</sup> Es kann dabei aus dem rein tatsächlichen Verhalten zweier Personen auf das Bestehen eines Gesellschaftsverhältnisses geschlossen werden. Besteht ein wirtschaftliches Interesse an dem Zusammenwirken der beiden Personen/Unternehmen – wie hier gegeben – so begründet der einverständliche Beginn des Zusammenwirkens der beiden Personen im Weg des Anscheinsbeweises die Vermutung für einen Vertragsabschluss.<sup>383</sup> Kein Gesellschaftsvertrag ist aber anzunehmen, wenn es sich um die (bloße) Lieferung von Vorprodukten handelt, aus denen dann das Endprodukt hergestellt wird. Die Parteien verfolgen dann jeweils nur eigene Zwecke, auch wenn das Verhalten der Parteien detailliert aufeinander abgestimmt ist,<sup>384</sup> wie z. B. in Just-In-Time-Lieferbeziehungen.<sup>385</sup> Auch wenn die Parteien sicherlich ein gemeinsames Interesse am ökonomischen Erfolg des Endprodukts haben, z. B. sowohl der Zulieferer zu einem Kunststoff, um die Geschäftsbeziehung fortführen und intensivieren zu können, als auch der eigentliche Hersteller des Kunststoffs, so leistet der Zulieferer (nur) seinen vertraglich fixierten Beitrag im Rahmen der Just-In-Time-

---

<sup>379</sup>Speziell für das Störfallrecht *Friedrich*, S. 5.

<sup>380</sup>St. Rspr. seit *RGZ* 7, 164 (168). Siehe im übrigen z. B. *Staudinger/Kefler*, § 705 Rn. 35 m. weit. Nachw.

<sup>381</sup>Trotz des Wortlauts von § 105 HGB ist Einigung über die Firma nicht nötig, siehe *Staub/Ulmer*, § 105 Rn. 36. Insoweit fortgeltend zur neuen Fassung des HGB nach Handelsrechtsreformgesetz (vgl. z. B. *Koller/Roth/Morck//Koller*, § 105 Rn. 12).

<sup>382</sup>Zur Abgrenzung, welche Art von Personengesellschaft vorliegt, siehe weiter unten im Text.

<sup>383</sup>Siehe *MünchKommBGB/Ulmer*, § 705 Rn. 23.

<sup>384</sup>Vgl. z. B. *Palandt/Sprau*, § 705 Rn. 15 m. weit. Nachw.

<sup>385</sup>Eingehend *Wellenhofer-Klein*, *Zulieferverträge im Privat- und Wirtschaftsrecht*, S. 166 ff., 186 ff., die zutreffend darauf hinweist, dass nur eine gesteigerte Treuepflicht aus den kooperativen Elementen abgeleitet werden könne, sowie *Lange*, *Das Recht der Netzwerke*, Rn. 157 ff.; 957 ff.

Lieferbeziehung,<sup>386</sup> die auch als Produktionsnetzwerk bezeichnet werden kann.<sup>387</sup> Er bleibt dabei letztlich dem Weisungsrecht des Herstellers unterworfen.<sup>388</sup> Eine derartige Weisungsgebundenheit widerspricht aber einem Gesellschaftsverhältnis.<sup>389</sup> Insgesamt sind allerdings die Fallgestaltungen konkludenter Vertragsabschlüsse vielgestaltig und nicht ohne weiteres einer Systematisierung zugänglich.<sup>390</sup>

(b) Entwicklungen in anderen Rechtsgebieten, insbesondere Arbeitsrecht

- 360 Es lassen sich allerdings (mindestens) zwei Fallgruppen klassifizieren, bei denen die Rechtsprechung oftmals aus den tatsächlichen Umständen auf das Bestehen einer Personengesellschaft geschlossen hat bzw. schließt. Im Rahmen der steuerrechtliche Rechtsprechung zur sogenannten Mehrmütterorganschaft im Gewerbesteuerrecht<sup>391</sup> ist eine BGB-Gesellschaft zwischen mehreren Müttern angenommen worden, die den Gesellschaftszweck hatte, eine (abhängige) Organgesellschaft im Wege einer einheitlichen Willensbildung zu beherrschen. Steuerlich wurde dann die abhängige Gesellschaft der BGB-Gesellschaft zugerechnet. Diese Fallgruppe ist hier aber nicht weiter zu verfolgen, zum einen wegen der Ferne zum Gefahrenabwehrrecht, zum anderen aber, weil insoweit Mitte 1999 ein Rechtsprechungswechsel erfolgte. Nach neuer Rechtsprechung wird nunmehr direkt den Müttern und nicht mehr der BGB-Gesellschaft zugerechnet,<sup>392</sup> so dass sich die Bedeutung diese Fallgruppe erledigt haben dürfte.
- 361 Eine Fallgruppe, die aber weiterhin praktische Bedeutung hat und deren Übertragung auf Industrie- und Gewerbeparkkonstellationen nahe liegt, ist die Rechtsprechung zum gemeinsamen Betrieb im Betriebsverfassungsrecht<sup>393</sup> bzw. bei arbeitsrechtlichen Materien, bei denen der Betriebsbegriff (z. B. die Betriebsgröße) Bedeutung für die

---

<sup>386</sup> Lange, Das Recht der Netzwerke, Rn. 962 f.; ähnlich Wellenhofer-Klein, Zulieferverträge im Privat- und Wirtschaftsrecht, S. 168.

<sup>387</sup> Lange, Das Recht der Netzwerke, Rn. 10.

<sup>388</sup> Lange, Das Recht der Netzwerke, Rn. 962; ähnlich Wellenhofer-Klein, Zulieferverträge im Privat- und Wirtschaftsrecht, S. 168.

<sup>389</sup> Lange, Das Recht der Netzwerke, Rn. 962.

<sup>390</sup> Siehe z. B. RGRK/v. Gamm, § 705 Rn. 2.

<sup>391</sup> Vgl. – zum alten Recht – z. B. BFH, BStBl. III 1958, 174 (179) m. weit. Nachw. und für die Rechtslage in neuerer Zeit die Nachweise in BFHE 189, 518 (520 f.).

<sup>392</sup> BFHE 189, 518 (521 f.).

<sup>393</sup> Siehe aus jüngster Zeit BAG, AP Nr. 42 zu § 111 BetrVG 1972 m. weit. Nachw.; Däubler, FS Zeuner 1994, S. 19 ff.

Anwendbarkeit der entsprechenden Vorschriften hat (z. B. § 23 Kündigungsschutzgesetz<sup>394</sup> oder MitbestG<sup>395</sup>) Zwar verfolgt das Arbeitsrecht andere Regelungszwecke als das öffentlich-rechtliche Gefahrenabwehrrecht, ist aber in einem Punkt letzterem vergleichbar: Beide Rechtsmaterien streben eine Erfassung der tatsächlichen Umstände, unbeschadet formalrechtlicher Trennungen, an.<sup>396</sup> Auch sind Betrieb nach Betriebsverfassungsrecht und Betriebsbereich nach Störfallrecht insoweit vergleichbar, als für deren Vorliegen auf jeden Fall räumliche, aber auch organisatorische Faktoren (Aufsicht eines Betreibers) von Bedeutung sind.<sup>397</sup>

- 362 Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) können mehrere rechtlich selbständige Unternehmen einen gemeinsamen Betrieb führen.<sup>398</sup> Diese Rechtsprechung wurde schon durch § 322 Umwandlungsgesetz vom Gesetzgeber anerkannt<sup>399</sup> und hat nun vollinhaltlich Eingang in das neue Betriebsverfassungsgesetz<sup>400</sup> gefunden, das im S. 2 von § 1 Abs. 1 und im neuen Abs. 2 ausdrücklich vom gemeinsamen Betrieb spricht. Aus dem Gesetzgebungsverfahren folgt, dass die vorgenannte Rechtsprechung ausdrücklich festgeschrieben werden soll,<sup>401</sup> wobei Abs. 2 zusätzlich eine Erleichterung der Darlegungs- und Beweislast enthält,<sup>402</sup> die aber bei der Frage der Übertragbarkeit in das öffentliche Recht wegen dessen anderen Prozessmaximen vernachlässigt werden kann. Das Phänomen des gemeinsamen Betriebs tritt besonders nach Unternehmensteilungen auf,<sup>403</sup> zeigt also insoweit eine Nähe zur Industrieparkproblematik.

---

<sup>394</sup>Vgl. aus jüngster Zeit BAG, AP Nr. 21 zu § 23 KSchG 1969 m. weit. Nachw.; ausführlich Küttner, FS Hanau 1999, S. 465 ff.

<sup>395</sup> Dazu eingehend Hjort, NZA 2001, 696 ff.

<sup>396</sup>Für das öffentliche Gefahrenabwehrrecht ist dies in den ersten Teilen dieser Studie dargelegt worden. Für das Arbeitsrecht siehe z. B. BAG, AP Nr. 42 zu § 111 BetrVG 1972 m. weit. Nachw.

<sup>397</sup>Vgl. für das BetrVG *Fitting/Kaiser/Heither/Engels/Schmidt*, Betriebsverfassungsgesetz § 1 [a. F.] Rn. 53 ff. und für das Störfallrecht die Definition in § 3 Abs. 5a BImSchG.

<sup>398</sup>Siehe z. B. *BAGE* 55, 117; BAG, AP Nr. 5 zu § 1 BetrVG 1972 = SAE 1988, 91; BAG, AP Nr. 42 zu § 111 BetrVG 1972; BAG, AP Nr. 21 zu § 23 KSchG 1969; BAG, DB 1987, 1539.

<sup>399</sup>Siehe z. B. *Fitting/Kaiser/Heither/Engels/Schmidt*, Betriebsverfassungsgesetz § 1 [a. F.] Rn. 75, 82 f.

<sup>400</sup>Vom 23.7.2001 BGBl. I 2001, 1852.

<sup>401</sup>*Hanau*, NJW 2001, 2513; *Reichhold*, NZA 2001, 857 (858) je m. weit. Nachw.

<sup>402</sup>*Reichhold*, NZA 2001, 857 (858).

<sup>403</sup>So z. B. in BAG, AP Nr. 5 zu § 1 BetrVG 1972 = SAE 1988, 91 und BAG, AP Nr. 42 zu § 111 BetrVG 1972; BAG, DB 1987, 1539; siehe auch *Konzen*, SAE 1988, 94.

Ein gemeinsamer Betrieb setzt voraus, dass sich die beteiligten Unternehmen zumindest stillschweigend hierzu rechtlich verbunden und einen einheitlichen Leitungsapparat geschaffen haben.<sup>404</sup> Eine rein tatsächliche Zusammenarbeit wird nicht für ausreichend erachtet.<sup>405</sup> Es genügt aber, dass sich die Existenz der einheitlichen Leitung aus der tatsächlich geübten Praxis ableiten lässt, um den konkludenten Abschluss einer sogenannten Leitungs- oder Führungsvereinbarung anzunehmen.<sup>406</sup> Wird eine Führungsvereinbarung festgestellt, so wird – wenn auch die BAG Rechtsprechung hier nicht ganz einheitlich ist – ganz überwiegend eine BGB-Gesellschaft zwischen den beteiligten Unternehmen angenommen.<sup>407</sup>

- 363 Um eine einheitliche Leitung im o. g. Sinn bejahen zu können, muss mindestens der Kern der Arbeitgeberfunktion in den sozialen und personellen Angelegenheiten des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) für die Unternehmen institutionell einheitlich wahrgenommen werden.<sup>408</sup> Allein die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen auf der Grundlage von Unternehmens- bzw. Beherrschungsverträgen genügt hierfür nicht.<sup>409</sup> Für die Beantwortung dieser Frage betont das BAG demgemäß die Bedeutung der Einzelfallumstände.<sup>410</sup> Indizien für eine einheitliche Leitung sind die personelle Verflechtung der Führungsgremien beider Unternehmen<sup>411</sup>, die gemeinsame Nutzung technischer und immaterieller Betriebsmittel,<sup>412</sup> räumliche Nähe<sup>413</sup> etc. Dabei genügt es nach Auffassung des BAG, dass die Arbeitgeberfunktio-

<sup>404</sup>Vgl. z. B. BAG, AP Nr. 42 zu § 111 BetrVG 1972 m. weit. Nachw.; Küttner, FS Hanau 1999, S. 465, 467

<sup>405</sup>Siehe z. B. BAG, AP Nr. 5 zu § 1 BetrVG 1972 = SAE 1988, 91; zust. Küttner, FS Hanau 1999, S. 465, 467; abweichend z. T. die Literatur – siehe etwa die Darstellung bei *Fitting/Kaiser/Heither/Engels/Schmidt*, Betriebsverfassungsgesetz § 1 [a. F.] Rn. 80; Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht/*Eisemann*, § 4 [a. F.] BetrVG Rn. 7; je m. weit. Nachw. – und die Instanzrechtsprechung – siehe z. B. *LAG Hamburg*, LAGE § 1 BetrVG 1972 Nr.4. Diese Gegenansicht dürfte wegen der o.g. gesetzgeberischen Festschreibung der BAG-Rechtsprechung an Gewicht verloren haben.

<sup>406</sup>Vgl. z. B. BAG, AP Nr. 5 zu § 1 BetrVG 1972 = SAE 1988, 91; BAG, AP Nr. 3 zu § 5 BetrVG 1972 Rotes Kreuz; BAG, AP Nr. 42 zu § 111 BetrVG 1972.

<sup>407</sup>Siehe *BAGE* 55, 117 (131). Zweifelnd, aber die Frage offen lassend BAG, AP Nr. 42 zu § 111 BetrVG 1972.

<sup>408</sup>BAG, AP Nr. 42 zu § 111 BetrVG 1972; BAG, AP Nr. 21 zu § 23 KSchG 1969.

<sup>409</sup>BAG, AP Nr. 9 zu § 23 KSchG.

<sup>410</sup>Vgl. z. B. BAG, AP Nr. 5 zu § 1 BetrVG 1972 = SAE 1988, 91; BAG, AP Nr. 42 zu § 111 BetrVG 1972.

<sup>411</sup>BAG, AP Nr. 9 zu § 1 BetrVG 1972.

<sup>412</sup>BAG, AP Nr. 4 zu § 23 KSchG 1969.

<sup>413</sup>BAG, AP Nr. 42 zu § 111 BetrVG 1972.

onen im sozialen und personellen Bereich vergemeinschaftet sind, ohne dass auch die unternehmerischen Funktionen von der Gemeinschaft erfasst würden.<sup>414</sup> In der Literatur wird bei verbundenen Unternehmen angenommen, dass gleichlautende Weisungen an Töchter, die räumlich benachbart sind und Einrichtungen gemeinsam nutzen, zu einer Führungsvereinbarung zwischen beiden Töchtern führen können.<sup>415</sup> Allerdings hat das BAG jüngst ausgeführt, dass konzernrechtliche Weisungen zwischen Mutter und Tochter nicht zu einer Leitungsvereinbarung zwischen beiden führen.<sup>416</sup> Just-in-Time Lieferbeziehungen begründen jedoch nicht einen gemeinschaftlichen Betrieb.<sup>417</sup> Im konzernrechtlichen Fall ist daher eher daran zu denken, dass bei Leitung der Tochter durch die Mutter die Mutter insgesamt einheitlich Arbeitgeber im Sinne des BetrVG für den Gesamtbetrieb wird und nicht etwa eine BGB-Gesellschaft zwischen Mutter und Tochter entsteht.

(c) Übertragung auf den gemeinsamen Betriebsbereich

- 364 Zieht man eine **Parallelwertung für das Störfallrecht**, so könnte ein gemeinsamer Betriebsbereich mit einer Personengesellschaft zwischen den beteiligten Unternehmen als Betreiberin vorliegen, wenn die Unternehmen eine entsprechende Vereinbarung geschlossen haben. Eine solche „Betriebs-Vereinbarung“ kann auch konkludent zwischen den Beteiligten geschlossen werden. In Übertragung der oben dargelegten Wertungen im Arbeitsrecht und Steuerrecht müssen wesentliche, für das Störfallrecht relevante Funktionen zwischen den Betreibern institutionell in Form einer engen Zusammenarbeit „vergemeinschaftet“ worden sein. Dabei kann aus der tatsächlich geübten Praxis eine solche Vergemeinschaftung abgeleitet werden, wenn die Kernfunktionen des Betreibers nach Störfallrecht einheitlich wahrgenommen werden, etwa einem gemeinsamen Lenkungsgremium oder Beauftragtem obliegen, der über Investitionen, Personaleinsatz etc. entscheiden kann. Allerdings sind – ebenfalls entsprechend der Wertungen des Arbeitsrechts – für die Annahme einer „Betriebs-Vereinbarung“ im Störfallrecht die Einzelfallumstände maßgeblich.

<sup>414</sup> BAG, AP Nr. 5 zu § 1 BetrVG 1972 = SAE 1988, 91; bestätigt in BAG, DB 1987, 1539; Küttner, FS Hanau 1999, S. 465, 468.

<sup>415</sup> Siehe Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht/Eisemann, § 4 [a. F.] BetrVG Rn. 7; Konzen, SAE 1988, 94 (95).

<sup>416</sup> BAG, AP Nr. 21 zu § 23 KSchG 1969.

<sup>417</sup> Richardi, BetrVG § 1 [a. F.] Rn. 65; Trümner, in: Däubler/Klebe/Kittner, BetrVG § 1 [a. F.] Rn. 127.

- 365 Von Bedeutung ist demnach, ob die Unternehmen tatsächlich Maßnahmen der Gefahrenabwehr einheitlich treffen. Dies kann etwa der Fall sein, wenn die Betreiber sinnvollerweise zur Gefahrenabwehr nur gemeinsam Sicherheitsmaßnahmen treffen können, z. B. aufgrund der technischen Konzeption der jeweiligen Produktionsanlagen. Im o. g. Beispiel des Stoffverbunds könnte man unter Zugrundelegung der vorgenannten Kriterien dann einen gemeinsamen Betriebsbereich annehmen, wenn wegen der Verknüpfung der Produktionsanlagen durch die Rohrleitungen technisch nur eine gemeinsame Gefahrenabwehr möglich ist und daher beide Betreiber auch tatsächlich entsprechend aufs engste zusammenarbeiten und Entscheidungen nur gemeinsam treffen, z.B. über Investitionen in Sicherheitsinvestitionen oder gemeinsam Alarm- und Gefahrenabwehrpläne aufstellen (und nicht nur aufeinander abstimmen).
- 366 Kann jedes Unternehmen für sich dagegen die Gefahren beherrschen – was der Regelfall sein dürfte –, und zwar auch die, die aus der Nachbarschaft und Verbindung zum anderen Unternehmen herrühren, *und* verfährt es auch so, ist kein gemeinsamer Betriebsbereich gegeben. Ein gemeinsamer Betriebsbereich kann allerdings auch dann vorliegen, wenn keine Verkoppelung der Produktion vorliegt, aber dennoch Sicherheitsmaßnahmen und -investitionen, Personaleinsatz, Organisation etc. nur gemeinsam entschieden werden. Stets muss es sich aber um die Vergemeinschaftung der störfallrelevanten Kernfunktionen handeln; dagegen genügen selbst engste Abstimmungen der Produktionsmengen und -zeiten nicht für die Annahme einer BGB-Gesellschaft bzw. eines gemeinsam Betriebsbereichs, da die Produktionsabstimmung nicht die Art und Weise der Gefahrenabwehr präjudiziert.
- 367 Als Test kann die Frage dienen, ob der Betrieb B seine Sicherheitsmaßnahmen unabhängig von Betrieb A planen und durchführen kann oder ob entsprechende Entscheidungen einem gemeinsamen Gremium bzw. Instanz vorgelegt werden muss. Sind beide Betriebe sicherheitstechnisch auf engste aufeinander angewiesen, d. h. insoweit verkoppelt, und schlägt sich eine (unterlassene) Sicherheitsmaßnahme sofort bei dem anderen Betrieb nieder, liegt ein Anhaltspunkt für die Annahme eines gemeinsamen Betriebes vor, der es rechtfertigt, in der Praxis genauer das Verfahren der sicherheitstechnischen Abstimmung zwischen beiden Betrieben zu beleuchten. Nochmals indes: die Abstimmung allein genügt nicht, es muss eine Delegation der Kompetenzen an ein gemeinsam besetztes Gremium oder Instanz vorliegen, eine „Vergemeinschaftung“ der Kernfunktionen.

#### 4.3.2.3 *Gemeinsamer Betriebsbereich und Kooperationspflichten* nach §§ 6 Abs. 3, 15 12.BImSchV

- 368 Kein gemeinsamer Betriebsbereich liegt dagegen vor, wenn jedes Unternehmen zwar die Gefahren selbst beherrschen kann, dazu aber z. B. Stoffangaben des Nachbarunternehmens nötig sind. Dies ist der Bereich der öffentlich-rechtlichen Kooperationspflichten nach §§ 15, 6 Abs. 3 12. BImSchV, deren Erfüllung aber für sich genommen nicht bereits die Annahme einer BGB-Gesellschaft begründen kann. Eine gegenseitige Kooperation muss nicht das Stadium einer BGB-Gesellschaft erreichen, wenn nur Informationen ausgetauscht werden, da insoweit noch keine gemeinsame Zweckverfolgung vorliegt. Entscheidend ist, ob die Betreiber jeweils ihre Kompetenzen hinsichtlich der Sicherheitsmaßnahmen und ihrer Durchführung sowie der Organisation an ein gemeinsames Gremium delegieren. Gerade dies ist aber bei reinen Informationsaustauschpflichten nicht der Fall.

#### 4.3.2.4 *Gemeinsamer Betriebsbereich und Gewinnerzielungsabsicht*

- 369 Sollten die Voraussetzungen einer gemeinsamen Leitung gegeben sein, so ist für die Beantwortung der Frage, ob dann eine OHG oder eine BGB-Gesellschaft mit dem Zweck der Wahrnehmung der Kernfunktionen des Betreibers entsteht, entscheidend, dass die Wahrnehmung der Kernfunktionen des Betreibers (nur) zur Erfüllung von Erfordernissen der Gefahrenabwehr dient. Eine gemeinsame Gewinnerzielungsabsicht, wie zur Bejahung einer OHG nötig,<sup>418</sup> liegt damit nicht vor. Die „Betriebs-Vereinbarung“ hat allenfalls Hilfsfunktion für die jeweilige Gewinnerzielungsabsicht der beteiligten Unternehmen. Es entsteht also eine BGB-Gesellschaft. Auch das Arbeitsrecht zeigt, dass eine Vereinbarung über eine entsprechende Hilfsfunktion zur Annahme einer OHG nicht ausreichend ist. Wenn dort als Trägerin des gemeinsamen Betriebs eine Personengesellschaft angenommen wird,<sup>419</sup> so handelt es sich um eine BGB-Gesellschaft, da die Führungsvereinbarung gleichfalls nicht die Gewinnerzielungsabsicht betrifft, sondern nur die gemeinsame Arbeitgeberfunktion nach

---

<sup>418</sup>Als – nach Ansicht der Rechtsprechung – Charakteristikum des Betriebs eines Gewerbes, vgl. z. B. Koller/Roth/Morck/Koller, § 105 Rn. 10 i.V.m. Koller/Roth/Morck/Roth, § 1 Rn. 8 ff. m. weit. Nachw. und Darstellung der abweichenden Schrifttumsmeinung.

<sup>419</sup>Vgl. Fn. 407.

BetrVG, die gleichfalls allenfalls als Hilfsfunktion zur Gewinnerzielungsabsicht bezeichnet werden kann.<sup>420</sup>

### 4.3.3. Überlassungsverträge

#### 4.3.3.1 Grundsätze

- 370 Wendet man die von der Rechtsprechung entwickelten, oben beschriebenen Kriterien auf Überlassungsverträge wie Pacht- und Mietverhältnisse an, so kommt es offenbar entscheidend darauf an, wem vertraglich die Einwirkungsbefugnis auf die Sache eingeräumt ist. Denn die Behörde kann nicht etwas anordnen, zu dessen Erfüllung der Adressat nicht in der Lage ist. Dementsprechend wird bei einer typischen Verpachtung bzw. Vermietung einer Anlage deren Pächter/Mieter als Betreiber angesehen,<sup>421</sup> bei geleasteten Anlagen der Leasingnehmer.<sup>422</sup> Demgemäß soll die Eigenschaft als Betreiber davon abhängen, welcher Vertragspartei nach den konkreten Vertragsregelungen der bestimmende Einfluss auf das Ob und Wie des Anlagenbetriebes zukomme.<sup>423</sup> Entscheidend sei, wer nach außen hin, insbesondere gegenüber den Behörden, die Verpflichtung zur Beschaffung von Genehmigungen, zur Instandhaltung und Überprüfung etc. übernommen habe.<sup>424</sup> Weder Eigentumsverhältnisse noch Wartungspflichten oder Kostentragungspflicht<sup>425</sup> sollen aber für sich allein genommen die Betreibereigenschaft begründen können.<sup>426</sup> Allerdings verweist die Rechtsprechung auch mitunter darauf, dass derjenige, der den Standort auswähle und überlasse, als „Mitstörer“ z.B. für Lärmbeläs-

---

<sup>420</sup> Im übrigen führte die Annahme einer OHG auch zu register- und steuerrechtlichen Problemen, die hier aber nicht spezifiziert werden müssen.

<sup>421</sup> BGHZ 142, 227 (231) für § 22 WHG und § 2 HaftpflG; Jarass, BImSchG, § 3 Rn. 70; Peschau, in: Feldhaus § 20 BImSchG Rn. 67; VG Gießen, NVwZ 1991, 914 (915).

<sup>422</sup> Roßnagel, in: GK-BImSchG, § 5 Rn. 13.

<sup>423</sup> So Wasielewski, GewArch 1993, 103 (104); ähnlich Schneider/Eichholz, ZIP 1990, 18 (20).

<sup>424</sup> Wasielewski, GewArch 1993, 103 (104) für gemietete oder geleaste Flüssiggasanlagen mit Wartungsverträgen; insoweit auch VG Gießen, NVwZ 1991, 914 (915).

<sup>425</sup> Anders VG Gießen, NVwZ 1991, 914 (915), das die Kostentragungspflicht als einen wesentlichen Bestandteil ansieht.

<sup>426</sup> Wasielewski, GewArch 1993, 103 (104).

tigungen durch Anlagen, die auf diesem Grundstück stehen, immissionsschutzrechtlich verantwortlich sein könne.<sup>427</sup>

- 371 Vergleicht man diese Konkretisierungen des Betreiberbegriffs mit der zivilrechtlichen Dogmatik zu den Verkehrspflichten, so fällt auf, dass anders als im Zivilrecht<sup>428</sup> der eigentlich Pflichtige kraft Delegation aus der Verantwortung entlassen wird. Gerade in den Fällen der Sachüberlassung an Dritte könnte sich damit der Eigentümer seiner ansonsten bestehenden öffentlich-rechtlichen Pflichten durch eine entsprechende vertragliche Konstruktion entziehen. Während im Zivilrecht beide Personen, Eigentümer und Mieter, weiterhin zwar mit unterschiedlichen Pflichten – z.B. einer Überwachungspflicht –, aber doch grundsätzlich verantwortlich bleiben,<sup>429</sup> verlagert sich die öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit vollständig auf den Mieter, den Pächter oder das Wartungsunternehmen etc.<sup>430</sup>
- 372 Zwingend geboten erscheint eine solche Verlagerung durch die oben (Rn. 273 ff.) dargelegten Elemente des Betreiberbegriffs zunächst nicht: Denn das Kriterium des maßgeblichen Einflusses auf die Anlage lässt unterschiedliche Auslegungen zu. Denkbar wäre es etwa, auch die potentielle Entscheidungsgewalt über den Betrieb einer Anlage für die Betreibereigenschaft genügen zu lassen, so dass allein derjenige Betreiber wäre, der die rechtliche Verfügungsgewalt über die Anlage besäße. Denn der Eigentümer einer Anlage kann grundsätzlich Einfluss auf die Anlage ausüben, indem er dem vertraglich

---

<sup>427</sup> So für die Verantwortlichkeit der Gemeinde, die dem Dualen System Standorte für Wertstoffcontainer zuweist und überlässt *VGH Kassel*, NVwZ-RR 2000, 668 (669). Was das Gericht allerdings unter Mitstörer versteht, wird nicht hinreichend deutlich; vielmehr zieht der Senat die zivilrechtlichen Kriterien des Störerbegriffs heran.

<sup>428</sup> Vgl. aus der Rechtsprechung *BGHZ* 110, 114 (121 f.); *BGH*, NJW 1996, 2646 (2646 f.); *BGH*, VersR 1989, 526; *BGH*, NJW 1978, 2151 f.; *BGH*, NJW 1976, 46 – Ölabbfall; *BGH*, NJW 1982, 2187 – Tiefbauunternehmer und *BGH*, NJW 1987, 2669 (2670) beide für Baubereich; *OLG Düsseldorf*, VersR 1995, 1363 (1364) – Aluminium-Kugelmühlstaub; *OLG Hamm*, VersR 1997, 124 (124); Münch-KommBGB/*Mertens*, § 823 BGB Rn. 224.

<sup>429</sup> S. *BGHZ* 142, 227 (233): Überwachungspflicht eines Verpächters für verpachteten Öltank; für die Delegation von Streupflichten s. die st.Rspr. etwa: *BGH*, NJW 1985, 270 (271), *BGH*, NJW 1985, 484 (484 f.), *BGH*, NJW 1987, 2671 (2673).

<sup>430</sup> S. auch *Salje*, UmweltHG, § 1 Rn. 23, der zwar die Frage der Delegation anspricht, hieraus aber folgert, dass eine bloße Beschränkung des Anlageninhabers auf Überwachungs- und Kontrollpflichten nicht zulässig und daher eine vertragliche Vereinbarung zur Inhaberschaft ebenso unzulässig sei. Wie sich dies allerdings mit der nötigen Sachherrschaft zur Gefahrenabwehr verträgt, bleibt offen.

- berechtigten Nutzer Pflichten auferlegt oder die Vertragsbeendigung erklären und damit den Rückfall der Anlage an ihn herbeiführen kann.
- 373 Eine solche Konstruktion, die primär auf die sachenrechtliche Zuordnung abstellen würde, böte eine Reihe von Vorteilen, da die Behörde nicht gezwungen wäre, eine durchaus komplexe Würdigung von vertraglichen Pflichten vorzunehmen. Zudem könnten die Verantwortlichkeitsgrenzen klar gezogen werden, da es Sache des vertraglichen Innenverhältnisses zwischen Verpächter bzw. Betreiber und Pächter oder Wartungsfirma wäre, die öffentlich-rechtlichen Pflichten zu erfüllen. So wird auf der Grundlage des traditionellen, vertragsbezogenen Betreiberbegriffs durchaus eingeräumt, dass sich damit ein für die Gewerbeaufsichtsverwaltung nicht gerade einfach zu durchschauendes Bild ergibt.<sup>431</sup> Zudem stünden weder Probleme der Rechtsnachfolge, etwa bei Wechsel einer Wartungsfirma oder bei fristloser Kündigung eines Mieters,<sup>432</sup> noch der Wirksamkeit von Vertragspflichten, etwa bei Nichtigkeit einzelner Klauseln zur Kostentragung und Wartung oder sogar des gesamten Vertrages, beispielsweise aufgrund überlanger Vertragslaufzeiten oder Missachtung von Formvorschriften, zu befürchten. Ferner erweckt es Bedenken, allein aufgrund einer schuldrechtlichen Verlagerung von Pflichten auch die Betreibereigenschaft übergehen zu lassen, da im Rahmen der wirtschaftlichen Vertretbarkeit nach § 17 BImSchG ein Wechsel der Perspektive vom Eigentümer – dem schließlich indirekt auch ein Nutzen durch den Betrieb der Anlage in Form der Pachtzinsen zufließt – auf den Mieter/Pächter stattfände. Insbesondere wenn der Pächter verpflichtet wird, sämtliche Pflichten und Kosten der Wartung, Erfüllung von behördlichen Auflagen etc. zu übernehmen, würde dies bedeuten, dass es für die wirtschaftliche Zumutbarkeit einer nachträglichen Anordnung nicht mehr auf die im Zweifel finanziell potentere Verpächterin, sondern nur auf den Pächter ankäme.

---

<sup>431</sup> *Wasielowski*, GewArch 1993, 103( 104).

<sup>432</sup> Allerdings ist von vornherein einzuräumen, dass bei Realkonzessionen, wie der Genehmigung nach dem BImSchG, von vornherein ein Übergang der Genehmigung auf den Rechtsnachfolger angenommen wird, wenn nur die Anlage selbst übergeht, vgl. *Ebner*, in: Umwelthaftung und Umweltmanagement, (Hrsg.) J. Kormann, 1994, S. 37, 62 f.; *VGH Kassel*, UPR 1986, 439 (441). Bei Genehmigungen mit persönlichen Einschlag, wie z.B. der atomrechtlichen oder der gentechnikrechtlichen Genehmigung wird zudem eine Aufspaltung der dann erforderlichen Änderungs genehmigung in einen persönlichen und realen Teil befürwortet, vgl. zum Betreiberwechsel nach § 7 AtomG *BverwG*, NVwZ 1990, 858 (859); zum Ganzen s. auch *M. Winkelmann*, Die Nachfolge des Betreibers zulassungsbedürftiger Anlagen – dargestellt am Beispiel der Deponiezulassungen nach dem KrW-/AbfG, 1998.

- 374 Andererseits ist aus öffentlich-rechtlicher Sicht nicht zu verkennen, dass die Anknüpfung an die rechtliche und tatsächliche Verfügungsgewalt – die nicht mit einer Verfügung im zivilrechtlichen Sinne gleichzusetzen ist – den Zielen der Gefahrenabwehr und Vorsorge wesentlich näher kommt als eine Konzentration allein auf den Eigentümer. Denn derjenige, der die tatsächliche Sachherrschaft über die Anlage und ihren Betrieb ausübt, ist am ehesten in der Lage, Anordnungen umzusetzen und Gefahren zu beherrschen. Der Zugang zur Anlage und die Einwirkungsmöglichkeit auf sie sind die notwendigen Voraussetzungen, um Gefahren, die von der Anlage drohen, abwenden zu können oder Vorsorgemaßnahmen zu treffen. Damit wird keineswegs etwa der Angestellte, der eine Anlage weitgehend eigenständig steuert, oder die Firma, die Wartungsarbeiten übernommen hat, als Betreiber qualifiziert, da sie auch zivilrechtlich nicht als Besitzer in Betracht kämen, sondern allenfalls als Besitzdiener. Ebenso wenig kommt es allein maßgebend darauf an, wer der Behörde oder dem TÜV gegenüber nach außen auftritt,<sup>433</sup> da es sich hierbei durchaus um Unternehmen handeln kann, auf die bestimmte Tätigkeiten im Einzelfall delegiert wurden, ohne dass hiermit eine Übertragung der Rechtsstellung des Betreibers verbunden wäre. Schließlich kann es nicht entscheidend sein, ob eine vertragliche Überwälzung von Betreiberpflichten wirksam war oder nicht, oder ob der Besitzer im Hinblick auf das Verhältnis zum Eigentümer auch rechtlich zur Vornahme der Verfügungen berechtigt ist, da ansonsten die Anordnungsbefugnis der Behörde – wie dargelegt – statt von der Fähigkeit zur effektiven Gefahrenabwehr von den Zufälligkeiten des vertraglichen Innenverhältnisses abhinge. In der Tat stellt die Rechtsprechung mitunter entscheidend nicht auf die vertraglich festgeschriebenen, sondern auf die faktischen Benutzungsverhältnisse ab, und fragt auf dieser Grundlage danach, auf wessen Rechnung und zu wessen Zwecken letztlich eine Anlage betrieben wird.<sup>434</sup>
- 375 Für die Maßgeblichkeit der tatsächlichen Sachherrschaft gegenüber der rechtlichen Verfügungsgewalt spricht ferner, dass die meisten öffentlich-rechtlichen Pflichten des Betreibers, etwa nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG, sich sowohl auf seine Verantwortlichkeit für den Zustand einer Anlage gründen – etwa im Sinne eines Zustandsstörers –, als auch auf den Betrieb der Anlage – eben auf ein Verhal-

---

<sup>433</sup> So aber *Wasielowski*, *GewArch* 1993, 103 (104).

<sup>434</sup> Vgl. *VGH Mannheim*, *GewArch* 1996, 36 (37) für eine Tankstellenanlage; *VGH Mannheim*, *NuR* 1993, 439 (440) für einen angefochtenen Unternehmenskaufvertrag: maßgeblich sei tatsächliche Beherrschung und Verantwortlichkeit.

ten. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass die Genehmigung nach § 18 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG erlischt, wenn sie nicht durch den Betrieb der Anlage in Anspruch genommen wird.<sup>435</sup> Allein das Eigentum an einer Anlage, ohne diese in Betrieb nehmen zu können, kann daher nicht zur Qualifizierung als Betreiber führen.<sup>436</sup> Diese Überlegungen werden durch ähnliche Erwägungen in der Umweltgefährdungshaftung, etwa nach § 22 WHG, gestützt.<sup>437</sup> Zwar wird hier der Opferschutz in den Vordergrund gestellt;<sup>438</sup> doch knüpft dieser gerade an die Einflussmöglichkeit des Haftenden an, die Anlage in ihrem Gefahrenpotential zu beherrschen.

- 376 Kaum eine Rolle für die hier in Rede stehenden Konstellationen der zivilrechtlichen Übertragung von Pflichten spielen dagegen die oben erwähnten Kriterien des Betriebens auf eigene Rechnung oder im eigenen Namen. Selbst wenn eine Anlage nicht im eigenen Namen oder auf eigene Rechnung, sondern für einen Dritten betrieben wird, können die Pflichten doch derart weitgehend von dem Dritten übertragen worden sein, dass die tatsächliche Sachherrschaft und die Gefahreneingriffsmöglichkeit allein bei dem Pflichtenübernehmer liegen. Wird etwa einer Gaslieferfirma die Aufgabe der Unterhaltung, Instandsetzung und Wahrnehmung von Pflichten gegenüber der Behörde übertragen, so ist nicht einzusehen, warum die Entscheidung, ob die Gaslieferfirma Betreiberin einer Gasanlage ist, davon abhängen sollte, ob sie durch einen feststehenden Betrag entlohnt wird oder ob sie in eigenem Namen und auf eigene Rechnung Gas aus der Anlage an andere liefert.<sup>439</sup>
- 377 Einzuräumen ist allerdings, dass auch das Kriterium der tatsächlichen Sachherrschaft im Einzelfall Probleme aufwerfen kann: So tauchen in der Praxis durchaus Fälle auf, in denen ein Verpächter bestimmte Öffnungszeiten für ein verpachtetes Unternehmen vorschreibt, aber die Wartung, Instandhaltung und Pflichtenstellung gegenüber der Behörde auf den Pächter im übrigen überträgt. Nun können sowohl Öffnungs- und Betriebszeiten einer Anlage als auch deren sicherheitstechnische Ausgestaltung immissionsschutzrechtlich relevant sein, so dass fraglich ist, an wen sich ein entsprechender Verwaltungsakt zu

---

<sup>435</sup> Näher *Scheuing*, in: GK-BImSchG, § 18 n.F. Rn. 57ff.

<sup>436</sup> Ebenso *OVG Koblenz*, ET 1983, 155 (156); *Schneider/Eichholz*, ZIP 1990, 18 (20).

<sup>437</sup> *OLG Frankfurt*, ZfW 1987, 195 (197) = VersR 1988, 1069; *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 58 f.

<sup>438</sup> *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 59.

<sup>439</sup> Anders wohl *Filthaut*, § 2 HaftpflG Rn. 44; *Czychowski* (o. Fn. 100), § 19i Rn 4, die nur auf die *Weisungsbefugnis* abstellen.

richten hätte. Eine Gesamtschau der (tatsächlichen) Befugnisse des Pächters bzw. des Verpächters und wertende Zuordnung ist daher unumgänglich, da die Betreibereigenschaft nicht je nach den in Rede stehenden Maßnahmen aufgespalten werden kann.<sup>440</sup> Behält sich etwa der Verpächter explizit vor, dem Pächter konkrete Anweisungen hinsichtlich der Nutzung, der Wartung und der Aus- und Umgestaltung der Anlage zu geben, liegt die Annahme seiner Betreibereigenschaft nahe. Ein reines Vetorecht indes in Gestalt eines Zustimmungsvorbehalts vermag dagegen nicht die tatsächliche Sachherrschaft und damit die Betreibereigenschaft zu beseitigen, da es weiterhin maßgeblich vom Willen des Pächters abhängt, ob er konkrete Maßnahmen trifft oder nicht. Die nicht erteilte Zustimmung muss dann im Wege der Duldungsverfügung ersetzt werden.

Im Ergebnis ist daher der herrschenden Auffassung im Grundsatz beizupflichten, dass die tatsächliche Verfügungsgewalt maßgeblich für die Qualifizierung als Betreiber ist. Das Merkmal der Selbständigkeit bzw. der Weisungsfreiheit schlägt sich zudem bereits im zivilrechtlichen Begriff des Besitzers im Unterschied zum Besitzdiener nieder.<sup>441</sup> Ferner muss neben der tatsächlichen Sachherrschaft eine gewisse Dauerhaftigkeit des Einflusses auf die Anlage vorliegen. So ist jeweils die Firma, die die Anlage gepachtet und aufgestellt hat, als Betreiberin zu qualifizieren, unabhängig davon, ob sie von einem Dritten dazu beauftragt wurde, sofern dieser nicht genau bestimmt, wie die Anlagen betrieben werden.<sup>442</sup> Dagegen können vertragliche Abmachungen, wenn sie nicht eine entsprechende Sachherrschaft begründen, zwar ein wesentliches Indiz darstellen, aber nicht ausschlaggebend sein. So kann etwa der Rechtswirksamkeit eines Überlassungsvertrages keine Bedeutung für die Bestimmung der Betreibereigenschaft zukommen.

#### 4.3.3.2 Fallgestaltungen

378 Demnach ergeben sich folgende **Differenzierungen**:

---

<sup>440</sup> Anders, aber ohne jede nähere Begründung *Czychowski* (o. Fn. 100), § 19i Rn 4, der hier offenbar die Betreibereigenschaft mehreren Personen zuerkennen will (insbesondere bei Tankstellen-Fällen). An wen hier mit welchem Inhalt eine Anordnung zu richten wäre, bleibt völlig offen.

<sup>441</sup> Wie hier *Fluck*, in: *Ule/Laubinger*, § 16 BImSchG Rn. C 3.

<sup>442</sup> Vgl. *VGH Kassel*, NVwZ 1995, 299 (300), wonach auch öffentlich-rechtliche Körperschaften, die Weisungsrechte gegenüber dem DSD innehaben, nicht als Betreiber der Wertstoffsammelbehälter anzusehen sind.

## (a) Mietverträge

- 379 Wird lediglich das Grundstück **vermietet** und steht es dem Mieter frei, Anlagen darauf zu errichten und zu betreiben, liegt es allein in der Verantwortung des Mieters, wie er diese ausgestaltet und betreibt. Folglich ist nur er in der Lage, den tatsächlichen Einfluss auf die Anlage auszuüben, so dass eine Betreibereigenschaft des Eigentümers von vornherein ausscheidet. Stellt umgekehrt der Vermieter dem Mieter das Grundstück mitsamt bereits errichteter Anlage zur Verfügung und verpflichtet er sich darüber hinaus, die Anlage instandzuhalten und zu warten, beherrscht der Vermieter zwar tatsächlich einen Teil des Sicherheitszustandes der Anlage, insbesondere durch Entscheidungen über Art und Höhe von sicherheitsrelevanten Investitionen sowie den Turnus der Wartungen. Doch verbleibt auch hier ein wesentlicher Teil der Sachherrschaft beim Mieter: Denn allein dieser entscheidet über den konkreten Betrieb der Anlage, insbesondere mit welchen Produkten und in welcher Intensität, mit welchem Personal und organisatorischen Sicherheitsvorkehrungen er die Anlage betreibt. Ist die Herrschaft über die Anlage dergestalt aufgespalten, kann zwar zivilrechtlich von einer gemeinsamen Betreibereigenschaft von Vermieter und Mieter ausgegangen werden; öffentlich-rechtlich ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Genehmigungsbedürftigkeit dagegen danach zu fragen, bei wem der Schwerpunkt der Sachherrschaft über die Gefahrenquelle liegt. Verfügungen der Behörde können jeweils mit einer Duldungsverfügung gegenüber dem anderen Vertragsteil ergehen, so dass der Adressat der Anordnung nicht zu einem ihm rechtlich Unmöglichen verpflichtet wird.

## (b) Kurzfristige Überlassung (Wartung etc.)

- 380 Die zeitweilige, nur kurzfristige und nicht eigennützige Sachherrschaft über die Anlage begründet dagegen keinesfalls die Betreibereigenschaft. Einigkeit herrscht demgemäß darüber, dass etwa Wartungsarbeiten, die durch Fremdfirmen durchgeführt werden, nicht dazu führen, dass diese selbst als Betreiber anzusehen sind.<sup>443</sup> Aber auch eine ständig wechselnde Nutzung der Anlage, deren Rahmenbedingungen (z.B. Einsatz von Stoffen, chemischen Verfahren) vom Anlageneigentümer vorgegeben und auch jederzeit geändert werden können, belässt die Betreibereigenschaft bei diesem. Bildlich gesprochen

---

<sup>443</sup> Für das UmweltHG s. *Staudinger/Kohler*, § 1 UmweltHG Rn. 85; *Paschke*, UmweltHG § 1 Rn. 76.

muss der Anlageneigentümer die Herrschaft über den „roten Knopf“ haben, um den Betrieb der Anlage jederzeit unterbinden zu können.

(c) Leasingvertrag

- 381 Auch für den **Leasingvertrag** gilt nichts anderes: Wie schon der BGH zur Frage der Haltereigenschaft im StVG entschieden hat, kann auch für den Betreiberbegriff im öffentlichen Recht der Leasinggeber allein, weil ihm der wirtschaftliche Nutzen eines KfZ zukommt, nicht als Betreiber (Halter) angesehen werden.<sup>444</sup> Jedenfalls für den typischen Leasingvertrag, der vollständig die Sachherrschaft einschließlich der Befugnis zur Bestimmung von Wartung und Instandhaltung dem Leasingnehmer überträgt, kann demnach kein Rest an sicherheitsrelevanter Sachherrschaft des Leasinggebers angenommen werden. Lediglich dann, wenn der Leasinggeber dem Leasingnehmer durch Weisung oder vertragliche Festschreibung genau vorgibt, wie er die Sache zu nutzen und instandzuhalten hat, z.B. durch Vorgabe von Wartungsfirmen, ließe sich die Annahme einer Sachherrschaft und damit Betreibereigenschaft rechtfertigen.

(d) Betriebspachtverträge

- 382 Ferner ist bei **Betriebspachtverträgen** nach § 292 Abs. 1 Nr. 3 AktG der Pächter Betreiber: Da hier ein gesamtes Unternehmen dem Pächter zur eigenen Nutzung in eigenem Namen und auf eigene Rechnung<sup>445</sup> überlassen wird und der Verpächter seinen Einfluss auf das Unternehmen für die Dauer der Verpachtung aufgibt, wird ausschließlich der Pächter Betreiber der im Unternehmen befindlichen Anlagen und Betriebe.<sup>446</sup> Aber auch dann, wenn der Verpächter noch gewisse Pflichten der Instandhaltung oder Wartung übernommen hat, kann er öffentlich-rechtlich nicht als Betreiber angesehen werden, da die zentralen Entscheidungen über die Art und Weise des Betriebs der Anlage allein dem Pächter zustehen.<sup>447</sup> Dementsprechend sind bei Betriebs-

---

<sup>444</sup> BGHZ 87, 133 (137) = NJW 1983, 1492.

<sup>445</sup> Emmerich/Habersack/Emmerich, Aktien- und GmbH-Konzernrecht § 292 Rn. 40; für GmbH: Hachenburg/Ulmer, Anh. § 77 GmbHG Rn. 195; Lutter/Hommelhoff, Anh. § 13 GmbHG Rn. 74.

<sup>446</sup> Rehbinder, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. III, § 1 UmweltHG Rn. 52; Ossenbühl, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 151.

<sup>447</sup> Anders für § 22 WHG OLG Frankfurt, ZfW 1987, 195 (197) = VersR 1988, 1069; für die Umweltgefährdungshaftung Ossenbühl, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 152 f.; Salje, UmweltHG §§ 1, 3 Rn. 21 f.

pacht oder Betriebsaufspaltung stets nur die Betriebsgesellschaften als Betreiber zu betrachten.<sup>448</sup>

(e) Betriebsführung durch einen Dritten (Auftragsvergabe – Chargen); Betriebsüberlassung

- 383 Von den Betriebspachtverträgen sind die Betriebsüberlassungs- und -führungsverträge zu unterscheiden: Beim **Betriebsüberlassungsvertrag** wird zwar der übernehmenden Gesellschaft das Unternehmen zur Nutzung übergeben, jedoch führt diese Gesellschaft das Unternehmen nicht im eigenen Namen, sondern für die überlassende Gesellschaft in deren Namen.<sup>449</sup> Hier soll trotz der Verpflichtung der überlassenden Gesellschaft wegen der tatsächlichen Sachherrschaft des Übernehmers dieser allein Betreiber sein; die Bevollmächtigung des Übernehmers betreffe nur die rechtsgeschäftliche Seite.<sup>450</sup> Ein alleiniges Abstellen auf die tatsächliche Sachherrschaft führt indes zu kaum ausräumbaren Widersprüchen: Denn der selbständig agierende Produktions- oder Werksleiter mag ebenfalls die alleinige Sachherrschaft über die Anlage besitzen, wird aber dennoch – zu Recht – nicht als Betreiber angesehen, da ihm Risiko und Nutzen der Anlage ebenso wenig wie die entsprechenden Rechtsbefugnisse zugeordnet sind. Entscheidend wird es daher darauf ankommen, ob die überlassende Gesellschaft rechtlich weiterhin die Möglichkeit hat, die Anlage intensiv zu beherrschen oder die Leitung der Anlage zu beeinflussen. Dies wird in der Regel nicht der Fall sein, so dass die übernehmende Gesellschaft als Betreiberin zu qualifizieren ist.
- 384 **Betriebsführungsverträge** gehen noch darüberhinaus: Hier führt die übernehmende Gesellschaft den Betrieb nicht nur in fremdem Namen, sondern auch auf fremde Rechnung.<sup>451</sup> Wiederum kommt es darauf an, in welchem Umfang Weisungsrechte dem überlassenden Unternehmen verbleiben und ob sie tatsächlich ausgeübt werden.<sup>452</sup> Nur bei

---

<sup>448</sup> Vgl. *BGH*, NJW 1986, 2312; *OVG Koblenz*, ET 1983, 155 (156); für das UmweltHG *Paschke*, UmweltHG § 1 Rn. 76; *Schmidt-Salzer*, Umwelthaftungsrecht § 1 Rn. 309.

<sup>449</sup> Näher dazu KölnKomm/*Koppensteiner*, § 292 AktG Rn. 66; *Hüffer*, AktG § 292 AktG Rn. 19.

<sup>450</sup> So *Salje*, UmweltHG §§ 1, 3 Rn. 23; *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 154.

<sup>451</sup> Eingehend *Huber*, ZHR 152 (1988), 123 ff., 125; *Veelken*, Der Betriebsführungsvertrag, S. 27 ff.; *Weißmüller*, BB 2000, 1949 (1950).

<sup>452</sup> Zu den praktischen Möglichkeiten der Ausgestaltung eines Betriebsführungsvertrages *Weißmüller*, BB 2000, 1949 (1950 ff.).

umfangreichen Weisungsrechten verbleibt die Betreiberstellung bei dem überlassenden Unternehmen; ansonsten geht sie auf das betriebsführende Unternehmen über.<sup>453</sup> Hat etwa das überlassende Unternehmen keine Möglichkeit mehr, den Betrieb der Anlage zu bestimmen oder ihn gar anzuhalten, geht die Betreibereigenschaft auch beim Betriebsführungsvertrag auf das übernehmende Unternehmen über.

(f) Alternierende Betreiber (Technikum, Versuchsanlagen)

- 385 Eine in der Praxis manchmal anzutreffende Konstellation betrifft die Überlassung einer (Versuchs-) Anlage an jeweils verschiedene (Fremd-) Unternehmen, die nacheinander die Anlage nützen, um dort Versuche durchzuführen (sog. Technikum). Eine pauschale Zuordnung der Betreibereigenschaft lässt sich für alle Fallgestaltungen wohl kaum finden. In abstrahierender Betrachtung lassen sich aber die oben entwickelten Kriterien auch hier fruchtbar machen:<sup>454</sup> Demnach kommt es darauf an, ob der Anlageneigentümer noch die Sachherrschaft über die Anlage während der Versuche innehat. Kann der Anlageneigentümer etwa Versuchsreihen nicht mehr unterbrechen, sondern nur derjenige, dem die Anlage überlassen wurde, spricht viel für einen – wenn auch nur temporären – Übergang der Betreibereigenschaft. Maßgeblich ist die – wenn auch nur noch residuale – Herrschaft über den Ablauf von chemischen Prozessen in der Anlage bzw. im Betriebsbereich. Gibt der Anlageneigentümer diese Kontrolle aus der Hand, verliert er auch die für die Betreibereigenschaft wesentliche Herrschaft über die Gefahrenquelle. Ist jedoch zumindest eine Kontrollperson des Anlageneigentümers bestimmt oder arbeiten die das Technikum nutzenden Unternehmen mit Personen des Anlageneigentümers zusammen, behält dieser die entscheidende Kontrolle über die Gefahrenquelle.

#### **4.3.4. Aufgabe der Sachherrschaft und Betreiberbegriff**

- 386 Gibt der tatsächliche Inhaber seine Herrschaft über die Anlage auf, so findet sich jedenfalls für das UmweltHG die Auffassung, dass der Eigentümer aus Gründen des Opferschutzes wieder in die Stellung des

---

<sup>453</sup> *Salje*, UmweltHG, § 1 Rn. 22 unter Verweis auf *BGH*, NJW 1986, 2312 (2313); im Ergebnis ebenso *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 155 f.

<sup>454</sup> S. auch *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, 1999, S. 98 f. aus Sicht der Umweltgefährdungshaftung.

Pflichtigen einrücke.<sup>455</sup> Mit Ende eines Pachtvertrages und damit dem Wegfall der Betreiberstellung der Betriebsgesellschaft würde damit eine Immobiliengesellschaft in deren Stellung einrücken. Indes kann diese spezifisch auf Haftungsfragen ausgerichtete Auslegung nicht auf öffentlich-rechtliche Fragestellungen der Gefahrenabwehr übertragen werden: Denn wie §§ 5 Abs. 3, 18 Abs. 1 BImSchG zeigen, endet die Genehmigung damit, dass der Betrieb der Anlage nicht mehr aufrechterhalten wird. Wie bereits dargelegt, impliziert die Betreibereigenschaft auch die fortwährende Kontrolle über eine Tätigkeit, etwa Produktion oder Lagerung. Demgegenüber ähnelt die Haftung eines Eigentümers für eine stillgelegte, von ihm nicht betriebene Anlage mehr der Zustandsverantwortlichkeit, wie sie aus dem Bodenschutz geläufig ist. Demgemäß kann eine Immobiliengesellschaft mangels Betriebs einer Anlage nicht in die Pflichtenstellung des vormaligen Betreibers einrücken.

#### 4.3.5. *Umwandlung, Fusion, Ausgliederung, Übernahme*

- 387 Schließlich können Umwandlungs- und Verschmelzungsvorgänge die Betreibereigenschaft berühren: Ausgangspunkt ist der Charakter der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung als Realkonzession, die nicht an die Person des Anlagenbetreibers gebunden ist. Damit folgen Pflichten dem Recht an der Anlage; sie gehen auf den Einzelrechtsnachfolger über und werden dort bei ihm neu begründet. Sowohl bei Fusion, Ab- und Aufspaltung etc. kommt es daher entscheidend darauf an, wer Rechtsträger der Anlage wird.
- 388 Diese Auslegung des Rechtscharakters der Genehmigung und der Pflichten des Anlagenbetreibers, die – soweit ersichtlich – einhelliger Auffassung entspricht, könnte allerdings durch die Einführung einer impliziten Pflicht zur Einrichtung eines Sicherheitsmanagements zu revidieren sein. Denn ein Managementsystem bezieht sich grundsätzlich auf den Rechtsträger und die dort implementierte Organisation. Dagegen spricht bereits, dass die 12. BImSchV die Genehmigungstatbestände des BImSchG unverändert lässt und die Genehmigung sich gerade nicht auf den Betriebsbereich bezieht, somit auch nicht auf ein Sicherheitsmanagementsystem. Daraus folgt, dass bei Änderungen der Betreiberstruktur – wie oben bereits dargelegt – der Betriebsbereich neu bestimmt werden muss, da die Aufsicht eines Betreibers (bzw. des neuen Rechtsträgers) entscheidend ist. Eine

---

<sup>455</sup> Salje, UmweltHG § 1 Rn. 25; ebenso Cosack, Umwelthaftung im faktischen GmbH-Konzern, 1999, S. 75.

Rechtsnachfolge in Pflichten der 12. BImSchV – etwa in Gestalt einer „Mitverantwortlichkeit“ der abgespaltenen Rechtsträger für die alten Anlagen – gibt es daher bezogen auf die einzelne Anlage nicht.

- 389 Geht indes ein Betriebsbereich auf einen neuen Rechtsträger über, fehlt es zwar an einer entsprechenden Regelung. Doch ist hier zu berücksichtigen, dass die Pflichten der 12. BImSchV aus einem Zustand und dem Betreiben einer Gesamtheit von Sachen – eben dem Betriebsbereich – entspringen und damit der sachenrechtlichen Zuordnung des Betriebsbereichs grundsätzlich folgen können, sofern der Betreiber nach wie vor die Sachherrschaft über die Gefahrenquellen hat. Bei Übergang eines Betriebsbereichs entstehen daher die Pflichten der 12. BImSchV beim neuen Betreiber erneut.<sup>456</sup>

## 5. Die Kehrseite gesellschafts- und zivilrechtlicher Gestaltungen: Rechtliche Selbständigkeit und neue Nachbarschaft

### 5.1. Grundsätze

- 390 Ein auch in der Praxis als besonders problematisch empfundenes Feld stellt sozusagen die Kehrseite der Aufspaltung der Betreibereigenschaft auf verschiedene Rechtsträger dar: die Vervielfältigung der Nachbarn im Rechtssinne. Denn jeder neue rechtlich selbständige Betreiber innerhalb eines Industrieparks ist grundsätzlich ein Nachbar im rechtlichen Sinne; demgegenüber zeichnete sich die frühere Lage, die durch die Einheit von Betreiber und Standort geprägt war, dadurch aus, dass dem Betreiber erst die Nachbarn außerhalb des Werkszaunes gegenübertraten.<sup>457</sup> Ebenso privilegieren zahlreiche Vorschriften werksinterne Vorgänge gegenüber Tätigkeiten oder Vorhaben im werksexternen Bereich, insbesondere im Transportbereich. Vergleichbares gilt aber auch für den Arbeits- bzw. Immissionschutz, insbesondere für Lärmwerte, für die innerhalb eines Werkes, Betriebes andere Grenzwerte gelten als für Nachbarn. Daher ist der Wunsch zahlreicher Betreiber in Industrieparks verständlich, den

---

<sup>456</sup> Nota bene: Die Pflichten der 12. BImSchV sind nicht an eine Genehmigung oder eine Änderung gebunden. Sie ähneln daher der Zustandsverantwortlichkeit in anderen polizeirechtlichen Rechtsgebieten. Die nachwirkenden Pflichten nach § 5 III BImSchG betreffen nur die genehmigungsbedürftige Anlage.

<sup>457</sup> Allerdings wurde auch schon bisher in der Literatur vertreten, dass Arbeitnehmer eines Anlagenbetreibers Nachbarn der Anlage sind, so *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 3 BImSchG Rn. 6d m. weit. Nachw.

Nachbarbegriff nicht im Rahmen von Industrieparks angewandt zu wissen und eine Zwischenlösung zwischen „werksinternen“ Vorgängen und völlig selbständiger Betrachtung der einzelnen Betreiber zu gewinnen:

## 5.2. Einzelbereiche

### 5.2.1. Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht

- 391 Aufgrund der rechtlichen Selbständigkeit vervielfältigen sich in einem Industriepark auch die Pflichten nach dem KrW-/AbfG. Zunächst ist jeder Betreiber selbst Abfallerzeuger, den die Pflichten zur Entsorgung treffen; die Gesellschaft hingegen, die den Industriepark und seine Infrastrukturen betreibt, kann, wenn sie sich an der Entsorgung beteiligt, zumindest Abfall-Mitbesitzerin sein und dann ebenfalls den Pflichten nach KrW-/AbfG unterfallen.<sup>458</sup>
- 392 Bedeutsamer ist indes die Frage, ob Betreiber in Industrieparks ohne einen Anschlusszwang an kommunale oder übergreifende öffentliche Entsorgungseinrichtungen die vom Industriepark zur Verfügung gehaltenen Einrichtungen nutzen können. So kann etwa die Konzernzugehörigkeit eines Abfallerzeugers und einer Abfallentsorgungseinrichtung zur Privilegierung führen, indem der Konzern und seine Zugehörigen von den Überlassungspflichten nach § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG befreit wird. Für Industrieparks gewinnt diese Diskussion an Bedeutung, da zuvor für den gesamten Standort verwandte Abfallentsorgungsanlagen durch die gesellschaftsrechtliche Aufteilung nicht mehr als eigene Abfallentsorgung gelten könnten, somit andersartige und vor allem erschwerte Überlassungspflichten die jeweilige Betreibergesellschaft träfen, etwa ein Benutzungszwang einer ländereigenen Sondermüllentsorgungsgesellschaft.
- 393 Entscheidend hierfür ist die Auslegung des Begriffsmerkmals „eigen“ nach § 13 Abs. 1 S. 2 KrW-/AbfG, da nur bei entsprechender weiter Zurechnung der Betreiber von Anlagen im Industriepark zur entsprechenden Entsorgungsanlage der Service-Gesellschaft die Betreiber in den Genuss der Privilegierung bzw. Befreiung von der Andienungspflicht an öffentliche Entsorgungseinrichtungen kämen. Hier herrscht jedoch ein heilloses Durcheinander: Nach einer Auffassung sollen sachenrechtliche Kriterien im Sinne eines erforderlichen Alleineigentums rigide angewandt werden, so dass nur der Alleineigentümer ei-

---

<sup>458</sup> Zutr. Müggenborg, DVBl. 2001, 417 (424).

ner Abfallentsorgungsanlage tatsächlich von einer „eigenen“ Anlage sprechen kann.<sup>459</sup> Andere wollen dagegen dieses Merkmal weit auslegen, indem bereits vertragliche oder gesellschaftsrechtliche Ansprüche auf Nutzung einer Anlage genügen, um von einer „eigenen“ Anlage auszugehen.<sup>460</sup> Eine dritte Ansicht wiederum meint, dass zwar kein Eigentum erforderlich sei, wohl aber der Abfallerzeuger Betreiber der Anlage sein müsse, indem er die Befugnis zur Erteilung von Weisungen hinsichtlich des Betriebes der Anlage inne haben müsse.<sup>461</sup>

- 394 Zu Recht ist an dieser Diskussion kritisiert worden, dass sie zu einseitig auf zivilrechtliche Tatbestandselemente abstellt und öffentlich-rechtliche Aspekte außer Acht lässt.<sup>462</sup> Es kann in der Tat nicht darauf ankommen, ob der Abfallbesitzer selbst dinglich Berechtigter ist; ausschlaggebend muss sein maßgeblicher Einfluss auf die Art und Weise der Erfüllung der Entsorgungspflicht sein, um seine „eigene“ Entsorgung der Überlassung an Entsorgungsträger gleichzustellen, da das Gesetz die eigenverantwortliche Entsorgung unter Beachtung der öffentlich-rechtlichen Rahmenbedingungen stärken wollte.<sup>463</sup> Andererseits kann nicht bereits eine vertraglich abgesicherte Entsorgung mit Nachschauerechten für die Privilegierung genügen, da ansonsten die Regelung in § 16 Abs. 1 S. 2 KrW-/AbfG, die die Beauftragung Dritter von deren Zuverlässigkeit abhängig macht und die fortgeltende Verantwortlichkeit des Abfallbesitzers anordnet, schwer verständlich wäre. Vielmehr zeigt gerade § 13 Abs. 2 KrW-/AbfG das Stufenverhältnis zu § 16 KrW-/AbfG.<sup>464</sup> Aus diesem Grund ist es auch nicht möglich, allein durch vertragliche Mitbenutzungsrechte, die anderen Betreibern im Industriepark im Hinblick auf die Entsorgungseinrichtung eingeräumt werden, bereits eine „eigene“ Anlage nach § 13 Abs. 2 KrW-/AbfG anzunehmen.<sup>465</sup> Allein die kurzfristige und nicht ge-

---

<sup>459</sup> *Queitsch*, UPR 1995, 412 (416); *Weidemann*, in: Brandt u.a., KrW-/AbfG, § 13 Rn. 84.

<sup>460</sup> *Fluck*, KrW-/AbfG, § 13 Rn. 100, § 44 Rn. 40 ff.; *Bartram/Schade*, UPR 1995, 253 (255).

<sup>461</sup> *Kunig*, in: Kunig u.a., KrW-/AbfG, § 13 Rn. 23; *Frenz* KrW-/AbfG, 2. Aufl. 1998, § 13 Rn. 5; *Junknickel/Bree*, UPR 1996, 297 (298); *Schink* NVwZ 1997, 435 (440); ähnlich *Bönnig*, UPR 1998, 371 (374).

<sup>462</sup> So *Junknickel/Bree*, UPR 1996, 297 (298); zu einseitig auf zivilrechtliche Fragen abstellend *Paetow*, in: Kunig/Paetow/Versteyl, § 12 KrW-/AbfG Rn. 21f. m. weit. Nachw.

<sup>463</sup> *Fluck*, KrW-/AbfG, § 44 Rn. 41.

<sup>464</sup> Dies verkennt *Müggenborg*, DVBl. 2001, 417 (425).

<sup>465</sup> So aber *Müggenborg*, DVBl. 2001, 417 (425).

genüber dem Einfluss Dritter abgesicherte Herrschaftsmacht über die Anlage reicht daher nicht hin, um zu einer Privilegierung nach § 13 Abs. 2 KrW-/AbfG zu gelangen; selbst dies dürfte bei industriepark-typischen Entsorgungsverhältnissen nicht gewährleistet sein, da die Betreiber kaum Einfluss auf den konkreten Betrieb der Anlage ausüben dürften.

- 395 Erforderlich, aber auch ausreichend ist daher ein **maßgeblicher Einfluss auf die Anlage**, insbesondere deren Betrieb und Nutzung, was auch durch eine vertragliche Konzernierung begründet werden kann.<sup>466</sup> Denn der Einfluss auf die Abfallentsorgung muss lediglich größer sein als im Falle der Beauftragung Dritter, da sonst keine Privilegierung gegenüber den Überlassungspflichten gerechtfertigt wäre. Für eine vertragskonzernrechtliche Beherrschungsmöglichkeit kann dies aber angenommen werden, da es nur auf die Möglichkeit der unmittelbaren und sofortigen Einflussnahme ankommen kann, nicht auf die tatsächlich ausgeübte Leitung der Anlage. Anders ist dies indes für Schwestergesellschaften: Hier besteht zwar über die Konzernmuttergesellschaft eine Verbindung, doch gewährleistet diese nicht den unmittelbaren Einfluss der Schwestergesellschaften untereinander. Vielmehr ist die konkrete Einflussnahme auf die Nutzung der Entsorgungsanlage von der Konzernmuttergesellschaft abhängig.
- 396 Daraus folgt aber auch, dass Einflussmöglichkeiten unterhalb der beschriebenen Schwelle nicht hinreichen, um die Abfallentsorgungsanlage als „eigene“ zu qualifizieren. Für nicht konzernierte Betreiber-gesellschaften gilt daher als Regel, dass Abfallentsorgungsanlagen von Infrastrukturgesellschaften nicht mehr der Privilegierung nach § 13 KrW-/AbfG unterfallen.

### 5.2.2. Wasserrecht

- 397 Dem Abfallrecht vergleichbare Probleme bestehen auch in einem anderen Entsorgungsbereich, dem Wasserrecht bzw. der Abwasserbe-seitigung. Grundsätzlich ist nach dem Typus der Kanalisation in ei-nem Industriepark zu unterscheiden: Wird – wie üblich – das Abwas-ser über die Kanalisation des Industrieparks direkt in ein öffentliches Gewässer oder in die öffentliche Kanalisation eingeleitet, so ist der Industrieparkbetreiber (häufig: Infrastrukturgesellschaft) der Direkt-einleiter, der für die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Pflichten, insbesondere der Grenzwerte etc. verantwortlich ist, nicht dagegen der einzelne Betreiber der Produktionsanlagen, der noch nicht einmal

---

<sup>466</sup> AA hinsichtlich der Konzernierung: *Jungnickel/Bree*, UPR 1996, 297 (299).

als Indirekteinleiter zu qualifizieren sind, da er seine Abwässer nicht in eine öffentliche Kanalisation einleitet.<sup>467</sup> Pflichtig ist daher sowohl öffentlich-rechtlich, zivil- als auch strafrechtlich primär der Industriparkbetreiber, der nur im Innenverhältnis Regress nehmen kann.

- 398 Davon zu trennen ist die Frage, ob die Infrastruktur- bzw. Servicegesellschaft die Betreiber dazu verpflichten kann, deren Abwässer nur über das Netz der Servicegesellschaft zu entsorgen. Denn grundsätzlich haben nach § 18a Abs. 2 WHG die Kommunen die Abwässer zu beseitigen, um die Zahl der Direkteinleiter im Interesse einer bestmöglichen Gewässerschonung zu verringern.<sup>468</sup> Nur wenn Abwasserbeseitigungspläne entsprechende Ausnahmen zugunsten eines Direkteinleiters vorsehen oder die Wasserbehörde der Gemeinde eine Ausnahme von der Pflicht zur Abwasserbeseitigung genehmigt hat, kann die Zuständigkeit zur Entsorgung auf eine Industripark-Infrastrukturgesellschaft zwingend verlagert werden.<sup>469</sup>

### 5.2.3. *Transportrecht und Inverkehrgabe (ChemG)*

- 399 Durch die rechtliche Verselbständigung der Betreiber innerhalb eines Industriparks wird die früher am Werkstor liegende Schnittstelle der „Inverkehrgabe“ eines Produktes quasi nach innen in den Industripark hinein verlagert. Dies hat sowohl für den Transport als auch für Kennzeichnungs- und Genehmigungspflichten erhebliche Konsequenzen:
- 400 Gem. § 1 Abs.1 Nr. 1 GGBefG findet das Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter keine Anwendung auf die Beförderung innerhalb von Betrieben, in denen gefährliche Güter hergestellt, bearbeitet, verarbeitet, aufgearbeitet, gelagert, verwendet oder entsorgt werden, soweit sie auf einem „abgeschlossenen Gelände“ stattfindet. In der Begründung der Bundesregierung zum Gesetzesentwurf für die erste Fassung des GGBefG vom 07.09.1973<sup>470</sup> heißt es, dass in Anlehnung an § 4 Abs. 1 S. 1 des Atomgesetzes unter dem Begriff des „abgeschlossenen Geländes“ ein durch bauliche Maßnahmen oder natürliche Hindernisse gegen allgemeines Betreten geschütztes Gelände zu verstehen sei. Da die Definition des Betriebsbereichs<sup>471</sup> eine derartige Wertung nicht enthält, obwohl sicherlich in der Praxis Betriebsberei-

---

<sup>467</sup> Zutr. Müggenborg, DVBl. 2001, 417 (419 f.).

<sup>468</sup> Czychowski, WHG § 18a Rn. 12.

<sup>469</sup> S. dazu Müggenborg, DVBl. 2001, 417 (420 f.).

<sup>470</sup> BT-Drucks. 525/73, S. 9.

<sup>471</sup> Vgl. Rn. 170 ff.

che oftmals gleichzeitig abgeschlossene Gelände im vorgenannten Sinn sein werden, präjudiziert die Feststellung eines Betriebsbereichs danach nicht die Anwendbarkeit des GGBefG. Dies gilt insoweit auch für die, für die Praxis überaus bedeutende, Verordnung über die innerstaatliche und grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (Gefahrgutverordnung Straße -GGVS) vom 12. Dezember 1996, da sie auf Grund des § 3 Abs. 1, 2 und 5 in Verbindung mit § 5 Abs. 2, 3 und 5 des GGBefG erlassen wurde. Ob der vorgenannte Ausgangspunkt des GGBefG allerdings vor dem Hintergrund von Seveso-II/12. BImSchV noch haltbar ist und aufgrund dessen eine anderweitige Auslegung erfolgen müsste oder ob eine Harmonisierung von GGBefG und 12. BImSchV erfolgen sollte, kann in diesem Rahmen nicht geklärt werden.

- 401 Das ChemG verlangt vom Erzeuger bestimmter chemischer Stoffe deren Anmeldung sowie Verpackung und Kennzeichnung nach der GefahrstoffVO, wenn diese Stoffe in den Verkehr gebracht werden. Als Inverkehrgabe gilt nach § 3 Nr. 9 ChemG die Abgabe an Dritte oder das Bereithalten für Dritte. Die Aufspaltung der Rechtsträger an einem Industriestandort bedingt allerdings, dass Dritte nunmehr auch alle anderen, dem Betreiber nicht gesellschafts- oder zivilrechtlich zuzurechnenden anderen Betreiber sind, so dass bereits der – früher – werksinterne Transport den beschriebenen Pflichten unterfällt.<sup>472</sup> Anhaltspunkte dafür, dass schon vor der Schwelle der Konzernierung und Zurechenbarkeit der engen Verflechtung im Industriepark Rechnung getragen werden könnte, lassen sich dem Gesetz nicht entnehmen; allein der Begriff des „Dritten“ bietet hier Auslegungsspielraum, der aber wegen des gefahrenabwehrrechtlichen Bezuges nicht über die beschriebenen Zurechnungsregeln hinausreichen kann.

#### 5.2.4. Immissionsschutz

- 402 Die rechtliche Selbständigkeit der Betreiber in einem Industriepark bedingt aber auch Veränderungen im Bereich des Lärmschutzes.<sup>473</sup> Denn die Pflicht, schädliche Umwelteinwirkungen zu vermeiden, umfasst auch den Schutz Dritter vor Lärm, wobei dieser Schutz danach abgestuft wird, ob es sich um außenstehende Dritte (Nachbarn) oder

---

<sup>472</sup> Müggenborg, DVBl. 2001, 417 (425 f.).

<sup>473</sup> Zu arbeitsrechtlichen Bestimmungen der Grenzwerte vor dem Hintergrund der einschlägigen EU-Richtlinien im Arbeitsschutz Scheel, DB 1999, 1654 ff.

Angehörige des Betreibers handelt (Arbeitnehmer<sup>474</sup>). Letzteren wird ein höheres Maß an Lärm entsprechend den arbeitsschutzrechtlichen Richtlinien zugemutet,<sup>475</sup> während für den Nachbarn uneingeschränkt die Werte und vor allem die Messpunkte der TA Lärm gelten.<sup>476</sup> Das Problem lässt sich auch nicht allein mit einer vertraglichen Pflicht für jeden Betreiber, den Lärm der anderen im Industriepark tätigen Betreiber zu dulden, lösen, da diese zum einen nicht die Behörde bindet, die auch von Amts wegen einschreiten muss, zum anderen nicht Arbeitnehmer, die selbst bei entsprechender Betriebszugehörigkeit nicht Vertragspartner und daher nicht an die Duldungspflicht gebunden sind.<sup>477</sup>

### 5.3. Gestaltungsmöglichkeiten

- 403 Arbeitnehmern wird arbeitsschutzrechtlich innerhalb eines Betriebes regelmäßig ein höheres Maß an Belastung zugemutet als Nachbarn, für die umweltrechtliche Regelungen mit strengeren Anforderungen gelten.<sup>478</sup> Dies ist im Industriepark nur dann kein Problem, wenn ein gemeinsamer Betriebsbereich vorliegt, der arbeitsrechtlich und damit auch arbeitsschutzrechtlich<sup>479</sup> einem gemeinsamen Betrieb entspricht.<sup>480</sup> Hat ein Industriepark aber mehrere Betriebsbereiche, so werden arbeitsrechtlich auch mehrere Betriebe vorliegen, die Arbeitnehmer eines jeweiligen Betriebsbereichs gelten damit als Nachbarn der anderen Betriebsbereiche,<sup>481</sup> mit der Folge regelmäßig schärferer Grenzwerte und Regelungen. Man könnte daran denken, diese Wirkung, dass die jeweiligen Arbeitnehmer eines Betriebsbereichs als Nachbarn eines anderen gelten, obwohl sie zu demselben Standort (Industriepark) gehören, durch **Betriebsvereinbarung** modifizieren zu wollen. Theoretisch könnte man daran denken, in jedem (arbeits-

---

<sup>474</sup> Arbeitnehmer stellen aber grundsätzlich Dritte im Sinne des Immissionsschutzrechtes dar, s. dazu *Jarass*, BImSchG, § 3 Rn. 22.

<sup>475</sup> S. dazu *Scheel*, DB 1999, 1654 ff.

<sup>476</sup> Zutr. *Müggenborg*, DVBl. 2001, 417 (423).

<sup>477</sup> Dies übersieht *Müggenborg*, DVBl. 2001, 417 (423) bei seinem Vorschlag.

<sup>478</sup> Siehe z. B. *Kloepfer*. Umweltrecht § 1 Rn. 72; *Kloepfer/Veit*, NZA 1990, 121 (123).

<sup>479</sup> Die Identität beider Betriebsbegriffe wird – soweit ersichtlich – nicht problematisiert und folgt aus der Kompetenz des Betriebsrats für den Arbeitsschutz nach §§ 87 Abs. 1 Nr. 7, 88 BetrVG, die notwendigerweise eine Identität der Betriebsbegriffe voraussetzt.

<sup>480</sup> Vgl. Rn. 354.

<sup>481</sup> Dazu, dass betriebsfremde Arbeitnehmer Nachbarn sind, siehe *BverwG*, NJW 1983, 1507 (1508); *OVG Lüneburg*, GewArch 1978, 341; *OVG Lüneburg*, DVBl. 1984, 890 (891); *Roßnagel*, in: GK-BImSchG, § 5 Rn. 844.

rechtlichen) Betrieb eine Betriebsvereinbarung zu schließen, dass die Arbeitnehmer jeweils nur als Arbeitnehmer des Industrieparks gelten und nicht als Nachbarn. Dies ist allerdings ausgeschlossen, da dies bedeuten würde, dass der Betriebsrat eine (verschlechternde) Regelung über die Geltung **außerbetrieblicher**, nur in den Betrieb hineinwirkender, umweltrechtlicher Materien treffen würde, wozu er nach Betriebsverfassungsgesetz keine Kompetenz hat. Dies gilt auch unter dem neuen Betriebsverfassungsgesetz,<sup>482</sup> das die Verantwortung des Betriebsrats (nur) für den **betrieblichen** Umweltschutz in §§ 80 Abs. 1 Nr. 9, 88 Nr. 1 a, 89 betont.<sup>483</sup> Eine Kompetenz des Betriebsrats zur Ausgestaltung des **außerbetrieblichen** umweltverwaltungsrechtlichen Umweltschutz, der grundsätzlich allein<sup>484</sup> den Behörden obliegt, kann sich daraus nicht ergeben. Ein Bezug zum außerbetrieblichen Umweltschutz kann sich nur reflexartig durch die Erfüllung betriebsverfassungsrechtlich normierter Aufgaben mit Wirkung nach außen ergeben.<sup>485</sup> Selbst wenn man dennoch eine derartige Vereinbarung wegen ihrer Wirkung in den Betrieb hinein als Regelung über den Arbeitsschutz auffassen würde, so eröffnet der insoweit betroffene § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG, der ein echtes Mitbestimmungsrecht gibt, bereits nach seinem Wortlaut nur eine Regelungsmöglichkeit innerhalb der geltenden Arbeitsschutzvorschriften und kein Außerkraftsetzen umweltrechtlicher Regelungen, die nur in den Betrieb hineinwirken. Eine (echte) Mitbestimmungskompetenz für den betrieblichen Umweltschutz sieht auch das neue Betriebsverfassungsgesetz nicht vor.<sup>486</sup> Nach § 88 Nr. 1 und Nr. 1 a BetrVG sind zwar freiwillige Regelungen zum Arbeitsschutz und zum betrieblichen Umweltschutz möglich.<sup>487</sup> Hier ist aber einhellige Ansicht, dass nur verbessernde

---

<sup>482</sup> Vom 23.7.2001 BGBl. I 2001, 1852.

<sup>483</sup> Zum alten Recht bereits: *BAG*, AP Nr. 115 zu § 37 BetrVG 1972. Ebenso *Erasmý*, Arbeitgeber 1993, 332; *Fitting/Kaiser/Heither/Engels/Schmidt*, Betriebsverfassungsgesetz § 89 [a. F.] Rn. 4; *Salje*, BB 1988, 73 (74); *Trümner*, AiB 1991, 522 (523).

<sup>484</sup> Natürlich ist auch der betriebliche Umweltschutz öffentlich-rechtlich geregelt. Daneben treten aber die recht eingeschränkten (vgl. *Hanau*, NJW 2001, 2513 (2518)) Kompetenzen des Betriebsrats/der Betriebsparteien.

<sup>485</sup> *BAG*, AP Nr. 115 zu § 37 BetrVG 1972; *Erasmý*, Arbeitgeber 1993, 332; *Fitting/Kaiser/Heither/Engels/Schmidt*, Betriebsverfassungsgesetz § 89 [a. F.] Rn. 4; *Salje*, BB 1988, 73 (74). Dies gilt unter dem neuen Recht fort, da es nur den **betrieblichen** Umweltschutz betrifft.

<sup>486</sup> *Hanau*, NJW 2001, 2513 (2518); *Reichhold*, NZA 2001, 857 (863).

<sup>487</sup> Für den betrieblichen Umweltschutz wurde dies bereits nach altem Recht angenommen von: *Buschmann*, in: Däubler/Klebe/Kittner, BetrVG § 88 [a. F.] Rn. 9;

und nicht verschlechternde Regelungen davon erfasst sind,<sup>488</sup> so dass bereits unabhängig davon, dass auch eine derartige freiwillige Betriebsvereinbarung nicht am **außerbetrieblichen** Umweltschutz, der in den Betrieb nur hineinwirkt, ansetzen könnte, keine Regelungskompetenz gegeben ist. Insgesamt scheiden also dementsprechende Betriebsvereinbarungen aus.

- 404 Eine weiterer arbeitsrechtlicher Ansatz wäre, dass die Arbeitnehmer jeweils individualvertraglich auf ihren Status als Nachbar verzichten. Es ist anerkannt, dass ein privatrechtlicher Verzicht auf öffentlich-rechtliche Nachbarrechte auch öffentlich rechtlich wirksam ist.<sup>489</sup> Allerdings bedürfte die Konkretisierung dieses Grundsatzes auf die hier vorliegenden Sachverhaltsgestaltungen einer eigenen Studie. Es müsste genaustens geprüft werden, ob und ggf. wieweit – wegen der auch verfassungsrechtlich manifestierten Bedeutung des Gesundheitsschutzes<sup>490</sup> – auf gesundheitsschützende Vorschriften verzichtet werden kann und ob dies auch in einem Arbeitsvertrag bzw. einem Nachtrag dazu möglich wäre. Der Arbeitsvertrag ist das klassische Beispiel eines Vertrages zwischen ungleich starken Vertragspartnern, weswegen auch das Individualarbeitsrecht vom Grundsatz des Arbeitnehmerschutzes geprägt ist.<sup>491</sup> Unabhängig davon scheint diese Lösung auch wenig praktikabel bei Unternehmen mit einer Vielzahl von Arbeitnehmern zu sein, da bereits die Weigerung einzelner Arbeitnehmer, einen derartigen Änderungsvertrag zu schließen, die betreiberseits gewünschte Rechtssicherheit ausschliesse. Die Lösung wird in einer Ausdifferenzierung des Nachbarbegriffs zu suchen sein, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann. Eine dementsprechende Ausdifferenzierung wird z. B. in der Literatur von denjenigen, die be-

---

*Fitting/Kaiser/Heither/Engels/Schmidt*, Betriebsverfassungsgesetz § 88 [a. F.] Rn. 9; *Salje*, BB 1988, 73 (74); *Trümner*, AiB 1991, 522 (527 f.).

<sup>488</sup> *BAG*, AP Nr. 20 zu § 87 BetrVG 1972 Ordnung des Betriebs; *BAG*, AP Nr. 4 zu § 77 BetrVG 1972; *Berg*, in: Däubler/Klebe/Kittner, BetrVG § 88 [a. F.] Rn. 6; *Fitting/Kaiser/Heither/Engels/Schmidt*, Betriebsverfassungsgesetz § 88 [a. F.] Rn. 6; je m. weit. Nachw. Dies ist ein grundsätzlicher Gedanke von § 88, der deswegen auch die neu eingefügte Nr. 1 a betrifft. Insoweit gelten die Urteile/Stellungnahmen zum alten Recht fort.

<sup>489</sup> Siehe z. B. *VGH Kassel*, ESVGH 34, 157; *VGH Mannheim*, NVwZ-RR 1991, 458; *OVG Saalouis*, Urt. v. 4.6.1991, 2 R 12/90 n. veröff. Die Entscheidungen beziehen sich zwar auf baurechtliche Materien. Baurechtliches und umweltrechtliches Nachbarrecht laufen aber insoweit gleich, vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht § 8 Rn. 16.

<sup>490</sup> Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG ist sozusagen das Königsgrundrecht; siehe nur *BVerfGE* 39, 1 (42 ff.); 49, 24 (53).

<sup>491</sup> Siehe nur *Otto*, Einführung in das Arbeitsrecht, Rn. 25 ff.

reits im Anlagenzusammenhang den Arbeitnehmer eines Anlagenbetreibers als Nachbar der Anlage werten, als Lösungsansatz gesehen.<sup>492</sup>

## 6. **Betreibereigenschaft und Zurechnung von Mengen bzw. Anlagen**

### 6.1. **Konzern**

405 In den untersuchten Industrieparks fanden sich insgesamt wenig Anhaltspunkte für eine Zurechnung der Tätigkeit einer Betreibergesellschaft auf eine **Konzernspitze**: Eine – wie oben dargelegt (Rn. 321 ff.) – intensive Beherrschung eines Betriebsbereichs seitens einer Obergesellschaft konnte jedenfalls für die genauer analysierten Industrieparks in ihrer heutigen Form nicht festgestellt werden. Allerdings bleibt es damit nicht ausgeschlossen, dass zumindest in Übergangsphasen der Entstehung eines Industrieparks durch Aufspaltung des vorherigen Einheitsunternehmens für eine gewisse Zeit die Zurechnung der Betreibereigenschaft auf die Obergesellschaft vorzunehmen ist.

406 Insbesondere die in der Praxis vorzufindenden Konstellationen, in denen eine Immobiliengesellschaft sowie eine **Infrastrukturgesellschaft** gesellschaftsrechtlich mit den Betreibergesellschaften verflochten ist, führt nicht zum Übergang der Betreibereigenschaft auf eine Konzernspitze (welche das auch sei). Solange die Gesellschaften insgesamt nicht eine Ringverflechtung darstellen, indem sie wechselseitige Beteiligungen aneinander halten, so dass ein Gleichordnungskonzern nach § 18 Abs. 2 AktG anzunehmen wäre, sondern über dritte Gesellschafter verfügen, liegen von vornherein nicht die nötigen Abhängigkeitstatbestände vor. Erst recht fehlt es an der intensiven Leitung des einzelnen Betriebsbereichs bzw. einer Anlage.

### 6.2. **Vertragliche Überlassung (Pacht)**

407 Statt dessen bleibt es für den wohl vorherrschenden Typus der vertraglichen Überlassung von Betriebsgrundstücken an Betreibergesellschaften dabei, dass allein diese als Betreiber anzusehen sind. Eine Betreiberstellung der Immobilien- oder Infrastrukturgesellschaften käme allenfalls – wie dargelegt (Rn. 378 ff.) – dann in Betracht, wenn

---

<sup>492</sup> So *Kutscheidt*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. I, § 3 BImSchG Rn. 6d m. weit. Nachw.

die Anlage bzw. der Betriebsbereich nur kurzfristig überlassen wird und sich die Gesellschaften maßgebliche Rechte hinsichtlich des Betriebs selbst vorbehalten haben („der rote Knopf“).

- 408 Soweit ersichtlich, konnte dieser Sachverhalt aber in der Praxis nicht festgestellt werden. Die meisten Vertragsgestaltungen enthalten zwar eine Verpflichtung der Pächter darauf, die Sicherheitsrichtlinien der Standort- bzw. Infrastrukturgesellschaft anzuerkennen und entsprechend einzuhalten; auch finden sich Weisungs- und Eingriffsrechte in Notfällen, teilweise auch Begehungsrechte. Dies allein vermag aber nicht die Betreibereigenschaft der verpachtenden bzw. der Infrastrukturgesellschaft zu begründen, da kein unmittelbarer Einfluss auf den Betrieb der Anlage bzw. des Betriebsbereichs damit verbunden ist. Vielmehr geht es nur um einen kleinen Ausschnitt aus dem gesamten Spektrum des Betriebs der Anlage bzw. Betriebsbereichs, ja selbst aus demjenigen der Sicherheitsvorkehrungen, da nur allgemeine Rahmenbedingungen sowie Rechte im Notfall bestimmt werden. In keinem der Verträge haben sich aber Elemente gefunden, deren Vorliegen für eine Beherrschung der Anlage bzw. des Betriebsbereichs durch die Verpächterin oder eine damit verbundene Gesellschaft erforderlich wäre, insbesondere die Bestimmung der nötigen Sicherheitsinvestitionen, die genaue Vorgabe der erforderlichen Vorkehrungen oder die Bestimmung des Betriebs der Anlage.

### **6.3. Gemeinsame Betriebe nach Seveso II?**

- 409 In den rechtstatsächlichen Untersuchungen hat sich – soweit ersichtlich – nur ein Fall ergeben, in welchem die oben (Rn. 353 ff.) aufgezeigten Kriterien (technische, organisatorische, personelle Verflechtung) annähernd erfüllt sein könnten: Hier lag eine intensive Kuppelproduktion vor, wobei allerdings unklar ist, wie weit die Kooperation zwischen den Betreibern geht, so dass die Annahme eines gemeinsamen Betriebes letztlich offen bleiben muss. Der Regelfall dürfte dagegen die enge Nachbarschaft zwischen Betriebsbereichen im Sinne der Domino-Betriebe sein, die zwar miteinander kooperieren, z.B. über gemeinsame Sicherheitsgremien, denen es aber letztlich selbst überlassen bleibt, in welchem Maße und wie sie Sicherheitsvorkehrungen ergreifen. Insbesondere die Ausgestaltung der Sicherheitsmanagementsysteme hat sich in den Untersuchungen als weitgehend unabhängig voneinander erwiesen; eine Einbettung in ein übergeordnetes Sicherheitsmanagementsystem der Industrieparks konnte nicht festgestellt werden, eher entgegengesetzte Tendenzen wurden ermittelt.

#### 6.4. Die Zurechnung gemeinsamer Infrastruktureinrichtungen (Pipelines, Rohrleitungsnetze)

- 410 Ein für die Praxis wesentliches Problem stellt die Zurechnung von gemeinsamen Infrastrukturanlagen, insbesondere von gemeinsamen Rohrleitungsnetzen, dar. Folgende Konstellationen können aufgrund der empirischen Untersuchungen abstrakt-typisierend unterschieden werden:
- 411 – die Pipeline gehört sachenrechtlich der **Betreibergesellschaft** (als **Eigentum**) und verbindet zwei räumlich voneinander entfernte Anlagen: Hier stellt sich die Pipeline ohne Zweifel zumindest als gemeinsame Infrastruktureinrichtung des Betriebsbereichs dar und untersteht der Aufsicht eines Betreibers, so dass die Mengen der gefährlichen Stoffe zusammengerechnet werden. Eine Ausnahme ergibt sich nur dann, wenn die Auswirkungen eines Unfalls in einer Anlage mit einer derartigen Zeitverzögerung erst bei der anderen Anlage „ankommen“, dass keine synergetischen Gefahrenpotentiale vernünftigerweise mehr anzunehmen sind (s. Rn. 206 ff.).
- 412 – die Pipeline steht **nicht im Eigentum** der **Betreibergesellschaft**, wird von dieser **aber** aufgrund eines **Pachtverhältnisses** benutzt: Hier ergeben sich keine Änderungen, sofern der Vertrag die Herrschaft über die Pipeline und ihren Betrieb („der rote Knopf“) der Betreibergesellschaft überantwortet.
- 413 – die Pipeline steht **nicht im Eigentum** der **Betreibergesellschaft**, wird von dieser aber aufgrund eines **Nutzungsvertrages** benützt, **ohne** dass dieser aber die **Herrschaft** über den Betrieb der Pipeline übertragen würde. Vielmehr verbleibt diese bei einer anderen Gesellschaft (Infrastrukturgesellschaft). Hier hat die Betreibergesellschaft keine ausreichende Sachherrschaft mehr über die Gefahrenquelle Pipeline; die Pipeline wird zum Transportmittel und fällt damit selbst aus dem Anwendungsbereich der 12. BImSchV heraus, sofern sie nicht selbst als Infrastruktureinrichtung zu einer Anlage (falls es sich um einen Betriebsbereich handelt) der überlassenden Gesellschaft gehört. Unabhängig davon können aber die so verbundenen Anlagen einander zugerechnet werden, indem sie einen Betriebsbereich bilden.
- 414 Die Tatsache, dass eine **Pipeline** im Prinzip mehreren Betreibern bzw. deren Anlagen dient, führt **nicht** dazu, dass eine **gemeinsame Anlage** hinsichtlich der Pipeline anzunehmen ist. Denn maßgeblich ist wiederum, wer die Herrschaft über den Betrieb und die Ausgestaltung der Pipeline hat sowie diesbezüglich die Entscheidungskompetenzen besitzt. In den meisten untersuchten Fällen konnten die Betreibergesellschaften zwar die Rohrleitungen benützen und mit Stoffen

beschicken, sie hatten jedoch keinen Einfluss auf Lage, Beschaffenheit, Wartung etc. der Pipeline, so dass ein gemeinsamer Betrieb von vornherein ausscheidet.

- 415 Schließlich ist für die Zuordnung einer Pipeline nicht maßgeblich, dass sie durch den Betriebsbereich eines anderen Betreibers führt. Denn maßgeblich ist – wie ausgeführt – die räumliche Nähe samt Gefahrenbezug; auf die eigentumsrechtliche Zuordnung kommt es aber nicht an, sondern nur auf die möglichen Auswirkungen von Stoffen in räumlicher Nähe. Mithin kann auch ein Betriebsbereich einen anderen „überlagern“.

### **6.5. Öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit der Infrastrukturgesellschaften**

- 416 Aus den dargelegten Kriterien und Abgrenzungen resultiert auch bereits die Antwort auf die Frage, wie aus öffentlich-rechtlicher Sicht die Verantwortlichkeit der Infrastrukturgesellschaften zu bestimmen ist. In allen untersuchten Fällen beschränkten sich die Leistungen der Infrastrukturgesellschaft auf das Angebot von Serviceleistungen, wie die Durchführung von Genehmigungsverfahren, sowie der Übernahme des Notfallmanagements; eine Kontrolle des Betriebs der Anlage oder des Betriebsbereichs vor Ort war in keinem Fall damit verbunden. Selbst die vollständige Übernahme des Sicherheitsmanagementsystems (sofern dies zulässig wäre) eines Betreibers durch die Infrastrukturgesellschaft würde noch nicht dazu führen, diese selbst als Betreiber zu qualifizieren, da sich die Betreibereigenschaft – wie gezeigt – nicht allein durch die Herrschaft über die Sicherheit, sondern über die Anlage insgesamt definiert. Deutlich wird die Zulässigkeit der Delegation von Aufgaben insbesondere bei der Übertragung von Befugnissen auf zentrale Beauftragte (Immissionsschutz-, Störfallbeauftragte).
- 417 Demgemäß scheidet in der Regel von vornherein die Qualifizierung der Infrastrukturgesellschaft als Betreiberin aus.<sup>493</sup> Demgemäß unterliegen Infrastrukturgesellschaften auch nicht den Pflichten der 12. BImSchV und müssen kein standort- bzw. industrieparkübergreifendes Sicherheitsmanagementsystem schaffen. Eine anders gelagerte Frage betrifft allerdings die durch die öffentlich-rechtliche Qualifizierung nicht präjudizierte Pflichtenlage im Zivil- und Strafrecht; hierauf wird noch einzugehen sein.

---

<sup>493</sup> Ebenso *Müggenborg*, DVBl. 2001, 417 (423).

- 418 Die Infrastrukturgesellschaft kann allerdings dann als Betreiberin zu betrachten sein und den Pflichten nach der 12. BImSchV unterworfen sein, wenn sie Anlagen unterhält, die dem Anwendungsbereich der 12. BImSchV unterfallen. Jedenfalls für Rohrleitungsnetze als Hauptanwendungsfall ist jedoch auf die Ausnahmeregelung des § 1 Abs. 5 12.BImSchV zu verweisen, wonach in Verbindung mit Art. 4 d) Seveso II-Richtlinie insbesondere rohrgebundene Transporteinrichtungen nicht darunter fallen. Dies schließt natürlich nicht die Anwendung anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften, etwa des Wasserrechts, aus. Allerdings wirft dieser Ausschluß von Rohrleitungsnetzen innerhalb eines Industrieparks (zumindest rechtspolitisch) die Frage auf, ob die EU tatsächlich auch diese Fallgestaltungen aus dem Anwendungsbereich der Seveso II-Richtlinie ausnehmen wollte. Denn bei Erlass der Richtlinie hatte man die weitreichenden Transporte vor Augen, etwa Pipelinenetze mit nationaler oder internationaler Reichweite, kaum aber diejenigen innerhalb eines (ehemaligen) Werkgeändes. Derzeit und bis zur Verabschiedung spezifischer transportbezogener Richtlinien führt indes kein Weg daran vorbei, die grundlegende Entscheidung des Richtliniengebers zum Ausschluß jeglicher Transporteinrichtungen, soweit sie nicht einer Anlage zugerechnet werden können, zu respektieren. Auch dies ist eine – unerfreuliche – Konsequenz des unter anderem auf die zivilrechtliche Rechtslage bezogenen Anwendungsbereichs der Richtlinie bzw. der 12. BImSchV.
- 419 Eine andere Frage ist, ob auch Kernfunktionen, wie das Sicherheitsmanagementsystem, vollständig auf eine Infrastrukturgesellschaft ausgegliedert werden dürfen. Dies erscheint eher zweifelhaft: Anhaltspunkte für die jedenfalls dann einzuhaltenden Mindestanforderungen lassen sich etwa § 25a KWG entnehmen, der als eine der wenigen öffentlich-rechtlichen Normen das Outsourcing regelt. Demnach sind die Kernfunktionen im Unternehmen zu belassen, andere Bereiche dürfen nur ausgelagert werden, sofern sich das auslagernde Unternehmen entsprechende direkte Weisungs- und Zugriffsbefugnisse offenhält. Vergleichbare Regelungen finden sich im BDSG sowie im VAG.<sup>494</sup> Daher ist es jedenfalls missverständlich, wenn es als zulässig erachtet wird, dass eine Infrastrukturgesellschaft mit der Wahrnehmung der Pflichten der Anlagensicherheit und Störfallvorsorge beauftragt werden können soll.<sup>495</sup> Jedenfalls die Einrichtung und

---

<sup>494</sup> Ausführlich dazu *Spindler*, Unternehmensorganisationspflichten, 2001, S. 236 ff., 269 ff.

<sup>495</sup> So aber *Müggenborg*, NVwZ 2000, 1096 (1097 f.); *Müggenborg*, DVBl. 2001, 417 (423).

Pflege eines Sicherheitsmanagementsystems muss in seinen Kernfunktionen beim Betreiber verbleiben, der sonst jeglicher Managementfunktion entkleidet wäre.<sup>496</sup>

## 7. Sicherheitsmanagementpflichten nach den verschiedenen Industrieparkgestaltungen

- 420 Von der Qualifizierung als Betreiber hängt ab, wer dem Grunde nach den öffentlich-rechtlichen Pflichten der 12. BImSchV unterworfen ist. Damit ist allerdings noch keine Aussage darüber getroffen, welche Pflichten im einzelnen den so bestimmten Betreiber treffen:

### 7.1. Konzernform

- 421 Ist die Konzernspitze (ausnahmsweise) als Betreiberin zu qualifizieren, hat sie für ein betriebsbereichsbezogenes Sicherheitsmanagement zu sorgen, das den Anforderungen des Anhangs III der 12. BImSchV bzw. der Seveso II-Richtlinie entspricht. Die gesellschaftsrechtliche Gestaltungsfreiheit steht dieser Pflicht nicht entgegen, da die Konzernspitze nur dann als Betreiberin zu qualifizieren ist, wenn sie bereits derart intensiv die Anlage bzw. den Betriebsbereich beherrscht, dass eine Pflicht zum Sicherheitsmanagement nicht die gesellschaftsrechtlichen Wertungen konterkarieren würde. Anders gewendet: Die Konzernspitze wird nur zu etwas verpflichtet, was sie in anderen Bereichen bzw. Funktionen bereits hinsichtlich der Anlage oder des Betriebes ausübt. Eine Pflicht zur Begründung des gesellschaftsrechtlichen Einflusses wird damit gerade nicht geschaffen. Die Konzernobergesellschaft ist demnach gehalten, für den Betriebsbereich dafür zu sorgen, dass etwa regelmäßige Sicherheitsevaluationen stattfinden, dass Zuständigkeiten und Verfahren klar geregelt werden etc.

### 7.2. Gemeinsamer Betrieb

- 422 Bei einer engen Kooperation, die als gemeinsamer Betrieb zu qualifizieren ist, ergeben sich keine Unterschiede: Hier richten sich die Sicherheitsmanagementpflichten an die BGB-Gesellschaft; auf der BGB-Gesellschaftsebene muss das System festgelegt und durchgeführt werden. Die Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten, Berichtswege und Hierarchieebenen sind ausgehend von der gemeinsamen Leitungsebene in die jeweiligen Betriebsbereiche zu erstrecken und

---

<sup>496</sup> Näher zum Ganzen Rn. 661 ff.

festzuschreiben. Die jeweiligen Prozeduren zur Bewertung der Störfallrisiken sind aufeinander abzustimmen und miteinander zu verzahnen, was wegen der Kriterien, unter denen überhaupt von einem gemeinsamen Betrieb auszugehen ist, keine Probleme bereiten dürfte, da bereits eine äußerst enge Zusammenarbeit Tatbestandsvoraussetzung ist.

## 8. Exkurs: Zivil- und strafrechtliche Pflichten der Infrastrukturgesellschaft

- 423 Während die Betreiber auch aus zivil- und strafrechtlicher Sicht aufgrund ihrer Garantenstellung hinsichtlich der von ihnen beherrschten Gefahrenquelle Pflichten treffen, Sicherungsvorkehrungen auch im Hinblick auf synergetische Gefahrenwirkungen, die von anderen Betrieben einwirken, zu treffen, ist die Sachlage für Immobilien- und Infrastrukturgesellschaften anders gelagert: Da sie nicht mehr Beherrscher der eigentlichen Sachgefahr sind, wären sie grundsätzlich nicht mehr verkehrssicherungspflichtig, zumal sie auch keinen unmittelbaren Nutzen mehr aus dem Betrieb der Sache (nicht zu verwechseln mit der Verpachtung der Sache) ziehen. Doch würde dies zu kurz greifen: Denn anerkanntermaßen treffen auch den Vermieter einer Sache weiterhin Verkehrssicherungspflichten, die sich auf den Zustand der Sache beziehen, einschließlich der von ihm weiterhin beherrschten Gefahrenquellen.<sup>497</sup> Insbesondere bei Vermietung von mehreren benachbarten Sachen treffen den Vermieter Pflichten, für eine gegenseitige Rücksichtnahme der Mieter untereinander und Wahrung der Integrität der Rechtsgüter der Mieter vor Angriffen anderer Mieter zu sorgen, z. B. durch das Aufstellen von Hausordnungen und die Überwachung ihrer Einhaltung, notfalls ihrer Durchsetzung.
- 424 Zwei Beispiele aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung mögen dies verdeutlichen: So ist von der Rechtsprechung der Vermieter einer Halle, die für die vom Mieter geplanten Schweißarbeiten ungeeignet war, zur Haftung für dadurch herbeigeführte Brände bzw. Explosionen herangezogen worden.<sup>498</sup> Ebenso ist der Vermieter zum Ersatz von Schäden verurteilt worden, wenn Gäste eines Mieters durch Betreten einer noch nicht fertiggestellten Loggia verletzt wurden, da er

---

<sup>497</sup> Ausführlich *Spindler*, in: Bamberger/Roth, BGB, erscheint 2002, § 823 Rn. 268 f., m. weit. Nachw.

<sup>498</sup> *BGH*, NJW 1996, 2646.

- den Mieter zu entsprechenden Warnungen anhalten oder selbst ein Verbot des Betretens aussprechen konnte.<sup>499</sup>
- 425 Überträgt man diesen Grundgedanken auf Immobilien- und Infrastrukturgesellschaften<sup>500</sup> in Industrieparks, ergeben sich Pflichten zum einen hinsichtlich der vermieteten Sache selbst, also des Betriebsgrundstücks; zum anderen hinsichtlich der Kontrolle des Zugangs zum Industriepark, insbesondere hinsichtlich von Zulieferern oder Fremdfirmen. In der Praxis haben sich offenbar gerade bezüglich der Beauftragung von Fremdfirmen Probleme gezeigt, indem der Industriepark-Infrastrukturgesellschaft die Unzuverlässigkeit von Fremdfirmen bekannt war, der Betreiber dennoch aber auf dem ungehinderten Zugang bestand. Gleichsam anekdotisch wird dies durch einen weiteren Fall illustriert, in welchem ein Karnevalsprinz mitsamt Gefolgschaft zu einem Betriebsjubiläum eines Betriebes in einem Industriepark geladen war, die Infrastrukturgesellschaft aber wegen des bestehenden Alkoholverbotes den Zutritt der Karnevalsgesellschaft verweigerte. Die Infrastrukturgesellschaft trifft hier als Beherrscherin der gesamten Fläche die Pflicht, für die Sicherheit insgesamt auf dem Gelände zu sorgen, mithin auch erkennbar unzuverlässigen Personen den Zutritt zu versagen.
- 426 Aber nicht nur der Zugang, auch das Verhalten der einzelnen Betreiber ist Gegenstand der zivil- und strafrechtlichen Garantenpflichten der Infrastrukturgesellschaft: Da sie gehalten ist, Schaden anderer Betreiber durch einen Betreiber möglichst abzuwenden, muss sie sowohl bei Auswahl als auch während der Vermietung rudimentäre Überwachungspflichten gegenüber dem Betreiber einhalten. So dürfen erkennbar unzuverlässige Betreiber nicht in das Industrieparkareal aufgenommen werden, wenn sie aufgrund bekanntermaßen nachlässigem Umgangs mit Sicherheitsbestimmungen die Gefahr von Störfällen für benachbarte Betriebe signifikant erhöhen. Ein auch in der Praxis offenbar weit verbreitetes Mittel ist die Verpflichtung neuer Betreiber auf einheitliche Sicherheitsrichtlinien des Standortes. Ebenso hat die Infrastrukturgesellschaft während des Betriebs darauf zu achten, dass die Sicherheitsrichtlinien umgesetzt und eingehalten werden, bei Verstößen hat sie einzuschreiten, im äußersten Fall die Kündigung auszusprechen.

---

<sup>499</sup> *BGH*, NJW 1985, 1076 (1077).

<sup>500</sup> Im folgenden ist einheitlich von der Infrastrukturgesellschaft die Rede, da die meisten Immobiliengesellschaften ihre diesbezüglichen Sicherungspflichten in zulässiger Weise haftungsbefreiend auf die Infrastrukturgesellschaften delegiert haben.

427 Indes sind diese zivil- und strafrechtlichen Pflichten keineswegs feststehend, sondern können in gewissen Maße delegiert werden, so dass beim Delegierenden noch ein Rest an Auswahl-, Kontroll- und Überwachungspflichten hinsichtlich des Delegatars verbleiben. Bekanntestes Beispiel sind die Streupflichten, deren sich der Vermieter als Eigentümer weitestgehend durch Abwälzung auf den Mieter entschlagen kann, ohne jedoch völlig aus der Haftung entlassen zu werden, indem er noch zur stichprobenartigen Überprüfung ihrer Einhaltung gehalten ist. Fraglich ist daher, inwieweit der Verpächter von Industrieparkgrundstücken sich seiner Pflichten zur Gewährleistung der Sicherheit<sup>501</sup> durch Delegation an die Betreiber entledigen kann. Eine Delegation solcher Verkehrssicherungspflichten ist jedoch nicht möglich, da es um die Durchsetzung der Sicherheitspflichten gerade anderer, benachbarter Betreiber geht, nicht um die eigenen Sicherheitspflichten des Betreibers. Einzig der Vermieter/die Infrastrukturgesellschaft ist hier in der Lage, im Rahmen des Netzwerkes die Einhaltung der Sicherheitsrichtlinien durchzusetzen.

## **9. Grundsätzliche Anordnungsmöglichkeiten gegenüber Betreibern in einem Industriepark**

428 Zum Schluss sind die Möglichkeiten der Behörden, Anordnungen zu treffen, zu beleuchten:

### **9.1. Anordnungen gegenüber Betreibern bezüglich Gefahren aus eigenem Betriebsbereich**

429 Je nachdem wer Betreiber ist, kommen verschiedene Anordnungsmöglichkeiten in Betracht:

#### **9.1.1. Konzernobergesellschaft als Betreiberin**

430 Ist eine Konzernspitze als Betreiberin zu qualifizieren, so hat die Anordnung an sie zu ergehen. Da aber gleichzeitig die Tochtergesellschaft in ihren Rechten betroffen ist, muss die Behörde die Anordnung an die Konzernspitze mit einer Duldungsverfügung gegenüber der Untergesellschaft koppeln. Der Anordnungsinhalt richtet sich nach den jeweiligen materiell-rechtlichen Pflichten der 12. BImSchV,

---

<sup>501</sup> Um Missverständnisse zu vermeiden: Hier stehen nicht Pflichten bezüglich der Sicherheit der Anlagen aufgrund der 12. BImSchV im Vordergrund, für die allein der Betreiber verantwortlich ist, sondern die soeben untersuchten Pflichten, für eine gegenseitige Sicherheit zu sorgen.

die hier – bei allen Unsicherheiten hinsichtlich ihrer näheren Konkretisierung und Umsetzungsfähigkeit in einer konkreten Anordnung – nicht näher zu behandeln sind.

### 9.1.2. *Gemeinsame Betriebe*

- 431 Wie bereits ausgeführt, ist hier Rechtsträgerin des gemeinsamen Betriebs die BGB-Gesellschaft. An sie hat die Anordnung zu ergehen.

### 9.1.3. *Anordnungen bei Überlassungsverträgen*

- 432 Grundsätzlich ist auch bei Überlassungsverträgen je nach Betreibereigenschaft die Anordnung an den so bestimmten Betreiber zu richten. Besondere praktische Probleme wirft indes die Durchsetzung von Nachsorgepflichten nach § 5 Abs. 3 BImSchG auf, insbesondere bei der masselosen Insolvenz einer pachtenden Betreibergesellschaft im Rahmen einer Betriebsaufspaltung. Qualifiziert man allein die Betreibergesellschaft als Betreiberin im Sinne des BImSchG, kommt eine Anordnung gegenüber der Besitzgesellschaft jedenfalls auf der Grundlage des § 5 Abs. 3 BImSchG nicht in Betracht. Mangels Insolvenzverwalters ginge auch eine Anordnung gegenüber der Insolvenzmasse ins Leere, so dass die Nachsorgepflichten nicht umgesetzt werden könnten. Trotzdem zwingen solche Fälle nicht dazu, den Betreiberbegriff auf die Besitzgesellschaft oder den Eigentümer auszudehnen, da hier auf das allgemeine polizeirechtliche Instrumentarium des Zustandsstörers zurückgegriffen werden kann.<sup>502</sup>
- 433 Von der Betreibereigenschaft zu trennen ist die Frage nach einer Duldungsanordnung gegenüber dem Eigentümer bzw. Verpächter. In diesem Rahmen ist stets zu vergegenwärtigen, dass der Eigentümer der Anlage eine "Rest"-Verantwortlichkeit besitzt, die nicht vollständig in der Betreibereigenschaft etwa eines Pächters aufgeht.<sup>503</sup> Diese Janusköpfigkeit komplexer zivilrechtlicher Strukturen zeigt sich dort,

---

<sup>502</sup> Vgl. *Fluck*, BB 1991, 1797 (1997); *Hansmann*, NVwZ 1993, 921 (924), dort auch zur dogmatischen Einordnung der Nachsorgepflicht, für die *Hansmann* von einer parallelen Verantwortlichkeit von ehemaligen Betreibern und letzten Betreibern ausgeht; vgl. auch *BverwG*, UPR 1992, 149 (150 f.) für die Pflichtigkeit eines Vermieters und Eigentümers für Abfälle des Mieters.

<sup>503</sup> Vgl. *Paschke*, UmweltHG § 1 Rn. 75: Die Inhabereigenschaft (im Sinne des Betreiberbegriffs) kann auf mehrere Personen gleichzeitig zutreffen (s. auch *BGHZ* 80, 1 (4)). Ebenso soll die wirtschaftliche Unterhaltung der Anlage und die tatsächliche Verfügungsgewalt auseinanderfallen können, mit der Folge, dass dann gesamtschuldnerische Haftung eintrete (wie *BGHZ* 13, 351 (354)).

wo der Betreiber vertraglich an Zustimmungen des Vertragspartners gebunden ist oder ganz bestimmte Maßnahmen zu unterlassen hat, die die Behörde aber gerade anordnen will. In diesen Fällen soll eine Duldungsverfügung gegenüber dem verfügungsberechtigten Eigentümer helfen, die zusammen mit der eigentlichen Anordnung ergehen könne, da private Rechte Dritter lediglich ein auf der Ebene der Vollstreckung beachtliches Vollzugshindernis darstellten.<sup>504</sup> So soll beispielsweise eine Beseitigungsverfügung gegen den Betreiber mit einer Duldungsverfügung gegen den Anlageneigentümer verknüpft werden; als Rechtsgrundlage hierfür wird auf § 20 Abs. 2 BImSchG, nicht aber auf die polizeirechtliche Generalklausel zurückgegriffen.<sup>505</sup> Nach Auffassung des BVerwG verlangt eine Behörde etwa mit einer Anordnung zu Baumaßnahmen gegenüber einem Mieter grundsätzlich nichts rechtlich Unmögliches, da er in der Regel einen Anspruch auf die Zustimmung des Vermieters habe.<sup>506</sup>

- 434 Diese wohl als hM zu bezeichnende Auffassung ist jedoch nicht unwidersprochen geblieben: Da die Umweltgesetze, insbesondere § 17 BImSchG, nur auf den Betreiber als Adressaten abstellen, könne eine Duldungsverfügung gegen den Dritten nur auf allgemeines Ordnungsrecht gestützt werden.<sup>507</sup> Der erstrebte Rechtsgüterschutz sei durch Stilllegung nach § 20 BImSchG ausreichend gewährleistet, zumal damit verbundene Nachteile der privatrechtlichen Rechtsbeziehungen in die Risikosphäre des Betreibers fielen. Der Staat habe nicht die Befugnis, in diese Rechtsbeziehungen mit Verfügung gegen den Dritten einzugreifen, wenn schon von der Existenz der Anlage eine Störung ausgehe<sup>508</sup>.
- 435 Zwar ist es richtig, dass § 17 BImSchG nur auf den Betreiber abstellt; doch würde mit einer solch einengenden Auslegung in den geschilderten Fällen der Aufspaltung von Eigentum und Sachherrschaft außer Acht gelassen, dass dem Eigentümer bzw. Verpächter grundsätzlich eine Restverantwortung verbleibt. Verfügungen gegen den Eigentümer, die auf die Pflicht zur Duldung bestimmter Maßnahmen hinauslaufen, müssen auf der Grundlage von § 17 BImSchG möglich sein, um gerade den verschiedenartigen Konstruktionen, die auf eine Aufteilung der Kriterien des

---

<sup>504</sup> Vgl. *BVerwGE* 40, 101 (103); *VGH Mannheim*, NuR 1993, 439 (441).

<sup>505</sup> *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, *Umweltrecht* Bd. I, § 20 BImSchG Rn. 48; ebenso *Jarass*, BImSchG, § 20 Rn. 6.

<sup>506</sup> Vgl. *BverwG*, *GewArch* 1983, 339 (340) für ArbStättV, allerdings ohne nähere Begründung; zust. *Vallendar*, in: *Feldhaus* § 17 BImSchG Anm. 11.

<sup>507</sup> *Koch*, in: *GK-BImSchG*, § 17 Rn. 67.

<sup>508</sup> *Koch*, in: *GK-BImSchG*, § 17 Rn. 68.

Aufteilung der Kriterien des Betreiberbegriffs auf verschiedene Beteiligte hinauslaufen, Rechnung zu tragen<sup>509</sup>. Zudem muss es der Behörde möglich sein, zuwiderlaufende Vollstreckungstitel des Eigentümers gegen den Pächter, etwa auf Unterlassung von behördlich geforderten Umbaumaßnahmen, zu verhindern. Ein Eingriff in innervertragliche Verhältnisse ist damit zwar verbunden, doch handelt es sich letztlich nur um Leistungsstörungen, die zwischen den Vertragsparteien schuldrechtlich abzuwickeln sind. Eine Duldungsverfügung gegen den Eigentümer erleichtert daher sogar dessen Rechtsschutz, den er sonst im Wege der Dritt-Anfechtungsklage gegen die Behörde suchen müsste.<sup>510</sup>

## 9.2. Betriebsbereiche unterhalb der Mengenschwelle für besonders gefährliche Betriebe (§§ 9 ff. 12. BImSchV)

- 436 Angesichts der oben beschriebenen Möglichkeiten, zuvor einheitliche Betriebsbereiche auf verschiedene Betreiber aufzuspalten, so dass sie nicht mehr die erforderlichen Mengenschwellen nach § 1 Abs. 1 i.V.m. Anhang I 12. BImSchV erreichen, hängt es entscheidend von der Anordnungsmöglichkeit der Behörde ab, dennoch dem weiterhin bestehenden Gefahrenpotential entgegen zu wirken. In Betracht kommt vor allem eine Anordnung nach § 1 Abs. 2 12. BImSchV: Zwar ergeht auch diese gegenüber „dem Betreiber eines Betriebsbereichs“, so dass eine Zusammenrechnung über die juristischen Grenzen des Betreibers nicht möglich ist. Jedoch setzt § 1 Abs. 2 12. BImSchV lediglich das Vorliegen eines Betriebsbereichs voraus, der auch eine einzelne Anlage allein sein kann (vgl. § 3 Abs. 5a BImSchG). Mithin kann die Behörde auch für kleinere Betriebsbereiche, die die Mengenschwellen des § 1 Abs. 1 12. BImSchV nicht erreichen, die Pflichten nach §§ 9 ff. 12. BImSchV anordnen. Wie im alten Recht, darf hier aber keine pauschale Übertragung der erweiterten Pflichten nach §§ 9 ff. 12. BImSchV erfolgen, da sonst die grundsätzliche Entscheidung des Ordnungsgebers, bestimmte Pflichten von dem Erreichen der Mengenschwellen abhängig zu machen, unterlaufen würde.

---

<sup>509</sup> Im Ergebnis ebenso *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Bd. I, § 17 BImSchG Rn. 59 für Duldungsverfügungen gegenüber Eigentümern.

<sup>510</sup> Allerdings wird die Anfechtung der den Betreiber/Pächter treffenden Verfügung nicht überflüssig, da der Wegfall der Duldungsverfügung allein noch nicht die Wirkung der anderen Verfügung träge.

### 9.3. Anordnung im Einzelfall bei Nicht-Vorliegen eines Betriebsbereichs

- 437 In nur sehr eingeschränktem Maße kann die Behörde Pflichten, die an sich nur für Betriebsbereiche nach der 12. BImSchV gelten, auch für Anlagen, die nicht zu einem solchen Betriebsbereich gehören, anordnen. Denn § 1 Abs. 3 12. BImSchV iVm §§ 17 f. 12. BImSchV führt deutlich die verschiedenen Fälle auf, in denen Pflichten aus den anderen nur für Betriebsbereiche geltenden Teilen der 12. BImSchV auf Anlagen entsprechend angewandt werden können. Damit ist die analoge Anwendung, gestützt z.B. auf die allgemeinen Ermächtigungsgrundlagen im BImSchG (etwa § 17 BImSchG), ausgeschlossen.
- 438 Dies gilt insbesondere für benachbarte Anlagen, die nicht zu einem Betriebsbereich gehören, aber dennoch einem Domino-Betrieb entsprechen würden, indem sie synergetische Gefahrenpotentiale besitzen. Da die 12. BImSchV für Anlagen, die nicht zu einem Betriebsbereich gehören, gerade nicht die Pflichten der Domino-Betriebe für entsprechend anwendbar erklärt, ist hier der Weg über die allgemeinen Ermächtigungsgrundlagen versperrt.

### 9.4. Untersagungsmöglichkeit einer Aufspaltung?

- 439 Angesichts der oben dargelegten Möglichkeit, durch gesellschafts- und zivilrechtliche Gestaltung die Anwendung der Seveso II-Richtlinie bzw. der 12. BImSchV zu vermeiden, liegt die Frage auf der Hand, ob missbräuchlichen Gestaltungen, insbesondere Aufspaltungen, durch allgemeine Rechtsgrundsätze die Anerkennung versagt und sie gegebenenfalls durch Anordnungen unterbunden werden können. Das öffentliche Recht hält allerdings für derartige Akte keine besonderen Ermächtigungsgrundlagen bereit, weder im BImSchG noch in anderen Gesetzen, die der Gefahrenabwehr dienen. Ein Rechtssatz, wie ihn das Steuerrecht in Gestalt des Verbots bzw. der Irrelevanz missbräuchlicher Gestaltungen (§ 42 AO) kennt, ist anderen öffentlich-rechtlichen Gesetzen unbekannt. Im Gegenteil: Die im Kartellrecht und teilweise im Kredit- und Versicherungsaufsichtsrecht speziell geregelten Tatbestände der Untersagung von verschleiernden gesellschafts- und zivilrechtlichen Gestaltungen sowie des Erwerbs von Anteilen legen es nahe, einem Rückgriff auf allgemeine polizeirechtliche Generalklauseln oder vergleichbaren Tatbeständen im Gefahrenabwehrrecht eine Absage zu erteilen. In Betracht käme lediglich –

wie im Bodenschutzrecht vor Inkrafttreten des BBodSchG judiziert<sup>511</sup> – die Qualifizierung eines entsprechenden Vorgangs als sittenwidrig, so dass die Behörde nach wie vor auf den Rechtsvorgänger zurückgreifen könnte. In der Praxis hätte aber selbst die Annahme einer Sittenwidrigkeit allenfalls bei Abspaltungen Aussicht auf Erfolg, nicht aber bei (umwandelnden) Aufspaltungen, die den vorherigen Rechtsträger liquidieren. Zudem bestehen gegen eine solche Vorgehensweise erhebliche Bedenken: Denn die Qualifizierung als sittenwidrige, rechtsmißbräuchliche Umgehung setzt in der Regel eine entsprechende Absicht, die nicht allein schon aus der Tatsache resultiert, dass infolge der Aufspaltung das Unternehmen bzw. der Betrieb nicht mehr der 12. BImSchV unterfällt. In diesem Rahmen darf schließlich nicht die Grundrechtsrelevanz der gesellschaftsrechtlichen Vorgänge übergangen werden, insbesondere der Schutz der Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 I GG, der auch die gesellschaftsrechtliche Organisationsautonomie umfaßt.<sup>512</sup> Gegen eine Untersagung gesellschafts- und zivilrechtlicher Transaktionen aufgrund immissionsschutzrechtlicher, aber auch anderer polizei- oder gewerberechtlicher Tatbestände bestehen daher schwerwiegende Bedenken.

---

<sup>511</sup> *VGH Mannheim*, NVwZ 1996, 1036 (zust. *Knopp*, BB 1996, 389 (391 f.)) sowie der gegenteiligen Entscheidung im Hauptsacheverfahren *VGH Mannheim*, VBl.BW 1998, 312 (krit. dazu *Knopp*, DVBl. 1999, 1010 ff; Vorinstanz: *VG Freiburg*, ZUR 1998, 42) zugrunde lag: Hier veräußerte ein Bauträger, der zuvor ohne Kenntnis kontaminierte Grundstücke erworben hatte, diese an eine eigens hierzu gegründete vermögenslose Schweizer AG, um sich der Inanspruchnahme als Zustandsstörer zu entziehen. Das BVerfG erhebt gegen die Annahme einer Sittenwidrigkeit in solchen Konstellationen keine verfassungsrechtlichen Einwände *BverfG*, NVwZ 2001, 65 (66).

<sup>512</sup> Ausführlich dazu *Spindler*, Unternehmensorganisationspflichten, 2001, S. 445 ff. mwNachw.

## IV. Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung im Chemiepark

- 440 In Kapitel III wurde herausgearbeitet, nach welchen Grundsätzen die Sicherheitsverantwortung im Chemiepark zuzuweisen ist. Es stellt sich nun die Frage, wie diese Verantwortung im Chemiepark wahrzunehmen ist bzw. wahrgenommen werden kann. Dabei soll einerseits der Frage nachgegangen werden, inwieweit sich aus der Umsetzung der Richtlinie besondere Fragestellungen oder Anforderungen im Chemiepark ergeben. Andererseits soll beleuchtet werden, inwieweit die in den unter III. untersuchten Chemieparcs vorgefundenen Organisationsmodelle den Anforderungen der Richtlinie bzw. der Umsetzungsvorschriften entsprechen. Wo mehrere Organisationsmodelle denkbar sind, sollen diese schließlich auch unter dem Aspekt einer „best practise“ wertend betrachtet werden.
- 441 Die folgende Erörterung nähert sich dieser Thematik in vier Schritten und fragt,
- was den Chemiepark als solchen kennzeichnet und nach welchen Kriterien sich Chemieparcs unterscheiden lassen (vgl. hierzu Rn. 443 ff);
  - welche spezifischen Anforderungen sich im Chemiepark für die Aufgabenwahrnehmung durch die Betreibergesellschaft ergeben (hierzu Rn. 515ff);
  - inwiefern diese Aufgaben durch von ihr beauftragte Dritte, insbesondere eine Infrastrukturgesellschaft, wahrgenommen werden können (hierzu Rn. 661 ff) und
  - inwieweit die ehemaligen Werkfeuerwehren, denen nicht nur im Rahmen des Notfallmanagements eine zentrale Bedeutung zukommt, diese Rolle auch unter den veränderten Rahmenbedingungen des Chemieparcs weiterhin spielen können (hierzu, Rn. 735 ff).
- 442 Dabei sollen vor allem in der Praxis der untersuchten Chemieparcs angetroffene Lösungsmodelle auf den Prüfstand gestellt und auch die z. T. konträren Ansichten über ihre Zulässigkeit diskutiert werden.

## 1. Wesensmerkmale des Chemieparks

- 443 Das geltende Recht kennt den Chemiepark als Rechtsbegriff nicht. Die Analyse des Betreiberbegriffs unterstreicht die vorrangige, wenn nicht sogar alleinige Maßgeblichkeit des Gesellschaftsrechts für die Zuordnung der Sicherheitsverantwortung. Folglich scheidet nach geltendem Recht „der“ Chemiepark als Betreiber und damit Adressat der hier interessierenden Sicherheitsverantwortung von vornherein aus. Entsprechendes gilt für die Infrastrukturgesellschaft, die allein einer der Betreiber im Chemiepark, aber eben nicht Betreiber des Chemieparks ist.
- 444 Damit ist allerdings nicht über die Frage entschieden, ob sich besondere Rechtsfolgen ergeben, wenn ein Betrieb in einem Chemiepark gelegen ist. Die in allen Parks von Betreibern wie auch den Behörden äußerst lebhaft geführte Diskussion über den Begriff „Chemiepark“ hängt mit dieser Annahme zusammen. Die Ursache für die Diskussion, wer „noch“ bzw. „nicht mehr“ oder „noch nicht“ Chemiepark ist, liegt darin, dass der Chemiepark im Sinne eines „betreiberübergreifenden Gebildes“ verstanden wird, das eine besondere Behandlung erfordert, sei es, dass bestimmte Umsetzungsvorschriften der Verordnung nur modifiziert Anwendung finden können oder sei es, dass bestimmte Vorschriften nicht angewendet werden können, weil sie den Besonderheiten des Chemieparks nicht gerecht werden (können). Für den zuletzt genannten Fall wurden entsprechende Ausnahmeregelungen postuliert. Es ging in der Diskussion nicht um den (zumindest nach geltendem Recht, aber wohl auch rechtsdogmatisch) untauglichen Versuch, den Chemiepark zum Rechtssubjekt und insbesondere zum Betreiber zu erheben. Vielmehr bestand das Anliegen darin, die besondere Situation eines Betreibers und einer Infrastrukturgesellschaft in einem Chemiepark zu berücksichtigen, die eine gesonderte Behandlung durch das Recht gebiete.
- 445 Daraus folgt freilich nicht notwendig die Etablierung des Begriffs „Chemiepark“ in einer Rechtsnorm, namentlich im Rahmen der Verordnung, was nach dem oben Gesagten ein Novum wäre. Unterhalb dieser „Eingriffsschwelle“ der Rechtssetzung ist auch denkbar, Besonderheiten des Gebildes „Chemiepark“ im Rahmen der Ermessensausübung zu berücksichtigen. Dies würde entsprechende Hinweise einer Verwaltungsvorschrift für die vollziehenden Behörden nahe legen.
- 446 Beides – eine Sonderbehandlung im Rahmen des Außenrechts oder auch nur des Innenrechts – würde eine eindeutige Definition des Begriffs „Chemiepark“ voraussetzen. Ferner müsste es diese Definition

- leisten, in sich alle, aber auch nur diejenigen Merkmale zu vereinen, die in ihrer Gesamtheit eine besondere Behandlung des mit dem Begriff Bezeichneten rechtfertigen. Das bedeutet, dass eine möglicherweise befriedigende Definition für das tatsächliche Gebilde „Chemiepark“ nicht zwangsläufig die Qualität eines Rechtsbegriffs haben muss, um eine Sonderbehandlung des dort ansässigen Betreibers zu rechtfertigen.
- 447 Ungeachtet dieser Unterscheidung ist es für die weitere Diskussion hilfreich, den oben dargestellten Sachverhalt aufzugreifen, um die tatsächlichen Wesensmerkmale des Chemieparks herauszuarbeiten (hierzu Rn. 450 ff) und sodann der Frage nachzugehen, inwieweit sich hieran rechtliche Unterscheidungen anknüpfen lassen (hierzu Rn. 459 ff).
- 448 Die Betrachtung muss sich dabei bewusst sein, dass sie bereits bei der Auswahl der Chemieparks von einer Definition ausgehen musste, um überhaupt ihren Untersuchungsgegenstand zu bestimmen. Nach dieser Arbeitsdefinition wurden die näher zu betrachtenden Chemieparks ausgewählt. Folglich ist im Auge zu behalten, ob sich nicht Anhaltspunkte dafür ergeben, diese „vorgefundene“ Definition zu verändern oder gar zu ersetzen und über die unter Zugrundelegung dieser Definition ausgesuchten Parks hinaus weitere Varianten zu berücksichtigen.
- 449 Schließlich sei mit Nachdruck betont, dass im Folgenden allein untersucht werden kann, ob der Chemiepark ein störfallrechtlich relevantes Unterscheidungskriterium liefert. Über die Möglichkeit einer Differenzierung auf anderen Rechtsgebieten kann also unmittelbar keine Aussage getroffen werden. Freilich setzt eine Differenzierung stets voraus, dass das Differenzierungskriterium hinreichend klar gegenüber anderen Lebenssachverhalten abgegrenzt werden kann. Insofern geht die Frage nach den tatsächlichen Wesensmerkmalen eines Chemieparks über die Grenzen der hier relevanten Rechtsmaterie des Störfallrechts hinaus. Das ist insofern von Belang, als der Chemiepark jenseits der hier relevanten Aufgabenstellung eine Vielzahl weiterer Rechtsprobleme aufwirft, denen – so unterschiedliche Rechtsgebiete sie auch betreffen mögen – zumindest eines gemein ist. Sie sind mit einem Begriff verknüpft, der zunächst zu klären ist und dessen Definition wenn nicht zwingend, so doch möglichst einheitlich, das heißt fachgebietsübergreifend gebildet werden sollte. So gesehen ist die folgende vertiefte Auseinandersetzung mit dem Chemiepark-Begriff nicht nur aufgrund der diesem Begriff in der Praxis zugemessenen Bedeutung angezeigt. Sie kann aus dem soeben genannten Grunde auch exemplarisch geführt werden.

### 1.1. „Chemiepark“ zwischen „Werk“ und „Industriegebiet“

450 Die schon in Kapitel I angesprochene und sodann im Sachverhalt herausgearbeitete Spannbreite der angetroffenen Chemieparkmodelle zeigt, dass die Skala der Gestaltungsmöglichkeiten von einem „engen Miteinander“ bis hin zu einem „losen Nebeneinander“ reicht. Es trägt zum Verständnis dieses Spektrums bei, wenn man den Versuch unternimmt, die „Antipoden“ dieser Skala näher zu betrachten, also auf der einen Seite den „Werksstandort“ bzw. den „Kombinatsstandort“ und das „Industrie- bzw. Gewerbegebiet“ andererseits. Diese „Einrahmung“ des Chemieparks ist sowohl auf der empirischen als auch auf der rechtlichen Betrachtungsebene bedeutsam. Sie ergibt sich zum einen daraus, dass er zwar nicht mehr Werk (oder Kombinat), aber gleichwohl mehr als eine Ansammlung von Betriebsstätten in einem Industrie- oder Gewerbegebiet zu sein scheint, also buchstäblich ein „Zwischending“. Die Betrachtung vor dem Hintergrund des Werkes einerseits und einer Ansammlung mehrerer Betriebe in einem Industrie- oder Gewerbegebiet soll den Blick für die Besonderheiten des Chemieparks schärfen. Sie trägt damit auch der Überlegung Rechnung, dass „definieren“ nicht nur „eingrenzen“, sondern auch „abgrenzen“ von etwas anderem bedeutet und bezieht dieses „andere“ zum besseren Verständnis des einen in die Betrachtung mit ein. Vor allem aber gilt es, diesen Vergleich unter dem verfassungsrechtlichen Kontext des Gleichheitsgrundsatzes anzustellen. Wenn der Betreiber im „Chemiepark“ rechtlich anders behandelt werden soll als der Betreiber eines klassischen Werkes oder der Betreiber eines von vielen Betrieben in einem Industrie- oder Gewerbegebiet, dann muss es ein belastbares Differenzierungskriterium hierfür geben. „Belastbar“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass es nicht nur auf der tatsächlichen Ebene einen Unterschied gibt, sondern dass gerade dieser Unterschied eine differenzierte rechtliche Behandlung der jeweiligen Betreiber rechtfertigt, wenn nicht gar gebietet. Der Vergleich kann also ergeben, dass sich die genannten Phänomene zwar hinreichend klar von einander unterscheiden lassen, aber die Unterschiede gleichwohl für eine rechtliche Differenzierung irrelevant sind. Dies wird man kaum bereits daraus folgern dürfen, dass die hier maßgeblichen Bestimmungen auch ohne den Begriff „Chemiepark“ auskommen. Dafür ist das Phänomen zu neu. Schließlich lässt die „Einrahmung des Chemieparks“ durch Werk und Industrie- oder Gewerbegebiet unmittelbar die drei für eine Unterscheidung maßgeblichen Betrachtungsebenen erkennen: Die räumlich gegenständliche Ebene, auf der das Gefahrenpotential angesiedelt ist, die rechtliche Ebene, wo über die Zuordnung und Wahrnehmung der hierauf bezogenen Verantwortung

entschieden wird, und die organisatorische Ebene, auf der die Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung durch die Verantwortlichen gesteuert wird.

- 451 Auf der räumlich-gegenständlichen Ebene ist ein Gefahrenpotential zusammengefasst, das nicht nur, aber insbesondere für das Störfallrecht den relevanten Ansatzpunkt darstellt. Für eine Beurteilung des Gefahrenpotentials ist es grundsätzlich ohne Belang, ob es in einem Werk, einem Chemiapark oder einem Industriegebiet beheimatet ist. Das Gefahrenpotential bildet also das gemeinsame Merkmal. Jeder anzustellende Vergleich darf, ja muss sogar davon ausgehen, dass dasselbe Gefahrenpotential zugrunde liegt. Wenn dies unter dem Aspekt der Systematik auch nicht bezweifelt werden kann, so ist doch bereits an dieser Stelle auf einen möglichen Einwand einzugehen, der auf die im Chemiapark nicht selten anzutreffende enge räumliche Nachbarschaft und – wenngleich unterschiedlich ausgeprägte – technische Verflechtung des Gefahrenpotentials hinweist, welche sich aus der früheren Werks- bzw. Kombinatsexistenz ergibt. Dies mag zutreffen, es handelt sich aber nicht um ein Kriterium, das ausschließlich im Chemiapark gegeben ist. Es wird sogar häufiger noch im Werke anzutreffen sein. Auch kann zumindest zwischen Betreibern in einem Industriegebiet ein besonderes gemeinsames Gefahrenpotential bestehen, mag es auch nur aus der engen Nachbarschaft und nicht aus einer darüber hinaus gehenden Produktionsverflechtung resultieren.
- 452 Auf einer rechtlichen Ebene wird die Verantwortung für dieses Gefahrenpotential dem bzw. den Betreiber(n) zugewiesen. Hieraus resultiert der entscheidende Unterschied zwischen dem von nur einem Betreiber betriebenen Werk auf der einen und der von einer Vielzahl von Betreibern betriebenen Betriebsstätte auf der anderen Seite. Insofern stehen sich Chemiapark und Industrie- und Gewerbegebiet gleich. Sie unterscheiden sich auf der Ebene der Organisation. Denn nur der Chemiapark kennt eine betreiberübergreifende Organisation.

### ***1.1.1. Das Werk***

- 453 Von besonderem Interesse ist hier naturgemäß das „Werk“, handelt es sich hierbei doch um den Tatbestand, unter dem die heutigen Chemieparks in den alten Bundesländern vormals zu subsumieren waren, aus dem sie hervorgegangen sind. In den neuen Bundesländern trat an seine Stelle das rechtlich selbstständige „Kombinat“. Es unterscheidet sich vom Werk im Übrigen durch eine noch größere Einheitlichkeit und noch straffere Führung. Da es keine prinzipiellen Unterschiede zum Werk gibt und Kombinate im Gegensatz zu Werken heute in

Deutschland nicht mehr existieren, soll in den vergleichenden Betrachtungen auf das Werk abgehoben werden.

- 454 Dabei wird nicht verkannt, dass der Begriff „Werk“ rechtlich gesehen zwar nicht irrelevant, seine rechtliche Definition jedoch in dem hier interessierenden Kontext nur von untergeordneter Bedeutung ist. Entscheidend in dem hier interessierenden Kontext ist allein, wie sich die von lediglich einem Betreiber betriebene, größere Betriebsstätte, das „Werk“, seinem Wesen nach von dem Chemiepark unterscheidet.

#### *1.1.1.1 Das Werk als räumliche Einheit*

- 455 Das Werk kennzeichnet zunächst seine räumliche Einheit, und zwar in mehrerlei Hinsicht. Diese verdankt es „von innen“ seiner Infrastruktur, die insbesondere in Chemiewerken besonders ausgeprägt ist. Eine „Klammerfunktion“ über die infrastrukturelle Versorgung hinaus begründen vor allem die oft vielfältigen, vor allem durch entsprechende Rohrleitungsnetze sichtbaren Verbundverflechtungen der Produktionen, wie sie insbesondere für Werke der chemischen Industrie so typisch sind.
- 456 Nach außen hin manifestiert sich die rechtliche und organisatorische Einheit des Werkes zumeist durch ein in sich geschlossenes und abgezauntes Betriebsgelände, an dessen Grenzen der öffentliche Verkehr endet. Hier liegt auch die Schnittstelle zur öffentlichen Ver- und Entsorgungsinfrastruktur. Innerhalb dieses Geländes gibt es keine Nachbarn im rechtlichen Sinne. Es gibt mit dem Werksbetreiber nur einen Verantwortlichen, also in der Regel auch nur einen Betriebsbereich.
- 457 In all dem spiegelt sich eine „Ansiedlungspolitik“, besser gesagt: Haltung, wider, die darauf bedacht ist, „fremde“ Tätigkeiten – meist zeitlich begrenzt – auf dem Werksgelände nur insoweit zuzulassen, wie sie die eigenen Produktionszwecke unterstützen.

#### *1.1.1.2 Das Werk als Teil einer rechtlichen Einheit*

- 458 Das Werk kennt nur einen Betreiber. Die für die Zuordnung der Betreiberverantwortung (primär) maßgebliche tatsächliche Verfügungsgewalt über die gesamte Betriebsstätte liegt bei lediglich einer juristischen Person. Eine gewisse Einschränkung kann sich ergeben, wenn Teile des Werksgeländes (z. B. Werkstätten) dort ansässigen Fremdfirmen (überwiegend Handwerksbetriebe) zum eigenverantwortlichen Betrieb überlassen sind.

- 459 Die tatsächliche Verfügungsgewalt fällt in der Regel zusammen mit einer umfassenden rechtlichen Verfügungsgewalt über die Betriebsstätte, also dem Eigentum an dieser. Diese eigentums- und besitzrechtliche Einheit setzt sich fort in der arbeitsrechtlichen Situation, die dadurch gekennzeichnet ist, dass die im Werk Beschäftigten (wiederum mit geringfügigen Einschränkungen) bei demselben Arbeitgeber beschäftigt sind. Betreiber, Eigentümer und Arbeitgeber sind also personen-identisch. Die Reihe der in der Person des einen Betreibers erfüllten rechtlich relevanten Eigenschaften ließe sich beinahe beliebig fortsetzen im Sinne von „Einleiter“, „Abfallerzeuger“, „Versender“ etc..
- 460 Zunehmend werden aber auch Produktionsanlagen auf dem Werks Gelände von Dritten betrieben, ohne dass damit der Werkscharakter des gesamten Standortes in Frage gestellt wird. Viele „klassische“ Werke haben genau genommen nicht (mehr) nur einen Betreiber. Durch gesellschaftsrechtliche Aufspaltungen (z. B. die Umwandlung von „Business Units“ in selbständige GmbHs) oder Besitzwechsel sind hinsichtlich des Merkmals „Mehrzahl von Betreibern“ auch zahlreiche „klassische“ Werke schon Chemieparcs – und manche sehen sich sogar selbst ganz dezidiert in dieser Rolle. Zentrale Infrastrukturleistungen werden in dieser Konstellation zumeist durch den Hauptnutzer des Standortes erbracht, der damit eine Doppelrolle als Produktions- und Infrastrukturgesellschaft einnimmt. Von einer Infrastrukturgesellschaft würde man in diesen Fällen gleichwohl nicht sprechen, denn Hauptzweck der Gesellschaft bleibt die Produktion, deren Unterstützung der eigenen Infrastruktur dient. Diese wird aber auch Dritten zur Verfügung gestellt. Indes fehlt es in diesen Fällen an der nach überwiegender Ansicht für den Tatbestand „Chemiepark“ erforderlich erachteten, rechtlich verselbständigten Infrastrukturgesellschaft, deren alleiniger oder zumindest primärer Zweck die Bereitstellung von Infrastrukturdienstleistungen ist. Wo es einen nach wie vor beherrschenden Einfluss eines produzierenden Betreibers gibt, der auch die zentralen Infrastrukturleistungen anbietet, fehlt also nach dieser Meinung ein entscheidendes Merkmal des Begriffs „Chemiepark“.

### *1.1.1.3 Das Werk als organisatorische Einheit*

- 461 Mit der rechtlichen Einheit korreliert die Werksorganisation. Sie ist homogen in dem Sinne, dass alle im Werk vertretenen Organisationseinheiten Teil einer sie in ihrer Gesamtheit umfassenden Organisation sind. Die Organisation wird „zentral“ geführt durch den Werkleiter. Der Werkleiter fungiert als (zumeist fachlicher, zumindest aber diszi-

- plinarischer) Vorgesetzter aller im Werk Beschäftigten. Für das weitere Verständnis wichtiger ist die Feststellung, dass ihm sowohl die Produktions- und Forschungsbetriebe als auch die Infrastruktur des Werkes unterstehen. Produktion und Infrastruktur bilden also rechtlich wie organisatorisch eine Einheit.
- 462 In der Person des Werkleiters vereinigt sich eine einheitliche Willensbildung mit der umfassenden Kompetenz, die hieraus hervorgehenden Entscheidungen um- bzw. durchzusetzen. Er trägt eine umfassende Gesamtverantwortung für Produktion und Sicherheit, die zurückzuführen ist auf eine hierarchische Struktur, deren Entscheidungsprozesse vertikal verlaufen. Insofern könnte man von einer „zentralen Organisation“ sprechen. Aber wie schon auf der rechtlichen, so auch auf der organisatorischen Betrachtungsebene, sind klischeehafte Vorstellungen fehl am Platze. Seit längerem sind Werksorganisationen auf dem Vormarsch, die sich von der überkommenen Rolle des Werkleiters entfernt haben, mögen sie auch diesen Begriff weiter verwenden. Gemeinsam ist ihnen eine „erodierende“ Gesamtverantwortlichkeit des Werkleiters, der zumindest keinen umfassenden Zugriff auf die Produktionsanlagen am Standort mehr hat. Die Verantwortung verlagert sich in die Geschäftsbereiche oder Geschäftsgebiete des Unternehmens mit der Folge, dass die Produktionsbetriebe am Standort diesen entweder auch oder sogar ausschließlich unterstellt sind. Am Ende dieser Entwicklung steht ein sogenannter Standortleiter, der allein die Infrastruktur am Standort betreibt. Eine Gesamtverantwortung für den gesamten Standort ergibt sich nur noch auf einer höheren, nicht selten der höchsten organisatorischen Ebene des Unternehmens. Ausdruck der zentralen Ausrichtung des Werkes ist ferner eine gemeinsame Sicherheitsphilosophie, die sich entweder aus der übergeordneten Unternehmensphilosophie ableitet oder sich mit dieser unmittelbar deckt. Sie konkretisiert sich in zumindest werksweit geltenden Regelungen und Standards, insbesondere für sicherheitstechnisch bedeutsame Einrichtungen.
- 463 Die einheitliche Leitung von Produktions- und Serviceeinheiten durch den Werkleiter setzt sich fort in einer Zentralisierung der Serviceleistungen. Sie ist zum – allerdings geringeren – Teil aus der „Ortsbindung“ der erforderlichen Einrichtungen (Rohrleitungen, Straßen, Gleisnetze) und damit schon aus Sachzwängen zu erklären. Sie geht zum größeren Teil einher mit einem „Anschluss- und Benutzungszwang“: Produktionseinheiten erhalten benötigte Infrastrukturdienstleistungen aus der Werksorganisation zugewiesen.
- 464 Sie können benötigte Serviceleistungen allenfalls nur dann am freien Markt einkaufen, wenn diese von den internen Serviceeinheiten nicht

oder nicht rechtzeitig erbracht werden können. Zumeist übernimmt es dann die Serviceeinheit, diese Leistungen zu vermitteln. Es besteht also aus Sicht der Produktionseinheiten keine Kontraktionsfreiheit. Folglich gibt es auch keinen Markt und keinen Wettbewerb. Die Koordination von Produktion und Service wird durch die Organisation bewerkstelligt.

- 465 Dies begründet einen gewissen Konflikt zwischen Serviceeinheiten und Produktionseinheiten, da nur diese einer Wettbewerbssituation ausgesetzt sind, aber auf Grund des Anschluss- und Benutzungszwangs nur begrenzten Einfluss auf ihre maßgeblich auch durch die Servicekosten bestimmten Kostensituation haben.
- 466 Für die Kommunikation mit Behörden und Öffentlichkeit bedeutet diese Einheit des Weiteren, dass es mit dem Werkleiter einen umfassend autorisierten Ansprechpartner gibt. Diese Zentralisierung setzt sich fort in den Servicebereichen (z. B. eine Konzessionsabteilung), die mit der Wahrnehmung bestimmter Angelegenheiten gegenüber Dritten, insbesondere den Behörden, betraut sind.
- 467 Ein im Maßstab verkleinertes Abbild der Werksorganisation ist ihr Notfallmanagement. Es beruht auf einer einheitlichen Planung, die in der Regel die betrieblichen bzw. betriebsbereichsbezogenen Alarm- und Gefahrenabwehrpläne zu einem werksweiten Plan „konsolidiert“ und damit eine koordinierte Vorgehensweise im Notfall sicherstellt. Die Einheitlichkeit der Planung ist das Ergebnis einer allgemein verbindlich festgelegten Vorgehensweise. Die Einbindung der Werkfeuerwehr auch in sicherheitsrelevante Planungsvorgänge bietet eine optimale Vorsorge. Sie ist – im Gegensatz zur öffentlichen Feuerwehr – für die spezifischen Belange des Werkes umfassend gerüstet. Betriebliche Einsatzleitung, die Einsatzleitung der Werkfeuerwehr und der Werkleiter vom Dienst bilden in ihrer Gesamtheit eine durchgängige Weisungs- und Organisationsstruktur, die erheblich zu einer reibungslosen Gefahrenabwehr beiträgt.

### ***1.1.2. Benachbarte Betreiber außerhalb von Chemieparks***

- 468 Das genaue Gegenteil zum Werk ist eine Ansammlung von Betriebsstätten in einem Industrie- oder Gewerbegebiet. Hier „eint“ außer der räumlichen Nähe, der nur unter Umständen gegebenen Vergleichbarkeit der Nutzung und der hieraus resultierenden einheitlichen planungsrechtlichen Einordnung des Gebietes keine weitere Gemeinsamkeit der unterschiedlichen Betreiber, die auch den unterschiedlichsten Branchen angehören können. Bezeichnenderweise wird diese planungsrechtliche Einheit nicht von innen heraus entwickelt, sondern

- durch die planungsrechtliche Zuordnung von außen und den öffentlich-rechtlichen Anschluss- und Benutzungszwang.
- 469 Zwischen den Betreibern besteht in der Regel keine private Infrastruktur, geschweige denn ein sonstiger Leistungsaustausch<sup>513</sup>. Sie sind sämtlich an die öffentliche Infrastruktur angeschlossen. Es gibt keinen gemeinsamen Zaun, der das Gebiet in seiner Gesamtheit nach außen, gegenüber dem öffentlichen Raum abgrenzt.
- 470 Es besteht keine auf das gesamte Gebiet erstreckte rechtliche Einheit aus Eigentümer, Betreiber, Arbeitgeber, wohl eine Vielzahl von (meist) juristischen Personen, die diese Merkmale zumindest überwiegend – jedenfalls aber beschränkt auf ihre jeweilige Betriebsstätte – in sich vereinigen. Folglich kann es auch keine einheitliche Organisation geben, zumindest wenn man davon ausgeht, dass es eine solche immer nur innerhalb einer juristischen Person geben kann. Es gibt aber auch keine sonstigen Formen der Kooperation zwischen den Rechtssubjekten. Dies gilt auch für das Notfallmanagement, das zumindest in aller Regel Angelegenheit jedes einzelnen Betreibers und der öffentlichen Feuerwehr ist. Die Gemeinsamkeit der Betreiber und Betriebsstätten erschöpft sich also in einer Nachbarschaft innerhalb einer planungsrechtlichen Einheit des Gebietes.
- 471 Natürlich bliebe auch diese Darstellung rein schematisch, würde man nicht hinzufügen, dass sich in der Praxis zahlreiche Abweichungen von diesem Modell finden. Gerade unter dem Gesichtspunkt des Notfallmanagements werden zwischen unmittelbar benachbarten Unternehmen Vereinbarungen getroffen, die von einer bloßen Koordination der jeweils eigenen Maßnahmen bis hin zu einer gemeinsamen Notfallorganisation reichen können, insbesondere dann, wenn der eine Leistungen der Werkfeuerwehr des anderen in Anspruch nimmt. Nicht nur denkbar, sondern auch vielfältige Praxis sind ferner Leistungsbeziehungen dergestalt, dass der eine Betreiber die Nachbarschaft des anderen sucht, weil er ein Vorprodukt herstellt, das sein Nachbar weiterverarbeitet, oder Zulieferbetriebe, die sich um einen Weiterverarbeiter gruppieren. Diesen Kooperationsformen ist aber gemeinsam, dass sie sich zumeist nicht auf das ganze Gebiet erstrecken, sondern auf „Sonderverbindungen“ Einzelner zurückzuführen sind.

---

<sup>513</sup>Müggenborg, DVBl 2000, 417 (418) hebt neben dem hier fehlenden „engen Verbund von Lieferungen und Leistungen“ hervor, dass Industrieparks nicht industriell genutzt werden.

### 1.1.3. Der Chemiepark

472 Im Sinne eines Zwischenresümees lässt sich damit feststellen: Die Einheit aus Eigentum, Verfügungsgewalt/Organisation und Raum ist es, die das „typische“ Werk auszeichnet. Das Industrie- oder Gewerbegebiet weist keines dieser Merkmale auf. Es setzt sich vielmehr zusammen aus einer Vielzahl „kleiner“ Werke, also Betriebsstätten, die jede für sich diese Einheit aufweisen. Die vier untersuchten Parks lassen sich zwanglos in diesen Rahmen einfügen. Dabei wird nicht nur deutlich, wie nah bzw. fern jeder der Parks von der rechtlichen und tatsächlichen Einheit des Werkes ist. Es zeigt sich im Weiteren auch, welche an die Stelle einer einheitlichen Leitung getretenen Surrogate sich zur Aufrechterhaltung der ehemaligen Einheit – die auch als „Geschlossenheit“ bezeichnet wird – gebildet haben. Die skizzierten Entwicklungen, die klassische Werke insbesondere auf organisatorischer Ebene genommen haben, lassen bereits erkennen, dass die Abgrenzung zum Chemiepark schon deshalb nicht leicht fallen kann, weil scheinbar konstitutive Merkmale des Werkes wie das Werkleiterprinzip zunehmend relativiert werden. Ihre gewandelte Organisation geht zurück auf denselben Grundgedanken, dem der Chemiepark vielfach seine Entstehung verdankt: Die zunächst organisatorische Verselbständigung von Geschäftseinheiten, die in einer rechtlichen Selbständigkeit gipfelt. Der Blick auf die sonstigen Kooperationsformen in Industrie- oder Gewerbegebieten verdeutlicht schließlich, dass die Entstehung eines Chemie- oder Industrieparks auch in umgekehrter Richtung nicht auszuschließen ist.

#### 1.1.3.1 Räumliche Gesichtspunkte

473 Der Chemiepark bzw. die untersuchten Chemieparke zeichnen sich durch eine relative räumliche Geschlossenheit aus. Diese ergibt sich zunächst aus den Infrastruktureinrichtungen, aber auch den bestehenden Produktionsverflechtungen, die allerdings im Chemiepark Bitterfeld-Wolfen nur sehr begrenzt vorhanden waren. Die Chemieparke Marl, Knapsack und der Chemiestandort Leuna unterscheiden sich vom Chemiepark Bitterfeld-Wolfen auch durch die enge Nachbarschaft, die Homogenität der dort vertretenen Branchen und ihre durch den gemeinsamen Zaun manifestierte Geschlossenheit nach außen, Merkmale, die in ihrer Gesamtheit auch die unterschiedliche Ansiedlungspolitik (und Ausgangssituation) widerspiegeln. Unter räumlichen Gesichtspunkten befinden sie sich in unmittelbarer „Nachbarschaft“ zum Werk, was aufgrund ihrer Historie auch nicht verwundern kann, während dem Chemiepark Bitterfeld-Wolfen eine be-

trächtliche Nähe zur Situation im Industrie- bzw. Gewerbegebiet attestiert werden darf, die vor allem auf die dort umfänglich durchgeführten Stilllegungs-, Rückbau- und Sanierungsaktivitäten zurück zu führen ist.

### *1.1.3.2 Rechtliche Gesichtspunkte*

- 474 Kennzeichnend für alle untersuchten Chemieparks ist die Aufteilung einer ehemals einheitlichen tatsächlichen Verfügungsgewalt und deren Übergang auf unterschiedliche Rechtsträger. Es gibt nun eine Mehrzahl von Betreibern.
- 475 Dies geht in der Regel – aber nicht immer – einher mit der Aufteilung des ehemals in den Händen des Betreibers liegenden Eigentums an Grund und Boden sowie Anlagen als deren wesentliche Bestandteile. Folge ist damit in der Regel auch eine eigentumsrechtliche Zersplitterung des Standortes, oder die Trennung von Eigentum und Besitz dort, wo eine Veräußerung zugunsten des gewählten Verpachtungsmodells unterblieben ist.
- 476 Ferner bringt die Umwandlung stets (mindestens) eine Infrastrukturgesellschaft hervor, die gewissermaßen die „kommunalen“ Aufgaben und in allerdings eingeschränktem Umfang in der Mehrzahl der Fälle auch Aufgaben der früheren Werksleitung übernimmt. Dabei lassen sich folgende „Entwicklungsstufen“ ausmachen, die sich wiederum am Merkmal der „Einheit“ orientieren:
- Die Infrastrukturgesellschaft bietet – wie früher als Serviceeinheit in der gemeinsamen Betreibergesellschaft – (nahezu) sämtliche Leistungen, die von den Produktionsgesellschaften benötigt werden; sie nimmt zugleich – als Eigentümerin des Parks – auch die Funktion einer Verpächterin wahr.
  - Die Infrastrukturgesellschaft bietet sämtliche Leistungen, die von den Produktionsgesellschaften benötigt werden, ohne jedoch als Verpächterin zu fungieren; diese Rolle wird von einer Schwester-gesellschaft wahrgenommen oder ist obsolet, weil die betriebsnotwendigen Grundstücke an die Betreiber veräußert wurden.
  - „Die“ Infrastrukturgesellschaft gibt es nicht; Leistungen, die von den Produktionsgesellschaften benötigt werden, werden von unterschiedlichen Infrastrukturgesellschaften angeboten, die sämtlich oder nur zum Teil „Nachfolger“ der Serviceeinheiten des früheren Werks- bzw. Kombinatbetreibers sind.

### 1.1.3.3 Organisatorische Gesichtspunkte

Geht man davon aus, dass eine einheitliche Organisation einen einheitlichen Rechtsträger voraussetzt, so bedeutet die Aufspaltung des einen zugleich auch eine Vielzahl von Organisationen. Aber selbst wenn man diesen Schluss nicht zieht, also den aus einer Vielzahl von Betreibern „zusammengesetzten“ Chemiepark faktisch als eine Organisation versteht, kann doch jedenfalls festgestellt werden, dass eine einheitliche Leitung, wie sie das Werk kennzeichnet, im Chemiepark nicht mehr gegeben ist.

Insbesondere ist der „Standort- oder Chemieparkleiter“ nicht mit einem Werkleiter vergleichbar. Denn er ist Mitarbeiter der bzw. einer der Infrastrukturgesellschaft(en). Seine Weisungsbefugnis beschränkt sich also von vornherein auf Mitarbeiter dieser Gesellschaft, deren Geschäftsleitung er in der Regel nicht angehört. Ihm unterstehen allein die Mitarbeiter seiner Organisationseinheit in der bzw. einer der Infrastrukturgesellschaften. Andererseits nimmt er eine „Bündelungsfunktion“ insoweit wahr, als er nach innen für eine Abstimmung der Interessen der einzelnen Betreiber sorgt und nach außen chemieparkübergreifende Interessen vertritt.

Das stets verbleibende, relativ stabile Element ist die räumlich-gegenständliche Einheit des Standortes, die aber nicht mehr zwangsläufig durch weitere Merkmale „gemeinsamer Zaun“, „gemeinsame Adresse“ unterstrichen sein muss, wie der Chemiepark Bitterfeld-Wolfen zeigt.

Im Ergebnis lässt sich der Chemiepark daher – zugegebenermaßen ein wenig pointiert – verstehen als eine Vielzahl nebeneinander agierender Betreiber und einer bzw. mehrerer Infrastrukturgesellschaften auf einem (zumeist ehemals von einem Betreiber, meist einem ihrer Rechtsvorgänger genutzten) gemeinsamen Standort.

#### (a) „Horizontale“ Organisation

- 477 Fragt man nach einem weiteren Kriterium für die erkennbare Abstufung der vier Chemieparks auf einer Skala der „Einheitlichkeit“, so wird deutlich, dass es der Grad der Gemeinsamkeiten der Betreiber ist.

- 478 Die Gemeinsamkeit ergibt sich im Wesentlichen aus
- einer gemeinsamen Sicherheitsphilosophie, gemeinsamen Leitlinien und sonstigen chemieparkweiten, d. h. betreiberübergreifenden Regelungen („Chemiepark-Ordnung“);
  - gemeinsamen Gremien;
  - den zentral zur Verfügung gestellten abnahmepflichtigen oder freiwillig genutzten Serviceleistungen und
  - einem entsprechenden äußeren Erscheinungsbild.
- 479 Diese Verfassung ist aber nicht auf eine zentrale Organisation wie die oben (Rn. 461 ff.) beschriebene zurückzuführen, die mit dem Werk untergegangen ist. Sie verdankt sich nunmehr allein einer überwiegend freiwilligen Vereinbarung der rechtlich verselbständigten ehemaligen Organisationseinheiten. An die Stelle der zentralen Organisation ist eine horizontale Kooperation getreten, die man auch „dezentrale Organisation“ nennen könnte. Ihre Ausprägung entscheidet über den Grad der Einheitlichkeit des Chemieparks. Im Ergebnis mag es damit zumindest vorstellbar sein, durch Vereinbarungen auch den Chemiepark einer Einheit anzunähern, die vormals in der Einheit des Betreibers quasi institutionell gegeben war. Eine solche Verfassung des Chemieparks würde sich jedoch gleichwohl deutlich von der des Werkes unterscheiden.
- 480 Entscheidend ist, dass eine solche Einheit durch Vereinbarungen geschaffen wäre und nicht qua Organisation bestehen würde. Sie kommt allein als „kleinster gemeinsamer Nenner“ aller Beteiligten zustande. In der Regel ist daher ein „Ausstieg“ im Sinne einer „Kündigung“ jederzeit möglich oder bliebe doch jedenfalls zumeist sanktionslos. Vor allem ist das Prinzip der horizontalen Abstimmung in der Regel kein zwingendes Gebot. Es bezeichnet lediglich das zur Verfügung stehende optionale Instrument der einzelnen, sich bilateral und multilateral zu koordinieren bzw. zusammenzuschließen. Und schließlich gäbe es keine in den Händen eines Werkleiters liegende Gesamtverantwortung. Allerdings können Werke auch anders geführt werden als nach dem Werkleiterprinzip und eine dezentrale Werksorganisation aus Produktionsbetrieben einerseits und einer Serviceeinheit mit einem „Standortleiter“ andererseits ist nicht selten anzutreffen. Sie bildet gewissermaßen die „Vorstufe“ zum Chemiepark, un-

terscheidet sich von diesem aber wiederum maßgeblich durch die nach wie vor gegebene Gesamtverantwortlichkeit eines einzigen Betreibers. Auf der rechtlichen Ebene handelt es sich auch dann um ein Werk, aber eines mit einer dezentralen Organisation. „Werk“ bedeutet also nicht per se „zentrale Organisation“.

(b) Koordination durch den Markt

- 481 Eine Vereinbarung kann freilich zurückzuführen sein auf eine bestehende vertragliche Verpflichtung, insbesondere im Sinne einer Voraussetzung für die Ansiedlung.
- 482 Inwieweit diese Möglichkeit besteht bzw. von ihr Gebrauch gemacht werden kann, hängt zumindest langfristig weniger von der Ansiedlungs- bzw. Standortpolitik, also vom Willen des Standortvermarkters ab, als von den marktlichen Rahmenbedingungen. Mit anderen Worten: Geht es primär darum, Freiflächen des Standortes zu vermarkten, so sind die Ansiedlungsvoraussetzungen eher anspruchslos. Besteht hingegen ein Nachfragemarkt, so kann die Ansiedlungspolitik auch entsprechend anspruchsvollere Zielsetzungen verfolgen in Bezug auf die Branchenzugehörigkeit, Synergiepotentiale, aber auch mit Blick auf sicherheitsrelevante Vereinbarungen als Voraussetzung einer Ansiedlung.
- 483 Damit zeigt sich, dass bereits die Rahmenbedingungen für das Zustandekommen von Vereinbarungen am Standort durch marktliche Gegebenheiten vordefiniert sind. Eine freiwillige Koordination wird innerhalb dieser Rahmenbedingungen nur dann zustande kommen, wenn alle hieran Beteiligten sich hiervon entsprechende Vorteile versprechen. Selbstverständlich ist dabei auch das Koordinationsgebot durch allgemeine rechtliche Rahmenbedingungen gegeben, insbesondere durch Vorgaben der Verordnung selbst (vgl. § 6 Abs. 3 Nr. 2). An die Stelle der Koordination durch die Organisation ist im Übrigen die Koordination durch den Markt getreten. Es kommt hinzu, dass die getroffenen Vereinbarungen letztlich nicht durchsetzbar sind. Denn es gibt keine einheitliche Vollzugsgewalt mehr am Standort, dessen „Standortleiter“ schon aus den genannten Gründen eine ganz andere Funktion zukommt als dem Werkleiter „klassischer“ Prägung. Wie gezeigt (Rn. 462) hatte schon dieser oftmals zumindest keinen uneingeschränkten Zugriff auf die Produktionsbetriebe mehr. Nach deren auch rechtlichen Verselbstständigung im Chemiepark ist daran gar nicht mehr zu denken.
- 484 Dies gilt auch dann, wenn die Position der Infrastrukturgesellschaft dadurch gestärkt ist, dass sie oder eine Schwestergesellschaft als Ver-

pächterin auftritt. Denn die gravierenden Folgen einer theoretisch denkbaren Kündigung des Pachtvertrages lassen dieses Mittel nicht einmal als ultima ratio zur Durchsetzung einer vertraglichen Vereinbarung erscheinen. Ist die Infrastrukturgesellschaft nicht zugleich Verpächterin, so kann sie – wie jeder andere an der Vereinbarung beteiligte Dritte auch – lediglich versuchen, deren Einhaltung auf dem Zivilrechtswege einzuklagen, um dann den noch steinigere Weg der Vollstreckung zu beschreiten.

- 485 Und schließlich ist zu bedenken: Die Unverbindlichkeit im Sinne von Freiheit und Eigenverantwortung der verrechtlichten Organisationseinheiten ist ja gerade der mit der Aufspaltung angestrebte Zustand. Es wäre geradezu paradox, wenn man „durch die vertragliche Hintertür“ versuchen wollte bzw. würde, diesen Zustand wiederherzustellen.
- 486 Es passt in dieses Bild, dass multilaterale Vereinbarungen am Standort zum Thema „Sicherheit“ nicht selten auf eine entsprechende vertragliche Verpflichtung zurückzuführen waren, die Voraussetzung für die Ansiedlung des jeweiligen Unternehmens oder der das Unternehmen bei der Gründung des Chemieparks beigetreten war.

#### *1.1.3.4 Infrastrukturgesellschaft als „einheitsstiftendes“ Element?*

- 487 Über diese Form der Koordination hinaus könnte die „gemeinsame“ Beauftragung der Infrastrukturgesellschaft mit Infrastrukturdienstleistungen geeignet sein, die verloren gegangene Einheit wiederherzustellen. Angesprochen ist die in einigen Parks angetroffene Vielzahl von Dienstleistungsverhältnissen der Infrastrukturgesellschaften zu den Produktionsgesellschaften am Standort. Diese – wie auch immer motivierte – „gemeinsame“, genauer gesagt vielfache Beauftragung der Infrastrukturgesellschaft führt im Ergebnis dazu, dass die ehemaligen Serviceabteilungen (nunmehr Infrastrukturgesellschaft) nach wie vor bestimmte Unterstützungsaufgaben für die Produktionsgesellschaften wahrnehmen und insoweit auch eine „zentrale“ Koordination der Aufgabenwahrnehmung bewirken können. Diese beschränkt sich nicht nur auf die interne Leistungserbringung wie Versorgung, Entsorgung etc.. Sie kann sich auch auf eine „Vertretung“ der jeweiligen Auftraggeber gegenüber Dritten, insbesondere Behörden erstrecken mit der Folge, dass insoweit die frühere Situation „ein Werk – ein Ansprechpartner“ scheinbar aufrechterhalten wird.
- 488 „Musterbeispiel“ hierzu ist die gemeinsame Beauftragung desselben Störfallbeauftragten (siehe hierzu unten) und anderer gesetzlich geforderter Beauftragter. Auch die einheitliche Bearbeitung von Genehmigungsvorgängen durch einen Dritten gehört hierzu. Damit wird

- nicht nur ein – auch in der Person der Beauftragten liegender – chemieparkweiter Standard bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben geschaffen. Es minimiert sich hierbei auch der Abstimmungsaufwand der Betreiber untereinander, der bei der Beauftragung unterschiedlicher Beauftragter entstünde. Soweit solche Leistungsvereinbarungen nicht auf einen (ansiedlungs-) vertraglich fixierten Anschluss- und Benutzungszwang zurückzuführen sind, bestimmt sich ihr Abschluss allerdings wiederum nach den Gegebenheiten des Marktes und die genannten Vorteile allein werden nicht immer ausschlaggebend sein.
- 489 Entscheidend ist letztlich, dass die Infrastrukturgesellschaft diese Leistungen nicht mehr als Organisationseinheit des pflichtigen Betreibers, also zur Wahrnehmung einer eigenen Pflicht, erbringt, sondern zur Erfüllung einer fremden, weil an die Betreiber-gesellschaft gerichteten Verpflichtung. Selbst wenn also der frühere status quo insofern erhalten bleibt, wonach die Infrastrukturgesellschaft alle bisherigen Leistungen aufrecht erhält, liegt die entscheidende Änderung darin, dass sie dies nunmehr in Erfüllung einer fremden Verpflichtung tut.
- 490 Das allen Akteuren im Chemiepark gemeinsame Bemühen um ein Höchstmaß an Sicherheit unter wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen führt auch über die oben erwähnten Gesetzmäßigkeiten des Marktes hinaus dazu, dass bestimmte Serviceleistungen vorzugsweise zentral, also von einer Infrastrukturgesellschaft erbracht werden.
- 491 Hierfür gibt es – von dem Sonderfall der abnahmepflichtigen Leistungen abgesehen – mehrere Beweggründe. Zu nennen sind zunächst „historisch gewachsene“ Beziehungen zwischen dem ehemals in derselben Gesellschaft eingegliederten Auftragnehmer und seinen Auftraggebern. Diese wollen oft auch keine eigenen Kapazitäten aufbauen, um die von jenem ausgeführten Aufgaben selbst auszuführen. Einen besonderen Anreiz bildet der zusätzliche Vorteil, dass eine gemeinsame, durch alle Betreiber erfolgende Beauftragung der Service-Gesellschaft faktisch den status quo aufrecht erhält. Dieser Umstand wird auch von den Behörden geschätzt, die nach wie vor nur einen Ansprechpartner haben, der freilich rechtlich gesehen nur noch der Vertreter einer Vielzahl von Ansprechpartnern im Chemiepark ist.
- 492 Dieser Vorzug gilt insbesondere für die Gefahrenabwehr und damit für die Werkfeuerwehr als deren wesentliches Instrument. Nur in einem der untersuchten Chemieparks gab es keine von allen Nutzern gemeinsam beauftragte Werkfeuerwehr. Aber auch dort wurde dies zumindest von den Betreibern der der Störfallverordnung unterliegenden Betriebsbereiche als eher erstrebenswert bezeichnet – insbe-

sondere vor dem Hintergrund der zweifellos nicht einfachen Koordination verschiedener Feuerwehren bei größeren Ereignissen. Folgerichtig hatten zumindest diese Betreiber eine gemeinsame Servicefeuerwehr beauftragt (hierzu ausführlich unten Rn. 735 ff). Auch die gemeinsame Beauftragung desselben Störfallbeauftragten hat unabhängig von wirtschaftlichen Überlegungen auch die Gewährleistung eines möglichst einheitlichen Sicherheitsniveaus und die bessere Koordination der Störfallvorsorge zum Ziel. Weitere Aufgaben, deren zentrale Wahrnehmung im Chemiepark durchaus auch sicherheitserhöhend wirken können, sind die Entsorgung, der Werkschutz und der Einsatz von Fremdfirmen.

- 493 Ein weiteres Element, das zumindest eine kurze Betrachtung verdient, ist der Faktor der Dynamik. Alle Chemieparks verdanken ihre Entstehung der im Wesentlichen durch die Märkte bestimmten Veränderungsdynamik, die ihr Erscheinungsbild auch zukünftig verändern werden. Entscheidende Faktoren sind weiterhin gesellschaftsrechtliche Vorgänge, wie die Umwandlung von Unternehmen und der Verkauf von Unternehmensanteilen, die zumeist unmittelbare Auswirkungen auf die Betreiberschaft haben.
- 494 In weitaus geringfügigerem Umfang zu berücksichtigen sind Übertragung und Überlassung von Grundstücken auf dem Betriebsgelände an Dritte. Diese Veränderungen führen dazu, dass die in der gemeinsamen Muttergesellschaft historisch gewachsenen Beziehungen der Produktionsgesellschaften zur Infrastrukturgesellschaft in den Hintergrund und die prinzipielle Austauschbarkeit auch dieses Lieferanten deutlicher in den Vordergrund treten wird.

## 1.2. Folgerungen für die weitere Untersuchung

- 495 Wenngleich das Spektrum der angetroffenen Varianten breit gestreut ist, scheint der Versuch lohnenswert, einen gemeinsamen Nenner herauszuarbeiten. Hierfür bieten sich – im Anschluss an die eingangs (unter Rn. 450 ff.) angestellten Überlegungen – zwei Wege an. Zunächst könnten sich die Wesensmerkmale des Begriffs bereits auf empirischer Ebene festlegen lassen (hier zu Rn. 496 ff). Der bei der Betrachtung der vier untersuchten Parks gewonnene erste Eindruck stimmt jedoch hinsichtlich der Erfolgsaussichten dieses Versuches eher skeptisch. Als Alternative bietet sich an, den Begriff zu verengen und fortan zwischen „echten“ und „unechten“ Chemieparks zu unterscheiden. Jedenfalls aber bedarf es einer Rechtfertigung, wenn man an eine dieser Definitionen besondere Rechtsfolgen knüpft (hierzu Rn. 500 ff). Zu welchem Ergebnis man auch kommt: Aus der empiri-

schen Analyse ergeben sich in jedem Fall Konsequenzen für die Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung (hierzu Rn. 511 ff).

### *1.2.1. Wesensmerkmale des Chemieparks*

- 496 Kennzeichnend für den Chemiepark scheint zum einen, dass mehrere Betriebe bzw. Betriebsbereiche im Sinne der Störfallverordnung in einem engen räumlichen Zusammenhang miteinander stehen. In der Regel sind diese Betriebsbereiche sämtlich auf einem (ehemals) gemeinsamen Standort gelegen und können auf ein ehemaliges Werk/Kombinat zurückgeführt werden. Diese Betriebe bzw. Betriebsbereiche bilden zumindest teilweise einen engeren technischen Zusammenhang und weisen zumindest überwiegend eine gemeinsame Infrastruktur (Straßen, Rohrleitungen, Energieversorgung etc.) auf. Neben dieser räumlichen Komponente ist kennzeichnend, dass die Betreiber der Betriebsbereiche von einem oder mehreren zentralen Serviceleistern „am Standort“ unterstützt werden. Beide Merkmale – der räumliche Kontext und die gemeinsame Infrastruktur – müssen kumulativ vorliegen. Weder genügt ein bloßer enger räumlicher Zusammenhang mehrerer Betriebsbereiche (unterschiedlicher Betreiber), der auch in einem Industrie- oder Gewerbegebiet gegeben ist. Noch reicht es aus, wenn ein oder mehrere zentrale Dienstleister eine Mehrzahl von Betreibern unterstützen, die den genannten engen räumlichen Zusammenhang nicht aufweisen.
- 497 Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass auch diese ohnehin nicht besonders markanten Merkmale nur sehr bedingt geeignet sind, den Chemiepark zu definieren. Denn es bedarf nur eines kleinen Schrittes vom Betreiber im Chemiepark zum Betreiber im bloßen Industriegebiet. Das Unterscheidungskriterium der Werks- bzw. Kombinatshistorie ist noch viel weniger geeignet, eine brauchbare Abgrenzung zu liefern. Allenfalls das Kriterium der zentralen Servicegesellschaft scheint hier tauglich zu sein. Doch schon der Chemiepark Bitterfeld-Wolfen zeigt, dass es mehrere solcher zentralen Serviceleister geben kann. Dann aber fragt sich, wo die Aussagekraft dieses Kriteriums liegt.
- 498 Diese Frage stellt sich umso mehr, als in der Praxis bisweilen auch eine zentrale Betreuung der aus einer Aufspaltung des früheren Werbetreibers hervorgegangener Betreibergesellschaften durch die in der Muttergesellschaft verbliebene Serviceabteilungen erfolgt. Dann bliebe(n) als Unterscheidungsmerkmal(e) nicht mehr die zentrale(n) Inf-

rastrukturgesellschaft(en), sondern nur noch der von der Muttergesellschaft angebotene „zentrale Service“ übrig<sup>514</sup>. In dem Maße, wie es nun den anderen Gesellschaften freigestellt ist, sich dieser Leistungen zu bedienen, schwindet auch die ohnedies nur beschränkte Aussagekraft des Kriteriums „zentraler Infrastrukturservice“ weiter.

- 499 All dies deutet darauf hin, dass es „den“ Chemiepark nicht gibt. Vielmehr scheint es eine Vielzahl von Modellen zu geben. Das bedeutet im Ergebnis, dass die Wesensmerkmale des Chemieparks nur dann hinreichend scharf bestimmt werden können, wenn man bereit ist, bestimmte Sachverhalte auszuschließen, wofür sich dann allerdings auch ein einleuchtender Grund benennen lassen muss. Wer beispielsweise die Existenz einer „reinen“ Infrastrukturgesellschaft voraussetzt, muss sich fragen lassen, worin denn der maßgebliche Unterschied zur Situation liegt, in der zentrale Services von einer Produktionsgesellschaft am Standort angeboten werden. Er müsste auch begründen, warum ein nach seiner Definition als „Chemiepark“ bezeichnetes Gebilde diesen Charakter dadurch verliert, dass im umgekehrten Fall die Infrastrukturgesellschaft wieder mit einer der Standortgesellschaften verschmolzen wird oder die Services aufgeteilt und von mehreren Standortgesellschaften wahrgenommen werden. Diese Überlegungen zeigen beiläufig, dass der „Vorrat“ an denkbaren Organisationsmodellen mit der Betrachtung der vier Chemieparks kaum abgedeckt ist; hierfür wird auch der bereits angesprochene stetige Wandel weiterhin sorgen.

### **1.2.2. Rechtsfolgenbetrachtung**

- 500 Wenn es also auf der empirischen Seite schwer fällt, sich für eine enge oder weite Definition des Chemieparks zu entscheiden, so könnte man von der „Rechtsfolgenbetrachtung“ aus einen weiteren Versuch wagen. Man könnte also fragen, welche Eigenschaften ein Chemiepark haben soll, damit ein dort angesiedelter Betreiber anders zu behandeln ist als sein Pendant außerhalb.

---

<sup>514</sup>Müggenborg, DVBl 2000, 417 (418) definiert den Industriepark daher unabhängig von dem Bestehen einer oder mehrerer Infrastrukturgesellschaften als „standortspezifische, industriell genutzte Einrichtungen, bei denen auf engem Raum eine Mehrzahl rechtlich selbständiger Unternehmen in einem engen Verbund von Lieferungen und Leistungen zusammenarbeitet und bei denen die Nutzer des Parks typischerweise verschiedene Struktureinrichtungen, wie z. B. Kanalisation, Klärwerk, Rohrleitungsnetz, Werksstraßen, Werksschutz usw., gemeinsam nutzen“.

- 501 Es fällt zunächst auf, dass das Spektrum der Varianten „zwischen Werk und Industriegebiet“ bereits in den vier untersuchten Chemie-parks breit gestreut ist. Andererseits schrumpft dieses Spektrum erheblich, wenn man allein die Parks Marl, Knapsack und Leuna betrachtet. Interessant ist ferner, dass die Unterschiede zum Chemiepark Bitterfeld-Wolfen sowohl auf der räumlich-gegenständlichen, als auch der organisatorischen Ebene liegen. Mit der aufgrund der Entfernung der einzelnen Betriebsstätten und ihrer nur schwach bzw. allenfalls partiell ausgebildeten Produktionsverflechtung korrespondiert eine allenfalls lockere bereichsübergreifende Organisation, die auch dadurch gekennzeichnet ist, dass eine zentrale Infrastrukturgesellschaft fehlt, die alle Infrastrukturleistungen „aus einer Hand“ anbietet. Insofern „verwässert“ das Erscheinungsbild des Chemieparks Bitterfeld-Wolfen ganz erheblich den buchstäblich geschlossenen Eindruck, den die Parks Marl, Knapsack und Leuna vermitteln. Das könnte dazu verleiten, dem Standort Bitterfeld-Wolfen seine Chemiepark-Eigenschaft abzuspochen, was jedoch voreilig wäre, denn zunächst gilt es, eine Wertung auf allen drei maßgeblichen Ebenen vorzunehmen.
- 502 Auf der räumlich-gegenständlichen Ebene entspricht zumindest die Situation in Marl, Knapsack und Leuna – wie aufgrund ihrer Historie nicht anders zu erwarten – der Situation eines Werkes (hierzu oben Rn. 461 ff). Doch gibt es sehr wohl Werke, die wie der Chemiepark Bitterfeld-Wolfen in vergleichbarem Umfang Freiflächen und einen nur partiellen Zusammenhang einzelner Betriebe aufweisen. Unabhängig hiervon lässt sich die Behauptung rechtfertigen, dass das Gefahrenpotential des Chemieparks dem eines Werkes entspricht. Damit ist aber nichts gewonnen. Denn das Werk verdankt seine Behandlung als Einheit seinem gesamtverantwortlichen Betreiber. Eine Vielzahl von Betreibern führt zu einer entsprechenden Vielzahl der Betriebsstätten und damit geradewegs ins Industrie- oder Gewerbegebiet. Der Chemiepark unterscheidet sich von diesem auf der räumlich-gegenständlichen Ebene durch gemeinsame Infrastruktureinrichtungen, eine besondere Nähe der Betriebsstätten und zumindest partielle Produktionsverflechtungen. Hieraus könnte man als ersten Bestandteil einer Definition ableiten: „Chemiepark“ wäre zu verstehen als eine Mehrzahl benachbarter Betriebsstätten, die eine gemeinsame Infrastruktur und zumindest partielle Produktionsverflechtungen aufweisen.
- 503 Damit allein ist aber nicht viel gewonnen. Denn die entscheidende Frage ist, ob sich hieran – wie auch immer begründete – rechtliche Differenzierungen gegenüber dem Werk und/oder dem Industriege-

biet anknüpfen lassen. Zugrunde zu legen wäre selbstverständlich eine betreiberbezogene Sicht. Es wäre also für besagte rechtliche Differenzierung zu fragen, ob die jeweilige Betriebsstätte des jeweiligen Betreibers in einem Chemiapark und nicht „nur“ in einem Industrie- oder Gewerbegebiet gelegen ist. Eine enge Nachbarschaft ist – wenn auch seltener – aber auch dort gegeben. Produktionsverflechtungen mit anderen müssen auch nach der soeben erarbeiteten vorläufigen Definition nicht bei jedem Betreiber im Chemiapark vorliegen und lagen in den untersuchten Parks auch nur partiell vor. Es bleibt ein Angeschlossensein an eine gemeinsame, private Infrastruktur. Das ist ein mageres Ergebnis, jedenfalls wenn man es durch die hier allein maßgebliche „Brille“ des Störfallrechts betrachtet. Denn dieses interessiert auf der räumlich-gegenständlichen Ebene primär das Gefahrenpotential. Ein Angeschlossensein des Betreibers an eine gemeinsame Infrastruktur ist hierfür zwar nicht irrelevant, aber wohl kaum geeignet, hieraus rechtliche Differenzierungen abzuleiten. Denn dann müsste auch eine öffentlich bereitgestellte Infrastrukturversorgung ein solches bewirken können. Dies unterstreicht, dass es weniger auf die Frage ankommen kann, ob der Betriebsbereich zu einem Park gehört als vielmehr darauf, ob er mit anderen Betriebsbereichen eine Gesamtgefahr ergibt. Dafür ist die Zugehörigkeit zu einem Chemiapark keine Voraussetzung, mag diese Situation auch dort besonders häufig anzutreffen sein.

- 504 Die Frage nach der Zugehörigkeit eines Betreibers zu einem Chemiapark ist unter dem maßgeblichen Gesichtspunkt des Gefahrenpotentials aber noch aus einem anderen Grund problematisch, der im Chemiapark Leuna besonders deutlich wird. Denn dort wird in unmittelbarer Nachbarschaft zum Park eine Betriebsstätte eines Betreibers betrieben, der auch innerhalb des Park produziert. Sie liegt aber außerhalb der Umzäunung des Parks. Nach den oben gegebenen Kriterien für die Bildung eines Betriebsbereiches ist denkbar, dass lediglich ein Betriebsbereich gegeben ist, dessen einer Teil innerhalb und dessen anderer Teil außerhalb des Parks liegt. Es wäre wohl kaum zu begründen, dass beide Teile einer unterschiedlichen Betrachtung unterworfen werden, weil der eine im, der andere außerhalb des Chemiaparks liegt. Ebenso fraglich wäre eine unterschiedliche Behandlung im Übrigen auch dann, wenn beide Teile von unterschiedlichen Betreibern betrieben würden. Dies würde auch nicht ein Anschluss des einen Teils an eine gemeinsame Infrastruktur rechtfertigen. Wohl könnte dieser eine gemeinsame Gefahr mit einem anderen Betriebsbereich im Chemiapark begründen, die unter dem Gesichtspunkt des § 15 relevant wäre. Die Gesamtgefahr des § 15 setzt aber zu recht

- keinen Chemiepark voraus, sondern nur eine Mehrzahl benachbarter Betreiber, wie sie auch im Industriegebiet denkbar sind.
- 505 Die gebotene betreiber- bzw. betriebsbereichsspezifische Sicht zeigt letztlich ein grundsätzliches Problem des „Chemieparks“ auf. Es fehlt ihm im Gegensatz zum Werk an einer a priori gegebenen gemeinsamen Klammer des Gefahrenpotentials. Diese leistet für das Werk der Betreiber. Das Werk bildet einen Betriebsbereich, also eine abgrenzbare Einheit, auch wenn seine einzelnen Betriebe gar kein Gesamtgefahrenpotential bilden müssen. Es verdankt seine Einheit nicht einer Gesamtgefahr, sondern dem einen gesamtverantwortlichen Werkbetreiber. Gerade der fehlt im Chemiepark wie auch im Industriegebiet mit einer Mehrzahl von Betreibern. Der „Gefahrzusammenhang“ mehrerer Betriebe unterschiedlicher Betreiber muss hingegen im Einzelnen begründet und nachgewiesen werden. Gelingt dies, dann besteht insoweit, aber auch nur insoweit ein betreiberübergreifendes, einheitliches Gefahrenpotential, ist insofern eine gemeinsame Klammer gegeben. Gelingt dies nicht, so steht der Betreiber im Chemiepark aus Gefahrensicht nicht anders da als in einem (sonstigen) Industrie- oder Gewerbegebiet. Es ist daher bezeichnend, wenn als Wesensmerkmal des Chemieparks oder auch als Unterscheidungskriterium des „geschlossenen“ Chemieparks in der Diskussion seine umfassende Umzäunung zuvorderst genannt wird. Sie ist letztlich ein Relikt aus einer Zeit, als sich Gesamtverantwortlichkeit des Werkbetreibers und räumliche Geschlossenheit seiner Betriebsstätte noch kongruent waren. Damit ist es im Chemiepark vorbei. Und der Zaun allein vermittelt aber nicht den Gefahrzusammenhang zwischen allen dahinter tätigen Betreibern.
- 506 Einen „letzten Versuch“ zur Begründung des Kriteriums „Chemiepark“ könnte man auf der Ebene der Organisation unternehmen, die ja zumindest in den Parks Marl, Knapsack und Leuna in verschiedener Hinsicht betreiberübergreifend chemieparkweit ausgestaltet ist. Man könnte nun argumentieren, dass die solcherweise organisierten Betreiber in ihrer Gesamtheit anders zu behandeln seien, als Betreiber, die eine solche übergreifende Organisationsstruktur nicht aufweisen. Unterstützen könnte man diese Argumentation durch den Hinweis, dass damit „durch die Hintertür“ der organisatorischen Ebene Strukturen geschaffen würden, die sich denen des ehemaligen Werkes nähern, also auf organisatorischer Ebene ein Gebilde geschaffen werde, das in seiner Gesamtheit eine zumindest partielle Gleichbehandlung mit diesem nahe lege.
- 507 Dies mag zumindest bei der Mehrzahl der Chemieparks zutreffen. Einer auch nur partiellen Gleichstellung des Chemieparks mit dem

Werk steht jedoch zunächst entgegen, dass eine noch so intensive betreiberübergreifende Organisation im Chemiepark nicht den „Quantensprung“ zur rechtlichen Gesamtverantwortlichkeit für den Standort schaffen kann, die den Werkbetreiber auszeichnet. Und weil sie dies nicht kann, ist im Chemiepark dann doch im Ausgangspunkt wieder der einzelne Betriebsbereich zu betrachten. Fragt man nach der Bedeutung seiner Einbindung in eine betreiberübergreifende Gesamtorganisation des Parks, so zeigt sich zweierlei. Diese organisatorische Einbindung rechtfertigt es nicht, eine Beteiligung des jeweiligen Betriebsbereiches an einer bereichsübergreifenden Gefahr zu begründen. Sie ist also nicht geeignet, ihn auf der Ebene des Gefahrenpotentials gegenüber einem vergleichbaren Betreiber außerhalb eines Chemieparks unterschiedlich zu behandeln. Andererseits kann die betreiberübergreifende Organisation eine Antwort auf eine Gesamtgefahr sein, die ihrerseits betreiberübergreifend ist.

- 508 Das bedeutet zunächst, dass Ansatzpunkte für eine unterschiedliche Behandlung des Betreibers im und des Betreibers außerhalb des Parks nicht die Anforderungen an die Störfallvorsorge betreffen, sondern die Art und Weise ihrer Erfüllung. Das Gebot der bereichsbezogenen Betrachtung bedeutet wiederum, dass nicht entscheidend sein kann, ob es sich um den Betreiber in einem Chemiepark handelt. Dies allein bedeutet nicht, dass er damit per se „besser organisiert“ ist als außerhalb des Parks. Denn auch dort gibt es betreiberübergreifende Regelungen. Es kann also vom Betreiber im Chemiepark nicht weniger verlangt werden, als von einem anderen Betreiber. Wohl ist denkbar, dass er die gleiche Forderung anders erfüllt.
- 509 Und das bedeutet schließlich auch nicht, dass betreiberübergreifende Regelungen in einem Chemiepark stets besser sind als außerhalb eines solchen, ja nicht einmal, dass sie gut im Sinne von ausreichend sind. Das beurteilt sich erneut nach dem bereichsspezifischen Gefahrenpotential. „Gut organisiert“ ist also stets relativ zu sehen zum Gefahrenpotential. Und insofern ist zu konstatieren, dass bei allen Unterschieden, die die untersuchten Parks aufweisen, das Gesamtgefahrenpotential erheblich höher einzustufen ist, als außerhalb des Parks. Die betreiberübergreifende Organisation im Chemiepark ist also möglicherweise „nur“ die Antwort auf ein besonderes Gefahrenpotential.
- 510 Damit bleibt festzuhalten, dass der Begriff „Chemiepark“ hier auch weiterhin nur im Sinne einer Arbeitsdefinition verstanden werden kann und verstanden werden braucht, da er als solcher unmittelbar nicht geeignet ist, besondere Rechtsfolgen für das Störfallrecht zu erzeugen. Auf andere Rechtsgebiete lässt sich diese Feststellung nicht abschließend übertragen. Aber auch dort stünde man jedenfalls vor

dem Problem einer eindeutigen Begriffsdefinition, die eine hieran anknüpfende Differenzierung hinsichtlich der Rechtsfolge trägt. Es darf bezweifelt werden, dass dort der Versuch gelingt, der hier zwar erfolglos, aber doch nicht ergebnislos unternommen wurde.

### ***1.2.3. Konsequenzen für die Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung***

- 511 Aus den vorausgegangenen Feststellungen kann man gewiss nicht folgern, dass die Frage nach der Art und Weise der Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung im Chemiepark kurz und bündig mit „wie außerhalb des Chemieparks“ beschrieben werden dürfte. Diese Antwort stimmt und greift doch zu kurz. Denn es ist unverkennbar, dass es bestimmte Konstellationen sind, die betreiberübergreifende Gesamtgefahr und die damit offenbar korrespondierende betreiberübergreifende Störfallvorsorge einerseits und die besondere Rolle der Infrastrukturgesellschaft andererseits, die im Chemiepark besonders häufig, wenn auch nicht ausschließlich, anzutreffen sind. Die folgenden Überlegungen zur Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung im Chemiepark setzen also jedenfalls in der Mehrzahl nicht unbedingt einen Chemiepark im Sinne der oben gegebenen Arbeitsdefinition voraus. Es genügt, wenn sich typischerweise dort Besonderheiten ergeben, die auch anderenorts auftauchen können.
- 512 Für die Betreiber von benachbarten Betriebsbereichen im Chemiepark ergibt sich zunächst die Frage, inwieweit sich aus ihrer oft sehr „unmittelbaren“ Nachbarschaft mit anderen Bereichen besondere Anforderungen an die Erfüllung der sich aus der Verordnung ergebenden Pflichten ableiten lassen. Natürlich stellt sich diese Frage in besonderem Masse für Betreiber von Betriebsbereichen im Sinne des § 15 der Verordnung, also für Betreiber von „Domino-Betriebsbereichen“ (im Folgenden verkürzt: „Domino-Betreiber“). Mit der über die Bereichsgrenzen hinausgehenden Gesamtgefahr korrespondieren in den meisten Chemieparks betreiberübergreifende Lösungen. Wie die Gesamtgefahr überschreiten auch diese Lösungen den betreiberbezogenen Ansatz der Verordnung. Hier fragt sich, wie solche Lösungen zu bewerten sind, insbesondere inwieweit sie von der Verordnung zugelassen oder sogar gefordert werden. Überlegungen hierzu werden unter 2. (Rn. 515 ff) angestellt.
- 513 Vor allem im Kontext zu den bereichsübergreifenden Lösungen im Chemiepark ist die Auseinandersetzung mit der Doppelrolle der zentralen Infrastruktur aufschlussreich. Die zentrale Infrastruktur besteht auf zwei Ebenen, und zwar auf einer technischen und auf einer orga-

nisatorischen Ebene. Auf der ersteren bedeutet sie eine Vernetzung von Betriebsbereichen namentlich durch Rohrleitungen, die der Ver- und Entsorgung dienen und in der Regel von der Infrastrukturgesellschaft betrieben werden. Weniger diese chemieparkweite Vernetzung als vielmehr die partiell bestehenden Produktionsvernetzungen einzelner Betreiber mit entsprechenden Leitungen sind es, die eine partielle Gesamtgefahr zu begründen vermögen. Auf der anderen Ebene besteht eine organisatorische Vernetzung der Betreiber. Auch dieses Netzwerk wird von der Infrastrukturgesellschaft „betrieben“, besser gesagt: Vorangetrieben, insbesondere durch die Koordinationstätigkeit und chemieparkweit angebotene Services. Insofern findet eine zentrale, betriebsbereichsübergreifende Wahrnehmung von Aufgaben statt, die eine besondere Rolle der Infrastrukturgesellschaft begründet. Ihr soll unter (Rn. 660 ff) nachgegangen werden soll.

- 514 Das „Paradebeispiel“ für eine betriebsbereichsübergreifende Aufgabenwahrnehmung bildet die Beauftragung einer Infrastrukturgesellschaft mit der Unterhaltung der „Werkfeuerwehr“, wie sie schon zu Zeiten des Werkes bestanden hat. Die hiermit verbundene Problematik reicht weit über das Störfallrecht hinaus. Sie zeigt exemplarisch, dass die Notwendigkeit einer Rechtsentwicklung keineswegs allein aus der Perspektive des Störfallrechts beurteilt werden darf (hierzu Rn. 734). Es ließe sich bereits an dieser Stelle die überspitzt formulierte Vermutung wagen, dass der Chemiepark (aufgrund der dort zwar nicht ausschließlich, aber doch besonderes häufig anzutreffenden betreiberübergreifenden Gefahr) ein Problem und zugleich (durch bereichsübergreifendes Wirken der Infrastrukturgesellschaft) dessen Lösung darstellt.

## **2. Betreiber-Verantwortung im Chemiepark**

- 515 Es stellt sich also zunächst die Frage, welche Konsequenzen sich aus dem bereichsbezogenen Ansatz der Verordnung für den Betreiber im Chemiepark ergeben. Dies ist – wie bereits gezeigt – keine Frage, die sich nur im Chemiepark stellt. Ihr soll daher nur dort nachgegangen werden, wo sie sich entweder ausschließlich oder doch wenigstens typischerweise im Chemiepark stellt. Es bieten sich hierzu zwei Ansatzpunkte. Zum einen verdient die sich auf die nach § 15 der Verordnung festgestellte Gesamtgefahr beziehende spezielle Vorschrift des § 6 Abs. 3 besondere Betrachtung. Zum anderen müssen die übrigen Vorschriften der Verordnung einer Analyse unterzogen werden, inwieweit auch sie besondere Probleme im Chemiepark aufwerfen,

obwohl sie das hierfür typische Moment der Gesamtgefahr zumindest nicht ausdrücklich thematisieren.

### **2.1. Informations- und Kooperationspflichten der Domino-Betreiber**

516 Die besonderen Informations- und Koordinationspflichten des § 6 Abs. 3 setzen nicht nur das Bestehen, sondern sogar die behördliche Feststellung einer Gesamtgefahr voraus. Sie gelten allein für Betreiber der nach § 15 festgelegten Betriebsbereiche. Auf Grund der Vielzahl von Betriebsbereichen in engem räumlichen Kontext bildet ein Chemiepark geradezu das „Paradebeispiel“ für eine Prüfung der Voraussetzungen des § 15 und der damit verknüpften Pflichten, ohne dass die Vorschrift einen Chemiepark voraussetzt. Die sich für die hier-nach bestimmten Betreiber benachbarter Betriebsbereiche ergebenden Pflichten werfen zwar nicht allein, aber doch vor allem im Chemiepark Fragen auf, denen im Folgenden nachgegangen werden soll. Vor dem Hintergrund der oben gegebenen „Arbeitsdefinition“ des Begriffs „Chemiepark“, wird unmittelbar die Bedeutung der besonderen Regelungen deutlich, die die Verordnung für Betreiber von Betriebsbereichen bereit hält, bei denen ein Domino-Effekt im Sinne des § 15 auftreten kann (im Folgenden werden diese Bereiche verkürzend als „Domino-Betriebe“ bezeichnet). Denn dieser Effekt setzt eine Mehrzahl von Betreibern voraus, deren Betriebsbereiche sich in einer enge(re)n Nachbarschaft zueinander befinden. Betriebsbereiche desselben Betreibers, bei denen ein solcher Effekt möglich ist, sind nach dem hier zugrundegelegten Verständnis des Betriebsbereiches nicht denkbar. Denn sie bilden einen Betriebsbereich. Im Zuge der Entwicklung vom Werk mit einem Betreiber zum Chemiepark mit einer Mehrzahl von Betreibern, gewinnen die Regelungen zum Domino-Effekt also an Bedeutung. Sie reflektieren die betreiber- und also auch die betriebsbereichsübergreifende Gesamtgefahr, wie sie zuvor unter der Ägide eines Betreibers des Werkes bereits gegeben war.

517 Auf die betriebsbereichsübergreifende Gesamtgefahr antwortet die Verordnung mit den Regelungen der §§ 15, 6 Abs. 3. § 6 Abs. 3, begründet besondere Informations- und Kooperationspflichten, die sich aus der Überlegung ergeben, dass Domino-Betriebsbereiche nicht nur ein Risiko „an sich“ darstellen, sondern mit anderen Dominobetrieben eine „Gesamtgefahr“ bilden (vgl. § 6 Abs. 3 Nr. 1). Der nach Abs. 3 Nr. 1 angeordnete Informationsaustausch und die durch Nr. 2 begründete Pflicht zur Zusammenarbeit, kompensieren gewissermaßen die Tatsache, dass es für diese Gesamtgefahr keinen „gesamtverantwort-

lichen“ Betreiber gibt, der sie in ihrer Gesamtheit kennen und daher beherrschen und gegenüber der Öffentlichkeit und der für die externe Gefahrenabwehrplanung zuständigen Behörde kommunizieren könnte. Sie begründen „ersatzweise“ besondere Informations- und Kooperationspflichten der involvierten Betreiber, die nunmehr näher untersucht werden (hierzu Rn. 518 ff). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die besonderen öffentlich-rechtlichen Pflichten des § 6 Abs. 3 nicht für jeden an einer Gesamtgefahr beteiligten Betreiber gelten, da sie die Anwendbarkeit der Verordnung voraussetzen. Es ist daher auch der Frage nachzugehen, ob an einer Gesamtgefahr beteiligte Betreiber, auf die die Verordnung und folglich deren § 6 Abs. 3 nicht angewendet werden kann, aus anderen öffentlich-rechtlichen Gesichtspunkten zu Information und Kooperation verpflichtet sind. Schließlich können sich ungeachtet der öffentlich-rechtlichen Verantwortung solche Pflichten auch unter zivil- und strafrechtlichen Aspekten ergeben (hierzu Rn. 536 ff). Die Analyse dieser Grundlagen erlaubt dann Aussagen zu den Anordnungsmöglichkeiten (Rn. 542 ff).

### ***2.1.1. Öffentlich-rechtliche Informations- und Kooperationspflichten***

#### *2.1.1.1 Domino-Betriebe (§§ 6 Abs. 3, 15, 12. BImSchV)*

- 518 Handelt es sich weder um konzernierte Betriebe, bei denen die Intensität der Beherrschung eine Zurechnung zur Konzernspitze rechtfertigt, noch um gemeinsam von mehreren Betreibern geleitete Betriebsbereiche, kommen für Betreiber benachbarter gefährlicher Betriebe (sog. Domino-Betriebe) die Informations- bzw. Kooperationspflichten nach §§ 15, 6 Abs. 3, 12. BImSchV in Betracht. Voraussetzung ist hier zunächst – wie bereits oben dargelegt –, dass die in Frage kommenden Betriebsbereiche ihrerseits die Mengenschwellen nach § 1 Abs. 1, 12. BImSchV erfüllen.<sup>515</sup> Ferner muss die Behörde nach § 15 12. BImSchV festgestellt haben, dass aufgrund der räumlichen Nähe der Betriebsbereiche und der in ihnen vorhandenen gefährlichen Stoffe eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für Störfälle oder für ein erhöhtes Ausmaß an Störfallfolgen besteht (Domino-Effekte).
- 519 Mit der Feststellung nach § 15 (feststellender und belastender Verwaltungsakt<sup>516</sup>) löst die Behörde die Kooperationspflichten der

<sup>515</sup> Zu benachbarten Anlagen, die nicht die Mengenschwellen erfüllen, sogleich.

<sup>516</sup> *Feldhaus*, UPR 2000, 121 (126).

Betreiber untereinander nach § 6 Abs. 3 Nr. 1 12. BImSchV aus. Diese Pflichten beziehen sich im wesentlichen auf den Austausch von Informationen, um das Sicherheitsmanagementsystem bzw. das Konzept zur Verhinderung von Störfällen, die internen Alarm- und Gefahrenabwehrpläne sowie die Sicherheitsberichte so abstimmen zu können, dass der Gesamtgefahr Rechnung getragen werden kann.

(a) Erforderlichkeit der Information: Grundsätze

- 520 Der „Domino-Betrieb“ „schuldet“ im Übrigen Informationen nur dann, wenn der andere Domino-Betrieb sie braucht, also der Informationsaustausch „erforderlich“ ist. Die Informationen sind erforderlich, wenn der Nachbar sie benötigt, um sein Sicherheitskonzept bzw. sein Sicherheitsmanagementsystem (vgl. § 8), seinen internen Alarm- und Gefahrenabwehrplan (vgl. § 10) sowie seinen Sicherheitsbericht (vgl. § 9) so abzustimmen, wie es auf Grund der erhöhten Gefahrenlage geboten ist. Nur Informationen, die diesem Zweck dienen, sind auszutauschen.
- 521 Die Erforderlichkeit der Information bestimmt sich also zunächst nach Ausmaß und Art der gegebenen Gesamtgefahr. Erforderlich ist die Weitergabe einer Information auch nur dann, wenn sie nicht auf anderem Weg erhältlich ist. Hier ist insbesondere daran zu denken, dass der Sicherheitsbericht nach § 11 Abs. 3 – im Gegensatz zur Sicherheitsanalyse – zur Einsichtnahme durch die Öffentlichkeit nunmehr bereitzuhalten ist und nur geheimhaltungsbedürftige Tatsachen ausgenommen sind. Teil der Öffentlichkeit ist auch der Betreiber eines benachbarten Betriebsbereiches (näher hierzu unter Rn. 642) eines anderen Betreibers. Dieser wird also einen Großteil seines Informationsbedarfes über den Sicherheitsbericht seines „Nachbarn“ befriedigen können. Freilich setzt die Einsichtnahme in den Bericht voraus, dass der Nachbarbetrieb den erweiterten Pflichten unterliegt; andernfalls hat er keinen Bericht zu erstellen. In diesem Fall ist sein Nachbar in größerem Umfang auf unmittelbare Informationen angewiesen. Der im Rahmen des § 6 Abs. 3 Nr. 1 zu befriedigende Informationsbedarf hängt also auch davon ab, welche anderweitigen Informationsquellen dem Domino-Betreiber zur Verfügung stehen.
- 522 Demgemäß ist es nicht erforderlich, dass die Betreiber eine gemeinsame Sicherheitsphilosophie oder ein gemeinsames Sicherheitsmanagementsystem entwickeln. Lediglich der Austausch der „erforderlichen Informationen“ wird von der 12. BImSchV verlangt – wobei die Verordnung im Gegensatz zu den detailliert beschriebenen Informationen des § 6 Abs. 2, 12. BImSchV (leider) sehr vage bleibt. Weder

wird daher den Betreibern ein gemeinsames Notfallmanagement, die Einrichtung einer gemeinsamen Leitstelle noch gar ein darüber hinaus gehendes System der Sicherheit abverlangt. Selbst die Form und das Ausmaß an auszutauschenden Informationen wird nicht verdeutlicht: Zwar wird das Ausmaß der Gefahr die auszutauschenden Informationen bestimmen, damit das Sicherheitsmanagementsystem des jeweiligen Betreibers angemessen darauf reagieren kann; doch setzt dies wiederum überhaupt die Kenntnis des Gefahrenpotentials voraus, was gerade erst durch den Austausch von Informationen erreicht werden kann. In der Praxis wird die Behörde daher zunächst die Informationen einholen müssen, um den Betreibern konkrete Anhaltspunkte zu liefern, wie das erforderliche Maß an Informationen bestimmt werden kann, was schließlich auch in § 6 Abs. 3, 12. BImSchV zum Ausdruck kommt, wenn das Benehmen mit den Behörden verlangt wird.

- 523 Indes zeigt der Vergleich mit § 6 Abs. 2, 12. BImSchV, dass § 6 Abs. 3 Nr. 1, 12. BImSchV nicht von vornherein die Einrichtung einer gemeinsamen Stoffdatenbank oder die Abrufbarkeit entsprechender Daten zwischen den Betreibern verlangt. Gleiches gilt für Sicherheitsdatenblätter usw.. Vielmehr schreibt die 12. BImSchV nur für bestimmte Anlagen nach § 6 Abs.2, 12. BImSchV i. V. m. § 1 Abs. 3 Nr. 1b) 12. BImSchV das Bereithalten dieser Daten vor, nicht jedoch eine Informationspflicht gegenüber der Behörde, geschweige denn gegenüber Dritten. Auch die Anzeigepflichten nach § 7 12. BImSchV umfassen diese detaillierten Angaben nicht – ansonsten hätte es nahegelegen, sie in § 7 12. BImSchV mit aufzunehmen. Daraus kann aber nur der Rückschluss gezogen werden, dass diese Angaben nicht per se zu den Informationen gehören, die anderen Betreibern zur Verfügung gestellt werden müssen; vielmehr kommt es wiederum auf den Einzelfall an, ob diese Informationen „erforderlich“ sind, damit andere Betreiber angemessen reagieren können. Anders formuliert zwingt § 6 Abs. 3, 12. BImSchV nicht von vornherein zum Austausch derartiger Daten; umgekehrt ist aus § 6 Abs. 2, 12. BImSchV auch nicht abzuleiten, dass der Betreiber keinesfalls diese Informationen zur Verfügung stellen müsste. Maßgeblich ist das Maß an Information, das der Betreiber benötigt, um seinen Pflichten nach der Seveso II-Richtlinie bzw. der 12. BImSchV nachzukommen, etwa bei der Aufstellung von Alarm- und Gefahrenabwehrplänen, und um synergetische Gefahrenwirkungen erkennen zu können.
- 524 Der verbleibende Informationsbedarf ist demnach als eher gering einzuschätzen. Gegenstand der Informationspflicht können insbesondere sein:

- Gefahrenpotentiale, vor allem vorhandene Stoffe, Stoffmengen, Anlagen, Verfahren;
- Szenarien, die gegen den eigenen Betriebsbereich gerichtet sein können (z. B. Explosionen und Brände);
- Vorgesehene Schutzmaßnahmen im Gefahrfall;
- Besondere Risiken aus der Gefahrenabwehr (Löschwasseraustritt auf Nachbargrundstück);
- Gefahrenabwehrorganisation (insbesondere Ansprechpartner und Vereinbarungen mit Behörden);
- Sicherheitseinrichtungen (Löschwasserbevorratung, Schutzzonen insbesondere zum Explosionsschutz);
- Besonders schützenswerte Belange des Nachbarn.

525 Im Gegensatz zu § 11 Abs. 3 kennt § 6 Abs. 3 Nr. 1 jenseits der „Erforderlichkeit“ keine Einschränkung der Informationsverpflichtung, insbesondere keine Einschränkung aus berechtigten Geheimhaltungsinteressen. Jedoch ist hier zu bedenken, dass der Nachbar in aller Regel nicht wissen muss, welche betriebsinternen und noch dazu geheimhaltungsbedürftigen Vorgänge und Verfahren die Ursache seiner Gefährdung sind. Entscheidend sind zumeist nur die Auswirkungen auf seinen Betriebsbereich, nicht jedoch deren mittelbare Ursachen wie Verfahren, Rezepturen und ähnliche Interna. Von Seiten der Anlagenbetreiber wurden die Informationspflichten übrigens durchweg als unkritisch angesehen. Das Informationsbedürfnis der potentiell Betroffenen („Akzeptor-Betriebsbereiche“) und der potentiellen „Verursacher“ („Donator-Betriebsbereiche“) hielt sich zumindest in den abstrakten Diskussionen im Rahmen dieses Projekts die Waage. Bedenken im Hinblick auf die Preisgabe von Betriebsgeheimnissen wurden nicht geäußert.

(b) Gepoolter Informationsaustausch über Infrastrukturgesellschaften nötig?

526 Auf jeden Fall genügt aber der gepoolte Informationsaustausch über eine Infrastrukturgesellschaft den Vorgaben der 12. BImSchV, wenn dadurch tatsächlich die benachbarten Betriebe über diejenigen Informationen verfügen können, um ihr Sicherheitsmanagementsystem

dem gesamten Gefahrenpotential anzupassen. Dabei ist zu betonen, dass eine einseitige Informationsbeziehung dergestalt, dass die Betreiber nur Informationen an die Infrastrukturgesellschaft liefern, nicht als ausreichend bezeichnet werden kann; denn § 6 Abs. 3 12. BImSchV verlangt ausdrücklich die Anpassung des Sicherheitsmanagementsystems bzw. der Sicherungsvorkehrungen an das gesamte Gefahrenpotential und beschränkt sich nicht auf die gemeinsame Notfallplanung und Eingriffsrechte im Störfall. Da aber die Infrastrukturgesellschaft – wenn sie nicht Betreiberin sein will – keinen Einfluss auf das Sicherheitsmanagementsystem des Betreibers selbst hat, was soweit ersichtlich bei allen Industrieparkgestaltungen der Fall ist, muss der Betreiber von der Infrastrukturgesellschaft seinerseits soviel an Informationen über die anderen Betreiber bzw. die dort eingesetzten Stoffe und Verfahren erhalten, dass er in die Lage versetzt wird, die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen.

- 527 Andererseits ist aber die Einschaltung einer Infrastrukturgesellschaft nicht zwingend geboten, sofern der Betreiber auch mit Hilfe anderer Mittel die nötigen Informationen erlangt. So ist der Abschluss eines entsprechenden Standortvertrages mit anderen Betreibern ohne Einschaltung einer Infrastrukturgesellschaft ebenso denkbar, wie andere rechtliche Gestaltungen (Ringverträge etc.).
- 528 Dies schließt demnach im Einzelfall eine Anordnung der Behörde zugunsten eines anderen Betreibers nicht aus, doch liegt das Dilemma darin begründet, dass die Behörde aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen ihrer Anordnung nachweisen muss, dass ein solcher Informationsaustausch tatsächlich erforderlich und das mildeste Mittel ist, um eine Abstimmung der Managementsysteme etc. zu erreichen. In der Praxis wird die Behörde daher nicht umhin kommen, zunächst sämtliche Informationen von den Betreibern nach § 6 Abs. 4, 12. BImSchV selbst einzuholen und dann die nötigen Informationen zu bestimmen, bei denen ein Austausch erforderlich ist. Dabei wird nicht verkannt, dass die Frage, ob ein Sicherheitsmanagementsystem angemessen auf ein benachbartes Gefahrenpotential reagieren kann, sehr von den jeweiligen organisatorischen Rahmenbedingungen eines Betreibers abhängt und daher unternehmensspezifisch sein wird. Auch müssen die betroffenen Grundrechte des Betreibers nach Art. 12, 14 GG vor allem hinsichtlich der Preisgabe von Informationen, die gegebenenfalls Unternehmensgeheimnisse enthalten können, berücksichtigt werden. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse unterfallen als Vermögenswerte dem Schutz von Art. 14

GG.<sup>517</sup> Im Zweifelsfall wird und muss sich die Behörde hier eines Sachverständigen bedienen, der das nötige Maß an Informationsleistungen in Abhängigkeit des Gefahrenpotentials und des jeweiligen Managementsystems bestimmen kann.

(c) Rechtliche Absicherung der Auskunft- und Informationspflichten

529 Erforderlich dürfte aber die vertragliche Absicherung der Auskunftspflichten gegenüber anderen Betreibern in ihrem Verhältnis zueinander sein; rein informelle Absprachen genügen den Anforderungen des § 6 Abs. 3, 12. BImSchV nicht. Wenn schon für das Sicherheitsmanagementsystem die entsprechenden Verfahren schriftlich zu fixieren und zu dokumentieren sind, damit die Zuständigkeiten vom Betreiber festgelegt werden können, bedarf es auch hinsichtlich der externen Informationsströme der vertragsrechtlichen Absicherung, damit der Betreiber stets und kontinuierlich seine Sicherheitsvorkehrungen an das gesamte Gefahrenpotential anpassen kann. Der Betreiber muß über entsprechende Rechte und Sanktionen verfügen, um seine Informationsrechte im Notfall auch durchzusetzen.

530 Verweigert ein anderer Betreiber die Mitwirkung, ist der betroffene Betreiber auf die Mithilfe der Behörde zu einer entsprechenden Anordnung angewiesen. Schwierige Probleme, die bislang nicht erörtert wurden und hier nicht endgültig gelöst werden können, ergäben sich hinsichtlich einer denkbaren zivilrechtlichen Klage auf Auskunft und Informationserteilung, damit der Betreiber die ihm abverlangten Sicherheitsvorkehrungen treffen kann. Probleme ergeben sich bereits bei der Frage der Anspruchsgrundlage. Die zivilrechtlichen umwelthaftungsrechtlichen Auskunftsansprüche nach §§ 8, 10 UmweltHG sind nicht einschlägig, da ihr Anwendungsbereich ausdrücklich nur auf Schadensersatzansprüche nach dem UmweltHG beschränkt wurde, sie also schon für umwelthaftungsrechtliche Ansprüche nach anderen Regelungen nicht zur Verfügung stehen.<sup>518</sup> Daraus ist der gesetzgeberische Wille ersichtlich, die Ansprüche nur als Spezialregelungen mit eingeschränktem Anwendungsbereich aufzufassen, so dass

---

<sup>517</sup> So die ganz überwiegende Sichtweise in der Literatur, vgl. z. B. *Peter*, in: Salje, UmweltHG § 8 Rn. 23 m. weit. Nachw., und auch (mit Einschränkungen) das BVerfG: Deutlich für Eigentumsschutz *BVerfGE* 36, 281 (290); offengelassen allerdings in *BVerfGE* 67, 100 (142).

<sup>518</sup> Vgl. *Hager*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. III, UmweltHG § 8 Rn. 10, § 10 Rn. 5; *Landsberg/Lülling*, Umwelthaftungsrecht § 8 UmweltHG Rn. 12, § 10 UmweltHG Rn. 3; *Peter*, in: Salje, UmweltHG § 8 Rn. 10 ff., § 10 Rn. 17.

eine Ausweitung sogar über den Schadensersatzbereich hinaus ausscheidet. § 809 BGB kann zwar auch einen Anspruch zur Überprüfung der Immissionen von einem Nachbargrundstück geben,<sup>519</sup> weist also eine Nähe zum hier betroffenen Fall auf, der Anspruch geht aber nur auf Inaugenscheinnahme,<sup>520</sup> was für die Beurteilung der nötigen Sicherheitsanforderungen regelmäßig nicht ausreichen wird. Helfen kann ein Rückgriff auf § 242 BGB, den Grundsatz von Treu und Glauben, der allerdings wegen seiner Unbestimmtheit Probleme aufwerfen kann. Die Rechtsprechungsformel für einen solchen Auskunftsanspruch lautet: „In Fällen, in denen ein Recht auf Auskunft gegenüber dem Verpflichteten die Rechtsverfolgung in hohem Maße erleichtert, oft überhaupt erst möglich macht, ist nach den Grundsätzen von Treu und Glauben dem Berechtigten ein Anspruch auf Auskunft bei Rechtsverhältnissen zu gewähren, deren Wesen es mit sich bringt, dass der Berechtigte entschuldbarer Weise über Bestehen und Umfang seines Rechts im ungewissen, der Verpflichtete aber in der Lage ist, unschwer solche Auskunft zu erteilen“.<sup>521</sup> Zwar wird in der vorgenannten Rechtsprechungsformel auch vom „Bestehen“ eines Rechts gesprochen, die Rechtsprechung hat die Formel aber überwiegend so verstanden, dass das Rechtsverhältnis, dessen Verwirklichung der Auskunftsanspruch dienen soll, im Regelfall dem Grunde nach bestehen musste.<sup>522</sup> Hier ist die Lage aber insoweit anders, als der Auskunftsanspruch der Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung diene und nicht der Durchsetzung eines (privatrechtlichen) Rechts, so dass nicht mit Sicherheit prognostiziert werden kann, ob die Zivilrechtsprechung aus § 242 BGB einen derartigen Anspruch geben würde. Ohne dies hier in der nötigen Ausführlichkeit erörtern zu können, sind wir der Ansicht, dass ein Auskunftsanspruch gegen den anderen Betreiber besteht, da der Grundsatz von § 242 BGB das

---

<sup>519</sup>Vgl. im Einzelnen. *Peter*, in: Salje, UmweltHG Vor §§ 8-10 Rn. 3; MünchKommBGB/*Hüffer*, § 809 Rn. 4 f.

<sup>520</sup>Siehe RGRK/*Steffen*, § 809 Rn. 1; *Peter*, in: Salje, UmweltHG Vor §§ 8-10 Rn. 3.

<sup>521</sup>St. Rspr. seit RGZ 108, 1, 7; s. z. B. *BGHZ* 10, 385 (387); 61, 180 (184); 81, 21 (24); 95, 285 (287); zustimmend die ganz überwiegende Literatur: Siehe z. B. *Haller*, Auskunftsansprüche im Umwelthaftungsrecht, S. 8 ff.; *Lorenz*, JuS 1995 569 (572 ff.); *Lüke*, JuS 1986, 2 (5 f.); v. *Mohrenfels*, Informationspflichten S. 362 ff.; MünchKommBGB/*Keller*, § 260 Rn. 10 ff.; *Stürmer*, Die Aufklärungspflicht der Parteien des Zivilprozesses, S. 287 ff.; je m. weit Nachw.; siehe auch *Hager*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. III, UmweltHG § 8 Rn. 3 ff.

<sup>522</sup>Siehe *BGHZ* 95, 285 (293); *BGH*, BB 1990, 98; vgl. im Einzelnen *Peter*, in: Salje, UmweltHG Vor §§ 8-10 Rn. 4.

Recht insgesamt prägt,<sup>523</sup> § 242 BGB also auch zur Begründung von privatrechtlichen Hilfsansprüchen zur Erfüllung eigener öffentlich-rechtlicher Pflichten (im Rahmen von § 6 Abs. 3, 12. BImSchV) dienen kann. Eine weitere Anspruchsgrundlage könnte das nachbarliche Gemeinschaftsverhältnis sein. Das nachbarliche Gemeinschaftsverhältnis ist als Anspruchsgrundlage nach der Rechtsprechung allerdings auf absolute Ausnahmefälle beschränkt<sup>524</sup> und – soweit ersichtlich – noch nie zur Begründung eines Auskunftsanspruchs herangezogen worden. Da es selbst Ausprägung von § 242 BGB ist,<sup>525</sup> ergäben sich in Bezug auf einen Auskunftsanspruch nach dem nachbarlichen Gemeinschaftsverhältnis keine Unterschiede (einschließlich der Wagheit) gegenüber dem Auskunftsanspruch nach der o. g. Rechtsprechungsformel.

(d) Pflicht zur Kooperation

- 531 Eine über die gegenseitige Information nach Nr. 1 hinausgehende Verpflichtung der Domino-Betreiber spricht § 6 Abs. 3 Nr. 2 der Verordnung aus. Zur Kooperation sind die Betreiber (nur) verpflichtet, wenn es um die ihnen obliegende Information der Öffentlichkeit (§ 11) und die in den behördlichen Aufgabenbereich fallende Erstellung der externen Alarm- und Gefahrenabwehrpläne (hierzu § 10 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung) geht. Bezüglich der Information der Öffentlichkeit bedeutet dies nicht zwingend die Erstellung einer gemeinsamen Information (-sbroschüre) oder einer sonstigen geeigneten Form der Mitteilung, was diese oft praktizierte Möglichkeit freilich nicht ausschließt. „Kooperation“ bedeutet mehr als den Austausch von Informationen, sie bedeutet „Abstimmung“, das heißt Agieren als einzelner, aber in einem bewussten Kontext zu den anderen Betreibern mit einem gemeinsamen Ziel. Die Verordnung bleibt auch hier ihrer Linie „treu“, denn sie geht wiederum davon aus, dass jeder Betreiber seiner Verpflichtung „für sich“ nachkommt. Die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit den anderen, an der Gesamtgefahr Beteiligten beschränkt sich auf ein unumgängliches Minimum, eben auf das „Erforderliche“. Diese Feststellung gilt auch für das zweite Feld der Zusammenarbeit, die Kooperation der Betreiber bei der Ermitt-

---

<sup>523</sup>Vgl. statt vieler *BGHZ* 85, 39 (48) und Palandt/*Heinrichs*, § 242 Rn. 2 m. weit. Nachw.

<sup>524</sup>*BGH*, NJW 1991, 2826 (2827).

<sup>525</sup>Vgl. z. B. *BGH*, NJW 1991, 2826 (2827); Erman/*Hagen*, § 906 Rn. 46 ff.; Münch-KommBGB/*Säcker*, § 903 Rn. 28; Palandt/*Bassenge*, § 903 Rn. 13; je mit weit. Nachw.

lung von Angaben, die die zuständige Behörde zur Erstellung von externen Alarm- und Gefahrenabwehrplänen benötigt. Hier geht es also im Unterschied zum ersten Kooperationsfeld nicht um Zusammenarbeit bei der Erfüllung einer eigenen, sondern einer fremden Pflicht.

- 532 In beiden Fällen geht es der Verordnung erkennbar darum, unerwünschte „Nebeneffekte“ ihrer strikten Betreiber-Bezogenheit abzuwenden, die entstehen würden, wenn diese ihren Pflichten gegenüber Dritten (Öffentlichkeit und Behörden) nicht oder nur unzureichend nachkommen könnten. Der Grund hierfür liegt stets darin, dass ihr Verantwortungsbereich aufgrund ihrer Beteiligung an der Gesamtfahr weiter reicht als die ihnen zur Verfügung stehenden Informationen aus den Bereichen der anderen Beteiligten. § 6 Abs. 3 Nr. 2 lässt sich kein allgemeines Gebot einer Kooperation der Betreiber von Domino-Betriebsbereichen entnehmen. Dies bestätigt der Vergleich mit § 6 Abs. 4, wonach alle Betreiber, also nicht nur Betreiber von Domino-Betrieben, gegenüber der Behörde allgemeinen Informationspflichten unterliegen, die sich auch auf die Erstellung der externen Alarm- und Gefahrenabwehrpläne erstrecken. Die besondere Pflichtenstellung der Domino-Betreiber ist also auf die ausdrücklich angeordneten Rechtsfolgen beschränkt. Sie duldet keine erweiternde Auslegung und noch viel weniger eine Übertragung auf Betreiber, die nicht die Voraussetzungen des § 15 erfüllen.

#### *2.1.1.2 Benachbarte Anlagen unterhalb der Mengenschwellen*

- 533 Da §§ 15, 6 Abs. 3, 12. BImSchV von Betriebsbereichen ausgehen, können Anlagen, die wegen Unterschreitens der Mengenschwellen nicht einem Betriebsbereich angehören, trotz ihrer Nachbarschaft zu anderen Anlagen (oder Betriebsbereichen), in denen sich ebenfalls gefährliche Stoffe befinden, nicht von den Vorschriften über Domino-Betriebe erfasst werden.
- 534 Von dem allgemeinen Problem abgesehen, dass die 12. BImSchV keine allgemeine Ermächtigungsgrundlage für Anordnungen hinsichtlich von betriebsbereichsbezogenen Pflichten vorsieht und das BImSchG sich hinsichtlich seiner Anordnungs Kompetenzen nur auf Anlagen bezieht, ist schon fraglich, ob § 6 Abs. 3 bzw. § 15 12. BImSchV nicht eine abschließende Regelung enthalten. Demnach könnte eine Behörde im Einzelfall für Anlagen, die nicht die Mengenschwellen nach Anhang I Spalte 4 der 12. BImSchV erreichen, nicht Pflichten zum gegenseitigen Informationsaustausch anordnen. Zwar zwingt die Seveso II-Richtlinie nicht dazu, den Mengenschwellen des Anhangs I eine Sperrwirkung dergestalt beizumessen, dass im Einzel-

fall nicht auch für Betriebe oder Anlagen, die diese Mengenschwellen nicht erreichen, die Pflichten der Seveso II-Richtlinie gelten könnten; denn Art. 130t EGV erlaubt nationale Verschärfungen gegenüber der Richtlinie. Für die Auslegung des § 6 Abs. 3 12. BImSchV als abschließende Regelung spricht jedoch vor allem, dass § 1 Abs. 3 12. BImSchV ausdrücklich bestimmte Pflichten für genehmigungsbedürftige Anlagen im Zusammenhang mit §§ 17 f. 12. BImSchV normiert, selbst diese aber nicht Pflichten des gegenseitigen Informationsaustauschs erfassen. Schon für das alte Recht galt, dass eine pauschale Übernahme aller Pflichten für Anlagen mit besonderem Gefahrenpotential nach § 1 Abs. 3 12. BImSchV a. F. ausgeschlossen war.<sup>526</sup>

- 535 Daraus folgt insgesamt, dass die Behörde für benachbarte Anlagen, die nicht die Mengenschwellen nach § 1 Abs. 1 12. BImSchV erreichen, keine Anordnungen zum gegenseitigen Informationsaustausch treffen kann.

### **2.1.2. Exkurs: Zivil- und strafrechtliche Pflichten zur Information und Kooperation benachbarter Betreiber**

- 536 Wesentlich weiter als die untersuchten öffentlich-rechtlichen Pflichten zur Kooperation zwischen benachbarten „Domino-Betrieben“ können dagegen zivil- und strafrechtliche Pflichten der Betreiber gehen:
- 537 Die zivil- und strafrechtlichen Anforderungen können im Wesentlichen an den für das Zusammenwirken zweier Gefahrenquellen entwickelten Kriterien angelehnt werden, wie sie die Judikatur herausgearbeitet hat. So bestehen z. B. beim Zusammenwirken von Produkten als Gefahrenquellen Warn- und Instruktionspflichten als Folgepflichten der Produktbeobachtungspflicht<sup>527</sup> auch bezüglich der negativen Wirkungen des fremden Produkts bei der Kombination mit dem eigenen.<sup>528</sup>

---

<sup>526</sup> Vgl. *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. II, § 1 12.BImSchV Rn. 7; *Hansmann*, NVwZ 1991, 1138 (1139), der dasselbe Ergebnis auch aus § 17 BImSchG iVm § 3 12.BImSchV für ableitbar hält.

<sup>527</sup> Vgl. z. B. *BGHZ* 99, 167 (171) – Lenkerverkleidung (= Honda).

<sup>528</sup> *BGH*, NJW 1987, 1009 (1010 f.) = *BGHZ* 99, 167 (in dieser Entscheidung spricht der BGH auch die Verpflichtung zur Empfehlung bestimmter Zubehörteile/Kombinationsprodukte an); *OLG Saarbrücken*, NJW-RR 1993, 990 (992) – Pistolenholster; *BGH*, VersR 1992, 96 (97) = *BGHZ* 116, 60 – Kindertee I; *BGH*, VersR 1994, 439 (440) = NJW 1994, 932 – Kindertee II; *BGH*, NJW 1995, 1286, 1289 = VersR 1995, 589 – Kindertee III. Diese Rspr. wird fortgeführt, siehe z. B. *BGH*, VersR 1999, 888 (889).

- 538 Allerdings hat sich die Rechtsprechung bemüht, die Pflichten zweier Zusammenwirkender geschieden zu halten.<sup>529</sup> Damit einhergehend, hat die Rechtsprechung auch die Beteiligtenhaftung nach § 830 Abs. 1 S. 2 BGB bei dem Zusammenwirken mehrerer Gefahrenquellen nur recht eingeschränkt herangezogen<sup>530</sup> und das Problem des Zusammenwirkens eher über eine Pro-Rata-Haftung unter Schätzung des jeweiligen Verursachungsanteils (bei einem Gesamtschaden) zu lösen gesucht,<sup>531</sup> obgleich die Rechtsprechung des RG<sup>532</sup> und die Gesetzgebungsgeschichte eine andere Interpretation nahe legen.<sup>533</sup>
- 539 Dogmatische Grundlage bleibt nach der Rechtsprechung also die Verkehrssicherungs- bzw. Garantenpflicht aufgrund Beherrschung (nur) der eigenen Gefahrenquelle, die dem Garanten Pflichten der Sicherung im Rahmen des Zumutbaren auferlegt. Zwar resultiert die Gefahr bei den Domino-Effekten bzw. benachbarten Betrieben nicht wie bei der Produkthaftung aus der Inverkehrgabe eines Produktes oder der alleinverantwortlichen Eröffnung einer Gefahrenquelle; vielmehr setzt sie sich aus gleichberechtigten Ursachen zweier Betreiber zusammen, die auch nicht miteinander in selbst ausgesuchtem Kontakt stehen, wie dies etwa bei Zulieferer und Produzent der Fall ist. Die Gefahren, die der Betreiber zu beherrschen hat, entspringen vielmehr dem möglichen Zusammenwirken von gefährlichen Stoffen in den benachbarten Anlagen. Doch ändert dies nichts daran, dass der Betreiber sich dann nicht auf die Sicherung der eigenen Gefahrenquelle beschränken darf, sondern auch im Rahmen des Zumutbaren verpflichtet ist, die Dritten drohenden Gefahren abzuwehren und entsprechende Sicherungsmaßnahmen zu ergreifen. So hat die Rechtsprechung seit jeher selbst das missbräuchliche Verhalten Dritter als haftungsbegründend für den Beherrscher einer Gefahrenquelle angesehen, wenn dieser nicht die nötigen Sicherheitsvorkehrungen gegen den Missbrauch ergriffen hat. Der Pflichtige kann in diesem Rahmen nicht stets von einem bestimmungsgemäßen Gebrauch einer Sache

---

<sup>529</sup> Siehe die Beschreibung bei *Peter*, Kombinationsprodukthaftung für Umweltpersonenschäden, 1997, S. 148 ff.

<sup>530</sup> *Peter*, Kombinationsprodukthaftung für Umweltpersonenschäden, 1997, S. 156 ff.

<sup>531</sup> *BGHZ* 66, 70 (76 f.) – Muschelkalksandstein; *BGHZ* 85, 375 (383) – Vibrationsbär; *BGHZ* 101, 106 (113) – Moorboden; aus der Lit. vgl. z. B. *Benicke*, *Jura* 1996, 127 (134); *Larenz/Canaris*, *Schuldrecht* Bd. II BT 2. Hbd., 13. A., § 82 Abs. 2 Nr. 2. d) und e) sowie 3.; *Gottwald*, in: *FS Lange* 1992, S. 447, 466; jeweils m. weit. Nachw.

<sup>532</sup> *RGZ* 58, 357 (360 f.) – Knallerbsen.

<sup>533</sup> Vgl. *Peter*, *Kombinationsprodukthaftung für Umweltpersonenschäden*, 1997, S. 161 ff. m. weit. Nachw.

oder Gefahrenquelle ausgehen, sondern muss seine Vorkehrungen auch nach der Gefahr nicht ganz fernliegender bestimmungswidriger Benutzung ausrichten.<sup>534</sup> Selbst bei missbräuchlichem Verhalten Dritter muss etwa der Grundstückseigentümer Vorkehrungen treffen, Lichtroste gegen Abheben zu sichern, um andere vor Verletzungen zu schützen.<sup>535</sup> Bei einer Großveranstaltung müssen Sicherungen gegen Übergriffe der Zuschauer auf Nachbargrundstücke getroffen werden.<sup>536</sup> Die durch mutwillige Aktionen auf eine Fahrbahn geratenen Hindernisse sind vom Sicherungspflichtigen zu entfernen.<sup>537</sup> Auch müssen Kraftfahrzeuge gegen Benutzung durch Unbefugte gesichert werden.<sup>538</sup>

- 540 All dies lässt sich auf das Zusammenwirken zweier Gefahrenquellen übertragen, so dass der Sicherungspflichtige auch Vorkehrungen im Hinblick auf synergetische Gefahren treffen muss. Allerdings ist damit nicht präjudiziert, wie er die Gefahrenquelle sichern muss, insbesondere ob ihn Informations- und Kooperationspflichten mit anderen Betreibern treffen. Wie für das öffentliche Recht bereits dargelegt, ist für die Einschätzung des Bedrohungspotentials die Kenntnis der möglicherweise drohenden Gefahren von dritter Seite aus essentiell, um die eigenen Sicherheitsvorkehrungen festlegen zu können. Schon dann, wenn nach allgemeiner Lebenserfahrung und spezifischen Branchenkenntnissen der Betreiber einer chemischen Anlage damit rechnen muss, dass in einem eng benachbarten Betrieb Stoffe vorhanden sind, die im Zusammenwirken mit einem Störfall im eigenen Betrieb die an sich bereits eintretenden Schadensfolgen in ihrem Ausmaß noch vergrößern würden, ist er gehalten, sich im Rahmen des Zumutbaren um Informationen über das Gefahrenpotential der benachbarten Betriebe zu bemühen.
- 541 Gleiches gilt für die eigentliche Gefahrenabwehr und Notfallpläne, wenn ein Störfall dennoch eintritt. Wenn der Betreiber Anhaltspunkte dafür hat, dass der Schutz Dritter bei einem Unfall in seiner Anlage

---

<sup>534</sup> *BGH*, NJW 1999, 2815; *BGHZ*, 104, 323 (328) = NJW 1988, 2611; *BGH*, NJW 1978, 1629. Allgemein zur Grenzziehung zwischen Fremd- und Selbstgefährdung *Hasselblatt*, Die Grenzziehung zwischen verantwortlicher Fremd- und eigenverantwortlicher Selbstgefährdung im Deliktsrecht, 1997, der insoweit im Grundsatz strafrechtliche Wertungen ins Zivilrecht übertragen will.

<sup>535</sup> *BGH*, NJW 1990, 1236 (1237); anders *OLG Frankfurt*, VersR 1998, 250 (Ls.) für einen Schacht im Schotterstreifen.

<sup>536</sup> *BGH*, NJW 1980, 223.

<sup>537</sup> *BGHZ* 37, 165 (170) = NJW 1962, 1565.

<sup>538</sup> *BGH*, NJW 1971, 459 (460).

nicht allein von seinen eigenen Anstrengungen abhängt, etwa hinsichtlich der erforderlichen Infrastruktur zur Brandbekämpfung, muss er gemeinsam mit benachbarten Betreibern die bestmögliche Gefahrenabwehr koordinieren. Andernfalls könnte ihn der Vorwurf eines Übernahmeverschuldens treffen, indem er die Gefahrenquelle nicht hätte eröffnen dürfen.

### *2.1.3. Anordnungsmöglichkeiten*

- 542 Bei Domino-Betrieben muss die Behörde zunächst deren Eigenschaft als Domino-Betrieb nach § 15 12. BImSchV feststellen. Erst dann werden die Anordnungskompetenzen nach § 6 Abs. 3 12. BImSchV eröffnet.
- 543 Ein weiteres Problem liegt im Wortlaut des § 6 Abs. 3 12. BImSchV begründet: Bisher wurde stillschweigend davon ausgegangen, dass die Behörde im Einzelfall die Kompetenz gegenüber dem Betreiber besitzt, einen Informationsaustausch anzuordnen. Jedoch spricht § 6 Abs. 3 12. BImSchV nur davon, dass der Informationsaustausch „im Benehmen mit der Behörde“ stattzufinden hat. Ein „Benehmen“ ist aber etwas anderes als ein Zustimmungs- oder Genehmigungsvorbehalt oder ein „Einvernehmen“ mit der Behörde. Der Eindruck, dass § 6 Abs. 3 12. BImSchV zwar Pflichten der Betreiber normiert, aber keine Grundlage für diesbezügliche Anordnungen bietet, wird offenbar durch den systematischen Vergleich mit § 6 Abs. 4 12. BImSchV verstärkt, der der Behörde ausdrücklich die Befugnis einräumt, vom Betreiber alle notwendigen Informationen zu verlangen. Gegen eine solche Auslegung spricht allerdings, dass die Norm, die die Pflichten eines Betreibers festlegt, keineswegs selbst bereits die nötige Ermächtigungsgrundlage für Anordnungen enthalten muss; vielmehr kann sich diese aus dem Zusammenspiel allgemeiner Ermächtigungsnormen, wie etwa § 17 BImSchG für nachträgliche Anordnungen, und materiellen Pflichten, wie § 5 Abs. 1 BImSchG, ergeben. Das Fehlen einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage im Sinne eines „die Behörde kann anordnen“ führt daher nicht dazu, dass die Behörde die Pflichten des § 6 Abs. 3 12. BImSchV nicht durchsetzen könnte. Dieses Ergebnis wird schließlich durch eine europarechtskonforme Auslegung bestätigt: Denn Art. 8 der Seveso II-Richtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten, dass ein Informationsaustausch zwischen den Domino-Betrieben sichergestellt wird. Allein durch die Festlegung von materiellen Pflichten ohne Durchsetzungs- und Sanktionsmög-

- lichkeit<sup>539</sup> wäre aber die effektive Umsetzung der Richtlinie im Sinne der „effet utile“-Rechtsprechung des EuGH gefährdet.
- 544 Wie ausgeführt ist mit den Kooperationspflichten keine Pflicht zur Einrichtung eines gemeinsamen Sicherheitsmanagementsystems oder einer Informationsaustauschzentrale verknüpft. Eine entsprechende Anordnung der Behörde dürfte sich in der Regel als unverhältnismäßig erweisen, da sie nicht das mildeste Mittel darstellt. Erst recht kann die Behörde nicht anordnen, dass der Betreiber einen Vertrag mit einer Infrastrukturgesellschaft schließt, wenn die Möglichkeit besteht, dass der Betreiber sich auf anderem Wege mit den nötigen Informationen versorgt. Eine Art „Anschluss- und Benutzungszwang“ an eine Infrastrukturgesellschaft lässt sich weder der Seveso II-Richtlinie noch der 12. BImSchV entnehmen. Sie ist allenfalls in einem extremen Ausnahmefall denkbar, wenn keine andere Möglichkeit zur Gefahrenabwehr und Koordination von Notfallmaßnahmen verbleibt. Die Nachweislast, dass dem Betreiber anderweitige Möglichkeiten nicht offen stehen und er zwingend auf die Kooperation mit einer Infrastrukturgesellschaft angewiesen ist, liegt wegen des Amtsermittlungsgrundsatzes und des Eingriffscharakters der Anordnung auf Seiten der Behörde. Einen Anhaltspunkt für das Ausmaß an erforderlichen Informationen kann – mit aller Vorsicht – den von § 6 Abs. 2 12. BImSchV für bestimmte Anlagen vorgeschriebenen Angaben über Stoffe etc. entnommen werden.
- 545 Damit dürfte der Behörde in der Regel nur ein sog. Ziel-Verwaltungsakt übrig bleiben, indem die Behörde im Verwaltungsakt das zu erreichende Ziel für den Betreiber vorgibt. Allein ist damit das Dilemma der Behörde auch nicht gelöst, da sie nicht das Ziel „erforderliche Informationen“ in die Anordnung aufnehmen kann; denn in diesem Fall muss sie sich den Vorwurf gefallen lassen, dass der Verwaltungsakt so abstrakt bleibt, dass er nicht vollziehbar ist und dem Adressaten nicht zu erkennen gibt, was die Behörde konkret von ihm verlangt. Es ist jedoch einer der aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Grundsätze des Verwaltungsrechts, dass dem Adressaten einer Verfügung hinreichend deutlich sein muss, was er zu tun oder zu unterlassen hat.
- 546 In der Praxis dürfte die Behörde daher nicht umhin kommen, mit Hilfe von Sachverständigen das nötige Ausmaß an Informationen in

---

<sup>539</sup> Zumal es im Gegensatz zu § 6 Abs. 2 12. BImSchV an der Sanktionierung durch Bußgeld gem. § 19 12. BImSchV fehlt.

Abhängigkeit des Gefahrenpotentials und des jeweiligen Sicherheitsmanagementsystems der Betreiber zu bestimmen.

Formulierungsvorschlag (zu § 6 Abs. 3):

„Informations- und Kooperationspflichten der Betreiber untereinander nach § 6 Abs. 3 entstehen mit der nach § 15 getroffenen Feststellung (als feststellenden und belastenden Verwaltungsakt), ohne dass es einer ausdrücklichen Anordnung bedürfte.

Die Informationen nach Nr. 1 sind „erforderlich“, wenn der Nachbar sie benötigt, um sein Sicherheitskonzept bzw. sein Sicherheitsmanagementsystem (vgl. § 8), seinen internen Alarm- und Gefahrenabwehrplan (vgl. § 10) sowie seinen Sicherheitsbericht (vgl. § 9) so abzustimmen, wie es auf Grund der Gesamtgefahr geboten ist. Die Erforderlichkeit der Information bestimmt sich zunächst nach Ausmaß und Art der gegebenen Gesamtgefahr. Erforderlich ist die Weitergabe einer Information auch nur dann, wenn sie bei dem anderen nicht bereits vorliegt oder auf anderem Weg ohne Weiteres erhältlich ist.

Informationen nach Nr. 1 können insbesondere sein:

- Gefahrenpotentiale, vor allem vorhandene Stoffe, Stoffmengen, Anlagen, Verfahren, Szenarien, die gegen den eigenen Betriebsbereich gerichtet sein können (z. B. Explosionen und Brände);
- Vorgesehene Schutzmaßnahmen im Gefahrfall;
- Besondere Risiken aus der Gefahrenabwehr (Löschwasseraustritt auf Nachbargrundstück);
- Gefahrenabwehrorganisation (insbesondere Ansprechpartner und Vereinbarungen mit Behörden);
- Sicherheitseinrichtungen (Löschwasserbevorratung, Schutzzonen insbesondere zum Explosionsschutz);
- Besonders schützenswerte Belange des Nachbarn.

Welche Informationen konkret erforderlich sind, hängt von den Gegebenheiten des Einzelfalls ab. Um dies beurteilen zu können, hat die Behörde in der Regel zunächst Informationen von den Betreibern nach § 6 Abs. 4 einzuholen.

Kommt der Betreiber seinen aus Nr. 1 oder Nr.2 folgenden Pflichten nicht oder nur unzureichend nach, so kommt eine Anordnung auf Grundlage des § 17 BImSchG in Betracht. Die Anordnung ergeht als

Ziel-Verwaltungsakt, der das zu erreichende Ziel so hinreichend bestimmt, dass für den Betreiber erkennbar wird, welche „Informationen“ bzw. Informationen zu welchem konkreten Zweck erforderlich sind. Der Betreiber hat die Wahl unter mehreren zur Erreichung des Ziels geeigneten Mitteln.

Informationsaustausch nach Nr. 1 und Kooperation nach Nr. 2 können auch dadurch erfolgen, dass die Pflichtigen die erforderlichen Informationen einem gemeinsam bestimmten Dritten übermitteln, der diese Informationen weiterleitet, wenn dadurch die benachbarten Betriebe nach Nr. 1 bzw. die Behörde nach Nr. 2 über die für sie relevanten Informationen verfügen können. Erforderlich in diesem Fall ist eine rechtlich verbindliche Absicherung der Auskunftspflichten gegenüber den anderen beteiligten Betreibern; rein informelle Absprachen genügen den Anforderungen des § 6 Abs. 3 12. BImSchV nicht. Die zur Erfüllung der Informationspflicht begründete Auskunftspflicht gegenüber einem Dritten lässt die aus Nr. 1 folgende Pflichtenstellung des Betreibers unberührt. Sie begründet auch keine entsprechende Verpflichtung des Dritten.

## **2.2. Die „versteckte Hauptpflicht“ des Betreibers eines Domino-Bereiches**

- 547 Auf den ersten Blick fallen die öffentlich-rechtlichen Informations- und Kooperationspflichten der Domino-Betreiber sehr bescheiden, weil restriktiv aus. Sie sind auf bestimmte Zwecke gerichtet und damit begrenzt. Daher verwundert, dass sich der Adressat dieser begrenzten Pflichten nicht unmittelbar aus der Verordnung ergibt, sondern erst durch Verwaltungsakt festzustellen ist, ein Verfahren, das eine besondere Erwartung an die Rechtsfolge einer solchen Feststellung weckt. Dies gilt umso mehr, als die in § 15 verwendeten Kriterien vermuten lassen, dass die Voraussetzungen für einen solchen Verwaltungsakt im Einzelfall eine sehr komplexe Prüfung erfordern. Das Gebot des Informationsaustauschs und die Zusammenarbeit bei der Information der Öffentlichkeit und mit der für die Notfallplanung zuständigen Behörden als Rechtsfolge scheinen dafür eine recht „mager“ und – wie gezeigt – nicht einmal einfach durchzusetzende Rechtsfolge.
- 548 Aber es erstaunt nicht nur das scheinbar „unökonomische“ Verhältnis von Aufwand (Tatbestandsvoraussetzung) und Nutzen (Rechtsfolge). Vor allem unter dem Gesichtspunkt der (bereichs-)übergreifenden Gefahrenbewältigung, welche der um eine Gesamtsicht der Risikos bemühten Richtlinie doch am Herzen liegen müsste, bleibt ein Unbe-

hagen. Dieses Unbehagen resultiert aus der als Diskrepanz empfundenen Tatsache einer (nach § 15) positiv festzustellenden und also feststehenden bereichsübergreifenden Gesamtgefahr einerseits und dem für den Chemiepark typischen „Entschwinden“ des ehemaligen Werksbetreibers als dem Gesamtverantwortlichen andererseits. Angesichts dieser Diskrepanz fragt man sich, ob die entstandene Lücke tatsächlich schon dadurch geschlossen werden kann, dass die an der Gesamtgefahr beteiligten Betreiber einander in dem geschilderten Umfang informieren und bei der Information der für die Gefahrenabwehrplanung zuständigen Behörde kooperieren. Die Verordnung versteht den nach Nr. 1 gebotenen Informationsaustausch als Mittel zu einem Zweck, den sie selbst unmittelbar im Sinne einer Pflicht zumindest nicht ausdrücklich vorgibt: Die Domino-Betreiber müssen einander so informieren, damit sie „der Art und dem Ausmaß der Gesamtgefahr eines Störfalls Rechnung tragen können“. Entsprechendes gilt für die Kooperationspflicht des Abs. 3 Nr. 2, die sich ohne Weiteres sinngemäß ergänzen ließe. Aus der ersten Alternative ergibt sich, dass die Domino-Betreiber bei der Erfüllung ihrer Informationspflichten die Gesamtgefahr angemessen berücksichtigen. Und auch die zuständige Behörde hat der Gesamtgefahr im Rahmen ihrer Planung Rechnung zu tragen. Doch die weitaus größere Bedeutung kommt natürlich den sich aus der Berücksichtigung der Gesamtgefahr ergebenden Anforderungen an den Betreiber zu. Seine Informationspflicht nach Nr. 1 des § 6 Abs. 3 dient dazu, eine andere Pflicht zu erfüllen, die es verdient die eigentliche, die „Hauptpflicht“ des Domino-Betreibers genannt zu werden. Diese besteht darin, Sicherheitskonzept, Sicherheitsmanagementsystem, Sicherheitsbericht und die Alarm- und Gefahrenabwehrpläne so zu gestalten, dass sie der Gesamtgefahr entsprechen. Dies ist die „eigentliche“, weil für die Gefahrbeherrschung unmittelbar relevante Verpflichtung des Domino-Betreibers.

### **2.2.1. Pflicht zur Berücksichtigung der Gesamtgefahr**

- 549 Es stellt sich zunächst die Frage, ob das Gebot einer Berücksichtigung der Gesamtgefahr erst durch § 6 Abs. 3 Nr. 1 begründet und damit zugleich auf die dort genannten Zwecke beschränkt wird, oder ob es sich aus einem anderen Zusammenhang ergibt. Dann wäre eine Berücksichtigung der Gesamtgefahr auch bei der Bewältigung anderer störfallrechtlicher Pflichten als der in § 6 Abs. 3 Nr. 1 genannten zu beachten. Zweifel an einer originär aus § 6 Abs. 3 Nr. 1 abzuleitenden Hauptpflicht ergeben sich aber bereits aufgrund des Wortlauts der Vorschrift. Die gegenseitige Information soll es ermöglichen, der Ge-

samtgefahr Rechnung zu tragen. Eine entsprechende Pflicht wird also vorausgesetzt und nicht erst an dieser Stelle begründet. Hierfür spricht auch ein Rückblick auf die frühere Fassung der Verordnung. Schon zu Zeiten einer anlagenbezogenen Betrachtung unter dem Regime der Störfallverordnung 1991 waren die enge Nachbarschaft von Störfallbetrieben desselben, aber auch unterschiedlicher Betreiber und ergo auch deren wechselseitige Beeinflussung mit der Folge einer gesteigerten Gesamtgefahr zu berücksichtigen.<sup>540</sup> Das Problem der anlagenübergreifenden Gefahr eines Zusammenwirkens ist also weder neu, noch wurde es bislang nicht gesehen. Die Entstehung von Chemieparks bedeutet allein, dass es sich nun vermehrt um Betriebe unterschiedlicher Betreiber handelt. Bereits dies schärft den Blick für mögliche Domino-Effekte. Es kommt hinzu, dass die Störfallverordnung 2000 dem Problem des Zusammenwirkens mehr Aufmerksamkeit widmet als ihre Vorgängerin. Neu ist also nicht die Hauptpflicht der Domino-Betreiber, die Gesamtgefahr angemessen zu berücksichtigen, sondern ihre Hilfspflicht, einander hierzu qua Informationsaustausch (besser) zu befähigen.

- 550 Bei der in § 6 Abs. 3 Nr. 1 angesprochenen Zweckbestimmung handelt es sich nur um eine ausdrückliche, wenn auch eher beiläufig formulierte Klarstellung einer bereits nach der Störfallverordnung 1991 bestehenden Pflicht, den Domino-Effekt im Rahmen der Störfallvorsorge zu berücksichtigen. Sie ist zu verstehen als eine besondere Ausprägung der sich bereits aus § 3 und §§ 4-5 ergebenden Pflichten der Verordnung, die die Seveso II-Richtlinie und folglich auch die Störfallverordnung 2000 weitgehend unverändert gelassen haben.
- 551 Die grundlegende Vorschrift des § 3 unterscheidet zwischen der Pflicht zur Störfallverhinderung (Abs. 1 und 2) und der Pflicht zur Begrenzung von Störfallauswirkungen (Abs. 3). Jene wird weiter durch § 4, diese durch § 5 konkretisiert. Eine durch benachbarte Betriebsbereiche drohende Gefahr im Sinne des § 15 lässt sich nicht auf Anhub einer der in § 3 Abs. 2 genannten Kategorien der betrieblichen, umgebungsbedingten und eingriffsbedingten Gefahren zuordnen. Die beispielhafte Aufzählung für die „umgebungsbedingten Ge-

---

<sup>540</sup>Vgl. die Möglichkeit einer Zusammenrechnung von Stoffen mehrerer Anlagen desselben Betreibers (§ 1 Abs. 4) und § 4 Nr. 2. b) (Einwirkungen durch Brände und Explosionen von außen); deutlicher wird die anlagenübergreifende Betrachtung ansonsten erst in den Verwaltungsvorschriften (vgl. z. B. in der 2. StörfallVwV: 3.2.4.2 „Umgebungsbedingte Gefahrenquellen“ berücksichtigen und den Anhang 1.2.2; in der 3. StörfallVwV: 2.3 „Dominoeffekt“ sowie die Präambel zu Anhang 6 Alarm- und Gefahrenabwehrplan des Werkes“.

fahrenquellen“ scheint darauf hinzudeuten, dass hier zumindest in erster Linie an Natureinflüsse gedacht ist. Sieht man einmal von den genannten Beispielen ab, so wird allerdings nicht plausibel, warum ausschließlich naturbedingte Risiken in die Betrachtung einbezogen werden sollen, hingegen Zivilisationsrisiken außer Betracht bleiben sollen. Diese sind daher auch nach allgemeiner Ansicht zu berücksichtigen<sup>541</sup>. Die ausschließlich umgebungsbedingte Natureinflüsse berücksichtigende Aufzählung hat auch die 2. StörfallVwV nicht davon abgehalten, unter dem Begriff der „umgebungsbedingten Gefahrenquelle“ auch und sogar zuvorderst „benachbarte Anlagen“ zu subsumieren.<sup>542</sup>

- 552 Dies bestätigt sich, wenn man die Anforderungen des § 4 in die Betrachtung einbezieht. Aus § 4 Nr. 1 c) folgt, dass jedenfalls bei der Verhinderung von Störfällen alle (also nicht nur die naturbedingten) Einflüsse von außen zu berücksichtigen sind, allerdings nur, soweit es um die Bedrohung durch Brände und Explosionen in anderen Betriebsbereichen geht. Damit allein wird ein solcherweise bedrohter Bereich nicht zum Domino-Bereich, denn dazu bedarf es nicht nur einer Einwirkung von außen, sondern einer darüber hinaus gehenden Folge, wie sie in § 15 genannt ist.
- 553 Aber in aller Regel wird die Einwirkung auf einen Störfallbetrieb solche weiteren Folgen auslösen. Bei der Verhinderung von Störfällen ist also die mögliche Gefährdung durch andere Betriebsbereiche zu berücksichtigen. Das war im Übrigen auch bereits nach früherem Recht so, ohne dass dieses zwischen eigenen und fremden Anlagen unterscheiden musste (vgl. § 4 Nr.2. b) der Störfallverordnung 1991 gegenüber § 4 b) und c) der Störfallverordnung 2000). Die Notwendigkeit dieser Differenzierung bringt erst die Zusammenfassung mehrerer Anlagen desselben Betreibers zu einem Betriebsbereich mit sich.
- 554 Weniger klar ist das Bild bei den Anforderungen zur Begrenzung von Störfallauswirkungen, die § 5 spezifiziert. Denn dort werden externe Gefahren jedenfalls nicht explizit angesprochen. Das ist auch nicht unbedingt erforderlich, weil die Begrenzungspflicht nicht einmal den Restriktionen des § 3 Abs. 2 unterliegt, sondern schlechterdings alle

---

<sup>541</sup>In diesem Sinne *OVG Lüneburg* vom 6.4.1984 – 7 OVG B 16/83 – DVBl. 1984, 890 ff; *Roßnagel*, in: GK, § 5 BImSchG, Rn. 265; *Wietfeld/Czajka*, in: Feldhaus, 12. BImSchV, § 3 Anm. 19.

<sup>542</sup>Vgl. auch *Müggenborg*, der zu Recht darauf hinweist, dass die grundsätzlich allein betreiberspezifische Stoffmengenbetrachtung durch die Berücksichtigung umgebungsbedingter Gefahren (§ 3 Abs. 2 Nr. 2) und des Domino-Effekts teilweise kompensiert werde.

denkbaren Störfälle unabhängig von der Verursachung zu berücksichtigen sind.<sup>543</sup>

- 555 Im Ergebnis lässt sich damit festhalten, dass das Gebot der Berücksichtigung einer bereichsübergreifenden Gesamtgefahr – bezogen auf die in § 6 Abs. 3 Nr. 1 genannten Pflichten – aus § 3 Abs. 2 und §§ 4 und 5 gefolgert werden kann und also auch schon aus der Störfallverordnung 1991. Die ausdrückliche Feststellung einer Gesamtgefahr nach Maßgabe des § 15 begründet also in erster Linie die in § 6 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 genannten Hilfspflichten der Domino-Betreiber. Diese Hilfspflichten dienen dazu, eine Hauptpflicht zu erfüllen, die zumindest in ihren wesentlichen Grundzügen den allgemeinen Anforderungen entnommen werden kann. Sie wird aber hinsichtlich ihres Bezugsgegenstandes in § 6 Abs. 3 präzisiert. Dabei liegt der Schwerpunkt, dem Ansatz von Richtlinie und Verordnung entsprechend, bei den konzeptionell-organisatorischen Maßnahmen, die mit dieser Deutlichkeit von den §§ 3-5 nicht genannt wurden.
- 556 Nicht unberücksichtigt bleiben darf in diesem Zusammenhang, dass mit bestandskräftiger Feststellung nach § 15 die Beteiligung des Betreibers an einer Gesamtgefahr vorausgesetzt werden kann. Es geht dann nur noch um die Risiko-Adäquanz der von ihm getroffenen Maßnahmen. Für den „festgestellten“ Betreiber eines Domino-Betriebsbereiches mag die Überlegung müßig sein, ob die in § 6 Abs. 3 Nr. 1 angesprochene Hauptpflicht durch diese Feststellung ausgelöst oder nur klargestellt wird. Aber schon bevor dies geschehen ist bzw. unabhängig davon, ob sein Status als Domino-Betreiber festgestellt wird, trifft ihn die Verpflichtung zur Berücksichtigung einer bestehenden Gesamtgefahr aus §§ 3, 4 und 5 der 12. BImSchV.
- 557 Für den weiteren Gang der Untersuchung bedeutet dies auch, dass die in § 6 Abs. 3 Nr. 1 versteckte Hauptpflicht der Domino-Betreiber in ihrem Kern auch andere Betreiber von Betriebsbereichen betrifft, deren Status nach § 15 (noch) nicht festgestellt worden ist. Wenn gleichwohl weiterhin die Domino-Betreiber als solche angesprochen werden, so deshalb, weil sie primär die Adressaten der in § 6 Abs. 3 Nr. 1 angesprochenen Hauptpflicht sind.

---

<sup>543</sup> *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II 12. BImSchV Rn. 1; *Wietfeld/Czajka*, in: Feldhaus, § 5 12. BImSchV Anm. 6, die ferner (a. a. O. Anm. 12) auf die amtliche Begründung zu § 5 Abs. 1 Nr. 1 der Störfallverordnung 1991 verweisen, die ausdrücklich von einer Maßnahme „zur Vermeidung des Dominoeffekts“ spricht.

- 558 Prinzipiell gilt für alle Betriebsbereiche, dass benachbarte Betriebsbereiche zu berücksichtigen sind. Auch die alte Störfallverordnung sah dies schon vor (vgl. z. B. 3.2.4.2 der 2. StörfallVwV). Diese Pflicht umfasst einen „aktiven“ Aspekt, nämlich die Verhinderung bzw. Begrenzung „eigener“ Störfälle mit möglichen Auswirkungen auf andere Betriebsbereiche, als auch einen „passiven“ Aspekt im Sinne einer Berücksichtigung von außen einwirkender Gefahren (vgl. § 4 Nr. 1 c) der Verordnung.
- 559 Die Festlegung der Betreiber nach § 15 begründet also allein deren Hilfspflichten nach § 6 Abs. 3. Wie soeben gezeigt, wurzelt die dahinterstehende Hauptpflicht, der Gesamtgefahr Rechnung zu tragen, in den allgemeinen Vorschriften, den §§ 3, 4 und 5. Sie ist also ihrem Gegenstand nach nicht beschränkt auf die in Nr. 1 ausdrücklich genannten Pflichten. Die Hauptpflicht, der Gesamtgefahr Rechnung zu tragen, hat also nur in § 6 Abs. 3 Nr. 1 eine limitierende Wirkung insofern, als sich die Erforderlichkeit des vorgeschriebenen Informationsaustauschs auf bestimmte, ausdrückliche Kernpflichten zu beschränken hat. Zu anderen als den genannten Zwecken muss kein Informationsaustausch erfolgen. Im Übrigen hat der Betreiber auch in anderen Zusammenhängen der Gesamtgefahr Rechnung zu tragen, beispielsweise bei der Erfüllung seiner „sonstigen Pflichten“ im Sinne des § 12, die in § 6 Abs. 3 Nr. 1 nicht ausdrücklich angesprochen werden.
- 560 Die Verordnung zwingt nun die Behörde, die gegenseitige Beeinflussung von sich aus zu prüfen (§ 15). Bei der Betrachtung der einschlägigen Pflichten ist daher im Folgenden stets zu fragen, welche besonderen Anforderungen sich aus der Gesamtgefahr für den Domino-Betreiber im Chemiepark ergeben. Dabei sind mehrere Restriktionen auf der Tatbestands – wie auch auf der Rechtsfolgende (Rn. 561 ff bzw. Rn. 566 ff.) zu berücksichtigen, vor deren Hintergrund erst die Rolle und Bedeutung der auf zivilrechtlicher Ebene getroffenen Sicherheitsregelungen im Chemiepark deutlich wird (hierzu Rn. 580 ff.).

### **2.2.2. Tatbestandsseite**

- 561 Auf der Tatbestandsseite sind ausdrücklich nur die Betreiber von Domino-Betriebsbereichen aufgerufen, in bestimmten Punkten die Gesamtgefahr zu berücksichtigen. Nicht die Zugehörigkeit zum Chemiepark ist es damit, die – öffentlich-rechtlich zumindest – hierzu verpflichtet. Nur bestimmte Betreiber im Chemiepark werden daher in aller Regel Adressaten der genannten Hauptpflicht sein. Folglich

entscheidet die konkrete Situation des jeweiligen Chemieparks über die Existenz einer Gesamtgefahr, die ihrerseits über die genannten Hilfspflichten und die ihnen zugrundeliegende Hauptpflicht entscheidet. Da andererseits die Gesamtgefahr keinen Chemiepark voraussetzt, kann umgekehrt auch der nicht in einem Chemiepark ansässige Betreiber entsprechend verpflichtet sein. Die Gesamtgefahr ergibt sich also nicht aus der Zugehörigkeit zu einem Chemiepark. Sie folgt noch viel weniger aus einer gemeinsamen Werksvergangenheit, mag auch die der Gesamtgefahr förderliche enge Nachbarschaft der ehemals werkzugehörigen Anlagen auf sie zurückzuführen sein. Damit wird der oft „dornige Weg“ deutlich, den die zur Feststellung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 aufgerufene Behörde in einem zum Chemiepark umgewandelten Werk zu beschreiten hat. Sie muss – nachdem der gesellschaftsrechtliche „Mantel“ des Werkbetreibers nicht mehr zur Verfügung steht – zunächst die Betreiberverhältnisse und den sich daraus ergebenden, für die Anwendungsprüfung essenziellen, Zuschnitt der Betriebsbereiche ermitteln bzw. überprüfen, um sodann mögliche Wechselwirkungen zwischen den Bereichen zu beurteilen. Diese müssen nicht nur unter Umständen mühsam ermittelt, sondern auch im Streitfall seitens der Behörde nachgewiesen werden. Nur soweit sie gegeben sind, ergibt sich eine Koordinationspflicht für die, die es angeht. Das führt zu einer störfallrechtlichen „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ von Betreibern, die sich im Wesentlichen auf eine Auseinandersetzung mit ihrem eigenen Gefahrenpotential beschränken können und solchen, die über den „Tellerrand des Betriebsbereiches“ hinaussehen müssen, aber wiederum eben nur so weit, wie sie mit anderen eine Gesamtgefahr bilden. Die Gesamtgefahr wird also in aller Regel keine chemieparkweite sein. Sie wird es aber – aufgrund der meist anzutreffenden engeren Verflechtung und Nachbarschaft der Anlagen und Bereiche – eher sein als im gewöhnlichen Industriegebiet.

- 562 In aller Regel werden sich solche Wirkungen nur partiell feststellen lassen. Und selbst eine ausnahmsweise gegebene öffentlich-rechtliche Verpflichtung aller Betreiber zur gemeinsamen Störfallvorsorge kann nicht die „zentrale Organisation“ eines Werkes wiederherstellen. Denn diese setzt den besagten „Mantel“ des gesamtverantwortlichen Werkbetreibers voraus, der alle zum Werk gehörenden Betriebe umgibt – ohne Rücksicht auf ihr Gefahrenpotential. Die Behörde kann – jedenfalls in aller Regel – auch keine chemieparkweit geltende Organisation verlangen, denn die Verordnung fordert allein eine ausreichende Berücksichtigung der tatsächlich gegebenen Gesamtgefahr. Eine darüber hinaus gehende öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur

- Zusammenarbeit ergibt sich hieraus prinzipiell nicht, mag eine Kooperation auch nicht selten nahe liegen. Werks- bzw. nunmehr chemieparkweit wird diese Pflicht nur gelten, wenn ausnahmsweise alle Betreiber Domino-Betreiber sind.
- 563 Im Regelfall wird daher der weite Mantel der Werksorganisation durch ein knappes, „auf den Leib geschneidertes“ Kleidungsstück ersetzt – wenn die bestehende Gesamtgefahr nicht unterschätzt wurde. Und – um im Bild zu bleiben – dieses knappe Kleidungsstück muss nicht einmal aus demselben Stoff bestehen. Es muss ja nur der jeweiligen Gesamtgefahr Rechnung tragen. „Insellösungen“ innerhalb des Parks sind denkbar.
- 564 „Frei“ (von der Verpflichtung zur Zusammenarbeit) bleiben schließlich all die Betriebe, bei denen der Nachweis der Beteiligung an einer Gesamtgefahr nicht gelungen ist oder bei denen er gar nicht erst geführt wurde, zu schweigen von denen, die gar nicht erst in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen. Also gibt es im Chemiepark meist eine „Gemengelage“ aus Bereichen, die nicht der Verordnung unterliegen, ihr unterliegen, aber keine Gesamtgefahr mit anderen bilden und solchen, die gar nicht der Verordnung unterliegen.
- 565 Genau genommen bestand dieselbe Gefahrensituation bereits zu Zeiten, als der Chemiepark noch Werk oder Kombinat war, nur mit dem Unterschied, dass die heute im Chemiepark von den Domino-Betreibern geforderte Information, Kooperation und Koordination damals durch den gesamtverantwortlichen Werkbetreiber geleistet wurde. Es bestand aber nahezu nie eine Gesamtgefahr, an der alle Anlagen des Werkes beteiligt waren. Eine solche allein aus der Gesamtverantwortung des Werkbetreibers zu folgern wäre ebenso töricht, wie wenn man im Chemiepark die Möglichkeit einer bereichsübergreifenden Gefahr leugnen würde. Der entscheidende Unterschied liegt darin, dass die einheitliche Werksorganisation des gesamtverantwortlichen Betreibers nicht so dezidiert hinterfragte, bei welchen ihrer Betriebe eine Reaktion mit anderen Betrieben tatsächlich denkbar war. Solche Erklärungsnotwendigkeiten schafft erst der Chemiepark, dessen Nutzern die genannten Pflichten eben nicht mehr ohne Weiteres auferlegt werden können. Es bleibt also nichts anderes übrig, als den „dornigen“ Weg des § 15 zu beschreiten, denn ohne den Nachweis einer Gesamtgefahr kann es keine über den Betriebsbereich hinausgehenden Pflichten geben.

### 2.2.3. Rechtsfolgenseite – allgemeine Anordnungsmöglichkeiten

- 566 Domino-Betreiber sind verpflichtet, die Gesamtgefahr im Rahmen ihrer Störfallvorsorge angemessen zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere, aber eben nicht ausschließlich, bei der Wahrnehmung der in § 6 Abs. 3 Nr. 1 genannten Pflichten. Diese werden aber nicht dort, sondern an anderer Stelle begründet (hierzu bereits Rn. 547 ff). Die Frage ist nun, welche konkreten Maßnahmen hieraus folgen und vor allem, wie die zuständige Behörde die Einhaltung dieser Pflichten durchsetzen kann.
- 567 Wie der Domino-Betreiber seinen besonderen Pflichten nachkommt, welche konkreten Maßnahmen er ergreift, bleibt grundsätzlich ihm überlassen. Konkret wird die Verordnung nur bei den Hilfspflichten des § 6 Abs. 3. Hier hat der Betreiber keine andere Wahl, und zwar nicht in erster Linie, weil ihm die Verordnung keine Wahl lässt, sondern weil es zur gegenseitigen Information (Nr. 1) bzw. zur Kooperation bei der Information der Behörde (Nr. 2) keine Alternative gibt. Wenn man die begrenzte, auf den eigenen Betriebsbereich beschränkte Eigenverantwortung der Betreiber anerkennt, können diese die Gesamtgefahr nicht anteilig bewältigen, ohne Information untereinander (Nr. 1) bzw. eine Zusammenarbeit bei der Information der Behörde (Nr. 2). Dagegen gibt es grundsätzlich mehrere Möglichkeiten, wie die nach Nr. 1 ausgetauschten Informationen verarbeitet, welche Schlüsse hieraus gezogen und welche Maßnahmen sodann eingeleitet werden. Es besteht also auf mehreren Ebenen eine Wahlmöglichkeit, die die Verordnung grundsätzlich unangetastet lässt, um nicht unzulässig in die Organisationsfreiheit des Betreibers einzugreifen. Allerdings müssen seine Maßnahmen geeignet sein, den angestrebten Zweck zu erreichen. Hieran und nur hieran kann die Behörde beurteilen, ob der Betreiber das richtige Vorgehen gewählt hat. Nur im Einzelfall kommt allein eine Maßnahme als die einzig richtige in Betracht. Nur in diesem Ausnahmefall wird es möglich sein, eine bestimmte Maßnahme zu verlangen. In der Regel aber bleibt es dabei, dass mehrere Wege zum Ziel führen.
- 568 Die Beschränkung der Verordnung auf die Zielvorgabe ist von besonderer Bedeutung für die Beurteilung der in der Chemieparks-Praxis vorgefundenen Lösungen, vor allem dann, wenn diese eine chemieparkweite Geltung beanspruchen. Sie sind gewiss nicht in jedem der dahinter stehenden Einzelfälle öffentlich-rechtlich geboten. Aus der Perspektive des öffentlichen Rechts können sie nur auf ihre Eignung überprüft werden. Umgekehrt bedeutet dies für den Betreiber, der sich einer solchen Lösung nicht (mehr) anschließen will: Solange die von

ihm gewählte Alternative geeignet ist, der Gesamtgefahr Rechnung zu tragen, so lange kann die Behörde sie nicht beanstanden, und zwar auch dann nicht, wenn es mit der chemieparkweiten Lösung eine ihrer Ansicht nach „bessere“ Möglichkeit der Pflichterfüllung gibt.

- 569 Das hat natürlich unmittelbare Auswirkungen auf die (stets anlagen- und nicht bereichsbezogenen) Anordnungsmöglichkeiten der Behörde nach § 17 BImSchG (gegenüber Betreibern von genehmigungsbedürftigen Anlagen, die Betriebsbereiche oder Teile von Betriebsbereichen oder Anlagen im Sinne des Dritten Teils der Störfallverordnung sind) bzw. § 24 BImSchG (gegenüber Betreibern von nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen, die Betriebsbereiche oder Teile von Betriebsbereichen sind).<sup>544</sup> Sie kann im Regelfall – solange es nicht nur einen richtigen Weg gibt – nicht im Wege einer Anordnung konkret vorgeben, wie der Domino-Betreiber der Gesamtgefahr Rechnung tragen soll. Das verwundert schon nach dem soeben Gesagten nicht. Es verwundert noch weniger, wenn man sich vor Augen hält, dass selbst bei den konkret formulierten Hilfspflichten des § 6 Abs. 3 der 12. BImSchV letztlich nur ein Zielverwaltungsakt übrigbleibt, der aber aus den oben genannten Gründen hinreichend konkret gefasst sein muss (hierzu bereits oben Rn. 542 ff). Die Notwendigkeit und die zugleich aus rechtlichen Gründen gegebene Unmöglichkeit einer Konkretisierung treten in ein schwer zu lösendes Spannungsverhältnis. Diese Feststellung ist umso bedeutsamer, als es sich ja die Richtlinie zum Ziel gesetzt hat, Organisation und Sicherheitsmanagementsystem des Betreibers mehr als bisher zu betrachten, und die auch den sich hieraus ergebenden Behördenpflichten besonderes Augenmerk geschenkt hat. Im Ergebnis bedeutet dies für die Behörde „nur“ einen intensivierten Dialog mit dem Betreiber über seine Organisation, aber eben keine Einschränkung seiner Organisationsfreiheit.
- 570 Die Behörde kann also nur überprüfen, inwieweit der Betreiber die Gesamtgefahr angemessen berücksichtigt hat. Soweit sie Defizite sieht, muss sie in ihrer Anordnung hinreichend konkretisierte Zielvorgaben erkennen lassen, ohne den Gestaltungsspielraum des Betreibers einzuschränken. Um es an einem Beispiel deutlich zu machen: Bilden die Betreiber A, B und C eine (ihnen gegenüber festge-

---

<sup>544</sup>Zur Vereinbarkeit solcher über die allein in der Richtlinie genannten Untersagungsbefugnissen: *Spindler*, Rechtsprobleme der Umsetzung der Richtlinie der EU zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (COMAH- Richtlinie) in deutsches Immissionsschutzrecht, S.149; zu den grundsätzlichen Zweifeln an einer Anwendbarkeit dieser anlagenbezogenen Vorschriften auf Betriebsbereiche *ders.* in: Unternehmensorganisationspflichten, S. 111.

stellte) Gesamtgefahr im Sinne des § 15, und haben A und B im Rahmen ihrer Sicherheitsmanagementsysteme eine regelmäßige gemeinsame Beratung über die aus den ausgetauschten Informationen (Erfüllung der Hilfspflicht nach § 6 Abs. 3 Nr. 1) zu ziehenden Konsequenzen der Störfallvorsorge vorgesehen, kann die Behörde C nicht an diesen Tisch zwingen. Sie kann nur verlangen, dass C einen Weg aufzeigt, wie er die Aufgabe der Auswertung von A und B erhaltener Informationen und ihre Umsetzung in seinem System bewältigt, etwa indem er dies selbst oder durch einen Dritten erledigt bzw. erledigen lässt. Natürlich scheint die von A und B gewählte Lösung einer gemeinsamen Beratung über die Konsequenzen der ausgetauschten Informationen besser, weil sie es ermöglicht, das Verständnis der erhaltenen Informationen zu hinterfragen und zu vertiefen, eine Abstimmung auf der Maßnahmensseite herbeizuführen etc.. Aber solange dies nicht nachweislich erforderlich ist, kann C nicht verpflichtet werden, sich dieser Praxis anzuschließen.

- 571 Die Situation ändert sich aber nicht einmal dann entscheidend, wenn man den Beispielsfall dahingehend abwandelt, dass ausnahmsweise der anzustrebende Zweck allein erreicht werden kann, wenn auch C an der Beratungsrunde teilnimmt. Dann ist eine entsprechende Anordnung möglich. Doch erscheint deren zwangsweise Durchsetzung zweifelhaft. Denn das einschlägige Zwangsmittel zur Durchsetzung der angesonnenen unvertretbaren Handlung wäre die Androhung und schließlich die Verhängung eines Zwangsgeldes. Hierfür wäre indes der Nachweis erforderlich, dass C sich nicht oder nur unzureichend beteiligt hätte. Nun wäre zu definieren, wann die Beteiligung schon und wann noch nicht ausreichend wäre. Das Beispiel zeigt, dass ausnahmsweise überwundene Anordnungsprobleme in neuem Gewand auf der Vollstreckungsseite auftreten und spätestens dort ein Scheitern behördlichen Zwangs vorprogrammiert scheint.
- 572 Kommt der Betreiber den Vorgaben der Verordnung zur Berücksichtigung der Gesamtgefahr nicht nach, so bleibt weiter der Weg über eine Untersagungsverfügung nach § 20 Abs. 1a BImSchG (bzw. § 25 Abs. 1 a für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen, die Betriebsbereich oder Teil eines Betriebsbereiches sind), der durch das „Fünfte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes“ vom 19. Oktober 1998 in das Gesetz eingefügt wurde. Beiden Anordnungstatbeständen liegt eine gänzlich andere Regelungssituation zugrunde als der nachträglichen Anordnung nach § 17. Während dort das Dilemma in dem Konflikt zwischen der notwendigen Bestimmtheit der Anordnung einerseits und der grundsätzlichen Wahlfreiheit des Betreibers andererseits liegt, ist hier der konkrete Verwaltungsbe-

- fehl eindeutig vorgegeben. Die Behörde ist also der Notwendigkeit einer Konkretisierung auf der Rechtsfolgenseite weitgehend entzogen.
- 573 Hingegen bleibt das Dilemma auf der Tatbestandsseite. Eine „vollziehbare nachträgliche Anordnung“, wie sie §§ 20 und § 25 unter anderem fordern, wird in der Regel gerade nicht zustande gekommen sein. Eine „abschließend bestimmte Pflicht aus einer Rechtsverordnung nach § 7“ enthält das in § 6 Abs. 1 Nr. 1 12. BImSchV angesprochene Koordinationsgebot gerade nicht. „Abschließend bestimmt“ ist eine Pflicht nämlich nur dann, wenn sie ohne Rückgriff auf eine den Normbefehl konkretisierende Anordnung erfolgen kann<sup>545</sup>. Davon ist die aus den genannten Gründen selbst durch eine Anordnung nur schwer konkretisierbare Hauptpflicht, die Gesamtgefahr angemessen zu berücksichtigen, weit entfernt.
- 574 Einen etwas anderen Regelungsansatz verfolgt der neue Abs. 1a des § 20 BImSchG. Eine Verfügung nach Abs. 1a setzt voraus, dass die vom Betreiber getroffenen Maßnahmen „eindeutig unzureichend sind“. Beurteilungsmaßstab ist die Richtlinie bzw. die sie umsetzende Verordnung. Abs. 1a setzt also nicht unmittelbar eine in der Verordnung ausgesprochene konkrete Rechtspflicht voraus. Es genügt, wenn der Betreiber gegen eine in der Verordnung nur abstrakt formulierte Rechtsfolge wie das Koordinationsgebot verstößt.
- 575 Doch muss dieser Verstoß eindeutig sein. Um dies feststellen zu können, ist zunächst der im Einzelfall gegebene Koordinationsbedarf zu konkretisieren.<sup>546</sup> Die Behörde muss – ohne die Wahl der Mittel bereits unzulässig einzuschränken – definieren, was die Koordinationspflicht im Einzelfall erfordert, also den Bedarf konkretisieren. Das bedeutet, aus dem abstrakten Ziel, der Gesamtgefahr Rechnung zu tragen, Unterziele im Sinne eines „das heißt“ abzuleiten. Im Beispielfall müsste sie also ermitteln, welche Anforderungen sich aus der Gesamtgefahr für das Sicherheitsmanagementsystem des C ergeben, was es „können“ müsste.
- 576 Ein Verstoß liegt erst dann vor, wenn die von dem Betreiber gewählte Maßnahme diesen Bedarf nicht deckt, die Maßnahme also ungeeignet

---

<sup>545</sup> *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. I § 20 BImSchG Rn. 25; *Koch*, in: GK-BImSchG, § 20 Rn. 41; *Peschau*, in: Feldhaus, § 20 BImSchG Rn. 31.

<sup>546</sup> Das gilt jedenfalls in den hier interessierenden Fällen der ungenügenden Berücksichtigung der Domino-Gefahr; grundsätzlich genügt aber auch ein hinreichend konkreter und daher unmittelbar geltender Normbefehl, vgl. *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. I § 20 BImSchG Rn. 37 c.

- ist, das „Erforderliche“ zu leisten. Eine solche Feststellung fällt insofern leichter, als die Behörde nicht mitten in das Spannungsfeld von Konkretisierungszwang und Organisationsfreiheit gerät. Es geht nicht darum, die „richtige“ Maßnahme anzuordnen. Es geht nur um die Beurteilung, ob die getroffene Maßnahme vertretbar ist. Ist sie dies nicht, so findet insofern auch die Organisationsfreiheit ihre Grenze.
- 577 Die festgestellte Zielverfehlung allein genügt aber nicht, denn die Maßnahme muss ja nach dem Willen des Gesetzes „eindeutig“ ungeeignet sein. Abgesehen von den Fällen der völligen Untätigkeit wird diese Feststellung nur schwer zu treffen sein. In den meisten Fällen wird man buchstäblich „darüber streiten können“, ob der Betreiber seiner Koordinationspflicht entspricht. Es kann also von einer „Eindeutigkeit“ des Verstoßes keine Rede sein. Diese Einschränkung ist in Anbetracht der im Regelfall anzuordnenden Untersagung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit auch gewiss erforderlich. Sie führt allerdings dazu, dass eine Untersagungsverfügung, die sich auf einen eindeutigen Verstoß gegen das Koordinationsgebot berufen kann, in der Praxis kaum eine Rolle spielen wird.
- 578 Festzuhalten ist damit, dass Pflicht zur Berücksichtigung der Gesamtgefahr nur in Ausnahmefällen in einer nachträglichen Anordnung konkretisiert und mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden kann. In diesen Ausnahmefällen sind auch auf § 20 Abs. 1 bzw. 1a BImSchG gestützte Untersagungsverfügungen vorstellbar. Im Regelfall aber helfen beide Anordnungstatbestände der Behörde nicht weiter. Für die Überwachung der von § 6 Abs. 3 Nr. 1 in Bezug genommenen einzelnen Pflichten, aber auch aller sonstigen, von der Gesamtgefahr berührten Pflichten des Domino-Betreibers, hat dies eine bedeutsame Konsequenz. Soweit nach den dort getroffenen Feststellungen Maßnahmen eines Betreibers unzulänglich oder gar unzulässig sind, kann die Behörde den Betreiber hierauf hinweisen. Aber die ihrer Ansicht nach richtige Maßnahme kann sie nur ausnahmsweise veranlassen.
- 579 Daraus folgt: Gegenstand von Hinweisen in einer Verwaltungsvorschrift können entweder zulässige oder unzulässige Lösungen zur Erfüllung einer der in bezug genommenen Rechtspflichten sein. Es verbietet sich, mögliche oder auch „Best-Practise“-Lösungen als allein „richtige“ im Sinne von „gebotene“ zu bezeichnen, will man den Gestaltungsspielraum des Betreibers nicht von vornherein unzulässig eingengen. Die Lösungsvorschläge müssen sich also der „Weitmaschigkeit“ der Verordnung anpassen. Sie können die Grenzen des Erlaubten definieren, aber nicht einschränken. Wohl können sie denkbare

Möglichkeiten aufzeigen, wie das Koordinationsgebot im Chemiepark erfüllt werden kann.

#### **2.2.4. Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Vorgaben**

- 580 Als pointiert formuliertes Zwischenergebnisses lässt sich also konstatieren: Nicht genug damit, dass es im Chemiepark keinen gesamtverantwortlichen Betreiber mehr gibt; Betreibern, die an der Gesamtgefahr nachweislich teilhaben, kann nicht einmal vorgeschrieben werden, wie sie darauf zu reagieren haben. Im Ergebnis entsteht so im Chemiepark ein – um es positiv zu formulieren – äußerst differenziertes Bild der Anforderungen an die Organisation der Betreiber im Chemiepark. Und es wird auf Anhieb klar, dass die aus öffentlich-rechtlicher Sicht unumgängliche Differenzierung nur im extremen Einzelfall eine Organisation fordert, die auf eine partielle „Rekonstruktion“ der ehemaligen Werksorganisation hinausläuft. Denn das würde auf der Tatbestandsseite voraussetzen, dass sich alle Betriebe „über einen Kamm scheren“ ließen und allesamt zu einer Gesamtgefahr verschmelzen würden. Zusätzlich müsste dann auf der Rechtsfolgenseite zwingend die Einordnung in eine betreiberübergreifende Gesamtorganisation zu fordern sein.
- 581 Dieses für manche vielleicht „ernüchternde“ Ergebnis steht in einem bemerkenswerten Kontrast zu den in den untersuchten Chemieparks vorgefundenen Organisationsformen, die in der Regel ein wesentlich höheres Maß an Homogenität aufwiesen als man dies nach der Betrachtung der normativen Vorgaben hätte erwarten dürfen. Das Ergebnis der Untersuchung zeigt nämlich, dass das Gros der Parks freiwillig auf privatrechtlicher Ebene ein ganzes Stück weiter geht und sich selber – bereits lange vor Inkrafttreten der Verordnung – eine Ordnung im Sinne gemeinsamer Sicherheitsleitlinien gegeben hat, die das öffentlich-rechtliche Störfallrecht zumindest chemieparkweit nicht fordern könnte, weil sie auf seiner Ebene eben nicht immer im jeweiligen Betrieb „erforderlich“ sind.
- 582 Das heißt nun nicht, dass solche privatrechtlichen Regelungen per se stets die öffentlich-rechtlichen Forderungen erfüllen. Darüber entscheidet ihre Substanz, die sich – in dem hier interessierenden Kontext zumindest – nach öffentlich-rechtlichen Maßstäben bemisst. Diese reflektieren ihrerseits das Ausmaß der betreiberübergreifenden Gesamtgefahr. Das Problem der privatrechtlichen Regelungen im Chemiepark liegt zum einen darin, dass sie nicht selten nur Ausdruck des kleinsten gemeinsamen Nenners aller Betreiber sind, der nicht immer überhaupt gebildet werden kann. Das ist nur dort anders, wo die Att-

raktivität des Standortes seinen Vermarkter in die Lage versetzt, darüber hinaus gehende „Spielregeln“ aufzustellen. Auch dann aber bleibt das Problem der Durchsetzbarkeit solcher Regelungen, das auch dann nicht gelöst ist, wenn formalrechtlich die Auflösung eines Pachtverhältnisses wegen Aufkündigung der „Spielregeln“ bzw. erhebliche Verstöße hiergegen möglich wäre. Genügt die privatrechtliche Regelung nicht den öffentlich-rechtlichen Anforderungen, so muss sie nicht unbedingt nachgebessert werden. Das ist eine zwar denkbare, aber eben nicht die einzige Maßnahme, um der Verpflichtung zur Berücksichtigung der Gesamtgefahr Folge zu leisten.

- 583 Soweit privatrechtliche Regelungen sich öffentlich-rechtliche Forderungen zu eigen machen, sind sie nunmehr durch die Verordnung auf öffentlich-rechtlicher Ebene begrenzt abgesichert. Denn die Domino-Betreiber erfüllen, solange sie sich den privatrechtlichen Regelungen unterwerfen und diesen nachkommen, zugleich eine damit korrespondierende öffentlich-rechtliche Verpflichtung. Das bedeutet freilich nicht, dass die privatrechtlichen Regelungen in diesem Umfang unumstößlich sind. Vielmehr können an ihre Stelle in der Regel auch andere Maßnahmen zur Erreichung des besagten Zieles treten. Wer sich also als Betreiber solchen privatrechtlichen Regelungen unterworfen hat, ist an sie auch dann nicht öffentlich-rechtlich gebunden, wenn sie auch oder sogar ausschließlich störfallrechtliche Belange verfolgen. Wohl aber schafft er einen gewissen Erklärungsbedarf.
- 584 Hier nun erfährt die Infrastrukturgesellschaft, die ja in aller Regel mit der Ausarbeitung und oft auch mit der Überwachung der Standortregeln betraut ist, eine gewisse öffentlich-rechtliche Unterstützung. Soweit nämlich solche Standortregeln geeignet sind, eine Kooperationsverpflichtung des Betreibers zu erfüllen, bedeutet ein Verstoß auf zivilrechtlicher Ebene auch einen Verstoß gegen die öffentlich-rechtliche Kooperationspflicht. Zwar steht es dem auf dieser Ebene in die Pflicht genommenen Betreiber frei, sie auf anderem Wege als bisher zu erfüllen. Aber er hat dann eine hinreichend taugliche Alternative zu wählen. Es wird in der Regel wenig Anreize für den Betreiber geben, aus einer gemeinsamen Lösung auszuscheren. Vielfach sind die übergreifenden Regelungen und Kooperationen auch historisch bedingt und können sich wohl nicht immer mit dem Motiv einer gemeinsam zu bewältigenden Gesamtgefahr erklären lassen. In ihnen lebt ein Stück der alten Werks- bzw. Kombiatsorganisation fort, sicher nicht aus „nostalgischen Gründen“, sondern weil sich diese Regelungen offensichtlich bewährt haben und weiterhin bewähren. Dies scheint ein Indiz dafür, dass diese Regelungen weitere Vorteile bieten als den Vorteil der Bewältigung einer Gesamtgefahr.

- 585 Es zeichnet sich spätestens an dieser Stelle die besondere Rolle – um nicht zu sagen: Verantwortung – der Überwachungsbehörden für die Verfassung des Chemieparks ab. Auf der „Tatbestandsseite“ liegt diese – wie schon gesagt – in der möglichst umfassenden Ermittlung der drohenden Gesamtgefahr, die mit einer entsprechenden In-die-Pflichtnahme der Betreiber von Domino-Bereichen verbunden ist. Auf der „Rechtsfolgenseite“ ist sie in einer kritischen Auseinandersetzung mit der Frage zu sehen, ob der jeweilige Betreiber der Gesamtgefahr hinreichend Rechnung trägt. Dazu muss er sich nicht an chemieparkweiten Lösungen beteiligen, wohl aber sich fragen lassen, welche andere geeignete Lösung er gewählt hat. Der Vergleich mit der Herde (Standortgesellschaften), die ihren gemeinsamen Hüter (Werkbetreiber bzw. Werkleiter) verloren hat, sei erlaubt. Ob und inwieweit sie nun zusammenbleibt, hängt auch von den sie überwachenden Hütehunden ab.

Formulierungsvorschlag (zu § 6 Abs. 3):

„Die Informationspflicht soll den Betreiber eines Betriebsbereiches im Sinne des § 15 in die Lage versetzen, in seinem Konzept zur Verhinderung von Störfällen, in seinem Sicherheitsmanagementsystem, seinem Sicherheitsbericht und seinen Alarm- und Gefahrenabwehrplänen der Art und dem Ausmaß der Gesamtgefahr eine Störfalls Rechnung tragen zu können. Für Betreiber eines Betriebsbereiches im Sinne des § 15 gelten also für die Erfüllung ihrer Pflichten aus §§ 8, 9 und 10 besondere Anforderungen (vgl. im Einzelnen dort). Wie die Betreiber ihrer besonderen Verantwortung Rechnung tragen, bleibt ihnen überlassen. Die Behörde kann im Regelfall – solange es nicht nur einen richtigen Weg gibt – nicht in einer Anordnung konkret vorgeben, wie der Domino-Betreiber seinen besonderen Pflichten nach § 6 Abs. 3 Nr. 1 nachkommen soll. Sie kann also nur überprüfen, inwieweit der Betreiber die sich aus § 6 Abs. 3 Nr. 1 ergebenden Pflichten unter dem Aspekt der Gesamtgefahr erfüllt hat. Soweit sie Defizite sieht, muss sie in ihrer Anordnung hinreichend konkretisierte Zielvorgaben erkennen lassen, ohne dabei den Gestaltungsspielraum des Betreibers einzuschränken. Kommt der Betreiber den einer solchen Anordnung oder den abstrakten, aus § 6 Abs.3 Nr. 1 folgenden Vorgaben der Verordnung nicht nach, so kommt eine Untersagungsverfügung nach § 20 Abs. 1 bzw. Abs. 1a BImSchG in Betracht.“

### **2.3. Sicherheitskonzept und Sicherheitsmanagementsystem (§ 8)**

- 586 Nach § 8 der Verordnung hat der Betreiber ein schriftliches Konzept zur Verhinderung von Störfällen auszuarbeiten (Abs. 1 S. 1), umzu-

setzen (Abs. 2 S. 1), in bestimmten Fällen zu überprüfen sowie erforderlichenfalls zu aktualisieren (Abs. 3). Für die Festlegung und Anwendung dieses Konzepts muss ein Sicherheitsmanagementsystem vorhanden sein. Konzept und Sicherheitsmanagementsystem müssen den in Anhang III genannten Grundsätzen Rechnung tragen (Abs. 1 S. 2).

- 587 Chemieparks werfen im Zusammenhang mit dem Konzept und dem Sicherheitsmanagementsystem mehrere Fragen auf. Sie betreffen einerseits zunächst die Begriffe und ihre Bedeutung (hierzu Rn. 588 ff), andererseits die speziellen Anforderungen und Lösungen für Konzept und System im Chemiepark (hierzu Rn. 591 ff.).

### **2.3.1. Begriff und Bedeutung**

- 588 Eine nähere Auseinandersetzung mit diesen Fragen setzt eine hinreichend klare Definition der Begriffe „Konzept“ und „Sicherheitsmanagementsystem“ voraus, die von der Verordnung nicht angeboten wird. Sie können aber auf Grund der Anforderungen des Anhang III und der entsprechenden Leitfäden der Störfall-Kommission<sup>547</sup> erschlossen werden.
- 589 Ein Konzept „umfasst“ nach Anhang III – das heißt: bedeutet – die schriftliche Darlegung der „Gesamtziele und allgemeinen Grundsätze des Vorgehens zur Begrenzung der Gefahren von Störfällen“ (Anhang III Nr. 1 12. BImSchV). Diese Darlegung, insbesondere die Unternehmenspolitik zur Verhütung von Störfällen und Begrenzung der Auswirkungen dennoch eintretender Störfälle, beschreibt das grundsätzliche Vorgehen zur Umsetzung dieses Unternehmenszieles, etwa in Form von Unternehmensleitlinien. In dem Konzept muss auch dargelegt werden, welche Störfallrisiken und welche Maßnahmen zur Verhütung und Begrenzung ihrer Folgen vorgesehen sind und wie ihre Umsetzung sichergestellt wird.
- 590 Ein Sicherheitsmanagementsystem lässt sich in Anlehnung an Anhang III Nr. 2 definieren als „Teil des allgemeinen Überwachungssystems, zu dem Organisationsstruktur, Verantwortungsbereiche, Handlungsweisen, Verfahren, Prozesse und Mittel gehören“. Entsprechend dem dort dargelegten Verständnis umfasst das System die „für die

---

<sup>547</sup>Vgl. hierzu den Leitfaden für die Darlegung eines Konzeptes zur Verhütung von Störfällen gem. Artikel 7 i. V. m. Anhang III der Seveso II-Richtlinie und den Leitfaden für die Darlegung eines Konzeptes zur Verhütung von Störfällen und eines Sicherheitsmanagementsystems gem. Art. 9 Abs. 1 a i. V. m. Anhang III der Seveso II-Richtlinie.

Festlegung und Anwendung des Konzepts zur Verhinderung von Störfällen“ relevanten Punkte, kann also als dessen „Umsetzung“ im Sinne des § 8 Abs. 2 S. 1 12. BImSchV verstanden werden<sup>548</sup>. Das Notfallmanagement selbst (insbesondere die in den Alarm- und Gefahrenabwehrplänen festgelegte Vorgehensweise im Störfall) ist nicht Bestandteil des Sicherheitsmanagementsystems, sondern nur die Notfallplanung (d. h. insbesondere die Erstellung von Alarm- und Gefahrenabwehrplänen)<sup>549</sup>, wie sich im Umkehrschluss aus Anhang III Nr. 3 e) 12. BImSchV ergibt. Das Sicherheitsmanagementsystem ist also die Gesamtheit der Regelungen des Betreibers, die die im Anhang III unter 3. genannten „Punkte“ zum Gegenstand haben. Es ist ein Regelungsinstrument. Es ist nicht zu verwechseln mit seinem Gegenstand. Es ist insbesondere nicht die „Organisation“ im Sinne der Nr. 3 a) des Anhangs III, sondern regelt, d. h. beschreibt diese<sup>550</sup>. Trotz dieser Unterscheidung zwischen Sicherheitsmanagementsystem und der Organisation stehen beide natürlich in einem engen Zusammenhang. Denn ein Managementsystem ist das Instrument einer Organisation zur Realisierung ihrer Ziele. Es definiert diese wie sich umgekehrt die Organisation über ihr Managementsystem definiert. Sein Geltungsbereich wird durch den Rechtsträger der Organisation bestimmt. Dies wirft im Chemiepark, der sich ja weniger durch vertikale betreiberinterne, als durch horizontale, betreiberübergreifende Organisationsstrukturen auszeichnet, die Frage auf, inwieweit auf dieser Ebene getroffene Regelungen Teil eines Sicherheitsmanagementsystems sein können.

### 2.3.2. *Sicherheitskonzept und Sicherheitsmanagementsystem im Chemiepark*

- 591 Für den Zuschnitt und Umfang des Betriebsbereiches sind allein die Person des Betreibers und der – unter Umständen auch nur mittelbare – räumliche Zusammenhang der Anlagen maßgeblich. Nicht wenige Betreiber und auch Behörden waren – wie sich im Laufe der Untersuchung herausstellte – hingegen der Auffassung, der Zuschnitt des Be-

---

<sup>548</sup>In diesem Sinne auch: Leitfaden für die Darlegung eines Konzeptes zur Verhütung von Störfällen und eines Sicherheitsmanagementsystems gem. Art. 9 Abs. 1 a i. V. m. Anhang III der Seveso II-Richtlinie, S.8.

<sup>549</sup>In diesem Sinne auch *Spindler*, Unternehmensorganisationspflichten, 2001, S. 115.

<sup>550</sup>Das kommt dem instrumentalen Organisationsbegriff am nächsten (Organisation als Struktur eines Systems, als Gesamtheit der dauerhaften generellen Regelungen); näher hierzu und zu den anderen Organisationsbegriffen: *Bleicher*, Knut, Organisation – Strategien – Strukturen – Kulturen, S. 91 f; *Staehe*, S. 9 ff.

- triebsbereiches unterliege ihrer eigenen Definitionsgewalt und habe vor allem die gegebenen Organisationsstrukturen zu berücksichtigen. Tatsächlich sind nach der oben gegebenen Definition des Betriebsbereiches Organisation bzw. das Managementsystem für die Bestimmung des Betriebsbereichs irrelevant.
- 592 Vielmehr stellt sich umgekehrt die Frage, inwieweit Konzept und Sicherheitsmanagementsystems anzupassen sind, inwieweit also der nach den oben entwickelten Kriterien bestimmte Betriebsbereich und das ihm innewohnende Gefahrenpotential Anforderungen an das Konzept und das Sicherheitsmanagementsystem stellen. Die sich hieraus ergebenden Fragen kumulieren in der abschließenden Fragestellung, ob ein „chemieparkweites Sicherheitsmanagementsystem“ vorstellbar ist und wenn ja, welche Folgen sich hieraus ergeben können.
- 593 Anhang III 12. BImSchV beschränkt seine Anforderungen an Konzept und Sicherheitsmanagementsystem auf das „Was“. Wie der Betreiber sein Konzept und Sicherheitsmanagementsystem gestaltet, bleibt ihm überlassen. Entscheidend ist allein, dass es den Anforderungen des § 8 Abs. 1 Satz 2 12. BImSchV entspricht. Zur Qualität des Konzeptes und des Sicherheitsmanagementsystem trifft die Verordnung nur allgemeine Aussagen<sup>551</sup>. Darüber kann der Anforderungskatalog des Anhangs III nicht hinwegtäuschen. Denn er sagt nur, was zu regeln ist. Die einzige unmittelbare qualitative Anforderung trifft die Verordnung insofern, als sie fordert, dass das Sicherheitsmanagementsystem „den Gefahren von Störfällen im Betriebsbereich angemessen sein“ soll (§ 8 Abs. 1 S. 2). Konzept und System müssen also insoweit bereichsspezifisch sein, als sie die dort gegebene Gefahr zu berücksichtigen und risikoadäquat zu behandeln haben. Darüber hinaus haben Betreiber der Betriebsbereiche nach § 15 12. BImSchV, in ihrem Konzept und System (auch) die Gesamtgefahr zu berücksichtigen.
- 594 Der Betriebsbereich bildet also den Bezugsrahmen der Verordnung. Damit stellt sich die Frage, inwieweit Konzept und Sicherheitsmanagementsystem und die ihnen zugrundeliegende Organisation sich diesem Bezugsrahmen anzupassen haben. Diese Frage ist nicht schon dadurch präjudiziert, dass allein der Betreiber und nicht seine Organisation den Zuschnitt des Betriebsbereiches bestimmt. Gerade wenn man von der alleinigen Maßgeblichkeit des Betreibers im rechtlichen

---

<sup>551</sup>Kritisch hierzu: *Feldhaus*, UPR 2000, 121 (124); *Rebentisch*, NVwZ 1997, 6 (8); ähnlich *Büge*, DB 2000, 1501 (1503).

und nicht im organisatorischen Sinne ausgeht, stellt sich nun die umgekehrte Frage, inwieweit sich für die Organisation des Betriebsbereiches, sein Sicherheitskonzept und sein Sicherheitsmanagementsystem Anforderungen ergeben, wenn die Organisation und der Betriebsbereich nicht kongruent sind. „Nicht kongruent“ kann dabei entweder bedeuten, dass die Einheit „Betriebsbereich“ organisatorisch gespalten ist, sie kann andererseits auch eine bereichsübergreifende Organisation bedeuten. Diese Frage ergibt sich namentlich im Chemiepark, der sich ja gerade dadurch auszeichnet, dass eine ehemals bestehende Einheit von Organisation und Betriebsbereich eines Betreibers einer Vielzahl von Betreibern und folglich auch Betriebsbereichen mit ihren Organisationen gewichen ist.

595 Grundsätzlich sind drei Varianten vorstellbar. Entweder der Bereich erstreckt sich weiter als die dort vertretene Organisationseinheit des Betreibers, oder er deckt sich mit ihr, oder aber die Organisation reicht über den Bereich hinaus. Die genannten „Inkongruenzen“ können dazu führen, dass

- für einen Betriebsbereich desselben Betreibers aufgrund mehrerer dezentraler, bereichsinterner Organisationen mehrere Konzepte und Sicherheitsmanagementsysteme bestehen (hierzu Rn. 596 ff);
- für zwei oder mehr Betriebsbereichen desselben Betreibers aufgrund einer zentralen, bereichsübergreifenden Organisation lediglich ein Konzept und Sicherheitsmanagementsystem erstellt wurde (hierzu Rn. 608 ff);
- in zwei oder mehr Betriebsbereichen unterschiedlicher Betreiber oder sogar chemieparkweit ein gemeinsames Konzept und Sicherheitsmanagementsystem erstellt wurde. (hierzu Rn. 613 ff).

#### *2.3.2.1 Einheitliches Konzept und Sicherheitsmanagementsystem trotz unterschiedlicher Organisationen im Betriebsbereich?*

596 Die oben vorgeschlagenen Kriterien zur Bestimmung des Betriebsbereiches der Verordnung führen dazu, dass Betriebsbereiche in Chemieparks einen erheblichen Umfang annehmen können und zwar auch dann, wenn die zugehörigen Anlagen nicht in unmittelbarer Nachbarschaft stehen, aber gleichwohl eine Gesamtgefahr bilden. Gerade in Chemieparks führt dies dazu, dass die meisten dort ansässigen Betreiber nur jeweils einen Betriebsbereich betreiben, mögen dessen Teile auch räumlich getrennt und unter Umständen sogar weiter von-

einander entfernt sein. Damit wächst die Möglichkeit, dass unterschiedliche Organisationseinheiten desselben Betreibers in einem Betriebsbereich zusammengefasst sind, ohne – zumindest am Standort – unter einheitlicher organisatorischer Führung im Sinne von organisatorischer Aufsicht zu stehen. Vor allem als Folge der immer wieder vollzogenen Umwandlungen auf der gesellschaftsrechtlichen Ebene kann sich so nicht selten ein aus mehreren Organisationseinheiten „zusammengesetzter“ Betriebsbereich ergeben, die mit der Verschmelzung zwar ihre rechtliche, nicht aber ihre organisatorische Eigenständigkeit eingebüßt haben.

- 597 Hieraus folgen zwar nicht stets, aber oft zwei Konsequenzen. Die eine betrifft die Aufbauorganisation des Betreibers, die innerhalb des Betriebsbereiches, d. h. „vor Ort“ nicht einer einheitlichen Leitung untersteht; meist stehen die Organisationseinheiten nebeneinander. Mit einer solchen dezentralen Organisation im Betriebsbereich einher geht zumeist auch eine unterschiedliche Ausgestaltung des Managementsystems. Bei der Variante „Organisatorische Aufteilung des Betriebsbereiches“ ging es an einem Standort konkret um einen aus drei Organisationseinheiten eines Betreibers zusammengesetzten Betriebsbereich. Zwei der Organisationseinheiten waren aus einer später auf ihre Muttergesellschaft verschmolzenen Gesellschaften hervorgegangen. Durch diese unterschiedliche Historie bedingt waren drei unterschiedliche Managementsysteme in den Organisationseinheiten entstanden.
- 598 Hieraus ergab sich die Frage, ob der Begriff „Betriebsbereich“ eine dem beschränkten Geltungsbereich der Managementsysteme entsprechende Aufteilung erlaube, ob also aus der „Aufspaltung“ der für den Betriebsbereich maßgeblichen Organisation eine entsprechende „Aufspaltung“ des Betriebsbereiches folge. Nach den Darlegungen oben ist diese Frage eindeutig zu verneinen. Eine ganz andere Frage ist es aber, ob die von der Verordnung geforderte Zusammenfassung mehrerer Teilbereiche eines Betreibers zu einem Betriebsbereich bedeutet, dass eine einheitliche Leitungsinstanz zu schaffen ist. Wenn schon – so könnte man argumentieren – die Aufsicht desselben Betreibers maßgeblich ist, weil dieser eine einheitliche Verfügungsgewalt über das Gesamtrisiko besitzt, dann muss sich diese in der Gesamtverantwortlichkeit einer einzigen Organisationseinheit für den gesamten Betriebsbereich widerspiegeln. Wenn schon – so könnte man den Gedanken fortführen – hinzunehmen ist, dass Werke zu Betriebsbereichen zerfallen, so gebietet eine bereichbezogene Sicht der Risikobewältigung innerhalb dieser Bereiche, dass sie jeweils für sich wie ein Werk geführt werden, namentlich – jeder für sich – einer einheitlichen Leitung unterstehen. In der Praxis einiger Chemieparks

spricht man in diesem Zusammenhang vom „Standortleiter“ der jeweiligen Standortgesellschaft.

- 599 Die Zusammenfassung mehrerer Organisationseinheiten in einem Betriebsbereich mag Anlass geben, über eine einheitliche Leitung des jeweiligen Bereiches nachzudenken, mehr aber auch nicht. Zunächst ist die Organisation der Bereiche nach anderen Kriterien strukturiert, als nach dem für die Verordnung maßgeblichen Kriterium des Betriebsbereiches. Dies zeigt sich eben in den Fällen, in denen ein Bereich von mehreren, nicht vor Ort zentral geführten Organisationseinheiten betrieben wird. Meist erklärt sich dies daraus, dass die Koordination der (oft aus unterschiedlichen Konzern-Gesellschaften stammenden, dann zur besseren Koordination in eine Gesellschaft überführten) Einheiten deren einheitliche Führung auf Betriebsbereichsebene gerade nicht notwendig macht. Es würde gegen das Übermaßverbot verstoßen, dem Betreiber hier eine zentrale Organisation vorzuschreiben, die unter dem Gesichtspunkt der Störfallvorsorge nicht geboten ist.<sup>552</sup> Zudem bedeutet der Rekurs auf eine Werksorganisation keineswegs zwangsläufig eine zentrale Organisation; auch Werke können dezentral geführt werden (hierzu bereits oben Rn. 462).
- 600 Die Verordnung verlangt allein eine betriebsbereichsbezogene Sicht der Risiken, aber eben keine bereichsübergreifende zentrale Leitung des Bereiches. Die betriebsbereichsbezogene Sicht der Verordnung und die sich hieraus ergebenden neuen Anforderungen (bereichsbezogene(s) Konzept, System, Berichterstattung, Gefahrenabwehrplanung und Öffentlichkeitsinformation, um die wichtigsten hieraus resultierenden Pflichten zu nennen), lassen sich im Übrigen auch mit den Mitteln der dezentralen Koordination innerhalb des Bereiches bewerkstelligen. Für welchen Weg sich der Betreiber entscheidet, bleibt ihm überlassen.
- 601 Möglicherweise ergibt sich die Forderung nach einer zentralen Bereichsorganisation aber aus § 7 Abs. 1 Nr. 3 12. BImSchV, wonach „die für den Betriebsbereich verantwortliche Person“ zu benennen ist. Die Verordnung geht hiernach also offenbar doch von einer zentralen Führung des Bereichs aus. Ferner deutet § 16 Abs. 2 Nr. 3 12. BImSchV darauf hin, dass die für den Betriebsbereich verantwortliche Person zumindest i. d. R. ortsansässig ist, da die dort vorgesehe-

---

<sup>552</sup>Zu den verfassungsrechtlichen Schranken für Eingriffe in die Organisationsfreiheit allgemein: *Spindler*, Unternehmensorganisationspflichten, 2001, S. 445 ff m. w. Nachw..

- ne Nachinspektion mit der „Leitung des Betriebsbereiches“ erfolgen soll.
- 602 Schon die unterschiedliche Wortwahl beider Vorschriften („Leiter des Betriebsbereiches“ in § 7 Abs. 1 Nr. 3, „Leitung des Betriebsbereiches“ in § 16 Abs. 2 Nr. 3 und auch in Anhang III 3 g 12. BImSchV) deutet jedoch darauf hin, dass man hier ihren Wortlaut nicht auf die „Goldwaage“ legen sollte. Es würde auch einen erheblicher Eingriff in die unternehmerische Organisationsfreiheit bedeuten, wenn die Verordnung eine zentral in einer Person liegende Verantwortung für den gesamten Bereich verlangen würde, also nicht selten eine Umstrukturierung der Bereichsorganisation. Dies wäre – zumal in einer Vorschrift, die nur formelle, nicht aber materielle Vorgaben enthält – ohne Beispiel und stünde auch in krassem Gegensatz zu der oben festgestellten umfassenden Neutralität der Verordnung gegenüber dem „Wie“ der Organisation und ihrem Sicherheitsmanagementsystem.
- 603 Offenbar geht es in § 7 Abs. 1 Nr. 3 12. BImSchV vor allem darum, der Behörde einen verantwortlichen Ansprechpartner zu benennen; das können eben auch – vergleichbar der Anzeigeregelung des § 52 a BImSchG – mehrere verantwortliche Leiter je eines Teilbereiches sein. Gibt es also in einem Betriebsbereich mehrere Teilbereichsorganisationen ohne eine gemeinsame Führung, so genügt es, wenn die Leiter der Teilbereichsorganisationen unter Angabe ihrer Funktion benannt werden. § 7 Abs. 1 Nr. 3 12. BImSchV zwingt also nicht zu einer Leitung des Betriebsbereiches durch eine einzige Organisationseinheit. Dies bestätigt schließlich der Umkehrschluss aus § 12 Abs. 1 Nr. 2 12. BImSchV, wonach der Betreiber „eine Person oder Stelle mit der Begrenzung der Auswirkungen von Störfällen zu beauftragen“ hat. Eine einheitliche Leitung und damit auch Organisation des Betriebsbereiches ist nur im Rahmen der Störfallbegrenzung gefordert<sup>553</sup> (näher hierzu unter Rn. 650 ff).
- 604 Nun fragt sich, inwieweit nicht wenigstens das jeweilige Konzept und Sicherheitsmanagementsystem der Teilbereiche im Betriebsbereich zu einem bereichsweiten Konzept und System zusammenzufassen oder ob nicht wenigstens die Teilkonzepte und Systeme einander anzupassen sind<sup>554</sup>. Letzteres liefe auf eine Art Koordinationspflicht der Or-

---

<sup>553</sup>So auch *Spindler*, UPR 2001, 81 (85).

<sup>554</sup>In diese Richtung geht auch die Auffassung, die – unter Berufung auf die Erwägungsgründe 3, 15 und 17 der Seveso II-Richtlinie – auf das „einheitliche Managementsystem innerhalb des Betriebsbereiches“ abstellt; vgl. *Kutscheid*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. I § 3 BImSchG Rn. 28 j und Rn. 28 n.

ganisationseinheiten innerhalb des Bereichs hinaus, wie sie § 6 Abs. 3 Nr. 1 bei den Betriebsbereichen nach § 15 12. BImSchV voraussetzt. Unmittelbar fordert die Verordnung weder das eine noch das andere. Doch ergibt sich eine entsprechende Forderung möglicherweise aus ihrem bereichsbezogenen Ansatz. Die Organisationseinheiten eines Betreibers müssen für ihren Betriebsbereich ein gemeinsames Sicherheitskonzept ausarbeiten und in ihrem gemeinsamen Sicherheitsmanagementsystem umsetzen. Eine bloße Abstimmung ihrer (Teil-)Konzepte und Sicherheitsmanagementsysteme wäre zu wenig. Hier ist der Wortlaut der Verordnung eindeutig. Sie verlangt aber kein einheitliches Sicherheitsmanagementsystem im Sinne einer gleichartigen, homogenen Vorgehensweise der Teilbereiche. Unterschiede der Systeme können aufbau- oder ablauforganisatorischer Natur sein. Aufbauorganisatorisch unterscheiden sich Organisationen vor allem nach ihrem Organisationsprinzip (funktional, divisional, matrixartig etc.), ihrer hieraus abgeleiteten Organisationsstruktur und den Funktionen der jeweiligen Stelle (zum Beispiel Betriebsleitungsmodellen). Unterschiedlich strukturierte Teilorganisationen eines Betriebsbereichs sind nicht selten das Ergebnis einer Fusion von Unternehmen mit differierenden Organisationsprinzipien.

- 605 Auch gibt es unterschiedliche Philosophien und Vorgehensweisen in der Gestaltung von Abläufen. So mag der eine Teilbereich dazu neigen, bestimmte Aufgaben durch Fremdfirmen wahrnehmen zu lassen, während der andere Teilbereich solche Aufgaben durch eigenes Personal erledigen lässt. Der eine mag eine vorbeugende Instandhaltungsstrategie verfolgen, während der andere zustandsorientiert vorgeht. Maßgeblich nach der Verordnung ist also allein, dass das Sicherheitsmanagementsystem der Teilbereichsorganisation die maßgeblichen Punkte regelt. Wie die genannten Aufgaben bewältigt werden, dass sie bereichseinheitlich wahrzunehmen sind, ist nirgends gefordert. Anhang III Nr. 3 12. BImSchV wahrt insofern konsequent eine umfassende „Neutralität“ und gewährt mit Rücksicht auf die Organisationsfreiheit des Betreibers eine umfassende Gestaltungsfreiheit. Erst recht verlangt die Verordnung keine einheitliche Strukturierung des Sicherheitsmanagementsystems jeder der Teilbereichsorganisationen des Betriebsbereiches. Die Struktur eines Systems – und in Folge dessen auch seine Dokumentation – ist meist zurückzuführen auf die ihm zugrunde gelegten einschlägigen Normen für (Teil-)Managementsysteme. Diese stellen, bezogen auf ihren jeweiligen Geltungsbereich, teils allgemeine, d. h. ihrem Gegenstand nach identische, teils aber auch spezielle Forderungen an das jeweilige Managementsystem (z. B. DIN ISO 9000 ff und 14001). Hierdurch

bedingte Unterschiede in der Strukturierung des Sicherheitsmanagementsystems des jeweiligen Teilbereiches führen im Ergebnis aber nicht zu unterschiedlichen Sicherheitsmanagementsystemen im Sinne der Verordnung, denn diese ist hinsichtlich der Strukturierung des Sicherheitsmanagementsystems völlig neutral. Anhang III Nr. 3 12. BImSchV verlangt allein, dass durch das Sicherheitsmanagementsystem die im Folgenden aufgeführten Punkte geregelt werden. Die Verordnung gibt weder vor, wie dies geschehen soll, noch dass dies nach einer einheitlichen Struktur zu geschehen hat.

- 606 Es kann also im Ergebnis nach dem Verständnis der Verordnung in jedem Betriebsbereich stets nur ein Konzept und nur ein Sicherheitsmanagementsystem geben, mögen dahinter auch unterschiedliche Organisationseinheiten, Organisationsformen oder Systemstrukturen stehen. Ein Sicherheitsmanagementsystem ist insbesondere auch dann gegeben, wenn es aus Systemen der Teilbereiche zusammengesetzt ist. Allerdings darf unter der prinzipiellen Gestaltungsfreiheit nicht die von der Verordnung angestrebte Gesamtsicht der Risikobewältigung leiden. Es muss also stets gewährleistet sein, dass die Teilbereiche – wo es darauf ankommt – wie ein Betriebsbereich agieren.
- 607 Dies zeigt, dass durch die gesellschaftsrechtlich bedingte Zusammenführung zu einem Bereich zwar nicht das Risiko, wohl aber die Anforderungen an seine Bewältigung gestiegen sind, sei es dass die Teilbereiche nunmehr erstmals der Störfallverordnung oder ihrem erweiterten Anwendungsbereich unterliegen, sei es, dass sie nunmehr ein Gesamtrisiko in der Hand desselben Betreibers bilden. Das bedeutet für die Teilbereichsorganisationen, dass sie ein gemeinsames Konzept zu erstellen haben, das ihr Gefährdungspotential als Gesamtheit und sein mögliches Zusammenwirken mit anderen Bereichen zu berücksichtigen hat. Diesem inneren und äußeren Gesamtgefährdungspotential muss ihr Sicherheits(-teil-)managementsystem entsprechen.

Formulierungsvorschlag (zu § 8 ):

„Ein Sicherheitskonzept enthält die schriftliche Darlegung der Gesamtziele und allgemeinen Grundsätze des Vorgehens zur Begrenzung der Gefahren von Störfällen (Anhang III Nr. 1). Ein Sicherheitsmanagementsystem ist der Teil des allgemeinen Überwachungssystems, zu dem Organisationsstruktur, Verantwortungsbereiche, Handlungsweisen, Verfahren, Prozesse und Mittel gehören; es umfasst die für die Festlegung und Anwendung des Konzepts zur Verhinderung von Störfällen relevanten Punkte, und kann als dessen „Umsetzung“ verstanden werden.

Ein Betriebsbereich kann von unterschiedlichen Organisationseinheiten desselben Betreibers betrieben werden; es ist nicht erforderlich, dass diese unter einer gemeinsamen Leitung auf Ebene des Standortes stehen, also eine gemeinsame Organisationseinheit bilden. In diesem Fall muss jedoch eine hinreichende Koordination der Organisationseinheiten gewährleistet sein.

Die Verordnung verlangt nicht, dass die Organisationseinheiten in einem gemeinsamen Betriebsbereich über ein einheitliches Sicherheitsmanagementsystem verfügen; entscheidend ist allein, dass ihre Systeme für sich und in ihrer Gesamtheit den Anforderungen der Verordnung und insbesondere den Gefahren des gesamten Bereiches entsprechen.“

#### 2.3.2.2 *Einheitliches Konzept und System in mehreren Bereichen desselben Betreibers*

- 608 Die zweite Variante ist gewissermaßen das Gegenstück zur ersten: Mehrere, weil keine Gesamtgefahr bildende Betriebsbereiche desselben Betreibers, haben dasselbe Konzept und Sicherheitsmanagementsystem. Meist ist dies darauf zurückzuführen, dass sie von derselben Organisationseinheit oder jedenfalls von demselben Betreiber betrieben werden. Klar ist zunächst wiederum, dass „dasselbe“ Konzept und System die beiden Bereiche desselben Betreibers nicht zu einem Bereich zusammenfasst.
- 609 Jeder dieser Bereiche muss aber über ein eigenes Konzept und Sicherheitsmanagementsystem verfügen. Dies ergibt sich eindeutig aus § 8 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung, die verlangt, dass das Konzept „den Gefahren von Störfällen im Betriebsbereich angemessen sein“ soll. Es muss also betriebsbereichsspezifisch – und nicht nur betreiberspezifisch – sein. Das gilt erst recht für das der Umsetzung des Konzeptes dienende Sicherheitsmanagementsystem. Es muss den Gefahren des Betriebsbereiches entsprechen und nicht nur denen seines Betreibers. Das schließt natürlich nicht aus, dass Konzept und System zunächst „nur“ betreiberspezifisch sind, also Regelungen enthalten, die für mehrere Betriebsbereiche des Betreibers gelten. Diese Situation ist in der Praxis sogar in der Regel gegeben, schon um nicht in jedem Betriebsbereich „das Rad neu zu erfinden“. Unternehmen mit mehreren Betriebsbereichen werden sich zumeist in ihrer Unternehmenspolitik oder hieraus abgeleiteten Leitlinien grundsätzlich zu Störfallvorsorge und Störfallbegrenzung äußern. Sie legen auch oft Sicherheitsbestimmungen und sogar detailliertere Sicherheitsnormen fest, die unternehmensweit und also bereichsunabhängig gelten.

Selbstverständlich können diese dem jeweiligen Konzept zugrunde liegen bzw. in das seiner Umsetzung dienende Sicherheitsmanagementsystem eingehen. Entscheidend ist, dass Konzept und System darüber hinaus einen Bereichsbezug erkennen lassen.

- 610 Entsprechendes gilt für konzernweite Vorgaben, insbesondere Konzernrichtlinien. Es handelt sich hierbei um allgemeine Weisungen des herrschenden Unternehmens an die ihm untergeordneten Konzerngesellschaften, die nach den oben dargelegten Gedanken das herrschende Unternehmen nicht in eine eigene Betreiberverantwortung manövrieren (hierzu oben Rn. 350 ff). Selbst wenn der Detaillierungsgrad der Regelungen den Schluss auf einer tatsächlichen Verfügungsgewalt und die hieraus folgende Betreiberstellung der Obergesellschaft begründen würde, wäre dagegen grundsätzlich nichts einzuwenden. Denn gerade dann wäre – bezogen auf die Obergesellschaft – zu konstatieren, dass sich der Betreiber sein System selbst gegeben hat. [Praxisrelevant scheint aber allein die Situation eines aus bereichsübergreifenden und bereichsspezifischen zusammengesetzten Konzeptes und Systems.] Es lässt sich auch kein plausibler Grund dafür finden, dass der Betreiber Konzept und System zwingend selbst „ausarbeiten“ (§ 8 Abs. 1 S. 1 12. BImSchV) muss, ohne auf bereichsübergreifende Regelungen seiner Gesellschaft oder seiner Obergesellschaft zurückgreifen zu können. Ein (allgemeiner) konzern- oder unternehmensweit, also jedenfalls betreiber- und bereichsübergreifend geltender Teil kann und wird auch in der Praxis Bestandteil des bereichsspezifischen Konzeptes oder Systems sein (zum Beispiel gesellschafts- oder konzernweit geltende Sicherheitsphilosophie, Sicherheitsregeln, Verfahren der Risikoermittlung, sicherheitstechnische Regeln). „Eigen“ bedeutet allein, dass jeder der Bereiche über ein seiner spezifischen Situation entsprechendes Konzept und System verfügen muss. Der Betreiber kann also seine Betriebsbereiche nicht ausschließlich wie einen einheitlichen Betriebsbereich führen, er kann sie nicht ohne Weiteres „über einen Kamm scheren“. Wohl aber kann er jeden Bereich nach den gleichen Grundsätzen führen, wenn dabei die bereichsspezifischen Besonderheiten des jeweiligen Bereichs ausreichend Berücksichtigung finden.
- 611 Eine andere Frage ist es, ob die Forderung nach einem bereichsspezifischen Konzept und System der Wahrnehmung dort beschriebener Aufgaben durch Dritte entgegensteht. Dies ist jedoch keine Frage, die sich spezifisch aus der Aufgabenstellung ergibt, ein bereichsspezifisches Sicherheitskonzept und Managementsystem aufzubauen und umzusetzen. Vielmehr geht es um die allgemeine Frage, inwieweit Betreiberpflichten von Dritten wahrgenommen werden können (hier-

zu allgemein und zur Wahrnehmung von Betreiberaufgaben durch eine Infrastrukturgesellschaft im Einzelnen unter Rn. 660 ff).

- 612 Im Sinne eines Zwischenergebnisses lässt sich also festhalten, dass der konsequente Bezug der Verordnung auf den Betriebsbereich einerseits ein einheitliches Konzept und Sicherheitsmanagementsystem für den jeweiligen Betriebsbereich fordert, andererseits sich nicht allein mit einem lediglich betreiberspezifischem, aber nicht betriebsbereichsspezifischen Konzept und Sicherheitsmanagementsystem zufrieden gibt.

Formulierungsvorschlag (zu § 8 im Anschluss an den Vorschlag zu 493):

„Betreibt eine Organisationseinheit desselben Betreibers mehrere Betriebsbereiche, so ist für jeden dieser Bereiche ein eigenes Konzept und Sicherheitsmanagementsystem erforderlich, das der spezifischen Situation des Betriebsbereiches entspricht. Bestandteil des Konzeptes und des Systems können dabei auch Regelungen sein, die über den konkreten Betriebsbereich hinaus, insbesondere unternehmens- oder auch konzernweit gelten.“

### 2.3.2.3 *Einheitliches Konzept und System im Chemiepark*

- 613 Von besonderer Bedeutung im Chemiepark und allein chemiepark-spezifisch ist die dritte Variante, bei der es um ein bereichsübergreifendes Konzept und Sicherheitsmanagementsystem benachbarter Betreiber geht. Sie kann sich im Chemiepark einerseits im Sinne einer „Insellösung“ ergeben, wenn Betreiber unmittelbar benachbarter Betriebsbereiche ein gemeinsames Konzept und Sicherheitsmanagementsystem erstellen. In der Praxis verbreiteter ist hingegen eine chemieparkweite Lösung, die alle ansässigen Betreiber unabhängig vom Anwendungsbereich der Störfallverordnung erfasst. Sie ist gekennzeichnet durch eine gemeinsame Sicherheitsphilosophie, bisweilen auch hieraus abgeleiteten Sicherheitsrichtlinien, auf die sich alle ansässigen Gesellschaften geeinigt haben bzw. denen sie beigetreten sind, was oftmals Voraussetzung für eine Ansiedlung ist. In den meisten der Chemieparks gehen die Gemeinsamkeiten sogar wesentlich weiter. Sie erstrecken sich namentlich auf gemeinsame Regelungen zur Verhinderung von Störfällen und zur Erstellung gemeinsamer Gefahrenabwehrpläne, Gremien und die zentrale Wahrnehmung bestimmter Aufgaben durch die Infrastrukturgesellschaft. In ihrer Gesamtheit werfen solche Regelungen die Frage auf, ob ein gemeinsames Konzept und Sicherheitsmanagementsystem denkbar ist und welche Folgen sich hieraus ergeben.

- 614 Zunächst ist klar, dass solche betreiberübergreifenden Lösungen nicht die allein betreiberbezogene Bestimmung des Betriebsbereiches beeinflussen können. Das ist allenfalls in dem extremen Ausnahmefall des Gemeinschaftsbetriebes denkbar, der bezeichnenderweise zu einer gemeinsamen Gesellschaft führt und also den Primat des Gesellschaftsrechts im Sinne einer Regel unterstreicht, die gerade keine Ausnahme duldet (hierzu im Einzelnen oben unter Rn. 353 ff). Die ausgesprochen anspruchsvollen Anforderungen an eine solche Konstruktion lassen es nahezu ausgeschlossen erscheinen, dass sie chemieparkweit auch nur diskutiert, geschweige denn als gegeben angesehen werden könnten. Allenfalls im Sinne einer Inzellösung zwischen einigen der ansässigen Betriebe ist eine solche Konstruktion denkbar, doch erfordert sie weit mehr als nur eine gewisse Abstimmung der Konzepte und Systeme der beteiligten Gesellschaften oder auch ein „gemeinsames Konzept und System“. Entscheidend ist das gemeinsame Leitungsorgan unter dem „Dach“ einer gemeinsamen Gesellschaft. Eine unabhängig hiervon „praktizierte“ Zusammenfassung benachbarter Betriebsbereiche zu einem Betriebsbereich ist letztlich gerade nicht praktikabel, weil ein Adressat der diesen gemeinsamen Betriebsbereich betreffenden Pflichten nicht existiert, sondern allein für jeden der beiden (Teil-)Bereiche. Eine Gesamtverantwortung lässt sich dagegen keinem der beteiligten Unternehmen zuschreiben. Es bleibt also dabei, dass eine noch so enge Abstimmung, insbesondere ein gemeinsames Regelwerk zwischen den Betreibern keinen gemeinsamen, betreiberübergreifenden Betriebsbereich schafft. Ferner liegt auf der Hand, dass ein gemeinsames Sicherheitskonzept, erst recht aber ein gemeinsames Sicherheitsmanagementsystem, öffentlich-rechtlich in der Regel nicht einmal von Betreibern der Betriebsbereiche im Sinne des § 15 12. BImSchV verlangt werden können. Die geforderte Berücksichtigung der Gesamtgefahr kann eben zumeist auch anders erfolgen.
- 615 Wo aber – zumindest aus öffentlich-rechtlicher Sicht – freiwillig ein gemeinsames, chemieparkweites Konzept und System etabliert wurde, erhebt sich die Frage, ob ein solches Gebilde überhaupt denkbar ist. Zweifel hieran ergeben sich zum einen aus der Sicht des Sicherheitskonzepts und des Sicherheitsmanagementsystems als einem Instrument des Betreibers, das daher in seiner Geltung auf dessen Verantwortungsbereich beschränkt ist. Sie ergeben sich zum anderen aus dem Umstand, dass eine betreiberübergreifende, erst recht eine chemieparkübergreifende Verantwortlichkeit mangels Gesamtverantwortlichem nicht existiert. Es fragt sich also, ob ein betreiberübergreifendes Gesamtkonzept und -System ohne Gesamtverantwortlichen

überhaupt denkbar ist. Geht man aber davon aus, dass Konzept und System nicht nur betreiber- und sogar konzernweit geltende Festlegungen enthalten können, solange sie nur auch das bereichsspezifische Risiko ausreichend berücksichtigen, so relativiert sich zumindest der Vorbehalt. Konzept und System können Regelungen (insbesondere Konzernrichtlinien) enthalten, die von einer anderen Gesellschaft erlassen wurden, die die Betreibergesellschaft beherrscht, ohne deshalb selber Betreiberverantwortung zu tragen. Diese Regelungen gelten gesellschaftsübergreifend und zwar konzernweit, doch gibt es auch hier keinen Gesamtverantwortlichen. Denn der Konzern ist kein Rechtssubjekt.

- 616 Dennoch verbleiben Zweifel daran, ob Gesellschaften, wenn sie nicht in einem Über-Unterordnungsverhältnis zueinander stehen, ein gemeinsames Konzept und Managementsystem haben können. Denn die Regelungen eines jeden Konzepts und Managementsystems setzen voraus, dass sie einseitig erlassen werden und innerhalb der Organisation durchgesetzt werden. Das ist bei konzernweiten Vorgaben der Fall. Chemieparkweite Regelungen kommen hingegen auf einer Ebene der Gleichordnung zustande. Sie werden nicht vertikal angeordnet, sondern auf horizontaler Ebene vereinbart, was ein Einvernehmen aller Regelungsadressaten voraussetzt. Ihre Durchsetzbarkeit ist ohne Inanspruchnahme eines (Schieds-)Gerichtes nicht denkbar. Letztlich kann diese Frage aber dahinstehen. Denn es ist nicht erkennbar, dass ihre Beantwortung unmittelbare oder auch nur mittelbare Konsequenzen hat. Das bedeutet natürlich nicht, dass betreiberübergreifende Absprachen der genannten Art ohne rechtliche Bedeutung sind.
- 617 Ohne ihren betreiberbezogenen Ansatz zu verlassen, fordert schließlich die Verordnung selbst eine horizontale Verständigung der „Domino-Betreiber“, der durch ihre Bereiche gebildeten Gesamtgefahr Rechnung zu tragen (hierzu bereits oben Rn. 518 ff). Sie fordert freilich keine daraus resultierenden horizontalen Absprachen, sondern begnügt sich mit einer betreiberspezifischen Anpassung von Konzept und System. Sie verbietet aber solche Absprachen nicht. Mehr noch: Sie kann sie nicht fordern, weil sie vom einzelnen Betreiber – und nur dort kann die Verordnung ansetzen – gar nicht eingefordert werden können. Überall dort, wo solche Vereinbarungen getroffen wurden, lassen sie sich jedoch zwanglos verstehen als eine auf privatrechtlichem Wege geleistete Erfüllung einer Abstimmungspflicht der Domino-Betreiber.
- 618 Diese gilt aber keineswegs chemieparkweit. Nur Betreiber im Sinne des § 15 12. BImSchV haben in ihrem Sicherheitskonzept und ihrem Sicherheitsmanagementsystem der Gesamtgefahr Rechnung zu tra-

gen. Und selbst bei Herleitung einer solchen Verpflichtung aus den grundsätzlichen Anforderungen sind Pflichtenadressaten jedenfalls nur Betreiber, die der Störfallverordnung unterliegen. Dieses Abstimmungsgebot hat im Chemiepark eine besondere Bedeutung, zeichnet sich dieser doch durch eine Vielzahl von Betreibern in enger Nachbarschaft aus. Das Abstimmungsgebot gilt aber nicht „flächendeckend“, sondern nur für die Betreiber von „Domino-Bereichen“. Betreiber, die keine der Störfallverordnung unterliegenden Bereiche betreiben oder nur solche Bereiche, bei denen die Voraussetzungen des § 15 nicht gegeben sind, sind nicht betroffen. Das Abstimmungsgebot richtet sich an den einzelnen Betreiber und gebietet allein eine Berücksichtigung der für ihn betreffenden Gesamtgefahr. Bilden also in einem Chemiepark die Bereiche der Betreiber A, B und C eine solche Gesamtgefahr, und andererseits die Bereiche der Betreiber D, E und F eine weitere, bilden diese beiden Gefahren aber miteinander keine Gesamtgefahr, so haben sich nur die jeweils Beteiligten abzustimmen. Gefordert ist grundsätzlich alleine eine auf den jeweiligen Gesamtgefahrenbereich beschränkte Lösung. Die Verordnung verlangt ohnehin kein gemeinsames Konzept und kein gemeinsames Sicherheitsmanagementsystem, sondern begnügt sich mit einer auf den jeweiligen Betriebsbereich beschränkten Teillösung.

- 619 Chemieparkweite Regelungen, aber auch Regelungen einzelner benachbarter Betreiber, können jedoch verstanden werden als „vor die Klammer“ (des Betriebsbereichs) gezogene Teile eines hierdurch abgestimmten, bereichsspezifischen Konzeptes und Systems. Sie entbinden nicht von der Pflicht einer bereichsspezifischen Fassung von Konzept und System, entsprechen aber der Forderung nach deren Abstimmung. Sie entbinden auch nicht von der Notwendigkeit, solche Absprachen im eigenen Konzept und vor allem dem eigenen Managementsystem umzusetzen im Sinne eines „und das bedeutet für diesen Betriebsbereich“.
- 620 Als Instrument zur Erfüllung des Abstimmungsgebotes stellen solche Absprachen in mehrerlei Hinsicht die optimale Lösung dar. Sie lassen sich zwanglos verstehen im Sinne einer vorweggenommenen Abstimmung der Sicherheitskonzepte und Sicherheitsmanagementsysteme der Betreiber im Chemiepark. Sie gehen über die von der Verordnung allein einklagbaren Individuallösungen hinaus. Denn sie beziehen alle im Chemiepark ansässigen Betreiber ein und zwar ohne Rücksicht auf eine im jeweiligen Einzelfall nachgewiesene öffentlich-rechtliche Kooperationspflicht. Sie geben dem Chemiepark im Ergebnis eine „Verfassung“, wie sie sich vormals aus seiner Identität als „Werk“ bzw. „Kombinat“ quasi von selbst aus der Organisation er-

gab. Das Resultat wird dann nicht selten ein aus Konzept und System bestehendes Gefüge sein, das sich zusammensetzt aus chemieparkweiten, konzernweiten, betreiberweiten und betriebsbereichsspezifischen Regelungen. Chemieparkweite Lösungen bedeuten freilich nicht per se eine Erfüllung des in § 6 Abs. 3 Nr. 1 12. BImSchV angesprochenen Abstimmungsgebotes. Dies entscheidet sich allein nach der bestehenden Gesamtgefahr und der Eignung der getroffenen Absprachen, diese zu bewältigen. Entscheidend ist also stets die Substanz der jeweiligen Regelung (hierzu bereits allgemein oben Rn. 580 ff).

621 Dabei kristallisieren sich in der Praxis der untersuchten Chemieparks im Wesentlichen drei Regelungsinstrumente heraus, die Teil des Sicherheitsmanagementsystems des jeweiligen Betreibers sein können: Bereichsübergreifende, meist chemieparkweite Regelungen, Koordinationsgremien und die zentrale Aufgabenwahrnehmung aufgrund gemeinsamer Beauftragung der Infrastrukturgesellschaft durch die Standortnutzer.

622 Chemieparkweite Regelungen bilden die Basis für nach einheitlichen Grundsätzen ablaufende Prozesse und hierbei zu berücksichtigende Standards. Sie können auf sehr unterschiedlichen Abstraktionsebenen angesiedelt sein und mal in ihrer Funktion einer „Verfassung“, mal einer „Technischen Anleitung“ gleichkommen. Hierzu zählen namentlich

- eine allgemeine Chemieparkordnung („Hausordnung“, „Standortregeln“, z. T. auch noch „Werksordnung“ genannt);
- gemeinsame Umwelterklärungen;
- sonstige Standortvereinbarungen, meist als Bestandteil des Standortvertrages bzw. des Kauf- oder Pachtvertrages und
- Sicherheitsvorschriften, technische Grundsätze/Leitlinien, sicherheitstechnische Regeln.

623 Betriebsübergreifende Koordinationsgremien setzen natürlich ebenfalls zunächst eine entsprechende Regelung voraus, die nicht selten Bestandteil der Standortvereinbarungen ist. Sie können mal der allgemeinen Koordination über Vorstellungen und Vorhaben dienen, die sicherheitsrelevant sein können; sie können aber auch explizit allein auf diesen Focus ausgerichtet sein. Solche Gremien sind beispielsweise

- Standortkonferenzen der Gesellschafter, „Chemieparkforen“ der Standortgesellschaften, Investorenkonferenzen,
  - Routine-Besprechungen zur Abstimmung „Produktion“, „Investition“, „sicherheitsrelevante Vorhaben“ etc.,
  - Routinebesprechungen der Umwelt- und Arbeitssicherheitsbeauftragten, der Betriebsärzte und der Konzessionierungsabteilung und
  - Koordinierungsgremien „Technik und Sicherheit“, sonstige (sicherheits-) technische Gremien.
- 624 Zu nennen ist schließlich bereits an dieser Stelle die einfachste Koordination eines Sicherheitsmanagementsystems: Die gemeinsame Beauftragung eines Dritten, insbesondere der Infrastrukturgesellschaft, durch die Standortgesellschaften. Die „einfachste“ Form der Koordination ist dies deshalb, weil mit der Beauftragung entweder die Notwendigkeit einer Koordination entfällt oder jedenfalls erheblich erleichtert wird (z. B. gemeinsamer Störfallbeauftragter). Zugleich ist ein einheitlicher Standard bei der Wahrnehmung der Aufgaben gewährleistet.
- 625 Aus dem Gesagten ergibt sich des Weiteren, dass solche chemieparkweiten Regelungen nur ganz ausnahmsweise dann zwingend notwendig sein können, wenn der Gesamtgefahr nicht anders Rechnung getragen werden kann. Am ehesten vorstellbar ist die zwingende Notwendigkeit solcher Absprachen zwischen zwei oder mehreren der ansässigen Betreiber. Selbst dann ist aber fraglich, ob die Behörde solche Absprachen fordern kann. Hier stellt sich das Problem, dass ein zwangsläufig betreiberbezogenes Vorgehen der Behörde geeignet sein muss, eine solche Vereinbarung herbeizuführen. In aller Regel wird solchen Vorgaben aber schon deshalb ein Riegel vorgeschoben sein, weil Sicherheitskonzept und Sicherheitsmanagementsystem der Gesamtgefahr auch in anderer Weise Rechnung tragen können.
- 626 Schließlich sei das Verhältnis der beiden Regelungsebenen beleuchtet: Die genannten privatrechtlichen Vereinbarungen kommen (soweit nicht Bestandteil einer zwingenden Ansiedlungsbedingung) nur durch Konsens zustande und setzen diesen auch weiterhin voraus. Sie sind – gleich ob mit Verstößen hiergegen bestimmte Sanktionen verbunden sind, was in erster Linie im Rahmen eines Pachtverhältnisses denkbar ist – letztlich nur schwer mit Zwangsmitteln durchsetzbar, sondern leben von einem „Common Sense“. Die Störfallverordnung gibt sich – wie gezeigt – in mehrerlei Hinsicht mit weniger zufrieden. Sie ver-

langt solche Regelungen nicht und erst recht nicht von allen Betreibern in einem Chemiapark. „Verabschiedet“ sich also ein Betreiber aus dem gemeinsamen Konzept oder Regelungen zu einem gemeinsamen Sicherheitsmanagementsystem, so verstößt er damit nicht zwingend gegen das Abstimmungsgebot – sofern er diesem überhaupt unterliegt. Doch hat er – sofern dies der Fall ist – diesem Gebot in dem erforderlichen Umfang dann in anderer Weise zu entsprechen. Die Behörden, die eine chemiapark- oder auch nur betreiberübergreifende Absprache nicht erzwingen können, sollten sich in einem solchen Fall jedoch aufgerufen sehen, die betreiberindividuelle Lösung einer genauen Überprüfung zu unterziehen. Sie können solche Insel-Lösungen nicht verhindern, wohl aber kritisch hinterfragen und so zum Erhalt des „Common Sense“ das ihre beitragen.

Formulierungsvorschlag (zu § 8, im Anschluss an den Vorschlag zu 2.3.2.2)

„Die Verordnung verlangt keine betreiberübergreifende Lösung, steht ihr aber auch nicht entgegen. Es genügt, wenn das bereichsspezifische Konzept und das seiner Umsetzung dienende Sicherheitsmanagementsystem erkennen lassen, wie die dauerhafte Einhaltung dieser Pflicht sichergestellt ist.

Die Betreiber können ihr auch dadurch entsprechen, dass sie ein gemeinsames Konzept erarbeiten, das als Bestandteil des im Übrigen bereichsspezifisch zu haltenden Konzeptes zu verstehen ist. Dementsprechend können sie in ihren Sicherheitsmanagementsystemen der Gesamtgefahr auch durch gemeinsame Regelungen Rechnung tragen. Hierzu zählen insbesondere eine bereichsübergreifende Regelung zu Verfahren im Sinne des Anhangs III, gemeinsame Instrumente zur gegenseitigen Information, Koordination, gegebenenfalls sogar gemeinsamen Entscheidung.

Der Gesamtgefahr kann auch dadurch entsprochen werden, dass die Betreiber Aufgaben zur Störfallverhinderung auf einen Dritten mit der Maßgabe übertragen, bei der Aufgabenerfüllung stets auch die gegebene Gesamtgefahr angemessen zu berücksichtigen. Es bietet sich insbesondere die Bestellung eines gemeinsamen Störfallbeauftragten an.“

## 2.4. Sicherheitsbericht (§ 9)

- 627 Die Sicht des Chemieparks als Gesamtrisiko legt die Überlegung nahe, den Sicherheitsbericht<sup>555</sup> im Sinne eines gemeinsamen Sicherheitsberichts aller Betreiber des Parks zu erstellen. Die – wiederum – konsequent nach dem Betreiber ausgerichtete Verordnung lässt jedoch auch hier keinen Zweifel daran aufkommen, dass die Berichtspflicht zumindest in erster Linie eine betreiberbezogene ist. Allein ein gemeinsamer Sicherheitsbericht genügt daher nicht den Anforderungen des § 9.
- 628 Sinn macht es jedoch nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der Effizienz, für den gesamten Chemiapark einen allgemeinen Teil des Sicherheitsberichts zu verfassen, der den bereichsbezogenen Berichten vorangestellt werden kann. Insbesondere die „Beschreibung des Standorts und seines Umfelds ...“ (Anhang II Nr. II.1 12. BImSchV) legt eine gemeinsame Bearbeitung nahe. Dies gilt auch für den Abschnitt V „Schutz- und Notfallmaßnahmen ...“, sofern eine gemeinsame Alarmierungs- und Gefahrenabwehrorganisation für den Chemiapark existiert. Der gemeinsame Bericht würde zudem unterstreichen, dass sich die Betreiber des Chemieparks als „Risikogemeinschaft“ verstehen und ihrer gemeinsamen Risikobewältigung auch durch eine gemeinsame Risikoberichterstattung Ausdruck verleihen wollen. Behördlicherseits gefordert werden kann ein solcher Gesamtbericht jedoch nicht.

Formulierungsvorschlag (zu § 9):

„Sicherheitsberichte von Betreibern im Sinne des § 15 müssen nicht nur betriebsbereichsspezifisch sein, sondern auch der bestehenden Gesamtgefahr Rechnung tragen (vgl. § 6 Abs. 3 Nr. 1). Diese Forderung kann auch dadurch erfüllt werden, dass mehrere Betreiber einen gemeinsamen Bericht verfassen, der dieser Forderung entspricht und als Teil des jeweiligen betriebsbereichsbezogenen Berichts verstanden werden kann.“

## 2.5. Alarm- und Gefahrenabwehrpläne (§ 10)

- 629 Die nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 12. BImSchV von den erweiterten Pflichten unterliegenden Betreibern zu erstellenden Alarm- und Gefahrenabwehrpläne legen das Vorgehen des Betriebsbereiches bei Eintritt

---

<sup>555</sup>Zu Funktion des Sicherheitsberichts und das Verhältnis zur nach früherem Recht geforderten Sicherheitsanalyse: *Spindler*, Unternehmensorganisationspflichten, 2001, S. 109 ff; *Feldhaus*, UPR 2000, 121 (124 f.); *Büge*, DB 2000, 1501 (1503).

des Störfalls fest. Sie regeln also – ereignisbezogen – seine Aufbau- und Ablauforganisation im Störfall, sein Notfallmanagement. § 10 stellt an das Notfallmanagement selbst keine unmittelbaren Anforderungen, sagt insbesondere nicht, wie vorzugehen ist, sondern allein, was zu regeln ist.

### **2.5.1. Erstellung interner Alarm- und Gefahrenabwehrpläne (§ 10 Abs. 1 Nr. 1)**

- 630 Die Verpflichtung, interne Alarm- und Gefahrenabwehrpläne zu erstellen, gilt je Betriebsbereich und ist an den jeweiligen Betreiber gerichtet.
- 631 Hier stellt sich zunächst die – freilich nicht chemieparkspezifische – Frage, ob es rechtlich zulässig ist, die nach früherem Recht zu erstellenden betrieblichen Alarm- und Gefahrenabwehrpläne, die (Störfall-)anlagenbezogen zu erstellen waren<sup>556</sup>, in ihrer Gesamtheit als Bereichsplan zu verstehen und auch in dieser Weise fortzuschreiben. Grundsätzlich können hiergegen keine Einwände erhoben werden. Denn durch die Zusammenfassung mehrerer Störfallanlagen desselben Betreibers zu einem Betriebsbereich hat sich der Betrieb dieser Anlagen, auch im Sinne eines gestörten Betriebs bzw. eines Betriebes im Störfall nicht geändert. Auch hier gilt, dass die von Richtlinie und Verordnung forcierte Betrachtung des Gesamtrisikos nicht zu Lasten einer anlagenspezifischen Betrachtung gehen darf. Daher ist eine (auch) anlagenspezifische Sicht – hier: Alarm- und Gefahrenabwehrplanung – nicht nur zulässig, sondern wird vielfach sogar erforderlich sein, allerdings allein nicht ausreichen. Dies bestätigt auch der Wortlaut des § 10 Abs. 1 Nr. 1 12. BImSchV, der den Betreiber eines Bereichs verpflichtet, Pläne und nicht nur einen Plan pro Bereich zu erstellen, der freilich nicht mit Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie übereinstimmt, der nur von einem Notfallplan pro Betrieb spricht.
- 632 Die anlagenbezogenen, betrieblichen Alarm- und Gefahrenabwehrpläne müssen nunmehr in ihrer Gesamtheit dem betriebsbereichsbezogenen Ansatz der Verordnung entsprechen. Das bedeutet zum einen, dass die, nach früherem Recht nicht der Störfallverordnung unterliegenden, jetzt aber in den Geltungsbereich der Verordnung einbezogenen Anlagen von der Alarm- und Gefahrenabwehrplanung gleichberechtigt berücksichtigt werden müssen. Hier bietet es sich an, in gleicher Weise von Betriebseinheiten auszugehen, also auch deren Alarm- und Gefahrenabwehrpläne betriebs- bzw. anlagenbezogen zu

---

<sup>556</sup>Wietfeld/Czajka, in: Feldhaus, 12. BImSchV § 5 Anm. 27.

- gestalten und so die auf Grund des weiten Anlagenbegriffs hinzugekommenen Anlagen in die Gefahrenabwehrplanung zu integrieren.
- 633 Ferner müssen die Alarm- und Gefahrenabwehrpläne der nunmehr auf alle Anlagen auszudehnenden Betrachtung der möglichen Wechselwirkungen im Betriebsbereich entsprechen. Und schließlich verlangt der betriebsbereichsbezogene Ansatz der Verordnung, dass eine Abstimmung anlagenbezogener Pläne auf Ebene des Betriebsbereichs stattfindet. Diese Forderung ergibt sich wiederum aus dem betriebsbereichsbezogenen Ansatz der Verordnung. Für die anlagen- bzw. betriebsbezogenen Alarm- und Gefahrenabwehrpläne bedeutet dies, dass sie mehr als früher eine betriebsbereichsinterne Koordination für den Fall zu berücksichtigen haben, dass mehr als nur ein Betrieb von einem Störfall im Betriebsbereich betroffen ist. Der bereichsbezogene Plan muss also mehr sein als die Summe der anlagenbezogenen Pläne, es sei denn, diese sind unter Berücksichtigung der Gesamtgefahr des Bereiches aufeinander abgestimmt.
- 634 Man stellt sich eher umgekehrt die Frage, ob es ausreichen kann, wenn für einen Bereich mit mehreren Anlagen lediglich ein betriebsbereichsbezogener Plan erstellt wird. Es kann aber nicht im Sinne des bereichsbezogenen Ansatzes der Verordnung sein, wenn die von ihr forcierte Gesamtsicht des Risikos zu Lasten der anlagenbezogenen Sicht und entsprechender Pläne ginge. Vielmehr wird beides verlangt. Dies gilt vor allem in Bereichen mit einer Vielzahl von Anlagen bzw. Betrieben und entsprechend zugeschnittenen Organisationseinheiten. Der bereichsbezogene Ansatz, der die Verordnung wie ein roter Faden durchzieht, soll die anlagenbezogene Sicht also ergänzen, ohne sie jedoch zu verdrängen.
- 635 Die Frage nach einer betriebsbereichsübergreifenden Gefahrenabwehrplanung stellt sich zwar nicht ausschließlich, aber zuvorderst im Chemiapark. Dass eine solche nicht von der Verordnung gefordert wird, zeigt § 6 Abs. 3 Nr. 1 12. BImSchV, der sich mit dem „Minus“ einer wechselseitigen Information der Domino-Betreiber zufrieden gibt. Relevant für die Praxis in den Chemiaparks ist allerdings die Frage, ob der dort häufig anzutreffende standortbezogene, also bereichsübergreifende Alarmierungs- und Gefahrenabwehrplan die von der Verordnung eigentlich geforderten bereichsbezogenen Pläne ersetzen kann. Vom Schutzziel her ist eine gemeinsame, chemiaparkübergreifende Alarmierungs- und Gefahrenabwehrorganisation zweifellos eine sehr empfehlenswerte Lösung, wie die Praxis des Werkplans zeigt, der in der Regel der „Vorgänger“ eines solchen Plans ist. Dieser verhält sich jedoch zu dem von der Verordnung allein geforderten bereichsbezogenen Plan wie die „Kür zur Pflicht“. Das bedeu-

tet: So wenig die Verordnung die grundsätzliche Forderung nach einer anlagenbezogenen Planung zugunsten der bereichsbezogenen Sicht aufgibt, so wenig kann ein bereichsbezogener Plan durch einen chemieparkweiten Plan ersetzt werden. Man sollte freilich die Bedeutung der Frage nicht überschätzen. Wie soeben gezeigt, besteht der bereichsbezogene Plan in der Regel aus einer Mehrzahl anlagenbezogener, aber aufeinander abzustimmender Pläne.

- 636 Relevanter scheint die Frage, ob Domino-Betreiber gezwungen sind, einen gemeinsamen Plan zu erstellen. Das ist nicht der Fall. Sie müssen wiederum allein in ihren bereichsspezifischen Plänen die Gesamtgefahr berücksichtigen. Aber ebenso liegt es nahe, einen gemeinsamen Plan zu erstellen, an dem sinnvoller Weise alle Betreiber beteiligt sein sollten und der damit in die Nähe des zumeist früher bestehenden, oft heute noch fortgeschriebenen werksweiten Plans tritt. Damit vollzieht sich eine schlüssige Entwicklung: Nach der Störfallverordnung 1991 war der anlagenbezogene Plan gefordert. Die hierauf fußende 3. StörfallVwV empfiehlt in Anhang 6 bei Werken mit einer Vielzahl von Anlagen die modulare Lösung aus anlagenbezogenen Plänen, die sich einem werksweiten Plan zuordnen lassen. Der Betreiber eines solchen Werkes ist hierzu nach der Störfallverordnung 2000 verpflichtet, denn dieses bildet zumindest in aller Regel einen Betriebsbereich. Es liegt nun nichts näher, als dies mit der Empfehlung zu ergänzen, bei Standorten mit Betriebsbereichen im Sinne des § 15 entsprechend zu verfahren.
- 637 Von der gemeinsamen Planung bzw. einem gemeinsamen Plan zu unterscheiden ist ein gemeinsames Notfallmanagement bzw. eine gemeinsame Notfallorganisation, die eine einheitliche Leitung voraussetzen (vgl. hierzu unten Rn. 650 ff).

Formulierungsvorschlag (zu § 10 Abs. 1 Nr. 1):

„Alarm- und Gefahrenabwehrpläne sind anlagen- und bereichsbezogen zu erstellen; für kleinere und weniger bedeutende Anlagen desselben Betriebsbereichs kann auch ein gemeinsamer Plan erstellt werden. Die anlagenbezogenen Pläne müssen zugleich der bereichsspezifischen Gesamtgefahr entsprechend Rechnung tragen. Betreiber von Betriebsbereichen im Sinne des § 15 müssen außerdem die Gesamtgefahr eines Störfalls angemessen berücksichtigen. Hier ist die Aufstellung eines gemeinsamen Plans sinnvoll, dem die bereichsbezogenen Pläne zugeordnet werden können.“

### 2.5.2. *Übermittlung von Informationen (§ 10 Abs. 1 Nr. 2)*

- 638 Die Informationspflicht nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 baut auf der allgemeinen Informationspflicht nach § 6 Abs. 4 12. BImSchV auf. Danach sind alle Betreiber verpflichtet, der Behörde auf Verlangen zusätzliche Informationen zu liefern, die auch, aber nicht nur für die Ermittlung eines Domino-Effektes von Bedeutung sein können. Es handelt sich um eine Holschuld der zuständigen Behörde, die nach ihrer ausdrücklichen Zweckbestimmung auch dazu dient, ihr die Erstellung der externen Notfallpläne zu ermöglichen. Dazu muss sie aber wissen, wie die interne Alarm- und Gefahrenabwehrplanung aussieht, zu der die Verordnung aber nur Betreiber anhält, die den erweiterten Pflichten unterliegen. Nur diese trifft darüber hinaus die Bringschuld des § 10 Abs. 1 Nr. 2, und zwar im Falle einer erstmaligen Inbetriebnahme des Betriebsbereiches oder im Falle eines Aktualisierungsbedarfs im Sinne des § 10 Abs. 4 S. 4. Grundsätzlich beschränkt sich die Informationspflicht nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 auf erforderliche Informationen zum Betriebsbereich des jeweiligen Betreibers. Kenntnisse über eine mögliche Gesamtgefahr stehen dem Betreiber nicht zwingend zur Verfügung. Denn namentlich bei einer ersten Inbetriebnahme wird meist noch nicht bestandskräftig festgestellt worden sein, dass der Bereich an einer solchen beteiligt ist, und ergo die Voraussetzungen für eine Verpflichtung zum Informationsaustausch nach § 6 Abs. 3 Nr. 1 gegeben sind. Die Reihenfolge lautet also: Anzeige nach § 7, auf Verlangen der Behörde weitere Informationen auch zu einem möglichen Domino-Effekt, bestandskräftige Entscheidung nach § 15, sodann Informationsaustausch, aufgrund möglicherweise neuer Erkenntnisse (eigene Beteiligung an der Gesamtgefahr) erforderliche Anpassung der internen Notfallpläne (nach § 10 Abs. 4 S. 4) und damit bei erheblichen Auswirkungen erneute Information nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Abs. 4 S. 4 an die Behörde, jetzt auch mit den Informationen zur eigenen Beteiligung an der Gesamtgefahr.
- 639 Eine Verpflichtung zur Information über den Chemiepark in seiner Gesamtheit trifft keinen der Betreiber, auch nicht die Infrastrukturgesellschaft. Aus Sicht der für die Erstellung der externen Pläne zuständigen Behörde ist dies eine missliche Situation, würde doch ein zentraler Ansprechpartner den Informationstransfer erheblich erleichtern. Die zwingend betreiberbezogene Konzeption kann dies nicht (von wem auch?) fordern, wohl aber zulassen, dass man sich auf einen Ansprechpartner einigt (näher hierzu unter Rn. 712 ff).

Formulierungsvorschlag:

Entbehrlich

## 2.6. Information über Sicherheitsmaßnahmen (§ 11)

- 640 Nach § 11 Abs. 1 12. BImSchV hat der Betreiber eines Betriebsbereichs Personen, die von einem Störfall in diesem Betriebsbereich betroffen werden könnten, über Sicherheitsmaßnahmen und das richtige Verhalten im Falle eines Störfalls zu informieren. Diese Informationen müssen zumindest die im Anhang V aufgeführten Angaben enthalten und sind der Öffentlichkeit ständig zugänglich zu machen (S. 2 und 3).
- 641 Für die Betreiber eines Betriebsbereichs in einem Chemiepark stellt sich zunächst die Frage, welchen Personen gegenüber die Informationspflicht nach § 11 Abs. 1 S. 1 12. BImSchV besteht. Der Wortlaut der Vorschrift ist nicht eindeutig. Der Relativsatz rechtfertigt zunächst die Annahme, dass allein diejenigen Personen zu informieren sind, die im Betriebsbereich selbst betroffen werden könnten. Nach diesem Verständnis wären also nur diejenigen Personen nach Abs. 1 S. 1 zu informieren, von denen angenommen werden muss, dass sie sich (zumindest zeitweilig) im Betriebsbereich aufhalten, und daher von einem Störfall in diesem Bereich betroffen werden könnten. Näher liegt jedoch die Auslegung, dass alle Personen zu informieren sind, die von einem in dem Betriebsbereich eingetretenen Störfall innerhalb des Betriebsbereichs oder außerhalb des Betriebsbereichs betroffen werden könnten. Hierfür spricht der Kontext der Regelung. Denn die in Anhang V enthaltenen Anforderungen an den Mindestinhalt der Information sind überschrieben mit „Information der Öffentlichkeit“. Auch der entsprechende § 11a der alten Störfallverordnung wurde eindeutig so verstanden<sup>557</sup>.
- 642 Im Chemiepark stellt sich sodann die Frage, ob Beschäftigte benachbarter Betriebsbereiche bzw. von Nachbarbetrieben im Chemiepark einen Teil der Öffentlichkeit darstellen, mit der Folge, dass auch ihnen gegenüber Informationen über Sicherheitsmaßnahmen in der von § 11 Abs. 1 vorgeschriebenen Art und Weise zugänglich zu machen sind. Hierfür spricht bereits, dass es sich um Personen handelt, die auf Grund der zumeist gegebenen räumlichen Nähe in besonderer Weise von einem Störfall des Nachbar-Betriebsbereiches betroffen sein können. Auch unterscheidet die Verordnung allein zwischen einer Unterweisung der Beschäftigten des jeweiligen Betriebsbereichs einerseits (vgl. § 10 Abs. 3) und allen anderen Personen, die Teil der Öffentlichkeit im Sinne des § 11 Abs. 1 sind.

---

<sup>557</sup> *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II § 11 a 12. BImSchV Rn. 3; *Roßnagel*, in: GK-BImSchG, § 7 Rn. 235; *Hansmann*, NVwZ 1991, 1138 (1139).

- 643 Im Chemiepark ergibt sich ferner die Frage, ob für die Beschäftigten von Nachbarbetrieben bzw. Nachbarbetriebsbereichen auf Grund der oftmals gegebenen räumlichen Nähe und daher besonderen Risikoexposition besondere Anforderungen für den Inhalt der Information gelten, also diese gewissermaßen „adressatenbezogen“ zu sein hat. Unmittelbar kann der Verordnung eine solche Differenzierung freilich nicht entnommen werden. Doch spricht sie von einer Information über „das richtige Verhalten“ und dieses kann – je nach Nähe zum Gefahrenbereich – ganz unterschiedliche Maßnahmen erfordern, wie folgendes Beispiel aus einem der Chemieparks belegt: In unmittelbarer Nachbarschaft einer Anlage zur Herstellung von Chlorverbindungen befindet sich ein Verwaltungsgebäude eines anderen Betreibers, das mit einer Klimaanlage ausgestattet ist. Im Falle eines Chlorgasausbruchs besteht für die in diesem Gebäude beschäftigten Mitarbeiter die Gefahr, dass die Klimaanlage dieses Gebäudes giftige Gase „ansaugt“ und damit die Gefahr einer Vergiftung besteht. Mit zunehmender Entfernung verringert sich die Gefahr auf Grund abnehmender Konzentration des Giftes und einer längeren „Vorwarnzeit“.
- 644 In diesem Falle wären die erforderlichen Informationen über die Sicherheitsmaßnahmen und das „richtige Verhalten“ im Falle eines Störfalls für jeden der beiden Nachbarn anders zu formulieren. Gegen eine solche „adressatenspezifische“ Fassung der Öffentlichkeitsinformation spricht jedoch, dass die konkrete Gefährdung und der konkrete Gefährdungsgrad von einer Vielzahl von Faktoren abhängen, wie auch das soeben geschilderte Beispiel zeigt. Es besteht also kein einseitiges Informationsgefälle vom Betreiber hin zur Öffentlichkeit. Besondere Gefährdungen ergeben sich auch aus Umständen, die in erster Linie den Betroffenen und nicht dem Betreiber bekannt sind.
- 645 Dies spricht dafür, dass die Information über das „richtige“ Verhalten keineswegs einseitig im Sinne einer alleinigen Bringschuld ausgestaltet ist. Dies bestätigt Anhang V Nr. 11, wonach der Betreiber in seiner Information der Öffentlichkeit anzugeben hat, „wo weitere Informationen eingeholt werden können“. Der Betreiber ist dann, aber auch erst dann verpflichtet, auf Nachfrage weitere Hinweise zum sicherheitsgerechten Verhalten zu geben.
- 646 Es besteht kein Zweifel daran, dass die Betreiber von in einem Chemiepark gelegenen Betriebsbereichen ihrer individuellen Verpflichtung aus § 11 Abs. 1 dadurch nachkommen können, dass sie eine gemeinsame Information der Öffentlichkeit abgeben.
- 647 Im Rahmen des § 11 Abs. 3 fragt sich auch, ob der Nachbar im Chemiepark berechtigt ist, den Sicherheitsbericht des Betreibers eines Be-

triebsbereiches einzusehen. Da die Verordnung – wie gezeigt – nur zwischen dem Betreiber des Betriebsbereichs einerseits und der Öffentlichkeit andererseits unterscheidet, zählt auch der Nachbar im Chemiepark zur „Öffentlichkeit“.

Formulierungsvorschlag:

Entbehrlich

## **2.7. Sonstige Pflichten (§ 12 Abs. 1)**

- 648 Die Verordnung enthält im Wesentlichen Vorgaben, was im Rahmen des Notfallmanagements zu regeln ist. Sie enthält kaum Anforderungen an das „Wie“, insbesondere die Organisation. Die grundlegende materielle Forderung der Verordnung zum Notfallmanagement enthält die Grundpflicht des § 3 Abs. 3 12. BImSchV („... sind vorbeugend Maßnahmen zu treffen, um die Auswirkungen von Störfällen so gering wie möglich zu halten.“) sowie § 5 Abs. 1 Nr. 2, wonach der Betreiber unter anderem „die erforderlichen technischen und organisatorischen Schutzvorkehrungen zu treffen hat“. Zu den organisatorischen Schutzvorkehrungen gehört – wie die zur gleichlautenden Vorläufervorschrift des § 5 Abs. 1 Nr. 2 der Störfallverordnung 1991 ergangene 2. Störfall-Verwaltungsvorschrift (dort im Anhang unter 2.2.2) sagt – insbesondere die betriebliche Feuerwehr und Rettungsdienste, die Erste-Hilfe-Organisation und die ärztliche Betreuung. Der Betreiber hat ferner für die unverzügliche, umfassende und sachkundige Beratung der für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden im Störfall zu sorgen. Eine Konkretisierung erfahren diese sehr allgemein gehaltenen Pflichten jedoch in § 12 Abs. 1 der Verordnung.

### **2.7.1. *Betrieb einer geschützten Verbindung (§ 12 Abs. 1 Nr. 1)***

- 649 Nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 12. BImSchV kann die Behörde im Einzelfall vom einem den erweiterten Pflichten unterliegenden Betreiber verlangen, eine geschützte Kommunikationsverbindung einzurichten. Nach der Störfallverordnung 1991 war eine entsprechende „Anordnung“ möglich (vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 1 der Störfallverordnung 1991). Dies kommt insbesondere dann in Betracht, wenn eine – aufgrund der geringen Abstände der Bereiche gerade im Chemiepark häufig anzutreffende – Gefahr eines Domino-Effekts und/oder einer besonderen

Gefährdung der externen Nachbarschaft besteht.<sup>558</sup> Sie steht in einem engen Zusammenhang zur öffentlichen Aufgabe der Koordination der externen Gefahrenabwehr, die eine rasche Alarmierung und verlässliche Kommunikation im Ereignisfall fordert.

- 650 Hieraus folgt eine besondere Bedeutung der Vorschrift für den Chemiepark. Aus den genannten Gründen scheinen die Voraussetzungen für entsprechende Anordnungen dort besonders günstig – und ungünstig zugleich. Denn wiederum sind diese Pflichten bereichsspezifisch. Daraus resultiert eine potentielle Vielzahl von Ansprechpartnern, zumindest der Betreiber von Domino-Betriebsbereichen. Dies erschwert die Kommunikation und Abstimmung erheblich. Es drängt sich auf, hier an eine gemeinsame Beauftragung eines Dritten, namentlich der Infrastrukturgesellschaft, zu denken. Hierauf wird an anderer Stelle eingegangen (vgl. unten Rn. 660 ff).

Formulierungsvorschlag (zu § 12 Abs. 1 Nr. 1):

„Eine Anordnung nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 kommt insbesondere dann in Betracht, wenn Betriebsbereiche in geringem Abstand zu anderen Betriebsbereichen, insbesondere solchen im Sinne des § 15 oder dichtbesiedelten Gebieten liegen.“

### **2.7.2. Beauftragung einer Person oder Stelle (§ 12 Abs. 1 Nr. 2)**

- 651 Es stellt sich ferner die Frage, ob die Verordnung fordert, dass der Betriebsbereich – wenn schon nicht im Normalbetrieb (hierzu bereits oben) – zumindest im Störfall von lediglich einer gesamtverantwortlichen Person geleitet wird.
- 652 Hierfür spricht § 12 Abs. 1 Nr. 2 12. BImSchV, wonach vom Betreiber „eine Person oder Stelle mit der Begrenzung der Auswirkungen von Störfällen zu beauftragen und diese der zuständigen Behörde zu benennen“ ist<sup>559</sup>. Die Untersuchung der ähnlich gelagerten Fragestellungen zum Erfordernis eines im Normalbetrieb zentral durch eine Person geführten Betriebsbereiches hat allerdings gezeigt, dass der Wortlaut allein nicht immer eine hinreichend tragfähige Antwort auf

---

<sup>558</sup>Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II § 5 12. BImSchV Rn. 6 a; Wietfeld/Czajka, in: Feldhaus, § 5 12. BImSchV Anm. 36, die ausdrücklich den Fall des geringen Abstands zu Werken mit hohem Gefährdungspotential ansprechen.

<sup>559</sup>Der Funktion nach kann man von einem „Störfallmanager“ oder Einsatzleiter sprechen, der über entsprechende Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse verfügen muss; vgl. auch Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II § 5 12. BImSchV Rn. 5; Wietfeld/Czajka, in: Feldhaus, § 5 12. BImSchV Anm. 42.

- Fragen nach den organisatorischen Anforderungen der Verordnung gibt (hierzu oben Rn. 601 ff).
- 653 Doch geht es hier – im Gegensatz zur Anzeigepflicht des § 7 12. BImSchV – offensichtlich um die Begründung einer expliziten materiellen Organisationspflicht. Zudem unterstreicht Anhang IV Nr. 1 12. BImSchV die Forderung nach einer gesamtverantwortlichen „Person, die für die Durchführung und Koordinierung der Abhilfemaßnahmen auf dem Gelände des Betriebsbereichs verantwortlich“ und im Alarm- und Gefahrenabwehrplan zu benennen ist. Und schließlich verlangte schon die zur gleichlautenden Vorgängervorschrift, § 5 Abs. 2 der Störfallverordnung 1991, ergangene 3. Verwaltungsvorschrift unter Nr. 4.1, diese Person oder Stelle müsse „sowohl zu organisatorischen oder technischen Gefahrenabwehrmaßnahmen (einschließlich der Einleitung von Sofortmaßnahmen) innerhalb der Anlage, für die gegebenenfalls erforderliche Abstimmung, Koordinierung und Zusammenarbeit mit den für Katastrophenschutz und allgemeine Gefahrenabwehr zuständigen Behörden befugt sein, wenn ein Schadensfall eingetreten ist oder die Gefahr eines solchen droht.“ Daher muss jeder Betriebsbereich – auch wenn er ansonsten nicht zentral geführt ist – eine Person oder Stelle mit Aufgaben und Kompetenzen nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 12. BImSchV bestellen. Eine andere Frage ist es, ob nicht auch ein Externer diese Funktion wahrnehmen kann. Ihr soll weiter unten nachgegangen werden (vgl. unten Rn. 718 ff).
- 654 Es bleibt die Frage, ob die Verordnung besondere Anforderungen an eine Gefahrenabwehr im Chemiepark stellt, insbesondere ob sie eine bereichsübergreifende Gefahrenabwehr fordert. Diese Frage ist im Prinzip zu verneinen. Denn selbst Betreiber im Sinne des § 15 haben lediglich ihre bereichsspezifisch zu erstellenden Pläne im Hinblick auf eine Gesamtgefahr abzustimmen. Insbesondere ist nicht gefordert, dass für den Eintritt eines Störfalls mit bereichsübergreifenden Wirkungen eine gesamtverantwortliche Person bestimmt wird. Das bedeutet nicht, dass die Verordnung eine bereichsübergreifende Leitung der Gefahrenabwehr für entbehrlich hält. Sie versteht diese jedoch als eine primär der zuständigen Behörde vorbehaltenen Aufgabe der öffentlichen Gefahrenabwehr (näher hierzu unter Rn. 735 ff).
- 655 Inwieweit eine privat organisierte bereichsübergreifende Gefahrenabwehr durch die Betreiber bzw. einen von ihnen beauftragten Dritten sinnvoll ist, soll an anderer Stelle diskutiert werden (Rn. 718 ff).

Formulierungsvorschlag:

Entbehrlich

## 2.8. Meldeverfahren (§ 19)

- 656 Nach § 19 Abs. 1 12. BImSchV hat der Betreiber der zuständigen Behörde unverzüglich den Eintritt eines Ereignisses mitzuteilen, das die Kriterien des Anhangs VI Teil 1 erfüllt. Die dort festgelegte „Meldeschwelle“ unterscheidet sowohl bei den „Schädigungen von Personen oder Haus- und Grundeigentum“ (I. 2.) sowie den Sachschäden (I. 4.) zwischen Schäden innerhalb des Betriebsbereiches und außerhalb des Betriebsbereiches.
- 657 Die an diese Differenzierung anknüpfenden, unterschiedlich weit gefassten Meldepflichten führen überall dort, wo eine unmittelbare Nachbarschaft von Betriebsbereichen besteht, insbesondere also im Chemiepark, zu einer faktischen Absenkung der Meldeschwellen<sup>560</sup>. So ist beispielsweise ein Ereignis nicht meldepflichtig, das einen Schaden in Höhe von weniger als 2 Millionen EURO im Betriebsbereich „Werk“ verursacht. Wird aber dieses Werk in Betriebsbereiche mehrerer Betreibergesellschaften aufgeteilt, so ist das gleiche Ereignis schon ab einem Sachschaden von mehr als 0,5 Millionen EURO meldepflichtig, wenn dieser in einem fremden Betriebsbereich eintritt. Das kann – so die Befürchtung einiger Betreiber – den Chemiepark in Misskredit bringen, wenn die engen Nachbarschaftsverhältnisse, insbesondere die nicht selten intensive „Verzahnung“ von Betriebsbereichen dazu führt, dass ein fremder Betriebsbereich betroffen ist. Zudem hängt es oft vom Zufall ab, ob ein Ereignis nur interne oder auch externe Wirkungen auslöst.
- 658 Die sehr deutliche Abstufung der melderechtlichen Auslöseschwellen zeigt, dass Richtlinie und Verordnung – bewusst oder unbewusst – offenbar davon ausgehen, dass aufgrund getroffener Schutzmaßnahmen, insbesondere der Schutzabstände zwischen dem das Ereignis auslösendem Betriebsbereich und seiner Nachbarschaft ein dort gleichwohl eintretender Schaden die besondere Bedeutung und damit eine Meldebedürftigkeit des Ereignisses indiziert. Sie geht dabei davon aus, dass für Schutzmaßnahmen eines Betriebsbereichs im Chemiepark dieselben Anforderungen gelten, als wenn er außerhalb eines solchen gelegen wäre. Maßgeblich ist für sie das Kriterium des Drittschadens. Man könnte nun, um die oben so genannten Ungereimtheiten zu vermeiden, daran denken, auch die zwar außerhalb des verursachenden Betriebsbereiches, aber innerhalb des Chemieparks eingetretenen

---

<sup>560</sup>Dass der benachbarte Betriebsbereich wie sonstige Nachbarn geschützt sind, unterstreicht auch *Müggenborg*, DVBl, 2000, 417 (424) (wohl irrtümlich unter Bezugnahme auf § 20 Abs. 2 der Störfallverordnung).

Schäden melderechtlich wie Eigenschäden zu behandeln, also so, als wären sie in einem Werk eingetreten. Der klare Wortlaut der Verordnung, die auch insoweit konsequent am Begriff des Betriebsbereichs und dessen Verständnis ausgerichtet ist, lässt jedoch eine solche „korrigierende“ Auslegung der Verordnung nicht zu. Es ist auch fraglich, ob eine Ausnahmeregelung gerechtfertigt wäre. Wiederum ist darauf hinzuweisen, dass die skizzierte Problematik keineswegs nur im Chemiepark auftreten kann. Es ist nicht ersichtlich, warum benachbarte Betriebsbereiche außerhalb des Chemieparks „melderechtlich“ anders behandelt werden sollten als solche im Chemiepark. Eine chemieparkspezifische Differenzierung wäre also von vornherein verfehlt, mag sich das beschriebene Problem auch in erster Linie im Chemiepark stellen. Andere Betreiber im Industriegebiet würden hiergegen mit Recht einwenden, dass man dann auch für sie eine entsprechende – und sicherlich unsinnige – Einschränkung der Differenzierung treffen müsste.

- 659 Um eine solche nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung zu vermeiden, bliebe nur die Möglichkeit einer Differenzierung der Meldeschwellen nach privaten und gewerblichen Geschädigten. Dies würde die Wertung voraussetzen, dass die Bedeutung eines Schadens bei dem einen anders zu werten ist, als wenn der Schaden bei dem anderen eingetreten wäre. Dem geltenden Störfallrecht kann aber eine solche Wertung nicht entnommen werden. Sie dürfte sich auch nicht auf die Meldepflichtigkeit eines Ereignisses beschränken. Denn eine dort getroffene Differenzierung ist Ausdruck einer rechtlichen Wertung, die nach geltendem Recht nur besagt, dass der Drittschaden schwerer wiegt als der Eigenschaden. Das ist keine speziell melderechtliche Wertung, sondern eine Wertung, die schlechterdings grundlegend für das gesamte Umwelt- und namentlich das Störfallrecht ist. Eine melderechtliche Unterscheidung in dem hier diskutierten Sinne müsste also bis auf die Anforderungen an das Schutzniveau zurückgeführt werden. Auch hinsichtlich des Schutzniveaus wäre dann konsequenterweise zu differenzieren, ob ein Privater oder „nur“ ein gewerblicher Nachbar durch ein Ereignis betroffen wäre. Dies scheint kaum vorstellbar.
- 660 Wenn die Befürchtung tatsächlich zutrifft, dass die Meldeschwelle im Chemiepark häufiger überschritten ist, dann könnte dies im Übrigen darauf hinweisen, dass aufgrund der räumlichen Nähe der Betriebsbereiche im Chemiepark die Schädigung eines Dritten tatsächlich wahrscheinlicher ist als im Industriegebiet. Dann besteht offenbar ein besonderes Drittschadenpotential. Das ist kein Widerspruch zu der Annahme, dass das Gefahrenpotential beim Übergang vom Werk zum

Chemiepark nicht größer geworden ist. Das mag so sein, doch geht es eben nicht um das Gefahrenpotential, sondern das Drittschadenspotential, das nun einmal einen Dritten voraussetzt. Mit der Aufspaltung des Werkes entsteht aus der Einheit des Werkbetreibers nun einmal zwangsläufig die Vielheit der Betreiber am Standort, also eine Vielzahl „Dritter“. Mit ihr geht einher eine „Umschichtung“ früherer Eigenschäden (des Werkbetreibers) zu Fremdschäden des nunmehrigen Nachbarn, für die der andere haftet. Niemand käme hier auf die Idee, gleichwohl die fortgesetzte Behandlung eines solchen Schadens als Eigenschaden einzufordern. Sie resultiert schlicht aus der Aufspaltung der früheren Betreibergesellschaft und damit auch des Werkes. Alle hieraus resultierenden Folgen sind von den beteiligten Betreibern hinzunehmen, gleich ob sie sich im Chemiepark oder außerhalb desselben in einer vergleichbaren Situation befinden.

Formulierungsvorschlag:

Entbehrlich

### **3. Aufgabenwahrnehmung durch Dritte, insbesondere eine Infrastrukturgesellschaft**

- 661 Der „klassische“ Chemiepark zeichnet sich durch eine Infrastrukturgesellschaft aus, die den am Standort ansässigen Produktionsgesellschaften ihre Leistungen anbietet. Damit ergibt sich für die Betreiber von Betriebsbereichen auch die Möglichkeit der Beauftragung dieses Dritten mit der Erfüllung störfallrechtlicher Pflichten. Ein Fall der Beauftragung Dritter mit der Erfüllung störfallrechtlicher Pflichten ist beispielsweise gegeben, wenn ein Bewachungsunternehmen beauftragt wird, Maßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter zu treffen, wie es die 12. BImSchV verlangt (vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 3). Die Möglichkeit einer Drittbeauftragung setzt den Chemiepark aber nicht voraus. Sie ergibt sich auch außerhalb des Chemieparks, wenn ein Betreiber sich entschließt, seine störfallrechtlichen Pflichten durch einen Dritten wahrnehmen zu lassen. Aufgrund des gegebenen Dienstleistungsangebots der Infrastrukturgesellschaft(en) und der Vielzahl der potentiellen Auftraggeber ist eine Drittbeauftragung allerdings besonders oft im Chemiepark anzutreffen.
- 662 Im Folgenden soll zunächst der Frage nachgegangen werden, welche rechtlichen Rahmenbedingungen für die Beauftragung der Infrastrukturgesellschaft maßgeblich sind (Rn. 663). Betrachtet werden insbesondere die Wirkungen einer Beauftragung und möglicherweise bestehende Beschränkungen. Nach Klärung dieser grundsätzlichen Fra-

gestellung wendet sich die Untersuchung sodann denjenigen Vorschriften der 12. BImSchV zu, deren Erfüllung Gegenstand einer Beauftragung der Infrastrukturgesellschaft sein kann (Rn. 694). Dabei geht es vor allem um die Frage, wie ihre Beauftragung unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit zu beurteilen ist.

### **3.1. Rahmenbedingungen einer Beauftragung**

- 663 Unabhängig vom konkreten Gegenstand des Auftrages, insbesondere der sich aus der Verordnung ergebenden Pflicht (hierzu im Einzelnen Rn. 694), stellen sich zunächst die grundsätzlichen Fragen nach Gegenstand und öffentlich-rechtlicher Wirkung einer Beauftragung (Rn. 664), ihrer grundsätzlichen Zulässigkeit unter störfallrechtlichen Aspekten (Rn. 669), Beauftragungsverboten im Einzelfall (Rn. 676) und aus alledem folgenden Anordnungsmöglichkeiten der Behörden (Rn. 680).

#### **3.1.1. Gegenstand und Grenzen**

- 664 Gegenstand einer Beauftragung ist nicht die öffentlich-rechtliche Pflichtenstellung des Auftraggebers, sondern allein die sich hieraus ergebende Aufgabe<sup>561</sup>. Betreiber können der Infrastrukturgesellschaft keine in ihrer eigenen Person begründeten Pflichten pflichtbefreiend mit der Wirkung übertragen, dass diese Pflicht auf die Infrastrukturgesellschaft übergeht. Die Pflichtenstellung der Beteiligten ergibt sich allein aus der Erfüllung der maßgeblichen Tatbestandsmerkmale (hierzu bereits oben Rn. 416 ff). Auch ein auf eine Übertragung der Pflichtenstellung abzielender öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen den Beteiligten und der zuständigen Körperschaft des öffentlichen Rechts wäre unzulässig, weil einschlägige Rechtsvorschriften entgegenstehen (vgl. § 54 S. 1 VwVfG).
- 665 Das Störfallrecht, das diesem im Wesentlichen zugrundeliegende Immissionsschutzrecht und letztlich sogar das gesamte Umweltrecht gehen von einer umfassenden öffentlich-rechtlichen Verantwortlichkeit des Betreibers bzw. Inhabers aus. Diese Verantwortlichkeit resultiert vor allem aus der umfassenden tatsächlichen Verfügungsgewalt des Betreibers. Pflichtenstellung und die Verfügungsgewalt können nicht voneinander getrennt werden. Denn das Ergebnis einer hierauf hinauslaufenden vertraglichen Regelung wäre ansonsten ein Verant-

---

<sup>561</sup>So für die immissionsschutzrechtlich gebotene Beseitigungspflicht: *Roßnagel*, in: GK-BImSchG, § 5 Rn 699.

wortlicher, der mangels tatsächlicher Verfügungsgewalt seine Verantwortung nicht wahrnehmen kann (Infrastrukturgesellschaft) und ein Inhaber der tatsächlichen Gewalt, der aber öffentlich-rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden könnte (Produktionsgesellschaft). Ausnahmen einer öffentlich-rechtlich zulässigen Pflichtenübertragung wie die des § 16 KrW-/AbfG bestätigen die Regel der grundsätzlichen Nichtübertragbarkeit<sup>562</sup>. Nach Abs. 2 dieser Vorschrift kann die zuständige Behörde mit Zustimmung der Entsorgungsträger deren Pflichten ganz oder teilweise auf einen Dritten übertragen. Folge ist die befreiende Wirkung zu Gunsten der eigentlich nach § 15 des Gesetzes pflichtigen Entsorgungsträger.

- 666 Ein Übergang der Betreibereigenschaft kann also im Übrigen nur dadurch bewirkt werden, dass die Voraussetzungen der öffentlich-rechtlichen Pflichtenstellung in der Person eines anderen gegeben sind, insbesondere die tatsächliche Verfügungsgewalt auf einen anderen übergeht. Dann geht es aber nicht um eine Pflichtenübertragung, sondern um einen Betreiberwechsel. Es endet die Betreiberschaft des einen, weil er die maßgeblichen Merkmale hierfür nicht mehr erfüllt. Und der andere wird Betreiber, weil nun er die relevanten Tatbestandsmerkmale verwirklicht. Die Verfügungsgewalt geht über, die Betreibereigenschaft des früheren Betreibers geht unter und wird bei dem anderen neu begründet.
- 667 In dem hier interessierenden Zusammenhang sind solche Betriebsüberlassungsverhältnisse zwischen Produktionsgesellschaften und Infrastrukturgesellschaft nicht weiter von Interesse, da sie in der Regel auf die Übernahme des Produktionsbetriebs abzielen. Das Leistungs- bzw. Angebotspektrum der Infrastrukturgesellschaft beschränkt sich aber meist auf Unterstützungsleistungen des produzierenden Betreibers. Dies schließt freilich die Übernahme des Betriebes der hierzu unmittelbar dienenden Anlagen nicht aus (hierzu bereits Rn. 418). So ist zum Beispiel denkbar, dass die Infrastrukturgesellschaft von einem oder mehreren der Betreiber den Betrieb eines Lagers übernimmt<sup>563</sup>. Dann aber gelten die oben benannten Grundsätze

---

<sup>562</sup>Hierzu *Fluck*, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, § 16 KrW-/AbfG Rn. 122.

<sup>563</sup>Das ist immissionsschutzrechtlich jedenfalls solange unproblematisch, wie es nicht um die Übertragung der tatsächlichen Verfügungsgewalt an Teilen einer einheitlich zu betrachtenden und daher unteilbaren Anlage geht; so *Friedrich*, Umweltrechtliche Folgen einer Aufteilung, S. 8.

für eine Zuschreibung der Betreiberschaft<sup>564</sup>. Die klassische Funktion einer Infrastrukturgesellschaft liegt aber ihrer Bestimmung nach darin, die Produktionsgesellschaft beim Betrieb der von ihnen betriebenen Anlagen zu unterstützen, ohne deren Betrieb zu übernehmen. Der Betreiber wird der Infrastrukturgesellschaft also in der Regel nur einen Teil der aus seiner Pflichtenstellung resultierenden Aufgaben zur Erledigung übertragen, für deren ordnungsgemäße Erfüllung er im Außenverhältnis nach wie vor allein verantwortlich ist.<sup>565</sup>

- 668 Sieht man also von den (hier nicht bzw. weniger relevanten) Ausnahmefällen des Wechsels der Betreibereigenschaft ab, so stellt sich im Kern die Frage, ob einer in diesem Rahmen verbleibenden Aufgabenübertragung an die Infrastrukturgesellschaft Grenzen gesetzt sind. Solche Grenzen können sich aus allgemeinen Erwägungen, unmittelbar aus der Verordnung oder aus anderen Vorschriften ergeben, die im Zusammenhang mit ihrer Umsetzung von Bedeutung sind.

### **3.1.2. Bedenken gegen eine Aufgabenübertragung**

- 669 Bedenken zumindest gegen eine umfassende Beauftragung Dritter mit der Wahrnehmung von Betreiberpflichten könnten sich aus der Überlegung ergeben, dass eine Aufgabenübertragung einhergeht mit einer Beeinträchtigung der Verfügungsgewalt des Betreibers. Mit jeder übertragenen Aufgabe wird diese tendenziell verringert. Sie wird freilich nicht als solche in Frage gestellt, denn dann würde ein Betreiberwechsel vorliegen (hierzu oben Rn. 378). Wohl aber ergeben sich Bedenken gegen die möglichen Folgen unterhalb dieser Schwelle, etwa wenn der Betreiber seine komplette Instandhaltung auf einen Dritten verlagert. Es besteht die Gefahr einer „Aushöhlung“ der tatsächlichen Verfügungsgewalt, ferner des Sicherheitsmanagementsystems und letztlich auch der behördlichen Überwachung. Mag eine solche Ausgliederung von Betreiberfunktionen auch im Allgemeinen keinen durchgreifenden Bedenken begegnen, so verlangt die besondere Risikosituation eines Betriebsbereiches im Sinne der 12. BImSchV eine kritischere Betrachtung.
- 670 Die Verfügungsgewalt ist maßgebliches Kriterium für die Bestimmung der Betreiber-Verantwortung, denn sie ist Voraussetzung für die Beherrschbarkeit der durch den Anlagenbetrieb gegebenen Gefahr. Auch betont die Verordnung die besondere Bedeutung organisa-

---

<sup>564</sup>So auch *Ossenbühl*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, S. 106 für den Fall der Lagerung durch eine Obergesellschaft.

<sup>565</sup>So im Ergebnis auch *Müggenborg*, DVBl 2000, 417 (423).

torischer Vorkehrungen als Voraussetzung für eine Gefahrbeherrschung. „Organisieren“ kann der Betreiber aber grundsätzlich nur den eigenen Herrschaftsbereich. Mit der Drittbeauftragung zum Beispiel von Instandhaltungsarbeiten verliert er zwangsläufig ein Stück „Selbst-Beherrschung“. An die Stelle seiner diesbezüglichen Weisungsbefugnis gegenüber dem eigenen Instandhaltungspersonal tritt nun die Vereinbarung eines Arbeitsergebnisses mit dem Instandhalter. Sie ist begrenzt auf das „Was“ im Sinne einer Definition der vertraglich geschuldeten Leistung; die Art und Weise der Durchführung bestimmt nun aber der Auftragnehmer. Die Differenz zwischen Eigendurchführung und Fremdvergabe ergibt sich also aus dem Verlust der weisungsgesteuerten Aufgabenerfüllung zugunsten einer eigenverantwortlichen Auftragsbefolgung durch den beauftragten Unternehmer.

- 671 Die Fremdvergabe hat auch Auswirkungen auf das Sicherheitsmanagementsystem. Aus Sicht der Verordnung in diesem Zusammenhang besonders bedeutsame Tätigkeiten nennt Anhang III 12. BImSchV. Auch Instandhaltungsarbeiten sind Gegenstand des Sicherheitsmanagementsystems (vgl. Anhang III 3. C. „Verfahren und Anweisungen für den sicheren Betrieb, einschließlich der Wartung“). Die zugehörigen Verfahren möchte die Verordnung durch ein Sicherheitsmanagementsystem geregelt wissen. Sinnvoll sind solche Regelungen aber nur in dem Maße, wie ihnen Tätigkeiten zugrunde liegen, die der Betreiber selbst ausführt. Wenn nun der Betreiber einen Dritten, beispielsweise eine Infrastrukturgesellschaft, mit der Wahrnehmung solcher Aufgaben betraut hat, so reduziert sich sein die Durchführung dieser Aufgaben betreffender Regelungsbedarf entsprechend. Denn die Durchführung liegt ja nach Auftragsvergabe in den Händen des Auftragnehmers. Und dieser selbst muss über kein Sicherheitsmanagementsystem verfügen, da er – jedenfalls nicht in seiner Eigenschaft als Dienstleister – nicht der 12. BImSchV unterliegt.
- 672 Daraus ergeben sich schließlich reflexartige Wirkungen auf die behördliche Überwachung nach § 16 12. BImSchV. Das dort geforderte Überwachungssystem hat eine „Prüfung der technischen, organisatorischen und managementspezifischen Systeme des Betriebsbereichs zu ermöglichen“ (Abs. 1 S. 2). Die Behörde soll sich bei der geforderten „planmäßigen und systematischen Überwachung“ insbesondere vergewissern, dass der Betreiber ausreichende Maßnahmen zur Störfallverhütung und Störfallbegrenzung nachweisen kann. Die Übertragung sicherheitsrelevanter Funktionen auf Dritte begrenzt also nicht nur den Einfluss des Betreibers, sondern reduziert mit dem Gegenstand des Sicherheitsmanagementsystems mittelbar auch den Gegen-

- tand der behördlichen Überwachung. Sie kann auch nicht auf den beauftragten Dritten erstreckt werden, der nicht der 12. BImSchV unterliegen muss, jedenfalls nicht in seiner Eigenschaft als Dienstleister.
- 673 Aus all dem lässt sich jedoch nicht ableiten, dass die Ausführung dieser Tätigkeiten allein dem Betreiber vorbehalten bleiben muss, sich also eine Beauftragung Dritter ganz oder auch nur partiell verbietet. Die innere Logik der Verordnung gebietet vielmehr folgendes Verständnis: Die Beauftragung Dritter begegnet unter dem Gesichtspunkt der „schwindenden Verfügungsgewalt“ keinen durchgreifenden Bedenken, wenn man sich klar macht, dass der Betreiber als Auftraggeber den Dritten zumindest „ergebnisorientiert“ steuert. Er gibt also mit der Beauftragung nicht das „Heft aus der Hand“. Anforderungen an das Sicherheitsmanagementsystem gelten nur insofern, als der Betreiber die dort zu regelnden Tätigkeiten selbst durchführt. Sie zwingen ihn aber nicht, dies zu tun, bzw. hindern ihn nicht, diese Tätigkeiten durch Dritte ausführen zu lassen. Er wird lediglich angehalten, solche Regelungen zu schaffen, wenn er die bezeichneten Aufgaben selbst durchführt. Ein generelles Verbot der Drittbeauftragung kann also aus den Vorgaben zum Sicherheitsmanagementsystem nicht geschlossen werden.
- 674 Die eingeschränkte behördliche Überwachung ist ebenfalls eine zwangsläufige Folge der zulässigen Aufgabenübertragung. Dass nur der Betreiber einer intensiven Überwachung unterworfen ist, bedeutet nicht, dass er alle sicherheitsrelevanten Prozesse selbst durchführen muss. Aus besonderen Anforderungen an bestimmte Prozesse im Unternehmen des Betreibers folgt nicht dessen Verpflichtung, diese in eigener Verantwortung durchzuführen<sup>566</sup>.
- 675 Schließlich schränkt die Aufgabenübertragung an Dritte die Verfügungsgewalt, den Regelungsbedarf des Betreibers und auch die behördliche Überwachung weniger ein, als es auf den ersten Blick scheint. Nicht nur das Ergebnis der Drittleistungen bleibt Gegenstand der Regelungen und der behördlichen Überprüfung. Im Falle der Vergabe dieser Aufgaben an Dritte ergeben sich auch entsprechende Regelungspflichten in Bezug auf das zugrundeliegende Auftragserteilungs- und abwicklungsverfahren im Verantwortungsbereich des Betreibers. Gewissermaßen als „Surrogat“ für die gegenstandslosen Regelungen zur Durchführung fremdvergebener Tätigkeiten hat der

---

<sup>566</sup>So im Ergebnis auch *Spindler*, Unternehmensorganisationspflichten, 2001, S. 95; *K. Schmidt*, in: *Umweltschutz und technische Sicherheit in Unternehmen*, 1994, 69 (77 f.).

Betreiber Regelungen in seinem Sicherheitsmanagementsystem zu schaffen, damit bei der Auswahl des Auftragnehmers in dem erforderlichen Umfang dessen Eignung und Zuverlässigkeit überprüft und die ordnungsgemäße Durchführung der Arbeiten bzw. ihr Ergebnis kontrolliert werden. Für die beispielhaft genannte Vergabe von Instandhaltungsleistungen bedeutet dies, dass an die Stelle der von Anhang III geforderten Regelung für „... Verfahren und Anweisungen für den sicheren Betrieb, einschließlich der Wartung“ eine Regelung für die Vergabe und Auftragsüberwachung von Wartungsarbeiten gefordert werden kann. Nimmt der Betreiber diese Pflichten in der gebotenen Art und Weise wahr, dann wird zunächst die oben befürchtete Unterminierung seiner Verfügungsgewalt weitestgehend vermieden. Inwieweit der Betreiber für eine ordnungsgemäße Auftrags Erfüllung (im Sinne der öffentlich-rechtlichen Vorgaben) Sorge trägt, kann die Behörde auch durch ihre Inspektionen anhand der genannten Kriterien überprüfen. Bei der Beauftragung eines Dritten sind die Betreiberpflicht sowie der Gegenstand der diesbezüglichen Regelungen im Rahmen des Sicherheitsmanagementsystems und der behördlichen Überprüfung also lediglich modifiziert. Die sich auf das Sicherheitsmanagementsystem beziehende Betreiberpflicht entfällt nicht, sie wird nur modifiziert. Sie entzieht sich weder der Regelungspflicht im Sicherheitsmanagementsystem des Betreibers, noch der Überwachung durch die Behörde.

### 3.1.3. *Drittbeauftragungsverbote im Einzelfall*

- 676 Damit kann festgehalten werden, dass sich aus der Verordnung jedenfalls keine generellen Bedenken bzw. Schranken einer Drittbeauftragung ergeben<sup>567</sup>. Inwieweit dies auch im Einzelfall gilt, d. h. für einzelne aus der Verordnung resultierende Rechtspflichten, soll im Zusammenhang mit der jeweiligen Pflicht untersucht werden (hierzu Rn 694 ff). Es soll an dieser Stelle nur Bedenken nachgegangen werden, die sich aus anderen Vorschriften ergeben, die bei der Umsetzung der 12. BImSchV von Bedeutung sind.
- 677 Zu denken ist hier insbesondere an die Bestellung von nicht betriebsangehörigen Beauftragten, die insbesondere dann relevant wird, wenn diese Mitarbeiter der Infrastrukturgesellschaft sind. Hier finden sich jedoch in den entsprechenden Fachgesetzen bzw. den zugehörigen Verordnungen eindeutige Aussagen, die zumeist ausdrücklich (vgl. etwa § 5 der 5. BImSchV für den Immissionsschutz- und den Stör-

---

<sup>567</sup>So auch *Müggenborg*, NVwZ 2000, 1096 (1097).

fallbeauftragten<sup>568</sup>, § 4 AbfBetrBV für den Abfallbeauftragten, § 1 Abs. 2 Nr. 2 GbV für den Gefahrgutbeauftragten) oder jedenfalls stillschweigend (vgl. § 5 Abs. 3 S. 2 und 3 ASiG) von einer Zulässigkeit einer Drittbeauftragung ausgehen. Wo eine solche Möglichkeit nicht gegeben ist (vgl. für den Betriebsbeauftragten für Gewässerschutz § 21a WHG), stellt sich die Frage, ob diese Regelungen analog angewendet werden können oder im Umkehrschluss auf eine Unzulässigkeit einer solchen Übertragung hindeuten. Die Zulässigkeit einer Drittbeauftragung der Umweltbeauftragten ergibt sich stets nur aus einem Sondertatbestand, der zudem eine behördliche Gestattung voraussetzt. Daraus folgt, dass in allen anderen Fällen nur die Bestellung eines betriebsangehörigen Beauftragten zulässig ist. Das ist im Hinblick auf das gerade im Industriepark gegebene Synergiepotential einer gemeinsamen Beauftragung bedauerlich und auch aufgrund der Vergleichbarkeit der Beauftragungsfunktionen kaum nachvollziehbar. De lege ferenda erscheint eine Angleichung daher mehr als nur wünschenswert; de lege lata ist die Rechtslage jedoch eindeutig.

- 678 Ein weiteres Beispiel für eine Begrenzung der Drittbeauftragung liefert § 31 Abs. 1 Nr. 3 DruckbehV, der auch „Sachverständige eines Unternehmens, in dem die Prüfung durch Werksangehörige angezeigt ist, nach Art der Druckbehälter ...“ als Sachverständige im Sinne der Verordnung anerkennt. Solche werksangehörigen Sachverständigen können also in dieser Funktion nicht für Dritte tätig werden.
- 679 Besondere Probleme der Drittbeauftragung ergeben sich auch im Zusammenhang mit dem Recht der Werkfeuerwehren (hierzu ausführlich unter Rn. 734 ff). Bereits die genannten Tatbestände lassen aber erkennen, dass grundsätzlich von einer Zulässigkeit einer Drittbeauftragung ausgegangen werden kann. Sie erlauben nicht den Schluss auf eine generelle Unzulässigkeit, sondern bleiben auf einen engen und spezifischen Regelungsbereich beschränkt.

#### **3.1.4. Anordnungsmöglichkeiten.**

- 680 Auch im Falle der Beauftragung eines Dritten bleibt allein der Betreiber Adressat einer behördlichen Anordnung (hierzu bereits oben Rn. 664). Übernimmt es eine Infrastrukturgesellschaft, für den Betreiber bestimmte Pflichten zu erfüllen, so ist die Behörde daran gehindert, ihr gegenüber Anordnungen zu treffen, die sich auf die Pflichtenstellung des Auftraggebers stützen. Die Wirkungen der Be-

---

<sup>568</sup>Umstritten ist hingegen, ob ein Dritter mit der Wahrnehmung der aus § 12 Abs. 1 Nr. 2 der Störfallverordnung betraut werden kann; näher hierzu unter 2.2.2.6.2.

- auftragung sind allein auf das zivilrechtliche Innenverhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer beschränkt.
- 681 Eine vielfach anzutreffende Verwaltungspraxis, aber auch die Öffentlichkeit, neigen gleichwohl dazu, an der Infrasturkturgesellschaft als ihrem „zentralen“ Ansprechpartner für den gesamten Chemiepark festzuhalten, ungeachtet der gesellschaftsrechtlichen Veränderungen – um nicht zu sagen Umwälzungen –, die den Wandel zum Chemiepark herbeigeführt haben. Damit korrelieren die Vorteile, die viele Betreiber in einer Vertretung durch die Infrastrukturgesellschaft sehen. Dies unterstreicht die Bedeutung der Infrastrukturgesellschaft als Bindeglied zwischen den Betreibern und Dritten außerhalb des Parks. Die Vorzüge einer „gemeinsamen“, das heißt von allen Betreibern erteilten Beauftragung sind vielfältig. Die Infrastrukturgesellschaft kann als „eine Stimme, ein Ohr“, also wie ein Ansprechpartner nach innen wie nach außen fungieren. Sie kann Informationen bündeln und kanalisieren, gemeinsame Interessen ermitteln, wahrnehmen und damit integrierend wirken. Sie kann letztlich je nach Umfang und Gewicht ihrer Beauftragung zum Teil die ehemals vom Betreiber des Werkes kraft umfassender Verantwortung und Organisationsgewalt ausgefüllte Integrationsfunktion wahrnehmen. Aus der Perspektive der Verordnung ist diese Funktion besonders bedeutsam, geht es ihr doch gerade um eine Gesamtsicht des Risikos und eine, wenn schon nicht gemeinsame, so doch wenigstens abgestimmte Gefahrenbewältigung. Daher scheint die Beauftragung der zentralen Infrastrukturgesellschaft am Standort geradezu prädestiniert, um dieser Gesamtsicht zu entsprechen, ohne dabei die Eigenverantwortung der Betreibergesellschaften zu leugnen.
- 682 Auch die Überwachungsbehörden profitieren von der Struktur des Chemieparks, wenn man ihn mit dem Nebeneinander der Betreiber in sonstigen Industrie- oder Gewerbegebieten vergleicht (und nicht mit dem früheren Werk). Eine gleichartige Beauftragung der Infrastrukturgesellschaft durch alle oder doch die meisten Betreiber reduziert den Überwachungs- und Prüfungsumfang der Auftraggeber – und damit auch der sie überwachenden Behörde – entsprechend. Betreiber wie Behörde „kennen“ diesen Dritten, können dessen Arbeitsweise und Zuverlässigkeit beurteilen. Mag auch aufgrund seiner Eigenständigkeit der Leistungserbringungsprozess ihrer unmittelbaren Aufsicht entzogen sein, so ändert dies nichts daran, dass dieser aufgrund des sich herausbildenden Standards am Standort trotz der Drittvergabe eine Berechenbarkeit erzeugt wird, die außerhalb des Chemieparks nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden kann.

- 683 Dies alles ändert nichts an der alleinigen öffentlich-rechtlichen Verantwortung der Betreiber. Wohl aber legt die geschilderte Praxis die Frage nahe, ob die Behörde eine Anordnung gegenüber dem Betreiber treffen kann, die Infrastrukturgesellschaft mit der Wahrnehmung einer sich aus der Verordnung ergebenden Pflicht zu beauftragen. Diese Frage ist eindeutig zu verneinen. Denn die Verordnung gibt dem Betreiber allein vor, was er zu tun hat, nicht aber, wie er seinen Pflichten nachzukommen hat, insbesondere ob er dazu Dritte beauftragt. Im Übrigen wäre eine solche Beauftragung und Durchführung des Auftrages durch die Infrastrukturgesellschaft zwar in vielen Fällen geeignet, die jeweilige Pflicht zu erfüllen, hierzu aber jedenfalls nicht erforderlich. Denn die Verordnung gebietet eben nicht mehr als eine zwar unter bestimmten Voraussetzungen abzustimmende, aber eben nicht zentral wahrzunehmende Störfallvorsorge. Es ergibt sich also das gleiche Argumentationsmuster wie bereits bei der Diskussion der gemeinsamen Instrumente zur Bewältigung der betreiberübergreifenden Gesamtgefahr: Die Beauftragung der Infrastrukturgesellschaft ist eine, möglicherweise in vielen Fällen die beste, Möglichkeit, dieser Verpflichtung nachzukommen. Zwingend erforderlich kann sie nur dann sein, wenn allein sie das taugliche Mittel darstellt, die Gesamtgefahr zu bewältigen.
- 684 Nunmehr ist der Frage nachzugehen, unter welchen Voraussetzungen die Behörde Anordnungen treffen kann, wenn ein Betreiber einen Teil seiner störfallrechtlichen Pflichten durch einen Dritten wahrnehmen lässt. Ist die Aufgabenübertragung (ausnahmsweise) unzulässig, zum Beispiel die Bestellung eines externen Gewässerschutzbeauftragten, so folgt bereits hieraus die Nichterfüllung der diesbezüglichen Pflicht. Die Behörde kann nach allgemeinen Vorschriften vorgehen, also entweder eine nachträgliche Anordnung nach § 17 bzw. 24 BImSchG oder Maßnahmen nach § 20 Abs. 1 a bzw. § 25 Abs. 1 a BImSchG treffen (hierzu bereits oben Rn. 564 ff). Entsprechendes gilt im Regelfall der grundsätzlich zulässigen Aufgabenübertragung, wenn die zugrundeliegende öffentlich-rechtliche Pflicht nicht bzw. schlecht erfüllt wird <sup>569</sup>. Fordern kann die Behörde stets nur die Einhaltung der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Pflicht; die Einschaltung eines ungeeigneten Dritten als solche kann sie aber nicht unmittelbar unterbinden.

---

<sup>569</sup>Natürlich bestehen auch hier die oben (2.1.2.2.) genannten Probleme, je weniger es um das „ob“, sondern um das „wie“ der Pflichterfüllung geht.

- 685 Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob die Behörde auch bereits dann einschreiten kann, wenn aufgrund unzulänglicher organisatorischer Maßnahmen nur die Gefahr einer Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten besteht. Dann stehen die soeben genannten Eingriffsbefugnisse jedenfalls in der Regel noch nicht zur Verfügung. Denn öffentlich-rechtliche Vorgaben stellen zumeist eben keine organisatorischen Forderungen auf. Wie und unter welchen Voraussetzungen ein Dritter beauftragt und beaufsichtigt werden muss, ist dem Öffentlichen Recht nicht zu entnehmen. Dies gilt vor allem dort, wo die Beauftragung des Dritten auf einen werkvertraglichen Erfolg abzielt, der dann eindeutig beurteilt werden kann, wie beispielsweise die Erstellung eines Sicherheitsberichts.,
- 686 Hier ist entscheidend, dass es sich bei der Einschaltung eines unzulänglichen Auftragnehmers aus öffentlich-rechtlicher Perspektive in der Regel nur um die Verletzung von „Obliegenheit“, nicht aber selbstständig erzwingbaren Rechtspflicht handelt, die Einschaltung und Steuerung eines geeigneten Auftragnehmers zu organisieren. Öffentlich-rechtlich geschuldet ist nämlich nur ein bestimmten Anforderungen entsprechender Erfolg, beispielsweise ein Sicherheitsbericht, der die Anforderungen des Anhangs II der 12. BimSchV erfüllt. Die sorgfältige Auswahl des hiermit beauftragten Dritten ist zwar zumindest in der Regel Voraussetzung hierfür; öffentlich-rechtlich ist der Betreiber hierzu aber nicht verpflichtet. Die ordnungsgemäße Auswahl und Überwachung des Auftragnehmers dienen im Sinne einer Obliegenheit allein dazu, die Herbeiführung des öffentlich-rechtlich Geforderten (hier: Erstellung eines den Anforderungen entsprechenden Sicherheitsberichtes) durch einen Dritten sicherzustellen. Die öffentlich-rechtliche Verpflichtung zielt dagegen nur auf die Herbeiführung eines bestimmten Erfolges ab. Wird dieser – trotz mangelhafter Erfüllung der unselbständigen Auftraggeberobliegenheiten – mit Hilfe eines Dritten herbeigeführt, so ist öffentlich-rechtlich erst recht nichts zu beanstanden. Gelingt dies nicht, so stehen dieselben Anordnungsmöglichkeiten zur Verfügung, wie wenn der Betreiber den Dritten nicht eingeschaltet hätte, um seiner öffentlich-rechtlichen Verpflichtung mit eigenen Mitteln nachzukommen<sup>570</sup>.

---

<sup>570</sup>Dies gilt selbst in einem Ausnahmefall wie dem des § 16 Abs. 1 S. 3 KrW-/AbfG, der über die Anforderung an die Zuverlässigkeit des Dritten mittelbar eine öffentlich-rechtliche „Obliegenheit“ des Verpflichteten begründet, seinen Erfüllungshelfen sorgfältig auszuwählen, so: *Fluck*, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, § 16 KrW-/AbfG Rdnr. 101; bei einem Verstoß wird auch dort allein

- 687 Anders liegen die Dinge, wenn der Betreiber öffentlich-rechtlich nicht einen Erfolg, sondern eine Tätigkeit schuldet und hierfür einen Dritten einsetzt. Beispiel hierfür wäre etwa die (grundsätzlich zulässige) Beauftragung eines Dritten mit der Wahrnehmung von Werkschutzaufgaben, die jedenfalls auch dazu dienen, „Eingriffe Unbefugter“ abzuwehren, wie § 3 Abs. 2 Nr. 3 12. BImSchV fordert. Setzt nun der Dritte unzureichend qualifiziertes Personal beim Betreiber ein, so ist die Einhaltung der genannten immissionsschutzrechtlichen Pflicht nicht nur gefährdet, sondern zu verneinen, wenn die Gefahr eines solchen Eingriffs mit dem gestellten Personal nicht zu bewältigen ist. Der Nachweis der Pflichtverletzung aufgrund Einschaltung eines ungeeigneten Auftragnehmers (oder auch: Unzureichender Beauftragung eines an sich durchaus geeigneten Unternehmens) dürfte jedoch nicht leicht zu führen sein.
- 688 Solange aber im Übrigen keine bestimmten Anforderungen an das Mittel zum Zweck, wie eine formale Qualifikation des intern oder extern Beauftragten verlangt wird, kann die Behörde allein das Ergebnis seiner Leistung beanstanden, im Beispielsfall also unzureichende Zugangskontrollen oder einen von einem Dritten für den Betreiber erstellten Sicherheitsbericht.
- 689 Das Gegenbeispiel wäre die grundsätzlich zulässige Bestellung (vgl. § 5 Abs. 2 der 5. BImSchV) eines externen Störfallbeauftragten, der aber nicht die von der 5. BImSchV vorausgesetzte Qualifikation mit sich bringt. In diesem Fall ist die Qualifikation des Dritten selbst Gegenstand der öffentlich-rechtlichen (Bestellungs-)pflicht. Diese Ausnahme bestätigt aber die Regel. Das BImSchG setzt allgemein eine näher spezifizierte Qualifikation des Betreibers bzw. seiner Mitarbeiter grundsätzlich nicht voraus. Entsprechendes gilt im Grundsatz auch für die vom Betreiber beauftragten externen Auftragnehmer. Ausnahmefälle wie die Anforderungen an die Umweltschutzbeauftragten, die dann natürlich auch für externe Beauftragte gelten, unterstreichen dies. Entsprechendes gilt für zwingend von „neutralen“ Dritten zu erbringende Leistungen, deren Qualifikation bzw. Zulassung dann zumeist näher geregelt ist (z. B. zugelassene Überwachungsstellen nach § 14 GSG etc.). In den genannten Ausnahmefällen ermöglicht also die mangelhafte Qualifikation des Dritten eine Anordnung nach § 17 bzw. § 24 BImSchG zur Durchsetzung der immissionsschutzrechtlichen Pflicht.

---

die Folge gesehen, „dass die ordnungsgemäßen Pflichterfüllung durch den Verpflichteten selbst eingefordert wird, soweit dies nachholbar ist.“

- 690 Im Falle der Unzuverlässigkeit des Dritten gilt grundsätzlich Entsprechendes. Hier – und in Fällen der unzureichenden Qualifikation des Dritten<sup>571</sup> – kann insbesondere nicht ohne Weiteres auf eine Unzuverlässigkeit des Auftraggebers geschlossen werden, die nach § 20 Abs. 3 BImSchG einen eigenen Untersagungsgrund bildet. Relevant wird dieser allenfalls im eher theoretischen Fall einer mehrfachen „hartnäckigen“ oder auch nur einmaligen, aber besonders schwer wiegenden Beauftragung notorisch unzuverlässiger und/oder unzureichend qualifizierter Dritter.
- 691 In keinem der genannten Fälle kann die Behörde unmittelbar gegen den Dritten mit immissionsschutzrechtlichen Mitteln vorgehen. Denn dieser ist nicht Pflichtenadressat. Es ist ihr auch verwehrt, dem Betreiber eine Beauftragung des (unqualifizierten oder unzuverlässigen) Dritten unmittelbar zu untersagen.
- 692 Aus dem Gesagten ergibt sich ferner auch die Richtschnur für Fälle der internen Beauftragung, also insbesondere Fälle der Delegation an fachlich oder persönlich unzureichend qualifiziertes Personal. Damit allein besteht nur die Möglichkeit oder gar Wahrscheinlichkeit einer unzureichenden Pflichterfüllung, die auch auf andere Ursachen zurückreichen kann. Nicht an diese Ursachen, sondern an die unzureichende Pflichterfüllung, hat das behördliche Vorgehen insbesondere nach §§ 17 und 20 BImSchG anzuknüpfen.
- 693 Ein wenig erweitern sich die gegebenen Anordnungsmöglichkeiten durch die Verpflichtung des Betreibers, ein Sicherheitsmanagementsystem zu etablieren. Denn den oben genannten Missständen ist eines gemeinsam: Sie haben – zumindest potentiell – ihre unmittelbare oder jedenfalls mittelbare Ursache in einer unzureichenden Beschaffenheit dieses Systems. Sie legen zumindest die Annahme nahe, dass es diesem System an Regelungen mangelt, die das Auftreten solcher Missstände verhindert oder zumindest erschwert, zum Beispiel Regelungen zur Mitarbeiterauswahl, Anforderungsprofile, ein Fremdfirmenbewertungsverfahren etc.. Die Behörde kann nun dem Betreiber aufgeben, hier adäquate Regelungen zu schaffen bzw. bestehende Regelungen so fortzuentwickeln, dass die festgestellten Mängel ausgeschlossen werden. So kann sie – um den oben skizzierten Beispielsfall fortzuführen – dem Betreiber aufgeben, Regelungen zur Beauftragung und Überwachung Dritter in sein Sicherheitsmanagementsystem auf-

---

<sup>571</sup>Die mangelnde eigene Qualifikation kann die Unzuverlässigkeit des Betreibers begründen, vgl. *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. I § 20 BImSchG Rn. 62; *Koch*, in: GK-BImSchG, § 20 Rn. 120.

zunehmen, soweit es um Arbeiten geht, die nach Anhang III 12. BImSchV regelungsbedürftig sind. Schwierig zu beurteilen ist allerdings die Frage der Qualität solcher Regelungen. Anforderungen des Anhangs III sind strikt auf das „Was“ beschränkt. Wie und insbesondere wie detailliert die Regelungen des Sicherheitsmanagements ausfallen müssen, sagt die Verordnung nicht. Denn dies kann nur im Einzelfall beurteilt werden und entscheidet sich insbesondere nach der Beschaffenheit des Risikos. Noch viel weniger enthält die Verordnung Hinweise zur letztlich entscheidenden Frage des Regelungsinhaltes, zur „Güte“ der Regelung. Das sind aber allgemeine Probleme der Beurteilung von Managementsystemen und ihrer Eignung, ihre jeweilige Zielsetzung zu fördern. Hieraus ergeben sich weder chemieparkspezifische noch störfallrechtliche Besonderheiten.

Formulierungsvorschlag (zu § 16):

„Der Betreiber kann Dritten die aus seiner Pflichtenstellung resultierenden Aufgaben zur Erledigung übertragen. In diesem Fall hat der Betreiber die Beauftragung nachzuweisen und dabei insbesondere den Auftragsgegenstand näher darzulegen. Er hat ferner nachzuweisen, dass er bei der Auswahl des Auftragnehmers in dem erforderlichen Umfang dessen Eignung und Zuverlässigkeit überprüft und die ordnungsgemäße Durchführung der Arbeiten bzw. ihr Ergebnis kontrolliert.

Die Aufgabenübertragung wirkt nicht befreiend zu Gunsten des Adressaten. Übernimmt also ein Dritter für den Betreiber bestimmte Aufgaben, so tritt er auf Grund dieses Vorgangs nicht in dessen öffentlich-rechtliche Pflichtenstellung ein. Anordnungen können nur gegenüber dem Pflichtenadressaten, nicht hingegen gegenüber seinem Auftragnehmer getroffen werden.

Die Behörde kann ohne besonderen Rechtsgrund nicht verfügen, dass der Betreiber Dritte mit der Erfüllung seiner Pflichten beauftragt. Sie sollte jedoch die insbesondere zur Berücksichtigung der Gesamtgefahr sinnvolle gemeinsame Beauftragung Dritter entsprechend berücksichtigen.“

### 3.2. Übertragung einzelner Pflichten

- 694 Es wurde immer wieder betont, dass Rolle und Bedeutung der Infrastrukturgesellschaft im Allgemeinen, vor allem aber chemieparkweite Regelungen und die Beteiligung der Infrastrukturgesellschaft hieran, maßgeblich von einer entsprechenden Beauftragung, letztlich also vom Willen der Standortnutzer abhängt. Das muss aber nicht unbe-

dingt so sein. Vielmehr können die Ansiedlungsbedingungen in vielerlei Hinsicht die Rolle der Infrastrukturgesellschaft stärken, insbesondere wenn sie deren Mitwirkung bzw. Beteiligung und auch Beauftragung (abnahmepflichtige Leistungen) voraussetzen. Das bedingt natürlich eine Bereitschaft der Ansiedler, sich hierauf einzulassen, die ihrerseits von der Attraktivität des Standortes abhängt. Die Entscheidung, die Infrastrukturgesellschaft zu beauftragen, unterliegt freilich im Übrigen dem Gesetz des Marktes. Sie hängt von der besonderen Eignung der Infrastrukturgesellschaft ab, die sich ergebenden Aufgaben entsprechend den Anforderungen der Verordnung erfüllen bzw. besser als andere erfüllen zu können. Hierfür können – neben dem Preis – zwei weitere Gesichtspunkte maßgeblich sein: Zum einen die besondere Leistungsfähigkeit der Infrastrukturgesellschaft, zum anderen die Bereitschaft der Behörden, als mittelbarer „Empfänger“ dieser gegenüber dem Auftraggeber zu erbringenden Leistung, zu einer „Gegenleistung“ im Sinne einer Vollzugserleichterung. Nunmehr soll untersucht werden, welche Aufgaben sich für eine Beauftragung der Infrastrukturgesellschaft eignen, sogar anbieten oder aber auch ver- bieten.

### **3.2.1. Informations- und Kooperationspflicht zwischen Domino-Bereichen, zusätzliche Informationen (§ 6 Abs. 3 und 4)**

- 695 Gegen die Beauftragung der Infrastrukturgesellschaft mit der Wahrnehmung der Informationspflicht aus § 6 Abs. 3 Nr. 1 12. BImSchV bestehen keine grundsätzlichen Bedenken. Der Betreiber kann aber aus den oben (Rn. 662 ff) genannten Gründen eine von der Behörde geforderte Auskunft nicht unter Hinweis auf die von ihm beauftragte Infrastrukturgesellschaft verweigern, wenn diese „notwendig“ ist. Umgekehrt kann die Behörde von der Infrastrukturgesellschaft Informationen über Betriebsbereiche anderer Betreiber nicht verlangen, und zwar auch dann nicht, wenn der Betreiber die Infrastrukturgesellschaft beauftragt hat, der Behörde zusätzliche Informationen zu liefern.
- 696 Es bleibt die Frage, inwieweit die Beauftragung der Infrastrukturgesellschaft mit der Wahrnehmung der dem Betreiber obliegenden Informationspflicht sinnvoll oder sogar zu empfehlen ist. Dies hängt zunächst davon ab, inwieweit die Infrastrukturgesellschaft selbst über die relevanten Informationen verfügt. Soweit dies nicht oder nur eingeschränkt der Fall ist, fungiert die Infrastrukturgesellschaft gewissermaßen nur als „Bote“ zwischen Behörde und Betreiber, was die Sinnhaftigkeit ihrer Einschaltung von vornherein in Frage stellt.

Sinnvoll kann die Einschaltung der Infrastrukturgesellschaft nur dann sein, wenn sie in wenigstens gleicher Art und Weise befähigt ist, die Betreiber von Domino-Betrieben mit Informationen zu versorgen, wie dies der Betreiber selbst könnte. Diese Voraussetzung ist in dem Maße gegeben, wie der Betreiber die Infrastrukturgesellschaft mit der Wahrnehmung sonstiger, störfallrelevanter Aufgaben betraut hat, die Gegenstand der Informationspflicht sind. Diese kann sich unter Umständen sogar – mit „schrumpfendem“ Informationsbedarf – entsprechend reduzieren. Beauftragen die Domino-Betreiber beispielsweise die Infrastrukturgesellschaft, für sie die internen Alarm- und Gefahrenabwehrpläne zu erstellen, so führt die zentrale Wahrnehmung dieser Aufgabe dazu, dass der Gesamtgefahr eines Störfalls im Rahmen der Notfallplanung bereits dadurch Rechnung getragen wird.

- 697 Das Gebot des § 6 Abs. 3 Nr. 2 12. BImSchV wird weitgehend erfüllt, wenn alle Domino-Betreiber einen Dritten, insbesondere die Infrastrukturgesellschaft, damit beauftragen, die Öffentlichkeit (nach § 11 12. BImSchV) und die für die Erstellung der externen Alarm- und Gefahrenabwehrpläne zuständige Behörde mit den erforderlichen Informationen zu versorgen. Wiederum ist die Infrastrukturgesellschaft hierzu umso mehr geeignet, wie sie in diese Aktivitäten selbst eingebunden ist, also in die Information der Öffentlichkeit (hierzu unten Rn. 711) und der chemieparkübergreifenden Gefahrenabwehr (hierzu unten Rn. 717 ff).
- 698 Geht es um die in § 6 Abs. 4 12. BImSchV angesprochenen Informationen, die mögliche erhöhte Wahrscheinlichkeit und Vergrößerung der Folgen von Störfällen, also den nach § 15 festzustellenden Dominoeffekt, erscheint die Infrastrukturgesellschaft als (wiederum von den Betrieben zu beauftragender) „Informant“ besonders geeignet. Dies gilt wiederum unter der Voraussetzung, dass die relevanten Betriebe die Infrastrukturgesellschaft mit der Erfüllung von sonstigen störfallrelevanten Pflichten beauftragt haben. Zu denken ist hier insbesondere an die Erstellung der Sicherheitsberichte.
- 699 Es wird bereits an dieser Stelle deutlich, dass nicht die Beauftragung der Infrastrukturgesellschaft mit der Wahrnehmung einzelner Pflichten der Dominobetreiber (im Falle des § 6 Abs. 3 12. BImSchV) besonders vorteilhaft ist. Denn diese dienen als Hilfspflichten nur dazu, der Gesamtgefahr in der im Einzelnen in § 6 Abs. 3 genannten Weise Rechnung zu tragen. Auch wenn es für diese Gesamtgefahr nicht mehr den einen Verantwortlichen gibt, so ist es doch ausgesprochen sinnvoll, wenn „jemand“ dessen frühere Funktion – freilich unter anderen Rahmenbedingungen der freiwilligen Beauftragung – weiter ausübt. Er kann dies nicht mehr „kraft Amtes“ wie früher der Werk-

leiter, sondern allein kraft Auftrags, und nur soweit es die ihm eingeräumten Kompetenzen erlauben. Interne wie externe Information und die Koordination können also durch die Infrastrukturgesellschaft am besten geleistet werden. Die beobachtete Praxis macht deutlich, dass zwei Wege hierher führen. Entweder wird dem Chemiepark bereits mit seiner Entstehung eine entsprechend „vorausschauende“ Verfassung mit auf den Weg gegeben oder die beteiligten Betreiber schaffen sich eine Verfassung, die der Infrastrukturgesellschaft diese Rolle einräumt.

- 700 Freilich bleibt auch hier die Feststellung, dass die Beauftragung der Infrastrukturgesellschaft in aller Regel nicht – weder von der Infrastrukturgesellschaft noch von einer Behörde – erzwungen werden kann. Sie steht und fällt streng genommen nicht einmal mit der Existenz einer Infrastrukturgesellschaft, sondern könnte auch von einem der Betreiber, namentlich einem „Major User“ am Standort wahrgenommen werden. Entscheidend ist, dass sich einer im Auftrag aller der bereichsübergreifenden Aufgaben annimmt. Hierfür ist die Infrastrukturgesellschaft prädestiniert. Sie verfolgt „kraft Amtes“ chemieparkweite und nicht nur betriebsbereichsbezogene Interessen. Sie ist daher neutral (wenngleich nicht ohne Eigeninteressen).
- 701 Eine Organisationsstruktur des Chemieparks, die die Koordinationsfunktion der Infrastrukturgesellschaft in der beschriebenen Weise nutzt, entspricht im Übrigen auch der Struktur ihrer technischen Einrichtungen (hierzu bereits oben Rn. 513). Ihre Infrastruktureinrichtungen bestimmen den Standort in seiner Gesamtheit, auch und gerade unter dem Gesichtspunkt des Störfallrisikos. Wenngleich die von der Infrastrukturgesellschaft selbstständig betriebenen Infrastruktureinrichtungen vom sachlichen Anwendungsbereich der Verordnung ausgeklammert sind, so ist doch nicht zu verkennen, dass sie ein erhebliches Gefahrenpotential darstellen, meist weniger an und für sich, sondern als Vermittler von Störfallwirkungen. Sie spielen also unter dem Aspekt der betriebsbereichsübergreifenden Gesamtgefahr eine besondere Rolle. Die Infrastrukturgesellschaft befindet sich so gesehen in einer „Doppelrolle“ als potentieller Akzeptor und zugleich Donator von Störfallwirkungen. Hiergegen hat sie sich – und aufgrund der genannten Zusammenhänge auch andere – zu schützen, was wiederum ohne Einbeziehung der verbundenen Bereiche kaum denkbar ist. Es kann beinahe als tragische Ironie der Richtlinie bzw. Verordnung verstanden werden, dass ausgerechnet Infrastruktureinrichtungen (freilich nur die selbstständigen) aus dem Geltungsbereich ausgenommen sind. Gerade sie hätten eine eigenständige Betrachtung vor allem im Rahmen des § 15 verdient. Umso mehr scheint es dann aber

angezeigt, der besonderen Rolle der Infrastrukturgesellschaft dadurch zu entsprechen, dass man ihr im Rahmen der Störfallvorsorge eine besondere Rolle einräumt. Ihre Schlüsselposition verdankt sie dem Betrieb der Infrastruktureinrichtungen. Es liegt nahe, ihr eine ebensolche Rolle im Rahmen des Sicherheits- und des Notfallmanagements zuzuweisen. Technische und organisatorische Infrastruktur liegen dann in einer Hand – wie zu Zeiten des früheren Werkes.

Formulierungsvorschlag:

Entbehrlich (vgl. bereits oben Rn. 546):

„Die Betreiber können die gebotene Kooperation bzw. den gebotenen Informationsaustausch auch dadurch herbeiführen, dass sie denselben Dritten mit der Ausführung der genannten Aufgaben beauftragen.“

### **3.2.2. Konzept und Sicherheitsmanagementsystem**

- 702 Sicherheitskonzept und Sicherheitsmanagementsystem der Domino-Betreiber haben der Gesamtgefahr eines Störfalls Rechnung zu tragen. Das Sicherheitsmanagementsystem ist – zusammen mit dem Konzept – ein System aus Regelungen, die sich thematisch auf die in Anhang III unter 3. genannten Punkte erstrecken („Folgende Punkte werden durch das Sicherheitsmanagementsystem geregelt: ...“). Legt man allein dieses Verständnis zugrunde, so ist zunächst denkbar, dass die Infrastrukturgesellschaft beim Aufbau bzw. der Weiterentwicklung dieses Regelwerkes im Betriebsbereich Unterstützung leistet, etwa den Entwurf des Konzeptes erstellt oder von Funktionsbeschreibungen. Vorstellbar ist ferner, dass sie das System im Auftrag des Betreibers als Ganzes aufbaut, optimiert und weiterentwickelt. Mehr ist aber nicht möglich. Denn das Regelungssystem ist Ausdruck der Organisationsgewalt des Betreibers. Bestimmt nicht er, sondern ein anderer die Regelungen dieses Systems, so geht von diesem die Organisations- und damit im Ergebnis auch die tatsächliche Verfügungsgewalt aus; er wird zum Betreiber. Das zeigt: Aufbau, Implementierung und Weiterentwicklung eines Managementsystems als Ganzes können ohne Weiteres auf einen Dritten (sei es die Infrastrukturgesellschaft, ein anderer Betreiber oder ein externer Berater) übertragen werden, nicht aber der Regelungsgegenstand selbst. Das Inkraftsetzen und die Anwendung des Systems bleiben dem Betreiber vorbehalten.
- 703 Etwas anders sieht die Beurteilung aus, wenn man die bereichsübergreifenden Aspekte, namentlich die Gesamtgefahr, in den Vordergrund stellt. Allerdings geht es nach der zurückhaltenden Forderung

der Verordnung nur darum, die bereichsspezifischen Konzepte und Systeme entsprechend zu „justieren“. Ergebnis ist auch dann eine Mehrzahl von Konzepten und Systemen, die jeweils die Beteiligung an der Gesamtgefahr berücksichtigen. Favorisiert man hingegen aus den oben genannten Gründen (Rn. 580 ff) „vor diese Klammer gezogene“ Absprachen der Betreiber untereinander bzw. aller Betreiber im Chemiapark, so liegt es nahe, die Infrastrukturgesellschaft mit der Ausarbeitung, Abstimmung und Überwachung dieser Regelungen zu beauftragen. Auch dann bleibt es dabei, dass auf die Infrastrukturgesellschaft keine chemiaparkweite Regelungs- oder Organisationsgewalt übergeht. Sie kann chemiaparkweite Regelungen im Regelfall nicht allein beschließen, wohl aber in das „Parlament“ der Standortgesellschaften einbringen. Dort werden sie abgestimmt, beschlossen und sodann im jeweiligen Betrieb in Kraft gesetzt.

704 Eine partielle Beauftragung mit der Erfüllung von Betreiberpflichten ist des weiteren dort besonders sinnvoll, wo eine sonstige Abstimmung der Betreiber untereinander oder mit einer Behörde gefordert ist. Dies setzt allerdings voraus, dass sich zumindest die ganz überwiegende Mehrzahl der Betreiber zu diesem Schritt entschließt. Denn nur dann kann insoweit von einer gemeinsamen, abgestimmten Aufgabenwahrnehmung gesprochen werden, die es auch erlaubt, gegenüber Dritten, insbesondere Behörden wie – nicht als – ein „Betreiber des gesamten Chemiaparks“ aufzutreten.

705 Zu denken ist hier insbesondere an eine gemeinsame, d. h. übereinstimmende

- Bestellung von Beauftragten, in dem hier maßgeblichen Kontext insbesondere eines Störfallbeauftragten; Beauftragung eines sonstigen Dienstleisters wie einer Konzessionsabteilung mit der Durchführung von Genehmigungsverfahren oder der Werkfeuerwehr mit Inspektionen.

706 Daneben lassen sich weitere Formen einer von der Infrastrukturgesellschaft organisierten Kooperation denken, etwa gemeinsame Beratungs- und Entscheidungsgremien sowie chemiaparkweit geltende Regelungen.

Formulierungsvorschlag:

Entbehrlich

### 3.2.3. *Sicherheitsbericht (§ 9)*

- 707 Ein gemeinsamer Teil-Sicherheitsbericht für die chemieparkübergreifenden Aspekte kann geeignet sein, die betreiberspezifische Berichtspflicht (freilich nur diesbezüglich) zu erfüllen (vgl. oben Rn. 627 f). Aus den genannten Gründen ist die Infrastrukturgesellschaft geradezu prädestiniert, diesen allgemeinen Teil für alle Betreiber zu erstellen.

Formulierungsvorschlag:

Entbehrlich

### 3.2.4. *Alarm- und Gefahrenabwehrpläne (§ 10)*

#### 3.2.4.1 *Erstellung interner Alarm- und Gefahrenabwehrpläne (§ 10 Abs. 1 Nr. 1)*

- 708 Die Erstellung und Fortschreibung von bereichsbezogenen Alarm- und Gefahrenabwehrplänen durch eine Infrastrukturgesellschaft ist geeignet, einen gemeinsamen Planungsstandard im Chemiepark zu gewährleisten, vorausgesetzt, dass die Mehrzahl der Betreiber sie in Anspruch nimmt. Dies allein besagt allerdings nichts über die Qualität dieser Dienstleistung, zumal die Verordnung – im Gegensatz zur Störfallverordnung 1991 (dort § 5 Abs. 1 Nr. 3) – nicht mehr ausdrücklich eine Abstimmung der Pläne mit der Behörde vorsieht.
- 709 Es lässt sich wohl feststellen, dass die Erfahrung der Infrastrukturgesellschaft bei der Erstellung solcher Pläne von Nutzen ist. Ferner ist zu bedenken, dass das Abstimmungsgebot des § 6 Abs. 3 Nr. 1 12. BImSchV auch die Alarm- und Gefahrenabwehrpläne der Domino-Betreiber betrifft. Wenn man sich seitens der Betreiber schon nicht zu einem übergreifenden Plan „durchringen“ kann, dann bietet die Beauftragung der Infrastrukturgesellschaft den Vorteil, dass diese – vermittels ihres „kraft Auftrags“ gegebenen Überblicks – die Einzelpläne aufeinander abstimmt. Ein noch größerer Vorteil ergibt sich, wenn sich die Betreiber entschließen, eine chemieparkweite Gefahrenabwehr zu betreiben und in einem entsprechenden Plan darzulegen. Dann ist die Infrastrukturgesellschaft erneut der geborene „Kümmerer“.

Formulierungsvorschlag (zu § 10 Abs. 1 Nr. 1, im Anschluss an oben Rn. 637):

Diese Forderung nach einer Berücksichtigung der Gesamtgefahr ist auch dann erfüllt, wenn mehrere Betreiber denselben Dritten mit der Erstellung der Pläne beauftragen.“

#### 3.2.4.2 Übermittlung von Informationen (§ 10 Abs. 1 Nr. 2)

- 710 Geht es um die von § 10 Abs. 1 Nr. 2 12. BImSchV geforderte Übermittlung von Informationen zur Erstellung eines externen Plans, so ist die Infrastrukturgesellschaft aus den bereits oben (Rn. 638) genannten Gründen wiederum prädestiniert, diese Verpflichtung im Auftrage aller Betreiber gegenüber der Behörde wahrzunehmen – vorausgesetzt, sie ist in die hierfür maßgeblichen sonstigen Vorbereitungen zur Gefahrenabwehr entsprechend eingebunden.
- 711 Hier wird – nicht zum ersten Mal und keineswegs nur begrenzt auf das Störfallrecht – deutlich, welche Synergieeffekte sich aus einer gemeinsamen Beauftragung der Infrastrukturgesellschaft mit der Wahrnehmung von Aufgaben ergeben, die einerseits in einem Sachzusammenhang und andererseits in einem bereichsübergreifenden Kontext stehen.

Formulierungsvorschlag (zu § 10 Abs. 1 Nr. 2)

„Betreiber von Betriebsbereichen im Sinne des § 15 haben bei der Übermittlung von Angaben an die zuständige Behörde zusammenzuarbeiten (§ 6 Abs. 3 Nr. 1). Diese Forderung ist auch erfüllt, wenn mehrere Betreiber denselben Dritten mit der Erarbeitung und Übermittlung der notwendigen Informationen beauftragen.“

#### 3.2.5. Informationen über Sicherheitsmaßnahmen (§ 11)

- 712 Die von § 11 Abs. 1 12. BImSchV geforderten Informationen über Sicherheitsmaßnahmen werden in der Praxis der meisten Parks von der Infrastrukturgesellschaft für den Park in seiner Gesamtheit erstellt. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand. Denkbar ist auch, dass die Infrastrukturgesellschaft damit beauftragt wird, die Sicherheitsberichte der Betreiber zur Einsichtnahme bereitzuhalten (vgl. § 11 Abs. 3), freilich ohne dass sich hierfür besonderer Nutzen erkennen ließe. Das ist anders zu beurteilen, wenn man der Ansicht folgt, wonach ein chemieparkweiter „summarischer“ Bericht geeignet ist, die Verpflichtung nach § 11 Abs. 3 zu erfüllen. Diese Auffassung findet jedoch in § 11 Abs. 3 keine Stütze, der nur enge Ausnahmen von der Informationspflicht kennt.

Formulierungsvorschlag:

Kein Bedarf, da gemeinsame Information schon unumstrittene Praxis ist.

### 3.2.6. *Sonstige Pflichten (§ 12)*

- 713 Bereits oben (Rn. 653) wurde das Dilemma der Gefahrenabwehr im Chemiapark deutlich. Dem Wunsch nach einem einzigen Ansprechpartner und Entscheider im Ereignisfall steht in der Wirklichkeit des Chemiaparks eine Vielzahl von Betreibern gegenüber. Die Verordnung kann wegen ihres Betreiber-Bezugs nur fordern, dass jeder von ihnen mit einer Stimme spricht. Sie kann hingegen nicht verhindern, dass es als Ergebnis des betreiberbezogenen Ansatzes mehrere Ansprechpartner im Chemiapark gibt. Dies mag bei Normalbetrieb eine akzeptable und aus Sicht des jeweiligen Betreibers sogar wünschenswerte Konsequenz seiner Eigenständigkeit sein. Im Ereignisfall, der sich nicht an Betriebsbereichsgrenzen hält und rasches Handeln statt langwieriger Abstimmung verlangt, kann dieser Pluralismus fatale Folgen haben. Die gemeinsame Beauftragung eines Dritten mit zentralen Funktionen liegt da in beiden Fällen des § 12 Abs. 1 12. BImSchV nahe.

#### 3.2.6.1 *Betrieb einer geschützten Verbindung (§ 12 Abs. 1 Nr. 1)*

- 714 Auf Verlangen der zuständigen Behörde hat der den erweiterten Pflichten unterliegende Betreiber eine geschützte Kommunikationsverbindung zu einer Stelle der öffentlichen Verwaltung einzurichten und zu unterhalten (§ 12 Abs. 1 Nr. 1; hierzu bereits oben Rn. 649 f).
- 715 Fraglich ist zunächst, ob der Betreiber diese – mit einer Einzelanordnung zu begründende – Pflicht auch dadurch erfüllen kann, dass er die Infrastrukturgesellschaft mit der Einrichtung und Unterhaltung einer solchen Verbindung beauftragt. Dies setzt voraus, dass eine solche Verbindung auch zwischen der Infrastrukturgesellschaft und allen oder zumindest den meisten anderen Betreibern besteht. Dann ist die Infrastrukturgesellschaft hervorragend geeignet, die bei ihr eingehenden Informationen der Betreiber auszuwerten, weiterzuleiten und umgekehrt von außen eingehende Informationen weiterzuleiten. Sinn macht diese Bündelungsfunktion allerdings umso mehr, wenn die Infrastrukturgesellschaft über die genannte Aufgabe hinaus in die Gefahrenabwehr eingebunden ist, dies also maßgeblich koordiniert oder sogar leitet (näher hierzu unter Rn. 717 ff).

- 716 Fraglich ist indes, ob die Behörde eine solche Verbindung erzwingen kann. Doch ist auch die aus § 12 Abs. 1 Nr. 1 folgende Verpflichtung nur bereichsbezogen. Die Betreiber „schulden“ keine über das Erforderliche hinausgehende Koordination der bereichsbezogenen Gefahrenabwehr. Die Notwendigkeit einer zentralen Kommunikation folgt insbesondere nicht aus der allgemeinen Verpflichtung der Betreiber aus § 3 Abs. 3, i. V. m. § 5 12. BImSchV. Dies gilt auch für Betreiber im Sinne des § 15, die nach § 6 Abs. 3 Nr. 1 ausdrücklich nur verpflichtet sind, der Gesamtgefahr in ihren Alarm und Gefahrenabwehrplänen Rechnung zu tragen. Denn die Verpflichtung aus § 12 Abs. 1 Nr. 1 ist eine „sonstige“, also sich hieraus nicht ergebende, sondern daneben stehende Pflicht. Dieses Ergebnis ist auch stimmig. Die Koordination der einer bereichsübergreifenden Gefahrenabwehr ist eine primär öffentliche Aufgabe, die nicht einseitig auf Private übergewälzt werden kann.
- 717 Eine ganz andere Frage ist es, ob es nicht im Interesse beider Seiten – der Betreiber und der Behörde – liegen muss, die von Seveso II-Richtlinie und der Verordnung so vorgesehenen Zuständigkeiten dadurch zu korrigieren, dass die Betreiber freiwillig die Koordination der Gefahrenabwehr im Chemiepark leisten, wofür eine zentrale Kommunikation eine notwendige Voraussetzung darstellt. Ist diese Voraussetzung gegeben, so ist kaum ersichtlich, warum die Behörde dann gleichwohl auf einer zusätzlichen separaten individuellen Leitung des eines einzelnen Betreibers bestehen sollte. Diese Überlegung liegt noch näher, wenn die Infrastrukturgesellschaft nicht nur diese unterstützende Aufgabe im Rahmen einer bereichsübergreifenden Gefahrenabwehr wahrnimmt. Je mehr die Gefahrenabwehr zentralisiert ist, erfordert sie auch die Zentralisierung der Kommunikation. Dieser Zusammenhang liegt auch der Regelung des § 12 Abs. 1 zugrunde: Sowohl die Errichtung und Unterhaltung einer ständigen Verbindung als auch die stets (und nicht nur im Einzelfall) geforderte Gesamtleitung des Betriebsbereiches sind erkennbar darauf ausgerichtet, eine reibungslose Kommunikation zwischen interner und externer Gefahrenabwehr zu ermöglichen. Eine Verbindung zwischen der mit der Leitung der bereichsübergreifenden Gefahrenabwehr betrauten Infrastrukturgesellschaft und der für die öffentliche Gefahrenabwehr zuständigen Behörde bietet hierfür die beste Voraussetzung.

Formulierungsvorschlag (zu § 12 Abs. 1 Nr. 1, Fortsetzung von Rn. 649):

„Mehrere Betreiber können einer Anordnung nach Nr. 1 auch dadurch nachkommen, dass sie einen Dritten mit der Einrichtung und Unterhaltung einer Kommunikationseinrichtung zu der zu benennenden

Stelle beauftragen, wenn eine solche Verbindung auch zwischen jedem von ihnen und diesem Dritten eingerichtet und unterhalten wird.“

### 3.2.6.2 *Beauftragung einer Person oder Stelle (§ 12 Abs. 1 Nr. 2)*

- 718 Eine bereichsübergreifende Gefahrenabwehr durch die Betreiber fordert die Verordnung nicht (vgl. oben Rn. 653). Nach der der Seveso II-Richtlinie zugrundeliegenden Aufgabenverteilung zwischen privater und öffentlicher Gefahrenabwehr, könnte man sogar den Eindruck gewinnen, dass die öffentlich-rechtliche Gefahrenabwehrzuständigkeit einer „Ausdehnung“ der privaten Gefahrenabwehr über die Bereichsgrenzen hinaus entgegensteht. Es ist jedoch zweifelhaft, ob der in der in der Seveso II-Richtlinie zum Ausdruck kommenden Abgrenzung des privaten und öffentlichen Verantwortungsbereiches eine Sperrwirkung in dem Sinne zukommt, dass eine bereichsübergreifende Gefahrenabwehr den Behörden vorbehalten wäre. Dem ist aber nicht so. Vielmehr kann eine bereichsübergreifende private Gefahrenabwehr, die über eine Abstimmung der jeweiligen bereichsweiten Gefahrenabwehr hinausgeht, von keinem der Betreiber gefordert werden. Erst recht gibt es keine Handhabe, die bereichsübergreifende Gefahrenabwehr der Leitung eines Privaten zu unterstellen. Nicht weil es die private bereichsübergreifende Gefahrenabwehr ausschließen will, sondern weil es sie nicht fordern kann, geht das öffentliche Recht von einer öffentlichen Aufgabe aus. Die Nachrangigkeit der öffentlichen Gefahrenabwehr kommt aber schon darin zum Ausdruck, dass eine Verpflichtung zur diesbezüglichen Planung nur insoweit besteht, als sie erforderlich ist (vgl. Art. 11 Abs. 6). Maßgeblich für die Entscheidung sind die Informationen im Sicherheitsbericht. Das zeigt: Es ist den Betreibern nicht verwehrt, eine bereichsübergreifende Gefahrenabwehr zu organisieren. Fraglich ist allein, ob diese denkbar ist, indem man eine Person oder Stelle mit der bereichsübergreifenden Gefahrenabwehr beauftragt.
- 719 Grundsätzlich sind zwei Varianten der bereichsübergreifenden Gefahrenabwehr vorstellbar. Entweder, die Betreiber mehrerer Bereiche bestellen dieselbe Person oder Stelle (Personalunion), oder sie bestellen zwar jeder für sich eine solche Person, darüber hinaus jedoch eine Person oder Stelle, die bei bereichsübergreifenden Ereignissen die Leitung der Gefahrenabwehr übernimmt (Chemieparkleiter vom Dienst).

## (a) Leitung der Gefahrenabwehr mehrerer Betriebsbereiche durch dieselbe Person/Stelle

- 720 Bei einem Ereignis, das mehrere Bereiche betrifft, ist eine Koordination der Gefahrenabwehr durch Personalunion des Einsatzleiters von selbst gewährleistet. Sind mehrere Bereiche betroffen, für die demselben Einsatzleiter die Leitung der Gefahrenabwehr übertragen wurde, so fällt ihm die übergreifende Gefahrenabwehr also nahezu „in den Schoß“. Klassischer Fall wäre der Einsatzleiter der (ehemaligen) Werkfeuerwehr, der nach Aufspaltung des früheren Betreibers von den rechtlich verselbständigten Organisationseinheiten bestellt wird, bzw. an dessen Bestellung man festhält. Dabei mag nicht immer das Bewusstsein der grundlegend veränderten rechtlichen Situation am Standort gegeben sein. Die Frage der rechtlichen Zulässigkeit eines solchen Vorgehens bleibt aber hiervon unberührt. Entscheidend ist, ob die offensichtlich bewährte Praxis aufrechterhalten werden kann.
- 721 Dass ein externer Dritter mit der Leitung der bereichsinternen Gefahrenabwehr betraut werden kann, wird unter Hinweis auf die zur Ausübung dieser Tätigkeit unabdingbaren innerbetrieblichen Entscheidungsbefugnisse in Abrede gestellt<sup>572</sup>. Klargestellt sei zunächst, dass es dabei nicht um die temporäre Bereichsleitung im Ganzen geht, sondern nur um den Aspekt der Gefahrenabwehr. Denkbar ist insbesondere, dass mit Eintritt des Störfalls die Einsatzleitung im Bereich auf den Einsatzleiter der Werkfeuerwehr (zu diesem Problemkomplex im Einzelnen unten Rn. 734 ff) übergeht, die zumeist von der bzw. einer der Infrastrukturgesellschaft(en) getragen wird. Eine Leitung mehrerer Bereiche durch dieselbe Person bzw. Stelle – und damit einen Externen – ist auch zulässig. Sie widerspricht zunächst nicht dem Wortlaut des § 12 Abs. 1 Nr. 2 12. BImSchV, der von „Beauftragen“ spricht. Gewiss ist damit in erster Linie die interne Delegation gemeint als der Regelfall einer Übertragung der Leitung der betrieblichen Gefahrenabwehr. „Beauftragen“ kann aber auch im Sinne von „einen Externen beauftragen“ verstanden werden. Es trifft auch zu, dass die „Begrenzung der Auswirkungen von Störfällen“ entsprechende Weisungsbefugnisse dem Betriebspersonal gegenüber voraussetzt. Solche Befugnisse können aber auch einem externen Dritten übertragen werden.

---

<sup>572</sup> *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd.II § 5 12. BImSchV Rn. 8; ebenso, wenn auch einschränkend („in aller Regel“): *Wietfeld/Czajka*, in: Feldhaus, § 5 12. BImSchV, Anm. 42.

- 722 Schwerer scheint der Einwand zu wiegen, dass ein Externer in aller Regel nicht über die erforderlichen betrieblichen Kenntnisse verfügt.<sup>573</sup> Doch setzt diese Kenntnis nicht notwendig die Betriebszugehörigkeit voraus, sondern kann auch anderweitig erworben werden (zu der – bedenklichen – Gleichsetzung von Betriebskenntnissen und Betriebszugehörigkeit unten Rn. 774 ff). Ferner fordern auch die Befürworter der Betriebszugehörigkeit daneben eine besondere fachliche Qualifikation zum Umgang mit Störfallereignissen, die nicht unbedingt in einem Betrieb gegeben sein muss. Beides – betriebliche Kenntnisse kraft Betriebszugehörigkeit und einschlägige Qualifikation (und Erfahrung) bei der Bewältigung von Notfällen – vereint sich in der Person eines Einsatzleiters einer Werkfeuerwehr. Mit der Aufspaltung der Betreibergesellschaft wird die Werkfeuerwehr jedoch zu einer Einrichtung, die von einer – aus Sicht der Produktionsgesellschaften – für sie fremden (Infrastruktur-Gesellschaft) getragen wird. Nach der oben zitierten Meinung würde dies das „Aus“ für eine weitere Bestellung bedeuten; die Werkfeuerwehr dürfte nur noch die Einsätze im Betrieb der Infrastrukturgesellschaft leiten, der selbst nicht selten weder Betreiber einer Störfallanlage noch eines werkfeuerwehropflichtigen Betriebs.
- 723 Hier wird ein Dilemma deutlich, auf das an anderer Stelle vertieft einzugehen ist (näher dazu unten Rn. 774): Mit der zunehmenden Aufspaltung der Standortgesellschaften werden früher betriebsintern standortübergreifend angebotene Leistungen zu Leistungen Dritter. Betroffen hiervon sind naturgemäß Leistungen, die eine besondere Spezialisierung und/oder Ausrüstung verlangen, die nicht bei jedem einzelnen Betrieb vorgehalten werden kann. Des Weiteren relativiert sich vor diesem Hintergrund die Bedeutung des Zusammenhangs von betrieblicher Kenntnis einerseits und Betriebszugehörigkeit andererseits: Wer sie besitzt, verliert sie durch eine Aufspaltung ebenso wenig, wie er sie mit einer Verschmelzung seines Betriebes mit einem anderen gewinnen würde. Die verlorengegangene Kongruenz einer räumlichen und rechtlichen Einheit zwingt also dazu, auch die Forderung nach einer Kongruenz von Betriebszugehörigkeit und betrieblicher Kenntnis zu überdenken. Konsequenz kann nur sein, die rein formale Anforderung der Betriebszugehörigkeit der beauftragten Person zu ersetzen durch substantielle und Anforderungen an ausreichende Kenntnisse der betrieblichen Verhältnisse. Darüber hinaus muss allerdings berücksichtigt werden, dass der extern Beauftragte eine unmittelbare Betriebsnähe aufweist, die es ihm erlaubt, unmittel-

---

<sup>573</sup> Wietfeld/Czajka, in: Feldhaus, § 5 12. BImSchV, Anm. 42.

bar nach Ereigniseintritt die Leitung der Abwehrmaßnahmen vor Ort zu übernehmen.

- 724 Zweifel an dieser Koordination durch Personalunion, die natürlich die oben befürwortete Zulässigkeit der Drittbeauftragung voraussetzt, ergeben sich allenfalls insofern, als man aus § 12 Abs. 1 Nr. 2 12. BImSchV herauslesen könnte, dass jeder Bereich über einen „eigenen“ Bereichsleiter verfügen muss, die Gefahrenabwehr also stets eine Bereichsleitungsebene fordert, die nicht einfach „eingespart“ werden kann, bloß weil der Betreiber freiwillig eine Person oder Stelle mit der bereichsübergreifenden Leitung beauftragt. Hierfür spricht, dass die Verordnung auch an anderer Stelle eine bereichsübergreifende Lösung nur zulässt, wenn sie nicht auf Kosten der bereichsbezogenen Vorgehensweise geht, diese also nicht schmälert, sondern ergänzt (vgl. insbesondere die entsprechenden Überlegungen zum Alarm- und Gefahrenabwehrplan Rn. 635). Diese Argumentation geht aber fehl. Denn das Modell läuft nicht auf einen Verzicht einer bereichsspezifischen Leitung der Gefahrenabwehr hinaus. Das zeigt sich zunächst in dem Ereignisfall, der nur den Bereich betrifft. Die Wahrnehmung der geforderten bereichsweiten Leitungsfunktion durch den Externen ist ohne Weiteres gegeben. Sind mehrere Bereiche betroffen, so leitet er jeden von ihnen. In § 12 Abs. 1 Nr. 2 geht es darum, dass einer im Bereich im Ereignisfall „das Sagen“ hat. Mehr, das heißt eine darüber hinaus gehende bereichsübergreifende Leitung kann die 12. BImSchV nicht fordern. Aber sie kann mehr zulassen. Die Beauftragung eines externen Dritten mit der bereichsweiten Leitung der Gefahrenabwehr ist also mit § 12 Abs. 1 Nr. 2 vereinbar.

(b) Bereichsübergreifende Leitung der Gefahrenabwehr

- 725 Selbst wenn man diese Ansicht nicht vertritt, beantwortet sich die Frage nach der Zulässigkeit einer bereichsübergreifenden Leitung nach Variante 2 („Chemieparkleiter vom Dienst“) keineswegs von selbst. Wenn die bereichsweite Leitung tatsächlich nur durch Betriebspersonal wahrgenommen werden darf, so muss man diese Forderung doch spätestens bei der bereichsübergreifenden Leitung aufgeben – oder eine Betriebszugehörigkeit der Leitungsperson zu allen untergeordneten Betrieben verlangen. Nachdem oben klargestellt wurde, dass eine bereichsübergreifende Leitung nicht gefordert ist (oben Rn. 653), geht es also allein um die Frage, ob sie rechtlich konstruierbar und wünschenswert ist.
- 726 Es muss sichergestellt sein, dass die beauftragte externe Person oder Stelle in der Lage ist, der ihr zugedachten, unter Nr. 4 der 3 der Stör-

fallverwaltungs-Vorschrift beschriebenen Funktion entsprechend zu agieren. Denn die Drittbeauftragung bedeutet, dass im Ereignisfall die Weisungsbefugnis des Betreibers dem Betriebspersonal gegenüber zumindest partiell für den Aspekt der Gefahrenabwehr auf den Einsatzleiter der Werkfeuerwehr bzw. den „Chemieparkleiter vom Dienst“ einer anderen Gesellschaft übergeht. Damit wird der Leiter des „unterworfenen Betriebes“ – anders als beim Einsatz einer werkeigenen Feuerwehr – unmittelbar einem Externen unterstellt. Die Weisungsbefugnis des Arbeitgebers ist aber übertragbar. Nichts anderes gilt im umgekehrten Fall, wenn eine Fremdfirma auf dem Gelände ihres Auftraggebers tätig wird, dessen Betriebsleitung in einem Notfall Weisungsgewalt auch gegenüber dessen Mitarbeitern ausübt. Zwar decken sich in diesem Fall Verantwortungsbereich und Weisungsumfang, während umgekehrt die Werkfeuerwehr in einem fremden Verantwortungsbereich die Weisungsgewalt übernimmt. Doch gründet sich die Übertragung der Weisungsbefugnis nicht auf einer räumlich gegenständlichen Herrschaftssphäre, diese folgt vielmehr aus jener: Mit der Übernahme der Weisungsgewalt wird der Betriebsbereich insoweit funktional auf die Gefahrenabwehr zum Verantwortungsbereich der Feuerwehr begrenzt.

- 727 Hinsichtlich des „Chemieparkleiters vom Dienst“, der ja turnusmäßig von einer der beteiligten Standortgesellschaften gestellt wird, besteht die Besonderheit, dass zwar auch hier eine Vereinbarung der Betreibergesellschaften die Grundlage bildet, also unmittelbar nur diese jeweilige Gesellschaft berechtigt und verpflichtet wird. Gegenstand der Verpflichtung ist aber – im Gegensatz zum Dienstleistungsvertrag mit der Infrastrukturgesellschaft – nicht die Erbringung einer Dienstleistung, sondern die Verschaffung fremder Dienste eines oder mehrerer Mitarbeiter als Chemieparkleiter vom Dienst. Denn die beteiligten Betreibergesellschaften, die einen Leiter vom Dienst stellen, können dem Leiter vom Dienst hinsichtlich der Ausführung seiner Funktion keine Weisungen erteilen. Die Leitung des Einsatzes durch eine der Gesellschaften ist gerade nicht das Ziel der Regelung. Daraus folgt, dass eine betreiberübergreifende Lenkung der Gefahrenabwehr im Chemiepark zulässig und möglich ist.
- 728 Das bedeutet im Ergebnis zunächst eine Gefahrenabwehr, die über die gebotene Berücksichtigung der Gesamtgefahr durch Domino-Betriebe (vgl. § 6 Abs. 3 Nr. 1 bzw. § 5 Abs. 1 Nr. 2 12. BImSchV) weit hinausgeht. Ein Vergleich mit der Situation in einem Werk – zugleich eine Rückblende in die Werks- bzw. Kombinat-Vergangenheit der untersuchten Chemieparke – macht deutlicher, welche Intensität der

- bereichsübergreifenden Gefahrenabwehr nicht nur vorstellbar, sondern in einigen Chemieparcs gängige Praxis ist.
- 729 Für das gesamte Werksgelände existierte eine einheitliche Gefahrenabwehrorganisation. Diese beruhte auf einem Werks-Alarm- und Gefahrenabwehrplan, unter dem sich die von der Verordnung geforderten betrieblichen Alarm- und Gefahrenabwehrpläne modularartig unterordneten. Deren Koordinierung wurde seitens des Betreibers als eine Organisationsaufgabe verstanden, die freiwillig war, da sie nicht einer ausdrücklichen gesetzlichen Verpflichtung entsprang.
- 730 In der Praxis einiger der untersuchten Chemieparcs fand sich diese Organisation wieder. Bezeichnenderweise besaß im Chemiepark Marl der (immer noch so genannte!) jeweilige, aus Mitarbeitern der Standortgesellschaften rekrutierte „Werkleiter vom Dienst“ (im Folgenden zur besseren Unterscheidung: „Chemieparkleiter vom Dienst“) umfassende Entscheidungsgewalt im Ereignisfall. Der Einsatzleiter vor Ort wurde von der Werkfeuerwehr gestellt. Bei Gefahr im Verzug war er mit umfassender Weisungsbefugnis ausgestattet. Die Werkfeuerwehr wurde als abnahmepflichtige Leistung von der Service-Gesellschaft gestellt. Einige Chemieparcs bildeten damit im Rahmen der Gefahrenabwehr mit der Werkfeuerwehr und dem Chemieparkleiter vom Dienst eine betreiberübergreifende, zentrale Leitungsfunktion, deren umfassende Weisungsbefugnis im Störfall eine uneingeschränkte Koordination der Gefahrenabwehr im gesamten Chemiepark gewährleistet.
- 731 Die bereichsübergreifende Gefahrenabwehr bietet gegenüber einer nur abgestimmten, betriebsbereichsindividuellen Lösung den entscheidenden Vorteil, dass eine Koordination der Gefahrenabwehr erheblich erleichtert wird. Sie ist das Optimum einer Koordination, die aus den genannten Gründen von der Verordnung nicht gefordert, wie gezeigt aber auf freiwilliger Basis geschaffen werden kann. Sie basiert – und dies scheint ein noch bedeutenderer Vorteil zu sein – auf der Bildung einer chemieparkweiten Werkfeuerwehr. Dieser Vorteil äußert sich vor allem in kürzeren Anrückzeiten der Werkfeuerwehr und in einer den spezifischen Gefahren des Parks entsprechenden Ausrüstung, Ausbildung und Erfahrung (Ortskenntnis durch Übungen, Begehungen, Einbindung in den vorbeugenden Brandschutz).
- 732 Wenn man so will, nahm die frühere Praxis im Werk bereits eine anlagenübergreifende, „betriebsbereichsbezogene“ Betrachtung der Störfallverordnung 2000 vorweg. Nunmehr verlangt der betriebsbereichsbezogene Ansatz nur vom heutigen Werksbetreiber zwingend eine solche Gesamtorganisation. Der immanente Betreiberbezug er-

laubt im Chemiapark nicht mehr als die Forderung nach Koordination der Betreiber untereinander. Die (Ab-) Sicht der Verordnung bestätigt jedoch jeden Chemiapark, dessen Betreiber auf freiwilliger Ebene über eine bloße Koordination buchstäblich „hinauswachsen“ und eine dem bereichsübergreifenden Gesamtrisiko entsprechende chemieparkweite Gefahrenabwehrorganisation zu etablieren. Das muss nicht unbedingt auf eine chemieparkweite Gefahrenabwehr unter einheitlicher Leitung hinauslaufen. Auch ohne die Funktion eines Chemieparkleiters vom Dienst ist eine enge Kooperation der dezentralen Gefahrenabwehr denkbar, vor allem dann, wenn bestimmte Aufgaben zentral von der Infrastrukturgesellschaft erbracht werden, wie etwa am Chemiestandort Leuna. Hierzu zählen die Aufgabenfelder Meldung, Warnung und Pressearbeit, die Bündelung der Kommunikation mit den externen Gefahrenabwehrkräften, der Einsatz des Werkschutzes und natürlich der Einsatz der Werkfeuerwehr.

- 733 Es ist kein Zufall, dass einer solchen Aufgabenübertragung derselbe Gedanke zugrunde liegt, wie er in den bereichsübergreifenden Regelungen zum Ausdruck kommt: Allgemeine Aufgaben „vor die Klammer“, das heißt in die Hände der Infrastrukturgesellschaft gelegt, bedeutet Synergiegewinn durch verringerten Koordinationsaufwand, ermöglicht die Konzentration auf das „Kerngeschäft“ (hier: Der bereichsspezifischen Gefahrenabwehr) und kommt auch dem Bedürfnis (nicht: Anspruch) der Behörden nach Komplexitätsreduktion entgegen.
- 734 Es bleibt zu untersuchen, ob eine bereichsübergreifende Koordination oder sogar eine bereichsübergreifende Leitung, wenn schon nicht von der Verordnung gefordert, so doch zumindest im Einzelfall von der Behörde angeordnet werden kann. Die Verordnung überlässt diese Aufgabe der bereichsübergreifenden Koordination aber grundsätzlich den für die externe Gefahrenabwehr zuständigen Behörden, deren besondere Verantwortung die Seveso II-Richtlinie unterstreicht (vgl. Art. 11). Die in § 6 Abs. 3 Nr. 12. BImSchV angesprochene Koordination der internen Notfallpläne begrenzt die Verantwortlichkeit der Domino-Betreiber entsprechend. Eine zentrale Leitung der bereichsübergreifenden Gefahrenabwehr geht weit hierüber hinaus. Die Unterstellung zumindest von Domino-Betrieben unter eine einheitliche Leitung wird sich zwar in vielen Fällen als die optimale Lösung der Koordinationsaufgabe darstellen, doch wieder muss sich die Verordnung damit bescheiden, das im Einzelfall zwingend „Erforderliche“ zu fordern, und das wird nur in Ausnahmefällen die bereichsübergreifende Unterstellung unter einen gemeinsamen Notfallmanager sein.

Formulierungsvorschlag (zu § 12 Abs. 1 Nr. 2):

„Mehrere Betreiber, insbesondere solche im Sinne des § 15, können auch dieselbe Person oder Stelle mit der Begrenzung der Störfallauswirkungen beauftragen. Die beauftragte Person oder Stelle muss über die erforderlichen betrieblichen Kenntnisse verfügen und in der Lage sein, die Leitung der Gefahrenabwehr vor Ort unmittelbar nach Eintritt des Störfalls zu übernehmen.“

#### **4. Exkurs: Einsatz einer Werkfeuerwehr im Chemiepark**

735 Die Entwicklung ehemaliger Werke bzw. Kombinate zu Chemieparks betrifft – wie soeben deutlich wurde – ganz besonders das Notfallmanagement, also die interne Gefahrenabwehr, die ihrerseits Schnittstellen zur externen Gefahrenabwehr aufweist. Auch insoweit sind mehrere Betreiber mit einer jeweils auf ihren Bereich beschränkten Verantwortlichkeit an die Stelle eines gesamtverantwortlichen Betreibers getreten. Eine allein betreiberbezogene Sicht führt im Ergebnis dazu, dass nur noch ein Teil der Betriebe des Parks von der Werkfeuerwehr, ein anderer Teil hingegen von der öffentlichen Feuerwehr versorgt werden muss. Unbehagen verursacht diese Konsequenz vor allem deshalb, weil – bei fortbestehender Gesamtgefahr – die zahlreichen Vorteile einer Werkfeuerwehr verloren zu gehen drohen. Hierzu zählen insbesondere ihre Ortsansässigkeit und sofortige Einsatzbereitschaft, die besonderen Betriebskenntnisse, namentlich auch der Wechselwirkungen zwischen Betrieben und ihre gefahrsspezifische Ausrüstung. Das Unbehagen rührt aber auch daher, dass mit der Aufspaltung des Werkes potentiell eine „Gemengelage“ zwischen öffentlicher und privater Gefahrenabwehr entsteht, die insbesondere dann problematisch wird, wenn ein Ereignis zwei oder mehrere Betriebe betrifft, von denen der eine von der Werkfeuerwehr, der andere hingegen von der öffentlichen Feuerwehr betreut wird.

736 Unabhängig von einer etwaigen öffentlich-rechtlichen Verpflichtung, die sich primär nach dem Brand- bzw. Feuerschutzrecht des jeweiligen Landes bestimmt, setzen die privatrechtlichen Ansiedlungsbedingungen einiger Chemieparks voraus, dass der Betreiber die Feuerwehr-Dienste der Infrastrukturgesellschaft in Anspruch nimmt. Die ehemalige Werks- bzw. Kombinatfeuerwehr wird als Infrastrukturleistung nunmehr von der bzw. einer der Infrastrukturgesellschaft(en) am Standort als abnahmepflichtige Leistung angeboten. In diesen Fällen wird also der Chemiepark unbeschadet einer daneben bestehenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtung wie früher „flächendeckend“ von der ehemaligen Werkfeuerwehr geschützt. Die zivilrechtliche Bin-

dung besteht jedoch zum einen nicht in allen Chemieparcs, zum anderen ist sie grundsätzlich aufkündbar, mögen auch gewichtige Gründe (nicht nur einer effizienten Gefahrenabwehr, sondern auch der wirtschaftlichen Vernunft) gegen solche „Alleingänge“ sprechen.

- 737 Aus all dem ergeben sich verschiedene Fragestellungen, denen im Folgenden nachgegangen werden soll. Fraglich ist zunächst, inwieweit Betreiber in einem Chemiepark öffentlich-rechtlich verpflichtet sind bzw. verpflichtet werden können, eine Werkfeuerwehr zu betreiben bzw. sich einer am Standort vorhandenen Werkfeuerwehr anzuschließen, oder die Anerkennung ihrer Betriebsfeuerwehr erhalten können (hierzu Rn. 738 ff). Dabei geht es vor allem um Betriebe, die aufgrund ihres eigenen Gefahrenpotentials – also bei isolierender Betrachtung – hierzu nicht verpflichtet sind. Aufgrund ihrer räumlichen Situation im Chemiepark, namentlich ihrer Nähe zu den der Störfallverordnung unterliegenden Betriebsbereichen, können sie jedoch entweder in einem benachbarten Bereich ein Störfallereignis (als „Donator“) auslösen oder von einem solchen Ereignis in einem benachbarten Betriebsbereich ihrerseits (als „Akzeptor“) erheblich betroffen sein. Hiervon unabhängig stellt sich die weitere Frage, ob werkfeuerwehropflichtige Betriebe ihrer Verpflichtung auch dadurch nachkommen können, dass sie eine private, von einer Infrastrukturgesellschaft getragene Feuerwehr beauftragen (hierzu Rn. 765 ff). Und schließlich fragt sich, welche Wirkungen die Unterhaltung einer privaten Feuerwehr für das Verhältnis von öffentlicher und privater Gefahrenabwehr hat (hierzu Rn. 783 ff).
- 738 Es ist vor auszuschicken, dass eine Auseinandersetzung mit diesen Fragen den dieser Untersuchung durch den Untersuchungsauftrag gesetzten Rahmen insofern überschreitet, als die für die Beurteilung maßgeblichen Rechtsgrundlagen sich weniger aus dem Störfallrecht, als vielmehr aus dem allgemeinen Gefahrenabwehrrecht, insbesondere den Feuer- bzw. Brandschutzgesetzen der einzelnen Bundesländer ergeben. Wenn den sich hier ergebenden Fragen im Folgenden gleichwohl nachgegangen wird, so geschieht dies nicht nur wegen des genannten engen sachlichen Zusammenhangs mit dem Störfallrecht. Der Exkurs soll auch der Frage nachgehen, ob die oben festgestellte Bewältigung des Problems „Chemiepark“ mit den „Bordmitteln“ der 12. BImSchV entsprechende Folgerungen für sachlich unmittelbar benachbarte Rechtsgebiete zulässt. Aus den genannten Gründen kann sich die folgende Betrachtung auch darauf beschränken, die Probleme aufzuzeigen und allenfalls Lösungsansätze zu entwickeln. Sie muss sich ferner damit begnügen, dies exemplarisch auf Basis der für die vier Chemieparcs maßgeblichen Gesetze der Bundesländer Nord-

rhein-Westfalen (dort: Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung vom 10. Februar 1998 – Feuerschutzgesetz; im Folgenden FSHG) und Sachsen-Anhalt (dort: Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz in der Fassung vom 29. März 2001 – Brandschutzgesetz; im Folgenden BrSchG) zu versuchen. Sie orientiert sich dabei in erster Linie am FSHG, da dieses besondere Fragen für den Chemiepark aufwirft.

#### **4.1. Anordnung oder Anerkennung einer Werkfeuerwehr**

##### ***4.1.1. Aufstellungs- und Unterhaltungspflicht***

- 739 Als Rechtsgrundlage für eine Aufstellungs- und Unterhaltungspflicht kommt in erster Linie das Feuerschutz- bzw. Brandschutzgesetz des jeweiligen Bundeslandes in Betracht (hierzu Rn. 739ff ). Denkbar ist darüber hinaus auch eine entsprechende immissionsschutzrechtliche Verpflichtung (hierzu Rn. 756 ff). Auf die sich möglicherweise grundsätzlich ergebenden Zweifel an einer Zuständigkeit des Landesgesetzgebers kann hier nicht weiter eingegangen werden. Angemerkt sei hier nur, dass sich diese Frage vordringlicher stellt, nachdem sich das (Bundes-) Störfallrecht mit seiner Hinwendung vom anlagenbezogenen Ansatz zum Betriebsbereich seinen Regelungsgegenstand dem vom (Landes-)Feuerschutzrecht behandelten „Betrieb“ (FSHG) bzw. der „Betriebsstätte des gewerblichen Unternehmens“ (BrSchG) weiter angeglichen hat.

##### ***4.1.1.1 Feuerschutz- bzw. Brandschutzrecht***

- 740 Es obliegt grundsätzlich den Gemeinden, eine „den örtlichen Verhältnissen entsprechende leistungsfähige Feuerwehr“ zu unterhalten (so exemplarisch § 1 Abs. 1 S. 1 FSHG; vgl. auch § 1 Abs. 1 BrSchG). Die Berufsfeuerwehr bildet mit der freiwilligen Feuerwehr und gegebenenfalls der Pflichtfeuerwehr die Feuerwehr der Gemeinde. Neben diesen öffentlichen Feuerwehren steht die private Werkfeuerwehr bestimmter Betriebe und Einrichtungen, die sich durch ein besonderes Gefahrenpotential auszeichnen (vgl. § 9 Abs. 2 und Abs. 1 FSHG bzw. § 6 BrSchG). Öffentliche Feuerwehren werden in solchen Betrieben und Einrichtungen „in der Regel nur eingesetzt, wenn sie angefordert werden“ (vgl. § 15 Abs. 4 S. 2 FSHG; ähnlich § 12 Abs. 5 BrSchG). Die Gefahrenabwehr bleibt also auch in diesen Fällen eine – dann allerdings subsidiäre – öffentliche Aufgabe.

- 741 § 15 des nordrhein-westfälischen Feuerschutzgesetzes (FSHG) unterscheidet in Abs. 1 S. 1 Werkfeuerwehren in „staatlich angeordnete oder anerkannte Feuerwehren“ (entsprechend § 12 Abs. 1 und 4 BrSchG). Die Anordnung zur Aufstellung und Unterhaltung der Werkfeuerwehr erfolgt nach Anhörung der Gemeinde durch die Bezirksregierung. Eine Anordnung nach FSHG erfolgt zwingend gegenüber Betrieben und Einrichtungen, „bei denen die Gefahr eines Brandes oder einer Explosion besonders groß ist oder bei denen im Schadensfall eine große Anzahl von Personen gefährdet ist“ (vgl. § 15 Abs. 1 S. 2). In Sachsen-Anhalt liegt sie im Ermessen der Behörde und kann allein bei Betrieben erfolgen, „in denen erhöhte Brand-, Explosions- oder andere Gefahren einschließlich besonderer Risiken für die Umwelt bestehen“ (§ 12 Abs. 1 S. 1 BrSchG).
- 742 Zu klären ist zunächst der Begriff „Betrieb“, insbesondere mit Blick auf eine mögliche „Ausstrahlungswirkung“ des Begriffs „Betrieb“ im Sinne der Richtlinie bzw. des Begriffs „Betriebsbereich“ nach der Störfallverordnung. Mit „Betrieb“ bzw. „Einrichtung“ ist hier zunächst deren Betreiber gemeint; nur er kann verpflichtet werden, für seinen Betrieb bzw. seine Einrichtung eine Werkfeuerwehr aufzustellen. „Betrieb“ bzw. „Einrichtung“ (gemeint sind öffentliche Einrichtungen, die hier im Weiteren vernachlässigt werden können) muss aber auch im Sinne von „Betriebsstätte“ verstanden werden, denn nur von dieser können besondere Gefahren ausgehen. „Betrieb“ nähert sich dabei – ohne die oben getroffene Unterscheidung damit in Frage stellen zu wollen – dem „Betriebsbereich“ im Sinne der Störfallverordnung insofern, als das Gesetz im Gegensatz zum BImSchG keinen Anlagenbezug erkennen lässt, sondern sich auf die gesamte Betriebsstätte bezieht (vgl. dagegen §§ 24 f, mit denen ein Teil der Seveso II-Richtlinie umgesetzt wurde). In Sachsen-Anhalt gilt Entsprechendes für das im dortigen Recht angesprochene „gewerbliche Unternehmen“.
- 743 Die Verpflichtung, eine Werkfeuerwehr zu betreiben, richtet sich an den jeweiligen Betrieb, ist also in der Sprache der 12. BImSchV „betriebsbereichsspezifisch“. Folglich ist bei jedem Betreiber im Chemiepark individuell zu prüfen, ob sein Betrieb verpflichtet ist, eine Werkfeuerwehr aufzustellen und zu unterhalten. Je nach den räumlichen Verhältnissen und der Struktur des jeweiligen Parks, führt dies dazu, dass die dort tätigen Betreiber nur überwiegend, zum Teil nur ausnahmsweise oder sogar überhaupt nicht über eine Werkfeuerwehr verfügen müssen.

## (a) Besondere Gefahr

- 744 Nach der ersten Alternative des § 15 Abs. 1 S. 2 FSHG ist maßgeblich allein das Gefahrenpotential des jeweiligen Betriebes<sup>574</sup>. Damit besteht auch in diesem Kontext die Möglichkeit, dass mit der Aufspaltung des Werkes bei fortbestehender Gesamtgefahr nur noch einige wenige oder sogar keine Betreiber verpflichtet werden können, eine Werkfeuerwehr zu betreiben, weil ihr individuelles Gefahrenpotential hierfür nicht ausreicht. Eine Berücksichtigung des Domino-Effektes zwischen Betrieben mehrerer Betreiber sieht das Gesetz im Gegensatz zur Seveso II-Richtlinie bzw. 12. BImSchV zumindest ausdrücklich nicht vor. Das Moment der synergetischen Gefahr kann auch nicht im Rahmen einer weiten Auslegung des Begriffs „Gefahr“ berücksichtigt werden. Dem steht schon der eindeutige Wortlaut entgegen, der allein die individuelle Gefahr des Betriebs bzw. des gewerblichen Unternehmens anspricht. Etwas anderes ergibt sich auch nicht bei Heranziehung der Richtlinie bzw. der Verordnung. Denn auch diese fußt erkennbar auf einer betriebsspezifischen Betrachtung. Ihr erst in § 15 erweiterter Blickwinkel kann nicht auf „benachbarte“ Regelungen zur Gefahrenabwehr übertragen werden, mag deren Materie auch erhebliche Überschneidungen mit dem Störfallrecht aufweisen, wie dies beim Feuer- bzw. Brandschutzrecht der Fall ist. Denn dieses verzichtet – auch nach Umsetzung der Richtlinienvorgaben zur externen Gefahrenabwehrplanung – auf eine solche Erweiterung des Blickwinkels. Die ausdrückliche Ausnahme einer Berücksichtigung des Domino-Effekts bestätigt also nur die Regel der betriebsbezogenen Betrachtung dort, wo eine solche Ausnahme nicht ausdrücklich zugelassen ist. Die in der Störfallverordnung vorgesehenen besonderen formalen Voraussetzungen für eine Feststellung des Domino-Effektes unterstreichen das „Export-Verbot“ dieser Ausnahme in thematisch benachbarte Rechtsgebiete.
- 745 Darin liegt auch kein Widerspruch; die unterschiedliche Berücksichtigung der synergetischen Gefahr ist aufgrund der unterschiedlichen Regelungssystematik sogar geboten. Das Störfallrecht gelangt zu den besonderen Pflichten des Domino-Betreibers nämlich erst nach einer zweistufigen Prüfung. Die Beteiligung an einer Gesamtgefahr wird nicht bei jedem Betrieb berücksichtigt. Zunächst einmal muss der Be-

---

<sup>574</sup>Entscheidend ist, ob es sich um einen Betrieb handelt, „der nach Betriebszweck, Beschaffenheit und Einrichtung der Betriebsräume, der Art und Menge der gelagerten und verarbeiteten Stoffe eine erhöhte Brand- oder Explosionsgefahr für sich, die Bediensteten oder die Umgebung darstellt“, so: *Schneider*, Feuerschutzhilfegesetz Nordrhein-Westfalen, § 15 Anm. 8.1.

trieb überhaupt ihrem Anwendungsbereich unterliegen (Stufe der Anwendungsprüfung). Und über eine Anwendbarkeit der Störfallverordnung entscheidet zunächst das individuelle Gefahrenpotential des Betriebsbereiches, das sich allein nach den Kriterien „Stoffeigenschaft“ und „Menge“ beurteilt. Betriebe, die die maßgeblichen Mengenschwellen nicht erreichen, mögen mit anderen in der Gesamtheit eine Gefahr ergeben, die bei einem Betreiber die Schwelle überschreiten würde. Eine Anwendbarkeit des Störfallrechts begründet dies nicht. Dem liegt offensichtlich der Gedanke zugrunde, dass zunächst allein die betriebspezifische Gefahr maßgeblich ist. Sie entscheidet über das „Ob“ der Anwendbarkeit des Störfallrechts.

746 Erst wenn diese „kritische Masse“ erreicht ist, stellt sich auf der zweiten Stufe die Frage nach einem möglichen Dominoeffekt. Würde man bereits auf der ersten Stufe, also bei der Anwendungsprüfung, die von mehreren Betrieben unterschiedlicher Betreiber gebildete Gesamtgefahr berücksichtigen, so würde sich sogleich die Frage nach dem für diese Gefahr verantwortlichen Betreiber ergeben. Einen solchen „Gesamtverantwortlichen“ gibt es jedoch nicht. Die erste Stufe kann also nicht „übersprungen“ werden. Erst wenn die Teilverantwortlichkeit für sich betrachtet hinreichendes Gewicht erreicht und daher eine besondere „individuelle“ Gefahr des Betriebes die Anwendbarkeit der Vorschrift rechtfertigt, kommt eine Berücksichtigung der darüber hinaus gegebenen Beteiligung an der Gesamtgefahr in Betracht. Es ist nicht erkennbar, warum man diese Konsequenz für das Störfallrecht hinnehmen, jedoch für das Feuerschutzrecht verwerfen sollte. Es kommt hinzu, dass das Feuerschutzrecht durch die Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „besonderen Gefahr“ elastischer ist, als das an starre Mengenschwellen und Stoffeigenschaften anknüpfende Störfallrecht. Und vor allem ist auf die sehr unterschiedlichen Rechtsfolgen hinzuweisen, die eine Berücksichtigung der Gesamtgefahr nach sich zieht bzw. ziehen würde. Denn so behutsam, wie das Störfallrecht mit seiner zweistufigen Anwendungsprüfung auf der Tatbestandsseite zu Werke geht, so weich und offen formuliert es auch seine Forderung, der Gesamtgefahr „Rechnung zu tragen“. Geradezu „rabiāt“ im Verhältnis hierzu wäre die feuer- bzw. brandschutzrechtliche Forderung nach einer Werkfeuerwehr, die nicht nur mit erheblichen Aufwendungen verbunden ist, sondern auch einen erheblichen Eingriff in die innerbetriebliche Organisation der Gefahrenabwehr darstellt.

747 Die Feuer- bzw. Brandschutzgesetze knüpfen also aus guten Gründen allein an die erhöhte „Gefahr“ des jeweiligen Betriebes an. Es genügt, dass dieser als Akzeptor durch ein Ereignis in einem anderen Betrieb

betroffen wird und sich als Folge dessen sein besonderes Gefahrenpotential verwirklicht. Er muss nicht unbedingt stets Initiator, aber doch zumindest Donator einer besonderen eigenen Gefahr sein. Daraus folgt umgekehrt, dass es nicht genügt, wenn dem Betrieb selbst kein besonderes Gefahrenpotential zu eigen ist, er wohl aber geeignet ist, eine besondere Gefahr eines benachbarten Betriebes auszulösen (z. B. Werkstatt mit Schweißarbeiten in der Nachbarschaft eines Betriebsbereiches mit leichtentzündlichen Stoffen). Diese potentielle Wirkung bringt alleine diesen, nicht aber auch jenen in die Pflicht. Eine andere Frage ist es, ob die Berücksichtigung einer von mehreren Betrieben ausgehenden Gesamtgefahr den Gesetzgeber veranlassen sollte, diese modifiziert zu berücksichtigen. Dieser Überlegung soll aber erst nach Prüfung weiterer Verpflichtungstatbestände des geltenden Rechts nachgegangen werden (vgl. hierzu unter 4.1.1.1(d), Rn. 754).

(b) Große Anzahl gefährdeter Personen

- 748 Es genügt erst recht nicht, wenn der Betrieb (z. B. als Infrastrukturgesellschaft ohne besonders gefährliche Stoffe und Einrichtungen) allein der besonderen Gefahr eines anderen Betriebes ausgesetzt ist, ohne selber ein besonderes Gefahrenpotential aufzuweisen. Nicht das besondere „gefährdet-sein“, sondern das eigene Gefährdungspotential vermag die Anordnung auszulösen. Eine andere Sicht wäre nicht mit dem Verursacherprinzip zu vereinbaren und der erheblichen Aufwandsbelastung, die mit der Einrichtung und Unterhaltung einer solchen Feuerwehr verbunden ist.
- 749 Ein anderes ergibt sich auch nicht aus der zweiten Alternative des § 15 Abs. 1 S. 2 des FSHG, zu der es in Sachsen-Anhalt kein Pendant gibt<sup>575</sup>. Denn zum einen wird meist bereits die dort ausdrücklich genannte Voraussetzung der „großen Anzahl“ gefährdeter Personen nicht erreicht. Zum anderen wird diese Vorschrift restriktiv dahingehend ausgelegt, dass dem Betrieb eine besondere Obhutspflicht gegenüber Personen obliegt, die nicht in der Lage sind, sich im Gefahrfall selber zu retten, namentlich Krankenhausbetriebe betrifft. Es handelt sich damit letztlich um eine Erweiterung der ersten Alternative insoweit, als die Gefahr auch in der zweiten Alternative von dem Betrieb ausgeht, aber in besonderer Weise „nur“ nach innen wirkt, während die nach außen drohende Gefahr nicht außergewöhnlich ist. Die

---

<sup>575</sup>In dieser Fallgruppe geht es primär nicht um den gefährlichen, sondern den besonders gefährdeten Betrieb, vgl. *Schneider*, Feuerschutzhilfegesetz Nordrhein-Westfalen, § 15 Anm. 9.1.

Größe der Gefahr ist eben relativ zur Schutzbedürftigkeit potentiell Betroffener. Hieraus eine Analogie zu Betrieben abzuleiten, deren besondere Schutzbedürftigkeit sich aus der Nähe zu einem besonders gefährlichen Betrieb eines anderen ergibt, wäre verfehlt. Denn in beiden Alternativen des § 15 Abs. 1 S. 2 richtet sich die Verpflichtung gegen den Betreiber der Gefahrenquelle; ihre Gefährlichkeit wird in der ersten Alternative absolut (besondere Gefahr), in der zweiten Alternative relativ (besondere Schutzbedürftigkeit) bestimmt. Betreiber der Gefahrenquelle und Verpflichtete sind stets identisch. Nur dann rechtfertigt sich die Anordnung, deren wirtschaftliche Auswirkungen aufgrund der Anforderungen an die Ausstattung der Werkfeuerwehr für den Betreiber beträchtlich sind. Betriebe, die dagegen „nur“ besonders gefährdet sind, können nur indirekt dadurch geschützt werden, dass eine Anordnung gegenüber dem Betreiber der Gefahrenquelle ergeht.

(c) Erleichterte Anordnung bei Vorhandensein einer Werkfeuerwehr?

- 750 Schließlich stellt sich die Frage, ob das Vorhandensein einer anerkannten Werkfeuerwehr für bestimmte Nachbarbetriebe des Chemie-parks die Anordnung einer Werkfeuerwehr gegenüber anderen Betreibern „unterhalb der maßgeblichen Gefahrenschwelle“ rechtfertigen kann. Hieran könnte man vor allem deshalb denken, weil die im Chemiepark ansässige Werkfeuerwehr in der Regel wesentlich kürzere Anrückzeiten benötigt als die öffentliche Feuerwehr, also schon allein insofern einen besseren Schutz bietet. Hinzu kommt, dass ein Anschluss an eine bestehende Werkfeuerwehr auch wesentlich kostengünstiger wäre. Diese Überlegungen setzen freilich zunächst voraus, dass überhaupt die Möglichkeit der Beauftragung eines Dritten (denn ein solcher ist ja die Infrastrukturgesellschaft im Verhältnis zum Chemieparknutzer) möglich ist, was hier zunächst unterstellt und im Übrigen später (Rn. 765 ff) näher geprüft werden soll.
- 751 Aber auch dann wäre eine solche Anordnung gerade nicht durch die besondere Gefährlichkeit des Betriebes gerechtfertigt, sondern ließe sich allein mit seiner besonderen Gefährdung rechtfertigen. Die fehlende besondere Gefährlichkeit kann auch nicht dadurch kompensiert werden, dass die angeordnete Rechtsfolge im Ergebnis wirtschaftlich milder ausfällt. Nur bei Vorliegen dieser Voraussetzungen könnte die Behörde im Rahmen ihrer Verhältnismäßigkeitsprüfung darauf eingehen, dass die wirtschaftlichen Folgen für den Betreiber deshalb verhältnismäßig sind, weil er sich einer bestehenden Feuerwehr an-

schließen kann. Andererseits kann sie den Betreiber nicht unmittelbar verpflichten, die Dienste eines Dritten in Anspruch zu nehmen. Auch der möglicherweise bessere Schutz durch die Werkfeuerwehr rechtfertigt die Anordnung nicht. Entscheidend ist allein, ob der durch die öffentliche Feuerwehr gebotene Schutz ausreicht. Die Anordnungsvoraussetzung besteht nicht schon, weil eine private Feuerwehr leistungsfähiger ist, sondern weil das besondere Gefahrenpotential eines Betriebes die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Feuerwehr übersteigt. Hiergegen lässt sich nicht einwenden, dass damit das besondere Schutzbedürfnis eines potentiellen Akzeptors ohne eigenes relevantes Gefahrenpotential unberücksichtigt bleibt. Denn es geht nur darum, ob er öffentlich-rechtlich verpflichtet werden kann, eine Werkfeuerwehr (mit) zu unterhalten. Er ist hingegen nicht gehindert, sich dieser freiwillig anzuschließen, sich dieser also als einer externen betrieblichen Feuerwehr zu bedienen.

752 Schließlich ließe sich noch einwenden, mit dieser Sicht werde die Gefahr geschaffen, dass öffentliche und private Gefahrenabwehr im Einsatzfall miteinander „kollidieren“. Diese Möglichkeit ist zunächst gewissermaßen „systembedingt“, da Resultat des Nebeneinanders von öffentlicher und privater Feuerwehr. Ihr kann jedoch durch eine entsprechende Abstimmung der internen und externen Einsatzpläne begegnet werden. Nicht zu verkennen ist allerdings, dass bei der für den Chemiapark typischen Vernetzung der Betriebe, namentlich durch Rohrleitungen, aber auch im Übrigen zahlreiche Wechselwirkungen zwischen werkfeuerwehropflichtigen und dem Schutz der öffentlichen Feuerwehr unterstellten Betriebe denkbar sind. Dies mag einen größeren Abstimmungsaufwand bedeuten, kann aber aus den genannten Gründen nicht rechtfertigen, gegenüber solchen Betrieben eine Werkfeuerwehr bzw. den Anschluss an eine bestehende Werkfeuerwehr anzuordnen (zu Alternativen im Übrigen vgl. unten Rn. 786 ff).

753 Im Ergebnis führt die vom FSHG bzw. BrSchG geforderte „betriebspezifische“ Betrachtung dazu, dass in einem Chemiapark allenfalls einige Betreiber öffentlich-rechtlich verpflichtet werden können, eine Werkfeuerwehr aufzustellen und zu unterhalten. Die sich hieraus ergebende Situation entspricht damit den Konsequenzen, wie sie sich auch aus der Umsetzung der Störfallverordnung ergeben.

(d) Verpflichtung zum Betrieb einer gemeinsamen Werkfeuerwehr?

754 Schließlich könnte man daran denken, ob sich nicht eine Änderung des geltenden Rechts dahingehend empfiehlt, dass mehrere Betriebe zur Aufstellung einer gemeinsamen Werkfeuerwehr verpflichtet sind,

wenn diese zwar nicht jeder für sich, aber in ihrer Gesamtheit eine besondere Gefahr bilden. Von vornherein klar ist, dass eine solche Regelung nicht an die Zugehörigkeit der Betriebe zu einem Chemiepark angeknüpft werden kann, weil dies kein sachlich gerechtfertigtes Unterscheidungskriterium darstellt. Maßgeblich kann wieder nur allein die Gesamtgefahr sein, deren Gegebensein im Wesentlichen nach denselben Kriterien erfolgen könnte, wie sie § 15 der 12. BImSchV benennt. Diese wiederum werden allerdings – wenn auch nicht ausschließlich – gerade im Chemiepark gegeben sein. Einer Berücksichtigung der Gesamtgefahr stünde auch nicht entgegen, dass die Störfallverordnung diese erst nach „bestandener“ Anwendungsprüfung berücksichtigt, insofern also ihrem betriebsbezogenen Ansatz zunächst treu bleibt. Dies präjudiziert aber nicht die Systematik des Feuerschutzrechts. Wenn die Betreiber von Domino-Bereichen gehalten sind, der Gesamtgefahr Rechnung zu tragen, wie die „versteckte Hauptpflicht“ des § 6 Abs. 3 Nr. 1 es fordert, so würde sich die feuerschutzrechtliche Verpflichtung zur Aufstellung einer gemeinsamen Werkfeuerwehr im Sinne einer Konkretisierung dieses allgemeinen Gebotes verstehen lassen, zumindest aber nicht dem Ansatz der Verordnung widersprechen. Konkret wäre also folgende Ergänzung denkbar: „Betriebe, bei denen die Gefahr eines Brandes – auch erst im Zusammenwirken mit anderen Betrieben – besonders groß ist, haben eine Werkfeuerwehr aufzustellen und zu unterhalten.“

- 755 Diese „Lösung“ würde aber nur wieder neue Probleme bringen. Zum einen wäre das „Zusammenwirken“ näher zu definieren, etwa in Anlehnung an § 15 der Verordnung. Schon ergäbe sich die nächste Frage, ob es dann auch einer förmlichen Feststellung durch einen Verwaltungsakt bedarf. Gleich wie man diese Fragen beantwortet: Auf der Rechtsfolgenseite bleiben Probleme, für die es kaum eine Lösung geben dürfte. Hier endet die Übertragbarkeit des störfallrechtlichen Ansatzes. Denn dort sind allein geeignete Maßnahmen des einzelnen Betreibers gefordert, aber (aus gutem Grunde) nicht näher spezifiziert. Man könnte auch diesen Ansatz übertragen und also statt des Betriebes einer Werkfeuerwehr von den „zusammenwirkenden“ Betrieben lediglich geeignete Brandschutzmaßnahmen fordern, die der durch sie geschaffenen Gesamtgefahr Rechnung tragen, was nicht zwingend auf den Betrieb einer Werkfeuerwehr hinausläuft, aber darauf hinauslaufen kann. Diese Regelung müsste man aber dann aus dem bisherigen Anordnungstatbestand „auskoppeln“. Zum Betrieb einer eigenen Werkfeuerwehr würde sich aber wohl kaum einer der Betriebe entschließen, allenfalls zum Betrieb einer gemeinsamen Werkfeuerwehr mit den anderen Gefahrbeteiligten, was nach geltendem

Recht nicht ohne Weiteres möglich ist. Selbst wenn all dies gelingen würde, so stünde man nun vor der Frage, wie sich eine aus der Gesamtgefahr ergebende Gesamtverantwortlichkeit ohne Gesamtverantwortlichen konstruieren lässt. Der Gedanke an eine im Grundsatz durchaus anerkannte öffentlich-rechtliche Gesamtschuldnerschaft hilft nicht weiter, denn sie würde bedeuten, dass jeder der Beteiligten „auf’s Ganze haftet“. Dies wäre kaum mit dem Verursacherprinzip zu vereinbaren, jedenfalls aber auf etwas Unmögliches gerichtet und deshalb verfassungswidrig. Der einzelne Betreiber kann keine gemeinsame Werkfeuerwehr aufstellen, eben weil die Beteiligung aller erforderlich ist. Eine auf den Einzelbeitrag beschränkte Verpflichtung scheitert hingegen daran, dass die für ihre Durchsetzbarkeit unabdingbare Konkretisierung auf den jeweiligen „Beitrag“ zur gemeinsamen Feuerwehr kaum geleistet werden kann. Die mangelnde Konkretisierbarkeit wird durch die im geltenden Recht vorgesehene Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen eine gemeinsame Werkfeuerwehr aufzustellen (näher hierzu unter Rn. 765 ff) keineswegs widerlegt. Denn dort geht es darum, dass jeder einzelne werkfeuerwehropflichtig ist, also insofern auf das „Ganze“ haftet. Sein Beitrag steht also fest, ist konkretisierbar. Dort trägt der Gedanke der Gesamtschuldnerschaft.

- 756 Dieses Ergebnis mag unter dem Aspekt einer effizienten Gefahrenabwehr bedauerlich sein. Es muss sich jedoch noch zeigen, inwieweit sich die formalisierte – und buchstäblich anfechtbare – Feststellung des Domino-Effektes in der Praxis des Störfallrechts überhaupt bewährt. Indes sei daran erinnert, dass die – wie auch immer konstruierte – Pflicht zur Bildung einer gemeinsamen Werkfeuerwehr allein bedeuten würde, dass die „Domino-Betriebe“ von dieser betreut würden. Eine chemieparkweite Betreuung durch die Werkfeuerwehr ließe sich damit gerade nicht begründen. Die Pflicht zur Bildung einer gemeinsamen Werkfeuerwehr würde also lediglich dazu führen, die durch die Aufspaltung des Standortes entstandene Zuständigkeit der öffentlichen Feuerwehr zu reduzieren, nicht aber chemieparkweit zurückzudrängen. Es entstünde in aller Regel lediglich eine „Gemengelage“ der Zuständigkeiten öffentlicher und der privater Feuerwehren.

#### *4.1.1.2 Immissionsschutzrecht*

- 757 Eine über die landesrechtlichen Bestimmungen hinausgehende Verpflichtung zur Aufstellung und Unterhaltung einer Feuerwehr könnte sich aber aus dem Immissionsschutzrecht ergeben, dem gegenüber die landesrechtlichen Vorschriften keine Sperrwirkung entfalten. Rechts-

- grundlage für eine entsprechende Anordnung könnte zum einen das BImSchG unmittelbar sein, zum anderen die Störfallverordnung.
- 758 Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen haben diese unter anderem nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 Nr. 1 zu betreiben. Die dort genannte Pflicht zur Vermeidung sonstiger Gefahren wird durch die auf Basis des § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 4 erlassene Störfallverordnung konkretisiert. Diese Konkretisierung der Grundpflichten ist jedenfalls dann abschließend, wenn die Verordnung alle aus dieser Grundpflicht abzuleitenden Anforderungen enthält. Die Störfallverordnung ist geradezu ein „Musterbeispiel“ einer solchen abschließenden Regelung. Also kann eine Feuerwehr allein auf Grundlage dieser Verordnung angeordnet werden. Für die nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen ergibt sich dies bereits daraus, dass das Gesetz zwar eine entsprechende Grundpflicht nicht kennt, aber mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des BImSchG gleichwohl eine entsprechende Verordnungsermächtigung erhalten hat.
- 759 Entsprechend der Konkretisierung der sich aus § 3 Abs. 3 ergebenden Pflicht zur Störfallbegrenzung in § 5 Abs. 1 Nr. 2 hat der Betreiber zur Erfüllung u. a. die erforderlichen technischen und organisatorischen Schutzvorkehrungen zu treffen. Über diese sehr allgemein gehaltene Konkretisierung der Grundpflicht hinaus finden sich in der Verordnung – von wenigen Ausnahmen (z. B. §§ 10, 12 Abs. 1) abgesehen – keine näheren materiellen Forderungen an die zur Gefahrenabwehr eingesetzten Mittel. Ergänzend könnte man allerdings noch die zur gleichnamigen Vorgängervorschrift des § 5 Abs. 1 Nr. 2 der VO 1991 ergangene Nr. 2 der 2. StörfallVwV heranziehen. Diese nennt beispielhaft „Anforderungen zur Begrenzung von Störfallauswirkungen“ und erwähnt unter der Nr. 2.2.2 „Organisatorische Schutzvorkehrungen“ die „betriebliche Feuerwehr“.
- 760 Daraus kann allein gefolgert werden, dass die Einrichtung einer solchen Feuerwehr ein denkbare Mittel ist, um der Begrenzungspflicht nachzukommen. Wie der Betreiber seiner Begrenzungspflicht nachzukommen hat, bestimmt sich maßgeblich wiederum nach seinem Gefährdungspotential. Fordert dieses die Aufstellung bzw. Beauftragung einer eigenen Feuerwehr, dann können auch die Voraussetzungen der brandschutzrechtlichen Bestellungspflicht gegeben sein. Das muss aber nicht so sein. Insbesondere bedeutet die immissionsschutzrechtliche Anordnung einer privaten Betriebsfeuerwehr nicht per se, dass diese den Anforderungen an eine Werkfeuerwehr entsprechen oder gar als eine solche anerkannt sein muss. Die Werkfeuerwehr muss den an die öffentliche Feuerwehr gestellten Anforderungen entsprechen (vgl. § 15 Abs. 2 S. 3 FSHG). Eine immissionsschutzrechtlich

angeordnete Betriebsfeuerwehr muss dies nicht. Dafür kann sie auch nicht das in den Feuerschutz- bzw. Brandschutzgesetzen geregelte Verhältnis von öffentlicher Feuerwehr und privater Werkfeuerwehr verschieben.

- 761 Das Immissionsschutzrecht erlaubt nur die Anordnung einer Betriebsfeuerwehr, die landesrechtlich als Werkfeuerwehr angeordnet oder anerkannt werden kann. Es kann also hierfür nicht die Voraussetzungen dort schaffen, wo das Landesrecht eine Lücke lässt und ist ergo nicht geeignet, eine „flächendeckende Versorgung“ eines Chemie-parks mit einer Werkfeuerwehr zu bewirken.
- 762 Sollte eine zwar nicht brandschutzrechtlich, aber immissionsschutzrechtlich begründete Anordnung die Vorhaltung einer eigenen Feuerwehr zum Gegenstand haben, so müsste es dem Betreiber grundsätzlich freigestellt sein, wie er dieser Anordnung nachkommt. Er könnte sich beispielsweise unter Verzicht auf eine eigene Feuerwehr einem privaten Feuerwehrdienst anschließen. Ein immissionsschutzrechtlich verpflichteter Betreiber könnte auch seiner Pflicht dadurch entsprechen, dass er sich einer bestehenden Werkfeuerwehr anschließt, die für seinen Betrieb als solche anerkannt ist.
- 763 In den Voraussetzungen einer Feuerwehrrpflicht scheint die Störfallverordnung im Übrigen sogar insoweit enger, als sie ein bestimmtes Stoffpotential voraussetzt, während die insoweit anspruchloseren Brandschutzgesetze lediglich ein Gefährdungspotential verlangen, das weder den stofflichen noch den quantitativen Voraussetzungen der Verordnung genügen muss. Im Ergebnis bedeutet dies, dass das Immissionsschutzrecht im Einzelfall die Anordnung einer betrieblichen Feuerwehr dort erlaubt, wo die Voraussetzungen für die Anordnung einer Werkfeuerwehr nicht gegeben sind. Wirkungen auf die Zuständigkeit der öffentlichen Feuerwehr und die oben beschworene „Gemeingelage“ bestimmen sich indes allein nach dem jeweiligen Landesrecht – und werden unten in diesem Rahmen diskutiert.

#### ***4.1.2. Anerkennung einer Werkfeuerwehr***

- 764 Betriebe, die eine freiwillige Feuerwehr betreiben, können diese als Werkfeuerwehr anerkennen lassen (vgl. § 15 Abs. 1 S. 2, 2. Alt. und § 12 Abs. 4 BrSchG). Die Rechtsfolgen der Anerkennung entsprechen denen einer angeordneten Aufstellung und Unterhaltung, insbesondere begründet sie eine vorrangige Aufgabenzuständigkeit der Werkfeuerwehr gegenüber der öffentlichen Feuerwehr. Das heißt, der Betreiber einer betrieblichen Feuerwehr kann deren vorrangige Gefahrenabwehrzuständigkeit unabhängig davon begründen, ob er verpflichtet

wurde, eine Werkfeuerwehr aufzustellen und zu unterhalten. Dieser Weg steht natürlich auch einer Infrastrukturgesellschaft offen.

- 765 Natürlich kann die Anerkennung einer freiwillig aufgestellten Werkfeuerwehr der Infrastrukturgesellschaft nicht das Problem lösen, dass im Chemiepark meist nur gegenüber einem Teil der Betriebe eine Werkfeuerwehr angeordnet werden kann. Denn für die freiwillige Unterhaltung einer eigenen Werkfeuerwehr werden sich nur wenige Betriebe entscheiden (zum möglichen „Ausweg“ einer gemeinsamen Werkfeuerwehr oder einer Servicefeuerwehr sogleich). Das Problem der Gemengelage von privater und öffentlicher Gefahrenabwehr bleibt also auf jeden Fall bestehen. Denn auch die anerkannte Werkfeuerwehr darf grundsätzlich nur den Bereich des eigenen Betriebes betreuen. Die Frage ist also bei der anerkannten, als auch bei der angeordneten Werkfeuerwehr, ob ihre Dienste auch chemieparkweit in Anspruch genommen werden können und unter welchen Voraussetzungen sich hieraus die Rechtsfolge einer unter Umständen sogar chemieparkweiten Subsidiarität der Gefahrenabwehrzuständigkeit der öffentlichen Feuerwehr ergibt (hierzu Rn. 783 ff).

## **4.2. Gemeinsame Werkfeuerwehr**

- 766 Zunächst ist zu untersuchen, ob die bestellungspflichtigen Betriebe ihrer Verpflichtung auch dadurch nachkommen können, dass sie eine von der Infrastrukturgesellschaft oder einer anderen Gesellschaft getragene Feuerwehr beauftragen. Sodann geht es darum, ob auch andere Betreiber die Anerkennung einer solchen Feuerwehr für ihren Betrieb erhalten können. In diesem Punkt unterscheiden sich die Vorschriften beider Bundesländer erheblich, der Frage ist daher auf getrennten Wegen nachzugehen.

### **4.2.1. „Gemeinsame Feuerwehr“ nach FSHG**

- 767 Die Vorschriften des FSHG gehen zunächst davon aus, dass die Angehörigen der Werkfeuerwehr „Werksangehörige“ sind. Dies ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz (vgl. § 15 Abs. 2 S. 1 FSHG NW). Wenn das FSHG NW unmittelbar im Anschluss an Abs. 2 S. 1 „ausreichende Kenntnisse der Liegenschaften und der Betriebsabläufe“ fordert, so wird auch deutlich, dass diese Kenntnisse offenbar nicht der einzige Grund sind, eine Werksangehörigkeit zu verlangen. Denn diese ist keine unabdingbare Bedingung, um über solche Kenntnisse zu verfügen. Die Werksangehörigkeit vermittelt darüber hinaus eine besondere innere Bindung zum „eigenen“ Betrieb, die das Gesetz offenbar als Einsatzbereitschaft im Gefahrfall als besonders förderlich

ansieht<sup>576</sup>. Das Gesetz geht ferner davon aus, dass der Einsatz der Werkfeuerwehr grundsätzlich nur auf deren eigenem Werksgelände stattfindet und nur ausnahmsweise außerhalb des Unternehmens (vgl. § 15 Abs. 3 S. 1 FSHG NW). Die Werkfeuerwehr ist danach grundsätzlich eine aus Mitarbeitern des Betreibers gebildete Feuerwehr zum Einsatz in seinem Betrieb.

#### 4.2.1.1 Gemeinsame Feuerwehr und Werksangehörigkeit

- 768 In Nordrhein-Westfalen können darüber hinaus „benachbarte Betriebe eine gemeinsame Werkfeuerwehr bilden, die die Aufgaben für die beteiligten Betriebe gemeinsam wahrnimmt“ (§ 15 Abs. 3 S. 1 NW). Mehrere Betreiber können also ihre personellen, sächlichen und finanziellen Mittel zusammenführen und daraus eine Werkfeuerwehr bilden. Sie schließen sich damit zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks zusammen, was übrigens auf die in anderem Kontext erläuterte Konstruktion des Gemeinschaftsbetriebs hinausläuft. Dies gilt, da das Gesetz insofern nicht unterscheidet, sowohl für den Fall der angeordneten als auch den Fall der anerkannten Werkfeuerwehr. Folglich ist es auch denkbar, dass werkfeuerwehropflichtige Betreiber zusammen mit anderen, die eine freiwillige Anerkennung anstreben, eine gemeinsame Werkfeuerwehr bilden.
- 769 Fraglich ist zunächst, ob auch eine Infrastrukturgesellschaft an einer solchen gemeinsamen Feuerwehr beteiligt sein kann. Denkbar ist dies in erster Linie dann, wenn sie selbst im Wege der Anordnung hierzu verpflichtet wurde. Maßgeblich hierfür sind die oben genannten Voraussetzungen, wobei bei der Infrastrukturgesellschaft sicherlich zu bedenken ist, dass die von ihr betriebenen, an – bisweilen auch in – andere Betriebe hineinreichenden Rohrleitungen geeignet sein können, eine besonders große Gefahr zu begründen. Liegt diese Voraussetzung jedoch nicht vor, so bleibt als Alternative allein die anerkannte freiwillige Werkfeuerwehr. Das FSHG lässt nicht erkennen, dass nur die verpflichteten Betriebe eine gemeinsame Werkfeuerwehr bilden können. Für beide gelten die Anforderungen des § 15 Abs. 2 ohne jede Einschränkung. Folglich können sich auch solche Betriebe an einer gemeinsamen Feuerwehr beteiligen, die nicht im Sinne des § 15 Abs. 1 S. 2 verpflichtet sind.
- 770 Die entscheidende Frage ist jedoch, wann die Voraussetzungen einer gemeinsamen Werkfeuerwehr gegeben sind. Unproblematisch ist si-

---

<sup>576</sup>So *Schneider*, Feuerschutzhilfleistungsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 15 Anm. 13.1 und 13.2.

cherlich der Fall, dass zwei oder mehrere benachbarte Betriebe ihre personellen und sächlichen Mittel „zusammenlegen“. Anders liegt bereits der Fall, dass einer der Pflichtigen die Werkfeuerwehr betreibt und andere sich nur finanziell beteiligen. Genau in dieser Weise wird aber verfahren, wenn die Betreiber im Chemiepark die Dienste der von der Infrastrukturgesellschaft betriebenen Werkfeuerwehr in Anspruch nehmen. Schon der Wortlaut („bilden“ und „gemeinsam wahrnimmt“ statt „beauftragen“ und „für die beteiligten Betriebe“) spricht eindeutig gegen die Möglichkeit einer Drittbeauftragung. Er bringt deutlich zum Ausdruck, dass das Gesetz gerade nicht eine Aufgabenübertragung, sondern allein eine Aufgabenteilung unter den Pflichtigen im Auge hat. Die Werkfeuerwehr soll nicht outgesourct werden können<sup>577</sup>.

- 771 Eine solche Servicefeuerwehr verstößt auch zwangsläufig gegen das Gebot der Werksangehörigkeit. Dieser Grundsatz gilt auch für die gemeinsame Feuerwehr, wie sich eindeutig aus § 15 Abs. 3 S. 2 ergibt. Das Gesetz kennt als einzigen Ausnahmefall vom Verbot der Fremdbeauftragung die Beauftragung der öffentlichen Feuerwehr durch den Werkfeuerwehrpflichtigen in § 15 Abs. 3 S. 2. Sie ist bezeichnenderweise an die Voraussetzung geknüpft, dass „die Werkfeuerwehr ausschließlich wegen der Gefährdung einer großen Anzahl von Personen angeordnet oder anerkannt worden ist, die nur über eine beschränkte Möglichkeit zur Eigenrettung verfügen ...“. Es handelt sich also im Ergebnis nur um eine „Rückkehr des Werkfeuerwehrpflichtigen in die Arme der öffentlichen Feuerwehr“. Ist die Pflichtigkeit hingegen auf ein besonderes Gefährdungspotential des Betriebes zurückzuführen, will das Gesetz auf die Werkszugehörigkeit der Feuerwehrangehörigen offenbar unter keinen Umständen verzichten.
- 772 Es entsteht nun eine paradoxe Situation: Das Gefahrenpotential hat sich gegenüber den (Werks-) Zeiten mit einer werksweit angeordneten Feuerwehr oft nicht geändert. Zu dessen Bewältigung steht zu meist auch noch die alte Werkfeuerwehr zur Verfügung, nun aber im „neuen Gewande“ eines eigenen Rechtsmantels bzw. einer Infrastrukturgesellschaft. Gesamtgefahr und Instrumentarium der Gefahrenabwehr sind also konstant geblieben. Verändert hat sich zweierlei: Zum einen liegen Gefahr und das Instrumentarium ihrer Bewältigung nun

---

<sup>577</sup>In diesem Sinne wohl auch *Schneider*, Feuerschutzhilfeeistungsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 15 Anm. 16.2, der allerdings die Möglichkeit einräumt, dass bei einer Teilung in „mehrere rechtlich selbständige Betriebszweige“, diese eine gemeinsame Werkfeuerwehr bilden können.

in unterschiedlichen Händen, das widerspricht der idealtypischen Vorstellung der einschlägigen Gesetze, die vom Verursacher der (besonderen) Gefahr besondere Maßnahmen verlangen, zum anderen gibt es für die Gefahr keinen Gesamtverantwortlichen mehr, und – schlimmer noch – die Aufspaltung des Werkbetreibers hat Standortgesellschaften hervorgebracht, die allenfalls zum Teil eine Werkfeuerwehr zu betreiben haben. Man kann also sagen, dass einer die Lösung für ein Problem bereithält, das nur noch wenige haben – und die dürfen möglicherweise nicht einmal auf dieses Angebot eingehen.

- 773 In der Praxis greifen sie aber zumeist gleichwohl auf die von einer bzw. der Infrastrukturgesellschaft am Standort angebotene, ehemalige Werkfeuerwehr zurück. Deren Betreiber kann aber seinerseits öffentlich-rechtlich meist gar nicht verpflichtet werden, eine solche Feuerwehr zu betreiben, weil dies sein eigenes Gefahrenpotential nicht verlangt. Strenggenommen betreibt er also keine Werkfeuerwehr, sondern eine Servicefeuerwehr. Es fragt sich also, inwieweit die (wenigen) werkfeuerwehropflichtigen Betreiber ihrer Verpflichtung gerecht werden, wenn sie die Feuerwehrdienste eines Dritten in Anspruch nehmen. Die Antwort auf diese Frage hat natürlich präjudizielle Bedeutung für die sich anschließende Frage nach den Rechtsfolgen, wenn auch nicht pflichtige Betriebe freiwillig die Dienste einer solchen Feuerwehr in Anspruch nehmen. Wenn nämlich die Beauftragung eines Dritten durch den Pflichtigen unzulässig ist, dann kann die freiwillige Beauftragung erst recht nicht eine vorrangige Gefahrenabwehrzuständigkeit der privaten Feuerwehr begründen.

#### *4.2.1.2 Entwicklungsbedarf des geltenden Rechts*

- 774 So eindeutig also das Ergebnis der Überprüfung der geschilderten Chemieparkpraxis ausfällt, so unbefriedigend ist es. Das Recht scheint hier der praktischen Vernunft im Wege zu stehen. Dies verwundert umso mehr, als die Neuregelung des § 15 Abs. 3 im Jahre 1998 mit Blick auf die sich seinerzeit anbahnende Entwicklung von Werken zu Chemieparks in das Gesetz aufgenommen wurde. Das dabei gemachte Zugeständnis der Möglichkeit einer gemeinsamen Feuerwehr greift jedoch eindeutig zu kurz. Es verlangt aber von den Betreibern im Chemiepark etwas nach der Entwicklung geradezu „Wesensfremdes“, nämlich die Bildung einer Werkfeuerwehr als gemeinsame Einrichtung der Betreiber, die es im Chemiepark so in aller Regel nicht mehr gibt. Denn die zentrale Infrastruktur, zu der insbesondere die Werkfeuerwehr zählt, wird typischerweise nicht von einer der Produktionsgesellschaften übernommen, sondern ihrerseits rechtlich verselbständigt. Das Gesetz schließt gewissermaßen die

lich verselbständigt. Das Gesetz schließt gewissermaßen die Augen vor der Tatsache, dass die nach der Aufteilung verbleibende ehemals gemeinsame Infrastruktur sich zu einer zwar weiterhin gemeinsam genutzten, aber von einem Dritten betriebenen weiterentwickeln musste. Betreiber der Werkfeuerwehr einerseits und der Nutzer dieser Infrastruktur andererseits sind nicht mehr dieselben Personen.

- 775 Das bedeutet nicht, dass das Gesetz etwas Unmögliches verlangt, denn die gemeinsame Bildung einer Werkfeuerwehr bleibt möglich, wenngleich sie aus den oben genannten Gründen kurioserweise auf die Bildung einer (BGB-)Gesellschaft mit dem Gesellschaftszweck der gemeinsamen Gefahrenabwehr hinausläuft. Aber es stellt sich die Frage, ob ein Festhalten an diesem einen, noch dazu dem Chemiepark grundsätzlich wesensfremden Organisationsmodell aus einem inneren Grund gerechtfertigt ist. Als solcher ließe sich zunächst die mit der Werkszugehörigkeit einhergehende Betriebskenntnis der Werksangehörigen nennen. Mit dieser Verbindung ist es aber nicht weit her. Das gesteht sich bereits das Gesetz selbst ein, wenn es neben der Werkszugehörigkeit zusätzlich die betrieblichen Kenntnisse fordert. Mit der Entwicklung vom Werk zum Chemiepark verlieren die Angehörigen der Werkfeuerwehr den Werksangehörigenstatus, nicht aber ihre betrieblichen Kenntnisse. Auf Dauer gilt dies freilich nur, wenn sie weiterhin Gelegenheit haben, die nunmehr eigenständigen Nachbarbetriebe zu betreuen, was ihnen das Gesetz derzeit gerade verwehrt.
- 776 Es bleibt allein das bereits angeführte Moment der besonderen Identifikation des Werksangehörigen mit „seinem“ Betrieb, das nach der Logik des geltenden Rechts nicht mehr gegeben sein soll, wenn er in fremden Betrieben eingesetzt wird. Es scheint jedoch fraglich, ob dieses Argument allein schwer genug wiegt und nicht zuletzt, ob es in Anbetracht der Entwicklung zum Chemiepark noch zeitgemäß ist. In einer Zeit ständiger Umwandlungen von Unternehmen mutet die Annahme einer besonderen Bindung geradezu altmodisch an. Eine Werkfeuerwehr, die nur noch das Infrastrukturunternehmen schützt, wäre zudem meist überflüssig, zumindest aber überdimensioniert. Im Übrigen würde auch der gesetzeskonforme gemeinsame Betrieb der Werkfeuerwehr partiell dazu führen, dass der überwiegende Teil der Mannschaft betriebsfremd im Verhältnis zum Einsatzbetrieb wäre. Dass man dem gerade für die Gefahrenabwehr besonders bedeutsamen Gedanken der Betriebskenntnis auch behutsamer Rechnung tragen kann, zeigt das Beispiel des Störfallbeauftragten, der zur Erfüllung seiner Aufgabe ebenfalls über eine profunde Betriebskenntnis verfügen soll. Er muss – dank Art. 2 der „Verordnung zur Umsetzung EG-rechtlicher Vorschriften betreffend die Beherrschung der Gefah-

- ren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen“ vom 26. April 2000 – nicht mehr Betriebsangehöriger sein.
- 777 Wird der Werkfeuerwehr der Infrastrukturgesellschaft eine weitere Betreuung des ehemaligen Werkes – nunmehr des Chemieparks – verwehrt, die derzeit behördlicherseits nur geduldet wird, so hieße dies „das Kind mit dem Bade auszuschütten“: Zunächst müssten die werkfeuerwehropflichtigen Betriebe eine eigene Werkfeuerwehr aufbauen, die aus Gründen der Kostenersparnis eine gemeinsame wäre und sich aus einer „re-integrierten“ Werkfeuerwehr rekrutieren würde. Die Infrastrukturgesellschaft würde einer der wichtigsten integrierenden Funktionen beraubt, die sie im Chemiepark wahrnehmen kann. Als weitere Folge würden Ansiedlungsbedingungen, die einen privatrechtlichen Anschluss- und Benutzungszwang aller an die von der Infrastrukturgesellschaft betriebene Werkfeuerwehr vorsehen, die Geschäftsgrundlage entzogen. Die auf dieser Basis erzielte einheitliche (primäre) Gefahrenabwehrzuständigkeit der Werkfeuerwehr, die zwar nicht öffentlich-rechtlich angeordnet, in ihrer Vorteilhaftigkeit aber kaum in Zweifel gezogen werden kann, wäre gefährdet. An ihre Stelle würde dann teilweise eine Zuständigkeit der öffentlichen Feuerwehr treten, der man sicherlich geringere Betriebskenntnisse, jedenfalls keine „kraft Werksangehörigkeit“ der Werkfeuerwehr überlegene Motivationslage unterstellen darf.
- 778 Es kommt hinzu, dass der Werkfeuerwehr auch die grundsätzlich in den Händen der Gemeinde liegende Aufgabe der Brandschau übertragen werden kann (vgl. §§ 6 Abs. 1, 2 und 15, Abs. 4 S. 3 und 4 FSHG). Es drängt sich geradezu auf, diese Aufgabe der Werkfeuerwehr der Infrastrukturgesellschaft zu übertragen, nicht nur wegen des engen Sachzusammenhangs mit dem abwehrenden Brandschutz, sondern auch wegen des im Weiteren bestehenden Sachzusammenhangs mit umweltschutzrechtlich relevanten Vorgängen, insbesondere Genehmigungsverfahren, bei denen die brandschutzrechtliche Beurteilung eine Rolle spielt. Bedenkt man schließlich die oben (Rn. 741 ff) angedeuteten Schwierigkeiten, mit öffentlich-rechtlichen Mitteln eine wünschenswerte einheitliche feuerwehrrechtliche Zuständigkeit für den Chemiepark zu begründen, namentlich die Schwierigkeiten, wenigstens die lediglich zu einer besonders großen Gesamtgefahr beitragenden Betriebe zu einer Werkfeuerwehr zu verpflichten, dann muss das Beharren des Gesetzes auf einer Werkszugehörigkeit der Feuerwehrangehörigen geradezu erstaunen. Es verschmäht eine „auf dem silbernen Tablett“ offerierte Lösung eines Problems, das es selber nicht zu bewältigen vermag. Kurz gefasst: Das von den Entwicklungen ehemaliger Werke unbeirrte Festhalten an einem überkommenen

Bild der Werkfeuerwehr würde in geradezu tragischer Weise verteilen, was man nach Aufspaltung der Werke zu Chemieparks sinnvoller Weise zu erhalten sucht: Eine vernetzte Organisation, in der der Infrastrukturgesellschaft, namentlich der von ihr gestellten Werkfeuerwehr unter den hier interessierenden Aspekten, eine Schlüsselrolle zukommt.

#### 4.2.2. „Gemeinsame Feuerwehr“ nach BrSchG

- 779 Die mit dem „Gesetz zur Änderung des Brandschutzgesetzes“ vom 29. März 2001 eingefügten neuen Abs. 2 und 3 scheinen sich diese Überlegungen zu eigen zu machen. Freilich erst seit der jüngsten Novellierung des Gesetzes können Betriebe eine gemeinsame Werkfeuerwehr betreiben, im Gegensatz zum FSHG allerdings nicht deren freiwillige Anerkennung erlangen (näher hierzu sogleich). Darüber hinaus können nunmehr in Sachsen-Anhalt „mehrere Unternehmen an einem Standort, die zur Aufstellung einer Werkfeuerwehr verpflichtet sind,“ ... „eine gemeinsame Werkfeuerwehr aufstellen. Der nach Abs. 1 Verpflichtete kann sich auch eines betriebsfremden Dritten bedienen.“
- 780 Damit gibt das Gesetz die aus den eben genannten Gründen widersinnige Forderung nach einer „Werksangehörigkeit“ der Feuerwehrangehörigen auf und eröffnet den Weg zu einer Beauftragung der Infrastrukturgesellschaft am Standort.
- 781 Doch wird dieser Weg nur den Unternehmen zugestanden, die zur Aufstellung einer Werkfeuerwehr verpflichtet sind. Wer die freiwillige Anerkennung anstrebt, kann dies also nicht über den Anschluss an die Werkfeuerwehr der Infrastrukturgesellschaft bewerkstelligen. Dies folgt aus § 12 Abs. 4 S. 1: „Betriebseigene Lösch- und Hilfskräfte können vom Ministerium des Innern oder einer von ihm bestimmten Behörde als Werkfeuerwehr anerkannt werden, wenn sie in Aufbau, Ausstattung und Ausbildung den Anforderungen an Feuerwehren nach diesem Gesetz entsprechen.“ Das Adjektiv „betriebseigen“ lässt keine Zweifel daran, dass der Gesetzgeber hier von einer eigenen Feuerwehr des Betriebes ausgeht und nicht von der Feuerwehr eines betriebsfremden Dritten. Entsprechendes gilt für Betriebe, die freiwillig an einer gemeinsamen Feuerwehr beteiligt sind. Dies kann man bereits daraus folgern, dass diese nicht „eigen“ im Sinne von „allein dem beteiligten Betrieb zugehörig“ ist. Zweifel an dieser Folgerung beseitigen die Absätze 2 und 3. Die in Abs. 2 gewährte Möglichkeiten der Bildung einer gemeinsamen Werkfeuerwehr (Abs. 2) oder die Beauftragung eines Dritten (Abs. 3) behält das Gesetz nach seinem aus-

drücklichen Wortlaut allein den nach Abs. 1 Verpflichteten vor. Hierfür spricht auch der systematische Zusammenhang, der erkennen lässt, dass die nun vom Gesetzgeber angebotenen Lösungen in Abs. 2 und 3 der gemeinsamen und der fremden Werkfeuerwehr nur den nach Abs. 1 Verpflichteten zugute kommen sollen, nicht aber den erst im Anschluss hieran angesprochenen Betrieben, die eine freiwillige Anerkennung anstreben. Eindeutiger Wortlaut und Systematik lassen keinen Raum für eine analoge Anwendung der Abs. 2 und 3. Es ist also einem Betrieb in Sachsen-Anhalt verwehrt, eine gemeinsame Feuerwehr oder die Feuerwehr eines Dritten für den eigenen Betrieb anerkennen zu lassen.

- 782 Fraglich ist, ob diese Differenzierung des Gesetzes gerechtfertigt ist, denn sie versagt den nicht werkfeuerwehropflichtigen Betrieben ohne einleuchtenden Grund einen Weg, den sie den feuerwehropflichtigen eröffnet. Natürlich können auch jene die Feuerwehr eines Dritten beauftragen, doch hat dies eben keine Wirkung auf die nach wie vor vorrangige Zuständigkeit der öffentlichen Feuerwehr. Die freiwillige Drittbeauftragung hat hierauf ebenso wenig eine Wirkung wie der Betrieb einer nicht als Werkfeuerwehr anerkannten eigenen Betriebsfeuerwehr. Es will nicht recht einleuchten, warum das Gesetz für eine freiwillige Anerkennung insoweit „die Latte höher legt“ als für die Erfüllung einer Anordnung zum Betrieb einer Werkfeuerwehr.
- 783 Die angesprochene Ungleichbehandlung führt jedenfalls zu dem unbefriedigenden Ergebnis, dass die nicht werkfeuerwehropflichtigen Betreiber, welche zumindest die Mehrzahl der im Chemiapark ansässigen Betreiber bilden, ohne Not „in die Arme der öffentlichen Feuerwehr getrieben“ werden. Wie oben gezeigt führt die Bildung eines Chemiaparks – namentlich durch Aufspaltung des Werkbetreibers – zu einer Vervielfachung und zugleich einer Verkleinerung der Betriebsflächen. Eine zuvor für das ganze Werk ausgesprochene Verpflichtung kann allenfalls partiell durch die nun erforderlichen Einzelanordnungen „rekonstruiert“ werden. Das Gewicht verlagert sich eindeutig auf die nicht werkfeuerwehropflichtigen Betriebe. Bei dieser Entwicklung hätte es nahegelegen, der freiwilligen Anerkennung der Werkfeuerwehr dieselben Optionen einzuräumen wie im Fall einer Verpflichtung. So aber schlägt das Gesetz den Anerkennungswilligen die „Tür vor der Nase zu“. Wohlgedenkt: Betreiber, die die Feuerwehr eines Dritten nicht für sich anerkennen lassen wollen, können – auch nicht zur Vermeidung der befürchteten „Gemengelage“ – nicht zwangsweise dem Schutz der gemeinsamen Werkfeuerwehr unterstellt werden. Wenn sie dies aber freiwillig wollen, sollte auch ihnen

vor allem der Weg der Anerkennung des Dritten für ihren Betrieb offen stehen.

### **4.3. Konsequenzen für die Aufgabenzuständigkeit**

784 Schließlich fragt sich, welche Wirkungen die Unterhaltung einer Werkfeuerwehr für die öffentliche Gefahrenabwehr im Einsatzfall hat. Hierbei wird die Rechtslage in Sachsen-Anhalt zugrunde gelegt bzw. eine in dem oben angedeuteten Sinne erfolgte Angleichung des FSHG an die dort zu findende Möglichkeit einer Drittbeauftragung unterstellt. Zu unterscheiden sind die Einsatzzuständigkeit, die sich nach dem jeweiligen Feuer- bzw. Brandschutzgesetz bestimmt, und die Planungszuständigkeit.

785 Denkbar sind zum einen werkfeuerwehropflichtige Betriebe

- mit eigener Werkfeuerwehr,
- mit Beteiligung an einer gemeinsamen Werkfeuerwehr oder
- als Auftraggeber eines betriebsfremden Dritten.

786 Denkbar sind zum anderen der nicht werksfeuerwehropflichtige Betrieb

- mit eigener Betriebsfeuerwehr,
- als Auftraggeber der (Werk- oder Service-)Feuerwehr eines Dritten oder
- ohne Leistungsbeziehung zu einer Werk- oder Servicefeuerwehr.

#### **4.3.1. Einsatzzuständigkeit**

787 Als unmittelbare Rechtsfolge ergibt sich aus § 15 Abs. 4 S. 2 FSHG bzw. aus § 12 Abs. 7 BrSchG eine lediglich nachrangige Zuständigkeit der öffentlichen Feuerwehren in Betrieben mit eigenen angeordneten oder anerkannten Werkfeuerwehren, die im FSHG deutlicher zum Ausdruck kommt als im BrSchG: „Öffentliche Feuerwehren werden in der Regel nur eingesetzt, wenn sie angefordert werden“ heißt es im FSHG (§ 15 Abs. 4 S. 2), während das BrSchG klarstellt: „Das Bestehen einer Werkfeuerwehr entbindet die Feuerwehr der Gemeinde nicht von ihrer Pflicht zur Brandbekämpfung und Hilfeleistung im notwendigen Umfang“ (§ 12 Abs. 7). Die Rechtsfolge der

Nachrangigkeit der öffentlichen Feuerwehr tritt nach derzeitiger Rechtslage in Nordrhein-Westfalen nur ein, wenn der Betreiber eine eigene angeordnete oder anerkannte Werkfeuerwehr unterhält oder sich einer gemeinsamen Werkfeuerwehr angeschlossen hat. Selbst wenn man noch die vom derzeitigen Recht in Nordrhein-Westfalen nicht abgedeckte Beauftragung eines betriebsfremden Dritten hinzunimmt, bleibt es bei einer Gefahrenabwehrzuständigkeit der öffentlichen Feuerwehr jedenfalls auch für solche Betriebe, die auf privatrechtlicher Basis die Dienste eines betriebsfremden Dritten in Anspruch nehmen. In Sachsen-Anhalt kann die primäre Zuständigkeit der Werkfeuerwehr nur herbeiführen, wer sie als Verpflichteter allein oder gemeinsam mit anderen betreibt, einen Dritten beauftragt oder freiwillig eine eigene Werkfeuerwehr betreibt. Es bleibt hingegen bei einer Gefahrenabwehrzuständigkeit der öffentlichen Feuerwehr für nicht verpflichtete Betriebe.

- 788 Natürlich ist keinem der Betriebe verwehrt, auf privatrechtlicher Basis die Dienste eines betriebsfremden Dritten in Anspruch zu nehmen. Ein privatrechtlich begründeter Anschluss, der zumeist auf einen in den Ansiedlungsbedingungen enthaltenen Anschluss- und Benutzungszwang zurückgeht, kann aber als solcher die primäre Zuständigkeit der öffentlichen Feuerwehr nicht verdrängen. Wer weder öffentlich-rechtlich verpflichtet ist noch einem privatrechtlichen Anschluss- und Benutzungszwang unterliegt, dürfte aber kaum motiviert sein, sich einer gemeinsamen Feuerwehr anzuschließen oder sich an der Beauftragung eines Dritten zu beteiligen. Er wird aus Gründen der Kostenersparnis auf einer Betreuung durch die öffentliche Feuerwehr bestehen.
- 789 Dem steht – entgegen einer verbreiteten Annahme – keineswegs entgegen, dass der Zugang zu solchen Betrieben in der Regel über eine Privatstraße der Infrastrukturgesellschaft führt. Privater Grund stellt für die öffentliche Feuerwehr kein unüberwindliches Hindernis dar (vgl. §§ 28 FSHG bzw. 26 Abs. 2 bis 4 BrSchG); die Zugänglichkeit für die öffentliche Feuerwehr ist durch die jeweiligen Betriebe sicherzustellen (vgl. z. B. § 9 der nordrhein-westfälischen Bauordnung).
- 790 Die Folge ist die mehrfach angesprochene Gemengelage der Gefahrenabwehrzuständigkeiten, die offenbar nicht nur seitens der meisten Infrastrukturgesellschaften, sondern auch der zuständigen Behörden, kritisch gesehen wird. Bisweilen begnügt man sich dort mit einer Erklärung des nicht werkfeuerwehropflichtigen Betreibers, sich dem Schutz der Werkfeuerwehr am Standort zu unterstellen, um ebenfalls eine Subsidiarität der öffentlichen Feuerwehr zu begründen. Diese Lösung, der selbstverständlich eine damit korrespondierende Bereit-

schaftserklärung der Infrastrukturgesellschaft zu Grunde liegt, mag sinnvoll sein. Vom Gesetz gedeckt scheint sie auch dann nicht, wenn – wie ebenfalls Praxis – daneben der Betreiber in einer gesonderten Erklärung auf den primären Schutz der öffentlichen Feuerwehr verzichtet. Solange die Werkfeuerwehr nicht auch für seinen Betrieb per Verwaltungsakt anerkannt ist, sieht das Gesetz eine solche Rechtsfolge nicht vor. Die Anerkennung dient dazu, die Gleichwertigkeit der betrieblichen Feuerwehr mit der öffentlichen Feuerwehr sicherzustellen. Dies ist Voraussetzung für die erst dann eintretende Primärzuständigkeit der Werkfeuerwehr. Diese Voraussetzung aber wird umgangen, wenn die gleiche Rechtsfolge im Wege einer privatrechtlichen Vereinbarung herbeigeführt wird. Dem könnte man entgegenhalten, dass es allein um die Betreuung nichtwerkfeuerwehrpflichtiger Betriebe geht, die von einer für die pflichtigen Betreiber hinreichend ausgerüsteten Werkfeuerwehr betreut werden. Dies spricht aber nicht ohne Weiteres für die ausreichende Tauglichkeit in den anderen Betrieben. Namentlich dann, wenn das Gros der am Standort vertretenen Betriebe nicht werkfeuerwehrpflichtig ist, können sich bei einer Beauftragung der Werkfeuerwehr eines Dritten weitere Anforderungen ergeben. Natürlich kann die Vereinbarung mit der öffentlichen Feuerwehr diese Anforderungen berücksichtigen. Diese kann aber nicht über ihren eigenen Zuständigkeitsbereich verfügen. Denn die Anerkennung wird von einer anderen Behörde ausgesprochen. Diese Bedenken sollen keineswegs in Abrede stellen, dass die in der Praxis gefundenen Lösungen zur Begründung einer umfassenden Gefahrenabwehrzuständigkeit unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr in der Regel optimal sind. Festzuhalten bleibt aber: Einer saubereren Lösung steht derzeit das geltende Recht entgegen. In Nordrhein-Westfalen vereitelt es das Festhalten am Prinzip der Werksangehörigkeit, in Sachsen-Anhalt die auf Werkfeuerwehrpflichtige beschränkte Möglichkeit der Bildung einer gemeinsamen Werkfeuerwehr, vor allem aber einer Drittbeauftragung.

791 Wenn umgekehrt der Betreiber „nicht will“, kann er auch dann nicht zum (gemeinsamen) Betrieb einer Werkfeuerwehr verpflichtet werden, wenn die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 S. 1 1. Alt. gegeben sind. Denn es muss seiner Entscheidung überlassen bleiben, ob er eine eigene Werkfeuerwehr betreibt. Von dieser Option hatte so in der Tat einer der im Chemiepark ansässigen Betreiber, der allerdings auch in unmittelbarer Nähe einen weiteren Standort betrieb, Gebrauch gemacht – mit der Folge einer Durchbrechung der ansonsten chemieparkweiten Zuständigkeit der gemeinsamen Werkfeuerwehr. Das ist im Ergebnis bedenklich, weil damit innerhalb des Chemieparks auf

unterschiedliche Betriebe bezogene Zuständigkeiten mehrerer Werkfeuerwehren, vor allem aber der öffentlichen Feuerwehr und der gemeinsamen Werkfeuerwehr möglich sind, die im Einsatzfall nicht nur erheblichen Koordinationsaufwand bzw. Reibungsverluste verursachen, sondern unter Umständen sogar gefahrerhöhende Auswirkungen haben kann.

- 792 Fraglich ist, ob dies hinzunehmen oder durch eine entsprechende Änderung der Vorschriften ausgeschlossen werden sollte. Dabei sind die Belange des hierdurch betroffenen Betriebes, die der anderen an die Werkfeuerwehr angeschlossenen Betreiber und die Belange der öffentlichen Feuerwehr zu berücksichtigen. Folgt man der hier vertretenen Auffassung, den Weg für den freiwilligen Anschluss an eine Werkfeuerwehr der Infrastrukturgesellschaft frei zu machen, so liegt es doch in der eigenverantwortlichen Entscheidung des Betreibers, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen (mit der Folge eines sicherlich besseren Schutzes im Gefahrfall) oder nicht (mit der Folge eingesparter Aufwandsbeteiligungen an der Unterhaltung der gemeinsamen Werkfeuerwehr).
- 793 Aus Sicht der angeschlossenen Betriebe bedeutet dies nicht nur eine mögliche Beeinträchtigung der für sie tätigen Werkfeuerwehr bei gleichzeitiger Tätigkeit der öffentlichen Feuerwehr in dem anderen Betrieb. Vor allem besteht die Gefahr, dass sich aufgrund längerer Anrückzeiten der öffentlichen Feuerwehr und möglicherweise nur oberflächlicher Orts- und Betriebskenntnisse ein Ereignis mit Folgen für die Nachbarbetriebe ausbreitet. Im „worst case“ ist denkbar, dass sich hieraus aufgrund der bisweilen schwer zu durchschauenden Wechselwirkungen einer Maßnahme der öffentlichen Feuerwehr auf andere, dem Schutz der gemeinsamen Werkfeuerwehr unterstellten Betriebe sogar erst eine besondere Gefahr ergibt. Doch ist zu berücksichtigen, dass für den nicht angeschlossenen Betrieb eben nicht die Voraussetzungen eines gefährlichen Betriebes im Sinne des § 15 Abs. 1 S. 2 FSHG gegeben sind. Es mag sich im Einzelfall und nicht selten gerade im Chemiapark so verhalten, dass die benachbarten Betriebe aufgrund ihres eigenen Gefahrenpotentials besonders gefährdet sind. Aus der Sicht des Gesetzes heißt das aber nur, dass von ihnen eine besondere Gefahr ausgeht, die auch von einem an sich harmlosen Betrieb ausgelöst werden kann. Das macht diesen aber nicht gefährlich und daher zum Adressaten einer Anordnung. Diese Sicht bestätigt die Störfallverordnung: Der Betreiber eines Betriebsbereiches hat die umgebungsbedingten Gefahrenquellen zu berücksichtigen (vgl. § 4 Nr. 1 c); diese unterliegen auch dann nicht der Störfallverordnung, wenn sie einen solchen Betriebsbereich gefährden.

- 794 Es zeigt sich (wieder): Nicht alles, was unter dem Gesichtspunkt der Gefahrbeherrschung wünschenswert ist, kann auch öffentlich-rechtlich gefordert werden. Hinzu kommt, dass eine sorgfältige Abstimmung zwischen den im Ereignisfall beteiligten Feuerwehren im Rahmen der Planung erheblich dazu beitragen kann, die befürchteten Komplikationen auszuräumen oder jedenfalls zu reduzieren.
- 795 Es stellt sich schließlich die Frage, ob sich nicht eine Übertragung der primären öffentlichen Gefahrenabwehrzuständigkeit auf eine dann für den gesamten Chemiapark zuständige Werkfeuerwehr denken ließe. Der Vorteil dieser Konstruktion läge in einer einheitlichen, chemieparkweiten Zuständigkeit der Werkfeuerwehr, der sich ein Betreiber zwar theoretisch – durch Betrieb einer eigenen Feuerwehr – entziehen könnte, aber in Anbetracht der drohenden Kosten kaum entziehen wird. Komplizierter dürfte die Konstruktion der Finanzierungsmodalitäten ausfallen – die an dieser Stelle aber nicht als „Exkurs im Exkurs“ entwickelt werden kann. Von dieser Möglichkeit abgesehen zeigt sich erneut, dass es in den Händen einer vorausschauenden Infrastrukturgesellschaft liegt, privatrechtliche Ansiedlungsvoraussetzungen und eine Verfassung für den Chemiapark zu schaffen, die – im Einklang mit dem öffentlich-rechtlich Möglichen – die Betreiber auf die beste der denkbaren Lösungen verpflichtet und so – zumindest im Ganzen gesehen – die Attraktivität ihres Standortes steigert.

#### ***4.3.2. Externe Alarm- und Gefahrenabwehrplanung***

- 796 Die Konsequenzen der diskutierten Varianten für die externe Alarm- und Gefahrenabwehrplanung sind überschaubar.
- 797 Nach Art. 11 Abs. 1 c) der Richtlinie sorgen die Mitgliedsstaaten dafür, dass für alle den erweiterten Pflichten unterliegenden Betriebe „die von den Mitgliedsstaaten hierzu benannten Behörden einen externen Notfallplan für Maßnahmen außerhalb des Betriebs erstellen.“ Allerdings kann die zuständige Behörde auf Grund der Informationen im Sicherheitsbericht entscheiden, „dass sich die Erstellung eines externen Notfallplans erübrigt ...“ (vgl. Art. 11 Abs. 6 der Richtlinie; so auch die Regelung in den entsprechenden Landesgesetzen, vgl. beispielsweise § 24 a FSHG NW).
- 798 Der Begriff „extern“ kann zunächst nur negativ definiert werden im Sinne von „nicht intern“, also in Bezug auf den Betriebsbereich – und nicht den Chemiapark. Folglich haben sich mit Aufspaltung eines früheren Werkes auch insofern die Grenzen verschoben, zumal die Verpflichtung zur Erstellung externer Pläne sich nur auf Betreiber bezieht, die den erweiterten Pflichten unterliegen. Folge wird daher stets

auch eine (gefahrenabwehr-)planungsrechtliche Gemengelage sein: Dem den erweiterten Pflichten unterliegenden Bereich verbleibt die interne Planung, an der Grenze seines Betriebsbereiches setzt die externe Planung an, die ihrerseits überlagert wird durch eine zumeist gegebene chemieparkweite Planung.

- 799 Das die Planungspflicht einschränkende Merkmal der „Entbehrlichkeit“ erlaubt jedoch eine gewisse planerische Zurückhaltung der Behörde in dem Maße, wie die interne Gefahrenabwehr sich als betriebsbereichsübergreifend darstellt. Je nach Verfassung der Gefahrenabwehr, je näher diese einer solchen in einem Werk angeglichen ist, desto weniger braucht die Planung über die Grenze des Chemie-parks in diesen hinein erfolgen. Das setzt natürlich vor allem eine chemieparkweite primäre Zuständigkeit der Werkfeuerwehr voraus, denn der Planungsbedarf muss der Einsatzzuständigkeit folgen.

## **V. Formulierungsvorschläge für eine Verwaltungsvorschrift**

### **1. Zum Betriebsbereich (§ 1)**

„Der Betriebsbereich wird bestimmt durch das infolge räumlicher Nähe gefährlicher Stoffe erhöhte Risiko eines Störfalls, das in Anlagen und gemeinsamen Infrastruktureinrichtungen unter der Aufsicht eines Betreibers entsteht. Der Betriebsbereich setzt eine räumliche Nähe der Anlagen voraus, ohne den gesamten Standort zu umfassen. Als Orientierung kann der nötige Sicherheitsabstand zwischen sonst selbständigen Anlagen herangezogen werden.

Allein die räumliche Nähe genügt nicht, vielmehr muß das Gefahrenpotential durch nahe beieinander befindliche gefährliche Stoffe gesteigert werden. Entscheidend ist immer, ob gefährliche Stoffe miteinander in Wechselwirkung treten können, so dass das Gefahrenpotential erhöht wird.

Eine gemeinsame Infrastruktur zwischen zwei Anlagen ohne Gefahrenbezug begründet *allein* noch keinen Betriebsbereich; stets bedarf es der gefahrenerhöhenden Wechselwirkung zwischen beiden Anlagen und den dort befindlichen Stoffen. Eine solche Wechselwirkung kann z. B. durch ein gemeinsames Rohrleitungssystem in einem Industriepark entstehen, wenn ein Störfall in einer Anlage unmittelbar auf eine andere, zwar räumlich entfernte, unter Gefahrengesichtspunkten aber verbundene Anlage desselben Betreibers durchschlagen kann. Für die Beurteilung, ob eine derartige gefahrenrelevante Ver-

bindung vorliegen kann, darf nicht auf installierte Sicherheitssysteme abgestellt werden, da allein das Gefahrenpotential für die Anwendung der 12. BImSchV maßgeblich ist. Dies gilt auch dann, wenn die Verbindung zwischen den beiden Anlagen (Rohrleitungsnetz) unter der Aufsicht eines Dritten steht (z. B. Infrastruktur-Gesellschaft).

Ebensowenig ist eine gemeinsame Infrastruktur *erforderlich*, um einen Betriebsbereich anzunehmen. Auch benachbarte Anlagen desselben Betreibers ohne gemeinsame Infrastruktur bilden einen Betriebsbereich, sofern zwischen ihnen Wechselwirkungen bei Störfällen entstehen können und damit eine erhöhtes Gefahrenpotential besteht. Auf eine einheitliche Organisation zwischen den Anlagen kommt es nicht an; die Aufsicht eines Betreibers ist ausreichend.

Auch bei an sich räumlich entfernten Anlagen kann ein Betriebsbereich vorliegen, wenn eine zwischen ihnen liegende Anlage den Gefahrenbezug vermittelt, indem ein Störfall unmittelbar auf die entfernt liegende Anlage durchschlagen kann (Dominoeffekt vermittelt durch eine dritte Anlage). Dabei muß die vermittelnde Anlage nicht unter der Aufsicht desselben Betreibers stehen.

Der Betriebsbereich erfaßt auch die nicht für die Anlage notwendigen Nebeneinrichtungen.

Ein Betriebsbereich muß unter der Aufsicht eines Betreibers stehen. Anlagen verschiedener Betreiber können grundsätzlich nicht zu einem Betriebsbereich zusammengefaßt werden, da sowohl die Richtlinie als auch § 1 I 12. BImSchV die Aufsicht eines Betreibers über den Betriebsbereich verlangen. Nur in Ausnahmefällen können Anlagen verschiedener Betreiber zusammengerechnet werden (s. dazu Vorschrift Nr. 2).“

## **2. Zusammenrechnung von Anlagen verschiedener Betreiber; Betreiberbegriff**

„Eine Zusammenrechnung von Anlagen verschiedener Betreiber kommt nur in eng begrenzten Ausnahmefällen in Betracht:

Werden die Betreibergesellschaften von einer Obergesellschaft beherrscht (Konzern § 18 AktG), bilden sie zunächst nur einen faktischen oder – bei Vorliegen eines Beherrschungsvertrages – einen Vertragskonzern. Beide Konzernformen führen aber nicht zur Zurechnung der Betreibereigenschaft auf die Konzernspitze. Erst wenn diese die Anlagen derart lenkt und beherrscht, dass sie wie ein Betreiber auftritt, kann die Konzernspitze als Betreiberin qualifiziert werden. Indizien hierfür sind in der Regel die Bestimmung des techni-

schen Betriebs, der Umweltschutzmaßnahmen, die Personaleinstellung und -einteilung durch die Obergesellschaft etc. Erforderlich ist stets eine Gesamtschau der Einzelfallumstände.

Bei Überlassungsverträgen (Pachtvertrag, Mietvertrag, auch Leasingvertrag) ist der Pächter grundsätzlich Betreiber der Anlage. Die Verpachtung mehrerer Anlagen an verschiedene Pächter führt daher nicht dazu, dass der Verpächter als Betreiber der Anlagen und damit eines Betriebsbereichs angesehen werden könnte. Ausnahmen können lediglich in den Fällen auftreten, in denen der Verpächter sich eingehende Weisungsrechte beispielsweise hinsichtlich des Betriebs der Anlagen, der Investitionen, der Umweltschutzmaßnahmen oder des Personaleinsatzes hat einräumen lassen. Auch hier kommt es auf eine Würdigung der Einzelfallumstände an. Infrastrukturgesellschaften in Industrieparks sind in der Regel keine Betreiber der verpachteten Anlagen oder der mit Dienstleistungen versorgten Gesellschaften.

Beim Betriebsführungsvertrag oder der Auftragsproduktion hat die betriebsführende bzw. produzierende Gesellschaft in der Regel die Betreiberstellung inne. Nur wenn die überlassende Gesellschaft sich eingehende Weisungsrechte hinsichtlich des technischen und sicherheitsrelevanten Betriebs der Anlagen vorbehält, kommt eine Zurechnung der Betreibereigenschaft zur überlassenden Gesellschaft in Betracht. Dabei kommt es nicht darauf an, wem letztlich der wirtschaftliche Erfolg des Betriebes zukommt.

Auch die Annahme eines gemeinsamen Betriebs im Sinne einer BGB-Gesellschaft oder einer offenen Handelsgesellschaft scheidet regelmäßig in Industrieparkkonstellationen aus. Ein solcher gemeinsamer Betrieb liegt nur vor, wenn die störfallrelevanten Kernfunktionen beider Betreiber vergemeinschaftet worden sind, etwa indem Gremien von beiden Betreibern bindend über Sicherheitsmaßnahmen, den Anlagenbetrieb, den Personaleinsatz etc. entscheiden können. Eine Kuppelproduktion allein genügt nicht zur Annahme eines solchen gemeinsamen Betriebs. Sind beide Betriebe sicherheitstechnisch auf engste aufeinander angewiesen, d. h. insoweit verkoppelt, und schlägt sich eine (unterlassene) Sicherheitsmaßnahme sofort bei dem anderen Betrieb nieder, liegt ein Anhaltspunkt für die Annahme eines gemeinsamen Betriebes vor, der es rechtfertigt, in der Praxis genauer das Verfahren der sicherheitstechnischen Abstimmung zwischen beiden Betrieben zu beleuchten.

Infrastruktur- oder -servicegesellschaften sind dagegen in der Regel nicht als Betreiber der im Industriepark betriebenen Anlagen zu qualifizieren. Sie kommen allerdings als Betreiber dann in Betracht, wenn

sie selbst Anlagen, die unter die 12. BImSchV fallen, z.B. Läger, unterhalten und betreiben. Rohrleitungsnetze zählen jedoch wegen des Transportprivilegs nach § 1 V 12. BImSchV nicht hierzu.“

### **3. Zu § 6 Abs. 3**

„Informations- und Kooperationspflichten der Betreiber untereinander nach § 6 Abs. 3 entstehen mit der nach § 15 getroffenen Feststellung (als feststellenden und belastenden Verwaltungsakt), ohne dass es einer ausdrücklichen Anordnung bedürfte.

Die Informationen nach Nr. 1 sind „erforderlich“, wenn der Nachbar sie benötigt, um sein Sicherheitskonzept bzw. sein Sicherheitsmanagementsystem (vgl. § 8), seinen internen Alarm- und Gefahrenabwehrplan (vgl. § 10) sowie seinen Sicherheitsbericht (vgl. § 9) so abzustimmen, wie es auf Grund der Gesamtgefahr geboten ist. Die Erforderlichkeit der Information bestimmt sich zunächst nach Ausmaß und Art der gegebenen Gesamtgefahr. Erforderlich ist die Weitergabe einer Information auch nur dann, wenn sie bei dem anderen nicht bereits vorliegt oder auf anderem Weg ohne weiteres erhältlich ist.

Informationen nach Nr. 1 können insbesondere sein:

- Gefahrenpotentiale, vor allem vorhandene Stoffe, Stoffmengen, Anlagen, Verfahren, Szenarien, die gegen den eigenen Betriebsbereich gerichtet sein können (z. B. Explosionen und Brände),
- vorgesehene Schutzmaßnahmen im Gefahrfall,
- besondere Risiken aus der Gefahrenabwehr (Löschwasseraustritt auf Nachbargrundstück),
- Gefahrenabwehrorganisation (insbesondere Ansprechpartner und Vereinbarungen mit Behörden),
- Sicherheitseinrichtungen (Löschwasserbevorratung, Schutzzonen insbesondere zum Explosionsschutz),
- besonders schützenswerte Belange des Nachbarn.

Welche Informationen konkret erforderlich sind, hängt von den Gegebenheiten des Einzelfalls ab. Um dies beurteilen zu können, hat die

Behörde in der Regel zunächst Informationen von den Betreibern nach § 6 Abs. 4 einzuholen.

Kommt der Betreiber seinen aus Nr. 1 oder Nr. 2 folgenden Pflichten nicht oder nur unzureichend nach, so kommt eine Anordnung auf Grundlage des § 17 BImSchG in Betracht. Die Anordnung ergeht als Ziel-Verwaltungsakt, der das zu erreichende Ziel so hinreichend bestimmt, so dass für den Betreiber erkennbar wird, welche „Informationen“ bzw. Informationen zu welchem konkreten Zweck erforderlich sind. Der Betreiber hat die Wahl unter mehreren zur Erreichung des Ziels geeigneten Mitteln.

Informationsaustausch nach Nr. 1 und Kooperation nach Nr. 2 können auch dadurch erfolgen, dass die Pflichtigen die erforderlichen Informationen einem gemeinsam bestimmten Dritten übermitteln, der diese Informationen weiterleitet, wenn dadurch die benachbarten Betriebe nach Nr. 1 bzw. die Behörde nach Nr. 2 über die für sie relevanten Informationen verfügen können. Erforderlich in diesem Fall ist eine rechtlich verbindliche Absicherung der Auskunftspflichten gegenüber den anderen beteiligten Betreibern; rein informelle Absprachen genügen den Anforderungen des § 6 Abs. 3 12. BImSchV nicht. Die zur Erfüllung der Informationspflicht begründete Auskunftspflicht gegenüber einem Dritten lässt die aus Nr. 1 folgende Pflichtenstellung des Betreibers unberührt. Sie begründet auch keine entsprechende Verpflichtung des Dritten.

Die Informationspflicht soll den Betreiber eines Betriebsbereiches im Sinne des § 15 in die Lage versetzen, in seinem Konzept zur Verhinderung von Störfällen, in seinem Sicherheitsmanagementsystem, seinem Sicherheitsbericht und seinen Alarm- und Gefahrenabwehrplänen der Art und dem Ausmaß der Gesamtgefahr eine Störfalls Rechnung tragen zu können. Für Betreiber eines Betriebsbereiches im Sinne des § 15 gelten also insofern für die Erfüllung ihrer Pflichten aus §§ 8, 9 und 10 besondere Anforderungen (vgl. im Einzelnen dort). Wie die Betreiber ihrer besonderen Verantwortung Rechnung tragen, bleibt ihnen überlassen. Die Behörde kann im Regelfall – solange es nicht nur einen richtigen Weg gibt – nicht in einer Anordnung konkret vorgeben, wie der Domino-Betreiber seinen besonderen Pflichten nach § 6 Abs. 3 Nr. 1 nachkommen soll. Sie kann also nur überprüfen, inwieweit der Betreiber die sich aus § 6 Abs. 3 Nr. 1 ergebenden Pflichten unter dem Aspekt der Gesamtgefahr erfüllt hat. Soweit sie Defizite sieht, muss sie in ihrer Anordnung hinreichend konkretisierte Zielvorgaben erkennen lassen, ohne dabei den Gestaltungsspielraum des Betreibers einzuschränken. Kommt der Betreiber den einer solchen Anordnung oder den abstrakten, aus § 6 Abs.3 Nr. 1 folgenden

Vorgaben der Verordnung nicht nach, so kommt eine Untersagungsverfügung nach § 20 Abs.1 bzw. Abs.1a BImSchG in Betracht.“

(Vgl. obenRn. 542 und Rn. 580)

#### **4. Zu § 8**

„Ein Sicherheitskonzept enthält die schriftliche Darlegung der Gesamtziele und allgemeinen Grundsätze des Vorgehens zur Begrenzung der Gefahren von Störfällen (Anhang III Nr. 1). Ein Sicherheitsmanagementsystem ist der Teil des allgemeinen Überwachungssystems, zu dem Organisationsstruktur, Verantwortungsbereiche, Handlungsweisen, Verfahren, Prozesse und Mittel gehören; es umfasst die für die Festlegung und Anwendung des Konzepts zur Verhinderung von Störfällen relevanten Punkte, und kann als dessen „Umsetzung“ verstanden werden.

Ein Betriebsbereich kann von unterschiedlichen Organisationseinheiten desselben Betreibers betrieben werden; es ist nicht erforderlich, dass diese unter einer gemeinsamen Leitung auf Ebene des Standortes stehen, also eine gemeinsame Organisationseinheit bilden. In diesem Fall muss jedoch eine hinreichende Koordination der Organisationseinheiten gewährleistet sein.

Die Verordnung verlangt nicht, dass die Organisationseinheiten in einem gemeinsamen Betriebsbereich über ein einheitliches Sicherheitsmanagementsystem verfügen; entscheidend ist allein, dass ihre Systeme für sich und in ihrer Gesamtheit den Anforderungen der Verordnung und insbesondere den Gefahren des gesamten Bereiches entsprechen.

Betreibt eine Organisationseinheit desselben Betreibers mehrere Betriebsbereiche, so ist für jeden dieser Bereiche ein eigenes Konzept und Sicherheitsmanagementsystem erforderlich, das der spezifischen Situation des Betriebsbereiches entspricht. Bestandteil des Konzeptes und des Systems können dabei auch Regelungen sein, die über den konkreten Betriebsbereich hinaus, insbesondere unternehmens- oder auch konzernweit gelten.

Die Verordnung verlangt keine betreiberübergreifende Lösung, steht ihr aber auch nicht entgegen. Es genügt, wenn das bereichsspezifische Konzept und das seiner Umsetzung dienende Sicherheitsmanagementsystem erkennen lassen, wie die dauerhafte Einhaltung dieser Pflicht sichergestellt ist.

Die Betreiber können ihr auch dadurch entsprechen, dass sie ein gemeinsames Konzept erarbeiten, das als Bestandteil des im Übrigen

bereichsspezifisch zu haltenden Konzeptes zu verstehen ist. Dementsprechend können sie in ihren Sicherheitsmanagementsystemen der Gesamtgefahr auch durch gemeinsame Regelungen Rechnung tragen. Hierzu zählen insbesondere eine bereichsübergreifende Regelung zu Verfahren im Sinne des Anhangs III, gemeinsame Instrumente zur gegenseitigen Information, Koordination, gegebenenfalls sogar gemeinsamen Entscheidung.

Der Gesamtgefahr kann auch dadurch entsprochen werden, dass die Betreiber Aufgaben zur Störfallverhinderung auf einen Dritten mit der Maßgabe übertragen, bei der Aufgabenerfüllung stets auch die gegebene Gesamtgefahr angemessen zu berücksichtigen. Es bietet sich insbesondere die Bestellung eines gemeinsamen Störfallbeauftragten an.

Hat der Betreiber die Wahrnehmung von Aufgaben übertragen, deren Durchführung Gegenstand der Regelungen eines Sicherheitsmanagementsystems ist, so treten an die Stelle von Regelungen zur Verantwortlichkeit und eigenen Durchführung dieser Tätigkeiten Regelungen zur Auswahl, Auftragserteilung, Überwachung des Auftragnehmers und die Überprüfung des Leistungsergebnisses.“

(Vgl. oben 596 bzw. 608, 613)

## **5. Zu § 9**

„Sicherheitsberichte von Betreibern im Sinne des § 15 müssen nicht nur betriebsbereichsspezifisch sein, sondern auch der bestehenden Gesamtgefahr Rechnung tragen (vgl. § 6 Abs. 3 Nr.1). Diese Forderung kann auch dadurch erfüllt werden, dass mehrere Betreiber einen gemeinsamen Bericht verfassen, der dieser Forderung entspricht und als Teil des jeweiligen betriebsbereichsbezogenen Berichts verstanden werden kann.“

(Vgl. oben 627)

## **6. Zu § 10 Abs. 1 Nr. 1**

„Alarm- und Gefahrenabwehrpläne sind anlagen- und bereichsbezogen zu erstellen; für kleinere und weniger bedeutende Anlagen desselben Betriebsbereichs kann auch ein gemeinsamer Plan erstellt werden. Die anlagenbezogenen Pläne müssen zugleich der bereichsspezifischen Gesamtgefahr entsprechend Rechnung tragen. Betreiber von Betriebsbereichen im Sinne des § 15 müssen außerdem die Gesamtge-

fahr eines Störfalls angemessen berücksichtigen. Hier ist die Aufstellung eines gemeinsamen Plans sinnvoll, dem die bereichsbezogenen Pläne zugeordnet werden können.

Diese Forderung nach einer Berücksichtigung der Gesamtgefahr ist auch erfüllt, wenn mehrere Betreiber denselben Dritten mit der Erstellung der Pläne beauftragen.“

(Vgl. oben 630 bzw. 708)

### **7. Zu § 10 Abs. 1 Nr. 2**

„Betreiber von Betriebsbereichen im Sinne des § 15 haben bei der Übermittlung von Angaben an die zuständige Behörde zusammenzuarbeiten (§ 6 Abs. 3 Nr. 1). Diese Forderung ist auch erfüllt, wenn mehrere Betreiber denselben Dritten mit der Erarbeitung und Übermittlung der notwendigen Informationen beauftragen.“

(Vgl. oben 710)

### **8. Zu § 12 Abs. 1 Nr. 1**

„Eine Anordnung nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 kommt insbesondere dann in Betracht, wenn Betriebsbereiche in geringem Abstand zu anderen Betriebsbereichen, insbesondere solchen im Sinne des § 15 oder dichtbesiedelten Gebieten liegen.

Mehrere Betreiber können einer Anordnung nach Nr. 1 auch dadurch nachkommen, dass sie einen Dritten mit der Einrichtung und Unterhaltung einer Kommunikationseinrichtung zu der zu benennenden Stelle beauftragen, wenn eine solche Verbindung auch zwischen jedem von ihnen und diesem Dritten eingerichtet und unterhalten wird.“

(Vgl. oben 649 bzw. 714)

### **9. Zu § 12 Abs. 1 Nr. 2**

„Mehrere Betreiber, insbesondere solche im Sinne des § 15, können auch dieselbe Person oder Stelle mit der Begrenzung der Störfallauswirkungen beauftragen. Die beauftragte Person oder Stelle muss über die erforderlichen betrieblichen Kenntnisse verfügen und in der Lage sein, die Leitung der Gefahrenabwehr vor Ort unmittelbar nach Eintritt des Störfalls zu übernehmen.“

(Vgl. oben 718)

## 10. Zu § 16

„Der Betreiber kann Dritten die aus seiner Pflichtenstellung resultierenden Aufgaben zur Erledigung übertragen. In diesem Fall hat der Betreiber die Beauftragung nachzuweisen und dabei insbesondere den Auftragsgegenstand näher darzulegen. Er hat ferner nachzuweisen, dass er bei der Auswahl des Auftragnehmers in dem erforderlichen Umfang dessen Eignung und Zuverlässigkeit überprüft und die ordnungsgemäße Durchführung der Arbeiten bzw. ihr Ergebnis kontrolliert hat.

Die Aufgabenübertragung wirkt nicht befreiend zu Gunsten des Adressaten. Übernimmt also ein Dritter für den Betreiber bestimmte Aufgaben, so tritt er auf Grund dieses Vorgangs nicht in dessen öffentlich-rechtliche Pflichtenstellung ein. Anordnungen können nur gegenüber dem Pflichtenadressaten, nicht hingegen gegenüber seinem Auftragnehmer getroffen werden.

Die Behörde kann ohne besonderen Rechtsgrund nicht verfügen, dass der Betreiber Dritte mit der Erfüllung seiner Pflichten beauftragt. Sie sollte jedoch die insbesondere zur Berücksichtigung der Gesamtfahr sinnvolle gemeinsame Beauftragung Dritter entsprechend berücksichtigen.“

(Vgl. oben Rn. 680)

## VI. Zusammenfassung und Ausblick

800 Die Untersuchung hat im wesentlichen folgende Punkte aufgezeigt:

- Die zunehmende Komplexität der Chemieparks mit der engen Nachbarschaft und dem stofflichen und energetischen Verbund gefährlicher Anlagen verschiedener Betreiber führt zu neuen Problemen im öffentlichen Recht. Anders als im Zivilrecht können mehrere Personen nicht oder nur bedingt als Betreiber einer Anlage qualifiziert werden.
- Der Betriebsbereich ist gefahrenbezogen nach der räumlichen Nähe zu qualifizieren. Bei Rohrleitungsnetzen kommt zusätzlich eine zeitliche Komponente hinzu, die sich nach der Reaktionszeit bestimmt, innerhalb derer sich ein Unfall in einer Anlage auf eine andere, über die Rohrleitung verbundene Anlage auswirken kann. Es muss sich aber stets um stoffbezogene Synergieeffekte hinsichtlich des Gefahrenpotentials handeln.

- Wegen der erforderlichen Aufsicht durch einen Betreiber sind in den meisten Industrieparkgestaltungen die Rechtsträger, die die jeweiligen Anlagen betreiben, als Betreiber anzuerkennen. Dies führt dazu, dass früher einheitliche Gefahrenpotentiale aufgespalten werden können und damit aus dem Anwendungsbereich des Störfallrechts bzw. der Seveso II-Richtlinie herausfallen können.
- Von mehreren Betreibern genutzte gemeinsame Infrastruktureinrichtungen müssen einem Rechtsträger zugeordnet werden. Dies ist derjenige, der die Sachherrschaft und Entscheidungskompetenz über die Sicherheit und den Betrieb der Infrastruktureinrichtung hat, insbesondere bei Rohrleitungsnetzen.
- Die Anordnungsmöglichkeiten der Behörde im Rahmen der erforderlichen Kooperation von sog. Domino-Betrieben sind außerordentlich begrenzt, insbesondere mit erheblichen Unsicherheiten hinsichtlich der Bestimmung der erforderlichen Informationen behaftet.
- Infrastruktur- bzw. Immobiliengesellschaften trifft in dieser Funktion in der Regel keine Verantwortung als Betreiber eines der StörfallV unterliegendem Betriebsbereichs. Unabhängig davon sind sie aber zivil- und strafrechtlich verpflichtet, für die Einhaltung der Sicherheit im Industriepark und für Abstimmungen zwischen den Betreibern zu sorgen. Öffentlich-rechtlich ist dies allerdings jedenfalls auf der Grundlage des BImSchG nicht durchsetzbar.
- Einzuräumen ist, dass manches Ergebnis unbefriedigend erscheint, da das Gefahrenpotential durch gesellschafts- und zivilrechtliche Vorgänge nicht verändert wird. Dennoch zwingen rechtsmethodische und verfassungsrechtliche Gründe – wie gezeigt – dazu, die Konzentration der Rechte und Pflichten auf einen Rechtsträger zu akzeptieren. Dies schließt nicht aus, dass der Gesetzgeber entsprechend des Vorbilds in § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG die immissionschutzrechtlichen Pflichten auf Konzerne oder andere Gestaltungen erstreckt.
- Richtlinie und Verordnung können eine hinreichende Berücksichtigung der Gesamtgefahr im Chemiepark nicht über einen gesamtverantwortlichen Betreiber erreichen; sie sind sich aber dessen bewusst und halten eine adäquate Lösung bereit.

- Es besteht daher kein Bedarf einer chemieparkspezifischen Modifikation des Störfallrechts; auch scheint schon der Begriff „Chemiepark“ zu unscharf, um hieran besondere Regelungen zu knüpfen.
- Die Möglichkeit einer bereichsübergreifenden Gesamtgefahr besteht besonders oft, aber keineswegs ausschließlich im Chemiepark. Die betriebsbereichsspezifische Sicht der Verordnung fordert den konkreten Nachweis einer bereichsübergreifenden Gefahr, die in der Regel chemieparkweit nicht gegeben ist.
- Die Berücksichtigung des „Domino-Effektes“ eröffnet die Möglichkeit weitergehender Anforderungen an die Störfallvorsorge. Aber auch sie sind betreiberbezogen und lassen dem Betreiber Gestaltungsspielraum. Öffentlich-rechtlich kann dieser auch nicht im Sinne einer „Best- Practise“- Lösung eingeschränkt werden. Je intensiver mögliche Wechselwirkungen im Störfall sind, desto eher kann die Behörde eine engere Koordination anordnen.
- Betreiber können freiwillig eine engere Koordination eingehen, als es die Verordnung verlangt. Eine entsprechende Standort- und Vermarktungspolitik und die durch zivilrechtliche Regelungen geschaffene „Verfassung“ des Chemieparks konnten dies schon vor Inkrafttreten der Verordnung gewährleisten. Solche freiwillige, auf privatrechtlicher Basis entwickelte Instrumente zur Berücksichtigung der Gesamtgefahr erfüllen oft zugleich die entsprechende öffentlich-rechtliche Pflicht. Bereits entwickelte Lösungen drängen sich aber oft im Sinne eines „Modells“ auf, ohne den genannten Gestaltungsspielraum auf öffentlich-rechtlicher Ebene einzuschränken.
- Je intensiver die (freiwillige oder „gebotene“) Kooperation der Betreiber ist, desto mehr bietet sich die Einschaltung der Infrastrukturgesellschaft an. Sie kann zum Teil die mit dem Werkbetreiber verlorene Integrations-Funktion ersetzen. Dies betrifft auch das Notfallmanagement, das zwar keine betriebsübergreifende Leitung der Gefahrenabwehr fordert, aber unter praktischen Erwägungen oft nahe legt.
- Das Recht der Werkfeuerwehr sollte fortentwickelt werden, damit die ehemalige Werkfeuerwehr unter veränderten Rahmenbedingungen ihre frühere Funktion – möglichst chemieparkweit – wahrnehmen kann.

- Insgesamt führen die genannten Maßnahmen den Chemiepark zu einer „relativen Einheit“, die sich dem öffentlich-rechtlichen Zwang zur Koordination, vor allem aber der Einsicht in ihre Notwendigkeit verdankt – und zwar auch unter Gesichtspunkten jenseits des Störfallrechts. Die Untersuchung zeigt damit insgesamt, dass die „Fragmentierung“ von Standorten zwar die Schnittstellenproblematik erhöht, woraus die Notwendigkeit zu einer stärkeren Zusammenarbeit resultiert. Sie zeigt aber auch, dass diese Aufgabe bei durchdachter Planung im Rahmen des geltenden Rechts bewältigt werden kann.
- 801 Mit Nachdruck sei schließlich darauf hingewiesen, dass diese Untersuchung sich – entsprechend ihrem Auftrag – auf die Umsetzung der Seveso II- Richtlinie im Industriepark zu beschränken hatte. Sie sollte und konnte daher auch nicht alle Rechtsprobleme lösen, die der Chemiepark aufwirft. Wohl konnte sie einige Grundsatzfragen aufgreifen. Ihre Antworten hierauf könnten auch bei der Lösung der weiteren Fragen wegweisend sein.

## VII. Anhang

*Altmeyden, Holger*, Grundlegend Neues zum „qualifiziert faktischen“ Konzern und zum Gläubigerschutz in der Einmann-GmbH, ZIP 2001, 1837 – 1847

*Bälz, Ulrich*, Verbundene Unternehmen – Konzernrecht als Speerspitze eines fortschrittlichen Gesellschaftsrechts, in Knut Wolfgang Nörr (Hrsg.), 40 Jahre Bundesrepublik Deutschland – 40 Jahre Rechtsentwicklung, Tübingen 1990, S. 177 – 249.

*Bartram, Berit/ Schade, Rainer*, Andienungs- und Überlassungspflichten contra Eigenverantwortung, UPR 1995, 253- 257

*Bauer, Patrick*, Zur Abhängigkeit einer AG von einem Konsortium, NZG 2001, 742 – 745

*Baumbach/Hueck*, GmbH-Gesetz, 16. Auflage München 1996; zitiert: *Baumbach/Hueck/Bearbeiter*

*Beck'scher Bilanz-Kommentar*, hrsg. von Wolfgang Dieter Budde u.a., 4. Auflage München 1999

*Beck'sches Handbuch der GmbH*, hrsg. von Welf Müller und Burkhard Hense, 2. Auflage München 1999; zitiert: *Beck'sches Handbuch der GmbH/Bearbeiter*

- Benicke, Christoph*, Deliktische Haftung mehrerer nach § 830 BGB, Jura 1996, 127 – 135
- Bleicher, Knut*, Organisation – Strategien – Strukturen – Kulturen, 2. Aufl., Wiesbaden 1991
- BMU (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE) Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 1998
- Bönning, Christina*, Der Begriff der "eigenen Anlage" im Sinne von § 13 Abs.1 S.2 KrW-/AbfG, UPR 1998, 371 – 375
- Breuer, Rüdiger*, Öffentliches und privates Wasserrecht, 2. Auflage München 1987
- Büge, Dirk*, Die neue Störfallverordnung und ihre Bedeutung für die Praxis, in: DB 2000, 1501– 1504
- Cosack, Tilman*, Umwelthaftung im faktischen GmbH-Konzern: Strategien zur Reduzierung der Umwelthaftungsrisiken im Konzernunternehmen und Konzernverbund, Frankfurt am Main 1999
- Czychowski, Manfred*, Wasserhaushaltsgesetz; Kommentar, 7. Auflage, München 1998
- Däubler, Wolfgang/Kittner, Michael/Klebe, Thomas* (Hrsg.), Betriebsverfassungsgesetz, 7. Auflage Frankfurt/Main 2000
- Einsele, Dorothee*, Regelungsmodelle der Konzernhaftung, ZVglRWiss (Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft) 94 (1995), 125 – 156
- Ekardt, Felix*, Zur Umsetzung der IVU-Richtlinie in nationales Recht, SächsVBl. (Sächsische Verwaltungsblätter) 2000, 229 - 238
- Enders, Rainald*, Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit für Altlasten und Abfälle, Berlin 1999
- Engelhardt, Dietrich*, Gewässerschutz und Abwasser: Rechtsvorschriften und techn. Bestimmungen für den Gewässerschutz, die Abwasserbeseitigung und die Abwasserabgabe; Teil I Bundesrecht
- Emmerich, Volker/Habersack, Mathias*, Aktien- und GmbH-Konzernrecht, München 2. A. 2001; zitiert: Emmerich /Habersack/Bearbeiter
- Emmerich, Volker/Sonnenschein, Jürgen/Habersack, Mathias*, Konzernrecht 7. A. München 2001

- Erasmy, Walter*, Umweltschutzregelungen und Kollektivvereinbarungen, *Der Arbeitgeber* 1993, 332 – 336
- Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 2. Auflage München 2001; zitiert: *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht/Bearbeiter*
- Eschenbruch, Klaus*, Konzernhaftung: Haftung der Unternehmen und der Manager, Düsseldorf 1996
- Fabry, Beatrice*, Private Unternehmen als Umweltstörer, Baden-Baden 1993
- Falk, Heiko*, Die EG-Umwelt-Audit-Verordnung und das deutsche Umwelthaftungsrecht, Heidelberg 1998
- Farrar's Company Law*, 4. Auflage London u.a. 1998
- Feldhaus, Gerhard*(Hrsg.), Bundesimmissionsschutzrecht, Kommentar, Loseblattsammlung, Heidelberg
- Feldhaus, Gerhard*, Einführung in die neue Störfallverordnung, UPR 2000, 121 – 127
- Feldhaus, Gerhard*, Einführung in die Störfallverordnung, WiVerw 1981, 191 – 207
- Fiedler, Peter*, Konzernhaftung beim eingetragenen Verein, Baden-Baden 1998
- Fitting/Kaiser/Heither/Engels/Schmidt*, Betriebsverfassungsgesetz 20. Auflage München 2000
- Filthaut, Werner*, Haftpflichtgesetz, 5. Auflage München 1999
- Fleischer, Holger/Empt, Martin*, Gesellschaftsrechtliche Durchgriffs- und Konzernhaftung und öffentlich-rechtliche Altlastenverantwortlichkeit, ZIP 2000, 905 – 914
- Fluck, Jürgen*(Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Kommentar, Loseblattsammlung, Heidelberg
- Frenz, Walter*, Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetz: Kommentar, 2. Auflage, Köln 1998
- Friedrich, Jörg*, Umweltrechtliche Folgen einer Aufteilung bestehender Anlagen auf mehrere Betreiber; insbesondere: der Anlagen- und Betreiberbegriff im Immissionsschutzrecht, Manuskript Stand 20.04.01; zitiert: *Friedrich*, S.
- Führ, Martin*, Sanierung von Industrieanlagen: am Beispiel des Änderungsgenehmigungsverfahrens nach § 15 BImSchG, Düsseldorf 1989

- Gerlach, Johann Wilhelm*, Privatrecht und Umweltschutz im System des Umweltrechts, Berlin 1989
- Goette, Wulf*, Anmerkung zu BGH, Beschluß vom 20.3. 2000 II ZR 322/98, DSStR 2000, 1066 – 1068
- Gottwald, Peter*, Die Schadenszurechnung nach dem Umwelthaftungsgesetz, in: Festschrift für Hermann Lange zum 70. Geburtstag, hrsg. von Dieter Medicus, Hans-Joachim Mertens, Knut Wolfgang Nörr und Wolfgang Zöllner, Stuttgart/Berlin/Köln 1992, S. 447 - 467
- Großkommentar zum AktG, hrsg. von Klaus J. Hopt und Herbert Wiedemann, 4. Auflage Berlin u.a. 1999, 10. Lieferung: §§ 15 – 22; zitiert: GroßkommAktG/*Bearbeiter*
- Hachenburg* Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG). Großkommentar, herausgegeben von Peter Ulmer, Dritter Band 8. Auflage Berlin u. a. 1997; zitiert: Hachenburg/*Bearbeiter*
- Haedrich, Heinz*, Atomgesetz mit Pariser Atomhaftungs-Übereinkommen, Baden-Baden 1986
- Haller, Robert*, Auskunftsansprüche im Umwelthaftungsrecht, Köln u.a. 1999
- Hanau, Peter*, Die Reform der Betriebsverfassung, NJW 2001, 2513 – 2519
- Hansmann, Klaus*, (Hrsg.), Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. I und II, Loseblattsammlung, München
- Hansmann, Klaus*, Änderungen der Störfallverordnung und der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen, NVwZ 1991, 1138 – 1140
- Henkel, Michael J.*, Der Anlagenbergiff des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Düsseldorf 1989
- Hirsch, Günter*, Gentechnikgesetz: Kommentar, München 1991
- Hjort, Jens Peter*, Wahlrecht der Arbeitnehmer zu mehreren Aufsichtsräten in Gemeinschaftsbetrieben? NZA 2001, 696 – 701
- Hommelhoff, Peter*, Die Konzernleitungspflicht, Köln 1982
- Huber, Ulrich*, Betriebsführungsverträge zwischen konzernverbundenen Unternehmen, ZHR 152 (1988), 123 – 164
- Hüffer, Uwe*, Aktiengesetz, 4. Auflage München 1999

- Isenhardt, Udo*, Festschrift für Peter Hanau: Arbeitsrecht und Sozialpartnerschaft, Köln 1999
- Jarass, Hans D.*, Bundes-Immissionsschutzgesetz, 5. Auflage, München 2002
- Jarass, Hans D.*, Der Umfang einer immissionschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlage, NVwZ 1995, 529 – 533
- Jungnickel, Sebastian/ Bree, Axel*, Wann ist eine Anlage "eigen" im Sinne des § 13 Abs. 1 S.2 KrW-/AbfG? UPR 1996, 297 – 299
- Kiethe, Kurt/Groeschke, Peer*, Die Zukunft und Reichweite der Haftung im qualifiziert faktischen Konzern, NZG 2000, 1151 – 1156
- Kiethe, Kurt/Groeschke, Peer*, Das schutzwürdige Eigeninteresse der GmbH innerhalb und außerhalb von Konzernsachverhalten, NZG 2001, 504 – 505
- Kleinert, Detlef*, Das GmbH-Recht in der Rechtsprechung des BGH, in: Klaus Letzgus u.a. (Hrsg.), Für Recht und Staat. Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag, München 1994, S. 667 – 676
- Kloepfer, Michael*, unter Mitarbeit von Brandner, Thilo, Umweltrecht, 2. Auflage München 1998
- Kloepfer, Michael/Veit, Günther*, Grundstrukturen des technischen Arbeitsschutzrechts, NZA 1990, 121 – 130
- Koch, Frank A.*, Gentechnikgesetz: Kommentar mit Rechtsverordnungen und EG-Richtlinien, Loseblattsammlung, Weinheim
- Koch, Hans-Joachim und Scheuing, Dieter-H. (Hrsg.)*, Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar Loseblattsammlung, Düsseldorf
- Koller/Roth/Morck*, Handelsgesetzbuch: Kommentar, 3. Auflage, München 2002
- Kölling, Lars*, der qualifizierte faktische GmbH-Konzern, NZG 1999, 8 – 16
- Kölner Kommentar zum Aktiengesetz, hrsg. von Wolfgang Zöllner, 2. Auflage Köln u.a. 1986 ff.; zitiert: KölnerKommentar AktG/Bearbeiter
- Konzen, Horst*, Anmerkung zu BAG, Beschluß vom 7.8.1986 6 ABR 57/85 SAE 1988, 91, SAE 1988, 94 – 96
- Kopp, Ferdinand/Ramsauer, Ulrich*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage Berlin 2000; zitiert: *Kopp/Ramsauer VwVfG*

- Kropff, Bruno*, Aktiengesetz. Textausgabe des Aktiengesetzes vom 6.9.1965 mit Begründung des Regierungsentwurfs und Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, Düsseldorf 1965
- Kropff, Bruno*, Benachteiligungsverbot und Nachteilsausgleich im faktischen Konzern, in Peter Doralt/Christian Nowotny (Hrsg.), Kontinuität und Wandel. Festschrift für Walther Kastner zum 90. Geburtstag, Wien 1992, S. 279 – 299.
- Kothe, Peter*, Das neue Umweltauditrecht, München 1997
- Kunig, Philip*, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Kommentar, München 1998
- Landsberg, Gerd/Lülling, Wilhelm*, Umwelthaftungsrecht. Kommentar, Köln 1991
- Lange, Knut Werner*, Das Recht der Netzwerke, Heidelberg 1998
- Langerfeldt, Michael*, Das novellierte Environmental Management and Audit Scheme (EMAS II), NVwZ 2001, 538 – 540
- Larenz, Karl/Canaris, Claus-Wilhelm*, Lehrbuch des Schuldrechts, Band II, Besonderer Teil 2. Halbband, 13. Auflage München 1994
- Lorenz, Stephan*, Auskunftsansprüche im Bürgerlichen Recht, JuS 1995, 569 – 575
- Lübbe-Wolff, Gertrude*, Die EG-Verordnung zum Umwelt-Audit, DVBl. 1994, 361 – 374
- Lüke, Gerhard*, Der Informationsanspruch im Zivilrecht, JuS 1986, 2 – 7
- Lutter, Marcus* (Hrsg.), Holding-Handbuch, 3. Auflage Berlin 1998
- Lutter, Marcus/Hommelhoff, Peter*, GmbH-Gesetz Kommentar, 15. Auflage Köln 2000
- Lytras, Theodor*, Zivilrechtliche Haftung für Umweltschäden, Berlin 1995
- v.Mangoldt, Hermann*, Grundgesetz- Kommentar Band 1 (Präambel bis Art. 19), 4. Auflage, München 2000
- Marburger, Peter*, Massenstromwerte und Anlagenbegriff der TA Luft, Heidelberg 1993
- Martens, Claus- Peter*, Die wesentlichen Änderungen im Sinne des § 15 BimSchG: unter Berücksichtigung des umfänglichen Anlagenbegriffs, Berlin 1993

- Martens, Wolfgang* Immissionsschutzrecht und Polizeirecht, DVBl. 1981, 597 – 609
- Maul, Silja*, AktG § 311 – Von der Muttergesellschaft nach der Belastungsmethode festgelegte Gewerbesteuerumlage als Nachteil, NZG 1999, 660 – 661
- Michalski, Lutz*, Das Umwelthaftungsgesetz, Jura 1995, 617 – 624
- Michalski, Lutz/Bohlmann, Sven*, Anmerkung zu OLG Hamm 8.12.1998 26 U 59/97 n.rkr., NZG 1999, 838 – 839
- Mohrenfels, Peter von*, Abgeleitete Informationspflichten im Deutschen Zivilrecht, 1986
- Müggendorf, Hans-Jürgen*, Die neue Störfallverordnung, NVwZ 2000, 1096 – 1104
- Müggendorf, Hans-Jürgen*, Das Phänomen von Industrieparks – eine erste Annäherung aus umwelt- und sicherheitsrechtlicher Sicht, DVBl. 2001, 417 – 428
- Müller, Ralf-Georg / Posser, Herbert*, Die neue Störfallverordnung und deren Auswirkungen auf die Praxis, NuR 2001, 321 – 328
- v. Münch, Ingo/Kunig, Philip* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar Band 1 (Präambel bis Art. 19), 5. Auflage München 2000
- Münchener Handbuch des Gesellschaftsrechts, hrsg. von Michael Hoffmann-Becking, Band 4 Aktiengesellschaft 2. Auflage München 1999; zitiert: MünchHdbGesRAktG/Bearbeiter
- Münchener Kommentar zum Aktiengesetz, hrsg. von Bruno Kropff u. Johannes Semmler, 2. Auflage München 2000 ff., Band 1 §§ 1 – 53, Band 8 §§ 278 - 328; zitiert: MünchKommAktG/Bearbeiter
- Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, hrsg. von Kurt Rebmann, Franz Jürgen Säcker u. Roland Rixecker, 3. Auflage München 1992 ff.; zitiert: MünchKommBGB/Bearbeiter
- Ossenbühl, Imke*, Umweltgefährdungshaftung im Konzern, Berlin 1999
- Otto, Hansjörg*, Einführung in das Arbeitsrecht, 2. Auflage Berlin u.a. 1997
- Palandt, Otto*, Bürgerliches Gesetzbuch: Kommentar, 61. Auflage, München 2002
- Paschke, Marian*, Kommentar zum Umwelthaftungsgesetz, Heidelberg u.a. 1993

- Peter, Jörg*, Parent Liability in German and British Law, *European Business Law Review* 10 (1999), 440 – 463
- Peter, Jörg*, Kombinationsprodukthaftung für Umweltpersonenschäden, Baden-Baden 1997
- Petersen, Frank*, Schutz und Vorsorge: Strukturen der Risikoerkennung, Risikozurechnung und Risikosteuerung der Grundpflichten im Bundes-Immissionsschutzgesetz, Berlin 1993
- Queitsch, Peter*, Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, *UPR* 1995, 412 – 420
- Rebentisch, Manfred*, Auswirkungen der neuen „Seveso-Richtlinie“ auf das deutsche Anlagensicherheitsrecht, in: *NVwZ* 1997, 6 – 11
- Rehbinder, Eckard*, Ein Betriebsbeauftragter für Umweltschutz ? Berlin 1972
- Reichhold, Hermann*, Die reformierte Betriebsverfassung 2001, *NZA* 2001, 857 – 865
- Richardi, Reinhard*, Betriebsverfassungsgesetz, 7. Auflage München 1998
- Roth, Günter H./Altmeyen, Holger*, Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG), 3. Auflage München 1997; zitiert: *Roth/Altmeyen GmbHG*
- Rowedder, Heinz u. a.*, Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) Kommentar, 3. Auflage München 1997; zitiert: *Rowedder/Bearbeiter*
- Salje, Peter* unter Mitarbeit von *Jörg Peter*, Umwelthaftungsgesetz Kommentar, München 1993
- Salje, Peter*, Betriebsvereinbarungen als Mittel zur Verbesserung des Umweltschutzes, *BB* 1988, 73 – 77
- Schäfer, Kurt*, Die Analyse von Gefahrenquellen, Sörfalleintrittsvoraussetzungen und Störfallauswirkungen, *UPR* 1983, 248 – 253
- Scheel, Kurt-Christian*, Die Richtlinie zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische Arbeitsstoffe bei der Arbeit, *DB* 1999, 1654 – 1659
- Scheffler, Eberhard*, Problematik der Konzernleitung, in Hans Havermann (Hrsg.), Bilanz- und Konzernrecht. Festschrift zum 65. Geburtstag von Dr. Dr. h. c. Reinhard Goerdeler, Düsseldorf 1987, S. 469 – 485

- Schink, Alexander*, Öffentliche und private Entsorgung, NVwZ 1997, 435 – 442
- Schmidt, Karsten*, Haftungsrisiken für Umweltschutz und technische Sicherheit im gegliederten Unternehmen - gesellschafts- und konzernrechtliche Betrachtungen, in: Umweltschutz und technische Sicherheit im Unternehmen, 1994, S. 69 ff
- Schmidt, Karsten*, Gesellschafterhaftung und „Konzernhaftung“ bei der GmbH, NJW 2001, 3577 – 3581
- Schmidt-Salzer, Joachim*, Kommentar zum Umwelthaftungsrecht, Heidelberg 1992
- Schneider, Klaus*, Feuerschutzhilfeleistungsgesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 6. Aufl., Köln, 1999
- Schneider, Uwe H.*, die Überlagerung des Konzernrechts durch öffentlich-rechtliche Strukturnormen und Organisationspflichten, ZGR 1996, 225 – 246
- Schneider, Uwe H./ Eichholz, Rainer*, Die Umweltrechtliche Verantwortlichkeit des Sicherungsnehmers, ZIP 1990, 18 – 24
- Scholz*, Kommentar zum GmbH-Gesetz, bearbeitet von Georg Crezelius u. a., 9. Auflage Köln 2000; zitiert: Scholz-GmbHG/Bearbeiter
- Schröder, Jochen*, Die wasserrechtliche Gefährdungshaftung nach § 22 WHG in ihren bürgerlichrechtlichen Bezügen, BB 1976, 63 – 70
- Schwarz, Christian*, Anmerkung zu KG Urt. v. 1.8.2000 14 U 9216/98 n.rkr. NZG 2001, 172 – 173
- Semler, Johannes*, „Konzern im Konzern“, DB 1977, 805 – 811
- Sieder, Frank*, Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz; Kommentar, München 1999
- J. v. Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen, 12. Auflage Berlin, 1978 – 1999, und 13. Auflage, ab 1993; zitiert: Staudinger/Bearbeiter
- Spindler, Gerald*, Unternehmensorganisationspflichten, Köln, 2001
- Spindler, Gerald*, Rechtsprobleme der Umsetzung der Richtlinie der EU zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (COMAH- Richtlinie) in deutsches Immissionschutzrecht, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Gesellschaft für Reaktor- und Anlagensicherheit, Frankfurt 1997
- Spindler, Gerald*, Anlagensicherheit im deutschen und europäischen Recht, UPR 2001, 81 – 87

- Spindler, Gerald*, Haftungsrechtliche Grundprobleme der neuen Medien, NJW 1997, 3193 – 3199
- Spindler, Gerald*, Gesellschaftsrechtliche Verantwortlichkeit und Bundesbodenschutzgesetz – Grundlagen und Grenzen, ZGR 2001, 385 – 421
- Staehle, Werner*, Organisation und Führung sozio- technischer Systeme. Grundlagen einer Situationsanalyse, Stuttgart 1973
- Stelkens/Bonk/Sachs*, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 6. Auflage München 2001; zitiert: *Stelkens/Bonk/Sachs/Bearbeiter VwVfG*
- Störfallkommission*, Leitfaden für die Darlegung eines Konzeptes zur Verhütung von Störfällen gem. Artikel 7 i.V.m. Anhang III der Seveso II-Richtlinie des Arbeitskreises „Managementsysteme“ der SFK, SFK- GS – 23, vom 12.10.1999
- Störfallkommission*, Leitfaden für die Darlegung eines Konzeptes zur Verhütung von Störfällen und eines Sicherheitsmanagementsystems gem. Artikel 9 Abs. 1 a i.V.m. Anhang III der Seveso II-Richtlinie des Arbeitskreises „Managementsysteme“ der SFK, SFK- GS – 24, vom 12.10.1999
- Streyl, Annedore*, Zur konzernrechtlichen Problematik von Vorstands-Doppelmandaten, Heidelberg 1992
- Stürner, Rolf*, Die Aufklärungspflicht der Parteien des Zivilprozesses, Tübingen 1976
- Timm, Wolfram*, Die Rechtsfähigkeit der Gesellschaft bürgerlichen Rechts und ihre Haftungsverfassung, NJW 1995, 3209 – 3218
- Trümner, Ralf*, Betriebsökologie und Betriebsverfassung, AiB 1991, 522 – 528
- Turiaux, Andre/Knigge, Dagmar*, Bundes-Bodenschutzgesetz – Altlastensanierung und Konzernhaftung BB 1999, 377 – 384.
- Ule, Hermann Karl*, Bundes-Immissionsschutzgesetz: Kommentar, Rechtsvorschriften und Rechtsprechung; Loseblattsammlung, Neuwied
- Ulmer, Peter*, Der Gläubigerschutz im faktischen GmbH-Konzern beim Fehlen von Minderheitsgesellschaftern, ZHR 148 (1984), 391 – 427

- Wahl, Rainer*, Materiell-integrative Anforderungen an die Vorhabenzulassung – Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ 2000, 502 – 508
- Weber, Christine / Weber, Hubert*, Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Umwelthaftungsgesetz, VersR 1990, 688 – 691
- Wellenhofer-Klein, Marina*, Zulieferverträge im Privat- und Wirtschaftsrecht, München 1999
- Weißmüller, Wolfgang*, Der Betriebsführungsvertrag – eine Alternative zum Unternehmenskauf? BB 2000, 1949 – 1955
- Westermann, Harm Peter*, Umwelthaftung im Konzern, ZHR 155 (1991), 223 – 246
- Windbichler, Christine*, Durchgriffshaftung im horizontalen GmbH & Co KG-Konzern, RdA 2000, 238 – 242
- Winkelmann, Martin*, Die Nachfolge des Betreibers zulassungsbedürftiger Anlagen, Frankfurt am Main 1998