

Texte

34
06

ISSN
1862-4804

Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung

Teil II

Umwelt
Bundes
Amt 

Für Mensch und Umwelt

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 205 48 329
UBA-FB 000930



Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung

Teil II Möglichkeiten zur Verbesserung der
Erfassung und Auswertung von Störfällen
und störfallähnlichen Ereignissen

von

Jürgen Anton und **Dr. Frank Claus** (iku GmbH, Projektleitung),
Michael Bouteiller (iku GmbH, Teil II);
Prof. Dr. Christian Schrader (Fachhochschule Fulda)

unter Mitwirkung von

Rechtsanwalt **Tobias Kroll** (Teil I);
Dr. Peter M. Wiedemann (Forschungszentrum Jülich GmbH)
Claudia Eitzinger (alpS, Innsbruck) (Teil III)

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese Publikation ist ausschließlich als Download unter
<http://www.umweltbundesamt.de>
verfügbar.

Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 14 06
06813 Dessau
Tel.: 0340/2103-0
Telefax: 0340/2103 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet III 1.2
Roland Fendler

Dessau, Dezember 2006

1. Berichtsnummer UBA-FB	2.	3.
4. Titel des Berichts Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung		
5. Autor(en), Name(n), Vorname(n) Anton, Jürgen; Bouteiller, Michael; Dr. Claus; Frank (iku GmbH) Prof. Dr. Schrader, Christian (Fachhochschule Fulda) unter Mitwirkung von Kroll, Tobias; Dr. Wiedemann, Peter M. (Forschungszentrum Jülich GmbH) und Eitzinger, Claudia (alpS, Innsbruck)	8. Abschlussdatum Mai 2006	
	9. Veröffentlichungsdatum Juli 2006	
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift) iku GmbH, Olpe 39, 44135 Dortmund	10. UFOPLAN-Nr.: 205 48 329	
	11. Seitenzahl: 245	
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift) Umweltbundesamt, Wörlitzer Platz 1, 06844 Dessau	12. Literaturangaben: 182	
	13. Tabellen und Diagramme: 6	
	14. Abbildungen: 5	
15. Zusätzliche Angaben Kurzfassungen der Teile 1 und 3 liegen getrennt in Deutsch und Englisch vor		
16. Zusammenfassung Der erste Teil bearbeitet offene Fragen, die sich mit der Novellierung des Umweltinformationsgesetzes (UIG) i.V.m. der Störfall-Verordnung (12. BImSchV) ergeben. Unter anderem werden die Auswirkungen von Paragraph 9 Abs.1 Satz 2ff UIG und Paragraph 10 Abs.5f UIG untersucht und geklärt, welche Informationen über Störfälle und störfallähnliche Ereignisse zu den Umweltinformationen über Emissionen im Sinne von Paragraph 9 UIG gehören. Zum Zeitpunkt der Auftragserteilung hatte nur der Bund ein UIG erlassen, weshalb sich das Gutachten auf dieses Gesetz und auf Bundesbehörden bezieht. Die Ergebnisse sind auf Länderbehörden übertragbar, soweit die später erlassenen UIG der Länder auf das UIG des Bundes verweisen oder gleichlautende Vorschriften enthalten. Der zweite Teil untersucht Möglichkeiten zur Verbesserung der Erfassung und Auswertung von störfallähnlichen Ereignissen. Zu klären war, inwieweit ein Recht auf Zugang zu oder gar eine Pflicht zur Veröffentlichung von Informationen trotz Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen besteht, wenn dadurch Störfälle abgewendet werden können. Der dritte Teil beschäftigt sich mit der Frage, welchen Einfluss Gender-Aspekte bei der Risikokommunikation und dem Risikomanagement haben. Untersucht wurde unter anderem, ob es Gender-Differenzen bei Risikowahrnehmung und Risikoneigung und ob es Unterschiede zwischen Laien und Expert/-innen gibt. Die Ergebnisse der Untersuchung sind für Betreiber und Behörden zusätzlich in einem Leitfaden aufgearbeitet.		
17. Schlagwörter Anlagensicherheit, Bundesimmissionsschutzgesetz, Emission, Gefahrenabwehr, Gender Mainstreaming, Immissionsschutzverordnung, Information, Risikokommunikation, Störfall, Störfall-Verordnung, Umweltinformation, Umweltinformationsgesetz		
18. Preis	19.	20.

1. Report number UBA-FB	2.	3.
4. Report title Risk communication in the area of the Major-Accidents Ordinance (12 th ordinance to the Federal Immission Control Act (12. BImSchV), also known as the Hazardous Incident (Reporting) Ordinance)		
5. Author(s): Name(s), First name(s) Anton, Jürgen; Bouteiller, Michael; Dr. Claus; Frank (iku GmbH) Prof. Dr. Schrader, Christian (Fachhochschule Fulda) with contributions from Kroll, Tobias; Dr. Wiedemann, Peter M. (Forschungszentrum Jülich GmbH) and Eitzinger, Claudia (alpS, Innsbruck)	8. Date of completion May 2006	
	9. Date of publication July 2006	
6. Performing Institution (Name, Address) iku GmbH, Olpe 39, D-44135 Dortmund	10. UFOPLAN-No.: 205 48 329	
	11. Number of pages: 245	
7. Sponsoring Institution (Name, Address) Umweltbundesamt, Wörlitzer Platz 1, D-06844 Dessau	12. Number of References: 182	
	13. Tables and diagrams: 6	
	14. Figures: 5	
15. Additional information Brief summaries of Parts 1 and 3 are separately available in German and English.		
16. Summary The first part addresses questions resulting from the amendment of the Environmental Information Act (UIG) in conjunction with the Major Accidents Ordinance (12 th ordinance to the Federal Immission Control Act, 12. BImSchV). Among other aspects, the effects of § 9 (1)(2ff) and § 10 (5f) of the UIG were investigated and it was delineated what information about major accidents and events similar to them are considered as environmental information about emissions in accordance with § 9 of the UIG. At the time of the project assignment, only the federal government of Germany had enacted a UIG, which is why the expert opinion report refers to this law and to federal authorities only. The results are also relevant for authorities of the German Länder, if the later enacted UIGs of the Länder refer to the federal UIG or contain conforming regulations. The second part investigates the potential for improvement in the collection and evaluation of information on events similar to major accidents. It was to be resolved to what extent a right of access or even a legal obligation for publicizing those information exists in spite of company and trade secrets if a major accident could thus be avoided. The third part addresses the question what influence gender aspects have in risk communication and risk management. Among other aspects, it was investigated if gender differences in the risk perception and risk preferences exist and if there are differences between laypersons and experts. In addition, the results of the investigation were developed into a guideline for facility operators and regulatory agencies.		
17. Keywords installation safety, Federal Immission Control Act, emissions, emergency management, gender mainstreaming, environmental information, risk communication, major accident, Major Accident Ordinance, Environmental Information Act		
18. Price	19.	20.

Inhalt

Inhalt	4
Verzeichnis der Abkürzungen	11
Verzeichnis der Abbildungen	12
Verzeichnis der Tabellen	12
Auftrag und Zielsetzung	13
Teil I Gutachten zur Kommunikation gemäß Umweltinformationsgesetz	15
1 Zusammenfassung der Ergebnisse	16
2 Einleitung	18
3 Informationsrecht nach Umweltinformationsrecht und Störfallrecht im Mehrebenensystem	19
3.1 Überblick der Zusammenhänge	19
3.2 Darstellung der relevanten Rechtsakte	21
3.2.1 Störfallrecht	21
3.2.1.1 Nationales Störfallrecht	21
3.2.1.2 Gemeinschaftsrecht	23
3.2.1.3 Internationales Störfallrecht	25
3.2.2 Allgemeines Umweltinformationsrecht	26
3.2.2.1 Nationales Recht auf Zugang zu Umweltinformationen	26
3.2.2.2 Gemeinschaftsrecht auf Zugang zu Umweltinformationen	27
3.2.2.3 Internationales Recht auf Zugang zu Umweltinformationen	27
3.2.3 Ergebnis	28
3.3 Gesetzgebungskompetenz des Bundes	28
3.3.1 12. BImSchV	30
3.3.2 Umweltinformationsgesetz (UIG)	31
3.3.2.1 Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das UIG 1994	32

3.3.2.2 Änderungen Grundgesetz 1994 und darauf ergangene Entscheidungen des BVerfG _____	32
3.3.2.3 Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das UIG 2004 _____	33
3.3.2.4 Bundeskompetenz für das UIG versus Länderkompetenz für allgemeine Gefahrenabwehr _____	36
3.3.2.5 Ergebnis zum Anwendungsbereich von § 10 Abs. 5 UIG _____	44
3.3.3 Übertragbarkeit auf Informationsanfragen während einer akuten Gefahrensituation	45
3.4 Konkurrenz _____	46
3.4.1 Konkurrenz auf nationaler Ebene _____	46
3.4.1.1 Bundesebene _____	46
3.4.1.2 Landesebene _____	49
3.4.2 Konkurrenz auf europäischer und internationaler Ebene _____	52
3.4.3 Ergebnis _____	53
4 Begrifflichkeiten des UIG _____	54
4.1 Umweltinformationen _____	54
4.2 Informationspflichtige Stellen _____	57
4.3 Emissionen _____	57
4.3.1 Emissionsbegriffe des BImSchG _____	58
4.3.2 Begründung des UIG _____	60
4.3.3 Europäische und internationale Vorgaben _____	60
4.3.3.1 Emissionsbegriff nach der Richtlinie 96/61/EG _____	60
4.3.3.2 Die Richtlinie 90/313/EWG _____	61
4.3.3.3 Erfahrungen aus der Anwendung der Richtlinie 90/313/EWG _____	61
4.3.3.4 Die neue Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG _____	61
4.3.3.5 Die Aarhus-Konvention _____	63
4.3.4 Zwischenergebnis _____	63
4.3.5 Störfallrelevante Informationen gleich Informationen über Emissionen? _____	64
4.3.5.1 Einordnung als Umweltinformationen _____	64
4.3.5.2 Einordnung als Informationen über Emissionen _____	65

5 Zugang zu und Verbreitung von (Umwelt-)Informationen _____	68
5.1 Antragsgebundener Zugang zu Umweltinformationen _____	68
5.2 Aktive Verbreitung von Informationen nach § 10, insbs. Abs. 5 UIG _____	68
5.2.1 Grundfragen des § 10, insb. Abs. 5 UIG _____	70
5.2.1.1 Regelungsumfeld _____	70
5.2.1.2 Zweck _____	72
5.2.1.3 Verbindlichkeitsgrad _____	74
5.2.1.4 Drittschutz _____	74
5.2.1.5 Amtshaftung _____	76
5.2.2 Voraussetzungen des § 10 Abs. 5 UIG _____	82
5.2.2.1 Unmittelbare Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt _____	82
5.2.2.2 Unabhängig davon, ob die Bedrohung Folge menschlicher Tätigkeit oder einer natürlichen Ursache ist _____	89
5.2.2.3 Informationspflichtige Stelle _____	90
5.2.3 Rechtsfolge _____	90
5.2.3.1 Haben zu verbreiten _____	90
5.2.3.2 Haben Informationen, über die sie verfügen, zu verbreiten _____	91
5.2.3.3 Haben Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, zu verbreiten _____	91
5.2.3.4 Haben sämtliche Informationen, ..., zu verbreiten _____	93
5.2.3.5 Haben unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten _____	93
5.2.4 Abstimmungspflicht nach § 10 Abs. 5 Satz 2 UIG _____	95
5.2.4.1 Nach dem Wortlaut eingegrenzte Abstimmungspflicht _____	96
5.2.4.2 Sich abstimmen: Anhörung oder Konsenszwang? _____	97
5.2.5 Unterschiede der Informationsverbreitung nach § 10 Abs. 5 UIG und nach der 12. BImSchV _____	101

6 Ausnahmen von der Informationsbekanntgabe	104
6.1 Abwägungsimperativ und Entbehrlichkeit der Abwägung	104
6.2 Die Ablehnungsgründe im Einzelnen	105
6.2.1 Private Belange	105
6.2.1.1 Personenbezogene Daten	105
6.2.1.2 Rechte an geistigem Eigentum	106
6.2.1.3 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	110
6.2.1.4 Freiwillig zur Verfügung gestellte Informationen	128
6.2.2 Öffentliche Belange	128
6.2.2.1 Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 2 UIG	128
6.2.2.2 Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 1 UIG	133
6.2.2.3 Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden	135
6.3 Verfahrensrechtliche Behandlung der Ablehnungsgründe	136
6.3.1 Allgemeines	136
6.3.2 Verfahrensrechtliche Vorschriften über die Antragsablehnung bei privaten Belangen	137
6.3.2.1 Betroffene im Sinne des UIG	137
6.3.2.2 Anhörungsverfahren	138
6.3.2.3 Kennzeichnung und Darlegungslast von Geheimnisinhabern	140
6.3.2.4 Anhörungspflicht bei freiwillig übermittelten Informationen	142
6.3.3 Verfahrensrechtliche Beachtung von Ablehnungsgründen nach § 10 Abs. 6 UIG	142
7 Ergebnisse für den Verwaltungsvollzug	145
7.1 Allgemeines	145
7.2 Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen	145
7.3 Verbreitung von Umweltinformationen	151
7.3.1 Unterstützung beim Zugang, § 7	151
7.3.2 Allgemeine Verbreitungspflicht, § 10 Abs. 1 bis 4	151
7.3.3 Verbreitungspflicht im Falle unmittelbarer Bedrohung; § 10 Abs. 5	152

Teil II Möglichkeiten zur Verbesserung der Erfassung und Auswertung von Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen _____	154
1 Zusammenfassung _____	155
2 Zielsetzung _____	157
3 Weiterleitungsverpflichtung der Landesbehörden _____	159
3.1 Sachbereich _____	159
3.1.1 Wer ist im Einzelfall zuständig? _____	159
3.1.2 Welches Präventionsprofil wird verfolgt? _____	160
3.2 Weiterleitungspflichten nach den Fachgesetzen des Bundes- bzw. der Länder _____	161
3.3 UIG _____	161
3.4 BImSchG _____	162
3.5 EU –Recht _____	162
3.6 §§ 4, 5 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) _____	163
3.6.1 UBA (ZEMA) _____	164
3.6.2 KAS _____	165
3.6.2.1 Erweiterung der bestehenden Zuständigkeiten über die Amtshilfe? _____	165
3.6.2.2 Vorbehalt des Gesetzes _____	167
3.6.2.3 Fehlende bundesrechtliche Kompetenz _____	167
3.7 Datenzugang über § 10 Abs.2 Nr.4 UIG _____	169
4 Informationsübermittlung durch die Betreiber _____	170
4.1 BImSchG _____	170
4.1.1 § 5 BImSchG _____	170
4.1.2 § 22 BImSchG _____	172
4.2 Verfassungsunmittelbare Schutzpflichten _____	172
4.2.1 Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG _____	172
4.2.2 Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG _____	173
4.2.2.1 Prüfungsmaßstab _____	173

4.2.2.2 Ableitung	174
5 Öffentliche und private Ablehnungsgründe nach UIG	178
5.1 Meldebogen	178
5.2 Qualifizierung der Informationsarten	179
5.2.1 Offenkundige Tatsachen	179
5.2.2 Anonymisierte Informationen	179
5.2.3 Anhörungspflichtige Umweltinformationen	179
5.2.4 Umweltinformationen über Emissionen	180
Teil III Gender Mainstreaming und Risiko	181
1 Einleitung	182
2 Definitionen	184
3 Ausgangsfragen	184
3.1 Um welche Risiken geht es?	184
3.2 Risikokommunikations-Anlässe	184
3.3 Fragen des Gender-Aspektes bei der Risikokommunikation	184
4 Betroffenheit aus der Aufgaben- und Handlungsperspektive	184
5 Verfahren und Methoden der Risikowahrnehmungsforschung	184
5.1 Das psychometrische Paradigma	184
5.2 Der kulturtheoretische Ansatz	184
5.3 Der experimentelle Ansatz	184
5.4 Der qualitative Ansatz	184
6 Risikowahrnehmung und Geschlecht	184
6.1 Qualitative Studien	184
6.2 Psychometrische Studien	184
6.3 Eigene Untersuchungen zu §11 StörfallV	184

6.4 Umfrage-Ergebnisse _____	184
7 Risikoneigung und Geschlechterdifferenz _____	184
8 Unterschiede zwischen Experten und Expertinnen _____	184
9 Theorien zur Erklärung von Geschlechterdifferenzen _____	184
10 Schlussfolgerungen _____	184
Anhang: Tabellen _____	184
Literaturverzeichnisse _____	184
Literaturverzeichnis zu Teil I _____	184
Literaturverzeichnis zu Teil II _____	184
Literaturverzeichnis zu Teil III _____	184

Verzeichnis der Abkürzungen

BlmSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BlmSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BlmSchGÄndG	Bundes-Immissionsschutzgesetz-Änderungsgesetz
BReg	Bundesregierung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgericht Entscheidungssammlung
ChemG	Chemikaliengesetz
d. V.	der Verfasser
GenTG	Gesetz zur Regelung der Gentechnik (Gentechnikgesetz)
i. d. F.	in der Fassung
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
KAS	Kommission für Anlagensicherheit
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
SFK	Störfallkommission
UIG	Umweltinformationsgesetz
UrhG	Urheberrechtgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZEMA	Zentrale Melde- und Auswertestelle für Störfälle und Störungen
12. BlmSchV	12. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Störfall-Verordnung

Verzeichnis der Abbildungen

- Abb. 1: Risikokommunikation im Anwendungsbereich der 12. BImSchV
- Abb. 2: Melderaster zur Kategorisierung und Abgrenzung der Ereignisfälle
- Abb. 3: Konzept für die Auswertung sicherheitsbedeutsamer Ereignisse
- Abb. 4: genehmigungs-, nichtgenehmigungspflichtige Anlagen
- Abb. 5: Hauptpflegepersonen von Pflegebedürftigen in Privathaushalten - Hauptpflegepersonen von Leistungsbezieherinnen und -beziehern der Sozialen und der Privaten Pflegeversicherung in Deutschland 2002 (in %), nach Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland, 2005

Verzeichnis der Tabellen

- Tab. 1: Schaubild Gefüge der Gefahrenabwehr
- Tab. 2: Ergebnis für Anhang VI Teil 2 12. BImSchV
- Tab. 3: Ereignisse zur Auswertung im Arbeitskreis Daten der SFK
- Tab. 4: Geschlechter-Differenzen und Risikokommunikation
- Tab. 5: Ergebnisse zu Geschlechter-Differenzen aus der BM-Befragung
- Tab. 6: Einstellung zu Technik

Auftrag und Zielsetzung

Das Umweltbundesamt hat iku mit dem Vorhaben (Förderkennzeichen 205 48 329) „Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung“ beauftragt. Das Umweltbundesamt verfolgt die Absicht, einen konsistenten Vollzug des Umweltinformationsgesetzes (UIG) i.V.m. der Störfall-Verordnung (12. BImSchV) durch die Bundesbehörden zu ermöglichen und die Risikokommunikation von Betreibern und Behörden i.V.m. der 12. BImSchV zu verbessern. Aufgrund der Novellierung des UIG zum 14. Februar 2005 treten i.V.m. der 12. BImSchV neue Fragen auf.

Das Forschungsprojekt verfolgt damit folgende Ziele:

- Im Rahmen eines Rechtsgutachtens die offenen Fragen, die sich mit der Novellierung des UIG i.V.m. der 12. BImSchV ergeben, zu klären und damit Rechtssicherheit zu erlangen. Zum Zeitpunkt der Erteilung des Auftrages hatte nur der Bund ein UIG erlassen, weswegen sich das Gutachten auf dieses Gesetz und auf Bundesbehörden bezieht. Die Ergebnisse sind auf Länderbehörden übertragbar, soweit die später erlassenen UIG der Länder auf das UIG des Bundes verweisen oder gleich lautende Vorschriften enthalten.
- Möglichkeiten zur Verbesserung der Kommunikation von Erkenntnissen, die zur Verhinderung von Störfällen beitragen können, insbesondere aus der Erfassung und Auswertung von Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen zu identifizieren.
- Gender-Aspekte bei der Risikokommunikation zu identifizieren und in der praktischen Anwendung zu beachten.
- Den beteiligten Bundesbehörden, aber auch den Betreibern ein fortschrittliches Handwerkszeug als Bestandteil ihres Managementsystems zur Verfügung zu stellen.

Das Forschungsvorhaben besteht aus insgesamt 5 Teilpaketen. In den vorliegenden Endbericht waren die Teile 1, 2 und 3 einzuarbeiten. Die Ergebnisse sollen in einem abschließenden Fachgespräch vorgestellt werden.

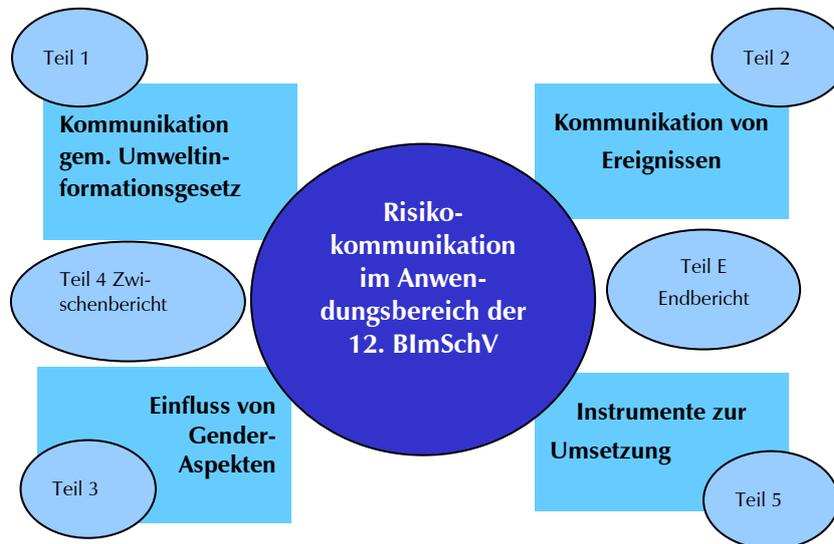


Abb. 1: Risikokommunikation im Anwendungsbereich der 12. BImSchV

Teil II Möglichkeiten zur Verbesserung der Erfassung und Auswertung von Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen

Michael Bouteiller (iku GmbH)

1 Zusammenfassung

1. Eine Verbesserung der Erfassung und Auswertung von Störfällen und störfallähnlichen Ereignissen bei Anlagen, die nicht der StörfallV unterliegen, ist nach der geltenden Rechtslage nur auf freiwilliger Basis (Betreiber, Immissionsschutzbehörden der Länder) möglich.
2. Meldepflichten über sicherheitsbedeutsame Ereignisse solcher Anlagen bestehen u.a. gegenüber den Immissionsschutzbehörden der Bundesländer. Nationale Rechtsvorschriften, die zur Weiterleitung an Dienststellen des Bundes verpflichten, bestehen nicht.
3. Aus Vorschriften des europäischen Rechts lassen sich Verpflichtungen zur Weiterleitung nicht herleiten, da Deutschland die betreffenden Richtlinien u.a. mit der Neufassung der StörfallV vollständig umgesetzt hat.
4. Die UIG der Länder gewähren den Dienststellen des Bundes keinen Zugriff auf die hier fraglichen Umweltinformationen der Immissionsschutzbehörden der Länder. Sie regeln die Informationsansprüche Privater.
5. Die Regeln der Amtshilfe sind auf die hier fragliche Informationsverschaffung der Dienststellen des Bundes nicht anwendbar, da die damit verbundene Ausweitung der sachlichen Zuständigkeit einer speziellen rechtlichen Grundlage bedarf.
6. Eine über die bestehenden Verpflichtungen zur Information hinausgehende Meldepflicht für Betreiber solcher Anlagen für jedwedes sicherheitsbedeutsame Ereignis, aus dem sicherheitstechnische Erkenntnisse abgeleitet werden können, oder für (nur dem Betreiber bekannte) sicherheitsbedeutsame Erkenntnisse, die insbesondere für Betreiber vergleichbarer Anlagen unter Gesichtspunkten der Störfallprävention relevant sein könnten, besteht nicht.
7. Derartige Verpflichtungen lassen sich auch nicht in analoger Anwendung der Meldepflichten der StörfallV aus den immissionsschutzrechtlichen Grundpflichten der §§ 5, 22 BImSchG herleiten. Diese Vorschriften sind Maßstabsnormen. Die Durchsetzung von Handlungspflichten, die aus den Betreiberpflichten abgeleitet sind, bedarf zunächst spezieller Konkretisierung, sei es durch Verwaltungsakt, Gesetz oder Verordnung.
8. Aus den verfassungsrechtlichen Schutzpflichten der Art. 1 Abs. 1 Satz 2 und 2 Abs. 2 Satz 1 GG (Leben, körperliche Unversehrtheit, Umwelt) lassen sich keine weitergehenden materiellen- und Verfahrensrechte (Meldepflichten) herleiten. Die Immissionsschutzgesetzgebung im Bereich der Anlagensicherheit lässt keine Regelungslücke erkennen, die Bürger und Bürgerinnen gegenüber den Gefahren evident schutzlos stellen.

9. Die aus den Datenblättern der Störfallkommission (SFK) (heute Kommission für Anlagensicherheit) ersichtlichen Umweltinformationen können dann, wenn und soweit sie nicht ofenkundige Tatsachen enthalten oder – wie das in dem Konzept der SFK vorgesehen ist – anonymisiert sind, auch private Belange berühren. In diesen Fällen ist eine Anhörung der Betroffenen (§ 28 VwVfG) und ggf. eine Interessenabwägung durchzuführen.

2 Zielsetzung

Das Konzept des Unterausschusses Ereignisauswertung (UA-ER) der Störfallkommission³³⁶ (SFK) 1997/1998 zur Erfassung und Auswertung sicherheitsbedeutsamer Ereignisse soll „die organisatorischen Strukturen der Bundesländer, die nach der Richtlinie des Länderausschusses Immissionsschutz zur Erfassung, Aufklärung und Auswertung von Störfällen und Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebes im Sinne der Störfall Verordnung vorgesehen sind, unterstützen und ergänzen“³³⁷. Dieses Konzept ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

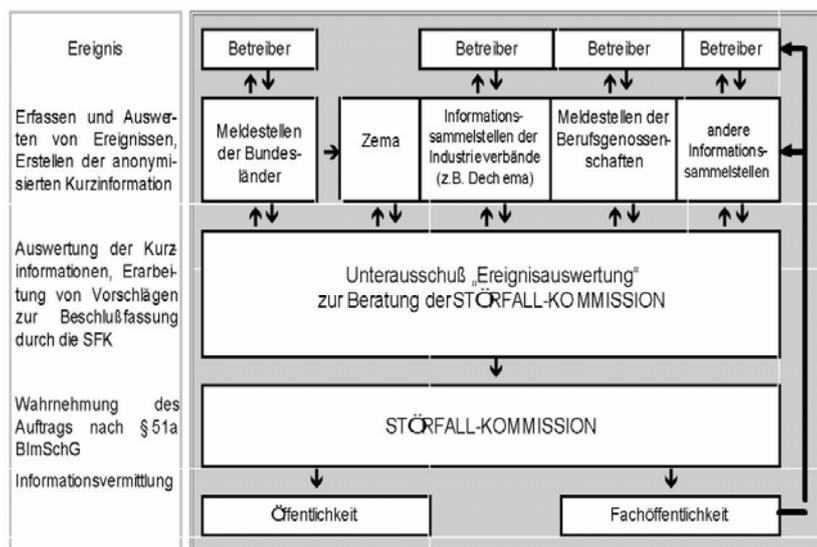


Bild 1: Konzept für die Auswertung sicherheitsbedeutsamer Ereignisse

Abb. 3: Konzept für die Auswertung sicherheitsbedeutsamer Ereignisse

Sicherheitsbedeutsame Ereignisse, für die Meldepflichten auf der Grundlage rechtlicher Verpflichtungen außerhalb der Störfallverordnung bestehen, sollen von den zuständigen Behörden und der Berufsgenossenschaft auf freiwilliger Basis an den UA-ER der SFK (zukünftig ein entsprechendes Gremium der Kommission für Anlagensicherheit, KAS) weiter geleitet werden. In dieser Fallgruppe stellt sich die im Folgenden zu bearbeitende Frage, ob

336 www.umweltbundesamt.de/zema/konzept_der_sfk.html; mit dem 1.11.2005 hat die Kommission für Anlagensicherheit (KAS) nach § 51 a BImSchG i.d.F. des Gesetzes v. 25.6.2005 BGBl. I S.1865 ihre Arbeit aufgenommen. Sie löst die SFK und den nach dem weggefallenen § 31 a BImSchG alter Fassung bestehenden Technischen Ausschuss für Anlagensicherheit ab und vereinigt beide Aufgaben.

337 Störfall-Kommission beim Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, SFK-GS – 16, Bericht: Konzept zur Erfassung und Auswertung sicherheitsbedeutsamer Ereignisse des Arbeitskreises Daten der SFK, sfk_gs_16.pdf

ein Unterausschuss der KAS nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) Zugang zu diesen Meldungen erlangen kann (Kap. 3).

In einer zweiten Fallgruppe liegen (nur) bei den Betreibern sicherheitsbedeutsame Erkenntnisse oder Informationen über Ereignisse vor, aus denen sicherheitstechnische Erkenntnisse abgeleitet werden können. Für diese Daten sieht das Konzept vor, dass die Betreiber entsprechender Anlagen freiwillig³³⁸ über sog. Meldestellen (Verbände u. ä.) Ereignisse, aus denen sicherheitstechnische Erkenntnisse abgeleitet werden können, an die KAS bzw. den UA-ER weiter leiten. Für diese Fallgruppe soll die Frage aufgearbeitet werden, ob sich rechtliche Verpflichtungen³³⁹ zur Meldung und Weiterleitung an den UA-ER ergeben (BImSchG, EU-Recht, GG u.a.) (Kap. 4).

Schließlich ist es von Interesse zu prüfen, inwieweit die in der Übermittlung der erwähnten Daten enthaltenen Informationen – sei es, dass ein Zugangsrecht oder eine Meldepflicht besteht – dem Schutz öffentlicher oder privater Belange unterliegen können (Kap. 5).

338 www.sfk-taa.de/extern_ua_er/sfk_gs_20.pdf

339 S.Fn.2: Fragestellung der Umweltverbände im Vorwort der Umweltverbände des Berichts der SFK- Daten, verabschiedet auf der 30.Sitzung der SFK am 16/17.Juni 1999: „Die Umweltverbände würdigen die Arbeit des Arbeitskreises DATEN der SFK, halten aber aufgrund der geringen Datentiefe (z. B. fehlende Angaben zu Stoffen, Betreiber, Ort, Datum) und Informationstiefe (z. B. zu Management und Organisation) die Anonymisierung für kritisch und fordern weitergehende Berichts-, Berichtsauswertungs- und Veröffentlichungspflichten und die verbesserte Nutzung und Verknüpfung vorhandener Daten und Informationen für die Zukunft.“

3 Weiterleitungsverpflichtung der Landesbehörden

3.1 Sachbereich

3.1.1 Wer ist im Einzelfall zuständig?

Bei Anlagen außerhalb der StörfallV, die dem zweiten Teil des BImSchG unterliegen, hat der Betreiber im Falle von sicherheitsrelevanten Ereignissen gegenüber den örtlich zuständigen Landesbehörden bestimmte Meldepflichten zu erfüllen. Die Meldepflicht umfasst in der Regel Ereignisse ab einem definierten Schadensumfang an der Anlage, für die Umwelt und die Gesundheit bzw. das Leben der Menschen. Sie legt ferner fest, welche Information über das Schadensereignis im Einzelnen mitzuteilen ist.

Eine derartige Meldepflicht enthält z.B. § 18 Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV)³⁴⁰, der mit Wirkung vom 1.1.2003 § 34 der Druckbehälterverordnung (DruckBhV) abgelöst hat³⁴¹. Der Anschaulichkeit wegen seien die wesentlichen Inhalte hier wiedergegeben. Nach § 18 BetrSichV hat der Betreiber der zuständigen Behörde unverzüglich 1. jeden Unfall, bei dem ein Mensch getötet oder verletzt worden ist, und 2. jeden Schadensfall, bei dem Bauteile oder sicherheitstechnische Einrichtungen versagt haben oder beschädigt worden sind, anzuzeigen. Die zuständige Behörde kann vom Betreiber verlangen, dass dieser das anzuzeigende Ereignis auf seine Kosten durch eine möglichst im gegenseitigen Einvernehmen bestimmte zugelassene Überwachungsstelle sicherheitstechnisch beurteilen lässt und ihr die Beurteilung schriftlich vorlegt. Die sicherheitstechnische Beurteilung hat sich insbesondere auf die Feststellung zu erstrecken, 1. worauf das Ereignis zurückzuführen ist, 2. ob sich die überwachungsbedürftige Anlage nicht in ordnungsgemäßem Zustand befand und ob nach Behebung des Mangels eine Gefährdung nicht mehr besteht und 3. ob neue Erkenntnisse gewonnen worden sind, die andere oder zusätzliche Schutzvorkehrungen erfordern.

Wer Aufsichtsbehörde nach § 18 Abs. 2 BetrSichV ist, regeln die Bundesländer in eigener Zuständigkeit und unterschiedlich: In Baden-Württemberg z.B. sind es je nach Art des Be-

340 Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Bereitstellung von Arbeitsmitteln und deren Benutzung bei der Arbeit, über Sicherheit beim Betrieb überwachungsbedürftiger Anlagen und über die Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes (BetrSichV) vom 27. September 2002 (BGBl. I S. 3777) zuletzt geändert durch Art. 3, Nr. 42 des Gesetzes vom 07. Juli 2005 (BGBl. I, S.1970)

341 einen guten Überblick gibt folgende Webseite des Landesinstituts für Arbeitsschutz und Produktsicherheit (AP) des Bayerischen Landesamtes für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) : http://www.lfas.bayern.de/technischer_as/allgemeiner_as/betriebssichv/betriebssichv_deckb.htm

triebsbereiches, in dem sich die Anlage befindet, der örtlich zuständige Regierungspräsident (RP), die Untere Verwaltungsbehörde (UVB) oder der RP Freiburg³⁴². Bei den anderen in dem SFK-Bericht aufgeführten Meldepflichten liegt die Sach- und Rechtslage sowohl hinsichtlich der Meldepflichten als auch der je nach Landesrecht unterschiedlichen Zuständigkeiten ähnlich. Die Zuständigkeiten unterscheiden sich nicht nur von Land zu Land³⁴³. Auch innerhalb eines Landes werden unterschiedliche Zuständigkeiten je nach der Vollzugsaufgabe und dem Anlagentypus begründet³⁴⁴.

3.1.2 Welches Präventionsprofil wird verfolgt?

Nimmt man die in dem genannten Bericht der SFK aufgelisteten 19 Bundesgesetze und Verordnungen und die 16 Gesetze bzw. Verordnungen der Bundesländer, in denen hier relevante Meldepflichten³⁴⁵ normiert sind (Stand 1998), so verfügen zahlreiche Dienststellen der Bundesländer und die Berufsgenossenschaften (SGB VII) über Informationen über sicherheitsbedeutsame Ereignisse, die für die Störfallprävention und auch die KAS zur Erfüllung ihrer Aufgabe von Interesse sein können. Diese auf die Bundesländer verteilten Informationen werden bisher offensichtlich nicht oder nur auf freiwilliger Basis zur Auswertung in der KAS zusammengeführt.

Erschwerend kommt Folgendes hinzu: Die in den Fachgesetzen verankerten Meldepflichten sind meist auswirkungsbezogen und nach sehr unterschiedlichen Kriterien formuliert. Auch dieser Umstand erschwert eine übergreifende Bewertung. Darüber hinaus verhindern die verstreuten Behörden- und Ressortzuständigkeiten auf Umwelt, Arbeit, Wirtschaft, Verkehr und Innenbereich mit ihren in der Natur der Sache liegenden unterschiedlichsten (auch Klientel-) Interessen ein klares Präventionsprofil. Das unklare Präventionsprofil der Zuständigen führt dazu, dass oftmals kein Zusammenhang (mehr) zwischen den Auswirkungen eines Unfalles auf Mensch, Umwelt und Anlage und dem Erkenntnisgewinn für die Anlagensicherheit hergeleitet wird oder werden kann. Bei dieser Sachlage erscheint es höchst unwahrscheinlich, dass eine für Wirtschaft und Gesellschaft erfolgreiche Präventionsarbeit allein über die von der SFK vorgeschlagene freiwillige Kommunikationsordnung zwischen den

342 Ziffer 3.1.8 in Verbindung mit Ziffer 3.1.1. Verordnung des Ministeriums für Umwelt und Verkehr über Zuständigkeiten nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (Geräte- und Produktsicherheits-Zuständigkeitsverordnung - GPSZuVO) vom 03. Januar 2005 (GBl. S. 86) in Verbindung mit § 2 Abs.1 Verordnung des Ministeriums für Umwelt und Verkehr über Zuständigkeiten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und nach dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 96/82/EG (Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung - BImSchZuVO) vom 3. März 2003 (GBl. S. 180) zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 16. Dezember 2005 (GBl. Nr. 1 S.10)

343 Lechelt, GK-BImSchG, § 52 Rn. 20-39

344 S. dazu Kloepfer, Umweltrecht, S. 1342

345 aaO. S.22-25

unterschiedlichen Organisationen und Technologiebereichen sicher gestellt werden kann. Denn ohne gesetzliche Verankerung bleibt die Zusammenarbeit der befassten Gremien unverbindlich. Eine systematische, umfassende und vollständige zentrale Auswertung ist über ein freiwilliges Verfahren der vorgeschlagenen Art im Ergebnis deshalb nicht sicherzustellen³⁴⁶.

3.2 Weiterleitungspflichten nach den Fachgesetzen des Bundes- bzw. der Länder

In den Bundes- oder Landesgesetzen, die Meldepflichten für sicherheitsbedeutsame Ereignisse bei Anlagen vorsehen, die dem zweiten Teil des BImSchG unterliegen, sind – mit Ausnahme der StörfallV – soweit ersichtlich keine Vorschriften enthalten, die zu einer Weiterleitung dieser Meldungen von den zuständigen Landesbehörden an das BMU bzw. UBA (ZEMA) oder die KAS verpflichten.

3.3 UIG

Das UIG gilt nur für den Bund. Unter 3.3 gehen wir indes davon aus, dass die z.T. noch im Entwurf befindlichen UIG der Bundesländer dem UIG entsprechen. Nach § 3 Abs.1 UIG hat (nur) eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts³⁴⁷ Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die diese informationspflichtige Stelle verfügt. Eine Verschaffungsverpflichtung der Behörden der Bundesländer gegenüber einer informationspflichtigen Dienststelle des Bundes (z.B. BMU) im Hinblick auf die dort nicht vorhandenen Umweltinformationen über sicherheitsbedeutsame Ereignisse besteht danach nicht.³⁴⁸ Ein an eine informationspflichtige Stelle des Bundes gerichteter Antrag einer natürlichen oder juristischen Person (des Privatrechts) wäre im übrigen nach § 4 Abs. 3 UIG an die über die Umweltinformation verfügende Landesbehörde weiter zu leiten. Eine Dienststelle des Bundes – wie hier³⁴⁹ – kann demnach aus dem UIG eines Bundeslandes keine Verpflichtung der

346 Zu den Möglichkeiten einer verstärkten (gesetzlichen) Heranziehung der Betriebs- und Störfallbeauftragten zur Informationsweitergabe kritisch: Neuser, Uwe, Störfallprävention, Baden-Baden 2002, S. 201 f.; ein gutes Beispiel für Präventions-Kommunikation ist das Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte (Geräte- und Produktsicherheitsgesetz - GPSG) v. 6. Januar 2004 (BGBl. I S. 4)

347 Anspruch auf Information haben nur juristische oder natürliche Personen des Privatrechts, vgl. BVerwG Beschluss v. 31.10.1995, 1 B 126/ 95, NVwZ 1996, 400

348 Schrader, Teil 1 unter 4.1.1.1.4

349 Die ZEMA ist ebenfalls eine derartige informationspflichtige Stelle der öffentlichen Verwaltung i.S.d § 2 Abs.1 Satz 1 UIG; s. auch Schrader, Teil 1 unter 2.2.1.1, gleiches gilt für die KAS als teilrechtsfähigem Verband des öffentlichen Rechts

Dienststelle dieses Bundeslandes herleiten, dort vorhandene sicherheitsbedeutsame Umweltinformationen weiterzuleiten.

3.4 BImSchG

Eine Verpflichtung zur Weitergabe von Umweltinformationen über sicherheitsbedeutsame Ereignisse an Bundesbehörden ergibt sich im Ergebnis auch nicht aus den speziellen informationellen Regelungen des BImSchG. Darin wird zwar genau vorgeschrieben, wer in welchen Fällen wie mitteilungspflichtig³⁵⁰ ist, bzw. welche Rechtsfolge eintritt, wenn vorgeschriebenen Mitteilungspflichten nicht nachgekommen wird³⁵¹. Ausdrückliche Regelungen über die Weiterleitung im hier fraglichen Sinne eines Meldesystems für sicherheitsbedeutsame Ereignisse finden sich indes lediglich in der auf der Grundlage des § 7 BImSchG erlassenen StörfallV³⁵².

3.5 EU –Recht

Eine Verpflichtung zur Weiterleitung ergibt sich im Ergebnis auch nicht aus den unmittelbar anwendbaren Vorschriften der EU, hier der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9.12.1996 zur Beherrschung von Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (Seveso-II-Richtlinie) in der Fassung der (Änderungsrichtlinie) RL 2003/105/EG v. 16. Dezember 2003³⁵³. Denn diese Richtlinie ist in Bezug auf die hier fraglichen Kommunikationspflichten (Art. 14 und 15) ausreichend in entsprechende Rechtsvorschriften der Bundesrepublik umgesetzt worden³⁵⁴, und zwar durch die StörfallV in der Fassung vom 8. Juni 2005³⁵⁵ unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die RL 2003/105/EG. Für eine darüber hinausgehende Anwendung bleibt kein Raum.

Art. 15 Abs.1 RL 96/82/EG sieht die Unterrichtung der Kommission durch die Mitgliedsstaaten zur Verhütung schwerer Unfälle und zur Begrenzung der Unfallfolgen über die in ihrem Hoheitsgebiet eingetretenen schweren Unfälle, die den Kriterien des Anhangs VI entspre-

350 § 47 e Abs.2 (Zuständigkeit der Behörden); § 52 a (Mitteilungspflicht zur Betriebsorganisation); § 54 Abs. 1 Nr. 3 (Immissionsschutzbeauftragter); § 58 b Abs. 1 Nr.3 (Störfallbeauftragter); § 58 e Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 4 (Erleichterungen für auditierte Unternehmensstandorte)

351 Z.B. in § 20 Abs. 1a BImSchG, § 25 Abs. 1 BImSchG

352 In der Fassung v. 8. Juni 2005, BGBl. I S. 1598

353 Abl. L 345/97

354 Dazu: Erwägungen de BReg. BR-Drucks. 511/99, S.87ff.=BR-Drucks.75/00, S. 61 ff., abgedruckt in, Ule, BImSchG, Rechtsvorschriften Bund + EG, Band 1, Neuwied 1991, A 12.0, S. 3

355 BGBl. I S. 1598

chen, vor. Eine Beschränkung auf bestimmte Anlagen oder Betriebsbereiche ist darin nicht vorgesehen. Dieser Unterrichtungsverpflichtung kommen die zuständigen Behörden der Bundesrepublik indes über die in § 19 StörfallV vorgesehene Weiterleitung der einschlägigen Informationen der Betreiber und eigener Bewertungen an das UBA (ZEMA) ausreichend nach³⁵⁶. Das Meldesystem der RL 96/82/EG ist bereits mit der Artikelverordnung der Bundesregierung vom 2. Mai 2000 zur Umsetzung EG- rechtlicher Vorschriften betreffend der Beherrschung von Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen vom 26. April 2000 (Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie), und zwar mit der StörfallV in der Fassung v. 26. April 2000 realisiert worden³⁵⁷. Die Unterrichtungsverpflichtung konkretisierte sich dort in den §§ 19 Abs. 4 und Abs. 5 StörfallV³⁵⁸. Eine darüber hinaus gehende Verpflichtung zur Weiterleitung von sicherheitsrelevanten Ereignissen außerhalb der StörfallV an Dienststellen des Bundes lässt sich über die RL 96/82/EG nicht (mehr) begründen.³⁵⁹

3.6 §§ 4, 5 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)

Nach § 4 VwVfG³⁶⁰ leisten sich alle Behörden des Bundes und der Länder gegenseitig Amtshilfe. Allerdings ist ein derartiges Amtshilfeersuchen nur dann zulässig, wenn die ersuchende Bundesbehörde (UBA bzw. BMU) nach §§ 4, 5 Abs.1 VwVfG innerhalb ihres ihr übertragenen Rechts- und Kompetenzrahmens tätig wird. Die Amtshilfe verschafft den ersuchenden Behörden nämlich keine Erweiterung oder Veränderung ihrer örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten und Befugnisse³⁶¹.

356 „Richtlinie zur Erfassung, Aufklärung und Auswertung von Störfällen und Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs im Sinne der Störfall-Verordnung“, www.umweltministerium.de/files/broschueren/faltblaetter/application/pdf/vollzugshilfe_stoerfall_vo.pdf

357 BGBl I S. 603

358 Vgl. Begründung der Bundesregierung (BR-Drs. 75/00)

359 Der in Art. 20 der RL 96/82/EG vorgeschriebene allgemeine antragsgebundene Anspruch auf Umweltinformation ist nicht in der StörfallV, sondern mit dem in Kraft treten des UIG des Bundes und über die entsprechenden Gesetze der Bundesländer ausreichend konkretisiert worden (vgl. Schrader, Teil 1 unter 2.4.1.2.1)

360 Vom 25.5.1976 (BGBl. I S. 2002), auf Bundesbehörden ist das VwVfG des Bundes auch gegenüber Landesbehörden anwendbar, wenn – wie hier – die ersuchende Behörde Bundesbehörde ist (Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 5. Auflage, München 1998, § 4 Rdn. 21; im übrigen sind Bundes- und Landesgesetze wortgleich).

361 Stelkens/Bonk/Sachs, aaO. § 4 Rdn. 7, § 5 Rdn.5: „...denn ohne solche normativen Festschreibungen könnte die gesetzliche Kompetenzordnung durch einvernehmliche oder einseitige, gesetzlich nicht vorgesehene Hilfeleistungen disponibel gemacht werden“. Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, 8 Auflage, Art. 35 Rdn. 3

3.6.1 UBA (ZEMA)

Die Zuständigkeit des UBA als Träger der Zentralen Melde- und Auswertungsstelle (ZEMA) ist indes in dem Gründungsbeschluss der LAI³⁶² v. 30.3.-1.4.1992 und der darauf bezogenen Richtlinie der LAI v. 30.3.-1.4.1992 auf die bundesweite Erfassung, Auswertung und Information über Störfälle und Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs, also auf die Meldepflichten des § 11 der StörfallV in der Fassung v. 20.9.1991³⁶³ beschränkt³⁶⁴.

Für die Einräumung einer darüber hinausgehenden generellen Zuständigkeit zur Auswertung und Sammlung von Meldungen über sicherheitsbedeutsame Ereignisse außerhalb der StörfallV bestand seinerzeit keine Veranlassung. Die an dem Beschluss beteiligten Bundesländer beabsichtigten erkenntlich (nur) eine wirksame Umsetzung der StörfallV³⁶⁵. Dazu regelten sie die Zuständigkeit ganz konkret u.a. wie folgt: „Die Aufgaben der Zentralen Melde- und Auswertungsstelle sind: 1. Erfassung der Meldungen nach § 11 Störfall-Verordnung: - Störfälle (§ 11 Abs. 1 Nr. 1), - Abweichungen vom bestimmungsgemäßen Betrieb (§ 11 Abs. 1 Nr. 2). Die Erfassung erstreckt sich auf die durch die Betreiber zu liefernde schriftliche Bestätigung nach § 11 Abs. 2 und 3 sowie auf die durch die zuständigen Behörden vorgenommene Ergänzung und Bewertung der Mitteilungen. Diese und weitere für die Auswertung bedeutsame Unterlagen, z.B. Gutachten, werden der Zentralen Melde- und Auswertungsstelle durch die Länder zur Verfügung gestellt“³⁶⁶.

Ein auf die bei den zuständigen Überwachungsbehörden der Bundesländer außerhalb deren Zuständigkeiten nach der StörfallV liegenden Informationen bezogenes generelles Auswertungsrecht liegt bei der ZEMA demnach nicht vor. Gleiches gilt für das UBA, dessen Kompetenzen insoweit aus der LAI – Richtlinie hergeleitet sind.

362 Das nicht verabschiedete Statut des LAI ist abgedruckt bei Bruns, Akteure der Umweltpolitik, Anhang XII, S. 471; zur Arbeitsweise S. 377: die koordinierende Funktion für die Aktivitäten des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Immissionsschutzes ist beratend. Es werden keine die Beteiligten bindende Beschlüsse gefasst.

363 BGBl. I S.1891

364 LAI Richtlinie zur Erfassung, Aufklärung und Auswertung von Störfällen und Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs im Sinne der Störfall-Verordnung vom 30.März – 1.April 1992, beschlossen in der 81. Sitzung des Länderausschusses für Immissionsschutz vom 30.3.-1.4.1992, in Ule/Laubinger, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Rechtsvorschriften Länder 3 Saarl-Thür + LAI, LAI, Darmstadt 1992, LAI 9

365 Vgl. Vorbemerkung, aaO. S. 1

366 aaO. Fn. 3

3.6.2 KAS

Anders liegt die Sach- und Rechtslage bei der nach § 51 a BImSchG beim BMU eingerichteten KAS. Die KAS soll gutachterlich in regelmäßigen Zeitabständen sowie aus besonderem Anlass Möglichkeiten zur Verbesserung der Anlagensicherheit aufzeigen (§ 51 a Abs. 2 BImSchG). Die Regelung des § 51 a BImSchG wurde im Rahmen des Dritten BImSchG-ÄndG 1990 in das Gesetz eingefügt³⁶⁷. Die SFK (heute KAS) ist aufgefordert, sich ganz allgemein, insbesondere mit Gutachten, zu generellen Möglichkeiten der Verbesserung der Anlagensicherheit zu äußern³⁶⁸. Darunter fallen auch sicherheitsbedeutsame Ereignisse von Anlagen, die nicht der StörfallV unterliegen. Wenn denn die beratende Tätigkeit der SFK³⁶⁹ (heute KAS) sich auch auf Anlagen des zweiten Teils des BImSchG bezieht, so fehlt der Kommission – soweit ersichtlich - der für die Ausübung ihrer Tätigkeit insoweit erforderliche informationsrechtliche Unterbau. Denn weder bei dem BMU noch bei dem UBA ist durch ein bundesweites rechtsförmliches Verfahren sichergestellt, dass sicherheitsbedeutsame Ereignisse jener Anlagen (außerhalb der StörfallV) dort auflaufen.

3.6.2.1 Erweiterung der bestehenden Zuständigkeiten über die Amtshilfe?

Zu prüfen ist daher, ob bei dieser Sach- und Rechtslage das Amtshilferecht weiter hilft, wenn das Recht zur originären³⁷⁰ Datenbeschaffung für die Einbeziehung dieser Anlagen oder darauf bezogener Ereignisse – wie dargestellt³⁷¹ - bei den Immissionschutzbehörden der Bundesländern liegt und eine ausdrückliche gesetzliche oder verordnungsrechtliche Verpflichtung zu Weiterleitung nicht besteht.

Dabei sind zwei Fallgruppen zu unterscheiden: Im einen Fall geht es um ein Ersuchen im Einzelfall aus besonderem Anlass, wenn etwa eine Presseveröffentlichung auf ein sicherheitsbedeutsames Ereignis in einem Bundesland hinweist und dadurch die Erstellung eines Gutachtens ausgelöst werden kann. Im anderen Fall ist der Gutachtauftrag nicht über konkrete Erkenntnisse definiert. Zu seiner Formulierung der Erforderlichkeit eines Gutachtens und zu seiner Bearbeitung bedarf es vielmehr der generellen Auswertung aller angefallenen sicherheitsbedeutsamen Ereignisse der hier fraglichen Art. Nur diese zweite zeitlich

367 Rebentisch, NVwZ 1991, 310 (313)

368 Vgl. Böhm, GK-BImSchG, § 51 a Rdn. 1 ff., 9f.; s. auch § 1 der Geschäftsordnung der SFK v. 1.10.1999 BAnz. 1993 S. 5194

369 Die SFK ist ein teilrechtsfähiger Verband des öffentlichen Rechts, Jarass, BImSchG, § 51a Rdn. 1; Böhm, aaO., Rdn. 13: sie ist nicht in das BMU eingeordnet. Zu Grundfragen des Behördenbegriffes, Gesetzesvorbehaltes usw. bei Beratungsinstitutionen der Ministerien und der BReg. vgl. Bruns, Akteure der Umweltpolitik, S. 292 ff.

370 Anders liegt es bei der Auswertung von Presseerzeugnissen, von Gutachten u.ä.

371 S.o.3.1.1

und örtlich nicht eingeschränkte Alternative wird dem Auftrag der KAS zur Beratung der Bundesregierung und der zuständigen Ministerien i.S.v. §51 a BImSchG gerecht.

Erforderlich zur sachgerechten Gutachtenerstellung an die Bundesregierung bzw. das zuständige Bundesministerium ist demnach nicht ein auf ein konkretes Ereignis bezogenes Ersuchen, sondern das generelle Ersuchen an alle für die Sicherheit von Anlagen gemäß dem zweiten Teil des BImSchG tätig werdenden Behörden der Bundesländer, solche Ereignisse und Erkenntnisse an das BMU bzw. UBA weiter zu leiten. Das Ersuchen bezieht sich demnach auf eine unbestimmte Vielzahl von gegenwärtigen und künftigen „im äußeren Geschehensablauf und in der verwaltungsrechtlichen Relevanz gleichartige Sachverhalte“³⁷².

Ob ein derartiges generelles Ersuchen allerdings nach dem Amtshilferecht zulässig ist, ist in der Literatur umstritten³⁷³. Die Streitfrage muss im vorliegenden Fall jedoch nicht entschieden werden. Denn unstreitig ist, dass keine Dienststelle über die Amtshilfe ihre Zuständigkeiten erweitern kann³⁷⁴. Das wäre jedoch hier der Fall.

„Durch Amtshilfeersuchen aufgrund eigener sachlicher Unzuständigkeit können... nur solche Amtshandlungen anderer Behörden bewirkt und für die eigene Aufgabenerfüllung genutzt werden, die an sich zur Erreichung des je konkreten Verfahrenserfolges nach dem für die ersuchende Behörde geltenden Recht generell vorausgesetzt und zugelassen sind, im Einzelfall jedoch von der das Verfahren betreibenden Behörde mangels spezieller Befugnis ...nicht selbst vorgenommen werden dürfen“³⁷⁵. Im vorliegenden Fall liegt das Recht zur Informationsverschaffung – wie dargestellt- bei den für die Anlagensicherheit zuständigen Landesbehörden. Diese Landesbehörden haben darüber hinaus die Aufgabe, Lösungsvorschläge für die sicherheitstechnischen Probleme zu erarbeiten oder mit Hilfe von Sachverständigen erarbeiten zu lassen³⁷⁶.

Wenn indes –wie hier- die Informationsbeschaffung und die Informationsverarbeitung durch rechtliche Regelungen speziell den ersuchten (Landes-) Behörden zugewiesen ist, scheidet eine die Amtshilfe begründende sachliche Unzuständigkeit der ersuchenden Behörde aus³⁷⁷. Dieses Ergebnis wird durch die folgenden verfassungsrechtlichen Erwägungen gestützt.

372 Meyer-Teschendorf, JuS 1982, S. 187 (190)

373 von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage, München 1995, Band 2, Art. 35 Rdn.6 m.w.N.; Schmidt-Bleibtreu/Klein, aaO., Art. 35 Rdn.3; Jarass/Pieroth, aaO., Art.35 Rdn.4; a.A. von Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Art. 35 Rdn. 18

374 Von Mangoldt/Klein/Starck, aaO. Rdn.22 m.w.N.

375 Meyer-Teschendorf, JuS 1982 S. 190

376 S.o. unter 1.1

377 Meyer-Teschendorf, aaO. S. 190

3.6.2.2 Vorbehalt des Gesetzes

Die über die Meldepflichten der Betreiber von Anlagen des zweiten Teils des BImSchG eingeholten Informationen enthalten in der Regel Angaben, die u.a. Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse (Art. 12, 14 GG) darstellen können. Die Meldeverpflichtungen selbst sind deshalb entsprechend dem Vorbehalt des Gesetzes³⁷⁸ in den betreffenden Fachgesetzen durch den Gesetz- oder Verordnungsgeber (dann auf gesetzlicher Grundlage) festgelegt. Demgegenüber stützte sich die Übermittlung der Daten an die KAS hier auf die bundes- bzw. landesrechtlich einschlägigen Vorschriften der Amtshilfe in den jeweiligen VwVfG. Diese Regelungen (§§ 4, 5 VwVfG des Bundes bzw. der Bundesländer) sind jedoch nicht bereichsspezifisch und genügen als Querschnittsgesetze³⁷⁹ zwar der Begründung der Überwindung der örtlichen Zuständigkeit, begründen jedoch nicht die fehlende sachliche Zuständigkeit der KAS zur Datenerhebung.

In die gleiche Richtung zielt das Volkszählungsurteil des BVerfG³⁸⁰. Das Gericht fordert vom Gesetzgeber in den Rechtsgrundlagen für die Informationserhebung „organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken“³⁸¹. Dazu gehört auch „ein - amtshilfefester – Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe- und Verwertungsverbote“³⁸². Fehlen diese – wie hier-, ist bereits die Erhebung rechtswidrig und kann angegriffen werden. Ohne fehlende spezielle rechtliche Grundlage ist die Weiterleitung der Meldungen der Betreiber demnach unzulässig.

3.6.2.3 Fehlende bundesrechtliche Kompetenz

Das Grundgesetz geht in den Art. 30, 83 ff. GG für die Ausführung der Bundesgesetze vom Regelfall der landeseigenen Verwaltung aus. Bundesauftrags- und bundeseigene Verwaltung sind demgegenüber die Ausnahme. Diese vertikale Gewaltenteilung, die im Bundesstaatsprinzip verankert ist (Art. 20 Abs. 1 GG) ist so ausgestaltet, dass dem Bund die Gesetzgebung in den wichtigsten Regelungsmaterien zusteht (Art. 73 ff. GG), die Staatsgewalt der Länder in dem Vollzug der Gesetze ihren eigenständigen Schwerpunkt hat (Art. 83 ff. GG).

378 Vgl. hierzu Schlink, Die Amtshilfe, S. 149

379 Vgl. hierzu Jarass/Pieroth, aaO. Art. 35 Rdn.2; Lehner, Der Vorbehalt des Gesetzes für die Übermittlung von Informationen im Wege der Amtshilfe, S.148, 149

380 BVerfGE 65, 1 ff.

381 BVerfGE, aaO. S. 1 Leitsatz 2

382 BVerfGE aaO. 1 (46)

Diese Kompetenzzuordnung verteilt die Macht zwischen Bund und Ländern und gewährleistet eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung³⁸³.

Das BImSchG sagt über die für seinen Vollzug zuständigen Behörden wenig aus³⁸⁴. Von der Möglichkeit, gemäß Art. 84 Abs.1 GG für den Vollzug des BImSchG bestimmte Landesbehörden zu benennen, ist kein Gebrauch gemacht worden. Die Behördenzuständigkeiten ergeben sich demnach aus Landesrecht, im Regelfall aus Rechtsverordnungen³⁸⁵. Die Länder sind – mangels anderer verfassungsrechtlicher Zuweisung – für den Verwaltungsvollzug zuständig. Sie können daher die Einrichtung der Behörden und dasungsverfahren durch Rechtsvorschriften bestimmen³⁸⁶.

In Anbetracht dieser aus dem Prinzip der Bundesstaatlichkeit folgenden strengen kompetenzrechtlichen Unterscheidung von Bundes- und Landeszuständigkeiten auch im Bereich des BImSchG³⁸⁷ wird über das Recht der Amtshilfe keine Zuständigkeit geschaffen werden können, die gesetzlich oder in anderer Weise bei der ersuchenden Behörde (BMU, UBA)³⁸⁸ nicht besteht. Weder in den entsprechenden Bundes- noch in den betreffenden Landesgesetzen oder den auf gesetzlicher Grundlage erlassenen Verordnungen bzw. Verwaltungsvorschriften ist eine dahingehende Weiterleitungsverpflichtung oder die einer solchen Verpflichtung zugrunde zu legende Zuständigkeit der Bundesbehörden zur Entgegennahme und Auswertung von Mitteilungen der Betreiber von Anlagen außerhalb der StörfallV- wie dargestellt - vorgesehen.

Eine derartige Weiterleitung als Rechtspflicht kann auch nicht durch eine informelle Vereinbarung der an einem gegenseitigen Informationsaustausch interessierten Dienststellen der Bundesländer und des Bundes zugunsten der KAS - etwa im Rahmen der LAI - hergestellt werden. Gleiches gilt für einen etwaigen Beschluss der KAS, in Zukunft die betreffenden bei den Landesbehörden auflaufenden Meldungen von Betreibern an die KAS zur Auswertung weiterzuleiten. Eine derartige Selbstermächtigung wäre unzulässig. Deshalb hat auch die Formulierung im Konzept der SFK 1997/1998: „Die entsprechenden Informationen sollen für die weitere Bearbeitung der SFK zur Verfügung gestellt werden“³⁸⁹, den Charakter eines (bloßen) berechtigten Wunsches der SFK, in Zukunft auf das von ihr beschriebene – oben

383 BVerfG, NVwZ 2003, 1497, 1498

384 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, S. 1341 Rdn. 355

385 Vgl. die Hinweise auf Länderzuständigkeiten im Einzelnen bei Kloepfer, aaO., Fn. 729

386 Vgl. auch Jarass, BImSchG, Einl. Rdn. 53

387 Das BImSchG wird gem. Art.83 GG von Landesbehörden als eigene Angelegenheit ausgeführt (BVerwGE 109, 272/281).

Die Länder besitzen deshalb die Befugnis, die Einrichtung der Behörden und das Verfahren durch Rechtsvorschriften zu regeln: Jarass, BImSchG, Einl. Rdn. 53

388 Ob die SFK im Sinne de VwVfG Behörde ist, kann hier dahinstehen. Vgl. zur Teilrechtsfähigkeit Fn. 369

389 3.1 aaO.

dargestellte³⁹⁰ - freiwillige Verfahren abstellen zu wollen. Denn die andernfalls bewirkte Kompetenzverschiebung zwischen Bund und Ländern³⁹¹ wäre auch mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig³⁹².

Nach alledem scheidet auch der Weg über ein generelles Ersuchen auf Amtshilfe zur Herabgabe der bei den zuständigen Landesbehörden befindlichen sicherheitsbedeutsamen Daten außerhalb der StörfallV aus.

3.7 Datenzugang über § 10 Abs.2 Nr.4 UIG

Überlegenswert ist, ob die Bundesbehörden deswegen Zugang zu den Daten der Landesbehörden erlangen können, weil die Landesbehörden diese Daten verbreiten müssen. Art. 7 Abs. 2 e) der RL 2003/4/EG nennt als zwingenden Bestandteil aktiv zu veröffentlichender Informationen Überwachungsdaten, vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 4 UIG Bund. Dem Sinn nach müssten gerade die Daten über außergewöhnliche Ereignisse verbreitet werden. Andererseits nennt die RL "Daten oder Zusammenfassungen von Daten". In jedem Fall hätte dieser Zugang zu den Informationen den ebenfalls mit dem Antragsverfahren nach § 4, 5 UIG verbundenen Nachteil, dass die Daten „bereinigt“ sind.

390 Oben unter 1

391 Kritisch zur Aufgabenerfüllung des technischen Ausschusses für Anlagensicherheit nach § 31 a BimSchG wegen Inkongruenz der Aufgabe und Zuständigkeit des BMU Rebentisch, NVwZ 1991, 312

392 BVerfGE 32, 145 (156); 63, 1 (39)

4 Informationsübermittlung durch die Betreiber

Im Folgenden behandeln wir die Fallgruppe von sicherheitsbedeutsamen Ereignissen und Erkenntnissen bei Anlagen, die dem zweiten Teil des BImSchG unterliegen, die – ohne in den Fachgesetzen geregelte Meldepflicht - freiwillig von den Betreibern herausgegeben werden. In allen Fällen solcher freiwilliger Informationsübermittlung von sicherheitsbedeutsamen Ereignissen und Erkenntnissen durch die Betreiber bleibt zu prüfen, ob sich eine Melde – oder Weiterleitungspflicht der Betreiber nicht gleichwohl aus höherrangigem Recht ableiten lässt.

4.1 BImSchG

4.1.1 § 5 BImSchG

Nach § 5 Abs.1 BImSchG sind genehmigungspflichtige Anlagen u.a. so zu errichten und zu betreiben, dass schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können (Nr. 1) und Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Emissionsminderung (Nr. 2). Die unter Abs. 1 Nr. 1 fallende sog. Abwehrlpflicht des Betreibers³⁹³ wird für genehmigungspflichtige Anlagen mit gesteigertem Gefährdungspotential durch materielle Sicherheitspflichten sowie die (formellen) Abwehrlpflichten zur Information und Meldung in der StörfallV konkretisiert. Die dort niedergelegten Rechtspflichten präzisieren die Anforderungen der Abwehrlpflicht des Betreibers hinsichtlich der Erkennung und Bewertung³⁹⁴ von Störfallgefahren und der zu ergreifenden Sicherheitsmaßnahmen.

Zu prüfen ist, ob sich aus dieser Grundpflicht des Betreibers genehmigungspflichtiger Anlagen eine § 19 StörfallV analoge Meldeverpflichtung herleiten lässt. Gedacht ist dabei insbesondere an die beiden Fälle des Anhang VI Teil 1 II und III der StörfallV. Für die Präventionsarbeit ist die Bestimmung des Anhang VI Teil 1 II von ganz entscheidender Bedeutung. Denn diese Regelung verpflichtet zur Offenbarung des Erkenntnisgewinnes in anlagentechnischer Hinsicht. Der Ereigniswert tritt in diesem Fall in den Hintergrund: Mitzuteilen ist danach „ eine Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs, die aus technischer Sicht im Hin-

393 Roßnagel, GK-BImSchG,, § 5 Rn. 233

394 Roßnagel, aaO. Rn. 235 m.w.N.

blick auf die Verhütung von Störfällen und die Begrenzung ihrer Folgen besonders bedeutsam ist...“.

Nach h. M. konkretisieren die Betreiberpflichten der StörfallV³⁹⁵ die Abwehrpflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG nicht abschließend. Danach besteht die Abwehrpflicht unabhängig von den Regelungen der 12.BImSchV, wenn– wie in den von uns zu behandelnden Fällen – die Anlage gerade nicht von der StörfallV erfasst wird³⁹⁶. Die Grundpflichten des § 5 Abs. 1 und 3 BImSchG begründen danach unmittelbare Pflichten für den Betreiber. Sie sind auch ohne weiteren konkretisierenden Akt der Immissionsschutzbehörden für den Betreiber verbindlich. Praktische Relevanz gewinnen diese Grundpflichten allerdings in erster Linie über ihre Funktion als Bezugsnorm im Genehmigungsverfahren nach § 6 Nr. 1 oder für Rechtsverordnungen in § 7 Abs. 1, für Verwaltungsvorschriften in § 48 und als materielle Grundlage für nachträgliche Anordnungen (§17) und nachfolgender Verfügungen in § 20 BImSchG³⁹⁷.

§ 5 BImSchG ist danach zwar Maßstabsnorm. Aus ihr (fort)entwickelte Grundpflichten gegenüber dem Zeitpunkt der Genehmigung der Anlage sind indes ohne nähere Konkretisierung förmlich nicht durchsetzbar³⁹⁸. Zur Begründung von vollziehbaren Rechtspflichten eines Betreibers bedarf es deshalb eines die Pflichten des Betreibers nach § 5 BImSchG konkretisierenden individuellen Rechtsaktes. Denkbar ist auch eine über die Schutzpflicht des § 5 BImSchG begründete Verordnung des Bundesgesetzgebers nach § 7 BImSchG, der z.B. die Meldepflichten der Betreiber im genannten Sinne verschärfen kann und auch diejenigen Anlagen, die nicht der StörfallV unterliegen, erfasst. Voraussetzung für eine derartige Verschärfung der Meldepflichten wäre allerdings, dass die immissionsschutzrechtlichen und verfassungsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen (Verhältnismäßigkeit).

Für eine analoge Anwendung des § 19 StörfallV – ohne konkretisierende Maßnahmen der Verordnungsgeber oder der zuständigen Immissionsschutzbehörden für die fraglichen Anlagen oder die betreffenden Erkenntnisse - verbleibt nach alledem kein Raum.

395 Die mit der Störfall-Verordnung von 1991 am 3. Mai 2000 formell außer Kraft getretenen bisherigen drei Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (1. StörfallVwV; 2. StörfallVwV; 3. StörfallVwV) sollten durch eine neue Verwaltungsvorschrift ersetzt werden (Entwurf im Bundeskabinett beschlossen am 10.12.2003). Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 13.2. 2004 nicht zugestimmt (BR-Drucksache: 936/03 -Beschluss-). Fundstellen für die alten VerwV: Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Störfall-Verordnung (1.StörfallVwV) v. 20.9.1993, GMBI. 1993,582 ,Zweite Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Störfall-Verordnung (2.StörfallVwV) vom 27.4.1982, GMBI. 1982, 205, Dritte Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Störfall-Verordnung (3.StörfallVwV) v. 23.Oktober 1995 (GMBI. S.782, abgedruckt in Ule, BImSchG, Rechtsvorschriften BImSch+ EG, Band 1, A 12.3

396 Roßnagel, aaO. Rdn. 237

397 Roßnagel. aaO. Rdn. 25

398 Jarass, aaO.,§5 Rdn.2; Roßnagel, aaO., Rdn. 28.

4.1.2 § 22 BImSchG

Eine analoge Anwendung des § 19 StörfallV kommt auch für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen des zweiten Teils des BImSchG in Frage. Denn die StörfallV –und damit die Meldepflichten - gilt für Betriebsbereiche, unabhängig davon, ob die dort befindlichen Anlagen zu genehmigen sind oder nicht.³⁹⁹

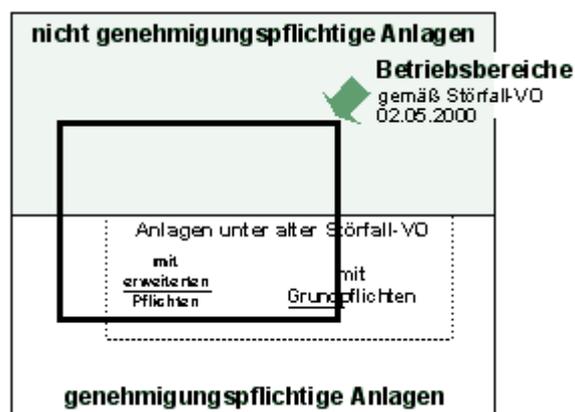


Abb. 4: genehmigungs-, nichtgenehmigungspflichtige Anlagen

In § 22 BImSchG sind die Grundpflichten des Betreibers nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen geregelt. § 22 enthält eine mit § 5 BImSchG vergleichbare strukturelle Regelung⁴⁰⁰. Die Grundpflichten sind entweder in einer Anordnung im Einzelfall (§ 24) oder durch Rechtsverordnung nach § 23 umzusetzen. In § 23 BImSchG öffnet der Bundesgesetzgeber den Verordnungsweg für generelle Anforderungen an nicht genehmigungsbedürftige Anlagen. Darunter fallen auch spezielle Meldevorschriften, wie die hier in Rede stehenden Meldepflichten der Betreiber bei sicherheitsbedeutsamen Ereignissen oder entsprechender Erkenntnisse, die der Betreiber aus dem Betrieb der Anlage in sonstiger Weise gewonnen hat.

Eine unmittelbare Verpflichtung zur Meldung (an die Immissionsschutzbehörde) und Weiterleitung (durch diese Behörde an den UA-ER o.ä.) analog § 19 StörfallV – ohne konkretisierende Maßnahmen – scheidet demnach auch über § 22 BImSchG aus.

4.2 Verfassungsunmittelbare Schutzpflichten

4.2.1 Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG

Grundrechtliche Schutzpflichten werden in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich genannt. Danach ist es Verpflichtung aller staatlichen Gewalt, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Diese Beschreibung staatlicher Verhaltenspflichten ist auf die anderen

401 Bild: aus <http://www.concada.de/newsarchiv/ja2000.shtml#pflichten>
400 Jarass, aaO., § 22 Rdn. 13

Grundrechte übertragbar⁴⁰¹. Der Unterschied zur klassischen Funktion der Grundrechte (als Abwehrrechte gegenüber staatlichem Verhalten) besteht darin, dass Schutzpflichten den Staat zu einem Eingreifen gegenüber gerade nicht vom Staat ausgehenden Grundrechtsbeeinträchtigungen verpflichten⁴⁰². Er wird hier zum Handeln und nicht zum Unterlassen aufgefordert.

4.2.2 Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG

4.2.2.1 Prüfungsmaßstab

Derartige Schutzpflichten sind denn auch grundsätzlich gegenüber den Betreibern der hier fraglichen gefährlichen Anlagen aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG abzuleiten⁴⁰³. Daraus ergibt sich für den Staat nämlich die Pflicht, „sich schützend und fördernd vor das Leben zu stellen“⁴⁰⁴. Diese Schutzpflicht besteht auch und gerade zugunsten der körperlichen Unversehrtheit⁴⁰⁵. Sie hat deshalb für den Umweltschutz besonderes Gewicht⁴⁰⁶. So soll sie den Grundrechtsträger nicht nur gegen Handlungen Dritter, sondern auch gegen Naturkatastrophen schützen⁴⁰⁷. Die Verletzung der Schutzpflicht kann von allen Grundrechtsträgern geltend gemacht werden.⁴⁰⁸

Wer sich allerdings auf die Verletzung der sich aus dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergebenden Schutzpflicht stützt, muss schlüssig dartun, dass die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder dass die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das Schutzziel zu erreichen.⁴⁰⁹

Bei der Erfüllung der Schutzpflicht hat der Staat einen weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum⁴¹⁰. „Die Entscheidung hängt von vielen Faktoren ab, von der Art und dem Rang der beteiligten staatlichen und privaten Interessen sowie von den schon vor-

401 Vgl. allgemein zum Schutzpflichtkonzept des BVerfG: Pieroth, Otto, Schlink, Bernhard, Grundrechte, Staatsrecht II, 18. Auflage, Heidelberg 2000, Rdn. 88-94

402 Vgl. von Münch, Staatsrecht II, 5. Auflage, Stuttgart 2002, RN 149 ff. m.w.N.

403 Vgl. Roßnagel, in: Koch/Scheuing/Pache, Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (GK-BImSchG), Nachlieferung 16, § 5 Rn. 126 ff.

404 BVerfGE 46, 160, 164; 85, 191 (192); Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 7. Auflage, München 2004, Art. 2 RN 70 m.w.N.

405 BVerfGE 56, 54 (78)

406 BVerfGE 56, 54 (73) (Verkehrslärm); 77, 381 (402); 101, 1 (10)

407 von Münch, aaO. RN 152

408 BVerfGE 77, 170 (214);

409 BVerfGE 77, 170 (171) Leitsatz 2 b)

handenen und den schon getroffenen Maßnahmen“⁴¹¹. Deshalb kann als allgemeine Regel festgehalten werden, „dass (in der Regel, d.V.) lediglich das „Ob“, nicht jedoch das „Wie“ als grundrechtsgeboten qualifiziert werden kann“⁴¹². „Nur unter ganz besonderen Umständen kann sich diese Gestaltungsfreiheit in der Weise verengen, dass alleine durch eine bestimmte Maßnahme der Schutzpflicht Genüge getan ist“⁴¹³.

Eine besondere Garantenstellung kommt dem Gesetzgeber dann zu, wenn er durch Schaffung von Genehmigungsvoraussetzungen – wie hier - und durch die Erteilung von Genehmigungen eine eigene Mitverantwortung für etwaige Grundrechtsbeeinträchtigungen übernommen hat⁴¹⁴. Hat in diesen Fällen der Gesetzgeber eine Entscheidung getroffen, deren Grundlage durch neue, im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch nicht abzusehende Entwicklungen entscheidend in Frage gestellt wird, kann er von Verfassungs wegen gehalten sein, zu überprüfen, ob die ursprüngliche Entscheidung auch unter den veränderten Umständen aufrecht zu erhalten ist⁴¹⁵.

4.2.2.2 Ableitung

Unter Zugrundelegung dieses Prüfungsmaßstabes ist hier nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber seine Pflicht, die Bürger und Bürgerinnen vor den Gefahren der unter den zweiten Teil des BImSchG fallenden Anlagen zu schützen, durch unterlassene Nachbesserung in der Störfallprävention evident verletzt hat.

Ein Indiz für die Offensichtlichkeit mangelnder Gefahrenvorsorge wäre die unterbliebene Anpassung der einschlägigen materiellen und Verfahrensvorschriften an die neuen Erkenntnisse im Umgang mit gefährlichen Anlagen. Die StörfallV wurde indes in relativ kurzen Zeitabständen immer wieder novelliert. Die Ursprungsfassung trat am 1.7.1980 in Kraft⁴¹⁶ (VO 1980). Mit dieser Verordnung reagierte die Bundesregierung (BReg.) auf die aufrüttelnden Ereignisse von Flixborough, Seveso, Manfredonia und Feyzin⁴¹⁷. Nach Änderungen durch die VO vom 24.7.1985⁴¹⁸, die der Umsetzung der Seveso- Richtlinie diente⁴¹⁹, wurde die

410 BVerfGE 77, 170 (214): Stationierung und Lagerung von C-Waffen; BVerfGE 92, 26 (46): Internationales Seeschiffregister; Herdegen in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, München 2003, Band I, Art. 1 Abs. 1 Rdn. 76

411 Pieroth/ Schlink, Staatsrecht II, aaO. Rdn. 91

412 BVerfGE 77, 170, aaO.

413 BVerfGE 77, 170 (215)aaO.

414 BVerfGE 56,54 (79) unter Hinweis auf BVerfGE 53, 30 (58) (Mülheim-Kärlich).

415 BVerfGE aaO.

416 BGBl. I S. 772

417 Vgl. BReg. in, BR-Drucks. 108/80, S. 24 ff., abgedruckt bei Ule, aaO., S. 5; vgl. die Beschreibung der genannten Unfälle bei Eberwein, Entwicklung des Störfallrechts, www.umweltallianz-mv.de/pdf/eberwein.pdf

418 BGBl. I. S.1586

419 Nachweise bei Ule, aaO.,S.6

StörfallV bereits drei Jahre später mit VO vom 19.5.1988⁴²⁰ wieder grundlegend verändert. Mit dieser Novellierung setzte die BReg. die Richtlinie 87/216 EWG zur Änderung der Seveso- Richtlinie in das nationale Recht um. Die Seveso- Richtlinie wurde indes 1988 erneut geändert, und zwar durch Richtlinie 88/610 EWG vom 24.11.1988. Den hieraus wiederum erwachsenen Anpassungsbedarf trug die BReg. in der VO vom 28.8.1991⁴²¹ Rechnung. Weitere Veränderungen kamen über die VO vom 20.4.1998⁴²², mit der die BReg. auf die Klage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vor dem Europäischen Gerichtshof⁴²³ reagierte, und die VO entsprechend den Klageforderungen nachgebessert⁴²⁴ hatte. Eine weitere Anpassung an das EU- Recht erfolgte schon zwei Jahre später in der VO v. 26.4.2000⁴²⁵.

Mit der mehrfachen Überarbeitung der StörfallV, zuletzt mit Rücksicht auf Art. 15 Abs.1 RL 96/82/EG in der Fassung der RL 2003/105/ EG durch die StörfallV in der Fassung v. 8. Juni 2005⁴²⁶, hat der Verordnungsgeber für eine bestimmte, besonders gefahrträchtige Gruppe von Anlagen (der StörfallV) ein jeweils den neuen gesellschaftlichen Erkenntnissen über die Gefährdungslagen angepasstes Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren zur Verfügung gestellt. Das gilt besonders für die bereits hervorgehobene Meldepflicht des Anhangs VI Teil 1 II, nämlich für Erkenntnisgewinne aus Ereignissen, die nicht wegen des Schadensumfanges, sondern wegen des über sie bewirkten sicherheitstechnischen Know-Hows besonders bedeutsam sind.

Auch für Anlagen, die nicht der StörfallV unterliegen, aber unter den zweiten Teil des BImSchG fallen, erfolgten u.a. zur Vereinfachung der z.T. komplizierten und verstreuten Regelungen und um einen besseren Sicherheitsstandard auf EU - Niveau zu gewährleisten, eine Vielzahl von Neuregelungen allein innerhalb der letzten fünf Jahre. Etwa das Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte (Geräte- und Produktsicherheitsgesetz GPSG)⁴²⁷ oder die Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV)⁴²⁸.

Hinsichtlich der hier fraglichen Verschärfungen der Meldepflicht und der Weiterleitungsverpflichtung verblieb es in diesen Regelungen allerdings bei der alten Rechtslage: Überle-

420 BGBl. I. S.608)

421 BGBl. I. S.1838; ber. S. 2044

422 BGBl. I.S.723

423 Urteil der 2.Kammer v. 14.5.2002, Rechtssache C-383/00, Sammlung der Rechtsprechung 2002, S. I-04219

424 Vgl. Ule, aaO. m.w.N., S.8

425 BGBl. I. S.603

426 BGBl. I 2005, S. 1598

427 BGBl. 2004 I S.2 (ber. BGBl. 2004 I S. 219) vom 6. Januar 2004

428 Vgl. die Begründung zu der am 31.7.2002 beschlossenen Artikelverordnung unter http://www.lfas.bayern.de/technischer_as/allgemeiner_as/betriebssichv/betriebssichV_deckb.htm; s.o. Fn. 340

gungen, die Präventionsarbeit über die Absenkung der Meldeschwellen im Sinne einer Generalisierung der Meldepflichten auf den Standard der StörfallV (Anlage VI Teil 1 II und III) und die Weiterleitung solcher Ereignisse an eine zentralen Stelle des Bundes zu optimieren, sind offenbar auf dem jeweiligen Gesetzes- oder Verordnungsweg nicht aufgegriffen worden.

Dafür bestand oder besteht möglicherweise aus der Sicht der Bundes- und Landesregierungen und der Gesetzgebungsorgane auch bislang keine Veranlassung: Denn nicht einmal die für einen derartigen Änderungsbedarf als Beratungsgremium für die BReg. zuständige SFK hatte eine derartige Forderung in ihrem Konzept 1997/1998 aufgegriffen⁴²⁹: Es sieht weder vor, dass der Gesetz- oder Verordnungsgeber die Meldepflichten verschärft (die Meldeschwellen absenkt), noch dass eine über die in der StörfallV geregelten Meldepflichten hinaus gehende Verpflichtung zur Weiterleitung sicherheitsbedeutsamer Erkenntnisse, sei es von den Betreibern oder von den zuständigen Behörden der Bundesländer, geschaffen wird. Das Konzept beruht vielmehr durchgängig auf der freiwilligen Weitergabe derartiger Informationen. Das abweichende Votum der Naturschutzverbände⁴³⁰ hat in dem Vorschlag der SFK keinen Niederschlag gefunden. Sollte die KAS jedoch zu der Auffassung kommen, dass Anzahl und Art der freiwilligen Meldungen zur Umsetzung ihres gesetzlichen Auftrags unzureichend sind, so wäre diese Frage erneut zu prüfen.

Eine Verdichtung der grundrechtlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG dahingehend, dass – unter Ausschaltung des Vorschlagsmessens der für die Novellierung zuständigen BReg. oder der Organe der Bundes- und Ländergesetzgebung – über den Weg analoger Anwendung des §19 StörfallV – das dortige Meldeverfahren allgemein für Anlagen, die unter den zweiten Teil des BImSchG fallen, übernommen werden müsste, ist bei dieser Sachlage nicht erkennbar.

Fraglich ist bereits, ob bei der derzeitigen normativen Ausgestaltung des Sachbereichs Störfallprävention überhaupt von einer grundrechtlich relevanten Regelungslücke im Meldesystem gesprochen werden kann. Denn das System des Immissionsschutzrechts in Deutschland gewährleistet ein nach Gefährdungslagen außerordentlich differenziertes Verfahren der Risikovorsorge. Es sind denn auch keine Argumente vorgetragen oder sonst in der Literatur ersichtlich, dass der Staat mit der Entscheidung für die Auswertung der sicherheitsbedeutsamen Ereignisse außerhalb der StörfallV durch die Dienststellen der Länder seiner Schutzpflicht gegenüber Leben und körperlicher Unversehrtheit seiner Bürger und Bürgerinnen nicht oder nur ungenügend nachkommen würde. Man ist offenbar auch in der SFK durch-

429 aaO.

430 S.o. und Fn. 5

aus unterschiedlicher Meinung gewesen, ob der Weg freiwilliger Zusammenarbeit in diesen Fällen nicht geeigneter ist⁴³¹.

Bei dieser Sachlage ist es dann Sache der Initiative der BReg. bzw. der Gesetzgebung des Bundes und der Länder, das Für und Wider einer zentralisierten Erhebung und Auswertung dieser Daten zu gewichten. Der Wertungsspielraum ist angesichts des Umstandes besonders weit, dass der Staat ein bestimmtes –wenn auch im hier fraglichen Bereich optimierbares - Verfahren zur Risikovorsorge gewährleistet hat. Kommt der Gesetzgebungsprozess zu einem Regelungsbedarf, wäre weiter zu entscheiden, wie das Verfahren im Einzelnen auszugestalten ist⁴³².

Nach alledem besteht angesichts des weiten Wertungsspielraumes – nach derzeitiger Rechtslage – kein Rechtsanspruch auf Meldung, Hergabe und Weiterleitung der fraglichen Informationen.

431 S.o. Fn. 339

432 Vgl. dazu Neuser, aaO. S. 201 f.

5 Öffentliche und private Ablehnungsgründe nach UIG

5.1 Meldebogen

Zu prüfen ist, ob einer Veröffentlichung von in dem unten abgebildeten Meldebogen aufgenommenen Umweltinformationen - sei es auf Antrag nach § 4 UIG oder bei einer Verbreitung nach § 10 Abs. 1 und Abs. 2 UIG - öffentliche oder private Ablehnungsgründe entgegenstehen können.

Tab. 3: Ereignisse zur Auswertung im AK Daten der SFK⁴³³

Lfd. Nr. / Titel	Lfd. Nr. / Titel
I. Anlagendaten	III. Ursachenanalyse
I.1 Anlagenkurzbeschreibung	III.1 Auslösende und verdeckte Ursachen
I.2 Anlagenart	III.2 Technische und organisatorische Ursachen
I.3 Betroffener Anlagenteil	III.3 Managementfehler
I.4 Wesentliche Rechtsgrundlagen für den Betrieb der Anlage	IV. Schlussfolgerungen und Maßnahmen
II. Ereignis	IV.1 Maßnahmen der Anlagenbetreiberin
II.1 Art des Ereignisses	IV.2 Maßnahmen der Behörden
II.2 Zeitlicher Ablauf bis zur Beendigung der akuten Gefahr	IV.3 Kurz- und langfristige Maßnahmen
II.3 Maßnahmen der Gefahrenabwehr einschließlich Dritter	V. Erkenntnisse und Empfehlungen der Störfall-Kommission
II.4 Beteiligte und entstandene Stoffe	V.1 Offene Fragen / Erkenntnisdefizite
II.5 Stoffmengen	V.2 Übertragbarkeit
II.6 Ereigniszeitpunkt (Jahr)	V.3 Folgerungen für den Stand der Wissenschaft
II.7 Auswirkungen -Angaben optional-	VI. Quellen
	VII. Deskriptoren

433 Vgl. dazu die Aufzählung der Inhaltsangaben der SFK aaO, S. 21

5.2 Qualifizierung der Informationsarten

5.2.1 Offenkundige Tatsachen

Die Ablehnungsgründe der §§ 8, 9 UIG (öffentliche und private Belange) greifen bei Umweltinformationen – wie hier- nur, wenn „durch das Bekanntgeben“ (§§ 8 Abs. 1, 9 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 UIG) eine Beeinträchtigung der Schutzgüter erfolgt. Das ist nicht der Fall, wenn und soweit die Informationen durch vorangegangene Informationen bereits bekannt und damit offensichtlich sind. Das kann durch Veröffentlichungen (Zeitungen, Zeitschriften, Aufsätze usw.), durch Genehmigungsverfahren, Patentniederschriften, sonstige allgemein zugängliche Mitteilungen usw. geschehen sein⁴³⁴. Stammen die o.g. Informationen aus derart offenkundigen Quellen, besteht für die informationspflichtige Stelle kein weiterer Handlungsbedarf. Insbesondere bedarf es in diesem Falle keiner Anhörung nach § 9 Abs. 1 Satz 3 UIG.

5.2.2 Anonymisierte Informationen

Von einer Anhörung i.S.d. § 9 Abs.1 Satz 3 UIG kann ebenfalls abgesehen werden, wenn die Angaben des Meldebogens zwar nicht offensichtlich und damit bekannt sind, sondern derart anonymisiert wurden, dass ausgeschlossen ist, dass Schutzgüter i.S.d. § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 3 UIG durch die Bekanntgabe betroffen werden können. Das ist beispielhaft in den über das Internet zugänglichen Datenblättern der SFK⁴³⁵ geschehen. Die dort allgemein zugänglichen Informationen über sicherheitsbedeutsame Ereignisse lassen weder den Betreiber noch den Ort des Geschehens erkennen. Sie erlauben insbesondere keine Rückschlüsse auf Betriebsgeheimnisse, zum Beispiel aufgrund von Angaben über Produktionsverfahren, Entwicklungs- oder Forschungsprojekte. Ebenso wenig sind Einzelheiten über Ertrag, Bilanzen, Umsatz, Kalkulationen usw. (Geschäftsgeheimnis) zu ersehen⁴³⁶. Entsprechend dem Konzept der SFK wurden die Ergebnisse hier offenbar anonymisiert.

5.2.3 Anhörungspflichtige Umweltinformationen

In allen übrigen Fällen – d.h. dann, wenn die Informationstiefe oder –breite derart ist, dass nicht auszuschließen ist, dass die Bekanntgabe nachteilige Auswirkungen auf die insbesondere (privaten) Ablehnungsgründe haben kann, ist der Betroffene vor der Veröffentlichung an-

434 Schrader, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rdn. 30

435 http://www.umweltbundesamt.de/zema/sfk_ereignisse.html

zuhören (§ 9 Abs.1 Satz 3 UIG). Bei der Anhörung i.S.d. § 28 VwVfG hat die informationspflichtige Stelle dem Betroffenen Gelegenheit zur Äußerung zum Gang des Verfahrens, zum Gegenstand, den entscheidungserheblichen Tatsachen und zum möglichen Ergebnis zu geben. Zu den näheren Einzelheiten der dann ggf. weiteren Prüfungsschritte nach dem UIG wird auf Schrader, Teil 1, Kap. 6. 1- 6.3 Bezug genommen.

5.2.4 Umweltinformationen über Emissionen

Für Umweltinformationen über Emissionen sieht das UIG im Ergebnis eine vereinfachte Freischaltung der Informationsübermittlung vor. Vor der Übermittlung dieser Angaben – wenn es sich nicht um bekannte oder anonymisierte Informationen handelt - ist der Betreiber zwar nach § 9 Abs. 1 Satz 4 UIG anzuhören. Die Anhörung wird sich jedoch praktisch auf die Mitteilung beschränken können, dass die Angaben veröffentlicht werden sollen. Denn das öffentliche Interesse an einer Veröffentlichung der Umweltinformationen über Emissionen nach einem Störfall überwiegt in der Regel aus Gründen der Störfallprävention das entgegenstehende Betreiberinteresse⁴³⁷. Ein nach Lage der Dinge verkürzter Zeitraum für die (frei gestellte) Rückantwort wird in diesem Fall den verwaltungspraktischen Vollzug erleichtern.

Folgende Angaben aus dem Meldebogen sind Umweltinformationen über Emissionen:⁴³⁸

1. Name und Anschrift des Betreibers
2. Datum und Zeitpunkt (Beginn/Ende) des Ereignisses
3. Ort des Ereignisses
4. Betriebsbereich
5. Gestörter Teil des Betriebsbereichs
6. Status der schriftlichen Mitteilung nach § 19 Abs. 2
7. Art des Ereignisses und beteiligte Stoffe
8. Beschreibung der Umstände des Ereignisses
9. Auslösendes Ereignis und Ablauf des Störfalls

436 Vgl. dazu Schrader, in Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 8 Rdn. 24

437 Schrader Teil 1 5.3.2.2

438 Vgl. Schrader Teil II 3.3.5.2

Literaturverzeichnis zu Teil II

- Bruns, Heike, Akteure der Umweltpolitik, Die Organisation der staatlichen Umweltadministration auf Bundesebene als Rechtsproblem, Frankfurt a.M. 1999
- Eberwein, Entwicklung des Störfallrechts, www.umweltallianz-mv.de/pdf/eberwein.pdf
- Jarass/ Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 7. Auflage, München 2004
- Jarass, Hans, D., Bundes-Immissionsschutzgesetz, 6. Auflage, München 2005
- Knack, Vewaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage, München 2000
- Kloepfer, Michael, Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004
- Koch/Scheuing/Pache, Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (GK-BImSchG), Düsseldorf, Nachlieferung 16, Mai 2005
- Kopp/ Ramsauer, Vewaltungsverfahrensgesetz, 8. Auflage, München 2003
- Lehner, Dieter, Der Vorbehalt des Gesetzes für die Übermittlung von Informationen im Wege der Amtshilfe, München 1996
- Maunz-Dürig, Grundgesetz, Band I, München 2003
- Meyer-Teschendorf, Die Amtshilfe, Juristische Schulung (JuS) 1982, S.187
- Neuser, Uwe, Störfallprävention, Baden-Baden 2002
- Pierothe, Otto, Schlink, Bernhard, Grundrechte, Staatsrecht II, 18.Auflage, Heidelberg 2000
- Rebentisch, Manfred, Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Überwachungs-, Stoff und Gebietsbezogene Regelungen, NVwZ 1991, S. 310
- Schlink, Bernhard, Die Amtshilfe, Berlin 1982
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno, Klein, Franz, Kommentar zum Grundgesetz, 8. Auflage, Neuwied 1995
- Schomerus/Schrader/Wegener, Umweltinformationsgesetz, 2. Auflage Baden-Baden 2002
- Stelkens/Bonk/Sachs, Vewaltungsverfahrensgesetz, 5.Auflage, München 1998
- Turiaux, Umweltinformationsgesetz, München 1995
- Ule/Laubinger, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Rechtsvorschriften Bund + EG, Band 1, Neuwied 1991

Ule/Laubinger, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Rechtsvorschriften Länder 3 Saarl-Thür + LAI,
Darmstadt 1992

von Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band. 2, München 2000

von Münch, Staatsrecht II, 5. Auflage, Stuttgart 2002

von Münch/ Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 3. Auflage, München 1999