

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES  
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,  
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 201 48 311



# **Die wasserrechtliche Fachbetriebspflicht Schwachstellenanalyse und Vorschläge zur Steigerung ihrer Effizienz**

von

**Dr. Ralph-D. von Dincklage**  
**Andreas Cordes**  
**Werner Hessler**  
**Jörg Platkowski**

R+D Ingenieurleistungen GmbH, Uslar

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

# Kurzfassung zum F+E Projekt über das Fachbetriebswesen §19l WHG

Förderkennzeichen 201 48 311

## 1 Ziel und Zweck des Vorhabens sowie Zusammenfassung

Der Schutzanspruch des Besorgnisgrundsatzes aus §§19g,ff WHG wird durch ein ganzes Maßnahmenpaket von technischen und organisatorischen Forderungen realisiert. Mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des WHG (1986) wurden Regelungen zu Fachbetrieben in ihrer heutigen Form eingeführt. Die Maßnahmen sehen eine besondere Überwachung durch Technische Überwachungsorganisationen bzw. durch Güte- und Überwachungsgemeinschaften vor.

Vor dem Hintergrund von hohen Anteilen von erheblichen Mängeln bei Anlagenprüfungen nach §23 VAWs wurde dieses Vorhaben definiert. Ein aus Behörden, aus Sachverständigen und aus Industrievertretern zusammengesetzter *Forschungsbegleitkreis* hat das Vorhaben begleitet. Die Daten wurden durch eine Fragebogenaktion, ergänzt durch Interviews, recherchiert. Auf der Basis dieser Datenlage wurde am 14. Januar 2003 das Fachgespräch „Die wasserrechtliche Fachbetriebspflicht“ in Berlin mit mehr als 50 Teilnehmern abgehalten<sup>1</sup>.

Das Votum der Akteure selbst sowie die Diskussion auf dem Workshop hat eindeutig die *Beibehaltung des Fachbetriebswesens auch mit den beiden Organisationsformen „Technische Überwachungsorganisation“ und „Güte bzw. Überwachungsgemeinschaft“ favorisiert*. Zusätzlich wurden allerdings auch Verbesserungspotentiale identifiziert:

- a) Einführung einer bundeseinheitliche Schwelle für das Eingreifen der Fachbetriebspflicht
- b) Angleichung der bestehenden Organisationsformen der Überwachung von Fachbetrieben
- c) Verbesserung der Überwachung hinsichtlich der Qualität der Arbeit von Fachbetrieben
- d) Verbesserung der behördlichen Überwachung hinsichtlich der Einhaltung der Fachbetriebspflicht

## 2 Ergebnisse der Befragung

### 2.1 Festlegung der Akteure

In einem ersten Schritt wurden die relevanten Akteure festgelegt:

- Betreiber (Chemie, Öko-Auditierte Betriebe, Galvanik, sonstige)
- ausführende Unternehmen (Heizöl- und Tankanlagenbau, Bauen und Beschichten, Tankreiner)
- Behörden
- Hersteller von WHG Komponenten
- Umweltgutachter

Hier wurden spezifische Fragebögen entwickelt, in 2435 Exemplaren versandt und ausgewertet.

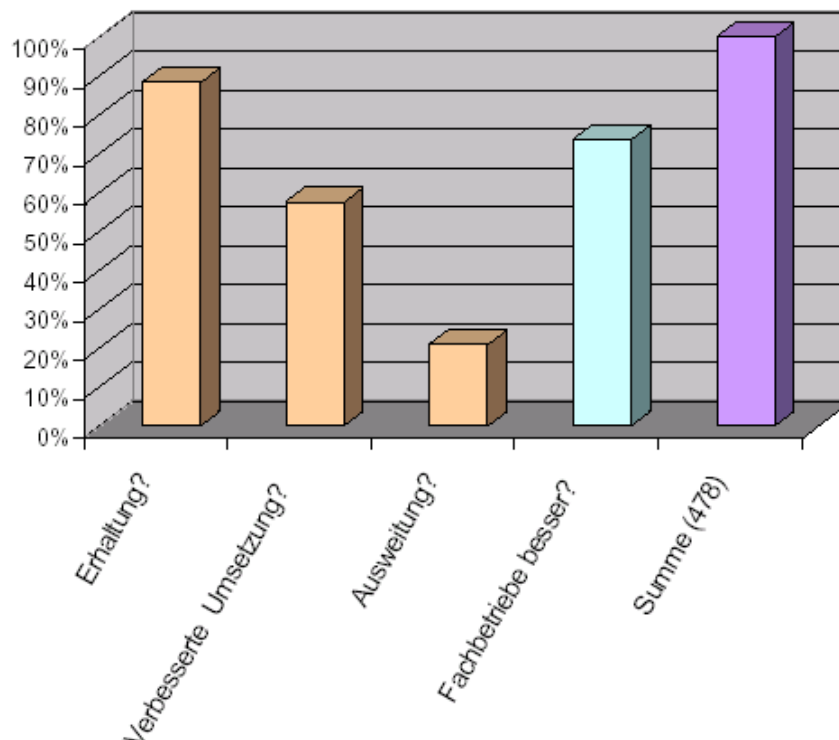
<sup>1</sup> Für weitere Informationen zum Fachgespräch siehe [www.umweltbundesamt.de/anlagen/aktuelles](http://www.umweltbundesamt.de/anlagen/aktuelles)

## 2.2 Sind die Akteure mit Fachbetrieben zufrieden?

Die Kernfragen des Vorhabens an die Akteure lauteten:

- Würden Sie die Erhaltung der Fachbetriebspflicht begrüßen?
- Würden Sie Maßnahmen zur verbesserten Umsetzung der Fachbetriebspflicht begrüßen?
- Halten Sie eine Ausweitung der Fachbetriebspflicht für sinnvoll?
- Haben Sie aufgrund Ihrer Erfahrungen den Eindruck, dass Fachbetriebe bessere Arbeit im Hinblick auf den anlagenbezogenen Gewässerschutz leisten?

Die Antworten zeigen eine sehr weitgehende Zustimmung zum Fachbetriebswesen:



Von 478 Antworten sind über 80% an der Erhaltung des Fachbetriebswesens interessiert. Über 70% der Befragten sind ferner der Ansicht, dass die Qualität der Arbeit von Fachbetrieben besser sei als der entsprechenden Nicht-Fachbetriebe.

Die Auswertungen sind im Abschlußbericht weiter detailliert analysiert und zeigen z.B. Branchenunterschiede im Zustimmungsverhalten. Diese Detailanalyse führt aber zu keinen anderen Ergebnissen als der grundsätzlichen Zustimmung der Akteure zum Fachbetriebswesen.

## 2.3 Beachten die Betreiber die Verpflichtung des §19i(1) WHG?

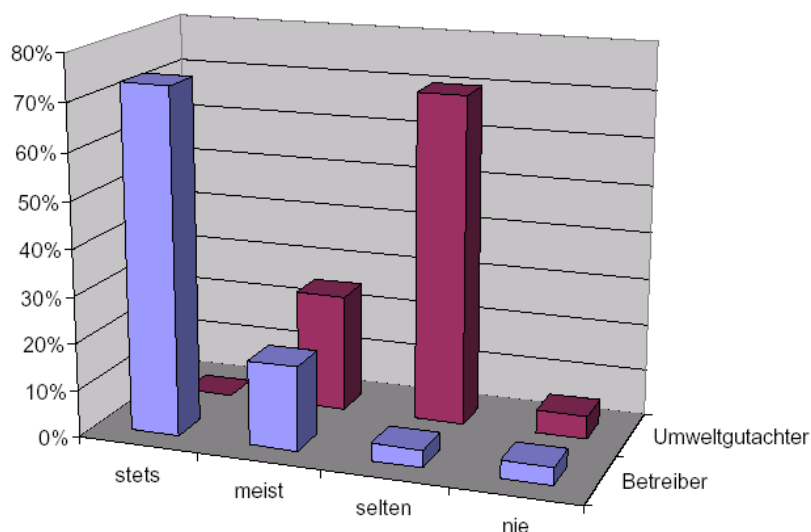
Für die Wirksamkeit des Fachbetriebswesens ist es Voraussetzung, dass die Betreiber auch tatsächlich Fachbetriebe einschalten und so ihrer Verpflichtung des §19i (1) WHG nachkommen.

Die Antworten zeigen einen hohen Grad der Erfüllung der Anforderungen. Dennoch wurden auch Widersprüche und Anzeichen für nicht-konformes Verhalten identifiziert:

- Vergabepraxis, auch an Unterauftragnehmer
- Berichte der Behörden über fachbetriebspflichtige Arbeiten von nicht nach §19i WHG qualifizierten Unternehmen

Als Beispiel wird hier die Auswertung für die Vergabepraxis dargestellt; ansonsten wird auf die umfangreiche Datenpräsentation und Auswertung im Abschlussbericht verwiesen.

**Betreiber achten bei Vergabe auf Fachbetriebsqualifikation**

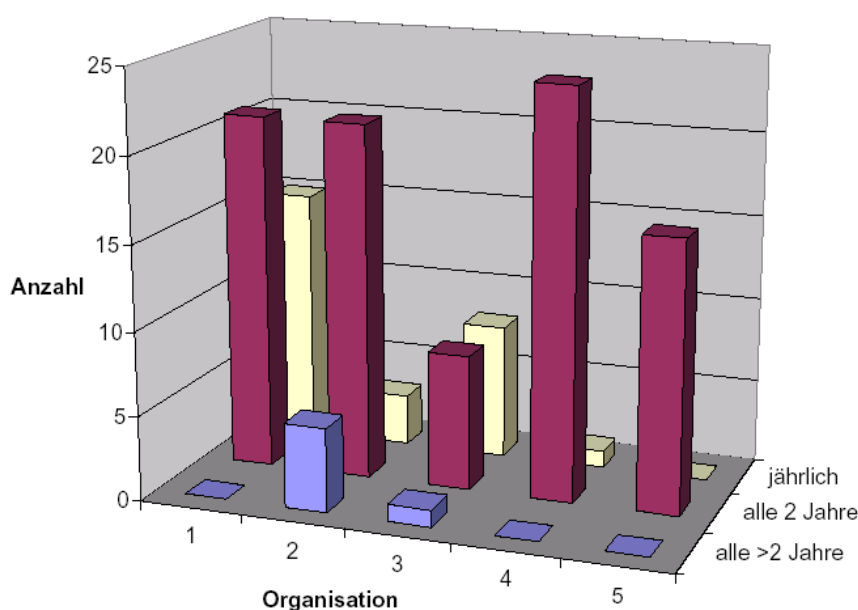


Die Grafik zeigt eine Häufung der Aussage, das Betreiber „stets“ die Fachbetriebsqualifikation vor Aufnahme der Arbeiten überprüfen, während die Umweltgutachter der Ansicht sind, dass dies nur „selten“ erfolge.

Insgesamt wurde daher eine Verbesserung der Überwachung der Fachbetriebe gefordert. Hierzu wurden im Abschlussbericht zahlreiche Einzelvorschläge vorgestellt.

## 2.4 Ist die Überwachung durch technische Überwachungsorganisationen und Güte- und Überwachungsgemeinschaften ausreichend?

Zu dieser Frage liegen eine Fülle von Ergebnisse vor, von denen nachfolgend nur eines herausgegriffen wird.



Nach §19l WHG ist vorgesehen, dass die Überwachung zweijährlich erfolgen soll. Alle Fachbetriebe, die an der Befragung teilgenommen haben, wurden gebeten, Angaben zur Überwachungshäufigkeit zu machen. Für 5 der Organisationen wurden diese Daten ausgewertet.

Die Abbildung zeigt in der Tat eine besonders häufige Wiederholungsfrequenz für die Überwachungsprüfung von 2 Jahren. Allerdings zeigen sich auch Abweichungen zu größeren (nicht zulässigen) Überwachungsintervallen „> 2 Jahre“.

Die Unterschiede wurden teilweise den verschiedenen Zulassungsgrundlagen für Technische Überwachungsorganisationen (TÜO) einerseits bzw. Güte- und Überwachungsgemeinschaften (GÜG) andererseits zugeordnet. Teilweise sind die Unterschiede aber auch auf die individuelle Umsetzungspraxis der Regelungen innerhalb der jeweils spezifischen Organisation zurückzuführen.

Vor allem die Forderung nach der Prüfung an einer Referenzanlage für die Anerkennung eines Fachbetriebs wurde ausführlich diskutiert. Die entsprechende Forderung findet sich in den Zulassungsgrundsätzen für Technische Überwachungsorganisationen<sup>2</sup> aber nicht entsprechend für Güte- und Überwachungsgemeinschaften.

Insgesamt wurde hieraus abgeleitet, dass eine Angleichung der Zulassungsgrundlagen für die beiden Organisationsformen zweckdienlich ist.

### **3 Optionen für Zukunft**

Im Vorhaben werden drei Optionen für die Zukunft des Fachbetriebswesens untersucht:

- A. Die Fachbetriebspflicht wird im Hinblick auf den weit gehenden Verzicht auf eine Fachbetriebspflicht im sonstigen Anlagenrecht und entsprechend dem allgemeinen Grundsatz der Deregulierung abgeschafft.
- B. Die Fachbetriebspflicht wird bei gleichzeitiger Stärkung des Beauftragtenwesens für Arbeiten an eigenen Anlagen abgeschafft.
- C. Die Fachbetriebspflicht wird beibehalten.

Insgesamt hat die Befragung sowie auch der Workshop vom Januar 2003 eindeutig die Variante C favorisiert, d.h. die Beibehaltung der gegenwärtigen Strukturen ist – mit Detailverbesserungen – zu verfolgen:

Neben der grundsätzlichen Feststellung, dass Technische Überwachungsorganisationen sowie Güte- und Überwachungsgemeinschaften parallel beizubehalten sind, weil sie für die betreuten Betriebe unterschiedliche Vorteile bedarfsgerecht widerspiegeln, wurden unter anderem folgende Verbesserungen als notwendig zusammengetragen:

- Prüfung der Einbeziehung weiterer Anlagen in die Fachbetriebs- bzw. Prüfpflicht, d.h. die Schwelle für das Eingreifen der Fachbetriebspflicht ist bundeseinheitlich festzulegen.
- Angleichung der Anforderungen an die bestehenden Organisationsformen der Überwachung von Fachbetrieben: Die materiellen Unterschiede zwischen Technischen Überwachungsorganisationen sowie Güte- und Überwachungsgemeinschaften sollen beseitigt werden. Zusätzlich soll die Überwachung der Güte- und Überwachungsgemeinschaften durch eine Regelung im Wasserrecht wiederbelebt werden.
- Verbesserung der Überwachung hinsichtlich der Qualität der Arbeit von Fachbetrieben: Hierzu liegt eine Reihe von Detailforderungen vor, die beispielsweise von einer Befristung der Fachbetriebsanerkennung bis hin zu einer bundesweiten Liste aller Fachbetriebe reichen. Für den vollständigen Katalog der Forderungen wird auf den Abschlussbericht verwiesen.
- Zur Verbesserung der behördlichen Überwachung hinsichtlich der Einhaltung der Fachbetriebspflicht werden die Behörden aufgerufen, Informationen über fachbetriebspflichtige Tätigkeiten von nicht qualifizierten Betrieben nachzugehen und von den vorgesehenen Instrumenten, insbesondere der Durchführung von Ordnungswidrigkeitenverfahren, Gebrauch zu machen.

---

<sup>2</sup> vgl. Internetseite des Landesumweltamtes in Nordrhein-Westfalen [www.lua.nrw.de](http://www.lua.nrw.de)

# **Summary on F+E Project on the performance of “Fachbetriebe” = qualified enterprises under the German Water Protection Act**

**Reference Number 201 48 311**

## **1 Objective and summary**

The Water Protection Act (WHG) demands a set of technical and organisational measures in order to implement the requirements of the “Besorgnisgrundsatz” (principle of prophylactic water protection). The regulations of §§19f WHG require that specific activities may only be performed by “qualified enterprises” (“Fachbetriebe”). These enterprises must have knowledge, personnel and equipment to use the technical methods to protect the water from hazardous substances. The regulations have been in force in their current form since 1986. The WHG allows two implementation routes; using the Technical Monitoring organisations recognised in Water Protection legislation, or using the (“Gütegemeinschaften or Überwachungsgemeinschaften) Goods- and Monitoring Associations acknowledged in construction regulations.

This research was instigated due to the reportedly high frequency of audit faults at process installations where these “qualified enterprises” had been employed. A survey of the current opinion of involved parties (including authorities, operating companies and expert bodies) was carried out by means of questionnaires. This research was accompanied and supervised by a body recruited from authorities, experts from technical Monitoring organisations and experts from industry in the field of water protection.

In January 2003 a workshop was held in Berlin in order to summarize the results of the research and to ask the technical community for a vote on the subject.

Three broad options for the future of these qualified enterprises were considered as a basis for this study, namely;

- a) complete repeal
- b) lifting of current restrictions so that process operators can perform tasks themselves
- c) retention of current requirements, with improvements in specific areas.

Many recommendations were made, based upon the responses to questionnaires, interviews and in-depth analysis of the applicable regulations.

General support for the concept of “qualified enterprises” was confirmed from this research. The consensus of the participants of the workshop clearly confirmed this result and at the same time endorsed preservation of both forms of organisations because each demonstrates specific advantages.

Out of the several improvements suggested the following are noteworthy. They must be read in the context of the Water Protection Act and the current implementation of the requirements for “qualified enterprises”

- a) Defining the same threshold for the legal requirement in all federal 16 states (Bundesländer)
- b) Adjustment of the two existing implementations (Technical Monitoring Organisations and Goods- and Monitoring Associations respectively)
- c) Improvement of the control of the qualified enterprises by the Technical Monitoring Organisations or Goods- and Monitoring Associations, respectively
- d) Improvement of the over-all control by the authorities

## **2 Results of the responses to questionnaires and interviews**

### **2.1 Selection of the relevant addressees**

In the first step of the research the relevant addressees were selected:

- Plant managers (chemical industry, galvanic industry, environmentally certified industry in general (EMAS), others)
- „qualified enterprises” (=“Fachbetriebe”) (construction firms, tank manufacturing, contractors, tank cleaners)
- authorities
- manufacturers of relevant components (e.g. level detectors)
- accredited environmental verifiers

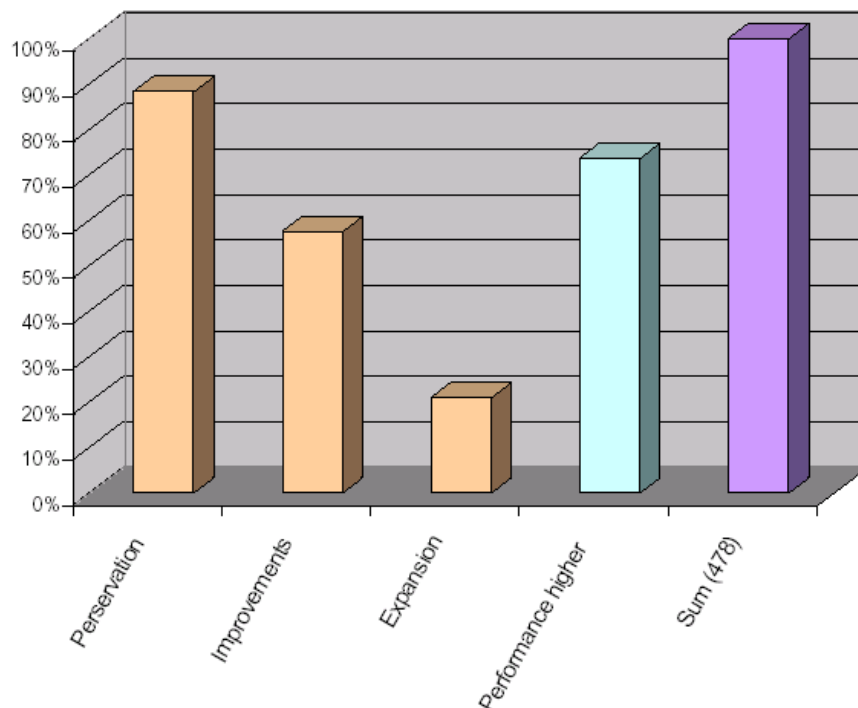
For each group a specific questionnaire was developed. In total 2435 questionnaires were sent out.

### **2.2 Evaluation of responses to questionnaires**

A large amount of data was collected and are analysed in the final report (in German). A total of 60 figures display the respective analyses, showing further details, for instance differences between different branches of industry (like chemical industry vs. galvanic industry).

In this summary we report on the key questions that were included in practical all of the questionnaires:

- Do you endorse the preservation of the legal requirement for “qualified enterprises”?
- Do you favour improvements relating to the “qualified enterprises”?
- Do you favour an expansion of the legal requirement for “qualified enterprises”?
- Do you – from your practical experience – believe that “qualified enterprises” perform better as far as water protection is concerned?



The results are displayed in column diagram, showing that out of total 478 responses to the questionnaire over 80% vote for the preservation of the current regulations. More than half of the answers ask for improvements of the regulation, whilst a minority of less than 20% wish an expansion of the system.

This result is underlined by the fact, that over 70% believe that these “qualified enterprises” outperform their non qualified counterparts as far as water protection is concerned.