

# Staatliche und Unternehmensinterne Steuerung im Bereich des Umweltschutzes

Von Universitätsprofessor Dr. Willi Blümel,

- A. Grundsätze und Leitlinien des Umweltrechts
- B. Staatliche Verhaltenssteuerung
- C. Unternehmensinterne Steuerung
- D. Abschließende Bemerkungen

## A. Grundsätze und Leitlinien des Umweltrechts

### I. Einleitung

Panta rhei-Immer ist alles im Flusse. Dieses Motto, das auf den griechischen Philosophen Herakleitos (um 500 v. Chr.) zurückgeht, kennzeichnet treffend die gegenwärtige Lage und Entwicklung des Umweltrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Mit dieser Aussage habe ich schon im November 1994 meinen damaligen Vortrag begonnen. Sie gilt nach wie vor. Mein Thema betrifft ein Herzstück dieses Rechtsgebietes und ist sowohl auch umstritten. Effektiver Umweltschutz ist ohne Mitwirkung gesellschaftlicher Kräfte nicht möglich. Eine erfolgreiche Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen muß bei der Steuerung des Verhaltens der potentiellen Umweltstörer ansetzen. Sie muß umweltgerechte

Handeln oder Unterlassen unterbinden und umweltverträgliches Verhalten fördern. Mit dieser (auf der Hand liegenden) Erkenntnis ist allerdings viel gewonnen. Fraglich bleibt insbesondere, wenn diese Aufgabe der Regierung und Leitung in einem modernen industrialisierten Gemeinwesen zur Gesellschaft als Ganzes, gesellschaftlichen Teileinheiten, dem Staat oder der Gesellschaft gemeinsam? Wie intensiv darf die Hoheitsgewalt im öffentlichen Interesse in die Wirtschaftsprozesse und die Aufbau- und Ablauforganisation einzelner privater Unternehmen einseitig steuernd eingreifen? Welche rechtlichen und repressiven Mittel darf sie sich dabei bedienen? Sollen Zwangsmaßnahmen Vordrang haben oder die freiwillige Unterwerfung der privaten Betriebe unter gemeinschaftlich erarbeitete Regeln und Standards? In welchem Maße kann der Staat Aufgaben des Umweltschutzes auf die Einheiten der Privatwirtschaft übertragen und ihre Erledigung den Selbstregulierungsmechanismen des Marktes überlassen? Diese Fragen können aus juristischer, ökonomischer, sozialer, politischer oder historischer Sicht beantwortet werden. Ich will mich in dieser juristischen Perspektive beschränken, jedoch - falls es erforderlich ist - über den Tellerrand auf die Konzepte und Denkmodelle der anderen wissenschaftlichen Disziplinen werfen. Ich werde Ihnen vor drei Instrumente der direkten und indirekten staatlichen Verhaltenssteuerung die das geltende deutsche Recht bereit stellt. Den Schwerpunkt werde ich einerseits auf die sog. „Eröffnungskontrollen“ für die Errichtung von umweltrelevanten Anlagen und andererseits auf die Umsetzung der „Öko-Audit-Verordnung“ der Europäischen Gemeinschaft in nationales Recht legen. Selbstverständlich gilt meine Aufmerksamkeit auch der Zukunft. Gesetzsentwürfe vorliegen, die sich mit neuen umweltrechtlichen Maßnahmen beschäftigen, werde ich sie Ihnen vorstellen.

Bevor ich aber auf die Mittel der direkten staatlichen Verhaltenssteuerung zu sprechen komme, erlauben Sie mir in Kürze einen Seitenblick auf die tragenden allgemeinen Grundprinzipien und Leitbilder des Umweltrechts. Drei Prinzipien haben sich im Laufe der Zeit herausgebildet: das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip -

Kooperationsprinzip. Ein Versuch ihrer Positivierung findet im Entwurf des Allgemeinen Teils eines Umweltgesetzbuches aus dem Jahre 1990 (Entwurf UGB-AT = sog. „Professoren-Entwurf“)

## II. Vorsorgeprinzip

Über den Inhalt des Vorsorgegrundsatzes besteht bislang kein Minimalkonsens. Vorsorge zielt darauf ab, durch vorausschauendes Handeln bereits dem Entstehen möglicher Umweltbelastungen vorzubeugen durch schonenden Umgang mit den verfügbaren Ressourcen die natürlichen Lebensgrundlagen langfristig zu sichern. Sie setzt unterhalb der Gefahr im traditionellen polizei- und ordnungsrechtlichen Verbot und verleiht dem Umweltrecht auf diese Weise eigenständigen Charakter. Vom Vorsorgeprinzip werden auch zeitlich und räumlich entfernte Gefahren, Fälle geringer Eintrittswahrscheinlichkeit bis hin zur Risikoprävention sowie Umweltbelastungen, die für sich genommen ungefährlich, aber insgesamt schädlich und technisch vermeidbar erfaßt. Im geltenden Recht schlägt sich dieser Grundgedanke in zahlreichen Bestimmungen nieder. Ich nenne als Beispiele die Verpflichtung der Betreiber umweltrelevanter Anlagen zur Minimierung potentieller Schadensursachen durch Beachtung der nach dem Stand der Wissenschaft und Technik möglichen Maßnahmen (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG, § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG) und zur Vermeidung oder schadlosen Verwertung von Reststoffen (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 BI) sowie das naturschutzrechtliche Verbot, die Qualität des Umweltbestandes zu verschlechtern (§ 8 BNatSchG). Auf das Vorsorgeprinzip komme ich später im Zusammenhang mit den Instrumenten der direkten staatlichen Verhaltenssteuerung wieder zurück.

## III. Verursacherprinzip

Das Verursacherprinzip steuert in erster Linie die Zurechnung der Verantwortlichkeit für umweltrelevantes Verhalten. Es bürgert die Verantwortlichkeit des Verursachers einer (möglichen) Umweltbeeinträchtigung grundlegend die sachliche und finanzielle Verantwortung für die notwendigen Schutz- und Vorsorgemaßnahmen auf. Der Pflichtige hat die Verantwortung durch (partielle) Vermeidung, Beseitigung und Ausgleich der Umweltstörung nachzukommen. Das Verursacherprinzip liegt vielen Instrumenten direkter Verhaltenslenkung, anreizausübenden Abgaben (verwirklicht im Abwasserrecht) zivilrechtlichen Unterlassungs- und Haftungsansprüchen zugrunde. Gegenstück bildet das Gemeinlastprinzip. Es besagt, daß die Kosten des Umweltschutzes über den Haushalt des Staates finanziert werden und über das Steuersystem auf die Allgemeinheit verteilt werden. Das Gemeinlastprinzip spiegelt sich vor allem in direkten und Transferleistungen an öffentliche Stellen (z. B. an die Bundesländer oder an Private (z. B. Finanzhilfen, Darlehen, Steuerbegünstigungen) wider. Im Verhältnis zum Verursacherprinzip ist das Gemeinlastprinzip eigentlich nachrangig. Dennoch leistet die öffentliche Hand einen beträchtlichen Beitrag zur Verminderung der Umweltschäden.

#### IV. Kooperationsprinzip

Das Kooperationsprinzip geht davon aus, daß die Bewahrung der natürlichen Ressourcen eine öffentliche Aufgabe darstellt, für deren Erledigung die zuständigen staatlichen Stellen verantwortlich zeichnen, sondern auch die betroffenen Bürger selbst. Diese Prämisse führt zur Konsequenz, daß öffentliche Hand und Gesellschaft beim Umweltschutz zusammenarbeiten sollten, ohne dabei aber die im Demokratieprinzip bestehende Letztverantwortung des Staates preiszugeben. Dafür ist es erforderlich, gesellschaftliche Kräfte am hoheitlichen umweltpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu beteiligen. Kurz gesagt manifestiert das Kooperationsprinzip die Erkenntnis, daß die drängenden Umweltschutzaufgaben nur durch die Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft bewältigt werden können.



geschützte Rechtsgüter. An dieser Funktion hat sich auch heute geändert. Allerdings hat sich ihre Zielrichtung auf die Durchsetzung der wirksamen Risikoversicherung erweitert. Zu den Instrumenten der Verhaltenssteuerung zählt man vor allem die Eröffnungskontrolle, Überwachungsbefugnisse (2.) und die Eingriffsmassnahmen (3.).

### 1. Eröffnungskontrollen

Der Begriff „Eröffnungskontrollen“ wird vom geltenden Recht nicht verwendet, stammt aus dem Schrifttum und erfüllt dort die Funktion der rechtswissenschaftlichen Systematisierung. Eingang hat er mittlerweile in den „Professoren-Allgemeinen Teils eines UGB gefunden. Unter „Eröffnungskontrollen“ verstanden Abs. 2 des Entwurfs „die in Rechtsvorschriften vorgesehenen Anzeigepflicht-, Erlaubnis-, Bewilligungs- und sonstigen Zulassungsverfahren mindestens auch dazu bestimmt sind, die Umwelt vor Beeinträchtigung zu schützen“. Gegenstand und Anknüpfungspunkte dieser Kontrollen sind Tätigkeiten, die sich typischerweise auf die Umwelt auswirken und ökologische Schäden verursachen können. Hierzu gehört unter anderem das Errichten, Ändern, und Stilllegen von Anlagen oder Gebäuden, das Einleiten bestimmter Substanzen in Gewässer sowie das Herstellen, Behandeln, Verwenden, Inverkehrbringen, Transportieren, Lagern, Ablagern, Importieren, Exportieren oder Besitzen von Stoffen. Anzeigepflichten und Genehmigungsverwehrene sind herkömmliche Instrumente des Ordnungsrechts und dienen dort hauptsächlich der Gefahrenabwehr. Sie betreffen nicht alle von ihnen ökologisch geprägte Sachverhalte. Der Umweltschutzgesetzgeber hat sich das bewährte Modell zunutze gemacht und hat es zugleich unter Berücksichtigung der Risikoversicherung weiterentwickelt. Den „Eröffnungskontrollen“ in den verschiedenen Gesetzen mangelt es allerdings an einheitlicher Normstruktur und Bezeichnung. Die terminologische Vielfalt ist geradezu verwirrend. Der Entwurf UGB-AT kann insoweit keine Abhilfe zu schaffen. Die knappe Zeit, die mir für meine Arbeit zur Verfügung steht, läßt es nicht zu, auf alle Konstellationen einzugehen. Erlauben Sie mir daher, mich auf die Zulassung umweltrelevanter Anlagen zu konzentrieren, da sich gerade dieser Bereich momentan tiefgreifenden

umstrittenen Reformen ausgesetzt sieht.

a) Zulassung umweltrelevanter Anlagen

Grob lassen sich zwei Zulassungsarten, nämlich die Untermengengenehmigung und die Planfeststellung, unterscheiden. Die beiden Typen weichen nicht nur in ihrer Tatbestandsstruktur und Rechtsfolge, sondern auch in dem vorausgehenden Verfahren der Entscheidungsfindung voneinander ab.

aa) Untermengengenehmigung am Beispiel des Immissionsschutzrechts

Der Untermengengenehmigung ist wesenseigen, daß der Antragsteller einen Anspruch auf ihre Erteilung hat, wenn alle Tatbestandselemente erfüllt sind. Ihr Motiv findet diese Konstruktion der gebundenen Entscheidung letztlich in den durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit und durch Art. 14 Abs. 1 GG verbürgte Eigentumsrecht. Das Erlaubnis zum Errichten und Betreiben von primär privatnützigen Anlagen im Interesse des Umweltschutzes dem Ermessen der Verwaltung überlassen. Vielmehr ist der parlamentarische Gesetzgeber dazu berechtigt, Grenzen oder Inhalt und Schranken der genannten Grundrechte durch detaillierte Normen über die ökologischen Anforderungen an umweltgefährdende Anlagen oder die Einführung materieller Umweltschutzvorschriften zu konkretisieren und auf diese Weise das Spannungsverhältnis zwischen Umweltschutz und Gewerbefreiheit auszubalancieren. Regelungsbedürftige Maßnahmen für die Ausübung der Grundrechte nicht wesentlich sind, darf er dabei die Verordnungsgewalt delegieren. Im übrigen kann er die zuständigen Behörden lediglich dazu ermächtigen, in einem Genehmigungsverfahren zu überprüfen, ob eine beantragte Anlage den normativen Anforderungen entspricht. Ist dies der Fall, darf die Zulassung nicht versagt werden, ansonsten würde der Gebrauch seiner grundrechtlichen Freiheiten beschnitten werden. Dieses Modell der vorbeugenden Kontrolle erlaubt, Umweltgefahren von vornherein zu minimieren oder zu vermeiden. Wir begreifen dies dogmatisch als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.

steuernde Kraft hat sich (nicht nur) aus Sicht des Umweltrechts beprägnantes Beispiel einer typischen Unternehmensgenehmigung mit einer Konzentrationswirkung darf ich die immissionsschutzrechtliche Genehmigung nennen. Das geltende BImSchG trägt dieser Erkenntnis Rechnung, indem Anlagenbetreiber in § 6 einen Anspruch auf Zulassung seines Projekts wenn sichergestellt ist, daß er seine Betreiberpflichten und anlagenbezogene Anforderungen erfüllt und andere öffentlich-rechtliche sowie Belange des Arbeitsschutzes der Errichtung und dem Betrieb des V nicht entgegenstehen.

Eine systemwidrige Ausnahme vom Grundsatz der gebundenen Entscheidung bei der Zulassung privater Anlagen verkörpert allerdings die atonale Genehmigung, bei deren Erteilung die Verwaltung nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts „Versagungsersessen“ genießt, das in § 4 verborgen sein soll.

Vom präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ist das sog. repressiv bestimmte ökologisch schädlicher Tätigkeiten scharf zu unterscheiden. erfaßte Verhaltensweisen sind gesetzlich strikt untersagt. Eine Befreiung ausnahmsweise unter engen, normativ genau beschriebenen Voraussetzungen möglich. Ihre Erteilung steht aus Gründen der Einzelfallsgerechtigkeit pflichtgemäßem Ermessen der Verwaltung. Diese Konstruktion dominiert das Wasserrecht. Eine herausgehobene Rolle für den Vollzug des Umweltschutzes spielt neben dem materiellen Entscheidungsprogramm einer Unternehmensgenehmigung das Verwaltungsverfahren, das der behördlichen Willensbildung Struktur und Verfahren bietet besonders gute Möglichkeiten und Ansatzpunkte zur Verwirklichung des Kooperationsprinzips und zur Berücksichtigung ökologischer Belange. Entscheidungsfindung kann durch die Beteiligung von Bürgern, Umweltverbänden oder der Öffentlichkeit sowie durch umfassende Ermittlungspflichten angereichert werden. Sie kann in einzelne Stufen und von der Mitwirkung verschiedener staatlicher Fachbehörden abhängig werden, sei es durch die Einholung ihres Know-Hows, sei es durch die Ei-

eines Veto-Rechts („Einvernehmen“). All dies kann die Richtigkeit Legitimationswirkung des Erkenntnisses im ökologischen Interesse f die Akzeptanz des betroffenen Vorhabens in der Bevölkerung verbessern

Die 9. Verordnung zum BImSchG enthält detaillierte prozedurale Regel die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die auf Grund ihrer Besch oder ihres Betriebes in besonderem Maße geeignet sind, sc Umwelteinwirkungen hervorzurufen und durch die 4. BImSchVO, Spalte Anhangs, einzeln benannt werden. Sie sieht insoweit ein förmliches Ver Öffentlichkeitbeteiligung vor. Über die Genehmigung der Errichtung Betriebs von Anlagen mit weniger hohem Gefährdungspotential wird dage Durchführung eines vereinfachten Verfahrens entschieden (§ 19 BImSchG BImSchVO. Spalte 2 des Anhangs). Überdies enthält § 2 II Nr. 5 BImSchVO einen ersten fragmentarischer Ansatz zur normativen Regel Einsatzes eines auf die Verfahrensgestaltung beschränkten „Medi

Der Entwurf des UGB-AT reicht in diesem Punkt übrigens nicht wei bestimmt in § 54 IV, daß die Länder im Rahmen des verfahrens, das Erlaß einer Umweltbewilligung gem. §§ 52, 53 Entwurf UGB-AT voraus die zuständigen Behörden ermächtigen können, die Vorbereitung Durchführung des Erörterungstermins unbeschadet ihrer Verfahrensver einem unbeteiligten Dritten - Verfahrensmittler - anzuvertrauen. D des Entwurfs erschien es nicht ratsam, die bislang weitgehend u Institution, „Verfahrensmittlung“ sogleich bundesweit einzuführen.

Die ökologischen Belange finden im förmlichen immissionsschutz Genehmigungsverfahren vor allem in einer spezifischen Umweltverträglich (UVP), die einen unselbständigen Teil des Procederes darstellt, a Berücksichtigung. Wie Sie vielleicht wissen, ist die UVP ein Kind der Eu Gemeinschaft (Richtlinie des Rates 85/337/EWG vom 27.6.1985). Ihr Vor der US- amerikanische National Environmental Policy Act aus dem Jahr Mit Hilfe der UVP sollen die umweltrelevanten Beeinträchtigung

Auswirkungen von Vorhaben, die in einer Anlage zur Richtlinie aufgefordert sind, vor deren Ausführung - unter bestimmten Voraussetzungen auch vor Änderung-medienübergreifend ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Die Prüfung darf nicht eindimensional erfolgen, sondern muß sich auf ökologische Wechselwirkungen erstrecken. Sie dient in erster Linie der Informationsbeschaffung und setzt daher eine strikte Behördenöffentlichkeitsbeteiligung voraus. Ihr Ergebnis ist bei der abzugebenen Genehmigung zu berücksichtigen. Der deutsche Gesetzgeber tat sich bei der Umsetzung der europäischen Vorgaben schwer. Sie wirkte wie ein Fremdkörper in dem traditionellen System, das teilweise den Anforderungen der UVP-Richtlinie entsprach, teilweise darüber hinausging und teilweise zurückblieb. Das (verspätete) Inkrafttreten des nationalen Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung ließ viele Fragen offen, die einzelnen Probleme hier und heute unmöglich eingehen und muß sie auf das einschlägige üppige deutsche Schrifttum verweisen. Außerdem fehlt es noch an ausreichenden praktischen Erfahrungen mit diesem neuen Instrument, so daß sich eine abschließende Bewertung verbietet. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang nur, daß der integrative Ansatz der UVP gerade bei Genehmigungen besondere Schwierigkeiten aufwirft. Da es sich um gebundene Entscheidungen handelt, denen ein Gestaltungsspielraum der Zulassungsbehörden fremd ist, bietet sich für eine angemessene Berücksichtigung des Ergebnisses der UVP bei der Willensbildung kaum

Ich bin gewiß ein Freund prozeduraler Regelungen und habe die Grundrechtsrelevanz sowie ihre rechtsschützende Funktion schon frühzeitig erkannt. Ein vernünftiges Augenmaß darf allerdings bei der „umweltfreundlichen“ Ausgestaltung des Verfahrens nicht fehlen. Erhöhte formelle Hürden führen prinzipiell zu Verzögerungen der abschließenden materiellen Entscheidung. Ich komme in meinen abschließenden Bemerkungen nochmals auf diesen Punkt zu sprechen, wenn ich mich mit den aktuellen Reformen im Anlagenzulassungsrecht befaße.

## bb) Planfeststellungen

Planfeststellungen verkörpern einen besonderen Typ von Zulassungsentscheidungen. Sie betreffen grundsätzlich raumbeanspruchende Großvorhaben im Bereich der staatlichen Daseinsvorsorge, deren Errichtung und Betrieb primär im Allgemeinwohl liegt. Hierzu gehören vor allem die einzelnen Verkehrswege zu Lande und zu Wasser. Ursprünglich waren die Planfeststellungen nicht speziell auf den Umweltschutz ausgerichtet, sondern verfolgten andere Zwecke. Sie dienten und dienen heute der Bewältigung komplexer Interessengeflechte bei der Vorbereitung von Infrastrukturvorhaben durch die konzentrierte Feststellung eines Planfeststellungsbeschlusses als einzigem Verfahren durch eine einzige Behörde. Ich habe mich in meiner Habilitationsschrift zur Rechtsnatur und zu den Rechtswirkungen der Planfeststellung ausführlich geäußert. Im Zusammenhang mit ihrer Tauglichkeit als Instrument der direkten staatlichen Verhaltenssteuerung im Bereich des Umweltschutzes ist hauptsächlich von Interesse, daß die Entscheidung über die Planfeststellung im Gegensatz zur Unternehmensgenehmigung stets in einem planerischen Gestaltungsspielraum der zuständigen Behörde beruht, der rechtliche Grenzen durch das Gebot, alle entscheidungserheblichen öffentlichen Belange gegeneinander sowie untereinander sorgfältig abzuwägen, markiert werden. In diesem umfassenden Abwägungsprogramm finden auch ökologische Interessen Eingang. Die meisten Fachplanungsgesetze enthalten mittlerweile Klauseln, welche die Einbeziehung der Umweltbelange bei der abschließenden Planfeststellung ausdrücklich vorschreiben (§ 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG, § 28 Abs. 1 Satz 2 PBefG; § 18 Abs. 1 Satz 1 AEG; § 13 Abs. 1 Satz 2 WaStrG). Zwar genießen diese Belange keinen absoluten Vorrang vor kollidierenden anderen Werten, können im Ergebnis „überwunden“ werden. Jedoch bedarf dieser Einbeziehung eines erheblichen Begründungsaufwandes. Die verfassungsrechtliche Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als objektiv-rechtlich in Art. 20a GG, dessen Verwirklichung sämtlichen staatlichen Behörden verbindlich obliegt, dürfte das Gewicht ökologischer Interessen und bei der Abwägung zusätzlich verstärken. Ich habe darüber bereits im November vergangenen Jahres berichtet.

Nicht zuletzt bietet das Planfeststellungsverfahren ausreichende E für die Geltendmachung ökologischer Anliegen. Besonders bedeutsam ist die obligatorische Beteiligung zugelassener Verbände an der Entscheid bei Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden si Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG). Die neu eingeführte UVP bringt aus prozedural kaum Neues. Die von ihr vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung geht bisherigen nationalen Standard („Interessentenbeteiligung“) nicht hi die Anforderungen an das zu ermittelnde und auszuwertende Tatsache sind verschärft worden.

Als Fazit läßt sich konstatieren, daß Planfeststellungen strukturell besser zur Berücksichtigung umweltrechtlicher Interessen (das Ergebnis eingeschlossen) geeignet sind als Unternehmensgenehmigungen und daher von § 50 Abs. 2 Satz 1 Entwurf UGB-AT zu den „Eröffnungskontrolle Instrumenten der direkten Verhaltenssteuerung gerechnet werden. A gelten Planfeststellungsverfahren wegen ihrer Komplexität und ihre Aufbaus als besonders umständlich und langwierig. Sie sind deshalb b Gegenstand von Reformbemühungen, die unter dem motto „Beschleunigung Deregulierung“ stehen. Ausgesprochen umstritten ist die neu e qualifizierte Plangenehmigung mit Konzentrationswirkung als Alter Planfeststellungsbeschluß in einfach gelagerten Fällen mit über Personenkreis. Vor allem die Umwelt- und Naturschutzverbände laufe gegen diesen Entscheidungstyp, der ihnen prozedurale Mitwirkungs versagt, da er lediglich ein nicht-förmliches Verwaltungsverfahren vor dieses Thema war allerdings bereits Gegenstand meines Vortrages i November.

#### cc) Europäische Perspektiven

An dieser Stelle müßte ich auch auf den von deutscher Seite heftig k von der EG Kommission vorgelegten Vorschlag für eine Richtlinie des Ra die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzun 14.9.1993 (IVU-Richtlinie oder IPPC-Richtlinie/IPC-Richtlinie: Integr

Prevention and Control“) eingehen. Die geplante Richtlinie schreibt ein integriertes Genehmigungsverfahren vor, sondern regelt als Beschleunigung auch Fristen für die Entscheidung über die Genehmigung. Zeitgründen kann ich auf die geplante EG-Richtlinie aber nicht mehr hinweisen möchte ich allerdings darauf, daß bei der Umsetzung der von der Schlichter-Kommission“ (Unabhängige Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Bericht durch eine Arbeitsgruppe der Koalitionsfraktionen des Deutschen Bundestages angestrebte Deregulierung mit der zukünftigen EG-Richtlinie in Übereinstimmung gebracht werden soll.

#### b) Anzeige-, Anmelde- und Prüfnachweispflichten

Ein gegenüber den präventiven und repressiven Verboten milderer Instrumente in der Kontrolle umweltrelevanter Tätigkeiten sind Anzeige-, Melde- und Prüfnachweispflichten. Sie dienen vorrangig der Informationsbeschaffung für die zuständigen staatlichen Behörden auf den Beginn oder die Änderung potentiell umweltschädlichen Verhaltens aufmerksam machen (z.B. § 9 Abs. 1 Nr. 1 PflSchG; §§ 3 Abs. 2 GenTG).

#### c) Umweltbewilligung

Die Umweltbewilligung stellt eine Erfindung des Professoren-Entwurfsgesetzes (UGB-AT) dar. Dem geltenden Recht ist sie als Instrument der Verhaltenssteuerung noch unbekannt. Sie ist dem Immissionschutzrecht atomrechtlichen Anlagengenehmigung nachempfunden und soll nur dann angewendet werden, wenn ihre Erteilung in einer anderen Rechtsvorschrift vorgesehen ist.

## 2. Überwachung

Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung sind – vor allem die Überwachungsmaßnahmen – die Eröffnungskontrollen – vor allem die Überwachungsmaßnahmen. Sie dienen dem Vollzug von Rechtsnormen. Überwachungsregelungen finden sich in den geltenden Umweltgesetzen. Ich beschränke mich auf die Aufzählung

wichtigsten Fallgruppen. Hierzu gehören zunächst schlicht hoheitliche wie das Betreten von Grundstücken und Räumen (§ 21 Abs. 1 Satz 1 W § 52 Abs. 2 BImSchG; § 1 Abs. 4 AbfG; § 19 Abs. 2 Satz 1 AtG), die Prü von Anlagen und Geräten, die Untersuchung von Stoffen - einschließ Entnahme von Stichproben - (§ 21 Abs. 3 Nr. 1 ChemG, § 38 Abs. 2 Sa PflSchG, § 12 StrVG) sowie die Durchführung von Messungen Lärmentwicklung, Luft- und Wasserqualität (§ 52 Abs. 2 Satz 3 BImSchG, Abs. 4 Satz 4 AbfG). Dazu zählen aber ebenso die normativen Ermächtigung Erlaß von Verwaltungsakten als Mittel zur Durchsetzung der soeben Aufgaben und - flankierend - Auskunftspflichten der Überwachungsadress geltende Recht kennt solche Auskunftspflichten unter anderem im BImSchG Abs. 2 Satz 1), im BImSchG (§ 42) und im Benzinbleigesetz (§ 5 I). Neu ei wurden in § 52a BImSchG Mitteilungspflichten, die betriebsorganisatori betreffen. Danach hat der Vorhabenträger einer genehmigungsbedürftigen Überwachungsbehörde darüber zu informieren, auf welche Weise sich ergab daß die Umweltschutzvorschriften beim Betrieb beachtet werden. Diese erlaubt aus dogmatischer Sicht den Schluß, daß die Bedeutung organisator prozeduraler unternehmensinterner Vorkehrungen und Maßnahmen für wirksamen Umweltschutz mittlerweile ins Bewußtsein des Gesetzgebers ge Sie symbolisiert außerdem die Schnittstelle zwischen dem Bereich de staatlichen und der unternehmensinternen Verhaltenssteuerung. Die Auskunftspflichten erfüllen nämlich gleichsam als Nebeneffekt die Fu betroffenen Unternehmen und Pflichtigen zur freiwilligen Selbstkontrolle

### 3. Eingreifende Maßnahmen

Klassische Instrumente der direkten staatlichen Steuerung sind im ü eingreifenden Maßnahmen. Darunter versteht man solche Verwaltungsakte, Adressaten ein bestimmtes Verhalten oktroyieren. Sie zielen insbesond Einstellung einer umweltgefährdenden oder - schädlichen Tätigkeit geltende Umweltrecht bedient sich insoweit bekannter und bewährter Eing Ich nenne den Widerruf (§ 21 BImSchG; § 16 Abs. 2, 1. Alt. PflSchG) u Rücknahme (§ 14 Abs. 4 WHG; § 22 Abs. 1 AtG, § 33 Abs. 5 Nr. 2 PflSch

zuvor erteilter rechtmäßiger oder rechtswidriger Zulassungsentscheidung (Untersagung oder Stilllegung nicht genehmigungsbedürftiger anmeldungspflichtiger) oder ohne die erforderliche Genehmigung b) Anlagen (§ 20 Abs. 1 BImSchG) sowie die Beseitigung störender und Einrichtungen oder Kontaminierten Bodens.

An dieser Stelle breche ich meinen - keineswegs vollständigen - Überblick über die Instrumente der direkten staatlichen Verwaltung ab und leite zur Sphäre der indirekten hoheitlichen Lenkungsmaßnahmen über.

## II. Indirekte Steuerung

Ich darf mich kurz fassen. Die Mittel der indirekten Steuerung ausschließlich auf die Motivation der Adressaten einwirken lassen und lassen diesen gewisse Entscheidungsspielräume. Ihre umweltrechtlichen Ziele sind nicht staatlicher Vollstreckungsmaßnahmen durchsetzbar. Die öffentliche Hand vielmehr auf die Eigeninitiative der Betroffenen. Unter den Instrumenten, die im Entwurf UGB-AT präsentiert, habe ich die Umweltabgaben, die Umweltsubventionen und die Möglichkeiten der unternehmensinternen Selbstkontrolle im Umweltbereich durch Umweltschutzbeauftragte ausgewählt.

### 1. Umweltabgaben

Unter Umweltabgaben werden öffentlich-rechtliche Geldleistungen (z. B. Gebühren, Beiträge, Sonderabgaben) verstanden, die zur Verfolgung ökologischer Zwecke erhoben werden. Sie können entweder darauf gerichtet sein, ein bestimmtes Verhalten des Adressaten mittelbar zu erzwingen oder einzelne ökologische Maßnahmen zu finanzieren. Beslang haben weder Bund noch Länder von diesem Instrument extensiv Gebrauch gemacht. Eine echte Umweltsteuer, die eine Gegenleistung für eine spezifische öffentliche Leistung darstellt und allen bei denen der Steuertatbestand zutrifft, gibt es (noch) nicht. Diskutiert werden immer wieder Schmutz- und Lärm- sowie Verpackungssteuern. Die meisten Vor-

scheitern indes an der politischen Durchsetzbarkeit. Die Belastung der Steuern ist hoch und seit der deutschen Wiedervereinigung noch weiter. Die Bereitschaft, zusätzliche Abgabenleistungen im Interesse des Umweltschutzes zu erbringen, tendiert daher gegen Null. Aus diesem Grunde konzentrieren sich die Umweltschutzgesetzgeber auf lenkende Sonderabgaben und Ausgleichsabgaben. Die wichtigsten sind: die Abwasser- und Altölabgabe auf bundesrechtlicher Grundlage, sowie Naturschutzabgaben und Waldabgaben in den Bundesländern. Diese Instrumente der indirekten Verhaltenssteuerung sind nicht nur regelungstechnisch außerordentlich kompliziert. Sie sind auch umweltschutzpolitisch, ökonomisch, verfassungs- und europarechtlich stark umstritten. Ihrer Erfahrung eignen sie sich nicht als pauschales ökologisches Mittel zur effektiven Wirkung zu entfalten, müssen Umweltabgaben genau dosiert, auf konkreten Sachverhalt exakt zugeschnitten und im richtigen Zeitpunkt eingeführt werden. Sie können überdies die direkte administrative Steuerung nicht ersetzen, allenfalls ergänzen. So wäre es sinnlos, das Einleiten von Abwasser in Gewässer mit einer Geldleistung zu knüpfen, ohne diese Tätigkeit gleichzeitig von einer Erlaubnis abhängig zu machen, die eine präventive Kontrolle ermöglicht.

## 2. Umweltsubventionen

Unter Subventionen versteht man allgemein vermögenswerte Leistungen des Staates an private, die entweder an keine oder lediglich an geringfügige Gegenleistung gekoppelt sind, und der Erreichung bestimmter - im öffentlichen Interesse liegender - Zwecke dienen. Im Umweltrecht bieten sich Subventionen an, um potentielle Umweltschäden für ihren Verzicht auf gewissen Umweltbelastungen durch die Gewährung finanzieller Vorteile zu belohnen. Als Unterarten kommen Finanzhilfen und indirekt wirkende sog. Verschonungssubventionen in Betracht. Diese Lenkungsmittel zeichnen sich durch ihre relative Vollzugseffektivität aus. Verständlicherweise ist die Akzeptanz durch die Adressaten ebenso groß wie der Anreiz, ökologisch sinnvolle Investitionen zu tätigen. Auf der anderen Seite bergen Subventionen stets das Risiko der Freiheitskürzung und Wettbewerbsverzerrung. Auf dieses a

Problem möchte ich nicht näher eingehen. Ich darf lediglich feststellen, daß sowohl Bund, Länder und Gemeinden als auch die Europäische Gemeinschaft Finanzhilfen mit Umweltschutzbezug leisten.

### 3. Umweltbeauftragte

Das geltende Recht kennt bereits die Figur des Betriebsbeauftragten für Immissionsschutz, Gewässerschutz und Abfall (§§ 53-58 BImSchG, § 2 WHG, §§ 11a-11f AbfG) - nachfolgend: Beauftragte für den Umweltschutz der Einrichtung des Strahlenschutzbeauftragten. Hierbei handelt es sich um Beliehene, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen, sondern um die des privaten Unternehmens, (Binnenorgane) ohne öffentlich-rechtliche Pflichten unmittelbar gegenüber der Überwachungsbehörde, die betriebsinterne Vorkehrungen, für die betriebliche Selbstüberwachung zuständig sind und in der umweltfreundlichen Entwicklung für Ideen, Anreize und Innovationen sorgen sollen. Allerdings beruht ihre Bestellung nicht auf Freiwilligkeit, sondern auf gesetzlichem Befehl. Das Recht verleiht überdies den Status der Beauftragten. Betroffenen müssen vor allem Angehörige einer Zentralabteilung (Stabsstellen) weisungsfrei sein. In der Fülle und Art der Kompetenzen unterscheiden sich Beauftragte für Umweltschutz und der Strahlenschutzbeauftragte von den Einzelheiten kann hier nicht eingegangen werden. Die bisherigen Erfahrungen mit diesem Modell der staatlich initiierten Eigenkontrolle der Betriebe sind einerseits ist es gelungen, Unternehmen, die bislang auf die staatliche Überwachung angewiesen geblieben waren, zur Selbstorganisation ihres Umweltschutzes zu veranlassen; ein nicht unerheblicher Schritt. Andererseits gehen die Meinungen über die Effizienz der Umweltbeauftragten auseinander. Lediglich die Wirtschaft äußert sich insoweit uneingeschränkt. Behörden- und Gewerkschaftsvertreter bemängeln hingegen, daß gerade die Beauftragten für Umweltschutz - im Gegensatz zum Strahlenschutzbeauftragten - eine nennenswerte Qualitätssteigerung der innerbetrieblichen Überwachung bewirkt haben. Von diesen Meinungsverschiedenheiten einmal abgesehen, bestätigt das Bestehen der Umweltbeauftragten einen dogmatischen Befund, den ich bereits an anderer Stelle habe: Die Entdeckung innerbetrieblicher Organisationsstrukturen als

Umweltschutzes durch den Gesetzgeber schreitet fort.

### III. Umweltinformationen

Über den Bereich der Umweltinformationen und das damit zusammenhängende informale Verwaltungshandeln habe ich Ihnen bereits im November des vergangenen Jahres ausführlich berichtet. Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit insoweit das am 16.7.1994 in Kraft getretene UIG, das ein beachtliches Instrument der indirekten Verhaltenssteuerung darstellt, da man sich eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit disziplinierende Wirkungen auf Umweltstörer erhofft. Über seine Effizienz vermag ich zur Zeit belastbarer empirischer Daten noch keine verlässlichen Aussagen zu treffen.

#### C. Unternehmensinterne Steuerung

Ich bin weder Verwaltungswissenschaftler oder Betriebswirtschaftslehre und Organisationssoziologe und möchte mich deshalb mit Blick auf die Disziplinen, die sich hauptsächlich mit betriebsinternen Steuerungs- und Ablaufprozessen beschäftigen, eher bescheiden zurückhalten. Sie dürfen von mir also keine Konzepte oder Therapieempfehlungen zur Optimierung des unternehmerischen Umweltschutzes erwarten. Ich kann nur einige Erfahrungen und Erkenntnisse wiedergeben, die ich in Gesprächen mit leitenden Angestellten der BASF sammeln konnte. Die Badische Anilin und Soda Fabrik (BASF) gehört zu den größten deutschen Chemiekonzernen und betreibt ihr Stammwerk Ludwigshafen (Rheinland-Pfalz), etwa 30 km von Speyer entfernt. Auf dem Areal von etwa 7 Quadratkilometern finden sich rund 300 Bauten und rund 380 genehmigungsbedürftige Anlagen im Sinne des BImSchG. Die Hochschule Speyer pflegt einen regen Kontakt zu diesem Unternehmen.

## I. Eigenüberwachung ( In-House-Know-How )

Die BASF beschäftigt- ebenso wie andere Konzerne dieser Größe - überwiegend eigene Fachleute für Fragen des Umweltschutzes verzichtet weitgehend auf die Einschaltung externer Beratungs- oder Sachverständiger. Sie hält den Wissenstransfer, der mit der außerbetrieblicher Fachkenntnisse verbunden ist, für zu aufwendig riskant. Die BASF hat schon bald nach ihrer Gründung freiwillig die Aufgaben als amtlich anerkannte Sachverständige im Sinne des Gerätesicherheitsgesetzes wahrnehmen und bei der Ausübung ihrer Tätigkeit weisungsgebunden sind, in einer eigenen Unternehmenseinheit mit der Technischen Anlagenüberwachung zusammengefaßt. Diese Einheit konnte 100-jähriges Bestehen feiern. Den betriebsinternen Sachverständigen sowohl durch ihre öffentlich-rechtliche Pflichtenstellung als auch durch die Freiwilligkeit basierende Berufung von den bereits erwähnten Umweltschutzbeauftragten unterscheiden, obliegt unter anderem die Überwachung von Druckbehältern, Rohrleitungen, Behältern zum Transport verdichteter verflüssigter Gase und elektrischen Anlagen in explosionsgefährdeten Bereichen (2 Abs. 2a GSG). Die Konstruktion der anerkannten Eigenüberwachung ist dem Bundesrecht nicht fremd (§ 31 Abs. 1 Nr. 3 der Druckbehälterverordnung) gewinnt gerade in jüngster Zeit zunehmend Befürworter, da sie als Mittel der Beschleunigung und Deregulierung erscheint. Die Rolle des Sachverständigen auf die Überprüfung reduziert, ob die Sachverständigen die erforderlichen Fachkundevoraussetzungen erfüllen und ihre Weisungsunabhängigkeit in einer selbständigen Organisationseinheit erforderliche Fortbildung gewährleistet ist. Fraglos präferieren Unternehmen diese Variante der Überwachung ihrer umweltrechtlichen Pflichten.

## II. Öko-Audit

In jüngster Zeit hat eine neue legislative Initiative der Gemeinschaft bei den deutschen gesetzgebenden Körperschaften und umweltrechtlichen Literatur für Furore gesorgt. Es handelt sich die Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29.6.1993 über freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinsch für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, die in all Teilen verbindlich ist und ab 13.4.1995 unmittelbar in jedem Mitglie Hinter ihrem umständlichen Titel verbirgt sich eine bestimmte Philo indirekten Verhaltenssteuerung im ökologischen Bereich, die aus stammt. Sie zielt darauf ab, bestimmte umweltbezogene Informationen Unternehmen zusammenzustellen und vor dem Hintergrund einer ökolo Qualitätssteigerung der betrieblichen Organisation und Pro bewerten. Den auslösenden Impuls für die Teilnahme bild staatliche Anerkennung des Unternehmens als umweltfreundli sich in einem augenfälligen Symbol ausdrückt und Rückwirkung das Kaufverhalten der Konsumenten zeitigen soll. Als Bez dieses Konzepts hat sich in den USA der Begriff enviro audit etabliert. In Deutschland wurde die EG-Regelung m komplizierten Namen deshalb bald unter dem verkürzenden mystifizierenden Schlagwort Öko-Audit-VO berühmt. Ihr Ink provozierte eine Fülle kontroverser - teilweise euphorisch abschätziger - Stellungnahmen. Was begründet ihre Anziehungs

### 1. Inhalt der EG-Verordnung

Die VO bezweckt zunächst den kontinuierlichen Ausbau des betri Umweltschutzes. Dieses Ansinnen ist weder neu noch revolutionär. Um zu erreichen, sollen die freiwillig am Gemeinschaftssystem teil Unternehmen betriebliche Umweltmanagementstrukturen einrichten un Umweltpolitik festlegen, in der sie sich nicht nur zur dauerhaften sämtlicher Umweltvorschriften, sondern darüber hinaus zur forts Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes verpflichten. Die Um muß den beschäftigten des Betriebes mitgeteilt und der Öffentlichkeit

gemacht werden. In diesem Zusammenhang haben die Teilnehmer Umweltprogramm für einzelne Betriebsstandorte aufzustellen. Nach Durchführung einer internen-regelmäßig stattfindenden - Umweltbetriebsprüfung Erklärung für die Öffentlichkeit zu verfassen. Betriebsexterne, staatl Umweltgutachter haben die Maßnahmen der Unternehmen alsdann auf Übereinstimmung mit der VO zu prüfen und die Umwelterklärung für gültig erklären (Validierung). Letztere fungiert schließlich als Basis für das Betriebsstandortes in ein Register. Die Unternehmen dürfen standardisierte Teilnahmeerklärung als eine Art Gütesiegel und Beleg ihres Strebens nach einer Verbesserung des Umweltschutzes für Öffentlichkeitsarbeit (Unternehmenswerbung, Briefköpfe) verwenden. Vor deren Einsatz allerdings in der Produktwerbung. Das Symbol Teilnahmeerklärung (Fünfzehn-Sterne-Kranz, der die Worte EG-Sy das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung umfaßt) darf außerdem weder auf den Erzeugnissen selbst noch auf ihrer Verpackung (Art. 10 Abs. 3 RL). Mit einer von einem unabhängiger, Umweltgutachter autorisierten Umwelterklärung ist darüber hinaus keine widerlegliche Verknüpfung, das betreffende Unternehmen beachte dauerhaft alle maßgebenden Umweltvorschriften. Vielmehr hat die zuständige Stelle die Eintragung des Standortes abzulehnen oder vorübergehend aufzuheben, wenn die Vollzug sie von einem Verstoß des Antragstellers oder Inhabers gegen einschlägige Vorschriften unterrichtet. Insoweit unterscheidet sich das Öko-Audit-Modell von der Zertifizierung im Rahmen der Produktsicherheitsregulierung. Letztlich ist die Öko-Audit-VO mit ihren Bestimmungen keineswegs bekanntes Terrain. Der Regelungsmechanismus mutet eher simpel an. Ihre Faszination gründet eher in dem Bestreben, das Verhalten der Verbraucher als umweltpolitisches Steuerungsmittel zu instrumentalisieren.

## 2. Umsetzung in deutsches Recht

Die Öko-Audit-VO beansprucht zwar in allen ihren Teilen unmittelbare Geltung, jedoch bleibt sie in manchen Bereichen ausfüllungsfähig bedürftig. Zur Schließung der Lücken und Umsetzung der europä-

Regelungsaufträge ist der nationale parlamentarische Gesetzgeber b  
 Transformationsfrist lief bereits am 13.4.1995 ab. Bislang lie  
 lediglich der Entwurf eines Gesetzes über die Zulassung von Umwelt  
 und Umweltgutachterorganisationen sowie über die Registrierung  
 Standorte nach der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29.6.1  
 USZG - (BR-Drucks. 210/95 vom 21.4.1995) vor. Der Bundesrat hat bi  
 2.6.1993 darüber zu befinden. Dieser Entwurf atmet die neue Po  
 Bundesregierung. Er errichtet ein System, das völlig im Zei  
 Deregulierung steht. Über die materiellen Anforderungen an die Qu  
 Umweltgutachter, die der Entwurf sehr konkret ausformt, will ich hier  
 berichten. Meine Aufmerksamkeit gilt vielmehr den organisatorischen Fr  
 sticht ins Auge, daß sich der Staat selbst auf Überwachung  
 Lenkungsaktivitäten konzentriert und ansonsten private Dritte oder ber  
 Selbstverwaltungskörperschaften mit der Aufgabenwahrnehmung betra  
 Zulassung und Beaufsichtigung der Umweltgutachter legt der Entwurf in d  
 einer geeigneten juristischen Person des Privatrechts, deren Aktio  
 gesamte Bundesgebiet umspannt und die zu diesem Zweck durch  
 Rechtsverordnung mit hoheitlichen Befugnissen beliehen wird (§ 28).  
 Aufgabe haben der Bundesverband der Deutschen Industrie, der D  
 Industrie- und Handelstag, der Zentralverband des Deutschen Handwe  
 der Bundesverband der Freien Berufe bereits die De  
 Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umwelt  
 mbH (DAU) mit Sitz in Bonn ins Leben gerufen. Ob diese Inst  
 wirklich geeignet ist, bleibt im Dunkeln. Der Entwurf d  
 schweigt sich über die Anforderungen an die Qualifikat  
 Zulassungsstelle aus. Die Begründung für die gewählte Lös  
 knapp und lapidar: Auf diese Weise wird ein wirtschaft  
 Zulassungs- und Aufsichtssystem geschaffen, das dem fre  
 Charakter der Teilnahme am Gemeinschaftssystem Rechnung  
 (BR-Drucks. 210/95, S. 58). Die DAU steht gem. § 29 wiederum  
 der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Umwelt, Nat  
 und Reaktorsicherheit (BMU). Außer der Zulassungsstelle,

Kernelement der Organisationsstruktur bildet, kennt der En UZSG noch einen Umweltgutachterausschuß (§ 21) und einen Widerspruchsausschuß (§ 24 Abs. 1), die beide beim BMU ressortieren. Der Umweltgutachterausschuß weist eine pluralistische Besetzung auf und ist eine teilrechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts. Seine von Vorschlag der jeweiligen Interessenvertretungen berufenen, weisungs- und ehrenamtlich tätigen Mitglieder rekrutieren sich aus fünf Umweltgutachtern, Bund und Länder, Gewerkschaften sowie Umweltverbände. Die Aufgabe besteht darin, aufgrund der materiellen Anforderungen und der Richtlinien für die Prüfung der Zulassung von Umweltgutachtern die Ermessensleitlinien für die Aufsicht über zugelassene Umweltgutachter der Umweltgutachterausschuß nimmt also verwaltungsintern Lenkungs gegenüber der Zulassungsstelle wahr. Der Widerspruchsausschuß entscheidet über Widersprüche gegen Verwaltungsakte der Zulassungsstelle.

Der Entwurf des UZSG setzt hohe Erwartungen in diese Organisationsstruktur. Die Richtlinienkompetenz des Umweltgutachterausschusses und die Befugnisse der beliebenen Zulassungsstelle begründen (...) ein sich optimierendes Zulassungs- und Beaufsichtigungsregime von Umweltgutachtern, bei dem sich weitgehend einer unmittelbaren fachlichen Einflußnahme enthält und die Aufsicht beschränkt. Diese Organisationsstruktur sichert dem EG-Gemeinschaftssystem die erforderliche Akzeptanz bei den Unternehmen und der Öffentlichkeit, aber auch die gebotene Neutralität. Die Aufgabe der geprüften Betriebsstandorte überträgt der Entwurf des UZSG schließlich der Industrie- und Handelskammern sowie den Handwerkskammern.

Ob dieses Zulassungsregime, sollte es je Gesetz werden, die Erwartungen seiner Schöpfer erfüllen wird, kann nur die Zukunft zeigen. Da ich Ihre Aufmerksamkeit sowieso schon über G beansprucht habe, belasse ich es bei der deskriptiven Darstellung. Ich komme nun zum Schluß.

## D. Abschließende Bemerkungen

Ich habe das Spannungsverhältnis zwischen hohen umweltrecht Standards und ausgeprägten prozeduralen Regelungen zur Sicherung richtigen Willensbildung einerseits sowie einer zügigen Entscheidung Zulassung einer Anlage andererseits bereits angedeutet. Der Kampf tauglichen staatlichen Mittel der Verhaltenssteuerung im Bereich Umweltschutzes ist zur Zeit in der Bundesrepublik Deutschland voll in der Bundesregierung, die seit 1982 von einer christlich-liberalen Koalition wird, setzt gegenwärtig auf die verstärkte Einbindung Privater in die öffentlichen Aufgaben sowie auf die Entschlackung und Beschleunigung behördlicher Zulassungsverfahren. Sie propagiert den Rückzug des Staates von traditionellen Tätigkeitsfeldern unter dem Schlagwort Deregulierung. Politik: verbirgt sich die Sorge um die Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit Wirtschaftsstandorts Deutschland, deren Ursache nicht zuletzt im Bereich des Umweltschutzes liegt. Der Preis für diese ökologische Qualität unter anderem in einer relativ langen Dauer der Zulassungsverfahren umweltrelevante Anlagen und hohen Investitionskosten- insbesondere im Energie- und Abfallbereich- aus. Nicht wenige Industrieunternehmen sahen sich dieser Situation veranlaßt, einen Teil ihrer Aktivitäten ins Ausland zu verlagern. Der damit verbundene Verlust an Arbeitsplätzen traf nicht nur die Volkswirtschaft empfindlich, sondern schuf auch soziale Unruhe. Die Bundesregierung hat mit der Wiedervereinigung Zwischen den beiden deutschen Teilstaaten verschiedene ökonomischen und finanziellen Probleme zum Anlaß, um eine Trendwende ihrer Umweltpolitik einzuleiten. Noch beschränkt sie sich auf die Änderung prozeduraler und organisatorischer Regelungen und läßt Umweltstandards weitgehend unangetastet. Ihre neue Linie offenbart insbesondere in der forcierten Verwendung des Instruments der Verwaltungsvereinfachung Verkürzung und Entrümpelung von Verwaltungsverfahren, in der Einführung und Auswechslung von Entscheidungstypen (Bsp: qualifizierte Plangenehm

Konzentrationswirkung, Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen - mit Ausdeponien - nicht mehr im Wege der Planfeststellung, sondern Unternehmensgenehmigung; ich habe im November 1994 darüber berichtet) Maßnahmen zur Stärkung der unternehmensinternen ökologischen Eigenverantwortung. Sie stößt dabei allerdings nicht selten auf den Widerstand der Bundesregierungen von sozialdemokratischen oder rot-grünen Regierungen geführt werden. Vorstellungen über effektiven Umweltschutz und den ökologischen Umweltschutz in der Industriegesellschaft mit Hilfe des von ihnen beherrschten Bundeszentralstaatliche Gesetzgebung einfließen lassen oder die Verwirklichung von Projekten - insbesondere die Endlagerung atomarer Reststoffe und die von Abfallverbrennungsanlagen - durch ein extensives Verständnis oder Mißbrauch ihrer Verwaltungsbefugnisse verschleppen können.

# 환경보호를 위한 국가 및 기업내부적 통제수단\*

Willi Blümel\*\*

- |                          |
|--------------------------|
| I. 환경보호의 기본원칙과 기준        |
| II. 환경보호를 위한 국가의 활동      |
| III. 환경보호를 위한 기업내부의 통제수단 |
| IV. 결 어                  |

지난해(1994년) 11월 본인은 귀 학회에서 독일 환경법의 새로운 발전(neuere Entwicklungen im deutschen Umweltrecht)에 관해 강연한 바 있습니다. 오늘 본인이 말씀드릴 내용은 환경보호를 위한 국가 및 기업의 활동에 관한 것입니다.

## I. 환경보호의 기본원칙과 기준

### 1. 서 언

기원전 5세기 그리스의 철학자 헤라크리투스가 말한 “만물은 유전한다(Panta rhei)”라는 말은 오늘날 독일 환경법의 현황과 발전을 표현하는 데 안성마춤이다. 본인은 역시 작년 11월의 강연에서도 이를 언급한 바 있다. 오늘 본인이 행하는 이 강연의 주제는 독일 환경법 영역의 가장 중요한 논점일 뿐만 아니라 현재 논의가 분분한 쟁점임에 틀림없다.

효과적인 환경보호는 사회의 모든 분야에서 협력의 힘이 없이는 성공하

\* 번역 : 金海龍·계명대 법대 교수

\*\* 독일 Speyer대 교수

기 어려운 일이다.

자연적인 생존 바탕을 보전하는 데 있어 가장 효과적인 전략은 잠재적인 환경침해 유발자의 태도에 영향을 주는 것이라 할 것이다. 이는 환경위해 행위를 단속하고 환경보호적 태도를 부양하는 것을 골자로 한다. 이 점은 명약관화한 것임에도 불구하고 아직 그리 만족할 만하게 실현되고 있지 못하다. 특히 이러한 과업이 현대 산업사회에서 어떻게 실현되어야 할 것인가에 대하여는 많은 의문이 제기된다. 즉 그것이 사회 전체, 사회 일부, 국가 또는 국가와 사회가 공동으로 어떻게 수행되어야 할 것인가? 국가는 국민경제의 운용과정에서 환경보호 이익을 보호하기 위하여 어느 정도 깊이 관여할 수 있어야 하며, 개별 사기업의 형성과 그 활동에 있어 환경보호를 위해 어떤 통제수단을 강구해야 할 것인가?

국가는 이를 위하여 어떤 사전예방적 내지 사후적 수단을 동원할 수 있는가? 그리고 이 때 강제적 수단이 우선되어야 할 것인가, 혹은 국가와 기업 또는 사회가 공동으로 마련한 규율이나 기준하에 기업의 자율적 규제에 맡기는 방법을 우선시하여야 할 것인가? 국가는 환경보호 업무를 민간기업에 위탁할 경우 어느 범위에서 행하며, 이것이 시장경제의 자율적 조정 기능에 의해 해결되는 바를 어느 정도 인정해야 할 것인가?

위에서 제기한 문제들은 법학, 경제학, 사회학, 정치학 그리고 사학 등 여러 분야에의 시각으로부터 그 답을 구할 수 있을 것이다. 본인은 물론 법학자의 시각에서 이 문제를 다룰 것이지만, 필요한 경우 타 학문분야에서의 개념이나 사고체계를 빌어 논의를 진행하고자 한다.

본인은 아래에서 주로 현행 독일법제에 반영되어 있는 환경보호를 위한 국가의 직·간접적 통제수단에 대하여 소개하고자 하는데, 그 주된 논점은 크게 보아, 첫째로 환경관련 시설물의 건설과 가동에 대한 국가의 통제와, 둘째로 독일 국내법에 도입해야 할 유럽연합의 '환경감사법규(Öko-Audit-Verordnung)'의 도입 문제에 관한 것이다. 물론 본인의 관심은 장차에 있어서의 제도발전 문제이므로 독일에 있어서 환경보호관련 법률 초안에 대하여도 여러분들에게 소개하고자 한다.

우선 환경보호를 위한 국가의 직접적인 수단을 말씀드리기 전에 환경법상의 기본원칙에 대하여 아주 간략하게 언급하고자 한다. 독일환경법의 기본원칙은 사전예방 원칙, 원인자부담 원칙, 그리고 협력의

원칙이라는 세 가지로 요약될 수 있다. 이의 법제상의 의의에 관하여는 1990년에 나온 독일환경법 일반편 초안(Entwurf des Allgemeinen Teils eines umweltgesetzbuches : UGB-AT 소위 「Professoren-Entwurf」)을 참조하기 바란다.

## 2. 사전예방 원칙

사전예방 원칙의 내용은 오늘날까지 단지 그 원칙의 최소범위에 관하여만이 합의되어 있다. 사전예방은 유발가능한 환경침해를 현재 동원가능한 수단을 통하여 예방하고, 자연의 생존 바탕을 오랫동안 보전하는 노력을 말한다. 이는 전통적인 경찰 및 질서법에서의 위험방지 개념과 연관되는 동시에, 위와 같은 내용 범위에 있어 환경법상 개념으로서 독자성을 갖는다.

사전예방 원칙은 시간적으로, 장소적으로 떨어져서 야기되는 위험들, 즉 미세한 환경침해 가능성부터 명백한 침해의 유발까지, 그리고 개별적으로서 수인할 수 있는 것이지만 그것이 누적되면 환경침해적인 요소가 되는 모든 것에 대한 예방을 포괄한다. 이 원칙은 이미 현행법상의 수많은 조항 속에 반영되어 있다. 예를 들면 환경영향이 큰 시설물의 운영자가 현재의 학문적·기술적 수준에 부합되는 수단을 통하여 우려되는 환경침해를 최소화해야 할 의무규정들(§§ 5 Abs.1 Nr.2 BImSchG, § 7 Abs.2 Nr.3 AtomG)과 폐기물처리에 있어서의 환경침해를 방지하는 의무규정(§ 5 Abs.1 Nr.3 BImSchG)들을 들 수가 있다. 그리고 환경상태의 질적 보전을 위한 자연보호법상의 행위금지규정(§ 8 BNatSchG)도 이러한 예에 속함은 물론이다.

이 사전예방 원칙에 관하여는 뒤에서 고찰할 국가의 직접적 환경보호수단과 관련하여 다시금 언급하고자 한다.

## 3. 원인자부담 원칙(Verursachprinzip)

원인자부담 원칙은 환경관련 활동의 책임 귀속에 관한 것이다. 이 원칙은 환경침해(또는 그 가능성의)의 원인자에게 필요한 보호 내지 예방조치를 강구할 사안적·재정적 책임을 귀속시키는 것을 말한다.

이러한 책임귀속자는 그 책임하에 환경오염의 회피, 중지 또는 이미 발생된 환경침해의 복구 등을 행할 의무를 진다. 원인자부담 원칙은 국가의 직접적 통제수단뿐만 아니라 환경보호 활동을 위한 동기 부여를 위한 환경부담금 제도(특히 폐수처리관련 법제에서의), 그리고 사법상의 유지청구 및 손해배상청구제도에서 구현되고 있다.

이 원칙과 상반되는 것이 사회공동부담원칙(Gemeinlastprinzip)이다. 이 원칙은 환경보호에 드는 비용을 국가의 재정에서 부담하는, 즉 일반의 조세부담을 통해 해결하는 제도인데, 이는 국가가 공공단체(예를 들어 지방자치단체)나 개인에게 재정지원, 융자 또는 조세감면 등의 수단으로 직·간접적으로 환경보전 비용을 지원해주는 수단으로 구현된다.

이 원칙은 본질적으로 전술한 원인자부담 원칙과의 관계에서 보충적으로 적용되는 것이지만, 국가나 공공단체는 환경오염의 방지를 위하여 적지 않은 재정적 지출을 행하고 있음은 주지하는 바이다.

#### 4. 협력의 원칙(Kooperationsprinzip)

협력의 원칙은 자연환경재의 보전은 오직 관련 국가기관만이 아니라 국가권력의 객체로서의 국민 역시 그 책임을 지는 공적인 역무라는 논리를 바탕으로 출발한다.

이는 공행정기관과 사회 각 부문이 민주주의 원칙에 기한 국가의 최후책임성 원리를 훼손하지 않고 환경보전에 있어 공동의 노력을 해야 한다는 점을 뜻한다. 이를 위해서는 사회의 여러 세력들이 국가 및 공공단체의 환경정책적인 의사결정 내지 행정결정 과정에 참여할 수 있는 제도가 요구된다. 환경보호를 위한 협력 원칙은 국가가 긴급한 환경보전 업무를 행함에 있어서 그에 관심과 의무를 공유하고 있는 공중의 의사에 반해서가 아니라, 그들의 의사에 부합되게 행함으로써만 성공할 수 있다는 생각과 맥을 같이 한다. 이러한 점에서 “국가의 의사결정과정의 수용(Akzeptanz von staatlichen Entscheidungen)”이라는 용어가 각종 논의에서 사용되고 있다. 이 협력의 원칙은 독일의 개별 환경관련 법률에 있어 아직 만족할 만하게 반영되어 있지 못하지만, 여기서 언급할 것으로는 사법상의 기술감리조합(TÜV)이 기술안전 및

환경보호 분야에 있어 수탁기업으로서 국가의 통제업무를 수행하고 있는 것이 좋은 예이다. 그 이외에도 행정청과 사법부가 私法的으로 조직된 전문가협회 등에서 마련한 기술적 기준이나 실질적 표준을 그들의 행정결정이나 판결의 근거로 삼고 있다는 점도 이 협력의 원칙이 구현되는 예로서 간과할 수 없다.

또한 국가와 사회간의 제도화된 협력 형태의 하나로서, 예를 들어 아무데도 예속되지 아니한 전문가들로 구성된 원자력안전위원회나 방사능보호위원회와 같은 전문적인 자문기구들의 구성과 활동도 중요한 의미를 갖는다. 유럽연합의 환경감사법규(Öko-Audit-Verordnung)의 독일 법제에의 도입 문제와 관련하여 이 협력의 원칙은 아래에서 다시금 논의될 것이다. 이 원칙과 관련하여 여타의 수많은 문제점이 있으나, 여기서는 더깊은 논의를 생략하고자 한다.

## II. 환경보호를 위한 국가의 활동

### 1. 직접적 통제(조종)활동

환경보호를 위한 국가의 직접적인 통제(조종)수단은 개인의 특정행위를 강제하거나 금지하는 권력적 수단으로 이루어진다. 이는 명령적 성질을 가지며 또한 — 그에 따르지 아니하는 경우는 — 국가의 강제 수단을 통해 이행케 할 수 있는 것이다. 이러한 점에서 이 수단은 — 다음에서 다룰 — 간접적 국가수단과 구별된다. 국가의 이와 같은 직접적 수단을 허용하고 있는 환경법상의 규정들은 대부분 전통적인 경찰 및 질서법 영역에 그 뿌리를 두고 있다. 이러한 수단의 원천적인 목적은 특정한 보호되어진 법적 이익에 대한 위협을 방지하는 데 있다. 이러한 수단이 갖는 기능은 오늘날에도 변함이 없다. 그리고 이러한 수단의 행사 목적은 효과적인 위험 예방을 실현하는 데까지 확장되었음은 물론이다. 환경보호를 위한 이러한 국가 작용의 개별적 수단에는 무엇보다도 (가)환경영향시설물의 건설에 대한 통제(Eröffnungskontrollen), (나)감시, (다)직접적 개입 수단의 세 가지로 분류된다.

### 가. 시설물 건설에 대한 통제

현행 법제속에 “시설물 건설에 대한 통제(Eröffnungskontrollen)”라는 용어는 사용되고 있지 않다. 이 용어는 문헌에서 사용되고 있는 것으로서, 법학이론체계에 있어 유의미한 개념으로 쓰여지고 있다. 법안에 있어서 이 용어가 최초로 사용된 예는 최근 독일환경법전 일반편 초안(UGB-AT)에서 발견된다. 즉 동 초안 제50조 2항은 환경을 보전하는데 있어 요청되는 법규상의 공시, 보고, 허가, 승인, 허용 등이 이루어지는 제반 과정이라는 뜻으로 “시설물 건설에 대한 통제(Eröffnungskontrollen)”라는 개념을 사용하고 있다.

이러한 통제행위의 대상은 전형적으로 환경에 대한 위해와 자연에 대한 침해를 유발하는 모든 행위이다. 즉 이러한 수단의 대상에는 무엇보다도 환경유발시설물의 건설, 시설물의 변경과 가동 중지나 특정 폐수의 관로설치 및 환경오염물질의 정화시설 내지 폐기시설, 저장시설, 운반수단, 하역수단 등의 제반 행위가 속한다고 할 것이다.

환경오염유발시설에 대한 공시나 허가 의무는 질서법상의 전통적인 수단이며, 이는 무엇보다도 위험방지에 그 목적이 있다. 그러나 이 제도가 모두 환경생태적 영향을 미치는 사안에만 적용되는 것은 아니다. 입법자는 환경보호를 위해 전술한 환경의 사전예방 원칙 및 환경오염 원인자부담 원칙의 고려하에 적용 가능한 제반 수단을 마련하게 된다. 여기서의 환경시설물의 사전통제 수단은 여러 법률들에서 통일적이고 체계적으로 정비되어 있지 못할 뿐만 아니라 그 개념 사용도 통일적이지 못하다. 용어가 통일적으로 사용되지 못함으로써 많은 혼동을 초래한다. 전술한 UGB-AT의 초안에서도 이를 극복하고 있지 못하다.

본인이 이 강연 원고를 준비하는 데 있어 시간상의 제약으로 인해서 문제와 관련된 모든 논점에 대해 상론할 수 없음을 양해 바란다. 이러한 이유에서 본인은 이 문제와 관련하여, 현재 독일에 있어 가장 큰 논란의 대상이 되고 있는 환경영향이 심대한 시설물의 승인절차 문제에 논의의 초점을 맞추고자 한다.

#### a) 환경영향이 심대한 시설물의 승인

독일에 있어서 환경영향이 큰 시설물에 대한 국가의 승인제도는 사업자에 대한 허가제도와 계획확정 결정제도의 두 가지 종류로 구분된

다. 이 두 가지의 유형은 이러한 제도의 사안적 구조와 법적 토대뿐만 아니라 행정결정의 절차에 있어서 서로 상이하다.

#### aa) 오염물질방지법(BImSchG)상의 허가제도

사업자허가제도는 시설물허가 신청자가 법규상의 요건을 모두 충족한 경우에 반드시 허가를 내어줄 것을 청구할 수 있는 제도이다. 이러한 점은 이 제도가 기속적인 것이고, 따라서 법원에 소구할 수 있는 권리를 전제로 하는 것이다. 환경보호라는 이익을 위하여 개인의 사용에 제공되는 시설물의 건설과 가동에 대해 행정청이 승인하는 행위를 행정청의 재량에 맡기는 것은 직업선택의 자유를 보장하는 기본법 제 12조 1항과 재산권을 보호하는 기본법 제 14조 1항이 용납하지 않는다. 오히려 입법자는 잠재적으로 환경에 위해가 되는 시설물의 건설과 관련하여 전술한 기본권의 내용과 한계를 환경보전을 위한 개별적 법률을 제정하거나, 실체적인 환경 기준을 구체화함으로써 환경보호와 영업의 자유라는 두 가치간의 긴장관계를 조정하는 과제를 안고 있다.

기본권의 실현에 있어 구체적이지 못한 조항의 경우는 입법자가 행정청에게 법규명령으로 이를 구체화하도록 위임하는 것이 요청된다. 입법자는 관할 행정청에게 허가 절차에서 허가신청 대상인 시설물이 법규상의 요건에 부합되는지를 심사할 권한을 부여하는 것이 일반적이다. 이 때 법적 요건이 충족되는 경우에도 시설물 사업자에 대한 허가가 거부될 경우는 동 사업자가 누리는 헌법상의 자유권의 행사를 불법적으로 침해하는 것이므로 그 허가를 거부할 수가 없다.

환경침해 위험을 근본적으로 완화 또는 배제하기 위해 이루어지는 국가의 사전예방적 통제모델은 이론적으로 그 승인이 유보된 예방적 금지제도라고 할 수 있다. 이러한 통제수단이 갖는 환경보호를 위한 효과는 오직 환경법의 관점에서만 판단할 수는 없다. 제한적인 집중효과(Konzentrationswirkung)를 갖는 전형적인 사업자 허가의 예로는 오염방지법상의 허가를 들 수가 있다. 현행의 연방오염방지법(BImSchG)은 시설물사업자가 시설물 가동과 관련된 의무와 여타 요건을 충족하고 있고, 공법적인 규정 및 당해 시설물의 건설과 가동에 있어 작업자 보호라는 요소 등을 위배하고 있지 않다고 확신하는 경우(동법 제6조에 근거하여) 당해 시설물 사업의 승인을 요구할 수 있다는 것을 법규

정 속에 반영하고 있다. 사적 시설물의 승인에 있어 기속적 행정결정 제도하의 원칙에 대해 (이른체제상의) 예외는 존재한다. 이 경우는 원자력법상의 허가로서, 연방행정법원의 견해에 따르면 이는 원자력법 (AtomG) 제7조에 인정되어 있는 행정청의 “허가거부재량 (Versagungsermessen)”이 인정되는 때이다.

시설물에 대한 승인 유보를 수반하는 예방적 금지는 환경생태에 대해 위해를 주는 특정한 행위에 대한 소위 절대적 금지(repressive Verbot)와는 엄격히 구별된다. 이에 해당되는 행위는 법상 엄격히 금지되는 것이다. 이러한 금지행위에 대한 해제는 매우 예외적으로 오직 엄격하고 명확하게 규정된 요건하에서만 가능하다. 이러한 경우의 금지해제는 개별적으로 타당한 근거가 있는 때에 행정청의 기속적인 재량하에 이루어질 수 있다. 이러한 제도는 무엇보다도 수법(水法)에 있어 광범위하게 적용되고 있다.

환경법의 집행에 있어서, 사업자 허가에 대한 실체법적인 행정결정의 요건 이외에도 행정청의 의사결정 구조에 기여하는 행정절차 역시 매우 중요한 역할을 수행한다. 행정절차는 환경보호를 위한 협력원칙의 구현과 제반 환경적 요소를 충분히 고려하는 데 있어 특별한 의미를 갖는다. 행정결정은 주민이나 환경보호단체 및 공중의 참여와 광범위한 조사 및 자료수집을 통해서만이 성공적으로 이루어질 수 있다. 또한 행정결정은 각 단계마다 구분되고, 각기 다른 국가의 전문관청의 협력이 보장됨으로써, 그들의 전문지식을 반영하고, 또는 그들의 의견을 인정하는 가운데 이루어져야 한다. 이러한 행정결정절차는 환경보호이익에 관해 얻은 정보의 타당성과 정당성을 제고하고 국민들이 행정결정의 대상 시설물을 수용하는 데 보다 유리하게 작용하게 될 것이다.

연방오염방지법(BImSchG) 제9차 시행령은 건설 또는 가동됨으로써 환경오염이 유발될 우려가 큰 시설물 — 4. BImSchG 별표 1에 열거되어 있음 — 의 건설과 가동허가에 대한 자세한 절차규정을 두고 있는데, 이 절차에는 일반공중의 참가(Öffentlichkeitsbeteiligung)가 보장되어 있다. 환경침해 우려가 크지 아니한 시설물의 건설과 가동에 대

한 허가는 그와는 달리 간소화된 절차를 통해 이루어지도록 규정하고 있다 (§ 19 BImSchG, 4. BImSchVO 별표 2).

연방오염방지법 제9차 시행령 제2조 2항 5호는 허가절차의 간소화가 적용되는 경우를 처음으로 규정한 예라 할 것이다. 독일환경법전 일반편 초안(Der Entwurf des UGB-AT)도 이 점과 관련하여 전술한 연방오염방지법상의 규정에서보다 한 걸음 더 나아가지는 못하였다.

동법 초안 제54조 4항은 제52, 53조에서 규정하고 있는 환경관련시설물 허가절차에 있어서 州는 허가관청에 대하여 절차진행상의 책임에 저촉되지 않는한 제3자의 절차참가(Verfahrenmittler)가 가능한 청문절차를 마련할 수 있는 권한을 부여할 수 있다고 규정하고 있다. 이로써 동법 초안의 成案者들은 오늘날까지 널리 도입되지 못했던 제3자의 절차참가(Verfahrensmittlung)제도를 연방법에 도입하고자 했음을 알 수가 있다.

환경요소는 오염방지법상의 정식의 허가절차에 있어서 절차상의 한 부분을 구성하고 있는 환경영향평가(UVP)에서 특히 중점적으로 고려된다. 아마도 주지하는 바와 같이 독일 환경영향평가제도는 유럽연합법제의 산물이다(Richtline des Rates 85/337/EWG vom 27.6.1985). 이 제도는 1969년의 미국 환경정책법(National Environmental Policy Act)을 참고로 한 것이었다. 이 환경영향평가제도를 통해 유럽법규에 규정되어 있는 시설물들의 환경에 미치는 영향이 당해 시설물건설이전에 조사·평가되게 된다. 이 환경영향평가는 일면적 상태의 평가에 그치는 것이 아니라 여러가지의 상호교호적 환경영향까지 다룬다.

이 제도는 무엇보다도 환경영향에 대한 정보를 얻는데 그 목적이 있는데, 이를 위하여는 관련관청 및 일반공중의 참여가 그 요체가 된다. 그 평가결과는 허가결정에 반영된다. 독일의 입법자들은 이상과 같은 유럽법상 제도의 독일 국내 법제화에 적지않은 어려움을 겪었다. 이는 유럽법상의 환경영향평가(UVP)제도속의 내용이 독일의 전통적인 법제속에 이미 부분적으로 제도화되어(유럽법제상의 내용에 비추어 장단의 차이는 있으나) 있음으로써, 마치 전통적인 체계속에 이질적인 것을 유착시키는 것 같은 것이었기 때문이었다.

최근 독일 환경영향평가법이 제정되어 그 효력이 발생함에 따라 많

은 문제점이 제기되고 있다. 여기서 개별적인 문제점에 대하여 모두 상론할 수는 없다. 다만 환경영향평가제도가 독일법에 도입됨에 따라 최근 이에 관한 상당히 많은 실제적 경험들이 축적되고 있다. 본인은 이 점과 관련하여 환경영향평가제도가 특히 사업자허가제도와 결합되는데 있어 많은 어려움이 제기되고 있다는 점만 언급하고자 한다. 사업자허가는 허가관청의 재량적 형성의 여지가 없는 기속적 결정이기 때문에 허가결정에 있어 환경영향평가 결과에 대한 적절한 고려가 이루어지기가 매우 어렵다는 점이 문제이다.

본인은 절차적 규정의 마련에 대하여 항상 적극적으로 지지하고 있는 사람으로서 또한 절차적 규정의 기본권보장의 의의와 권리보호적 기능에 대하여 오래전부터 강조해 왔다. 시설물허가결정절차에 있어서 환경보호를 염두에 둔 절차형성에 대하여도 무관심할 수는 없음은 물론이다. 허가절차에 있어서 그 요건을 강화하면 다른 한편으로는 실제적 행정결정이 신속히 내려지지 못하는 문제점이 있어 兩者를 조화시키는 것이 매우 곤요하지만 결코 쉬운 것은 아니다. 본인은 최근 독일에 있어 시설물허가에 관련된 법제의 개혁작업과 관련하여 여기서도 이점을 소결론으로 언급하고자 한다.

#### bb) 계획확정결정(Planfeststellungen)

계획확정결정은 행정청에 의한 시설물승인행위의 특별한 형식이다. 이 제도는 원칙적으로 공익을 위해 건설·가동되는 국가의 주요한 기간 시설로서 주변지역에 미치는 영향이 심대한 거대건설사업에 적용된다. 이러한 시설물에는 무엇보다도 도로 및 수로 등이 속한다. 본래적 의미에 있어 계획확정결정제도는 환경보호를 위하여 특별히 채택된 제도는 아니고, 그것과는 다른 목적을 위해 마련된 것이었다.

계획확정절차제도는 하나의 주관행정청이 하나의 절차속에서 사회간접자본시설건설계획에 대한 집중적 심사를 통해 그 사업과 관련된 복잡한 이해관계의 대립을 조화시키는 제도로서 기능하고 있다. 본인은 특히 본인의 교수자격논문에서 계획확정결정행위의 법적 성질과 효과를 깊이 고찰한 바 있다. 국가의 직접적인 환경보호유인수단으로서 이 제도가 갖는 유용성과 관련하여, 계획확정결정은 — 사업자허가의 경우와는 달리 — 행정청의 계획적 형성의 자유가 인정됨으로써, 시설물

건설 및 가동과 관련된 제반 이해관계, 즉 공익, 사익 및 사업자의 이해관계들이 상호 비교형량되어지는 것이 특색이다. 이러한 광범위한 비교형량의 대상속에는 환경침해요소가 들어감은 물론이다.

대부분의 독일전문계획법들은 계획확정결정시에 환경적 요소를 비교형량에 고려할 것을 특별히 규정하고 있다. 이러한 예는 연방도로법(FStrG) 제17조 1항 2단, 연방여객운송법(PBefG) 제28조 1항 2단, AEG 제18조 1항 및 수로법(WaStrG) 제13조 1항 2단에서 볼 수가 있다. 이러한 환경적 요소는 계획확정결정시에 고려되어야할 여타의 고려요소들과 함께 비교형량하는데 있어 절대적 우위를 갖는 것은 아니므로, 경우에 따라서는 환경적 요소가 무시될 수가 있다. 그러나 그러한 때에는 매우 자세히 그 이유가 설명되지 않으면 안된다.

기본법 제20a조에 환경이라는 자연적 생존의 근거보호가 재판적 법질서로서의 국가목적조항으로 신설되고, 그 실현이 국가공권력의 구속적 의무사항으로 됨에 따라 환경보호에 관한 요소는 모든 계획확정결정상의 비교형량에 있어 그 중요성이 더욱 강조되게 되었다. 이 점은 본인이 1994년 귀 학회에서 행한 강연에서 이미 소개한 바 있다.

환경보호를 위해 계획확정절차가 갖는 절차법적 유용성은 또한 자연환경에 침해를 미칠 시설물건설계획의 승인과정에 환경보호단체의 참여를 가능케 한다는 점에서도 큰 의의가 있다(연방자연보호법(BNatSchG) 제29조 1항 4호). 이와 관련하여 볼 때 새로이 도입된 환경영향평가는 절차법적인 면에서 별반 새로운 것이 아니다. 환경영향평가절차에서 요구되는 일반의 참여는 이제까지 독일 국내법상의 기준(이해관계자 참여)보다 결코 더 나아간 것이 아니다. 다만 환경침해 요소에 대한 사실관계의 조사 및 평가가 더 강조된 점은 물론이다.

결론적으로 말하여 계획확정결정제도는 원칙적으로 볼 때 사업자허가제도에 비하여 환경법적 요소(환경영향평가결과의 반영문제를 포함하여)를 행정결정에 고려하는 데 보다 유리하다고 할 것이다. 이러한 점에서 독일 환경법전 일반편 초안(Entwurf UGB-AT)은 이 제도를 시설물건설의 사전통제수단으로서 환경보호를 위한 국가의 직접적 유인수단으로 다루고 있음은 매우 적절하다. 다른 한편으로 계획확정절차는 복잡하고 단계적으로 구분되어 있기 때문에 특히 시간이 오래 소요

되고 번거로운 점이 있다. 그러므로 절차의 신속화 및 절차요건완화라는 모토 아래 동 절차의 개혁주장이 제기되고 있다. 이러한 절차개혁과 관련하여 활발히 논의되고 있는 바는 일정한 사안에 있어서는 현재와 같은 형태의 계획확정절차 대신에 일정한 범위의 당사자의 참여하에 집중효를 갖는 계획허가제 (Plangenehmigung mit Konzentrationswirkung)를 도입하는 데 관한 것이다. 이러한 새로운 모델의 계획허가제도 도입에 대하여는 환경 및 자연보호단체들의 반대가 강하게 제기되고 있는데, 그 이유는 정식의 행정절차가 생략된 이러한 행정결정형식에서는 그들의 절차참가가 배제되기 때문이다. 이 문제에 관하여도 지난해 11월 본인의 강연에서 간략히 소개한 바 있다.

cc) 유럽연합법의 관점에서

여기서 본인은 독일의 입장에서 큰 비판의 대상이 되고 있는, 유럽연합집행위원회 (EG-Kommission)가 1993년 9월 14일 내놓은 "환경오염방지 및 완화를 위한 유럽연합각료회의규정에 대한 제안 (Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung vom 14.9.1993 IVU-Richtlinie oder IPPC-Richtlinie : "Integrated Pollution Prevention und Controll")"에 대해 언급하고자 한다. 이 유럽법규정안은 통합적인 허가절차 뿐만 아니라 시설물허가결정의 신속화를 위하여 허가를 내어줄 기간까지도 규율하고 있다.

시간관계상 여기서 이 유럽법 규정안에 대해 더이상 논급할 수는 없으나, 장차 이러한 유럽법상의 절차완화조치는 독일연방국회 연립구성 정당등에 의해 결성된 작업팀에 의해 조만간 독일법제에 반영될 것이라는 점만은 말씀드리고자 한다. 이미 독일법상의 계획절차 및 허가절차의 신속화와 간소화를 위한 중립적 전문가위원회 (Schlichter-Kommission)가 절차간소화연구보고서를 제출한 바 있고(1994년), 또한 이 보고서는 전술한 독일연방 국회의 작업팀의 중요한 참고자료로 다루어지고 있다.

b) 공시, 보고 및 검증의무

공시, 보고 및 검증의무는 사전예방적 그리고 단속적 금지와는 달리

환경관련활동에 대한 국가의 덜 강압적인 통제(조종)수단이다. 이는 무엇보다도 행정청에 대한 정보의 제공수단으로의 의미를 지니며, 이로써 관할관청은 잠재적 환경오염유발행위가 개시되거나 그 변경과 관련된 사항에 주목할 수 있게 된다(예를들어 §9 WRMG; §§9,25 PflSchG; §3 Abs.2, §9 Abs.2 GemTG).

#### c) 환경승인제도(Umweltbewilligung)

이 제도는 독일환경법전 일반편 초안(Professoren Entwurf zum UGB-AT)에서 반영되어 있는데, 환경보호를 위한 국가의 직접적 내지 간접적 유인수단인 이 제도는 현행법제에 널리 도입되어 있지 않다. 다만 오염방지법상의 그리고 원자력법상의 시설물허가제도로부터 하나의 독자적인 법적 제도로 창안된 것으로서, 여타의 법분야인 경우 관련법상 그 근거규정을 둘 때만이 적용될 수가 있을 것이다.

#### 나. 감시(Überwachung)

환경보호를 위한 국가의 직접적 유인수단으로 환경침해유발행위에 대한 국가의 감시행위도 중요한 위치를 점한다. 이 제도는 법규의 합법적 집행을 보장하는 기능도 갖는다.

따라서 국가의 감시수단은 거의 모든 환경관련법률에서 도입하고 있다. 본인은 여기서 단지 이러한 수단의 중요한 유형별 근거조항만을 소개하는데 만족하고자 한다. 즉 첫째, 어떤 장소에 출입하여 감시하는 사실적 권력적 행위 (§ 21 Abs.1 Satz 1 WHG; §52 Abs.2 BImSchG; §11 Abs.4 AbfG; §19 Abs.2 Satz 1 AtG), 둘째, 어떤 시설물이나 설비, 또는 재료를 시험하는 행위 (§21 Abs.3 Nr.1 ChemG; §38 Abs.2 Satz 1 PflSchG; § 12 StVO), 셋째, 소음의 측정 및 대기, 수질의 검사 (§52 Abs.2 Satz 3 BImSchG; §11 Abs.4 Satz AbfG)로 분류할 수 있다.

이러한 감시수단에 속하는 것으로는 또한 감시행위의 대상이 되는 자에게 보고의무를 귀속시키거나, 전술한 개별적 감시행위를 수행하기 위해 발해지는 행정처분 등이 포함됨은 물론이다. 현행법상 이러한 보고의무를 규정하고 있는 예로는 §52 Abs.2 Satz 1 BImSchG, §42 BWaldG 및 §5 Abs.1 Benzimbleigesetz 등이 대표적이다. §52a BImSchG에도 특정사업의 경우, 영업조직에 관한 사항도 관할행정청

에 보고해야 할 것을 새로이 규정하고 있다. 이 규정에 따라 행정청의 허가를 요하는 시설물의 사업자는 그 사업감독관청에 대하여 영업상에 있어 환경법상의 규정을 어떻게 준수할 것인지를 보고하도록 의무화되어 있다. 이러한 규정은 보다 효과적인 환경보호를 위해서는 기업내부의 조직상의 그리고 업무과정상의 대비책이나 조치가 매우 중요하다는 점을 입법자들이 인식하고 있다는 증거이다. 이는 또한 환경보호를 위한 국가의 직접적인 유인수단과 기업내부적 환경보호를 위한 대비책간의 연결고리로서의 제도적 의미를 갖는다. 그리고 이러한 기업의 보고의무는 — 그 부수적인 효과로서 — 관련기업이나 보고의무귀속자가 환경보호를 위한 자발적인 행동통제를 행하게 되는 기능도 갖는다.

#### 다. 직접개입수단

환경보호를 위한 국가의 직접적 통제(조종)로서 전형적인 수단은 일반적으로 국가가 환경침해행위에 대하여 직접적으로 개입하여 통제하는 것을 뜻한다. 행정청이 개인에게 일정한 행위를 하도록 의무를 지우는 행정처분 역시 이러한 수단에 속함은 물론이다. 국가의 이러한 직접통제수단은 또한 환경오염을 유발시킬 우려있는 행위를 사전에 중지케하는 데도 그 목적을 두고 있다. 이러한 점에서 현행의 독일환경법은 상당히 강력한 국가통제수단을 규정하고 있는데, 이를 개별적으로 보면 첫째, 어떤 시설물의 건설과 가동에 관한 행정청의 적법한 승인결정에 대한 철회 (§21 BImSchG, §16 Abs.2 1. Alt. PflSchG)나 위법한 승인결정에 대한 취소 (§14 Abs.4 WHG, §22 Abs.1 AtG, §33 Abs.5 Nr.2 PflSchG), 둘째 행정청의 허가가 요구되지 아니하는(단지 공시나 보고의무만 있는 경우) 시설물이거나 혹은 허가가 요구되는 시설물이거나간에 이루어질 수 있는 시설물 가동의 중지 내지 금지 (§20 Abs.1 BImSchG), 셋째 환경침해시설물의 철거 및 오염된 토양의 제거 등이 그 대표적인 예라고 할 것이다. 본인은 여기서 — 비록 충분히 다루지는 못했으나 — 환경보호를 위한 국가의 직접적 통제수단에 관한 논의를 마치고 국가의 간접적 통제수단에 대하여 고찰하고자 한다.

## 2. 국가의 간접적 통제수단

이 문제에 관하여는 가급적 간략히 언급하고자 한다. 환경보호를 위한 국가의 간접적 통제(조종)수단은 무엇보다도 그 상대방에게 환경보호행위를 위한 동기를 유발하고, 그에게 일정한 범위의 행동결정영역을 부여하는 방식을 말한다. 환경법상 이러한 수단이 채택되는 목적은 국가가 행사할 수 있는 강제적 집행수단으로는 의도하는 환경보호의 결과가 얻어지지 않는 경우에 그것을 달성하기 위한 것이다. 이러한 경우 공행정청은 오히려 관련 당사자에 의한 자발적 환경보호행위를 신뢰하는 것이 요청된다. 본인은 여기서 독일 환경법전 일반편 초안(Entwurf UGB-AT)에서 도입하고 있는 국가의 간접적 통제수단인 환경조세, 환경보조금 그리고 환경보호관제도의 도입을 통한 기업내부적 환경침해자율통제의 수단에 대하여 개별적으로 고찰하고자 한다.

### 가. 환경조세 등(Umweltabgaben)

여기서 환경조세 등이라 함은 환경보호목적을 달성하기 위하여 징수되는 공법적인 금전(예를 들어 조세, 사용료, 부담금, 특별분담금)을 말한다. 이러한 금전은 그 부담의무자에게 일정한 행위를 하도록 간접적으로 강제하거나 환경오염을 예방 내지 회피할 수 있는 사업이나 조치를 행하는데 재정적 원조를 행하기 위하여 부과된다. 오늘날까지 독일연방과 주들에서의 입법례를 보면 환경보호를 위한 이러한 간접적 국가통제수단은 널리 도입되어 있지는 않다. 특정한 공적 조치에 대한 대가로서 징수되는 것이 아니고, 조세부과대상사안이 존재하는 한 누구에게나 그 부담의무가 생기는 순수한 의미의 환경조세는 독일법상에는(아직) 규정되어 있지 않다. 그러나 환경오염세, 소음유발세 및 상품포장세의 도입문제는 지속적으로 논의의 대상이 되고 있다. 이러한 세목의 신설과 관련된 여러가지의 제안들은 대부분 이제까지 정치적인 이유로 실현되지 못하였다.

독일에 있어 국민의 조세부담은 이미 과중한 상태일 뿐만아니라 통독 이후 이러한 조세부담은 더욱더 심화되었다. 독일 국민들이 환경보호를 위한 새로운 조세를 부담할 담세능력은 현재로서는 거의 없다. 이러한 이유에서 입법자들은 국민들의 환경보호태도를 통제(조종)하는

특별조세 및 균분조세를 통합하여 제도화하고 있는데, 여기서 가장 중요한 것을 소개하면 연방법상의 하수처리 및 폐유방출세와 몇몇 주법에 도입되어 있는 자연보호 및 산림보전세가 그것이다. 환경보호를 위한 이러한 간접적 통제수단은 그 규율함에 있어서 기술적으로 뿐만 아니라 내용상으로도 매우 복잡하다. 또한 이는 환경정책적, 경제적, 헌법 및 유럽법적 제 관점에서 매우 크게 논란이 되고 있다. 전술한 두 가지 조세부과의 실제경험으로부터도 그것이 환경보호를 위한 적합한 수단이 못된다는 것이 증명되고 있다. 환경보호를 위한 효과를 얻기 위하여는 이러한 환경조세가 구체적인 사유에 부과되고 또한 그것을 시행할 적절한 시기에 도입되지 않으면 안된다. 뿐만 아니라 이러한 조세는 어디까지나 보충적 수단으로 사용되어야 할 것이다. 즉 폐수관의 설치행위가 그 사전적 통제수단으로서 행정관청의 승인을 요하게 하는 제도적 장치없이 오직 환경조세와 같은 금전부담을 과하는 것만으로는 별다른 의미가 없다.

#### 나. 환경보조금

보조금은 국가가 특별한 공익을 도모하기 위한 목적에서 개인에게 아무런 금전적 부담을 지우지 않거나 혹은 경미한 부담만을 지우는 가운데 재산적 이득을 제공하는 행위를 말한다. 환경법에 있어서 이러한 보조금은 잠재적으로 환경을 침해하는 요인을 지니고 있는 자에게 재정적 이익을 국가가 제공함으로써, 그가 그러한 환경침해행위를 스스로 포기하게 하기 위한 금전적 보상제도로써 채택되고 있다. 이러한 환경보조금에는 직접적인 재정원조와 간접적으로 환경보호목적실현을 위한 소위 보상보조금(Verschönungssubventionen)이 있다. 이러한 수단은 비교적 높은 실행효과를 갖는다. 즉 보조금의 수령자는 보조금을 수령함에 따라서 환경보호를 위한 국가의 통제수단을 받아들여 투자행위를 하게 하는 동기를 갖는 계기가 된다. 다른 한편으로는 환경보조금의 지급은 개인의 직업선택상의 자유를 제한하고 기업간 자유경쟁관계의 틀을 훼손하는 부정적 요소도 지닌다. 본인은 이러한 일반적 문제점에 관하여 여기서 더이상 논의를 진행하기 보다는 단지 연방과 주 및 지방자치단체, 그리고 유럽연합 역시 환경보호의 실현을 위해 개인에게 재정적 원조를 제공하는 수단을 폭넓게 구사하고 있다는 점을 강조하고자 한다.

#### 다. 환경보호업무 담당자

독일 현행법에는 오염물질방지, 수질보호 및 오물처리 등의 분야에서 환경보호업무담당자를 임명하는 제도가 도입되어 있다 (§§53-58 BImSchG, §21a-21g WHG, §11a-11f AbfG). 즉 환경보호업무 담당자 및 방사능오염보호업무 담당자가 그것이다. 이러한 환경보호관은 공법적 사무를 처리하는 공무원으로서가 아니라 사기업의 직원으로서 공법상의 의무를 지지 않고 오직 기업내부적으로 스스로의 책임하에 일하는 자를 말한다. 그는 기업내부적인 환경보호를 위한 자율통제에 책임을 지고, 기업활동과 관련하여 환경보호에 보다 기여하는 제도발전과 아이디어 개발을 위해 일한다. 그러나 이러한 기업내 환경보호업무담당자의 임명 여부는 기업의 자율에 맡겨져있는 것이 아니고 법률에 의해 그 임명이 강제되어 있다. 그리고 그의 지위는 법률에 의해 규정되는 것이 일반적이다. 이때 이들 기업내 환경보호업무 담당자는 기업내 참모부서의 직원으로 임명되고 어느 누구로부터의 지시도 받지 않아야 한다. 그러나 이들의 업무권한과 그 내용은 환경보호업무 담당자와 방사능오염보호업무 담당자 간에는 차이가 있다. 여기서 그 차이의 개별적 내용에 대하여는 생략하고자 한다.

국가에 의해서 도입이 강제되어 있는 이와 같은 기업내부적 자율적 환경규제제도는 이제까지 매우 다양한 경험을 우리에게 제공하고 있다. 한편으로는 이러한 제도를 실시하고 있지 않던 기업들이 기업내부적으로 행하는 환경보호를 위한 자율규제조치를 갖게 한 점은 이 제도의 적지않은 성과라고 할 것이다. 그러나 다른 한편으로는 이러한 환경보호업무담당자제도의 효율성에 대하여는 견해가 분분한 실정이다. 기업계는 이를 매우 긍정적인 것으로 평가하고 있는 반면, 행정청 및 노동조합은 기업의 환경보호업무 담당자가 — 방사능오염보호업무 담당자의 경우와는 달리 — 기업내부에서의 환경보호감시에 별다른 성과를 보이고 있지 않다고 이를 평가절하하고 있다. 이러한 평가상의 차이를 도외시하고 기업의 환경보호업무 담당자제도와 관련하여 결론적으로 말하자면 법률로써 그 도입이 강제됨으로써 환경보호를 위한 기업내부 조직의 구성이 실현된 계기가 되었다는 점이다.

### 3. 환경관련정보

환경정보와 그에 깊이 연관되는 행정청의 비공식적 작용에 대하여는 본인이 지난해(1994) 11월에 행한 귀 학회에서의 강연에서 이미 자세히 소개한 바 있다. 이는 1994년 7월 16일자로 발효된 환경정보법(UIG)에서도 환경보호를 위한 통제(조종)수단의 하나로 다루어지고 있는데, 즉 이 제도는 일반 공중이 이러한 환경정보를 통해 환경을 침해하는 잠재적 오염원에 대하여 인식하게 되고 그에 대해 영향을 행사할 수 있게 하는 장점을 갖는다. 그러나 환경정보제도의 효용성에 관하여는 아직 그에 관한 실증적 조사결과가 많지 않은 관계로 현 상황에서 선불리 판단할 수가 없다.

## Ⅲ. 환경보호를 위한 기업내부의 통제수단

행정학자도, 경영학자도 그리고 조직사회학 전공자도 아닌 본인이 주로 기업내부의 환경보호자율통제과정 내지 일의 경과와 관련된 이론적 사안에 대하여 언급하고자 하니 당연히 주저함이 앞선다. 그러므로 여러분들은 본인으로부터 기업의 독자적 환경보호 성과를 증진하는 데 있어 새로운 아이디어나 제안을 얻을 수 있을 것으로 기대하지 않는 것이 현명할 것으로 생각된다.

여기서는 단지 본인이 독일의 유명한 화학회사인 BASF社의 경영진들로부터 얻게된 지식과 경험들을 소개하는 것으로 만족하고자 한다.

바덴 아들린-소다 제조회사(Die Badische Ardlin und Soda Fabrik : BASF)라는 명칭을 사용하는 이 회사는 독일최대의 화학회사그룹으로서 라인란트주의 루드비히하펜시에 그 주공장을 두고 있다. 이 공장은 그 면적이 약 7평방킬로미터에 달하고 7,000여동의 공장건물과 380여개의 연방오염물질방지법(BImSchG)상의 허가가 필요한 시설물로 이루어져 있는데, 이 회사로부터 약 30킬로미터 정도 떨어져 있는 (본인이 봉직하고 있는) Speyer대학은 이 회사와 정례적인 산학협동관계를 맺고 있는 바다.

## 1. 독자적 환경감독(기업내의 Know-How)

BASF社는 — 여타의 대기업과 마찬가지로 — 환경보호문제에 정통한 수많은 전문가를 들으로써 공장 및 기업활동상 환경관련 외부자문회사나 외부전문가의 조력을 피하고 있다. 동 회사는 기업활동과 관련되지 아니하는 전문적 지식까지 대가를 지불해야 하는 외부자문기관의 이용은 너무 낭비적일 뿐만 아니라 기업활동상 큰 위험(기술정보 등의 유출)이 수반된다고 보고 있다.

BASF社는 그 기업창설 직후부터 행정기관으로부터 공장기계설비안전법상 소정의 지식을 가진 것으로 인정받는 전문기술자를 채용하고, 이들로 하여금 관련업무를 담당케 하고 있다. 이들은 기업내 기술감독부서(Technische Anlagenüberwachung)에 소속되어 그 업무를 수행함에 있어서 독자성을 보장받고 있다. 이 부서는 이미 1993년 그 설치 100주년 기념 행사를 가진 바 있다.

공법상의 존치의무의 존재 여부에 비추어 이와 같은 기업내부의 전문가팀은 위에서 언급한 환경보호업무담당자나 방사능오염보호업무담당자와는 차이가 있다. 기업내에서 자발적으로 구성한 전문가팀은 환경오염유발기계시설물의 가동압력, 배출구, 배기가스의 농도 및 배기관, 그리고 폭발위험이 있는 시설물에서의 전기배선 (§ 2 Abs.2a GSG) 등에 관한 안전검사 및 감독업무를 행한다.

물론 이러한 기업내부의 독자적 감독체제에 관하여 그에 대한 연방법상의 규정이 전혀 없는 것은 아니다 (§31 Abs.1 Nr.3 der Druckbehälter VO). 이러한 제도는 최근에 와서 국가의 감독수단의 완화 및 그 절차 신속화조치와 부합된다는 이유에서 많은 사람들로부터 그 의의를 평가받고 있다. 이러한 제도와 관련하여 국가의 역할은 단지 기업내전문가들이 전문기술적 지식을 갖추고 있는지, 그들의 업무상의 독자성과 그들이 속한 전문감독부서의 업무상의 비종속성 및 요원에 대한 필요한 교육체제가 이루어지고 있는지 여부에 대한 감독만으로 족하게 된다. 기업측은 그들이 지는 환경법상의 의무에 대한 감독수단의 이와 같은 변화에 대해 선호적인 태도를 보이고 있음은 당연하다.

## 2. 환경감사제 (Öko-Audit)

최근 유럽연합의 새로운 입법으로 독일의 입법자 및 환경법관련 연구자들에게 새로운 과제가 부여되었다. 즉 1993년 6월 29일 환경관리(Umweltmanagement) 및 환경업무감사를 위한 공동감사기관에 기업들이 자유로이 참여하는데 관한 법규(EWG) 제1836193호(Verordnung des Rates vom 29. 6. 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung)가 새로 제정되고 그것이 1995년 4월 13일까지 유럽연합구성국가들의 국내법에 도입되도록 의무화된 것이다.

이 긴 제목의 법규는 환경보호분야에 있어 미국에서 개발된 간접적 국가적 통제(조종)에 관한 사고가 그 배경으로 작용한다. 이 제도는 특정한 환경관련정보가 기업에 제공되어 기업활동상의 조직과 그 생산품이 환경보호적 차원에서 발전되고 개발되게 하는데 그 목적이 있다. "친환경적(umweltfreundlich)기업"으로 국가가 인정하여, 이러한 표시를 상표에 표기하고 그럼으로써 소비자로부터 좋은 반응을 얻게 되는 것은 기업들이 환경관리 및 환경업무감사를 위한 공동감사기구에 참여하게끔 하는 동기가 된다.

이러한 환경감사라는 개념은 미국에서 제도화된 것을 차용한 것이다. 독일에 있어서는 전술한 바와 같이 이 제도의 복잡한 명칭을 보다 간단히 하여 환경감사법규(Öko-Audit-VO)로 부르고 있다. 이 제도의 실현에는 매우 큰 논란이 수반되고 있다.

### 가. 유럽법규의 내용

상기한 유럽법규는 무엇보다도 기업의 환경보호활동을 증진시키고자 하는데 그 목적이 있다. 그러나 이 제도의 내용은 그리 새롭다거나 혁신적인 것은 아니다. 이 제도의 목적은 기업들이 자발적으로 공동감사기구에 참가하고 기업내부에 환경관리조직을 구성하고 기업 스스로 환경관계법규상의 규정준수뿐만 아니라 그것을 넘어 기업의 환경보호업무의 개선을 위한 대책을 추구하게 하는 데 있다. 기업의 환경정책을 기업내 종사원들에게 주시시키고 일반에 대해서도 알려지지 않으면 안 된다. 이러한 점에서 공동환경감사기구에 참여하는 기업은 각 기업소

마다 환경보호프로그램을 마련하지 않으면 안된다.

기업내부적 환경업무감사가 — 정례적으로 이루어짐 — 이루어진 후에는 그 결과를 일반에게 공개하여야 한다. 이 기업내 독자적 환경감사결과는 또한 국가관청에 의해 검증되어야 한다. 국가에 의해 이루어지는 기업외부의 환경검증은 기업이 스스로 행한 환경보호조치가 EU 유럽법규(EG-Verordnung)에 부합되는가에 대하여 심사하고 기업이 행한 환경감사결과가 유효한 것으로 확인하는 기능을 한다. 기업이 행한 환경감사결과에 대한 국가의 검증이 이루어지면, 이를 근거로 기업이 가동하는 당해 사업장이 환경상 큰 위해가 없는 곳으로서 公簿에 등재되게 된다.

기업들은 공동환경감사기구에의 가입사실을 하나의 증표로서 그들의 광고행위에 사용함으로써 스스로 환경보호 및 개선을 위해 노력하는 기업으로서의 이미지를 일반에게 심어줄 수가 있다. 그러나 이러한 표지를 개별상품의 광고에 사용할 수는 없다. 또한 기업이 공동환경감사기구에 참여하고 있다는 상징적 표지는 15개의 별이 원으로 그려진 표지나 환경관리 및 환경업무감사에 관한 유럽체제(EG-System für das Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung)라는 문구를 사용하는 것인데, 이는 상품 그 자체나 포장에도 사용되어서도 안됨은 물론이다(Art.10 Abs.3 RL).

그러나 아무데도 종속되지 않는 환경감사기관에 의해 이루어진 환경감사결과라도 당해 기업이 관련 환경법규를 지속적으로 준수하고 있다는 추정력을 갖지 못한다. 오히려 집행관청이 그러한 감사결과에 대한 이의제기자의 주장대로 그것이 법규에 부합하지 아니한다고 평가할 경우에는 사업장의 상기 公簿上의 등재는 거부되거나 취소될 수 있다. 이러한 점과 관련하여 환경감사제도(Öko-Audit-Modell)는 제조품안전법규하에서 이루어지는 상품의 검인정제도와 구분된다.

유럽환경감사법규(Öko-Audit-VO)는 그 조항 내용에서 보는 바와 같이 지금까지의 그 어떤 것보다 다른 제도를 규율하고 있다. 이 EG법규는 환경정책적 통제수단으로 소비자의 적극적 태도를 환경보호를 위한 제도속에서 부양하고자 노력한 점에서 큰 의미를 갖는다.

#### 나. 독일법에의 도입

이 유럽환경감사법규는 대체적으로 직접적인 효력을 지니는 것이기는 하나 여러 영역에 있어 국내법적으로 보완이 요구된다. 이 유럽법상의 공백이나 국내법에의 적용을 위하여는 독일입법자들의 활동이 요구된다. 이 유럽법규의 국내법으로의 도입기간은 이미 1995년 4월 13일자로 경과되었다. 오늘날까지 환경감사제도의 도입과 환경감사기관의 조직 및 감사종결된 사업장의 公簿上의 도입에 관한 입법초안(USZG; BR-Drucks 210/95 vom 21.4.1995)이 나와 있을 뿐이다. 독일연방참사원은 1993년 6월 2일 이래 이 초안을 다루고 있다. 이 초안은 독일연방정부의 새로운 환경정책까지 포함하고 있다. 즉 동 초안은 소위 규제의 완화라고 지칭할 수 있는 제도의 도입을 골자로 한다. 이 초안에 구체적으로 들어가 있는 환경감사의 질적 내용에 요구되는 실체적인 요소에 관해서는 여기서 자세한 언급을 피하고자 한다. 여기서 본인은 오히려 조직적 문제를 중심으로 다루고자 한다. 국가가 스스로 환경감사 및 통제활동을 하는 경우와 그 외에 개인이나 자치행정단체에게 이 역무를 위임하는 문제를 중심으로 하는 논의가 추가 될 것이다.

전술한 초안은 환경감사서의 발급과 그에 대한 감독을 일정한 사법상의 법인에게 부여하고 있는데 이 법인의 활동영역은 독일연방전역에 걸쳐있고, 이러한 법인의 활동을 보장하기 위하여 그에 대하여 법적 권능을 부여하는 법규명령을 제정하도록 하고 있다(동법 초안 제28조). 이러한 환경감사업무를 수행하게 하기 위하여 독일기업인연방조합, 그리고 독일기업 및 독일통상산업자협회, 독일수공업자중앙연합 및 독일자유직업인연방조합들은 공동으로 “독일환경감사회사(Deutsche Akkreditierungs-und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH; DAU)”를 Bonn에 설립하였다. 이 기관이 환경감사를 위한 적절한 조직체인가의 여부는 아직 의문이다.

상기 법률초안은 이러한 감사기관의 질적 요건에 대해서는 아무런 규정을 두고있지 않다. 이 기관의 설립은 다소 졸속한 것이었다고 할 수 있는데, 즉 연방참사원의 보고서도 “이러한 방법으로 환경보호를 위한 공동환경감사기구에의 기업의 자발적 참여를 도모하기 위하여 이와 같은 기업에게 유리한 환경감사기구를 설립하였다”고 평가하고 있

다(BR-Drucks 210/95, 58면). 이 환경감사기관은 동법 초안 제29조에 의해 연방환경, 자연보호 및 원자력안전성(BMU)의 법적 감독하에 있게 된다. 동법 초안은 환경감사제도의 가장 중심되는 이 환경감사기구 이외에 환경감사위원회(Umweltgutachterausschuß)와 행정심판위원회(Wiederspruchsausschuß)를 상기 연방환경성에 설치하도록 규정하고 있다. 이 환경감사위원회는 부분적으로 법적 권능을 갖는 공법상의 조직체의 지위를 갖는다. 이 조직체는 연방환경성에 의해 추천된 여러 이익대표기관으로 구성되며, 어느 기관으로부터도 종속되지 아니하고 명예직으로 활동하는 위원으로 구성되는데, 이들은 기업환경감사전문가, 연방과 주의 대표, 노동조합 및 환경보호단체들이다. 이 위원회의 업무는 상기 법안의 실제적 규정에 따라 환경감사에 있어서의 심사기준 및 환경감사결과에 대한 감독상의 재량기준을 제정하는 것이다. 이 위원회는 또한 환경감사부서에 대한 행정내부적 조정기능도 행사한다. 그리고 전술한 행정심판위원회는 환경감사부서가 행한 행정처분에 대해 제기된 이의신청에 대하여 결정하는 권한을 갖는다.

위에서 소개한 법률 초안에서 규정하고 있는 환경감사기관의 조직구조는 적지않은 기대를 모으고 있다. 즉 “환경감사위원회의 기준제정권한과 환경감사부서의 보고의무는 국가가 폭넓게 직접적이고 전문적인 영향을 보지하면서 이를 감독기능에만 제한할 수 있는 적절한 환경감사 및 그 감독체계라 할 것이다. 이러한 환경감사업무체계는 유럽법상의 유럽공동체환경보호시스템에 부응한 중립적인 환경감사기관으로서 환경감사제도 도입에 대한 기업 및 일반의 동의를 불러일으키는 것으로 평가된다”. 동법 초안에 따르면 환경감사를 받은 기업소에 대한 공부상의 등재업무는 통상 및 산업자조합 내지 수공업자조합이 행하도록 하고 있다. 이러한 환경감사조직이 동법 초안에서와 같이 잘 기능할 수 있을 것인가는 장차 두고 볼 일이다. 본인은 이 문제에 대하여 미흡하나마 적지않은 지면을 할애하였기 때문에 여기서 더 이상의 논급을 생략하기로 한다.

## IV. 결 어

본인은 위에서 크게 보아 엄격한 환경법상의 기준과 환경보호를 위한 절차법상의 규정 및 환경관련시설물의 승인절차라는 두 가지 영역에 관하여 고찰하였다. 환경보호를 위한 국가의 적절한 통제(조종)수단을 모색하는 작업은 현재 독일에서 주된 관심사의 하나이다. 1982년 이래 독일연방의 기독교민주당과 자유당간의 연립정부는 공공사무처리에 대한 개인의 폭넓은 참여와 행정청의 허가 등 승인절차의 신속화 및 절차완화조치에 심혈을 기울이고 있다. 현 독일정부는 전통적인 국가의 의무에 대하여 소위 규제완화의 제도를 도입하고자 주력하고 있다.

이러한 정책의 배경에는 환경보호의 수준을 제고시키는 것에만 국한되는 것은 아니며, 경제대국으로서의 독일의 대외경쟁력 약화에 대한 우려가 깔려 있다. 환경의 질을 담보하기 위해서는 폐수 내지 오물처리시설 등 환경관련시설물에 대한 오랜 기간이 소요되는 허가 등 승인절차라는 대가를 치를 수밖에 없다. 이러한 관제로 적지않은 수의 기업들이 그들의 기업활동을 외국에서 전개하고자 하는 태도를 보이고 있다. 이로써 수반되는 독일국내에서의 고용기회의 상실은 국민경제에 손실을 가져다줄 뿐만 아니라 사회적 불안정의 요인이 되고 있다. 독일연방정부는 독일통일로부터 수반된 경제적, 재정적 애로를 계기로 그들의 환경정책에 대폭적인 수정을 기하고 있다. 그러나 연방정부는 아직까지는 이를 위하여 행정절차 내지 조직법규의 변경에 주력하고, 지금까지의 실체법적인 환경기준 등에 대해서는 별다른 조치를 취하지 않고 있다. 즉 새로운 환경정책추진수단은 특히 공적 업무의 사기업에 의 위탁, 행정절차의 단축 및 간소화, 그리고 새로운 행정결정유형의 도입(예를들어 집중효가 수반되는 계획허가, 오물처리시설물에 대한 허가 — 오물저장시설은 예외 — 등은 더 이상 계획화결정으로서가 아니라 단순히 사업자허가제도를 적용함; 이 문제에 대해서는 귀 학회에서 행한 1994년 본인의 강연에서 자세히 다룬 바 있음)과 기업내부적 환경보호조치의 책임강화 등이 그 주된 골자이다. 이러한 새로운 환경정책은 사회민주당 또는 사회민주당-녹색당 연립정부의 연방주들의 반발에 부딪히고 있다. 보다 효과적 환경보호와 산업사회의 환경친

화적 조직화를 정책으로 제시하고 있는 이들 주정부들은 그들의 대표가 다수를 점하고 있는 연방참사원을 통해 독일연방의 입법과정에 영향력을 행사하거나, 원자력발전소폐기물저장시설과 오물소각시설물의 건설 등과 같은 연방정부가 수행하는 개별적인 사업계획의 추진을 그들이 갖고 있는 행정권한을 통하여 제동을 걸 수 있는 입장이다.

오랫동안 본인의 강연을 경청해 주신 데 대해 감사한다.