



Europäische Kommission

# Weißbuch zur Umwelthaftung

KOM (2000) 66 endg.

9. Februar 2000

Herausgegeben von der Kommission

Generaldirektion Umwelt

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu.int>).

Bibliographische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2000

ISBN 92-828-9177-1

© Europäische Gemeinschaften, 2000

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Italy

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER

# INHALT

<b>Einleitung</b>	5
<b>Zusammenfassung</b>	7
<b>Anhang</b>	9
<b>1 Einführung</b>	11
1.1 Zielsetzung des Weißbuchs	11
1.2 Aufbau des Weißbuchs	11
1.3 Hintergrund und institutioneller Kontext	11
1.3.1 Grünbuch über die Sanierung von Umweltschäden	11
1.3.2 Standpunkt des Europäischen Parlaments	11
1.3.3 Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses	12
1.3.4 Entscheidung der Kommission für ein Weißbuch	12
1.3.5 Haltung der Mitgliedstaaten	12
1.3.6 Konsultationsverfahren	12
<b>2 Was bedeutet Umwelthaftung?</b>	13
2.1 Ziel der Umwelthaftung	13
2.2 Arten von Umweltschäden, für die die Haftung angebracht ist	13
<b>3 Argumente für ein Umwelthaftungssystem der Gemeinschaft und die erwarteten Auswirkungen</b>	14
3.1 Durchsetzung der zentralen Umweltgrundsätze des EG-Vertrags	14
3.2 Sicherung der Dekontaminierung und Sanierung der Umwelt	14
3.3 Stärkung der Umsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft	14
3.4 Herbeiführung einer besseren Integration	15
3.5 Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarktes	15
3.6 Erwartete Auswirkungen	15
<b>4 Mögliche Merkmale eines Umwelthaftungssystems der Gemeinschaft</b>	17
4.1 Keine Rückwirkung	17
4.2 Anwendungsbereich des Systems	17
4.2.1 Zu erfassende Schäden	17
4.2.2 Zu erfassende Aktivitäten	18
4.3 Art der Haftung, die zulässigen Rechtfertigungsgründe und die Beweislast	19
4.4 Wer soll haften?	21
4.5 Kriterien für die verschiedenen Schadensarten	21
4.5.1 Schädigung der biologischen Vielfalt	21
4.5.2 Bodenverschmutzung	22
4.5.3 Schäden im herkömmlichen Sinne	23
4.5.4 Das Verhältnis zur Produkthaftungsrichtlinie	23
4.6 Gewährleistung einer effektiven Dekontaminierung und Sanierung der Umwelt	23
4.7 Zugang zu den Gerichten	24
4.7.1 „Zweistufiges Konzept“: Der Staat sollte an erster Stelle verantwortlich sein	24
4.7.2 Dringende Fälle (einstweilige Verfügungen, Kosten von Schutzmaßnahmen)	25
4.7.3 Gewährleistung ausreichender Sachkenntnis und Vermeidung unnötiger Kosten	25
4.8 Verhältnis zu internationalen Übereinkommen	25
4.9 Deckungsvorsorge	25

<b>5</b>	<b>Verschiedene Möglichkeiten für Maßnahmen der Gemeinschaft</b>	27
5.1	<i>Beitritt der Gemeinschaft zum Lugano-Übereinkommen</i>	27
5.2	<i>Ein nur für grenzüberschreitende Schäden geltendes System</i>	28
5.3	<i>Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer Gemeinschaftsempfehlung</i>	28
5.4	<i>Eine Gemeinschaftsrichtlinie</i>	28
5.5	<i>Sektorspezifische Haftung auf dem Gebiet der Biotechnologie</i>	29
<b>6</b>	<b>Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit</b>	30
<b>7</b>	<b>Wirtschaftliche Auswirkungen der Umwelthaftung auf EG-Ebene</b>	31
<b>8</b>	<b>Fazit</b>	33
	<b>Anlagen</b>	35
1	<i>Studie über zivilrechtliche Haftungssysteme zur Wiedergutmachung von Umweltschäden</i>	35
2	<i>Wirtschaftliche Aspekte eines Haftungs- und Entschädigungssystems zur Wiedergutmachung von Umweltschäden</i>	40
3	<i>Umwelthaftung und Bewertung von Umweltschäden</i>	51
4	<i>Haftung für kontaminierte Standorte</i>	54
5	<i>Geschichte und Zusammenfassung des Lugano-Übereinkommens</i>	58

## ***EINLEITUNG***

Wir sehen uns heute schweren, vom Menschen verursachten Umweltschäden gegenüber. Der jüngste Vorfall im Zusammenhang mit dem Tanker Erika führte zu einer umfangreichen Verschmutzung der französischen Küste; Hunderttausende von Seevögeln und andere Tiere mußten leiden und einen qualvollen Tod sterben. Dies war nicht der erste Fall einer Ölverseuchung des Meeres mit schlimmen Folgen für die Umwelt. Vor einigen Jahren gab es in der Nähe des Naturschutzgebietes Doñana in Südspanien eine Umweltkatastrophe anderer Art, als ein Staudamm mit einer großen Menge giftigen Wassers brach und der Umgebung, u. a. auch unzähligen unter Schutz stehenden Vögeln, schwerer Schaden zugefügt wurde. Diese und andere Vorfälle werfen die Frage auf, wer für die Beseitigung der Verschmutzung und die Wiederherstellung der Umwelt aufkommen soll. Soll die Gesellschaft insgesamt – d. h. der Steuerzahler – dafür zahlen, oder soll der Verursacher der Verschmutzung, wenn dieser zu ermitteln ist, dafür aufkommen?

Im Zusammenhang mit gentechnisch veränderten Erzeugnissen sind die Befürchtungen der Öffentlichkeit groß, daß diese gesundheits- bzw. umweltschädlich sein könnten. Daher wird die Forderung erhoben, daß die Verantwortlichen dafür haften müßten.

Die Haftbarmachung der Verantwortlichen für Aktivitäten, die Umweltrisiken beinhalten, ist eine Möglichkeit, sicherzustellen, daß man größere Vorsicht walten läßt und Umweltschäden zu vermeiden sucht. Dies bedeutet, daß beim Eintreten von Schäden infolge solcher Aktivitäten der hierfür Verantwortliche (der Betreiber) und tatsächliche Verursacher der Verschmutzung die Wiederherstellungskosten zu tragen hat.

In diesem Weißbuch werden die Grundlagen für eine künftige Umwelthaftungsregelung der EG dargelegt, die das Verursacherprinzip anwendet. Es werden die wichtigsten Elemente einer effizienten und anwendbaren Regelung angeführt.

Die vorgeschlagene Regelung soll nicht nur für Personen- und Sachschäden und die Kontaminierung von Standorten gelten, sondern auch für die Schädigung der natürlichen Umwelt, insbesondere der natürlichen Ressourcen, die im Hinblick auf die Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Gemeinschaft von Bedeutung sind (Gebiete und Arten, die im Rahmen des Netzes Natura 2000 geschützt sind). Bisher ist dies noch nicht Gegenstand der Umwelthaftungsregelungen in den Mitgliedstaaten.

Die Haftung für eine Schädigung der natürlichen Umwelt ist die Voraussetzung dafür, daß sich die Wirtschaftsakteure für mögliche nachteilige Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf die Umwelt verantwortlich fühlen. Derzeit existiert ein solches Verantwortungsbewußtsein in Fragen der menschlichen Gesundheit oder des Eigentums. Hierfür gibt es – in unterschiedlicher Form – auf nationaler Ebene bereits eine Umwelthaftung, jedoch nicht im Zusammenhang mit der Umwelt selbst. Die Umwelt wird als „Eigentum der Allgemeinheit“ betrachtet, für das die Gesellschaft insgesamt verantwortlich ist und nicht eine einzelne Partei, die Schäden verursacht hat. Die Haftung ist ein Weg, den Menschen zu Bewußtsein zu bringen, daß sie selbst für mögliche Folgen ihrer Handlungen auf die Umwelt verantwortlich sind. Diese erhoffte neue Einstellung dürfte zu größerer Vorsicht und zu Vorbeugungsmaßnahmen führen.



## ZUSAMMENFASSUNG

In diesem Weißbuch werden mehrere Möglichkeiten untersucht, wie ein EG-Umwelthaftungssystem ausgestaltet werden kann, um die Anwendung der Umweltgrundsätze des EG-Vertrags sowie die Umsetzung der gemeinschaftlichen Umweltgesetzgebung zu verbessern und eine ausreichende Sanierung der Umwelt sicherzustellen. Diesem Weißbuch vorausgegangen sind ein Grünbuch der Kommission aus dem Jahr 1993, eine Gemeinsame Anhörung mit dem Europäischen Parlament im gleichen Jahr, eine Entschließung des Parlaments mit der Forderung nach dem Erlass einer EG-Richtlinie, eine Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses von 1994 sowie die Entscheidung der Kommission vom Januar 1997, ein Weißbuch vorzulegen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat sich zustimmend zu einer Gemeinschaftsaktion auf diesem Gebiet geäußert, wozu auch einige Anmerkungen zu zählen sind, in denen es um die Notwendigkeit der Haftung für Umweltschäden im Zusammenhang mit genetisch veränderten Organismen (GVO) geht. Während der Erarbeitung des Weißbuchs fanden Konsultationen mit verschiedenen Beteiligten statt.

Umwelthaftung ist ein Instrument, mit dem der Verursacher von Umweltschäden (der Umweltverschmutzer) zur Zahlung der Kosten für die Beseitigung der von ihm verursachten Schäden gezwungen wird. Umwelthaftung greift nur dann, wenn feststellbare Verursacher vorhanden sind, der Schaden meßbar ist und ein ursächlicher Zusammenhang aufgezeigt werden kann. Sie ist jedoch kein geeignetes Instrument zur Bekämpfung diffuser Verschmutzungen aus unterschiedlichen Quellen. Zu den Gründen, ein EG-Umwelthaftungssystem zu schaffen, zählen eine verbesserte Anwendung der zentralen Umweltgrundsätze (Verursacher-, Vorsorge- und Vorbeugeprinzip) und bestehender EG-Umweltschutzvorschriften, die Notwendigkeit, die Dekontaminierung und Sanierung der Umwelt sicherzustellen, eine bessere Integration der Umwelt in andere Politikbereiche sowie ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes. Von der Umwelthaftung sollten Anreize für ein umweltbewußteres Verhalten der Unternehmen ausgehen und auf diese Weise eine präventive Wirkung erzielt werden, wobei vieles vom Inhalt und von den Einzelheiten des Systems abhängig ist.

Zu den möglichen wichtigen Merkmalen eines Gemeinschaftssystems, die im folgenden beschrieben werden, gehören: keine Rückwirkung (Anwendung nur auf künftige Umweltschäden); Abdeckung sowohl von Umweltschäden (Bodenverschmutzung und Schädigung der biologischen Vielfalt) und Schäden im herkömmlichen Sinne (gesundheitliche und Sachschädigungen); ein begrenzter, mit den EG-Umweltschutzvorschriften verknüpfter Anwendungsbereich: Bodenverschmutzung und Schäden im herkömmlichen Sinne sind lediglich eingeschlossen, wenn diese von einer in einer gemeinschaftlichen Regelung erfaßten gefährlichen bzw. potentiell gefährlichen Tätigkeit verursacht wurden; Schädigungen der biologischen Vielfalt nur in durch Natura 2000 geschützten Gebieten; verschuldensunabhängige Haftung für von inhärent gefährlichen Tätigkeiten verursachte Schäden, verschuldensabhängige Haftung für Vergehen, die zu Schädigungen der biologischen Vielfalt durch eine ungefährliche Tätigkeit geführt haben <sup>(1)</sup>; allgemein anerkannte Rechtfertigungsgründe, eine gewisse Erleichterung der Beweislast zugunsten des Klägers sowie in angemessener Weise zugunsten des Beklagten, Haftung vornehmlich durch den für die schadenverursachende Tätigkeit verantwortlichen Betreiber; Kriterien für die Bewertung und Vorgehensweise bei den einzelnen Schadensarten; Verpflichtung, die vom Verursacher geleisteten Entschädigungszahlungen zur Sanierung des Umweltschadens einzusetzen; verbesserter Zugang zu den Gerichten in Umweltschadensfällen; Gewährleistung der Vereinbarkeit mit internationalen Übereinkommen; Sicherstellung der Deckungsvorsorge für potentielle Haftungsansprüche; Arbeit mit den Märkten.

Es werden verschiedene Optionen für Gemeinschaftsaktionen vorgestellt und bewertet: Beitritt der Gemeinschaft zum Lugano-Übereinkommen; ein nur für grenzüberschreitende Schäden geltendes System; Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer Gemeinschaftsempfehlung; eine Gemeinschaftsrichtlinie sowie eine sektorspezifische Haftung auf dem Gebiet der Biotechnologie. Bei jeder dieser Möglichkeiten werden Argumente dafür und dagegen angeführt, wobei eine Gemeinschaftsrichtlinie als konsequenteste Maßnahme angesehen wird. Gerechtfertigt ist eine auf diesen Bereich ausgerichtete Richtlinie unter dem Gesichtspunkt von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und wegen der Unmöglichkeit, auf der Ebene der Mitgliedstaaten mit jeweils eigenen Maß-

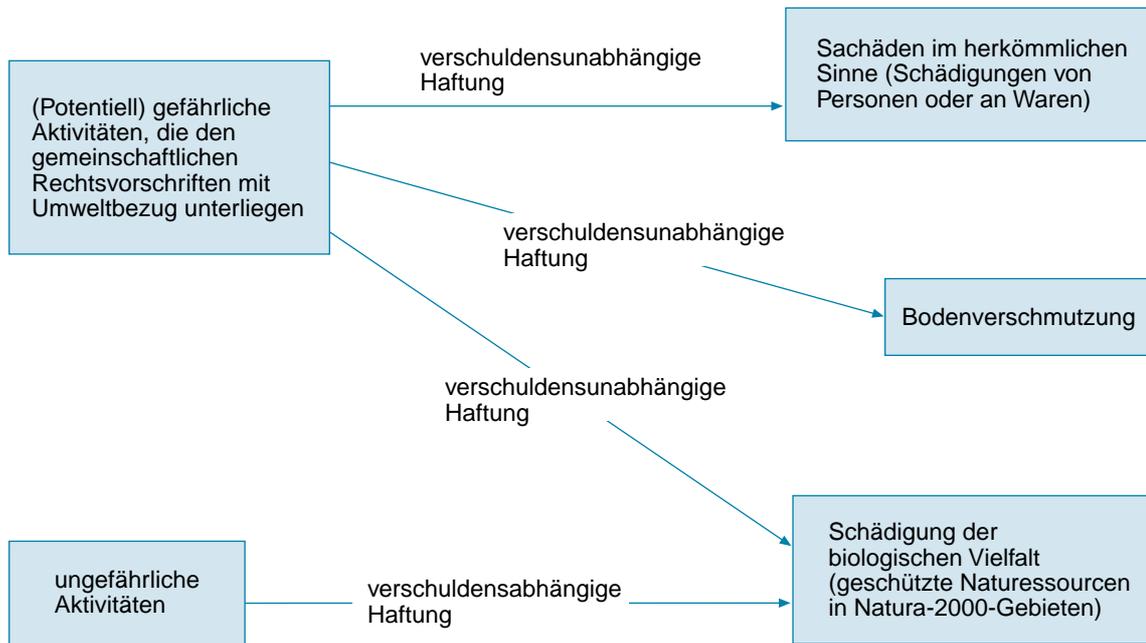
<sup>(1)</sup> Siehe schematische Darstellung des potentiellen Umfangs eines solchen Systems im Anhang dieser Zusammenfassung.

nahmen gegen alle Aspekte von Umweltschäden vorzugehen. Weitere Gründe sind die integrierende Wirkung, die von einer allgemeinen Durchsetzung über das Gemeinschaftsrecht ausgeht und die Flexibilität eines gemeinschaftlichen Ordnungsrahmens, mit dem die Ziele und Ergebnisse bestimmt werden, während die Mittel und Wege, diese zu erreichen, den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft gegenüber Drittländern dürfte sich ein solches Umwelthaftungssystem kaum auswirken, denn wie die in diesem Zusammenhang ausgewerteten Erfahrungen mit bestehenden Umwelthaftungssystemen zeigen, kam es zu keinen unverhältnismäßig hohen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft des betreffenden Landes. Die Folgen für KMU und Finanzdienstleister sowie die bedeutende Frage der Versicherbarkeit der Hauptelemente des Systems werden untersucht. Die Wirksamkeit eines jeden Umwelthaftungssystems hängt von einem funktionierenden Deckungsvorsorgesystem ab, das hinsichtlich der Umwelthaftung auf Rechtssicherheit und Transparenz basieren muß. Das System sollte so gestaltet sein, daß die Transaktionskosten so gering wie möglich gehalten werden.

Die Schlußfolgerung des Weißbuchs lautet, daß die geeignetste Lösung eine Rahmenrichtlinie wäre, in der folgendes festgelegt ist: eine verschuldensunabhängige Haftung für Schäden infolge gefährlicher, Gemeinschaftsregelungen unterliegender Tätigkeiten (einschließlich Rechtfertigungsgründen) sowohl für Umweltschäden als auch Schäden im herkömmlichen Sinne sowie eine verschuldensabhängige Haftung für Schädigungen der biologischen Vielfalt infolge von ungefährlichen Aktivitäten. Die Einzelheiten einer solchen Richtlinie müßten im Rahmen von Konsultationen weiter präzisiert werden. Die Organe der Gemeinschaft sowie alle Beteiligten sind aufgefordert, sich mit dem Weißbuch auseinanderzusetzen und Stellungnahmen bis zum 1. Juli 2000 einzureichen.

## ANHANG

### MÖGLICHER UMFANG EINES GEMEINSCHAFTLICHEN UMWELTHAFTUNGSSYSTEMS





# 1 EINFÜHRUNG

## 1.1 ZIELSETZUNG DES WEISSBUCHS

In Artikel 174 Absatz 2 EG-Vertrag heißt es:

Die Umweltpolitik der Gemeinschaft „beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip“.

Ziel dieses Weißbuchs ist es zu erforschen, wie das Verursacherprinzip am wirksamsten für diese Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik eingesetzt werden kann, wobei das Hauptziel dieser Politik, nämlich die Vermeidung von Umweltschäden, stets im Vordergrund stehen sollte.

Auf dieser Grundlage wird untersucht, wie eine gemeinschaftliche Umwelthaftung am besten ausgestaltet werden kann, um die Anwendung der Umweltgrundsätze des EG-Vertrags zu verbessern und die Sanierung der Umweltschäden sicherzustellen. Im Weißbuch wird ferner untersucht, wie eine EG-Umwelthaftungsregelung dazu beitragen kann, die Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts zu verbessern, und wird eine Prüfung der möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen einer solchen Gemeinschaftsaktion vorgenommen.

## 1.2 AUFBAU DES WEISSBUCHS

Nach einem einleitenden Teil mit einigen Hintergrundinformationen und einer Erklärung des Ziels der Umwelthaftung in den Abschnitten 1 und 2 wird im Abschnitt 3 des Weißbuchs ein EG-Umwelthaftungssystem vorgestellt. Abschnitt 4 enthält einige mögliche Merkmale eines Gemeinschaftssystems, und im darauffolgenden Abschnitt werden verschiedene Möglichkeiten für ein solches System erörtert und miteinander verglichen. Während sich Abschnitt 6 mit dieser Frage aus der Sicht der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit beschäftigt, untersucht Abschnitt 7 die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Umwelthaftungssystems der Gemeinschaft. In Abschnitt 8 schließlich wird ein Fazit gezogen, und die nächsten Schritte werden dargelegt.

## 1.3 HINTERGRUND UND INSTITUTIONELLER KONTEXT

### 1.3.1 Grünbuch über die Sanierung von Umweltschäden

Im Mai 1993 veröffentlichte die Kommission ihr Grünbuch über die Sanierung von Umweltschäden <sup>(2)</sup>. Aus den Mitgliedstaaten, der Industrie, von Umweltgruppen und anderen Beteiligten gingen über 100 Anmerkungen ein, und anhaltende Konsultationen schlossen sich an. Parlament und Kommission führten im November 1993 eine gemeinsame öffentliche Anhörung durch.

### 1.3.2 Standpunkt des Europäischen Parlaments

Im April 1994 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung an, in der die Kommission aufgerufen wird, „einen Vorschlag für eine Richtlinie über die zivilrechtliche Haftung für (zukünftige) Umweltschäden“ <sup>(3)</sup> zu unterbreiten. In dieser Entschließung wandte das Parlament erstmalig Artikel 192 Absatz 2 (ex-Artikel 138 b Absatz 2) EG-Vertrag an, der es ihm ermöglicht, die Kommission aufzufordern, Vorschläge für Gemeinschaftsakte zu unterbreiten. Seither wurde die Frage der Umwelthaftung vom Parlament bei verschiedenen Anlässen aufgeworfen, darunter in den Jahresarbeitsprogrammen der Kommission, bei parlamentarischen Anfragen und in Schreiben an die Kommission.

In seinem Fragebogen für die designierten Kommissare in Vorbereitung auf die Anhörungen stellte das Parlament erneut diese Frage und brachte wiederum zum Ausdruck, daß Gemeinschaftsvorschriften auf diesem Gebiet dringend erforderlich sind. Es unterstrich insbesondere die Notwendigkeit, Haftungsklauseln in das bestehende Gemeinschaftsrecht zur Biotechnologie aufzunehmen.

<sup>(2)</sup> Mitteilung vom 14. Mai 1993 [KOM(93) 47 endg.] an den Rat, das Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß.

<sup>(3)</sup> Entschließung vom 20. April 1994 (ABL. C 128/165).

### **1.3.3 *Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses***

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß verabschiedete am 23. Februar 1994 eine detaillierte Stellungnahme zum Grünbuch, in der eine Gemeinschaftsmaßnahme zur Haftung für Umweltschäden befürwortet und vorgeschlagen wurde, daß diese die Form einer Rahmenrichtlinie ausgehend von den Artikeln 174 und 175 (ex-Artikel 130 r und 130 s) EG-Vertrag haben könnte <sup>(4)</sup>.

### **1.3.4 *Entscheidung der Kommission für ein Weißbuch***

Im Anschluß an die Orientierungsdebatte am 29. Januar 1997 beschloß die Kommission angesichts der Notwendigkeit, auf die Entschließung des Europäischen Parlaments von 1994 eine Antwort zu geben, daß ein Weißbuch zur Umwelthaftung erarbeitet werden sollte <sup>(5)</sup>.

### **1.3.5 *Haltung der Mitgliedstaaten***

Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat sich offiziell oder inoffiziell zustimmend zur Gemeinschaftsaktion auf dem Gebiet der Umwelthaftung im allgemeinen geäußert (Belgien, Finnland, Griechenland, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Schweden). Von anderen Mitgliedstaaten ist bekannt, daß sie Vorschläge der Kommission abwarten, bevor sie eigene Gesetze auf diesem Gebiet verabschieden, vornehmlich im Hinblick auf die Haftung für eine Schädigung der biologischen Vielfalt. Ferner erklärten Belgien, Deutschland, Finnland, die Niederlande, Österreich, Spanien und Schweden vor kurzem im Rat, daß sie die Absicht der Kommission begrüßen, im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Weißbuch zur Haftung die Frage der Haftung für Umweltschäden in Verbindung mit der absichtlichen Freisetzung von GVO und deren Inverkehrbringen zu bewerten. Das Vereinigte Königreich hat kürzlich die Kommission auf-

gefordert, als eine Frage der Priorität die Machbarkeit und mögliche Kriterien für ein Haftungssystem oder Haftungssysteme zur Freisetzung und Vermarktung von GVO in Erwägung zu ziehen. Die Haltung der anderen Mitgliedstaaten ist noch nicht eindeutig.

### **1.3.6 *Konsultationsverfahren***

Während der Erarbeitung des Weißbuchs fanden Konsultationen mit unabhängigen Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten, mit nationalen Experten aus den Mitgliedstaaten und Betroffenen statt, von denen viele auch schriftliche Bemerkungen zu den inoffiziellen Arbeitspapieren, die ihnen in dieser Zeit zugegangen waren, einreichten. Die dargelegten Ansichten waren recht verschieden, u. a. was die Notwendigkeit gemeinschaftlicher Aktionen betrifft. Ein Kurzbericht zu den Bemerkungen der Betroffenen steht auf Anfrage zur Verfügung.

<sup>(4)</sup> Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 23. Februar 1994 (CES 226/94).

<sup>(5)</sup> In Vorbereitung einer EG-Politik auf diesem Gebiet wurden vier Studien durchgeführt, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Zusammenfassungen dieser Studien sind in der vorliegenden Publikation enthalten (Anlagen 1–4).

## 2 **WAS BEDEUTET UMWELTHAFTUNG?**

### 2.1 **ZIEL DER UMWELTHAFTUNG**

*Umwelthaftung zielt darauf ab, den Verursacher von Umweltschäden (d. h. den Umweltverschmutzer) zur Zahlung der Kosten für die Beseitigung der von ihm verursachten Schäden zu zwingen.*

Umweltschutzvorschriften enthalten Normen und Verfahren, die auf den Erhalt der Umwelt gerichtet sind. Ohne Haftung kann die Nichteinhaltung von bestehenden Normen und Verfahren lediglich zu administrativen oder Strafmaßnahmen führen. Wenn jedoch die Haftung in die Vorschriften aufgenommen wird, werden potentielle Umweltverschmutzer auch für die Sanierung bzw. Wiederherstellung der von ihnen verursachten Umweltschäden aufkommen müssen.

### 2.2 **ARTEN VON UMWELTSCHÄDEN, FÜR DIE DIE HAFTUNG ANGEBRACHT IST**

Nicht alle Formen der Umweltschäden können durch Haftung behoben werden. Damit die Haftung greift,

- müssen ein (oder mehrere) feststellbare Akteure (Verursacher) vorhanden sein,
- muß der Schaden konkret und meßbar sein,
- muß ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Schaden und dem/den feststellbaren Verursacher(n) ermittelt werden.

Demzufolge ist eine Haftung beispielsweise anwendbar, wenn die Schäden durch Industrieunfälle oder die kumulative Verschmutzung durch gefährliche Stoffe oder Abfälle verursacht werden, die aus feststellbaren Quellen in die Umwelt gelangen.

Die Haftung ist jedoch kein geeignetes Instrument, um diffuse Verschmutzungen von großer räumlicher Ausdehnung in den Griff zu bekommen, bei denen sich keine Verbindung zwischen Umweltbeeinträchtigung und den Handlungen einzelner Akteure herstellen läßt. Dies gilt für die Klimaveränderungen, die

durch CO<sub>2</sub>- und andere Emissionen hervorgerufen werden, das Waldsterben infolge des sauren Regens und die verkehrsbedingte Luftverschmutzung.

### 3 ARGUMENTE FÜR EIN UMWELTHAFTUNGSSYSTEM DER GEMEINSCHAFT UND DIE ERWARTETEN AUSWIRKUNGEN

#### 3.1 DURCHSETZUNG DER ZENTRALEN UMWELTGRUNDSÄTZE DES EG-VERTRAGS

Die Umwelthaftung ist eine Möglichkeit für die Durchsetzung der wichtigsten Grundsätze der im EG-Vertrag (Artikel 174 Absatz 2) festgeschriebenen Umweltpolitik, vor allem des Verursacherprinzips. Wird dieses Prinzip nicht angewandt, um die Kosten für die Sanierung von Umweltschäden einzutreiben, dann wird die Umwelt entweder nicht saniert oder der Staat – und letztendlich der Steuerzahler – kommt dafür auf. Daher besteht ein erstes Ziel darin, den Verschmutzer für den von ihm verursachten Schaden haftbar zu machen. Wenn die Verschmutzer für die verursachten Schäden bezahlen müssen, werden sie die Umweltbelastung so weit verringern, daß die Grenzkosten für deren Minderung den umgangenen Schadenersatz übersteigen. Somit führt die Umwelthaftung zu einer Vermeidung von Schäden sowie zur Internalisierung der Umweltkosten<sup>(6)</sup>. Ferner kann die Umwelthaftung bewirken, daß mehr Vorsicht geübt wird, wodurch Risiken und Schädigungen vermieden und zur Verbesserung der Sachkenntnis und von Technologien möglicherweise FuE-Investitionen vorgenommen werden.

#### 3.2 SICHERUNG DER DEKONTAMINIERUNG UND SANIERUNG DER UMWELT

Damit das Verursacherprinzip voll wirksam wird, sollten die Mitgliedstaaten eine effektive Dekontaminierung und Sanierung bzw. Wiederherstellung des früheren Zustandes der Umwelt in Fällen gewährleisten, in denen es einen haftbaren Verschmutzer gibt, indem sie absichern, daß der von ihm zu zahlende Schadenersatz auch in angemessener und wirksamer Weise für diese Zwecke eingesetzt wird.

#### 3.3 STÄRKUNG DER UMSETZUNG DES UMWELTRECHTS DER GEMEINSCHAFT

Wenn die Haftung über die weiter oben beschriebene präventive Wirkung hinausgeht und die Sanierung gewährleistet ist, sofern ein Schaden auftritt, dürfte sie auch die Einhaltung des Umweltrechts der Gemeinschaft verbessern. Daher ist die Verbindung zwischen den Bestimmungen des Haftungssystems der Gemeinschaft und bestehenden Umweltvorschriften von großer Bedeutung. Wenngleich die meisten Mitgliedstaaten nationale Gesetze erlassen haben, die sich mit der verschuldensunabhängigen Haftung für Schäden befassen, die durch auf irgendeine Weise die Umwelt gefährdende Aktivitäten hervorgerufen wurden, so sind die Gesetze im Hinblick auf ihren Anwendungsbereich doch recht unterschiedlich und erfassen vielfach nicht einheitlich alle Schäden, die bekanntermaßen auf eine Gefahr für die Umwelt darstellende Aktivitäten zurückzuführen sind. Des weiteren gelten diese Haftungssysteme lediglich in Verbindung mit Schäden für die menschliche Gesundheit oder Sachschäden bzw. mit der Bodenverschmutzungsproblematik. Im allgemeinen finden sie keine Anwendung bei Schäden an den natürlichen Ressourcen. Deshalb ist es wichtig, daß ein Umwelthaftungssystem der Gemeinschaft auch Schädigungen der natürlichen Ressourcen einschließt, zumindest derjenigen, die bereits durch Gemeinschaftsrecht unter Schutz gestellt sind, und zwar im Rahmen des Schutzgebietsystems Natura 2000 durch die Vogelschutzrichtlinie und die Habitatrichtlinie<sup>(7)</sup>. Von den Mitgliedstaaten ist auf jeden Fall die Beseitigung der Schäden an diesen geschützten natürlichen Ressourcen zu gewährleisten, auch dann, wenn kein Haftungssystem anwendbar ist (beispielsweise wenn der Verursacher nicht feststellbar ist), da es sich hierbei um eine aus der Habitatrichtlinie hervorgehende Verpflichtung handelt. Die vorbeugende Wirkung der Umwelthaftung sollte eine „Auftrieb gebende“ Wirkung in einer erweiterten Union haben und damit die Umsetzung der Umweltvorschriften durch neue Mitgliedstaaten erleichtern.

<sup>(6)</sup> Internalisierung von Umweltkosten bedeutet, daß die Kosten für die Vorsorge sowie die Sanierung von Umweltverschmutzung von den Schadensverursachern und nicht von der Gesellschaft insgesamt getragen werden.

<sup>(7)</sup> Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 103, S. 1, und Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung des natürlichen Lebensraums sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. L 206, S. 7.

### 3.4 HERBEIFÜHRUNG EINER BESSEREN INTEGRATION

Durch den Vertrag von Amsterdam wurde in Artikel 6 des EG-Vertrags der Grundsatz eingeführt, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen einbezogen werden müssen. Ein Umwelthaftungssystem, das alle gemeinschaftlich geregelten Aktivitäten umfaßt, die ein Risiko für die Umwelt in sich bergen (zu erfassende Aktivitäten siehe 4.2.2), wird eine bessere Einbeziehung der Umweltbelange in die verschiedenen betroffenen Sektoren durch die Internalisierung der Umweltkosten mit sich bringen.

### 3.5 VERBESSERUNG DES FUNKTIONIERENS DES BINNENMARKTES

Auch wenn die Hauptziele eines Gemeinschaftssystem umweltpolitischer Natur sind, können sie durchaus zur Schaffung gleicher Bedingungen für alle im Binnenmarkt beitragen. Das ist deshalb wichtig, weil der größte Teil des Gemeinschaftshandels auf dem Binnenmarkt erfolgt, d. h., der innergemeinschaftliche Handel ist für die meisten Mitgliedstaaten wichtiger als der Handel mit Drittländern, so daß Unterschiede im rechtlichen Rahmen und bei den Kosten der Unternehmen auf dem Binnenmarkt eine größere Rolle spielen als Unterschiede gegenüber Drittländern.

Im Moment ist noch unklar, ob Wettbewerbsprobleme auf dem Binnenmarkt bestehen, die durch ein unterschiedliches Herangehen der Mitgliedstaaten an die Umwelthaftung hervorgerufen werden. Der Grund dafür könnte sein, daß einzelstaatliche Umwelthaftungssysteme in der EU eine relativ neue Erscheinung sind und erst noch voll funktionsfähig werden müssen.

Allerdings werden von den meisten bestehenden Umwelthaftungssystemen der Mitgliedstaaten keine Schädigungen der biologischen Vielfalt erfaßt. Die wirtschaftlichen Auswirkungen könnten entschieden größer sein als die Auswirkungen der vorhandenen einzelstaatlichen Haftungsgesetze und Schwellenwerte erreichen, bei denen es die Sorgen um die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die ihren

Sitz in einem Mitgliedstaat haben, den dortigen Behörden ratsam erscheinen lassen, eine Gemeinschaftsinitiative abzuwarten und davon Abstand zu nehmen, einseitig eine Haftung für die biologische Vielfalt einzuführen. Wenn dies zuträfe, wäre eine Gemeinschaftsmaßnahme auch aus dem Grunde gerechtfertigt, daß damit gleiche Bedingungen für alle auf dem Binnenmarkt geschaffen würden.

Die obigen Erwägungen legen nahe, ein Haftungssystem der Gemeinschaft auch so auszugestalten, daß mögliche Auswirkungen auf die äußere Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie auf ein Mindestmaß verringert werden<sup>(8)</sup> – was konkret noch in Abschnitt 7 besprochen wird. Das ist auch ein Grund für einen schrittweisen Ansatz bei der Einführung eines Gemeinschaftssystems (siehe auch Abschnitt 6).

### 3.6 ERWARTETE AUSWIRKUNGEN

Aus dem in Abschnitt 3.1 zur Durchsetzung des Verursacher-, Vorbeuge- und Vorsorgeprinzips Gesagten geht die Erwartung hervor, daß die Haftung Anreize für ein verantwortungsvolleres Verhalten der Unternehmen schafft. Allerdings müssen eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein, bevor dies der Fall sein wird. So zeigen beispielsweise in den USA die Erfahrungen mit dem Superfund-Gesetz (Haftung für die Sanierung von Bodenverschmutzung) die Notwendigkeit, keine Schlupflöcher für das Umgehen dieser Haftung zuzulassen, indem gefährliche Aktivitäten auf Unternehmen mit geringer Kapitalausstattung verlagert werden, die im Falle eines großen Schadens zahlungsunfähig werden. Wenn sich Unternehmen gegen das Haftungsrisiko durch eine Versicherung absichern können, dann werden sie nicht versuchen, auf eine solch abwegige Lösung auszuweichen. Daher ist es wichtig, eine Deckungsvorsorge, z. B. Abschluß einer Versicherung, zu treffen, um zu gewährleisten, daß die Haftung auch ökologisch zu Buche schlägt (dieser Punkt wird in Abschnitt 4.9 erörtert). Damit ein Umwelthaftungssystem auch wirk-

<sup>(8)</sup> In dieser Hinsicht sei unterstrichen, daß in den USA im Rahmen der Umwelthaftungsvorschriften, die sich auch auf Schäden an den natürlichen Ressourcen beziehen, für die empfindlichsten Bereiche, d. h. die Öl- und die Chemieindustrie, ein Grenzausgleich bei den Steuern in Anwendung kommt.

sam greift, wird ein funktionierendes Deckungsvorsorgesystem benötigt. Das heißt, für die Kernelemente, aus denen das System besteht, muß eine Deckungsvorsorge vorhanden sein. Darüber hinaus hängt die Effektivität der Haftung für Umweltschäden (im Gegensatz zu Schäden im herkömmlichen Sinne) von der Fähigkeit der Verwaltungs- und Justizorgane ab, entsprechende Fälle unverzüglich zu behandeln, sowie von geeigneten Zugangsmöglichkeiten der Öffentlichkeit zu den Gerichten.

Daher muß der Effekt der Haftung im größeren Kontext und im Zusammenhang mit der konkreten Ausgestaltung des Haftungssystems gesehen werden.

## 4 MÖGLICHE MERKMALE EINES UMWELTHAFTUNGSSYSTEMS DER GEMEINSCHAFT

In diesem Abschnitt werden die möglichen Hauptmerkmale eines Gemeinschaftssystems beschrieben. Diese Elemente müssen in Abhängigkeit von der gewählten Option für weitere Maßnahmen insgesamt oder teilweise ins Kalkül gezogen werden (siehe Abschnitt 5).

### 4.1 KEINE RÜCKWIRKUNG

Aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sollte das Gemeinschaftssystem nur nach vorn ausgerichtet sein. Schäden, die nach dem Inkrafttreten des Gemeinschaftssystems bekannt werden, sollten erfaßt werden, es sei denn, die Handlung bzw. die Unterlassung, die den Schaden nach sich zog, fand vor dem Inkrafttreten statt. Es sollte den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, sich mit aus der Vergangenheit herrührenden Verschmutzungen zu befassen. Sie könnten für die Behandlung von bestehenden Bodenverschmutzung oder Schäden an der biologischen Vielfalt Finanzierungsmechanismen einrichten, die ihrer nationalen Situation am besten angepaßt sind und dabei solche Aspekte berücksichtigen wie die Anzahl solcher Fälle von Bodenverschmutzung, die Art der Verschmutzung und die Kosten für die Sanierung oder Wiederherstellung. Damit der Grundsatz der Nicht-Rückwirkung einheitlich angewendet werden kann, steht eine Definition von „in der Vergangenheit verursachten Verschmutzungen“ noch aus.

Einige Transaktionskosten in Verbindung mit Rechtsstreitigkeiten im Hinblick auf die Entscheidung, was als vergangene Verschmutzung und was als die in den Rahmen des Systems fallende Verschmutzung zu werten ist, sind zu erwarten. Ein rückwirkendes System würde jedoch wesentlich größere wirtschaftliche Auswirkungen haben.

### 4.2 ANWENDUNGSBEREICH DES SYSTEMS

Der Anwendungsbereich des Systems muß aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet werden: erstens die darunterfallenden Arten von Schäden und zweitens die zu solchen

Schäden führenden Aktivitäten, die zu erfassen sind. In den folgenden Unterabschnitten wird geschildert, wie an diese Fragen herangegangen werden könnte.

#### 4.2.1 Zu erfassende Schäden

##### *Umweltschäden*

Da das System die *Umwelthaftung* betrifft, sind folglich auch Umweltschäden zu erfassen. Das ist jedoch nicht so selbstverständlich, wie es den Anschein hat: Verschiedene einzelstaatliche Gesetze, die als „Umwelthaftungsvorschriften“ bezeichnet werden (bzw. ähnliche Bezeichnungen besitzen), befassen sich eher mit herkömmlichen Arten von Schäden wie Personen- oder Sachschäden als mit Umweltschäden als solchen. Diese Gesetze gelten für Schäden, sofern diese durch Aktivitäten hervorgerufen werden, die als für die Umwelt gefährlich angesehen werden, oder wenn der Schaden auf Effekte zurückzuführen ist, die über die Umwelt zu einer Schädigung (im herkömmlichen Sinne) führen (beispielsweise Luft- oder Wasserverschmutzung). Als Beispiele für eine solche Gesetzgebung seien genannt: das deutsche Umwelthaftungsgesetz von 1990 und das dänische Gesetz über Entschädigungsleistungen bei Umweltschäden von 1994. Einige andere einzelstaatliche Gesetze umfassen auch die Beeinträchtigung der Umwelt neben den Schäden im herkömmlichen Sinne, aber es bestehen kaum weiter gehende Regelungen, die diesen Tatbestand konkret festlegen.

In diesem Weißbuch werden zwei Arten von Schäden unter der Überschrift „*Umweltschäden*“ behandelt, die beide im Rahmen eines Gemeinschaftssystems erfaßt werden sollten:

*a) Schädigung der biologischen Vielfalt,*

*b) Schäden in Form von Bodenverschmutzung.*

Die meisten Mitgliedstaaten haben noch nicht damit begonnen, sich im Rahmen ihrer Umwelthaftungssysteme ausdrücklich mit Schädigungen der biologischen Vielfalt zu befassen. Jedoch besitzen alle Mitgliedstaaten Gesetze oder Programme in Verbindung mit der Haftung

für Bodenverschmutzung. Dabei handelt es sich größtenteils um Verwaltungsvorschriften, die auf die Sanierung von Altlasten auf Kosten des Verursachers (und/oder anderer) abzielen.

#### *Schäden im herkömmlichen Sinne*

Der Schlüssigkeit halber müssen auch Schäden im herkömmlichen Sinne wie Gesundheits- oder Sachschäden aufgenommen werden, wenn diese durch eine gefährliche Aktivität hervorgerufen wurden, wie sie im Anwendungsbereich definiert wurde, da herkömmliche Schäden und Umweltschäden vielfach auf das gleiche Ereignis zurückzuführen sind. Wenn lediglich Umweltschäden im Gemeinschaftssystem erfaßt würden und die Haftung für Schäden im herkömmlichen Sinne vollständig den Mitgliedstaaten überlassen würde, könnte das ungleiche Ergebnisse zeitigen (beispielsweise keine oder weniger Rechtsmittel bei Gesundheitsschäden als bei Umweltschäden, die auf die gleiche Ursache zurückzuführen sind). Darüber hinaus handelt es sich bei der menschlichen Gesundheit – ein wichtiges eigenständiges politisches Ziel – um ein Interesse, das eng mit dem Umweltschutz verknüpft ist. So legt Artikel 174 Absatz 1 EG-Vertrag fest, daß die Umweltpolitik der Gemeinschaft (unter anderem) zur Verfolgung des Ziels „Schutz der menschlichen Gesundheit“ beitragen soll.

#### **4.2.2 Zu erfassende Aktivitäten**

Das Ziel fast aller einzelstaatlichen Umweltschutzsysteme besteht in der Erfassung von Aktivitäten<sup>(9)</sup>, die die Gefahr der Schadensverursachung in sich bergen. Viele dieser Aktivitäten werden gegenwärtig durch Umweltrechtsvorschriften der Gemeinschaft oder durch Gemeinschaftsrecht geregelt, das neben anderen Zielsetzungen auch ein ökologisches Ziel hat.

Ein konsequenter Rahmen für das Haftungssystem muß mit den entsprechenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zum Umweltschutz verknüpft werden. Neben der Gewährleistung der Sanierung der Umwelt, wo es gegen-

wärtig nicht möglich ist, würde das Haftungssystem daher einen zusätzlichen Anreiz für die richtige Einhaltung der einzelstaatlichen Gesetze schaffen, mit denen die Umweltvorschriften der Gemeinschaft umgesetzt werden. Eine Verletzung dieser Gesetze würde nicht nur zu administrativen und Strafmaßnahmen führen, sondern auch – wenn sich daraus ein Schaden ergibt – zu der Verpflichtung des Verursachers (Verschmutzers), den Schaden zu beheben oder eine Entschädigung für den Wertverlust des geschädigten Gutes zu zahlen. Dieser Ansatz eines begrenzten Bereiches in Verbindung mit den bestehenden Gemeinschaftsvorschriften hat darüber hinaus den Vorteil, daß damit eine optimale Rechtssicherheit gewährleistet wird.

Bei den im Hinblick auf Gesundheits- und Sachschäden sowie Bodenverschmutzung zu erfassenden Aktivitäten könnte es sich um Tätigkeiten handeln, die in folgenden Kategorien von Gemeinschaftsvorschriften geregelt werden: Rechtsvorschriften, die Grenzwerte für die Einleitung bzw. Emission gefährlicher Stoffe in Wasser oder Luft enthalten, Rechtsvorschriften, die gefährliche Stoffe und Zubereitungen (auch) im Hinblick auf den Umweltschutz betreffen, Rechtsvorschriften, die auf die Verhütung und Kontrolle von Unfall- und Verschmutzungsgefahren abzielen, wie z. B. die IVURL (IPPC: integrated pollution prevention and control und die überarbeitete Seveso-II-Richtlinie, Rechtsvorschriften über den Umgang mit gefährlichen Stoffen und sonstigen Abfällen sowie deren Herstellung, Behandlung, Rückgewinnung, Recycling, Reduzierung, Lagerung, Beförderung, grenzüberschreitende Verbringung und Beseitigung, Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Biotechnologie sowie Rechtsvorschriften für die Beförderung gefährlicher Stoffe. Bei der weiteren Ausgestaltung einer Gemeinschaftsinitiative ist der Umfang der Aktivitäten noch präziser festzulegen, z. B. durch die Erstellung einer Liste aller entsprechenden Gemeinschaftsvorschriften, mit denen die Umwelthaftung verknüpft werden sollte. Außerdem sind einige dieser Aktivitäten, wie z. B. Aktivitäten im Zusammenhang mit genetisch veränderten Organismen (GVO), nicht an sich gefährlich, verfügen jedoch über das Potential, unter bestimmten Umständen gesundheitliche Schädigungen bzw. beträchtlichen Umweltschaden hervorzurufen. Dies könnte z. B.

<sup>(9)</sup> Der Umgang mit Stoffen, die ein solches Risiko in sich bergen, wird in diesem Dokument auch als (gefährliche) Aktivität bezeichnet.

dann eintreten, wenn etwas aus einem Leck in einer Hochsicherheitsanlage entweicht bzw. wenn nach einer absichtlichen Freisetzung unvorhergesehene Folgen eintreten. Aus diesem Grunde wird es für solche Aktivitäten als angemessen erachtet, wenn sie in einem gemeinschaftsweiten Haftungssystem erfaßt werden. In solchen Fällen könnte es sein, daß das System beispielsweise hinsichtlich der zugelassenen Rechtfertigungsgründe nicht für alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit GVO gleich ist, sondern je nach Vorschrift und Tätigkeit differenziert werden muß.

Ein im Hinblick auf die Schädigung der biologischen Vielfalt zu berücksichtigender wichtiger Faktor ist das Vorhandensein spezieller Gemeinschaftsvorschriften zum Erhalt der biologischen Vielfalt, nämlich der Vogelschutzrichtlinie und der Habitatrichtlinie. Mit diesen Richtlinien wird ein durch das Natura-2000-Netz zu realisierendes System für den besonderen Schutz von natürlichen Ressourcen, insbesondere der für die Bewahrung der biologischen Vielfalt erforderlichen, geschaffen. Diese Verpflichtung obliegt dann den Mitgliedstaaten. Das Umwelthaftungssystem würde lediglich das Instrument zur Verfügung stellen, durch das der Verursacher für die Behebung solcher Schäden zu zahlen hat. Da das Ziel dieser beiden Richtlinien im Schutz der betreffenden natürlichen Ressourcen *unabhängig von den Tätigkeiten, die einen Schaden an ihnen hervorrufen*, besteht und da diese Ressourcen empfindlich sind und daher recht leicht durch Tätigkeiten, die normalerweise nicht als von vornherein gefährlich eingestuft werden, geschädigt werden können, sollte das auf Schädigungen der biologischen Vielfalt anwendbare Haftungssystem auch andere als gefährliche Aktivitäten umfassen, die zu erheblichen Schäden in durch Natura 2000 geschützten Gebieten führen. Allerdings sollte die in diesem Falle geltende Art der Haftung sich von jener unterscheiden, die auf Schäden zu beziehen ist, die durch gefährliche Aktivitäten hervorgerufen worden sind, wie unter 4.3 ausgeführt.

#### 4.3 ART DER HAFTUNG, DIE ZULÄSSIGEN RECHTFERTIGUNGSGRÜNDE UND DIE BEWEISLAST

Verschuldensunabhängige Haftung bedeutet, daß nicht das Fehlverhalten eines Akteurs fest-

gestellt werden muß, sondern lediglich die Tatsache, daß der betreffende Schaden durch eine bestimmte Handlung (oder Unterlassung) verursacht wurde. Auf den ersten Blick kann eine verschuldensabhängige Haftung<sup>(10)</sup> wirtschaftlich wirksamer sein als eine verschuldensunabhängige, da Anreize für Umweltauflagen den durch verringerte Emissionen erzielten Nutzen nicht übersteigen. Die in letzter Zeit verabschiedeten einzelstaatlichen und internationalen Umwelthaftungssysteme gehen jedoch mehr vom Grundsatz der verschuldensunabhängigen Haftung aufgrund der Annahme aus, daß auf diese Weise Zielsetzungen im Bereich Umwelt besser erreicht werden können. Ein Grund dafür ist, daß es für die Kläger in Umwelthaftungsstreitigkeiten sehr schwer ist, das Fehlverhalten des Beklagten zu beweisen. Ein weiterer Grund besteht darin, daß jemand, der eine von vornherein gefährliche Tätigkeit ausübt, auch das Risiko für dadurch hervorgerufene Gefahren tragen sollte, nicht aber der Geschädigte oder die Gesellschaft insgesamt. Diese Gründe sprechen für ein Gemeinschaftssystem, das im allgemeinen auf verschuldensunabhängiger Haftung beruht. Wie bereits in Abschnitt 4.2.2 erwähnt, sollte die Umwelthaftung Schädigungen der biologischen Vielfalt mit einschließen, ob sie nun durch gefährliche Tätigkeiten hervorgerufen worden sind oder nicht. Allerdings wird vorgeschlagen, statt der verschuldensunabhängigen Haftung die verschuldensabhängige Haftung bei Schäden Anwendung finden zu lassen, *die von einer ungefährlichen Tätigkeit verursacht worden sind*. Tätigkeiten, die in Übereinstimmung mit Maßnahmen im Rahmen der Vogelschutzrichtlinie und der Habitatrichtlinie, die auf die Erhaltung der biologischen Vielfalt zielen, durchgeführt werden, würden eine Haftung der Person, die die Tätigkeit ausübt, ausschließen, sofern kein Verschulden vorliegt. Solche Aktivitäten finden z. B. im Rahmen eines Agrarumweltvertrags gemäß Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes<sup>(11)</sup> statt. Ist ein Ver-

<sup>(10)</sup> Die verschuldensabhängige Haftung greift, wenn ein Betreiber vorsätzlich oder nachlässig gehandelt hat oder nicht die gebührende Sorgfalt angewandt hat. Ein solches Handeln (bzw. eine solche Unterlassung) kann einen Verstoß gegen Rechtsvorschriften oder gegen die Bedingungen einer Genehmigung bedeuten, aber auch andere Formen annehmen.

<sup>(11)</sup> Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates (ABl. L 160, S. 80).

schulden des Verursachers nicht feststellbar, so ist im Falle einer durch eine ungefährliche Aktivität hervorgerufenen Schädigung der Staat für die Sanierung bzw. Wiederherstellung der biologischen Vielfalt verantwortlich.

Das Umwelthaftungssystem sollte im Einklang mit anderen Gemeinschaftspolitiken und Maßnahmen zu deren Durchführung umgesetzt werden.

Die Wirksamkeit eines Haftungssystems hängt nicht nur vom grundlegenden Charakter des Systems ab, sondern auch von solchen Elementen wie den zulässigen Rechtfertigungsgründen und der Aufteilung der Beweislast. Die positiven Auswirkungen der verschuldensunabhängigen Haftung sollten daher nicht unterwandert werden, indem zu viele Rechtfertigungsgründe zugelassen werden oder dem Kläger die unmöglich zu erbringende Beweislast übertragen wird.

#### *Rechtfertigungsgründe*

Zulässig sollten allgemein anerkannte Rechtfertigungsgründe sein wie höhere Gewalt, die Tatsache, daß der Kläger zur Entstehung des Schadens beigetragen oder sein Einverständnis gegeben hat, sowie das Einschreiten eines Dritten (ein Beispiel hierfür ist der Fall, daß ein Betreiber einen Schaden durch eine Aktivität verursacht hat, die er aufgrund der Anordnung einer staatlichen Behörde ausgeführt hat) <sup>(12)</sup>.

Von mehreren Betroffenen, insbesondere von Wirtschaftsakteuren, wurde die Ansicht geäußert, daß eine Rechtfertigung auch im Zusammenhang mit einem Schaden durch laut Gemeinschaftsvorschriften zulässige Freisetzen, dem Einsatz neuester Techniken und/oder mit Entwicklungsrisiken zugelassen werden sollte. Aus wirtschaftlichen Gründen ist eine Vorhersagbarkeit in bezug auf die Haftung gegenüber Dritten erforderlich, wobei Anwendung und Umfang dieser Haftungsansprüche in jedem Fall von laufenden Entwicklungen abhängig sind (z. B. Änderungen der

Vorschriften und der Rechtsprechung, medizinischer Fortschritt usw.). Rechtfertigungsgründe wie die eben genannten sind normalerweise im Rahmen der bestehenden einzelstaatlichen Umwelthaftungssysteme der EU-Mitgliedstaaten nicht zulässig.

Bei Entscheidungen über diese Rechtfertigungsgründe sollten alle einschlägigen Auswirkungen berücksichtigt werden, unter anderem auch mögliche Auswirkungen auf KMU (siehe auch Abschnitt 7).

#### *Beweislast*

In Umweltverfahren könnte es für den Kläger schwerer, für den Beklagten jedoch leichter sein, Fakten zum kausalen Zusammenhang (oder dessen Fehlen) zwischen der vom Beklagten ausgeübten Tätigkeit und dem Schaden zu nennen. Daher gibt es in mehreren nationalen Umwelthaftungssystemen Bestimmungen zur Erleichterung der Beweislast für Schuld bzw. die Verursachung des Schadens zugunsten des Klägers. Auch das Gemeinschaftssystem könnte in der einen oder anderen Form Erleichterungen hinsichtlich der herkömmlichen Beweislast enthalten, was zu einem späteren Zeitpunkt noch genauer definiert werden sollte.

#### *Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes*

Es könnte Situationen geben, in denen es nicht recht und billig erschiene, den Verursacher für die gesamte Entschädigung aufkommen zu lassen. Dem Gericht (oder einem anderen zuständigen Gremium, z. B. einem Schiedsrichter) müßte ein gewisser Spielraum für eine Entscheidung darüber eingeräumt werden – beispielsweise in Fällen, in denen ein Betreiber, durch den ein Schaden verursacht wurde, nachweisen kann, daß dieser Schaden vollständig und ausschließlich durch Schadstoffemissionen verursacht wurde, die im Rahmen der Zulassung ausdrücklich genehmigt worden waren –, daß ein Teil der Entschädigung von der zulassenden Behörde und nicht vom Verursacher zu tragen ist. Für eine solche Bestimmung sind weitere Kriterien festzulegen, beispielsweise wenn der haftbare Betreiber alles in seinen Kräften Stehende getan hat, um den Schaden abzuwenden.

<sup>(12)</sup> Werden Haftungsansprüche bestritten, so können auch bestimmte prozedurale Aspekte von Belang sein, wie z. B. Mangel der Zuständigkeit des angerufenen Gerichts bzw. Fragen der Begrenzung der Schadenersatzpflicht.

#### 4.4 WER SOLL HAFTEN?

Im Rahmen eines gemeinschaftlichen Umwelthaftungssystems<sup>(13)</sup> sollte die Haftung dem bzw. denjenigen zugewiesen werden, der/die die Kontrolle über eine (unter den Anwendungsbereich fallende) Tätigkeit ausübt/-üben, durch die der Schaden verursacht wird (d. h. der Betreiber). Wird die Tätigkeit durch ein Unternehmen ausgeübt, das eine juristische Person darstellt, so haftet die juristische Person und nicht die leitenden Angestellten (Entscheidungssträger) oder andere Mitarbeiter, die möglicherweise daran beteiligt waren. Kreditinstitute, die keine Kontrolle über den Betrieb ausüben, dürfen nicht haftbar gemacht werden.

#### 4.5 KRITERIEN FÜR DIE VERSCHIEDENEN SCHADENSARTEN

Zur Behandlung der verschiedenen Schadensformen sind unterschiedliche Ansätze angezeigt. Für Schädigungen der biologischen Vielfalt liegen noch keine sinnvollen Haftungsregelungen und -kriterien vor, so daß solche entwickelt werden müssen. Hinsichtlich der Haftung für Bodenverschmutzung gibt es einzelstaatliche Gesetze und Systeme, die jedoch recht unterschiedlich sind. Schäden im herkömmlichen Sinne sollten im Hinblick auf andere umweltrelevante Formen eines Schadens einheitlich behandelt werden, was allerdings nur dann erreicht werden kann, wenn die grundlegenden Regelungen für alle Arten von Schäden gleich sind.

##### 4.5.1 Schädigung der biologischen Vielfalt

Da dieses Gebiet nicht generell von den Haftungsregelungen der Mitgliedstaaten erfaßt ist, könnte mit einem Haftungssystem der Gemeinschaft ein Anfang dadurch gemacht werden, daß diese Art von Schäden im Rahmen der bestehenden Gemeinschaftsvorschriften zur biologischen Vielfalt behandelt werden.

*Welche Schädigungen der biologischen Vielfalt sollten einbezogen werden?*

Es sind Schädigungen der biologischen Vielfalt zu erfassen, die auf der Grundlage der Habitat-

und der Vogelschutzrichtlinie in Natura-2000-Gebieten geschützt ist. Unter solche Schädigungen könnte Schaden an natürlichen Lebensräumen, wildlebenden Tieren oder Pflanzenarten gemäß der Definition in den Anhängen zu den genannten Richtlinien fallen.

*Wann sollte eine Schädigung der biologischen Vielfalt erfaßt werden?*

Das System sollte erst bei Erreichen eines *Schwellenwertes*, also *nur bei erheblichen Schäden* zur Anwendung kommen. Die Kriterien dafür sind in erster Linie von der Interpretation dieses Begriffs<sup>(14)</sup> im Zusammenhang mit der Habitatrichtlinie abzuleiten.

*Wie können Schädigungen der biologischen Vielfalt bewertet und die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands zu angemessenen Kosten sichergestellt werden?*

Die wirtschaftliche Bewertung von Schädigungen der biologischen Vielfalt ist besonders dann von Bedeutung, wenn der Schaden irreparabel ist. Aber auch wenn eine Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands möglich ist, muß es Bewertungskriterien für die betreffende natürliche Ressource geben, um unverhältnismäßig hohe Wiederherstellungskosten zu vermeiden. So ist in jedem Einzelfall eine Kosten-Nutzen-Analyse bzw. eine Angemessenheitsanalyse vorzunehmen. Den Ausgangspunkt für eine solche Analyse könnten in den Fällen, in denen eine Wiederherstellung möglich ist, die *Sanierungskosten* (einschließlich der Kosten für die Schadensbewertung) bilden. Zur Einschätzung des Nutzens der betreffenden natürlichen Ressource<sup>(15)</sup> muß ein System geschaffen werden, für das Anregungen von bereits bestehenden oder auf regionaler Ebene in der Entwicklung befindlichen Systemen entnommen werden könnten (z. B. Andalusien, Hessen).

Ist eine Wiederherstellung technisch nicht oder nur teilweise möglich, muß die Bewertung der natürlichen Ressourcen auf den Kosten alternativer Lösungen basieren, die auf die Schaffung

<sup>(13)</sup> Auf der Grundlage von Artikel 176 EG-Vertrag können die Mitgliedstaaten jedoch auch andere Beteiligte haftbar machen.

<sup>(14)</sup> Demnächst soll eine Unterlage der Dienststellen der Kommission über die Auslegung unter anderem dieses Begriffs im Zusammenhang mit Artikel 6 der Habitatrichtlinie veröffentlicht werden.

<sup>(15)</sup> Zum Beispiel das Vorkommen des Mittelspechts (siehe Titelblatt), eine durch die Vogelschutzrichtlinie geschützte Art.

natürlicher Ressourcen abzielen, die den zerstörten natürlichen Ressourcen gleichwertig sind, um Naturschutz und biologische Vielfalt wieder so herzustellen, wie dies im Netz Natura 2000 vorgegeben ist.

Die Bewertung der natürlichen Ressourcen kann in Abhängigkeit von dem angewandten Verfahren mehr oder weniger kostspielig sein. Wirtschaftliche Bewertungsmethoden wie die Zahlungsbereitschaftsanalyse (kontingenter Bewertungsansatz), die Reisekostenanalyse und andere Formen von Präferenzermittlungsmethoden, die eine Befragung einer Vielzahl von Personen durch Umfragen erfordern, können, wenn sie in jedem Fall durchgeführt werden, kostspielig werden. Durch die Ergebnisübertragung („benefits transfer“) lassen sich die Kosten jedoch spürbar verringern. Der Aufbau von diesem Zweck dienenden Datenbanken, wie z. B. das Environmental Valuation Reference Inventory (EVRI), die entsprechendes Bewertungsmaterial enthalten, ist besonders wichtig. Diese Datenbanken können zur Ermittlung des Problemhintergrundes sowie als Quelle für direkt vergleichbare Bewertungen herangezogen werden.

#### *Auf welche Weise kann bei der Sanierung die Einhaltung von Mindestanforderungen sichergestellt werden?*

Die Sanierung sollte auf die Wiederherstellung des Zustands der betreffenden natürlichen Ressource vor Eintritt der Schäden abzielen. Dies läßt sich beispielsweise anhand von historischen Daten und Bezugsdaten (normale Eigenschaften der betreffenden Ressource) einschätzen. In den meisten Fällen wird eine Wiederherstellung des vorherigen Zustands der natürlichen Ressourcen in qualitativer und quantitativer Hinsicht nicht bzw. nur mit einem extrem hohen Kostenaufwand möglich sein. Daher sollte bei der Wiederherstellung der geschädigten Ressourcen vorzugsweise ein den früheren Verhältnissen vergleichbarer Zustand angestrebt werden, wobei auch solche Faktoren in Betracht zu ziehen sind wie die Funktion und die angenommene zukünftige Verwendung der geschädigten Ressourcen.

#### *Auswirkungen der Schädigung der biologischen Vielfalt auf die Kosten für Vorbeugung und Wiederherstellung*

Die Schädigung der biologischen Vielfalt im Sinne dieses Weißbuchs kann nur in den durch die Habitat- und die Vogelschutzrichtlinie geschützten Gebieten erfolgen, die bis zu 10 % des EU-Territoriums ausmachen dürften, sobald das Natura-2000-Netz eingerichtet ist. In diesen Gebieten dürfen nur umweltfreundliche Tätigkeiten ausgeführt werden. Das bedeutet also, daß das Gros der Umweltschäden in diesen Gebieten nur durch Anlagen hervorgerufen werden können, die gefährliche Aktivitäten in benachbarten Gebieten betreiben. Diese Anlagen werden jedoch bereits durch die anderen Säulen des vorgeschlagenen Systems erfaßt, die sich auf Schäden im herkömmlichen Sinne und auf Bodenverschmutzung beziehen. Daraus folgt, daß die einzigen für diese Aktivitäten entstehenden zusätzlichen Kosten durch die Einbeziehung der biologischen Vielfalt die mit der Verhütung von Schädigungen und der Wiederherstellung der biologischen Vielfalt gemäß den im Weißbuch vorgesehenen Kriterien sind.

Angesichts der Tatsache, daß – wie bereits gesagt – gefährliche Aktivitäten in geschützten Gebieten nicht ausgeführt werden sollen, werden dort auftretende Schädigungen der biologischen Vielfalt nur in Ausnahmefällen durch IVU-Industrien oder große Anlagen hervorgerufen, für die Kosten und Wettbewerbsfähigkeit kritische Faktoren darstellen. Daher beschränken sich die Auswirkungen der Haftung für Schäden an der biologischen Vielfalt für diese Industrien auf ein Minimum. Andererseits könnte sich bei der Art von umweltfreundlichen Aktivitäten, die in den geschützten Gebieten durchgeführt werden dürfen, infolge ihrer Natur durchaus das gewünschte Niveau der Vorbeugung und Wiederherstellung kostengünstig internalisieren lassen.

#### **4.5.2 Bodenverschmutzung**

Die meisten Mitgliedstaaten haben spezielle Gesetze oder Programme für die Sanierung von Altlasten älteren und neueren Datums. Das Gemeinschaftssystem sollte darauf abzielen, für neueintretende Verunreinigungen die Grundsätze der Umweltschutzpolitik (das Verursacherprinzip sowie das Vorbeugungs- und das Vorsorgeprinzip) und eine gewisse Harmonisierung im Hinblick auf die Sanierungsstan-

dards und -ziele durchzusetzen. Für Bodenverschmutzung gilt der auf gefährliche Tätigkeiten bezogene Ansatz, und das System käme lediglich bei erheblicher Kontamination zur Anwendung. Zu der Bodenverschmutzung gehören Verunreinigungen des Bodens, von Oberflächengewässern und des Grundwassers. Wenn ein im Rahmen des Artenschutzrechts geschütztes Gebiet zu einem kontaminierten Gebiet gehört, würde für das betreffende Gebiet zusätzlich zu dem für Bodenverschmutzung anzuwendenden System das System für Schädigungen der biologischen Vielfalt gelten. Dies bedeutet unter Umständen, daß nach der Dekontaminierung der Bodenverschmutzung eine Wiederherstellung der natürlichen Ressource durchzuführen ist.

#### *Sanierungsstandards*

Hierbei handelt es sich um Standards, nach denen die *Notwendigkeit der Sanierung einer Bodenverschmutzung* eingeschätzt und deren Durchführung beschlossen werden kann. Auch in diesem Bereich sollten wie bei Schädigungen der biologischen Vielfalt lediglich erhebliche Schäden einbezogen werden. Das wichtigste qualitative Kriterium ist hierbei die Frage, ob die Bodenverschmutzung zu einer ernsthaften Bedrohung für den Menschen und die Umwelt führen kann.

#### *Sanierungsziele*

In den Sanierungszielen *sollte die zu erhaltende oder wiederherzustellende Boden- und Wasserqualität* festgelegt werden. Hauptziel ist die Beseitigung aller ernsthaften Gefahren für Mensch und Umwelt. Annehmbare Schwellenwerte werden unter Zugrundelegung der besten zur Verfügung stehenden Verfahren bestimmt, die wirtschaftlich und technisch durchführbar sind (gemäß IVU-Richtlinie). Ein weiteres Ziel besteht darin, daß der Boden *für die gegenwärtige und für die wahrscheinliche künftige Flächenutzung geeignet sein soll*. Diese qualitativen Ziele sollten nach Möglichkeit mit zahlenmäßig festgelegten Standards kombiniert werden, aus denen die zu erreichende Boden- und Wassergüte hervorgeht. Ist aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen eine Sanierung nicht möglich, so kann die vollständige oder partielle Schaden- und -seindämmung eine Lösungsmöglichkeit sein.

### **4.5.3 Schäden im herkömmlichen Sinne**

Die Definition von Schäden im herkömmlichen Sinne, d. h. Personen- und Sachschaden und mögliche wirtschaftliche Verluste, bleibt der einzelstaatlichen Gesetzgebung vorbehalten. Alle in diesem Dokument behandelten Elemente des Systems sind jedoch auch auf Schäden im herkömmlichen Sinne anzuwenden. Eine Ausnahme dabei sind die speziellen Regelungen zum Zugang zu den Gerichten (4.7) sowie die spezifischen Kriterien für die Sanierung und Bewertung von Umweltschäden (4.5.1 und 4.5.2). Bei Schäden im herkömmlichen Sinne sollte das Gemeinschaftssystem nicht den Begriff „erheblicher Schaden“ einführen.

### **4.5.4 Das Verhältnis zur Produkthaftungsrichtlinie <sup>(16)</sup>**

Die Produkthaftungsrichtlinie befaßt sich mit dem durch fehlerhafte Produkte hervorgerufenen Schaden an Personen und Gütern (d. h. Schäden im herkömmlichen Sinne), beinhaltet jedoch keinen Umweltschaden. Überlappungen zwischen den beiden Haftungssystemen können im Bereich der Schäden im herkömmlichen Sinne nicht ausgeschlossen werden. Dies träfe z. B. zu, wenn der Schaden durch ein Produkt hervorgerufen wird, das gefährliche Stoffe enthält und es sich damit um ein fehlerhaftes Produkt handelt – hervorgerufen durch eine höhere Konzentration chemischer Substanzen als in den EG-Umweltvorschriften zugelassen. In einem solchen Falle findet die Produkthaftungsrichtlinie als Rechtsvorschrift Anwendung, wenn ein Ersatz für Schäden im herkömmlichen Sinne geleistet werden soll <sup>(17)</sup>.

## **4.6 GEWÄHRLEISTUNG EINER EFFEKTIVEN DEKONTAMINIERUNG UND SANIERUNG DER UMWELT**

Eine Verpflichtung sowohl hinsichtlich der Schädigung der biologischen Vielfalt als auch

<sup>(16)</sup> Richtlinie 85/374/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte; ABl. L 210, 1985, S. 29, geändert durch Richtlinie 99/34/EG; ABl. L 141, 1999, S. 20.

<sup>(17)</sup> Von der Kommission wurde kürzlich ein Grünbuch zur Produkthaftung veröffentlicht, um Informationen über die tatsächliche Anwendung der Richtlinie zu sammeln und eine Debatte über eine möglicherweise erforderliche wesentliche Überarbeitung der Richtlinie in Gang zu setzen.

von Altlasten sollte darin bestehen, daß der vom Verursacher für die Wiederherstellung oder Sanierung zu zahlende Schadenersatz bzw. die Entschädigung auf wirksame Weise für diesen Zweck verwendet wird. Ist eine Wiedergutmachung des Schadens aus technischen oder wirtschaftlichen (Kosten-Nutzen-) Gründen nicht oder nur teilweise möglich, sollte ein Entschädigungsbetrag in Höhe des Wertes des nicht wiederhergestellten Schadens für vergleichbare Projekte der Wiederherstellung oder Verbesserung geschützter natürlicher Ressourcen ausgegeben werden. Die Festlegung vergleichbarer Projekte durch die zuständigen Behörden sollte nur nach einer umfassenden Analyse des zu erwartenden Nutzens für die Umwelt erfolgen.

#### 4.7 ZUGANG ZU DEN GERICHTEN

Die Schädigung der Umwelt unterscheidet sich vom Schaden im herkömmlichen Sinne, wo die Opfer das Recht haben, bei den zuständigen Verwaltungs- oder Strafgerichten eine Klage einzureichen, um ihre privaten Interessen zu sichern. Da der Schutz der Umwelt im öffentlichen Interesse liegt, ist der Staat (neben anderen Bereichen des Gemeinwesens) in erster Linie für das Eingreifen verantwortlich, wenn die Umwelt bereits geschädigt ist oder ein Schaden droht. Allerdings ist die Verfügbarkeit von öffentlichen Mitteln für diese Zwecke begrenzt, und es wächst das Bewußtsein, daß sich die Öffentlichkeit insgesamt für die Umwelt verantwortlich fühlen sollte und unter Umständen in der Lage sein müßte, für sie einzutreten. In ihrer Mitteilung an den Rat und das Parlament zur Umsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft<sup>(18)</sup> hat die Kommission auf die Notwendigkeit eines solchen verbesserten Zugangs zu den Gerichten verwiesen.

<sup>(18)</sup> KOM(96) 500 endg. Auf Seite 15 findet sich beispielsweise folgender Wortlaut: „Ein besserer Zugang zu den Gerichten für die Nichtregierungsorganisationen und Einzelpersonen wäre für die Anwendung des Umweltrechts der Gemeinschaft von Vorteil. Erstens könnten Einzelfälle im Zusammenhang mit Problemen der Anwendung des Gemeinschaftsrechts mit größerer Wahrscheinlichkeit im Sinne des Gemeinschaftsrechts entschieden werden. Zweitens wird dies – was wahrscheinlich noch wichtiger ist – allgemein zu einer Verbesserung der praktischen Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft führen, da sich die möglicherweise haftbaren Akteure vermutlich an die Vorschriften halten werden, um das mit der dann größeren Wahrscheinlichkeit zu erwartende Verfahren zu vermeiden.“

Ein wichtiges Rechtsinstrument auf diesem Gebiet ist die Konvention von Aarhus<sup>(19)</sup>. Sie enthält konkrete Bestimmungen für den Zugang zu den Gerichten, die die Grundlage für verschiedene Aktionen von Einzelpersonen und öffentlichen Interessenvereinigungen bilden. Zu diesen Aktionen gehören die Anfechtung der Entscheidung einer staatlichen Behörde vor einem ordentlichen Gericht oder einem anderen rechtmäßig eingesetzten unabhängigen und unparteiischen Gremium (Recht auf die verwaltungsrechtliche und gerichtliche Überprüfung), die Forderung nach angemessenen und effektiven Rechtsmitteln einschließlich einstweiliger Verfügungen sowie die Anfechtung von Handlungen oder Unterlassungen von Privatpersonen und staatlichen Behörden, die gegen Bestimmungen des nationalen Umweltrechts verstoßen<sup>(20)</sup>. Ein Umwelthaftungssystem der Gemeinschaft könnte zur Überführung der Konvention in Gemeinschaftsrecht wie folgt beitragen:

##### 4.7.1 „Zweistufiges Konzept“: Der Staat sollte an erster Stelle verantwortlich sein

An erster Stelle (*erste Stufe*) sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet sein, die Sanierung von Schädigungen der biologischen Vielfalt und die Dekontaminierung sicherzustellen, indem sie die vom Verursacher gezahlte Entschädigung oder den Schadenersatz einsetzen. Umweltschutz-Interessenvereinigungen (die die entsprechenden Voraussetzungen im Rahmen des einzelstaatlichen Rechts erfüllen) sollte eine Beteiligung an Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten zugestanden werden<sup>(21)</sup>. Generell sollten öffentliche Interessenvereinigungen das Recht erhalten, gemäß dem Subsidiaritätsprinzip in Aktion zu treten, d. h. wenn der Staat überhaupt nicht oder nicht in angemessener Weise tätig wird (*zweite Stufe*). Dieses Konzept sollte für die verwaltungsrechtliche und gerichtliche Überprüfung sowie für Klagen gegen den Verursacher gelten.

<sup>(19)</sup> Konvention der UNO-Wirtschaftskommission für Europa über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu den Gerichten in Umweltfragen, die auf der Vierten Paneuropäischen Konferenz der Umweltminister in Aarhus (23.-25. Juni 1998) verabschiedet und auch von der Gemeinschaft unterzeichnet wurde.

<sup>(20)</sup> Artikel 9 der Konvention von Aarhus.

<sup>(21)</sup> Artikel 2 Absatz 5 der Konvention von Aarhus.

#### 4.7.2 *Dringende Fälle (einstweilige Verfügungen, Kosten von Schutzmaßnahmen)*

Interessenvereinigungen sollten das Recht haben, in dringenden Fällen bei Gericht eine einstweilige Verfügung zu erwirken, um einen (potentiellen) Verursacher zur Vornahme oder Unterlassung von Handlungen zu zwingen und somit erheblichen Umweltschäden vorzubeugen oder künftige Schäden zu vermeiden. Sie sollten zu diesem Zweck berechtigt sein, den mutmaßlichen Verursacher zu verklagen, ohne zuvor den Staat anzurufen. Inhalt einer einstweiligen Verfügung kann das Verbot einer umweltschädigenden Tätigkeit oder die Verpflichtung des betreffenden Betreibers sein, vor oder nach einem Ereignis Schäden vorzubeugen bzw. Maßnahmen zur Wiederherstellung des früheren Zustands zu ergreifen. Das Gericht entscheidet, ob der Erlaß einer einstweiligen Verfügung berechtigt ist.

Die Möglichkeit, Anspruch auf Rückerstattung angemessener Kosten zu stellen, die für das Ergreifen dringender Vorbeugungsmaßnahmen entstanden sind (d. h. für die Vermeidung von Schäden oder weiterem Schaden), sollte in erster Linie Interessengruppen gewährt werden, ohne daß diese erst um Maßnahmen einer staatlichen Stelle ersuchen müssen.

#### 4.7.3 *Gewährleistung ausreichender Sachkenntnis und Vermeidung unnötiger Kosten*

Nur Interessengruppen, die objektiven Qualitätskriterien genügen, dürften in der Lage sein, gegen den Staat oder den Verursacher Klage einzureichen. Die Sanierung der Umwelt sollte in Zusammenarbeit mit staatlichen Behörden auf optimale und kosteneffektive Weise erfolgen.

Eine entscheidende Rolle spielt auch, ob auf spezielle Sachkenntnis zurückgegriffen werden kann und unabhängige und anerkannte Sachverständige und Wissenschaftler herangezogen werden.

Da Kosten unvermeidlich sind, wenn vom Recht auf Zugang zu den Gerichten Gebrauch gemacht wird, wäre es sinnvoll, in Erfahrung zu bringen, wie in diesem Zusammenhang auf *außergerichtliche Regelungen* wie Schieds-

und Schlichtungsverfahren zurückgegriffen werden kann. Solche Lösungen haben das Ziel, Zeit und Kosten zu sparen.

#### 4.8 *VERHÄLTNIS ZU INTERNATIONALEN ÜBEREINKOMMEN*

Eine wachsende Zahl internationaler Übereinkommen und Protokolle hat die (Umwelt-)Haftung in verschiedenen Bereichen zum Gegenstand. Zum Beispiel gibt es die seit langem bestehenden Übereinkommen und Protokolle über Schäden durch nukleare Tätigkeiten sowie in bezug auf die Ölverschmutzung der Meere. Ein Übereinkommen aus jüngerer Vergangenheit hat Schäden durch die Beförderung von gefährlichen und schädlichen Stoffen auf See zum Gegenstand; gegenwärtig wird von den Mitgliedstaaten seine Ratifizierung geprüft. All diese Übereinkommen beruhen auf dem Grundsatz der strengen, aber begrenzten Haftung sowie dem zweistufigen Konzept. Im Falle der Ölverschmutzung ist als zweite Stufe ein Fonds vorgesehen, der von den beteiligten Ölgesellschaften der importierenden Staaten gemeinsam finanziert wird und der die über die Haftung des Schiffseigners hinausgehende Haftung – bis zu einem Höchstbetrag – ausgleicht. Angesichts der jüngsten Tankerunfälle sollte geprüft werden, ob die internationale Regelung durch EG-Maßnahmen ergänzt werden soll. Die Kommission wird eine Mitteilung über die Sicherheit von Öltankern (Juni 2000) ausarbeiten und unter anderem prüfen, ob eine ergänzende EG-Haftungsregelung für Ölverschmutzung vonnöten ist. Dazu sollen eine Reihe von Alternativen geprüft werden, die den Besonderheiten des Sektors Rechnung tragen. Alles in allem sollte eine künftige EG-Umwelthaftungsregelung zu klären haben, in welchem Maße Raum für die Anwendung in den Bereichen bleibt, die bereits durch internationales Recht abgedeckt sind.

#### 4.9 *DECKUNGSVORSORGE*

Die Versicherbarkeit ist wichtig, um zu gewährleisten, daß die Ziele eines Umwelthaftungssystems auch erreicht werden können.

Wie festgestellt wurde, kann die verschuldens-unabhängige Haftung auch Nebenergebnisse bzw. die Verlagerung riskanter Produktionen

von größeren Unternehmen auf kleinere bringen, in der Hoffnung, dadurch die Haftung zu umgehen. Diese kleineren Betriebe, denen es vielfach an den Mitteln für Risikomanagement-Systeme fehlt, die so wirksam sind wie die ihrer größeren Gegenspieler, sind häufig für einen höheren Schadensanteil verantwortlich, als aufgrund ihrer Größe zu erwarten wäre. Wenn sie einen Schaden hervorrufen, ist es ebenfalls wenig wahrscheinlich, daß sie über die finanziellen Mittel verfügen, um für die Sanierung des Schadens bezahlen zu können. Der Abschluß einer Versicherung verringert die Risiken, denen die Unternehmen ausgesetzt sind (indem ein Teil dieser Risiken auf Versicherer übertragen wird). Daher dürften sie weniger geneigt sein zu versuchen, die Haftung zu umgehen<sup>(22)</sup>.

Ein Versicherungsschutz für Umweltrisiken und insbesondere für Schäden an den natürlichen Ressourcen könnte sich allmählich durchsetzen. Solange es jedoch keine weithin akzeptierten Meßverfahren für die Bezifferung von Umweltschäden gibt, ist es schwierig, den Haftungsbeitrag im voraus zu bestimmen. Die Berechnung risikoabhängiger Tarife ist jedoch für die Erfüllung der Haftung bei Versicherungsverträgen und Versicherungsgesellschaften erforderlich, um jederzeit angemessene technische Voraussetzungen schaffen zu können. Die Entwicklung von qualitativen und verlässlichen quantitativen Kriterien für die Anerkennung und Messung von Umweltschäden wird die finanzielle Sicherheit für das Umwelthaftungssystem verbessern und zu seiner Funktionsfähigkeit beitragen. Allerdings wird das nicht über Nacht geschehen und könnte auch weiterhin kostspielig bleiben. Das rechtfertigt einen vorsichtigen Ansatz bei der Festlegung des Haftungssystems.

Die Festlegung von Höchstsätzen für Schäden an natürlichen Ressourcen könnte die Chancen für eine frühzeitige Herausbildung eines Versicherungsmarktes auf diesem Gebiet verbessern, obwohl dadurch die effektive Anwendung des Verursacherprinzips unterwandert würde.

<sup>(22)</sup> Andererseits hat ein Unternehmen, das in der Lage ist, sich gegen die Schäden zu versichern, die es möglicherweise an den natürlichen Ressourcen verursacht, ein Interesse daran, sich verantwortungsbewußt zu verhalten. Der Grund dafür ist, daß sich ein Unternehmen, um eine Versicherungspolice zu erhalten, normalerweise einer Umweltpflicht unterziehen, vielfach über ein wirksames Risikomanagement-System verfügen und, wenn die Versicherung bezahlen muß, häufig auch einen Teil der Kosten übernehmen muß.

Betrachtet man den Versicherungsmarkt (Versicherungen bilden neben Bankbürgschaften, Eigenkapitalrücklagen oder branchenorientierten Haftungsfonds eine Möglichkeit der Deckungsvorsorge), so wird deutlich, daß Versicherungen gegen Risiken im Zusammenhang mit Umweltschäden noch verhältnismäßig wenig entwickelt sind, sich jedoch in den Teilen des Versicherungsmarktes, die sich speziell diesem Bereich widmen, klare Fortschritte abzeichnen. Ein Beispiel dafür ist die Entwicklung neuer Arten von Versicherungspolicen für die Deckung der mit der Sanierung von Bodenverschmutzung verbundenen Kosten, wie es in den Niederlanden der Fall ist.

Die Versicherbarkeit von Umweltrisiken ist für die Deckungsvorsorge entscheidend, hängt aber wesentlich davon ab, daß das Haftungssystem für Rechtssicherheit und Transparenz sorgt. In den Umwelthaftungssystemen nahezu aller Mitgliedstaaten ist eine solche Deckungsvorsorge jedoch nicht gesetzlich vorgeschrieben. Ist dies doch der Fall (wie z. B. im deutschen Umwelthaftungsgesetz), so treten bei der Umsetzung der betreffenden Bestimmung Schwierigkeiten auf, weshalb die erforderliche Durchführungsverordnung bislang noch nicht erlassen werden konnte.

Die Bedenken der Finanzkreise sind ein Grund dafür, warum in diesem Weißbuch ein schrittweiser Ansatz vorgeschlagen wird (siehe Abschnitt 6). Die Begrenzung des Umfangs gefährlicher Aktivitäten, die Beschränkung auf die natürlichen Ressourcen, die bereits durch bestehendes Gemeinschaftsrecht geschützt sind, und die Begrenzung auf erhebliche Schäden tragen insgesamt dazu bei, die Risiken des Systems kalkulierbarer und handhabbarer zu machen. Überdies sollte, solange im Zusammenhang mit dem neuen System noch Erfahrungen gesammelt werden müssen und um sich nicht der erforderlichen Flexibilität zu berauben, im *Gemeinschaftssystem keinerlei Verpflichtung zur Deckungsvorsorge festgelegt werden*. Die Bereitstellung einer Deckungsvorsorge für die aus dem System resultierenden Risiken durch den Versicherungs- und Bankensektor sollte auf freiwilliger Basis erfolgen. Die Kommission beabsichtigt, mit diesen Sektoren im Gespräch zu bleiben, um die weitere Entwicklung von speziellen Instrumenten der Deckungsvorsorge zu fördern.

## 5 **VERSCHIEDENE MÖGLICHKEITEN FÜR MASSNAHMEN DER GEMEINSCHAFT**

Bei der Entwicklung einer Gemeinschaftspolitik zur Umwelthaftung wurden verschiedene Ansätze und Instrumente in Betracht gezogen, von denen die wichtigsten mit ihren Vor- und Nachteilen in diesem Abschnitt erörtert werden.

### 5.1 **BEITRITT DER GEMEINSCHAFT ZUM LUGANO-ÜBEREINKOMMEN**

1993 wurde das Europarat-Übereinkommen für die zivilrechtliche Haftung für Schäden durch umweltgefährdende Tätigkeiten begründet. An den diesbezüglichen Verhandlungen waren die Kommission und alle Mitgliedstaaten beteiligt. Das Übereinkommen beinhaltet ein Umwelthaftungssystem, das alle Arten von Schäden einschließt (sowohl Schäden im herkömmlichen Sinne als auch Personen- und Sachschäden und die Beeinträchtigung der Umwelt schlechthin), die durch eine gefährliche Tätigkeit verursacht werden. Gefährliche Tätigkeiten in bezug auf den Umgang mit gefährlichen Stoffen, Biotechnologie und Abfall sind genau definiert. Der Geltungsbereich unterliegt keiner Einschränkung, so daß auch andere als die ausdrücklich genannten Tätigkeiten als gefährlich eingestuft werden können. Eine zusammenfassende Darstellung der Geschichte, des Inhalts und der Unterzeichner dieses Übereinkommens ist der Öffentlichkeit zugänglich.

Ein Beitritt der Gemeinschaft zu diesem Übereinkommen stünde im Einklang mit einem internationalen Subsidiaritätsprinzip (wenn die betreffende Angelegenheit durch den Beitritt der Gemeinschaft zu einem bestehenden internationalen Übereinkommen geregelt werden kann, sollten keine neuen EG-Rechtsvorschriften festgelegt werden). Darüber hinaus deckt das Übereinkommen ein umfassendes Spektrum ab (alle Arten von Schäden infolge gefährlicher Tätigkeiten) und hat einen breiten und offenen Geltungsbereich, so daß es den Vorzug aufweist, ein einheitliches System darzustellen und die Betreiber aller gefährlichen Tätigkeiten gleich zu behandeln. Sechs Mitgliedstaaten <sup>(23)</sup>

haben das Übereinkommen unterzeichnet, und weitere ziehen eine Unterzeichnung in Betracht. Von mehreren Mitgliedstaaten <sup>(24)</sup> sind die entsprechenden Rechtsvorschriften für die Umsetzung des Übereinkommens bereits erarbeitet worden, oder sie sind dabei, die Ratifizierung einzuleiten. Es gibt jedoch auch Mitgliedstaaten <sup>(25)</sup>, die das Übereinkommen nicht zu unterzeichnen oder zu ratifizieren gedenken. Das Übereinkommen steht auch den mittel- und osteuropäischen Ländern offen. Selbst Länder, die nicht Mitglied des Europarates sind, können ihm beitreten, so daß es eine bedeutende internationale Verbreitung finden könnte. Der Beitritt der Gemeinschaft könnte andere Länder ebenfalls zum Beitritt ermutigen.

Aus dem Vergleich zwischen den Bestimmungen des Lugano-Übereinkommens und den Umwelthaftungsregelungen der Mitgliedstaaten ergibt sich der allgemeine Eindruck, daß das Übereinkommen in einigen Punkten über die Regelungen der meisten Mitgliedstaaten hinausgeht (insbesondere durch die explizite Einbeziehung von Umweltschäden schlechthin). Infolge seines offenen Geltungsbereichs für gefährliche Tätigkeiten geht es auch weiter als die Regelungen einer ganzen Reihe von Mitgliedstaaten, in denen Systeme mit einem geschlossenen und begrenzteren Anwendungsbereich gelten. Diese Mitgliedstaaten und der überwiegende Teil der Unternehmen sind der Meinung, daß der Geltungsbereich des Lugano-Übereinkommens zu weit gefaßt sei und zu wenig Rechtssicherheit gewähre und daß die darin enthaltenen Definitionen, insbesondere in bezug auf Umweltschäden, zu ungenau seien. In dem Übereinkommen werden Umweltschäden auf eine relativ unpräzise Weise berücksichtigt. So wird beispielsweise keine Sanierung gefordert, und es werden keine Kriterien für die Sanierung oder die wirtschaftliche Bewertung der betreffenden Schäden genannt. Wenn also der Beitritt zu dem Übereinkommen ins Auge gefaßt würde, müßte das Lugano-System durch einen gemeinschaftlichen Rechtsakt ergänzt werden, um im Hinblick auf die Haftung größere Klarheit und Genauigkeit für diesen neuen Bereich zu schaffen.

<sup>(23)</sup> Finnland, Griechenland, Italien, Luxemburg, die Niederlande und Portugal.

<sup>(24)</sup> Finnland, Griechenland, die Niederlande, Österreich und Portugal.

<sup>(25)</sup> Dänemark, Deutschland, Vereinigtes Königreich.

## 5.2 *EIN NUR FÜR GRENZÜBERSCHREITENDE SCHÄDEN GELTENDES SYSTEM*

Die Mitgliedstaaten sind sich zunehmend der jenseits ihrer Grenzen verursachten Schäden bewußt, nicht zuletzt infolge der Sensibilität der Öffentlichkeit gegenüber den von einem anderen Land ausgehenden Emissionen. Mit fortschreitender Umsetzung der Habitat-Richtlinie und Fortschritten bei Natura 2000 werden grenzüberschreitende Probleme wahrscheinlich noch stärker ins Bewußtsein rücken, zumal sich viele Lebensräume beiderseits der Grenzen zwischen Mitgliedstaaten erstrecken. Selbst wenn Emissionen nur in einem Mitgliedstaat abgegeben werden und die unmittelbar daraus resultierende Schädigung eines dieser Lebensräume dort erfolgt, können die Schäden Folgen für die anderen Mitgliedstaaten haben, weil beispielsweise die Unversehrtheit einer Art oder eines Lebensraums in seiner Gesamtheit in Mitleidenschaft gezogen wird. Die Verschmutzung von Flüssen oder Seen hat mitunter ebenfalls eine grenzüberschreitende Dimension.

Das Hauptargument der Fürsprecher eines nur für grenzüberschreitende Schäden geltenden Systems lautet, daß es aufgrund des Subsidiaritätsprinzips nicht genügend Argumente dafür gibt, ein Haftungssystem auf Probleme anzuwenden, die innerhalb nur eines Mitgliedstaats angesiedelt sind, wohingegen grenzüberschreitende Probleme tatsächlich besser auf Gemeinschaftsebene zu lösen sind. Als Nachteil schlägt zu Buche, daß die Annahme eines Systems, das sich nur auf grenzüberschreitende Probleme bezieht, bei der Haftung für Schädigungen der biologischen Vielfalt eine erhebliche Lücke hinterlasse, da es hierfür in den meisten Mitgliedstaaten noch keine Regelungen gibt. Das wichtige Ziel der verstärkten praktischen Anwendung des Umweltrechts der Gemeinschaft wäre nicht mit einem System zu erreichen, das den Großteil der potentiellen Verstöße gegen dieses Recht, d. h. der innerhalb eines Mitgliedstaats erfolgenden, nicht abdecken würde. Ein nur für grenzüberschreitende Schäden geltendes System hätte darüber hinaus sogar zur Folge, daß Personen innerhalb ein und desselben Mitgliedstaats eine völlig unterschiedliche Behandlung zuteil würde, da

beispielsweise Personen, die in grenzüberschreitende Schäden verwickelt sind, nach dem gemeinschaftlichen, nur für grenzüberschreitende Schäden geltenden System haftbar gemacht werden könnten, während andere, die im selben Land dieselbe Tätigkeit ausüben und vergleichbare Schäden verursachen, ungestraft davonkommen können, sofern das betreffende einzelstaatliche System keine Regelungen für einen solchen Fall vorsieht. Nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung gemäß dem vom Europäischen Gerichtshof geschaffenen Fallrecht könnte damit sogar die Rechtmäßigkeit eines solchen Gemeinschaftssystems in Frage gestellt werden.

## 5.3 *MASSNAHMEN DER MITGLIEDSTAATEN AUF DER GRUNDLAGE EINER GEMEINSCHAFTSEMPFEHLUNG*

Diese Möglichkeit – beispielsweise eine mit dem einschlägigen Gemeinschaftsrecht verknüpfte Empfehlung – fände wohl die Unterstützung all derer, die von der Notwendigkeit eines rechtsverbindlichen Instruments nicht überzeugt sind. Sie könnten die Auffassung vertreten, daß nicht ausreichend nachgewiesen ist, daß das in den Mitgliedstaaten geltende Recht den einschlägigen Umweltproblemen nicht gewachsen ist. Im Vergleich zu verbindlichen Rechtsakten würde eine Empfehlung als rechtlich nicht verbindliches Instrument ohne entsprechenden Durchsetzungsmechanismus in Fällen grenzüberschreitender Umweltschädigung innerhalb der Gemeinschaft für die Betreiber zu niedrigeren Kosten und für die Umwelt zu weniger Vorteilen führen. Ähnliche Argumente können in diesem Zusammenhang in bezug auf (freiwillige) Umweltvereinbarungen angeführt werden.

## 5.4 *EINE GEMEINSCHAFTSRICHTLINIE*

Die Vorteile einer Richtlinie im Vergleich zum Beitritt der Gemeinschaft zum Lugano-Übereinkommen bestehen hauptsächlich darin, daß sich der Anwendungsbereich einer Richtlinie besser abgrenzen läßt und das für die Schädigung der biologischen Vielfalt geltende System besser ausgestaltet und mit den einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft in Einklang gebracht werden kann. Dies bietet eine

größere Rechtssicherheit als das Lugano-Übereinkommen. Auch wenn die Gemeinschaft dem Lugano-Übereinkommen nicht beitrifft, kann letzteres eine wichtige Quelle für Anregungen für eine künftige Gemeinschaftsrichtlinie sein. Was die Anwendung einer Haftungsregelung auf Drittländer betrifft, so würde eine Gemeinschaftsrichtlinie über die Umwelthaftung im Rahmen des Erweiterungsprozesses bei den beitriftswilligen Ländern selbstverständlich berücksichtigt und die in diesen Ländern in bezug auf die Umwelthaftung bestehende Lage einer Prüfung unterzogen.

Vergleicht man diese Art von Gemeinschaftsmaßnahme mit den in 5.2 und 5.3 beschriebenen begrenzteren und unverbindlichen Optionen, so handelt es sich bei ersterer um die Variante mit einem höheren Zugewinn hinsichtlich der besseren Durchsetzung der Umweltgrundsätze und des Rechts der Gemeinschaft und der wirksamen Sanierung der Umwelt.

#### **5.5 SEKTORSPEZIFISCHE HAFTUNG AUF DEM GEBIET DER BIOTECHNOLOGIE**

Mehrfach hat das Europäische Parlament die Kommission gebeten, Haftungsbestimmungen in vorhandenen Richtlinien zur Biotechnologie aufzunehmen. Die in 5.4 genannte Option könnte angewandt werden, indem gezieltere Haftungsbestimmungen, die auf konkrete Sektoren anwendbar sind (z. B. Biotechnologie), anstelle eines horizontalen Ansatzes vorgeschlagen werden, der alle (potentiell) gefährlichen Tätigkeiten auf gleiche Weise abdeckt.

Ein horizontaler Ansatz hat den Vorteil, daß mit einem einzigen Rechtsakt ein allgemeiner Rahmen geschaffen wird. Wenn die erfaßten Tätigkeiten gleiche Umweltrisiken bedeuten und vergleichbare wirtschaftliche Fragen aufwerfen, dann wäre dieser Ansatz nicht nur einheitlicher, sondern auch effizienter. Ein sektorspezifischer Ansatz würde kein konsequentes System bzw. die gleiche Anwendung des Verursacher-, Vorbeugungs- und Vorsorgeprinzips auf Aktivitäten gewährleisten, die in dem Sinne vergleichbar sind, daß sie für Mensch und Umwelt eine Gefahr darstellen. Ferner würde das Ziel der besseren Durchsetzung aller entsprechenden Teile des gemeinschaftlichen Um-

weltrechts nicht erreicht, wenn Haftungsbestimmungen lediglich in einem spezifischen Bereich der Vorschriften eingeführt würden. Schließlich könnte man einem Sektor nur schwer erklären, weshalb gerade er für Haftungsbestimmungen ausgesucht wurde, wenn auch andere Sektoren die gleichen Risiken in sich bergen. Aus all den genannten Gründen sollte einem horizontalen Umwelthaftungssystem der Vorzug gegeben werden.

Gemäß EG-Vertrag soll die Umweltpolitik der Gemeinschaft zur Erhaltung und zum Schutz der Umwelt sowie zur Verbesserung ihrer Qualität sowie zum Schutz der menschlichen Gesundheit beitragen (Artikel 174 Absatz 1). Diese Politik muß darüber hinaus unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau abzielen. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und der Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip (Artikel 174 Absatz 2). Die Umsetzung all dieser Grundsätze, die gemäß Wortlaut des Vertrags (siehe Kursivschrift) für die Gemeinschaftsorgane verbindlich sind, ist zur Zeit jedoch auf Gemeinschaftsebene nicht optimal. Ein Grund dafür ist die Diskrepanz, die zwischen den meisten Mitgliedstaaten hinsichtlich der Haftungsregelungen für Schädigungen der biologischen Vielfalt besteht. (Siehe in diesem Zusammenhang auch Abschnitt 3.)

Hinzu kommt, daß die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten kein geeignetes Mittel darstellen, mit dem in der Gemeinschaft grenzüberschreitende Umweltschäden beispielsweise an Wasserläufen und Lebensräumen, die sich über Landesgrenzen hinweg erstrecken, geregelt werden können. Deshalb erscheint im Interesse der Vermeidung unzulänglicher Lösungen für grenzüberschreitende Schäden ein Gemeinschaftssystem erforderlich.

Auch für die Durchsetzung ihrer Umwelthaftungsregelungen wenden die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Instrumente an. Setzen einige Mitgliedstaaten mehr auf das Verwaltungsrecht bzw. auf das öffentliche Recht, ziehen andere in stärkerem Maße das Zivilrecht heran. In allen Mitgliedstaaten findet eine Kombination beider Anwendung. *Ein Gemeinschaftssystem sollte im Hinblick auf die Ziele und Ergebnisse verbindlich sein, die Wahl der Mittel und Wege zu deren Erreichung sollte jedoch den Mitgliedstaaten überlassen werden.*

In Übereinstimmung mit den Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wäre ein Gemeinschaftssystem, das auf Artikel 175 des Vertrags basiert, in Form eines Ordnungsrahmens vorstellbar, der die wesentlichen Mindestanforderungen enthält und im Laufe der Zeit auf der Grundlage der in der ersten Phase der Anwendung gewonnenen Erfahrungen durch weitere Elemente ergänzt wird (**schrittweiser Ansatz**).

Sollte es sich bei dem Instrument für die Schaffung des Systems um eine Richtlinie handeln, wird die einheitliche gemeinschaftsweite Anwendung des Systems über die Überwachung des Gemeinschaftsrechts und des durch den Europäischen Gerichtshof geschaffenen Fallrechts durch die Kommission sichergestellt.

## 7 WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN DER UMWELTHAFTUNG AUF EG-EBENE

Ein Gemeinschaftssystem gemäß dem Weißbuch würde sich erheblich von bestehenden Systemen unterscheiden. Daher reichen die bisher gesammelten Erfahrungen nicht aus, um nachhaltige Ansichten zu den wirtschaftlichen Auswirkungen des Gemeinschaftssystems einschließlich der Auswirkungen auf seine externe Wettbewerbsfähigkeit zu erhärten. Die Kommission wird ihre Forschungstätigkeit auf diesem Gebiet fortsetzen und weitere Studien zu den wirtschafts- und den umweltspezifischen Auswirkungen der Umwelthaftung durchführen. Die Ergebnisse dieser Studien werden eingehend bewertet und bei der Vorbereitung künftiger Initiativen der Kommission auf diesem Gebiet gebührend berücksichtigt. Zu diesem Zeitpunkt bietet allerdings das Datenmaterial zu bestehenden Haftungssystemen einen nützlichen allgemeinen analytischen Rahmen.

Die Daten zu den Auswirkungen der Umwelthaftung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft lassen erkennen, daß keine ausdrücklichen negativen Auswirkungen feststellbar sind. Außerdem stehen Daten über die Auswirkungen von Umwelthaftungssystemen zur Verfügung. Die jährlichen Gesamtsanierungskosten – wenngleich sie die Kosten der Schädigung von natürlichen Ressourcen ausschließen – des rückwirkenden <sup>(26)</sup> US Superfund machen etwa 5 % des Jahr für Jahr in den USA aufgewandten Gesamtbetrages für die Einhaltung aller Umweltregelungen aus. Zu den für Schäden an den natürlichen Ressourcen für den US Superfund entstehenden Kosten liegen keine Gesamtzahlen vor. Hinsichtlich der in den Mitgliedstaaten geltenden Umwelthaftungssysteme zeigt das vorhandene Datenmaterial, daß sich daraus keine erheblichen Probleme mit der Wettbewerbsfähigkeit ergeben haben.

Zwar sind wir uns hinsichtlich der Auswirkungen eines gemeinschaftlichen Haftungssystems auf die externe Wettbewerbsfähigkeit nicht si-

<sup>(26)</sup> Das Weißbuch spricht sich gegen eine rückwirkende Haftung aus, die – wenn alle anderen Faktoren gleich sind – sich stärker auf die Kosten auswirkt.

cher, aber es muß berücksichtigt werden, daß die meisten OECD-Länder irgendeine Umwelthaftungsregelung besitzen. Deshalb wird eine Umwelthaftungsregelung auf EU-Ebene nicht einfach dadurch zu erreichen sein, daß die EU einseitig eine Norm für den Umweltschutz verabschiedet <sup>(27)</sup>.

Das soll nicht bedeuten, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie, insbesondere der exportorientierten Branchen sowie der Sektoren, die infolge von Importen einem starken Wettbewerb ausgesetzt sind, nicht mit allen erdenklichen Mitteln geschützt werden sollte. Es gibt Möglichkeiten, potentielle Probleme mit der externen Wettbewerbsfähigkeit zu umgehen, die sich aus unterschiedlichen, den Welthandelsvorschriften entsprechenden Haftungsstandards auf internationaler Ebene ergeben könnten.

Was die **KMU** betrifft, so verursachen sie oftmals größere Umweltschäden, als aufgrund ihrer Größe zu erwarten wäre – was möglicherweise auf fehlende Mittel zurückzuführen ist. Unter diesem Gesichtspunkt könnte sich die Haftung erheblicher auf sie auswirken. Unerwünschte Nebenwirkungen wie eine Zunahme des Anteils des von den KMU verursachten Schadens könnten durch den gezielteren Einsatz einzelstaatlicher oder gemeinschaftlicher Fördermechanismen abgeschwächt werden, die eine Erleichterung der Anwendung sauberer Verfahren durch die KMU zum Ziel haben.

Der vorgeschlagene Haftungsansatz schützt im **Finanzsektor tätige Unternehmen** vor Haftungsansprüchen, sofern diese keine Verantwortung für die betrieblichen Abläufe tragen. Unerwünschte negative Auswirkungen auf diesen Sektor sind daher eher unwahrscheinlich. Vorausgesetzt, die Rechtssicherheit in bezug auf Haftung und Transparenz ist gewahrt, sollten sich mit der Zeit positive Auswirkungen,

<sup>(27)</sup> In diesem Zusammenhang sollte unbedingt darauf hingewiesen werden, daß Probleme mit der Wettbewerbsfähigkeit und der Verlagerung der Produktion ins Ausland eher unter den entwickelten Ländern als zwischen Schwellen- und Entwicklungsländern auftreten [diese Schlußfolgerung wird auch durch die kürzlich erschienene WTO-Studie *Trade and the Environment* (WTO 1999) gestützt]. Da die meisten OECD-Länder bereits irgendeine Umwelthaftungsregelung besitzen, dürften die Auswirkungen eines gemeinschaftlichen Haftungssystems auf die externe Wettbewerbsfähigkeit eher begrenzt sein.

insbesondere auf den **Versicherungssektor**, ergeben, je mehr Erfahrungen mit der Funktionsweise des Systems gesammelt wurden und neue Märkte für Versicherungsprodukte entstanden sind.

Auch die Auswirkungen der Umwelthaftung auf die Beschäftigung sind eine wichtige Frage. Die verfügbaren Forschungsergebnisse über die Gesamtauswirkungen des Umweltrechts legen nahe, daß zwar in bestimmten Branchen die Zahl der Arbeitsplätze zu- oder abnehmen könnte, daß jedoch die Beschäftigung insgesamt nicht systematisch betroffen sein dürfte <sup>(28)</sup>.

Zwar liegen noch keine empirischen Studien über die spezifischen Auswirkungen einer EG-Haftungsregelung auf die externe Wettbewerbsfähigkeit vor, aber es ist mit einigen negativen Auswirkungen zu rechnen, wenn Unternehmen sich von umweltbelastenden Tätigkeiten und Prozessen auf saubere Alternativen umstellen. Diese Auswirkungen dürften aber ausgeglichen werden. Das wirtschaftliche Wesen der Haftung besteht darin, daß sie eine Motivation zur Einführung besserer Vorbeugungsmaßnahmen darstellt. Daher steht zu erwarten, daß die Beschäftigung in Branchen, die saubere Technologien und Dienstleistungen produzieren und anbieten, von der Umwelthaftung profitieren wird. Im Zuge der Entwicklung der Versicherungen für Schäden an den natürlichen Ressourcen dürfte auch mit der Schaffung von Arbeitsplätzen in diesem Bereich zu rechnen sein.

Das Schlüsselkonzept besteht in einer nachhaltigen Entwicklung, wobei die wirtschaftliche, gesellschaftliche und umweltpolitische Dimension angemessen zu berücksichtigen ist.

Schließlich sei daran erinnert, daß die Anwendung politischer Instrumente häufig mit Kosten verbunden ist, auch wenn sie zu einem Nettogewinn führen. Daher ist eine Minimierung der Kosten in Verbindung mit festgelegten Zielen anzustreben.

Bei der Haftung verdienen die Transaktionskosten, d. h. die Kosten für die Erreichung und

Durchsetzung von Regelungen, besondere Beachtung. In dieser Hinsicht seien drei Fälle erwähnt. Erstens die Vereinigten Staaten, wo Rechtsstreitigkeiten zugegebenermaßen weiter verbreitet sind als in Europa und wo die Haftungsverordnungen hohe Transaktionskosten – im wesentlichen Rechtskosten – in Höhe von 20 % der Gesamtkosten für Durchsetzung und Schadenersatz nach sich ziehen. Zweitens gibt es hinsichtlich der verschuldensunabhängigen Umwelthaftungssysteme in den Mitgliedstaaten keinen Anhaltspunkt dafür, daß sie zu einer Zunahme der Ansprüche oder Transaktionskosten geführt haben. Schließlich gibt es die in der Gemeinschaft mit der Einführung der Produkthaftungsrichtlinie (siehe Fußnote 16) gesammelten Erfahrungen. Ein Studienbericht über den anfänglichen Zeitraum, in dem diese Richtlinie Anwendung fand, konnte keine erhebliche Steigerung der Zahl oder der Struktur der Ansprüche feststellen. Daraus kann geschlossen werden, daß bei der Gestaltung der Merkmale eines Umwelthaftungssystems auf die Ursachen der Unterschiede bei den Transaktionskosten zwischen den verschiedenen Systemen zu achten ist und Merkmale zu vermeiden sind, die besonders zu solchen Kosten beitragen.

Unter diesem Gesichtspunkt sollten auch die Regelungen hinsichtlich des direkten Zugangs zu den Gerichten durch andere Beteiligte als die staatlichen Behörden bewertet werden. In diesem Zusammenhang könnte die Anwendung außergerichtlicher Lösungen hilfreich sein. Auch Normen für die Sanierung und Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands sollten im Hinblick auf die Kosten, die sie wahrscheinlich verursachen werden, bewertet werden.

Bei der Behandlung früherer Verschmutzungen und anderer Formen der Verschmutzung, für die eine Haftung kein geeignetes Instrumentarium darstellen würde, wie im Falle von diffusen Schäden oder wenn der Verursacher nicht auffindbar ist, könnten die Mitgliedstaaten – wie dies von einigen bereits getan wird – zu anderen Mitteln greifen, beispielsweise zu Gebühren für das Ausmaß der Verschmutzung oder zu Fonds auf nationaler bzw. regionaler Ebene.

<sup>(28)</sup> Vgl. z. B. Benchmarkstudie *Jobs, Competitiveness and Environmental Regulation: What are the real issues* von R. Repetto, World Resources Institute, März 1995.

## 8 FAZIT

Mit diesem Weißbuch wurde der Versuch unternommen, verschiedene Optionen für Gemeinschaftsmaßnahmen auf dem Gebiet der Umwelthaftung zu bewerten. Ausgehend von der in diesem Dokument vorgenommenen Analyse sieht die Kommission eine gemeinschaftliche Rahmenrichtlinie zur Umwelthaftung als die geeignetste Lösung an, die eine verschuldensunabhängige Haftung einschließlich von Rechtfertigungsgründen in bezug auf Schäden im herkömmlichen Sinne (d. h. gesundheitliche und Sachschäden) und Umweltschäden (Altlasten und Schädigungen der biologischen Vielfalt in Natura-2000-Gebieten) infolge gefährlicher Tätigkeiten, die einer Gemeinschaftsregelung unterliegen, und verschuldensabhängige Haftung für Schäden an dieser biologischen Vielfalt durch ungefährliche Tätigkeiten vorsieht. Ein solcher Ansatz würde das effektivste Mittel für die Durchsetzung der Umweltgrundsätze des EG-Vertrags, insbesondere des Verursacherprinzips, bieten.

Einzelheiten einer solchen Rahmenrichtlinie sollten im Rahmen der durchzuführenden Konsultationen weiter ausgearbeitet werden.

Die Kommission fordert das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen sowie alle Beteiligten zu einer Aussprache über das Weißbuch und die darin unterbreiteten Vorschläge auf und hofft auf entsprechende Stellungnahmen, die bis zum **1. Juli 2000** unter der folgenden Anschrift an die Kommission zu richten sind:

Generaldirektion Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz, Referat Rechtsfragen (GD ENV.B.3), rue de la Loi 200, B-1049 Brüssel, E-Mail: [Carla.DEVRIES@cec.eu.int](mailto:Carla.DEVRIES@cec.eu.int) oder [Charlotta.COLLIANDER@cec.eu.int](mailto:Charlotta.COLLIANDER@cec.eu.int)



*Anlage 1*

**STUDIE ÜBER ZIVILRECHTLICHE  
HAFTUNGSSYSTEME  
ZUR WIEDERGUTMACHTUNG  
VON UMWELTSCHÄDEN**

**ZUSAMMENFASSUNG**

*von McKenna & Co, London, Juni 1996*

**EINFÜHRUNG**

Dieser Abschlußbericht umfaßt die gesetzlichen Haftungssysteme, die in 19 Ländern für die „Wiedergutmachung“ von Umweltschäden im Dezember 1995 galten. Obwohl die ursprüngliche Aufgabenstellung auf die Berücksichtigung der zivilrechtlichen Haftung beschränkt war, sind auch die verwaltungs- und strafrechtliche Haftung bzw. Verantwortlichkeit in gewissem Umfang in Betracht gezogen worden, um einen repräsentativen Gesamtüberblick über die bestehenden Systeme der „Umwelthaftung“ geben zu können.

**ZIVILRECHTLICHE HAFTUNG**

Alle betrachteten Länder verfügen über klassische zivilrechtliche Haftungsnormen, die auf dem Grundprinzip aufbauen, daß eine Person, die ab einem gewissen Grad an Verschulden (üblicherweise Fahrlässigkeit) einer anderen Person einen Schaden zugefügt hat, diesen Schaden ersetzen muß. Diese Rechtsgrundsätze werden entweder als Bestandteile des Bürgerlichen Gesetzbuchs oder durch das „Common Law“ zum Ausdruck gebracht, das durch das Fallrecht oder durch Gesetzeserlässe weiterentwickelt wurde. In einer Reihe von Ländern sind die klassischen Systeme der zivilrechtlichen Haftung weiterentwickelt worden, um Formen der verschuldensunabhängigen Haftung für Umweltschäden beispielsweise in solchen Fällen einzuführen, bei denen gefährliche Tätigkeiten ausgeübt werden.

Einige Länder haben spezielle Gesetze erlassen, um eine Grundlage für Schadenersatzansprüche bei Umweltschäden zu schaffen. Als erste haben Norwegen und Schweden diesen Schritt unternommen. Bezeichnenderweise haben inzwischen auch die anderen skandinavischen Länder spezielle zivilrechtliche Gesetze zur Entschädigung für Umweltschäden angenommen.

Neben anderen Ländern hat auch Deutschland ein solches Gesetz, und in Österreich soll ein solches erlassen werden, das im wesentlichen auf dem Lugano-Übereinkommen von 1993 für die zivilrechtliche Haftung für Schäden umweltgefährdender Tätigkeiten basiert. Viele dieser Gesetze sind jüngeren Datums, so daß die Erfahrungen bezüglich ihrer Anwendung begrenzt sind. Insbesondere die deutsche Gesetzgebung ist erst selten angewandt worden.

Die spezifischen Umwelthaftungsgesetze schaffen eine verschuldensunabhängige Haftung und sind auf Umweltschutzfragen ausgerichtet. Einige sind so gestaltet, daß sie nur auf bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten bzw. Anlagen angewendet werden. Das trifft beispielsweise auf die dänische und deutsche Gesetzgebung zu; bei beiden werden in einem Anhang die Anlagen aufgezählt, auf die diese Gesetze anzuwenden sind. Im Gegensatz dazu gelten das finnische und das schwedische Gesetz für jede Tätigkeit, die dazu führt, daß der Umwelt Schaden zugefügt wird.

**VERWALTUNGS- UND STRAFRECHTLICHE HAFTUNG BZW. VERANTWORTLICHKEIT**

Der Großteil der Umweltschutzvorschriften in den betrachteten Ländern besteht sowohl nach Anzahl als auch nach praktischen Maßnahmen in Verwaltungsrecht, welches durch das Vorhandensein strafrechtlicher Sanktionen ergänzt wird, zu denen Geld- und/oder Freiheitsstrafen im Falle der Nichteinhaltung von Rechtsvorschriften gehören. In einigen Ländern, z. B. in den Niederlanden, sind auch Verwaltungsstrafen vorgesehen.

Ein gemeinsames Merkmal ist die Praxis verwaltungsrechtlicher Genehmigungen oder Bewilligungen, doch unterscheiden sich die Länder hinsichtlich des Werdegangs dieser Systeme. In einigen Ländern bestehen Verwaltungsvorschriften und Verwaltungsorgane, die die Tätigkeiten in bestimmten Wirtschaftszweigen oder Umweltbereichen kontrollieren. Dies geschieht oft auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene. In anderen Ländern funktionieren diese Systeme unter Aufsicht eines zentralen „Umweltschutzamtes“, das gemeinsam mit den Lokalbehörden die Kontrolle über die meisten Umweltbereiche und wirtschaftlichen Aktivitäten ausübt. Im Vereinigten Königreich wird zur Zeit die Umstellung von einem sektorbezogenen Überwachungsansatz auf eine Kontrolle vorwiegend durch das Umwelt-

schutzamt vollzogen, wenngleich die Lokalbehörden bestimmte Zuständigkeiten behalten. Dänemark besitzt eine ähnliche Verwaltungsstruktur, obwohl Gemeinden und Bezirke gegenüber der zentralen Behörde anscheinend mehr Befugnisse behalten haben. Finnland hat ein zentrales Umweltschutzamt mit dreizehn regionalen Zweigstellen.

Strafrechtliche Maßnahmen werden vor allem dann ergriffen, wenn es zum Verstoß gegen eine Genehmigung oder behördliche Auflage kommt, wobei Umweltdelikte zumeist bei sehr ernstesten Verstößen strafrechtlich geahndet werden. Einige Länder, wie z. B. Finnland, Deutschland und Spanien, haben nun eine breite Palette strafrechtlich relevanter Umweltdelikte in die Strafgesetzbücher aufgenommen.

### *ZIVILRECHTLICHER SCHADENERSATZ*

Die Entschädigung auf dem Wege des Schadenersatzes ist das wichtigste zivilrechtliche Mittel in den untersuchten Ländern. Das Ziel besteht darin, Personen für die ihnen zugefügten Schäden zu entschädigen, d. h. sie weitestgehend in den vorigen Stand wieder einzusetzen, in dem der Schaden nicht eingetreten ist. Es wird daher versucht, den Wert des Schadens finanziell zu beziffern. Zu ersetzende Schäden werden im allgemeinen auf Personen- und Sachschäden sowie oft auch auf den reinen Vermögensschaden beschränkt. Folglich lassen die meisten Rechtsordnungen keine Entschädigung für reine Umweltschäden zu, was nicht bedeutet, daß niemals eine Entschädigung für den Schaden an Boden, Grundwasser, Flora und Fauna usw. möglich ist. Nur erfolgt die Entschädigung nicht für den Ökoschaden, sondern für Folgeschäden des Grundeigentümers bzw. Besitzers, zum Beispiel betreffend Wertminderung von Grund und Boden oder Schaden für den Lebensunterhalt. Normalerweise kann Entschädigung für entstandene Sanierungskosten verlangt werden.

Einige Fortschritte sind jedoch auch in Richtung Entschädigung für reine Umweltschäden gemacht worden. So besteht in den USA ein System, das die Entschädigungsleistung für „Schäden an natürlichen Ressourcen“ ermöglicht, wobei diese jedoch nur durch Regierungsbeauftragte geltend gemacht bzw. eingetrieben werden kann und Privatpersonen demzufolge nicht ungerechtfertigt bereichern kann. Die Gerichte arbeiten kontinuierlich an den Methoden zur Bewertung und Begrenzung für solche Schadenersatzleistungen. In Belgien bedienen sich die Gerichte der Begriffs der öffentlichen Güter, so daß für rein ökologische bzw. ästhetische Schäden Ersatz geleistet werden kann. In Frankreich

und den Niederlanden haben Umweltschützergruppen gewisse Möglichkeiten zur Schadenersatzforderung, soweit es um von ihnen vertretene Interessen geht. Schadenersatz wird ihnen zugesprochen, damit sie Wiederherstellungsmaßnahmen in die Wege leiten können, beispielsweise Flüsse wieder mit Fischen zu besetzen oder ölverschmierte Vögel zu säubern.

Nach zivilrechtlichen Grundsätzen erlegen die meisten Rechtssysteme niemandem die Verpflichtung auf, den erhaltenen Schadenersatz zwingend für die Wiederherstellung der Umwelt zu verwenden. Das gilt jedoch nicht ohne Einschränkung. Eine Reihe zivilrechtlicher Haftungssysteme verpflichtet zur Minderung aller Schäden, und dies kann eine Sanierung einschließen. Zudem können die Verwaltungsbehörden in einigen Ländern den Kläger anweisen, Sanierungsarbeiten durchzuführen, womit praktisch die Verwendung der zivilrechtlichen Entschädigungssumme zur Sanierung gefordert wird. In Norwegen wird die Entschädigungssumme oft an die Behörden gezahlt, damit diese eine Sanierung durchführen können. Ein privater Kläger erhält das Geld nur dann, wenn die Sanierung nicht im öffentlichen Interesse liegt.

### *VERWALTUNGSRECHTLICHE BEFUGNISSE*

Die untersuchten Rechtsordnungen beinhalten alle auch Umweltverwaltungsrecht, das zumeist eher als das Zivilrecht für Maßnahmen zum Schutz und zur Sanierung der Umwelt sorgt. Die erforderlichen Informationen fließen den Behörden, die in der Regel mit beträchtlichen Befugnissen ausgestattet sind, um eine Schadensbehebung anzuordnen oder diese vorzunehmen und die Aufwendungen dafür zurückzufordern, im Rahmen ihrer Genehmigungs- und Überwachungstätigkeiten zu. Die Befugnisse hängen dabei oft von der Rechtsgrundlage ab, auf der sie eingerichtet wurden. Die meisten Länder statten die Behörden mit Befugnissen zur Anordnung der Wiederherstellung oder Sanierung aus oder sie sind zur selbständigen Durchführung der Maßnahmen und Rückforderung der Aufwendungen befugt. Erst kürzlich wurden derartige Befugnisse in gesetzliche Regelungen in Luxemburg aufgenommen. In den Niederlanden sind im Falle der Nichtbefolgung Verwaltungsgebühren zu entrichten. Eine weitere Befugnis, die beispielsweise in Portugal, den Niederlanden und Italien besteht, ist die Schließung von Betrieben, die Rechtsvorschriften verletzen bzw. Umweltbeeinträchtigungen verursachen. In Italien kann auch der Standortwechsel von Betrieben angeordnet werden.

### *HÖCHSTGRENZEN FÜR SCHADENERSATZ ODER SANIERUNGSKOSTEN*

Für Schadenersatzleistungen und Sanierungskosten sind nur in seltenen Fällen Höchstgrenzen festgelegt. In Deutschland gibt es in der zivilrechtlichen Umweltschutzgesetzgebung einen theoretischen Höchstwert für Personen- und Sachschäden, der auf recht hohem Niveau festgelegt wurde. In Österreich werden die zivilrechtlichen Entschädigungssummen in der Regel auf den Wert des mit dem Schaden in Verbindung stehenden Grundstücks begrenzt. Die Sanierungskosten werden generell nur insoweit begrenzt, als sie notwendig und angemessen sein müssen, was einer gewissen Art von Kosten-Nutzen-Bewertung der Sanierung bedarf.

### *WIEDERGUTMACHUNGS-/ WIEDERHERSTELLUNGSSTANDARDS*

Zwischen den Ländern bestehen gewisse Unterschiede im Hinblick auf das Niveau der geforderten Wiederherstellung. Das am weitesten entwickelte System besteht in den Niederlanden, wo als Ausgangspunkt „Multifunktionalität“ gilt, bei der eine für alle Verwendungszwecke geeignete Sanierung verlangt wird. Das gegenwärtige System stellt eine Überarbeitung der bekannten ABC-Standards dar. In Ausnahmefällen wird die Multifunktionalität nicht verlangt. Die derzeitige Nutzung spielt im allgemeinen nur dann eine Rolle, wenn über Durchführung einer Sanierung zu befinden ist. In den USA wird mit einem System gearbeitet, das eine Sanierung verlangt, die dem Niveau der Multifunktionalität gleichkommt. Angesichts der damit verbundenen enormen Kosten gibt es in der Praxis eine Strömung hin zu weniger anspruchsvollen Standards. In einigen Ländern gelten enorm hohe Standards, so zum Beispiel in Dänemark, Finnland und Portugal, obwohl diese in der Praxis anscheinend nicht streng eingehalten werden. Die meisten Länder haben im übrigen keine einheitlichen Standards, auch wenn es Leitlinien gibt und in der Praxis in der Regel die Endnutzung berücksichtigt wird.

### *EINSTWEILIGE VERFÜGUNG*

In den meisten Ländern können in dringenden Fällen einstweilige Verfügungen angeordnet werden, um eine Tätigkeit zu untersagen, die zu Belastungen führt oder wenn Vorbeugungsmaßnahmen erforderlich sind. In der Regel ist es Sache des Gerichts, einstweilige Verfügungen zu erlassen. In Dänemark verfügen aber auch die Verwaltungsbehörden über einige Befugnisse zur

außergerichtlichen Durchsetzung einer einstweiligen Verfügung. In Deutschland scheint die zur Rechtfertigung einer einstweiligen Verfügung erforderliche Dringlichkeitsstufe hoch zu sein, und in Italien sind einstweilige Verfügungen im Umweltbereich unüblich. Im Vereinigten Königreich wird eine „Zweckmäßigkeitprüfung“ vorgenommen, bei der die Vor- und Nachteile für die Beteiligten beurteilt werden müssen. Sollte für eine der Parteien ein erheblicher Nachteil bestehen, kann die einstweilige Verfügung abgelehnt werden. In Schweden wird offenbar ein liberalerer Ansatz gewählt, denn hier werden einstweilige Verfügungen erlassen, sofern bloß das Risiko einer Umweltbeeinträchtigung droht.

### *HAFTBARE PERSONEN*

Als allgemeine Regel gilt, daß der Verursacher verantwortlich ist. Normalerweise ist der Betreiber oder der Grundeigentümer haftbar, doch wird die haftbare Person in einzelnen Gesetzen gelegentlich noch konkreter bezeichnet. Strafrechtliche Sanktionen werden, auch wenn sie sich gegen ganz konkrete Handlungen richten, im allgemeinen auf die haftbare Person bezogen. In einigen Fällen werden eine primär und eine sekundär haftbare Person genannt. Die neuen Altlastenvorschriften im Vereinigten Königreich machen den Verursacher primär für die Sanierung haftbar, während der Grundeigentümer bzw. Inhaber zur Haftung nur herangezogen wird, wenn der Verursacher nicht auszumachen ist.

In den meisten Ländern können Vorstandsmitglieder und Geschäftsführer haftbar gemacht werden, insbesondere strafrechtlich. In einigen Ländern, darunter in Finnland, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich, Schweden, der Schweiz und Spanien, ist die Haftung einer Muttergesellschaft theoretisch möglich, wenn diese die tatsächliche Kontrolle ausübt. Analog dazu können Kreditgeber durch das Geltendmachen von Hypothekenforderungen bzw. das Ausüben tatsächlicher Kontrolle zur Haftung herangezogen werden.

### *KAUSALITÄT UND BEWEISLAST*

Die Beweislast ist in den untersuchten Ländern ein erhebliches Hindernis, das bei Umweltfällen häufig anzutreffen ist. Die Probleme sind oftmals vielschichtig und erfordern ein hohes Niveau an Sachverständigenkenntnis. Dies kann zu einem wesentlichen Hemmnis für erfolgreiches Vorgehen von Einzelklägern bei der Geltendmachung ihrer Forderungen werden.

Nach den in den meisten Rechtsordnungen anwendbaren grundsätzlichen Regeln trägt der Kläger die Beweislast. Der Kläger muß normalerweise beim Zivilrecht nachweisen, daß eine bestimmte Ursache oder Art von Ereignis mit größerer Wahrscheinlichkeit als alle anderen zutreffend war. Dieses Beweissniveau wird oft als „Verteilung der Wahrscheinlichkeiten“ oder als „überwiegende Wahrscheinlichkeit“ bezeichnet. Einige Länder (z. B. Belgien, Portugal und Island) verlangen ein höheres Niveau der Beweisführung.

Die Umkehr oder Erleichterung der Beweislast wird in einigen der untersuchten Länder angewendet. Üblicherweise wurde die Beweislastumkehr von den Gerichten entwickelt und wird unter ganz bestimmten Umständen angewandt. Einige Gerichte kehren die Beweislast beispielsweise dann um, wenn es um besonders gefährliche Tätigkeiten geht oder wenn es ganz offensichtlich keine andere Erklärung für die Darstellung der Ereignisse gibt, die der Kläger nachzuweisen versucht. In Deutschland ist die vom Fallrecht entwickelte Erleichterung der Beweislast betreffend Kausalität in die Gesetzgebung zur Umwelthaftung eingeflossen. Dadurch wird vom Kläger lediglich verlangt, den Nachweis dafür zu erbringen, daß ein Betrieb zur Schadensverursachung geeignet ist. Der Beklagte hat dann zu beweisen, daß die tatsächliche Ursache eine andere war.

### ZUGANG ZUM RECHT

Es gibt einige wesentliche Unterschiede, inwieweit Einzelpersonen und insbesondere Umweltverbände Zugang zu den Gerichten erlangen können, um dort ihr Recht auf Schutz und Wiederherstellung der Umwelt durchzusetzen.

### ZIVILRECHT

Als allgemeines Prinzip gilt durchweg in den meisten der untersuchten Länder, daß nur eine Person mit einem unmittelbaren Interesse, das heißt, wenn sie einen konkreten Schaden bzw. Verlust erlitten hat, eine Zivilklage um eine Entschädigung einbringen kann. Im allgemeinen können daher die Kläger keinerlei Rechte im Namen der Umwelt als solcher geltend machen, soweit es für sie keinen Privatrechtstitel gibt. Derartige Rechte für Einzelpersonen wurden in Dänemark in Erwägung gezogen, später aber verworfen.

Soweit Umweltverbände keinen direkten eigenen Nachteil nachweisen können, können sie in der Regel

keine Zivilprozesse anstrengen. In Frankreich gibt es aber eine Bestimmung für betroffene Einzelpersonen, einen Interessenverband namhaft zu machen, der eine Klage vor ein Zivil-, Verwaltungs- oder Strafgericht bringen kann. Laut bestimmten italienischen Rechtsvorschriften können anerkannte Interessenvereinigungen in Zivilrechtsverfahren bei der Festsetzung von Entschädigungssummen beteiligt werden. Portugal und die Niederlande erlauben Interessenverbänden, zum Schutz der Umwelt den Rechtsbehelf einer einstweiligen Verfügung einzulegen.

In Luxemburg ist es einigen Rechtsvorschriften zufolge neuerdings möglich geworden, daß Interessenvereinigungen Parteistatus zuerkannt wird, um als Partei in zivilrechtlichen Verfahren aufzutreten. Der norwegische Ansatz ist insofern interessant, als Umweltverbänden in bestimmten Fällen die Parteistellung verliehen worden ist, und die Gerichte ziehen oftmals solche Klagebegehren jenen von Einzelpersonen vor. Außerdem haben die Gerichte in den Niederlanden und in Frankreich Interessenvereinigungen eine Entschädigung für Aufwendungen zugesprochen, die diesen bei der Durchführung von Umweltsanierungsmaßnahmen entstanden sind. In Dänemark ist es nach bestimmten Gesetzen möglich, eine Entschädigung für Aufwendungen für den Wiederbesatz bestimmter Gewässer mit Fischen zu fordern.

Die großzügigsten Regeln zur Parteistellung gibt es offenbar in Irland, wo die Gerichte die ständige Rechtsprechung vertreten, daß eine beschwerte Person definitionsgemäß Parteistellung besitzt. Dieses Recht umfaßt auch Interessenverbände.

### VERWALTUNGSRECHT

Was das Verwaltungsrecht angeht, unterscheiden sich die untersuchten Länder bezüglich des Rechts von Einzelpersonen und Interessenvereinigungen, Entscheidungen anzufechten und die Durchsetzung des Rechts zu fordern, erheblich voneinander. Einzelpersonen sind in den meisten Fällen nur dann berechtigt, Verwaltungsentscheidungen vor den Gerichten anzufechten, wenn ihre Interessen und Rechte in irgendeiner Weise verletzt oder berührt werden. Wiederum scheint die großzügige Regelung in Irland auf jede Person bzw. Gruppe zuzutreffen, die eine Verwaltungsentscheidung anzufechten sucht.

Die Rechte von Interessenverbänden auf Anfechtung von Verwaltungsentscheidungen sind etwas großzügig-

ger als ihre Rechte vor Zivilgerichten. Zur Erlangung der Aktivlegitimation ist es oftmals erforderlich, daß die betreffende Vereinigung in dem Interesse, zu dessen Schutz sie gegründet wurde, verletzt worden ist. Das ist in den Niederlanden und in der Schweiz der Fall. In anderen Ländern, zum Beispiel im Vereinigten Königreich, in Schweden, Norwegen und Island, wird von der Interessengruppe verlangt, daß sie in ihrem Interesse erheblich betroffen ist. Im Vereinigten Königreich scheinen die Gerichte diesbezüglich eine zunehmend liberalere Vorgehensweise an den Tag zu legen. In einigen Ländern wird in den Gesetzen genau umschrieben, ob die Interessenverbände solche Rechte genießen oder nicht, und die italienische und dänische Gesetzgebung ist dabei sogar soweit gegangen, daß die Interessenvereinigungen aufgelistet sind, an die solche Rechte übertragen wurden.

### **STRAFRECHT**

Die größten Rechtsunterschiede für Einzelpersonen und Interessenverbände bestehen zwischen den Ländern anscheinend im Hinblick auf das Strafrecht. In Spanien, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und Österreich sind Privatklagen zugelassen. Im Vereinigten Königreich wird dieses Recht von Umweltinteressenverbänden wahrgenommen, und in Frankreich können sich alle zugelassenen Interessenverbände dieses Rechts bedienen. In Finnland sind Privatklagen möglich, allerdings sehr selten, in Irland verleihen bestimmte Gesetze „jeder Person“ das Recht, eine Klage einzubringen. Unterschiedliche Rechte stehen in Luxemburg und Portugal zu. In Luxemburg kann eine Interessenvereinigung klagen, wenn sie nachweisen kann, daß sich ihre Interessen von denen der Allgemeinheit unterscheiden, für die die Staatsanwaltschaft eintreten muß. In Portugal können Interessenverbände nur als Dritte handeln.

In den oben nicht erwähnten übrigen Ländern sind Privatklagen nicht zugelassen, aber es sind in der Regel bestimmte Formen der Anfechtung bzw. Beschwerde bei den Behörden gegen eine ablehnende Entscheidung zur Strafverfolgung gestattet. Dieses Recht steht dem Opfer üblicherweise nicht zu, obwohl eingetragene Interessenvereinigungen in Italien dies dürfen.

### **DECKUNGSVORSORGE**

Wenn ein Verursacher zahlungsunfähig oder nicht auffindbar ist, gibt es für den Kläger im allgemeinen keinen zivilrechtlichen Rechtsbehelf. Nur Schweden ver-

fügt zu diesem Zweck über einen Umwelthaftungsfonds. Ähnlich verhält es sich, wenn eine Altlastensanierung erforderlich ist und der Verursacher der Verschmutzung nicht zur Zahlung herangezogen werden kann. Die Kosten gehen dann zu Lasten der Behörden, die die Arbeiten finanzieren müssen. Es gibt eine Reihe von Sonderfonds, beispielsweise in Deutschland zur Altlastensanierung, in Frankreich zur Entschädigung für Fluglärmbelästigung durch Flughafenbetrieb, in den Niederlanden für die Luftverschmutzung sowie bei den Ölgesellschaften für die Sanierung von Kontaminationen an aufgegebenen Tankstellenstandorten.

In einigen der untersuchten Länder gibt es eine Pflichtversicherung, die jedoch meist nur in Bereichen mit besonders hohen Risiken Anwendung findet. Beispiele hierfür sind kerntechnische Anlagen, einige besonders aufgelistete Anlagen (in Frankreich und Deutschland) sowie giftige und gefährliche Abfälle. In Schweden wird von den Betreibern bewilligter Anlagen allerdings verlangt, daß sie einen Beitrag zum Fonds für zivilrechtliche Umwelthaftung leisten.

Die meisten der auf den allgemeinen Versicherungsmärkten zur Verfügung stehenden Versicherungspolice sind auf Unfallschäden beschränkt. Versicherungspools, die Umweltrisiken abdecken, bieten in einigen Ländern (vor allem in Dänemark, Frankreich, Italien, den Niederlanden und Spanien) eine spezielle Versicherung an. Diese Pools sowie einige von Einzelversicherern, zum Beispiel in Deutschland, im Vereinigten Königreich, in Schweden, in der Schweiz und in Irland erhältliche Policen sehen eine auf allmähliche Umweltbeeinträchtigung erweiterte Absicherung vor.

## Anlage 2

### WIRTSCHAFTLICHE ASPEKTE EINES HAFTUNGS- UND ENTSCHÄDIGUNGSSYSTEMS ZUR WIEDERGUTMACHUNG VON UMWELTSCHÄDEN

#### ZUSAMMENFASSENDER BERICHT

von ERM Economics, London, März 1996

#### 1 ZIELE UND ANSATZ DER STUDIE

Ziel dieser Studie war es, die wirtschaftlichen Auswirkungen von Umwelthaftungssystemen sowie die wirtschaftlichen Gründe für entsprechende Maßnahmen der EU zu untersuchen. Parallel dazu befaßten sich die Autoren einer weiteren Studie <sup>(29)</sup> mit den entsprechenden rechtlichen Aspekten.

Umwelthaftungssysteme besitzen eine Reihe potentieller Vorteile, die von Interesse sein dürften:

- Sie bieten Anreize für die Vorbeugung oder Behebung von Umweltschäden, die derzeit nicht durch andere Instrumente abgedeckt sind.
- Sie ermöglichen eine direkte Schadenersatzleistung an den Geschädigten.
- Sie verleihen dem Verursacherprinzip Nachdruck.
- Sie sind unter bestimmten Umständen effizienter als ordnungspolitische („hierarchischer Umweltschutz“) oder ökonomische Instrumente.

In der vorliegenden Studie wurden zunächst allgemein der zu erwartende Nutzen und die voraussichtlichen Kosten eines Haftungssystems bestimmt und anschließend die verfügbaren empirischen Daten und ergänzenden Untersuchungen überprüft. Den Abschluß bildete die Befragung einer kleinen Zahl von Unternehmen aus sieben Wirtschaftsbereichen aller fünf Teilnehmerländer, darunter vier EU-Mitgliedstaaten und ein osteuropäisches Land. Befragt wurden auch Vertreter von Banken und Versicherungsgesellschaften der fünf Länder.

Wie sich herausstellte, hat es bislang erstaunlicherweise keine Untersuchungen zu den wirtschaftlichen Aspekten von Umwelthaftungssystemen gegeben. In

<sup>(29)</sup> *Study of Civil Liability systems for Remedying Environmental Damage: Legal Study*, McKenna & Co, 1996.

keinem der untersuchten EU-Mitgliedstaaten waren empirische ökonomische Studien zu den Kosten bzw. zum Nutzen der bestehenden oder auch künftiger Haftungssysteme durchgeführt worden. Ein ähnlicher Mangel an empirischen Analysen ist bei den maßgeblichen Wirtschaftsakteuren, den Unternehmen, Versicherungsgesellschaften und Banken, zu verzeichnen. Entsprechende Untersuchungen ergaben, daß weder die Unternehmen noch die Wirtschaftsverbände ihre laufenden oder auch künftigen Umweltverbindlichkeiten vollständig quantifiziert hatten <sup>(30)</sup>. Auch die Banken und Versicherungsgesellschaften sahen sich zu einer detaillierten Quantifizierung der potentiellen Kosten nicht in der Lage.

Daß für den Prozeß der politischen Entscheidungsfindung in diesem Bereich eine ausreichende empirische Basis fehlt, ist auf vielerlei Ursachen zurückzuführen. Zwei spezifische Gründe seien nachstehend genannt:

- Umwelthaftungssysteme sind in Europa ein Novum, und es wurden bisher nur sehr wenige Erfahrungen damit gemacht.
- Wie die Evaluierung anderer präventiver Systeme (z. B. Überwachung, Feuerwehr) zeigt, besteht deren Ziel in der Vermeidung von Unfällen oder Schäden, ein Effekt, der naturgemäß nicht sichtbar ist.

#### 1.1 UMWELTHAFTUNGSSYSTEME UND ANDERE INSTRUMENTE

Das Umwelthaftungssystem wurde unter Verwendung nachfolgender Kriterien mit anderen Instrumenten, wie etwa mit Rechtsvorschriften und wirtschaftlichen Instrumenten, verglichen:

- Wirtschaftlichkeit der Umweltschutzmaßnahmen;
- Anreize für die Vorbeugung und Behebung von Schäden sowie künftige technische Entwicklung;
- Transaktionskosten <sup>(31)</sup>.

Diese Kriterien sollten Aufschluß darüber geben, inwieweit sich Umwelthaftungssysteme auf die verschiedenen Umweltprobleme anwenden lassen.

Solcherlei Systeme sind dort am wirksamsten, wo die Ursache eindeutig ist, wie zum Beispiel bei einem stör-

<sup>(30)</sup> Wie uns bekannt ist, haben einige wenige multinationale Unternehmen Vorsorge getroffen und weisen in ihrer Buchführung für einige oder auch alle zu erwartenden künftigen Haftungsfälle Rückstellungen aus.

<sup>(31)</sup> Eingeschlossen sind hier die Rechts- und Verwaltungskosten sowie die Kosten der Risikobewertung, Überwachung und Durchsetzung.

fallbedingten Schaden, oder wenn es nur einen Verursacher und einen Geschädigten gibt. Sie können durchaus effizient sein, denn sie sind flexibel und ermöglichen es dem Verursacher von Umweltschäden, die kostengünstigsten Maßnahmen auszuwählen <sup>(32)</sup>. Allerdings könnte die Entscheidung wegen des unbekanntes potentiellen Haftungsumfangs schwierig werden. Dieser Unsicherheitsfaktor ist dort am größten, wo die Ursache nicht eindeutig bestimmt werden kann und Ausmaß und Wert des Schadens schwer abzuschätzen sind, wie z. B. bei Distanz- und Summationsschäden.

Ordnungspolitische Instrumente können dann relativ wirksam sein, wenn der – in volkswirtschaftlichen Begriffen – optimale Umweltbelastungsgrad bekannt ist, die Grenzkosten der Umweltschutzmaßnahmen nur geringfügig voneinander abweichen und dem Gesetzgeber diese Kosten hinreichend bekannt sind. Ökonomische Instrumente lassen sich dort effektiv einsetzen, wo die entsprechenden Märkte nicht durch Versagen gekennzeichnet sind und die Umweltschutzkosten der Unternehmen eine große Bandbreite aufweisen, so daß diese bei der Wahl ihrer Präventivmaßnahmen einen gewissen Spielraum haben und die Kosten senken können. Die Anwendung ordnungspolitischer wie auch ökonomischer Instrumente erfordert eine regelmäßige Überwachung der von den Unternehmen ausgeübten umweltrelevanten Tätigkeiten.

Berücksichtigt man diese Aspekte, so ergibt sich für die Umwelthaftungssysteme ein vergleichsweiser Vorteil bei störfallbedingten Umweltbeeinträchtigungen im Hinblick auf alle Umweltmedien, bei der allmählichen Umweltverschmutzung insbesondere des Bodens und des Wassers unter der Voraussetzung, daß sich die Ursache mit einem vertretbaren Kostenaufwand feststellen läßt, und möglicherweise auch bei aus der Vergangenheit herrührenden Bodenkontaminationen (sofern die Transaktionskosten niedrig gehalten werden können). Ein vergleichsweiser Nachteil besteht bei immissionsbedingten Umweltschäden (insbesondere Verunreinigung der Luft, eventuell des Wassers), wenn mehrere Verursacher für mehrere Schäden verantwortlich sind, deren Herkunft schwer zu ermitteln ist.

Die Umwelthaftungssysteme müssen durch andere Instrumente ergänzt werden, da kein Instrument allein wirksam bei allen Arten der Umweltverschmutzung eingesetzt werden kann. Ein Beispiel hierfür sind Schäden an natürlichen Lebensräumen und Ressourcen, die

keinen Eigentümer haben, wobei der relative Vorteil von Art und Quelle der Beeinträchtigung abhängt.

Zu Vergleichszwecken ließe sich die Effizienz alternativer Instrumente im Prinzip anhand der Kosten bestimmen, die den Schadensverursachern und den Schadensbeseitigern zur Erreichung eines bestimmten ökologischen Ziels auferlegt werden. Mehrere empirische Studien belegen, daß ökonomische Instrumente, soweit sie auf Probleme der Umweltverschmutzung anwendbar sind, effizienter sind als ordnungspolitische Instrumente, da sich damit das gleiche ökologische Ziel mit teilweise erheblich geringerem Kostenaufwand erreichen läßt. Bedauerlicherweise existieren keine empirischen Studien zur Kostenwirksamkeit oder Wirtschaftlichkeit von Umwelthaftungssystemen im Vergleich zu anderen Instrumenten.

## 2 DIE KOSTEN VON UMWELTSCHÄDEN

### 2.1 UMWELTSCHÄDEN

Für einen Großteil der Umweltschäden in der EU stehen Sanierungsmaßnahmen noch immer aus. Diese Schäden könnten zunächst durch ein Umwelthaftungssystem internalisiert werden. Bei dem Versuch, das Schadensausmaß zu bestimmen, stießen die Verfasser der vorliegenden Studie erneut auf beträchtliche Lücken im Datenmaterial. Keiner der EU-Mitgliedstaaten verfügt über hinreichende Informationen, um zuverlässige Aussagen über die Größenordnung dieser noch nicht behobenen Umweltschäden treffen zu können. Wohl liegen für einige Arten von Verschmutzung zum Teil entsprechende Schätzungen vor, doch weichen die spärlichen Angaben erheblich voneinander ab. Unter Verwendung von Indikatoren haben wir die jährlichen Kosten der verbleibenden Schäden für die Mitgliedstaaten der EU ermittelt, die sich innerhalb einer Spanne von 4-7 % des BIP bewegen <sup>(33)</sup>. Sie ergibt sich aus den folgenden drei Faktoren:

- dem unterschiedlichen Ausmaß der Umweltverschmutzung in den Mitgliedstaaten;
- der Empfindlichkeit und Konzentration der Rezeptoren;
- dem unterschiedlichen Niveau des Umweltschutzes.

Ein gemeinschaftlicher Ansatz für ein Umwelthaftungssystem bietet die Möglichkeit, diese Unterschiede

<sup>(32)</sup> Diesen Vorteil haben sie mit den wirtschaftlichen Instrumenten gemein.

<sup>(33)</sup> Sollten die jährlichen Schadenersatzleistungen die gleiche Größenordnung haben, würde ein „grünes“ Buchführungssystem des BIP-Wachstums für den überwiegenden Teil der Länder in den meisten Jahren zu einem negativen Ergebnis führen.

im Niveau des Umweltschutzes auszugleichen, wenn gleich es schwierig sein dürfte, ein System zu entwickeln, das in verschiedenen Rechtssystemen die gleiche Wirkung erzielt, selbst wenn sich die Empfindlichkeit der Rezeptoren nicht unterscheiden würde.

Die Ungewißheit im Hinblick auf Schadensumfang und -verteilung und der Spielraum für die unterschiedliche Bewertung durch die einzelnen Verursacher haben eine ausgesprochen unbefriedigende Situation entstehen lassen. Sollte jedoch ein europäisches Umwelthaftungssystem eingeführt werden, benötigen die Gerichte Anleitung zur Schadensbewertung. Ein erster Schritt könnte die Entwicklung europäischer Leitlinien für die Durchführung der Schadensbewertung sowie entsprechender Rahmenbedingungen sein.

## 2.2 DIE UMWELTSCHUTZAUSGABEN HEUTE

Im Rahmen der Studie wurde versucht, die vorhandenen Daten über die Umweltschutzausgaben der europäischen Industrie zu vergleichen, was in zweierlei Hinsicht von Interesse sein dürfte:

- Unterschiedlich hohe Ausgaben der einzelnen EU-Mitgliedstaaten könnten schon jetzt zu einer Wettbewerbsverzerrung führen;
- zur Ermittlung der Gesamthöhe der laufenden Aufwendungen im Verhältnis zum geschätzten Wert der verbleibenden Schäden. Mit der Einbeziehung der verbleibenden Schäden in ein Umwelthaftungssystem würde die Kostenbelastung der Unternehmen gegenüber den laufenden Umweltschutzausgaben deutlich zunehmen.

Die Daten sind zwar nicht sehr verlässlich, doch lassen sie im großen und ganzen erkennen, daß hinsichtlich der Höhe der Umweltschutzausgaben der Industrie Unterschiede zwischen den Ländern bestehen.

Der Vergleich machte deutlich, daß die Unternehmen, soweit ein Umwelthaftungssystem besteht, nicht in der Lage sind, bei den Umweltkosten zwischen den Kosten der Haftung und sonstigen Kosten, wie z. B. aus der Einhaltung von Vorschriften oder eigenen Umweltschutzkonzepten des Unternehmens, zu differenzieren. Die meisten vorbeugenden Maßnahmen gehen auf die gemeinsame Wirkung vieler Faktoren zurück.

Wenngleich die Firmen die zusätzlichen Ausgaben, die durch eine strengere Haftungsregelung künftig entstehen könnten, nicht eindeutig zu beziffern vermögen,

zählen doch die Umweltschutzausgaben und die Kosten der Regulierung von Umweltschäden für die Industrie nach wie vor zu den „drei Schlüsselfaktoren“. Zusammen mit anderen Komponenten des Umweltschutzsystems dürfte eine verschuldensunabhängige Haftungsregelung zur Stärkung des Umweltbewußtseins der Unternehmen beitragen.

Inwieweit die einzelnen Elemente einer stärker verschuldensunabhängig ausgerichteten Haftungsregelung die Industrie zu zusätzlichen Umweltschutzausgaben veranlassen, läßt sich nicht sagen.

## 2.3 DIE WIRKUNG EINES UMWELTHAFTUNGSSYSTEMS

Bis zu welcher Höhe würde das für bestimmte Umweltprobleme effektivste Haftungssystem einen Umweltschaden abdecken?

Der geschätzte Anteil liegt in Abhängigkeit vom betroffenen Medium zwischen 10 % und 40 % des Gesamtschadens. Ein weiterer Indikator ist das Verhältnis der durch Punktquellen verursachten Verschmutzung zu Verunreinigungen, die von diffusen Quellen herrühren. Es dürfte bei ca. 15 % liegen. Bei Bodenkontaminationen machen störfallbedingte Schadstoffeinträge nur etwa 15 % des Schadens aus, gegenüber 85 % bei fortgesetzter Verunreinigung (siehe *Abschnitt 2.1*).

Gilt ein Umwelthaftungssystem nur für die Art von Problemen, für die es am besten geeignet ist, ließe sich nur ein geringer Prozentsatz aller Umweltschäden internalisieren<sup>(34)</sup>, obwohl der Anreiz zur Schadensvermeidung zunehmen könnte.

Denkbar wäre die Anwendung eines Umwelthaftungssystems bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen wie der störfallbedingten Verunreinigung von Gewässern. Für Fälle von Umweltverschmutzung, die durch viele verschiedene Quellen verursacht wird (z. B. Luftverschmutzung) und bei der sich der Verursacher des Umweltschadens (oder eines Teils davon) nur schwer ermitteln läßt, dürfte es aber kaum geeignet sein.

<sup>(34)</sup> Hier bietet sich der Vergleich mit Deutschland an. Schätzungen zufolge wird zur Zeit nur etwa 1 % aller Umweltschäden durch das Haftungssystem abgedeckt.

## 2.4 WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND KOSTEN DER HAFTUNG

### *Bestehende Haftungssysteme*

Mit Blick auf die Ergebnisse der Befragungen ist kaum damit zu rechnen, daß es in den EU-Mitgliedstaaten durch die bestehenden Haftungssysteme momentan zu gravierenden Wettbewerbsverzerrungen kommen könnte. In den Umwelthaftungssystemen selbst sahen die befragten Unternehmen jedenfalls kein Problem. Das überrascht keineswegs, da die Kosten des Umwelthaftungssystems derzeit nur einen geringen Prozentsatz des Produktionsergebnisses ausmachen und daher kaum Einfluß auf aktuelle Produktionsentscheidungen haben.

Um Standortentscheidungen für künftige Investitionen zu beeinflussen, müßten die Unterschiede bei den Umweltkosten auf lange Sicht weiter bestehenbleiben. Zudem setzen die multinationalen Unternehmen, die von allen Unternehmensformen die Entscheidungen zu Investitionsstandorten am häufigsten im internationalen Kontext treffen, für alle EU-Staaten, in denen sie tätig sind, gleich hohe Umweltschutzstandards an, auch wenn sich die Umweltstandards und die Umweltschutzgesetzgebung der einzelnen Länder voneinander unterscheiden.

Die meisten Firmen gaben an, daß bei Investitionsentscheidungen Umweltfragen zwar insgesamt eine Rolle spielten, doch nicht unbedingt bei der Entscheidung für das eine oder andere Land. Sie sind außerdem an einem transparenten Entscheidungsprozeß und überschaubaren ordnungspolitischen Rahmenbedingungen interessiert.

### *Künftige Haftungssysteme*

Ohne ein gemeinsames Konzept für Umwelthaftungssysteme in Europa könnten die Kosten der Entschädigungsleistung innerhalb der EU auseinanderdriften.

Um die Auswirkungen künftiger Haftungssysteme auf die Wettbewerbsfähigkeit zu simulieren, wurde anhand eines Handelsmodells einer wichtigen, von starkem Wettbewerbsdruck gekennzeichneten Branche – der chemische Massenprodukte herstellenden Industrie – der Einfluß von Kostenunterschieden von bis zu 2 % zwischen den Ländern untersucht. Wie sich dabei zeigte, könnte eine solche Differenz Veränderungen bei den Marktanteilen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zwi-

schen – 4 % und + 2 % bewirken. In einer ausgesprochen wettbewerbsorientierten Branche wie der chemischen Industrie, wo die Erzeugnisse verschiedener Firmen weitgehend gegeneinander austauschbar sind, können relativ geringfügige Kostenunterschiede zu einem verhältnismäßig hohen Verlust an Marktanteilen führen. Dennoch könnten die Handelsbeziehungen mit Drittländern und entsprechende Kostenunterschiede möglicherweise eine noch größere Rolle spielen als die Unterschiede bei den Umweltkosten zwischen den EU-Mitgliedstaaten sowie zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Drittländern, da sie die relative Wettbewerbsposition der EU gegenüber den Drittländern verändert.

Auf EU-Ebene ist mit dem Binnenmarkt eine Reihe von Handels- und Investitionsschranken beseitigt worden. Auch hinsichtlich der verfügbaren Infrastruktur und der Wirtschaftspolitik gibt es innerhalb der Union ein höheres Maß an Übereinstimmung als zwischen EU und Drittländern. Man könnte daher erwarten, daß Kostenunterschiede sich innerhalb der EU stärker auswirken und den internen Wettbewerb beeinträchtigen würden. Die vorliegende Studie konnte dafür jedoch keinen schlüssigen empirischen Beweis erbringen.

In geringerem Maße als bei der chemischen Industrie dürften sich künftige Umwelthaftungssysteme auf die Wettbewerbsfähigkeit anderer, in dieser Studie untersuchter Branchen auswirken (Lederwarenindustrie, pharmazeutische Industrie, Elektronikindustrie, Steinkohlenbergbau, Zellstoff- und Papierindustrie, Holzindustrie). Das liegt entweder daran, daß diese Wirtschaftszweige weniger wettbewerbsfähig sind als die chemische Industrie, der Handel mit den entsprechenden Produkten weniger intensiv ist oder daß die Transportkosten einen höheren Anteil an den Gesamtkosten ausmachen.

## 2.5 DIE VORTEILE EINER EU-WEITEN MASSNAHME

Die Vorteile einer EU-weiten Maßnahme konnten aufgrund fehlender Informationen nur in begrenztem Umfang durch empirische Daten untermauert werden. Dennoch lassen sich generell Argumente zusammentragen, die für eine solche Maßnahme sprechen.

Umwelthaftungssysteme können ein nützliches Instrument zur Sanierung einiger Arten von Umweltschäden wie etwa störfallbedingter Schäden mit eindeutig identifizierbarer Quelle sein und die Schadensvorbeugung insgesamt fördern. Fehlen derartige Systeme, wäre das Ausmaß der Schäden womöglich noch größer, da die Unternehmen nicht mit potentiellen Schadenersatzan-

sprüchen zu rechnen hätten. Als zusätzliche umweltpolitische Maßnahme könnte ein Haftungssystem daher die bestehenden Instrumente sinnvoll ergänzen.

Sowohl bei den Umwelthaftungssystemen als auch den laufenden Umweltschutzausgaben der einzelnen EU-Mitgliedstaaten ist bereits eine Auseinanderentwicklung zu beobachten. Diese Tendenz könnte sich noch verstärken, wenn beispielsweise jene Länder, die sich zur Unterzeichnung des Lugano-Übereinkommens bereit erklärt haben, derartige Systeme einführen, andere Länder aber nicht. Die Analyse der Wettbewerbsfähigkeit konnte nur ganz allgemein Aufschluß darüber geben, ob eventuelle Kostenunterschiede künftig zu Handelsverzerrungen führen würden. Für Unternehmen in ökologisch sensiblen Wirtschaftsbereichen besitzen die Umweltbelange jedoch einen hohen Stellenwert. Die Firmen wollen die Gewißheit, daß innerhalb der gesamten EU die gleichen Erleichterungen für den Binnenmarkt und den freien Kapitalverkehr gegeben sind. In diesem Kontext könnten unterschiedliche und sich verändernde Haftungssysteme als Unsicherheitsfaktor bei langfristigen Entscheidungen eine größere Rolle spielen als direkte Kostenunterschiede.

Inwieweit die grenzüberschreitende Umweltbelastung in ein Umwelthaftungssystem einzubeziehen ist, hängt von der Art der Umweltverunreinigung ab. Am häufigsten sind Fälle von grenzüberschreitender Luftverschmutzung diffuser Herkunft, die für ein Umwelthaftungssystem weniger geeignet ist. Dagegen ließen sich andere Formen der grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigung wie verschmutzte Flüsse, Beeinträchtigung von Habitaten und Transport gefährlicher Abfälle durch ein solches System abdecken. Sie könnten aber auch durch bilaterale oder internationale Übereinkommen geregelt werden.

### 3 **DIE REAKTIONEN DER WIRTSCHAFTSSUBJEKTE**

#### 3.1 **REAKTIONEN DER UNTERNEHMEN**

Auf die Umweltschutzausgaben und Entschädigungsleistungen hatten die bestehenden Haftungssysteme nur begrenzten Einfluß und waren für sich genommen für die Unternehmen nicht von vorrangiger Bedeutung. Spürbare Auswirkungen auf den Wettbewerb konnten nicht festgestellt werden. Aufgrund der nicht zu differenzierenden Wirkungen sind die Unternehmen meist nicht in der Lage zu beurteilen, ob ihre Kosten durch

ein Umwelthaftungssystem oder andere umweltpolitische Maßnahmen beeinflußt werden.

Es kann daher kaum überraschen, daß die Umweltkosten kaum ins Gewicht fielen und nur schwer nachzuweisen waren. Keines der befragten Unternehmen konnte seine diesbezüglichen Verbindlichkeiten beziffern oder die Verringerung des Umweltrisikos aufgrund der Umweltschutzausgaben in Zahlen ausdrücken. Ebenso wenig waren sie in der Lage, die Folgen künftiger Haftungssysteme abzuschätzen oder auch – in den meisten Fällen jedenfalls – zwischen den möglichen Ergebnissen der einzelnen Konzeptkomponenten klar zu differenzieren.

#### **KMU**

Ein flexibles Umwelthaftungssystem, das den Unternehmen die Wahl der Vorbeugungsmaßnahmen gestattet, könnte für die KMU von Vorteil sein. Auch dürften die mittelständischen Unternehmen die Transparenz und die Angleichung der Ausgangsbedingungen für die Unternehmen, die durch Rechtsvorschriften bewirkt werden, als nützlich empfinden. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, daß die meisten umweltpolitischen Instrumente einschließlich der Haftungssysteme die kleinen und mittleren Unternehmen finanziell stärker belasten als große Firmen.

KMU sind aufgrund ihrer geringeren Diversifizierung weniger gegen Umweltrisiken geschützt als Großunternehmen und verfügen auch nicht über ausreichende Managementkapazitäten für vorbeugende Maßnahmen. Sie sind daher stärker der Gefahr eines ernsthaften ökologischen Zwischenfalls ausgesetzt. Ein durch einen einzigen Vorfall verursachter Schaden kann daher für ein kleines Unternehmen einen beträchtlichen Umwelthaftungsanspruch zur Folge haben.

Die Kosten im Zusammenhang mit der Einhaltung der komplexen Bestimmungen eines Umwelthaftungssystems und die Kosten möglicher Rechtsstreitigkeiten, die wiederum von deren Dauer abhängig sind, werden in der Regel Fixkosten sein, die die KMU stärker belasten.

Haftungsbeschränkungen, die sich an den Maßnahmen großer Unternehmen orientieren, wären für kleine Firmen nicht akzeptabel. Vielmehr müßten die Beschränkungen nach der Größe des Betriebs gestaffelt werden, was wiederum dazu führen könnte, daß manche Schäden nicht geregelt werden. Dieses potentielle Problem

würde noch verschärft, wenn Großunternehmen kleine Firmen gründen, um ihr Risiko zu reduzieren. Überdies dürfte es schwierig werden, eine für die gesamte EU gültige Haftungsgrenze festzulegen.

Die Versicherbarkeit ist für die KMU, die nur über begrenzte Mittel zur Abdeckung ihrer Risiken verfügen, von entscheidender Bedeutung. Risikobewertungen, die von Versicherungsgesellschaften (und Banken) durchgeführt oder gefordert werden, stellen für kleine Firmen eine größere finanzielle Belastung dar als für große Unternehmen.

Die Banken könnten sich aufgrund der Haftungsrisiken veranlaßt fühlen, sich bei der Bewertung des Anlagevermögens als Kreditsicherheit größere Zurückhaltung aufzuerlegen, vor allem, wenn die Versicherungsgesellschaften relativ niedrige Deckungsgrenzen ansetzen. Damit würden sich die Kreditaufnahmefähigkeit der KMU und das Investitionsvolumen verringern.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Umweltauswirkungen eines mittleren Unternehmens, gemessen an seiner Größe, unverhältnismäßig groß sein können und daß der Einfluß aller KMU zusammengenommen beträchtliche Ausmaße annehmen kann. Sie vollständig von der Haftung auszunehmen, wäre daher kaum gerechtfertigt. Zudem verfügt die EU über Ausgleichsmechanismen, wie den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen, der den KMU günstigere Bedingungen bietet, um sie bei der Angleichung an die Umweltschutzstandards zu unterstützen.

### ***Die Haltung der Unternehmen zu künftigen Haftungssystemen***

Während der Erhebung wurden die Unternehmen über ihre Einstellung zu den bestehenden Haftungssystemen sowie eventuellen neuen Regelungen befragt. Wie sich herausstellte, befürworten die meisten Firmen zwar das Verursacherprinzip, sind aber nicht bereit, für von einem anderen Unternehmen verursachte Schäden zu zahlen. Das erklärt auch ihre zögerliche Haltung hinsichtlich einer Beteiligung an von der Wirtschaft finanzierten gemeinsamen Entschädigungsfonds.

Die Unternehmen sprachen sich im Hinblick auf die Sanierungsstandards außerdem für die Nutzungseignung als anzulegendes Kriterium aus.

Folgendes lehnen die Firmen ab:

- rückwirkende Geltung;

- obligatorische Deckungsvorsorge;
- gemeinsame (von der Wirtschaft finanzierte) Entschädigungsfonds;
- verschuldensunabhängige Haftung ohne Höchstgrenzen oder Haftungsausschlußgründe.

Die befragten Unternehmen wären unter Umständen bereit, folgende Punkte zu akzeptieren:

- Haftpflichtversicherung;
- Verbandsklage.

## **3.2 VERSICHERUNGSUNTERNEHMEN**

Die Versicherungsgesellschaften äußerten im Zusammenhang mit den Umwelthaftungssystemen in zweierlei Hinsicht Bedenken. Zum einen geht es um das erhöhte Risiko, das die Policen für Altlasten vor allem bei rückwirkender Haftung für die Versicherer darstellen, und zum anderen um die notwendige Anpassung der Versicherungspolicen an eine stärker verschuldensunabhängig ausgerichtete Haftungsregelung.

Dem Versicherungsmarkt wird aus drei Gründen ein außerordentlich hoher Stellenwert beigemessen:

- Es wird dafür gesorgt werden müssen, daß die Haftung für alle Firmen, die größten Unternehmen ausgenommen, versicherbar ist, damit die Betriebe ihre finanziellen Risiken abschätzen können.
- Ferner muß sichergestellt werden, daß den Geschädigten Schadenersatz geleistet wird, wenn die Entschädigungssumme die Zahlungsfähigkeit des Unternehmens übersteigt.
- Das Kriterium der Versicherbarkeit ist ein Gradmesser dafür, ob die Schadenskosten durch das Umwelthaftungssystem wirksam abgedeckt werden können. Nicht versicherbare Risiken, sofern sie nicht von der bekannten laufenden Tätigkeit des Unternehmens herrühren, liegen dann vor, wenn das Risiko nicht abzuschätzen ist (so daß das Unternehmen nicht angemessen reagieren kann) oder aber ein Schadenersatzanspruch erfolglos bliebe, weil die Schadensursache schwer zu ermitteln ist.

Die Versicherung deckt nur einen geringen Prozentsatz der Umweltschäden ab, der zur Zeit, wie unsere Gespräche mit Versicherungsgesellschaften ergaben, unter 1 % liegt. Eine rückwirkende Haftung würde jedoch eine Vielzahl von Schadenersatzansprüchen bewirken, die die Versicherer nicht befriedigen könnten,

weil sie dafür keine Prämien berechnet haben und damit auch nicht über planmäßige Rückstellungen verfügen.

Wenn für Unternehmen, die Umweltschäden verursachen, ein höherer Versicherungsschutz angestrebt wird, so müssen bei allen Entscheidungen über eine künftige verschuldensunabhängig ausgerichtete Haftungsregelung der Standpunkt und die finanziellen Interessen der Versicherungsbranche berücksichtigt werden.

Die Versicherungsunternehmen gehen dazu über, Umweltrisiken aus der allgemeinen Haftung auszugliedern oder Fonds zu bilden. Mit einer gründlicheren Risikobewertung bieten sie inzwischen einen ausgewogeneren Versicherungsschutz bei Umweltschäden an. Das Schwergewicht liegt dabei auf eindeutig spezifizierten Umweltrisiken, soweit sich diese abschätzen lassen und entsprechende Prämien festgelegt werden können. Um die für die Versicherer mit den Umweltschäden verbundenen Risiken insgesamt zu beschränken, wurden mit neuen Policen Versicherungsumfang und Versicherungsschutz in der Regel *verringert*. Zunehmend werden Umwelt-Audits gefordert, bevor in den betreffenden Branchen Versicherungsschutz gewährt wird. Damit erhöhen sich die Transaktionskosten (denkbar wäre eine Erhöhung der Versicherungsprämie um ca. 10 %), was wiederum die Möglichkeiten der KMU zum Abschluß einer Versicherung beeinträchtigen könnte. Umweltpolicen sind zwar teurer als allgemeine Versicherungspolicen, im Prinzip aber für alle Unternehmen, gleich welcher Größe, verfügbar.

Um sicherzustellen, daß alle Geschädigten Schadenersatz erhalten, wurde die Einführung einer Pflichtversicherung vorgeschlagen. Die Erfahrungen mit der Pflichtversicherung in Deutschland haben die praktischen Probleme deutlich gemacht, die damit verbunden sind. Die Versicherer, die wir im Rahmen unserer Studie dazu befragten, lehnen diese Regelung unter anderem deshalb ab, weil sie sich nicht in der Rolle einer Umweltpolizei sehen wollen. Befürchtet wird auch, ein solcher Eingriff in den Versicherungsmarkt könnte die Gesamtkosten und Versicherungsprämien in die Höhe treiben. Da die Umwelthaftung als System insgesamt noch nicht ausgereift ist, benötigen der Versicherungsmarkt und seine Akteure außerdem wesentlich mehr Erfahrung, bevor eine Pflichtversicherung problemlos eingeführt werden könnte.

Auch für künftige Versicherungsnehmer und ganz besonders die KMU wäre eine Pflichtversicherung nicht ohne Probleme. Mit hohem Risiko behaftete Unterneh-

men, denen Einzelversicherer Versicherungsschutz verweigern, müßten entweder schließen oder große finanzielle Belastungen auf sich nehmen, um die von der Versicherungsgesellschaft geforderten Umweltschutznormen hinreichend einzuhalten. Sollten die Versicherer ihr Risiko auf die herkömmliche Weise zu begrenzen suchen, dürfte das die Kosten kurzfristig in die Höhe treiben. Zudem wären sie bestrebt, den Versicherungsschutz für Firmen mit hohem Risiko zu verringern.

Für eine effiziente Versicherung im Rahmen künftiger Umwelthaftungssysteme sieht die Versicherungswirtschaft unter anderem folgende wesentliche Probleme:

- das Fehlen statistischer Angaben zu Schadenersatzansprüchen (Häufigkeit und Umfang), die als Grundlage für die Risikobewertung dienen könnten;
- die Ungewißheit hinsichtlich künftiger Forderungen, die von zahlreichen unbekanntem Risiken beeinflusst werden <sup>(35)</sup>;
- das Unvermögen der Versicherer, den Versicherungsschutz oder Veränderungen der Prämienhöhe bei stärker verschuldensunabhängig ausgerichteten Haftungsregelungen zuverlässig zu bewerten oder zu quantifizieren.

Einen Anreiz für vorbeugende Maßnahmen könnte den Unternehmen die Selbstversicherung bieten, doch hat sich der wechselnde Risikograd bisher kaum in überschaubarer und konkreter Form in den Prämien niedergeschlagen. Zwischen den Tarifen der einzelnen Versicherer für Unternehmen mit vergleichbaren Risiken dürfte es zur Zeit beträchtliche Unterschiede geben. Von den Versicherungskosten konnten daher kaum nennenswerte wirtschaftliche Impulse erwartet werden. Dieser Markt ist jedoch relativ jung und dürfte mit den Erfahrungen, die die Versicherer hier sammeln, eine höhere wirtschaftliche Effizienz erreichen, als dies bei anderen Versicherungsmärkten der Fall war.

Die Versicherungsgesellschaften werden bei der verschuldensunabhängigen Haftungsregelung zwar Versicherungsschutz gewähren, doch ist unklar, in welchem Umfang und mit welchen Kosten. In naher Zukunft dürfte es hier folgende Beschränkungen geben:

<sup>(35)</sup> Zu den besonderen Risiken der Umwelthaftung zählen die Herausbildung wissenschaftlicher Erkenntnisse über gefährliche Stoffe; die Bereitschaft der Öffentlichkeit zur Geltendmachung von Ansprüchen; die Schadensbewertung und/oder die Wiederherstellungsstandards; die Prozeßfreudigkeit der Öffentlichkeit sowie die Auslegung der Begriffe Haftung und Schadenersatz durch die Gerichte.

- kein Versicherungsschutz für Schäden an natürlichen Lebensräumen und natürlichen Ressourcen, die in niemandes Eigentum stehen;
- kein Versicherungsschutz bei Umkehr der Beweislast ohne Haftungsausschlußgründe;
- kein Versicherungsschutz bei rückwirkender Haftung;
- Versicherungsschutz für störfallbedingte Umweltschäden, aber kaum für Schäden durch Dauerbetrieb;
- eingeschränkter bzw. kein Versicherungsschutz für Schäden durch Luftverschmutzung.

Die Versicherungsmärkte werden vermutlich viel Zeit benötigen, um sich zu entwickeln und zu festigen. Für die Versicherungsunternehmen ist der Markt für Umwelthaftungsversicherungen zur Zeit nicht hinreichend attraktiv. Es bedarf wesentlich mehr Erfahrungen mit der Schadensregulierung, ehe Prämien angeboten werden können, die die tatsächlichen Risiken der Verursacher von Umweltverschmutzungen widerspiegeln. Zudem muß das nötige Vertrauen wachsen, das Versicherungsgesellschaften veranlaßt, einen beträchtlichen Teil ihrer Rückstellungen einem Risiko auszusetzen.

Da sich dieses Problem immer wieder stellt, müssen die Versicherer dazu ermutigt werden, den Versicherungsschutz bei Umwelthaftungsversicherungen in dem Maße zu erweitern, wie Haftungssysteme eingeführt werden. Das spricht für eine schrittweise Entwicklung dieses Marktes.

### 3.3 BANKEN

Befragt wurden in den Teilnehmerländern der Studie auch Banken, die sich hinsichtlich der Auswirkungen der bestehenden sowie künftiger Haftungssysteme stärker verunsichert zeigten als die Versicherungsgesellschaften. Im Mittelpunkt der Gespräche standen folgende Fragen:

- die Auswirkungen eines Umwelthaftungssystems auf den Zugang der Kreditnehmer zu Krediten;
- die potentiellen Risiken für Banken bei der Übernahme der Umwelthaftung ihrer Kreditnehmer.

Nicht alle Banken sind sich der Umweltrisiken ihrer Kreditnehmer voll und ganz bewußt und sehen das Problem vielmehr vor allem in den KMU (an die der überwiegende Teil der gesicherten Bankkredite geht).

Es hat in jüngster Zeit Fälle von uneinbringlichen Forderungen gegeben, da die Bodenverschmutzung den Wert der akzessorischen Sicherheiten der Banken verringert. Die Notwendigkeit selbst einer begrenzten Bewertung der Umweltrisiken erhöht die Kreditkosten und stellt eine übermäßig hohe Belastung von Kleinkrediten dar. Deshalb dürften sich die Kosten der Risikobewertung vor allem auf kleine Unternehmen nachteilig auswirken. Für Branchen, die traditionellerweise für die Aufnahme von Krediten als Sicherheitsleistung Vermögenswerte geboten haben, aber potentielle Verursacher von Umweltschäden sind, könnten weniger Mittel zur Verfügung stehen, da sich der Wert des Vermögensgegenstands als Sicherheit verringert. Davon wären wiederum die KMU besonders stark betroffen.

Wenn die Solidarhaftung dazu führen sollte, daß zunächst stets der kapitalkräftigste Haftpflichtige herangezogen wird („Deep-Pocket-Syndrom“), so könnte dies für Unternehmen, die ihre künftigen Verbindlichkeiten nicht abschätzen können, einen Verlust an Kreditwürdigkeit und Kreditaufnahmefähigkeit bedeuten. Sollten die Banken den Eindruck gewinnen, daß sie selbst dieser kapitalkräftigste Haftpflichtige sind, würden sie sich noch größere Zurückhaltung auferlegen.

Die Banken sind vor allem dann an einer Beschränkung der Haftung der Kreditgeber interessiert, wenn ihnen das Firmenvermögen als Sicherheit dient. Ohne diese Sicherheit wären sie vielfach nicht bereit, Unternehmen mit einem hohen Risiko Kredit zu gewähren.

Bei der Einführung einer obligatorischen Deckungsvorsorge sehen die Banken erhebliche Probleme. Die meisten Sicherungsinstrumente haben eine begrenzte Geltungsdauer (fünf Jahre) und böten daher bei Schäden mit langfristiger verzögerter Wirkung keine Sicherheit. Die Kreditaufnahmefähigkeit des betreffenden Unternehmens würde direkt um den Wert der erforderlichen Sicherheitsleistung verringert, was sich wiederum vor allem auf die Kreditvergabe an KMU nachteilig auswirken dürfte.

### 3.4 HAFTUNGSFONDS

Es gibt Überlegungen zur Einrichtung von Haftungsfonds als ergänzendem Instrument zur Leistung von Schadenersatz an die Geschädigten sowie zur Behebung von Schäden, die anderweitig durch Haftungssysteme nicht abgedeckt wären. Aus diesen Fonds könnten außerdem Leistungen für den Fall gezahlt werden, daß die Schadenssanierung sich verzögert, oder aber

um einen komplizierten Rechtsstreit zwischen mehreren Verursachern und Geschädigten zu vermeiden.

Im Rahmen dieser Studie wurden entsprechende Fonds in Deutschland, den Niederlanden, Frankreich, Japan und den USA untersucht. Dabei zeigte sich, daß die zur Verfügung stehenden Mittel meist für die Behebung von Distanz- und Summationsschäden eingesetzt wurden oder für Schäden, die an Altstandorten auftreten, für die niemand dahin gehend haftbar gemacht wird, daß er für entsprechende Sanierungsmaßnahmen zu zahlen hätte. Allerdings waren diese Fonds nicht gleichermaßen erfolgreich. So hat es sich als schwierig erwiesen, die Höhe etwaiger Schadenersatzansprüche vorauszubestimmen und geltend gemachte Forderungen mit den verfügbaren Mitteln in Einklang zu bringen.

Entschädigungsfonds haben zwei entscheidende Nachteile. Die Unternehmen lehnen derartige Fonds ab, wenn damit für sie die Verpflichtung verbunden wäre, für Umweltschäden, die von anderen Firmen einschließlich ihrer Konkurrenten verursacht wurden, hohe Beiträge zu zahlen. Dies wird als ungerecht und mit dem Verursacherprinzip unvereinbar empfunden. Überdies bieten die Fonds keine wirksamen Anreize für Präventivmaßnahmen, solange ihre Mittelausstattung dem tatsächlichen Ausmaß der Umweltschäden nicht angemessen ist. Wo aber eine ausgewogene Finanzierung möglich ist (z. B. bei eindeutig identifizierbarer Quelle), besteht weniger Bedarf an einem gemeinsamen Entschädigungsfonds. Eine Lösung dieser beiden Probleme böte eine Finanzierungsgrundlage, die das richtige Verhältnis zwischen Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes und Effizienz findet und dabei eine unkomplizierte und umfassende Finanzierung ermöglicht.

Als Instrument der Behebung von Umweltschäden und der Schadenersatzleistung wäre ein Entschädigungsfonds dann von Nutzen, wenn mehrere Quellen für die Verunreinigung in Frage kommen (z. B. bei Luftverschmutzung), so daß die Festsetzung der Haftung für jede einzelne Quelle im Rahmen eines Umwelthaftungssystems ineffizient wäre, und wenn eine problemlose Überwachung der Emissionen möglich wäre und der Fonds somit durch entsprechende Steuern finanziert werden könnte. Damit würde der Haftungsfonds, der der Sanierung von Umweltschäden dient, an ein wirtschaftliches Instrument zu seiner Finanzierung (eine Umweltsteuer) gekoppelt.

Ob die Fonds auf lokaler, einzelstaatlicher oder EU-Ebene einzurichten sind, hängt wohl vom jeweiligen

Verwaltungs- und Finanzierungszweck ab. Eine kostengünstige Verwaltung erfordert ein starkes Engagement vor Ort, und eine Finanzierung auf lokaler Ebene dürfte dem Gleichheitsgrundsatz ebenfalls besser gerecht werden, würden doch jene von dem Fonds profitieren, die auch in den Fonds einzahlen. Durch die Nutzung der in den Ländern zur Erhebung von Steuern und Abgaben bestehenden Systeme können die Kosten für die Verwaltung des Fonds gesenkt werden. Zwar ließe sich bei großen Fonds mit einer breiten Finanzierungsgrundlage (auf EU-Ebene) mit Größenvorteilen argumentieren, doch findet dieser Gedanke kaum Unterstützung. Die Tendenz geht eher zu Fonds auf lokaler und nationaler Ebene.

#### 4 ZUSAMMENFASSUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN STÄRKEN UND SCHWACHSTELLEN EINES UMWELTHAFTUNGSSYSTEMS DER EU

Ein wichtiges Ergebnis der Studie ist die Erkenntnis, daß es zu Kosten und Nutzen keinerlei Daten gibt, so daß entsprechende Analysen mit einem erheblichen Risiko behaftet sind <sup>(36)</sup>. Bei der Konzipierung eines Umwelthaftungssystems ist daher Vorsicht geboten.

Über das Ausmaß der nicht behobenen Umweltschäden liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor, doch ist es vermutlich beträchtlich. Ein Umwelthaftungssystem ist ein ergänzendes Instrument zu anderen umweltpolitischen Maßnahmen. Seine wirksame Anwendung hängt von der Art des Schadens ab. Ungeeignet für die Umwelthaftung sind Fälle, in denen der Verursacher nicht eindeutig zu ermitteln ist, auf störfallbedingte Schäden hingegen läßt sich dieses System gut anwenden, doch machen diese nur einen geringen Prozentsatz aller Umweltschäden aus.

Die Umwelthaftung ist zwar potentiell ein flexibles Instrument, birgt jedoch für die Wirtschaftsakteure ein hohes Maß an Unsicherheit bei der Bewertung ihrer Risiken. Da die Versicherbarkeit der Risiken bei der Entwicklung eines Haftungssystems eine wesentliche Rolle spielen dürfte, sollte bei der Gestaltung eines Umwelthaftungssystems auch auf eine Verringerung des Unsicherheitsfaktors bei einer künftigen Haftung geachtet werden.

Anhand der in dieser Studie untersuchten wirtschaftlichen Aspekte lassen sich aus ökonomischer Sicht zu den Stärken und Schwachstellen der einzelnen Elemente eines künftigen Umwelthaftungssystems bestimmte Aussagen treffen, die nachstehend zusammengefaßt sind (hinter jedem Punkt wird in der Klammer eine kurze Erläuterung gegeben).

##### UMWELTHAFTUNG AUS ÖKONOMISCHER SICHT VORTEILHAFT:

- Störfallbedingte Umweltverschmutzung. (Ein Umwelthaftungssystem dürfte im Hinblick auf sämtliche Umweltmedien, was Schadensbehebung und Entschädigungsleistung sowie die Schaffung von

Anreizen für vorbeugende Maßnahmen anbelangt, wirksamer sein als andere Instrumente.)

- Allmähliche Umweltbeeinträchtigung, deren Verursacher zu vertretbaren Kosten ermittelt werden kann. (Eine Haftung für störfallbedingte Schäden wird auch zu einer erhöhten Sensibilisierung für die Vermeidung allmählicher Umweltverschmutzung führen.)
- Anreize zur Entwicklung eines Versicherungsmarktes für spezifische Kategorien der Umweltschadensversicherung bei gleichzeitiger Herausbildung eines Umwelthaftungssystems.
- Verschuldensunabhängige Haftung ja, aber als Anteilshaftung. (Steht im Einklang mit dem Verursacherprinzip. Unternehmen, Banken und Versicherungsgesellschaften geben der Anteilshaftung gegenüber der Solidarhaftung eindeutig den Vorzug, wengleich es schwierig sein dürfte, die einzelnen Schadensanteile den jeweiligen Verursachern zuzuordnen, wenn mehrere Verschmutzungsquellen im Spiel sind und der Schadensverursacher nicht eindeutig identifiziert werden kann.)
- Kostengünstige Wiederherstellungsstandards. (Beschränken die Kosten unnötiger Maßnahmen zur Schadensbehebung.)
- Entwicklung europäischer Leitlinien für die Durchführung der Schadensbewertung sowie entsprechender Rahmenbedingungen. (Das ist vor allem dann erforderlich, wenn Umweltschäden durch ein Umwelthaftungssystem abgedeckt werden sollen).
- Schutz der Kreditgeber vor der Haftung der Kreditnehmer. (Dies bietet auch Auftragnehmern Schutz, die Sanierungsmaßnahmen durchführen, um ihren Haftungsumfang zu begrenzen.)

##### UMWELTHAFTUNG AUS ÖKONOMISCHER SICHT FRAGLICH:

- Verbandsklage. (Wird den NRO Klagerecht eingeräumt, könnte die Zahl der gerichtlich verhandelten Schadensfälle steigen, vor allem bei Schäden an natürlichen Ressourcen ohne Eigentümer, bei denen sich der einzelne Bürger normalerweise nicht zu rechtlichen Schritten veranlaßt sieht. Auch wenn Mechanismen zur weitgehenden Vermeidung von Gerichtsverfahren vorgesehen sind, muß mit steigenden Transaktionskosten gerechnet werden.)
- Umkehr der Beweislast. (Der Vorteil bei einer Verlagerung der Beweislast auf den Betreiber besteht darin, daß dieser mit den möglichen Auswirkungen

<sup>(36)</sup> Hierzu bedarf es weiterer ökonomischer Untersuchungen auf nationaler oder sektoraler Ebene.

seiner Schadstoffemissionen besser vertraut ist als der Kläger. Andererseits dürfte es stets schwierig sein, einen Negativbeweis zu erbringen, also nachzuweisen, daß der Schaden nicht durch die Emissionen verursacht wurde.)

- Haftungsbeschränkung der Unternehmen. (Zwar handelt es sich in den meisten Fällen um geringe Risiken, doch könnten Firmen, die das Risiko scheuen, bei unbeschränkter Haftung zuviel in die Schadensprävention investieren. Auch würden die Banken bei unbeschränkter Haftung aufgrund konservativer Schadensprognosen ihre Kreditvergabe beschränken. In jedem Fall werden die Versicherungsgesellschaften den Versicherungsschutz begrenzen. Beschränkte Haftung bietet, selbst wenn sie nur für eine Übergangszeit bestehen sollte, dennoch Anreize für eine Schadensvorbeugung und verringert gleichzeitig das Risiko in ganz erheblichem Maße.)
- Sondervorschriften für KMU. (Ein Umwelthaftungssystem hat für die KMU sowohl Vor- als auch Nachteile. Gemessen an ihren finanziellen Ressourcen stellt es für diese Unternehmen eine unverhältnismäßig hohe Belastung dar. Andererseits ist eine Schadensprävention nicht möglich, wenn die KMU von entsprechenden Regelungen ausgespart bleiben.)
- Aus öffentlichen Mitteln finanzierter Entschädigungsfonds. Ein über Beiträge der Wirtschaft finanzierter gemeinsamer Haftungsfonds wäre weder effizient noch gerecht, wenn die bestehenden Unternehmen für die Verschmutzung nicht verantwortlich sind (wie z. B. bei kontaminierten Standorten). Hingegen sprechen gute Gründe dafür, für die Sanierung solcher Umweltschäden öffentliche Mittel zu verwenden.

### **UMWELTHAFTUNG AUS ÖKONOMISCHER SICHT NACHTEILIG:**

- Rückwirkende verschuldensunabhängige Haftung ohne Haftungsausschlußgründe. (Versicherer und Banken würden sich aus dem Markt zurückziehen; jegliche Aktivität an Altstandorten würde untersagt.)
- Von der Wirtschaft finanzierter Entschädigungsfonds. (Die Unternehmen sind nicht bereit, für Umweltschäden zu zahlen, für die ihre Konkurrenten verantwortlich sind. Umweltfreundliche Unternehmen würden doppelt zur Kasse gebeten, was im Hinblick auf die Schadensvorbeugung kontraproduktiv wirkt.)

Die Höhe der Beiträge würde willkürlich festgelegt, wovon ebenfalls keine wirksamen wirtschaftlichen Anreize zu erwarten sind.)

- Haftungsfonds auf EU-Ebene. (Fonds auf lokaler oder nationaler Ebene versprechen höhere Effektivität.)
- Pflichtversicherung. (Um kostengünstige Gesamtpolicen anbieten zu können, bedürfte es für die Versicherungsunternehmen eines sehr ausgereiften Haftungsversicherungsmarktes, auf dem die Risiken aller Unternehmen bekannt sind. Es dürfte schwierig werden, unangemessen hohe Prämien der Versicherer zu verhindern.)
- Obligatorische Deckungsvorsorge. (Die Vergabe von Investitionskrediten an KMU könnte dadurch erheblich beeinträchtigt werden. Außerdem wäre diese Maßnahme zeitlich begrenzt und würde auch nicht dem Zeitrahmen einer potentiellen Haftung bei langfristigen Umweltproblemen entsprechen.)
- Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Distanz- und Summationsschäden, z. B. laufende Luftverschmutzung. (Bei unklarer Ursache ist der Haftungsnachweis schwierig und kostspielig.)
- Solidarhaftung. (Diese Regelung dürfte kaum wirksame Anreize für eine Schadensprävention bieten und kann hohe Transaktionskosten verursachen.)

## Anlage 3

# UMWELTHAFTUNG UND BEWERTUNG VON UMWELTSCHÄDEN

## ZUSAMMENFASSUNG

von Edward H. P. Brans und Mark Uilhoorn,  
Erasmus-Universität Rotterdam

## EINFÜHRUNG

Mit der Annahme von Richtlinien, die Emissionsgrenzwerte, Qualitätsnormen oder Verpflichtungen zur Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Projekte und Maßnahmen festlegen, zielt die Europäische Union auf Vorbeugung und Vermeidung von Umweltschäden. Dabei können jedoch Umweltbeeinträchtigungen und andere schädigende Ereignisse niemals gänzlich ausgeschlossen werden. Umweltschäden werden folglich nicht ausbleiben. Für solche Fälle könnte ein Umwelthaftungssystem zu einem nützlichen Instrument für die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands, die Sanierung sowie die Verhütung von Umweltschäden werden (siehe diesbezüglich auch das Fünfte Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft).

In den meisten Mitgliedstaaten der EU kann ein Ersatz für Umweltschäden nur erfolgen, wenn ein Personen- oder Sachschaden vorliegt (siehe vergleichende Rechtsuntersuchung von McKenna & Co, Juni 1996). Ein Umwelthaftungssystem auf Gemeinschaftsebene muß dieses Problem aufgreifen und damit einige der in den Umweltschutzsystemen der Mitgliedstaaten vorhandenen Lücken schließen. In diesem als Hintergrundinformation dienenden Beitrag wird schwerpunktmäßig der Ersatz für Öko-Schäden (im folgenden auch Schäden an natürlichen Ressourcen genannt) behandelt, und zwar unabhängig davon, durch welche Tätigkeit (von Natur aus schädigend oder nicht), welchen Zwischenfall oder welches Ereignis der jeweilige Schaden hervorgerufen worden ist.

## ANWENDUNGSBEREICH

Der Anwendungsbereich des vorgeschlagenen Umwelthaftungssystems der EU beschränkt sich auf Schäden an natürlichen Ressourcen, die durch Ausgleichsmaßnahmen, einschließlich Sanierungs- und Beseitigungsarbeiten sowie vorbeugende Maßnahmen zur Begrenzung von Umweltschäden, nicht vollständig behoben werden können. Zusätzlich zu den Ausgleichsmaß-

nahmen sind Maßnahmen einzuleiten, die darauf abzielen, die geschädigten natürlichen Ressourcen in ihrem Ausgangszustand wiederherzustellen. Die Person, die für die Handlung, den Unfall oder das Ereignis verantwortlich ist, das den Schaden an natürlichen Ressourcen hervorgerufen hat, soll auch dafür haften.

Der Begriff natürliche Ressourcen wird hier definiert als lebende und nichtlebende natürliche Ressourcen wie Land, Habitate, Fische, wildlebende Tiere und Pflanzen, Biota, Luft, Wasser, Grundwasser und Ökosysteme. Als Schaden an natürlichen Ressourcen sind Veränderung, Modifizierung, Schädigung, Verschlechterung, Zerstörung bzw. Verlust der genannten natürlichen Ressourcen anzusehen. Der Verlust oder die Beeinträchtigung der öffentlichen Nutzung als Folge einer Schädigung dieser natürlichen Ressourcen ist ebenfalls als ein solcher Schaden zu betrachten. Allerdings ist nicht jede quantitative und qualitative Veränderung natürlicher Ressourcen und der durch sie eröffneten Nutzungsmöglichkeiten als Schaden zu werten. Hierzu müssen bestimmte Begrenzungskriterien beachtet werden (siehe unten).

## NATÜRLICHE RESSOURCEN MIT UND OHNE EIGENTÜMER

Der Anwendungsbereich des Haftungssystems ist auf reine Umweltschäden beschränkt und erfaßt Schäden an natürlichen Ressourcen unabhängig davon, ob sie sich in Privateigentum befinden oder nicht, allerdings nur insoweit, als diese Ressourcen einen besonderen Wert für die Öffentlichkeit haben. Die Habitat- und die Vogelschutz-Richtlinie können diesbezüglich als Ausgangspunkt verwendet werden. Gemäß diesen beiden Richtlinien müssen die Mitgliedstaaten spezielle Schutzgebiete ausweisen, wobei die in diesen Gebieten gelegenen oder von ihnen abhängigen natürlichen Lebensräume und anderen natürlichen Ressourcen wegen ihrer Bedeutung als besonders wertvoll für die Öffentlichkeit einzustufen sind. In Betracht käme auch, den Mitgliedstaaten das Recht einzuräumen, den Anwendungsbereich des Systems auf andere Bereiche auszuweiten, in denen natürliche Ressourcen von besonderem Wert für die Öffentlichkeit vorkommen oder die deren Schutz dienen, wie beispielsweise auf nationale Naturschutzgebiete.

Ein besonderes Problem stellen die natürlichen Ressourcen dar, die privaten Eigentumsrechten unterliegen. Im Falle eines am Privateigentum verursachten Schadens ist es grundsätzlich Sache des Eigentümers, eine Entschädigung für den entstandenen Schaden und

eine Wiederherstellung des vorherigen Zustandes einzuklagen. Der Eigentümer wird aber nicht in jedem Fall bereit sein, auf Forderungen zu bestehen oder die Entschädigung zur Wiederherstellung der geschädigten natürlichen Ressourcen zu verwenden. Zudem könnte der Fall eintreten, daß der Eigentümer den Schaden selbst verursacht hat. In Anbetracht der Zielsetzung der Vogelschutz- und der Habitat-Richtlinie sind auch Schritte zu unternehmen, wenn Schaden an natürlichen Ressourcen entstanden ist, die Eigentumsrechten unterliegen. In einem solchen Fall sind verschiedene Ansätze zur Erlangung von Schadenersatz für bestimmte, in Privateigentum befindliche, natürliche Ressourcen möglich. Einer davon besteht darin, in Abhängigkeit von der getroffenen Wahl hinsichtlich der Parteistellung, den Staat oder Interessenverbände zur Klageerhebung zu ermächtigen. Dennoch sollten der Staat bzw. Interessenvereinigungen nur dann in ein Verfahren und in die Wiederherstellungsmaßnahmen miteinbezogen werden, wenn dies von erheblichem Nutzen für die Öffentlichkeit ist. Es ist nicht beabsichtigt, alle in Privateigentum befindlichen natürlichen Ressourcen einzubeziehen, so daß nur jene natürlichen Ressourcen einbezogen werden sollten, die für die Öffentlichkeit von besonderem Wert sind.

#### PARTEISTELLUNG

Ein Teil der in den Anwendungsbereich des Haftungssystems fallenden natürlichen Ressourcen ist niemandem zugeteilt; sie sind entweder herrenlos („*res nullius*“) oder öffentliches Eigentum („*res communis*“). Die Ermächtigung für Behörden, Interessenverbände oder für beide, im Falle geschädigter natürlicher Ressourcen im Auftrag der Öffentlichkeit zu handeln und Schadenersatz für geschädigte natürliche Ressourcen zu verlangen, ist von entscheidender Bedeutung für die Sicherstellung von Wiederherstellungsmaßnahmen. Was die Eigentumsrechten unterliegenden natürlichen Ressourcen betrifft, so ist es grundsätzlich Sache des Eigentümers, auf Schadenersatz zu klagen und für die Wiederherstellung zu sorgen. Falls der Eigentümer jedoch nicht zur Klageerhebung bereit ist, den Schaden selbst verursacht hat oder nicht willens ist, die Entschädigung zur Wiederherstellung der geschädigten natürlichen Ressourcen zu verwenden, sind ergänzende Regelungen zur Parteistellung vonnöten (siehe oben). Wiederum sollten Einschränkungen von Eigentumsrechten sowie zweckgebundene Auflagen zur Verwendung eines Geldersatzes jedoch nur dann in Betracht gezogen werden, wenn der Schaden natürliche

Ressourcen betrifft, die für die Öffentlichkeit von besonderem Wert sind.

#### UNTERGRENZEN

Das vorgeschlagene Haftungssystem ermöglicht die Entschädigung für Schäden an natürlichen Ressourcen, die durch jegliche Art von Tätigkeit, Unfälle oder sonstige Ereignisse verursacht wurden. Es sollte jedoch nicht jede qualitative oder quantitative Veränderung natürlicher Ressourcen als Schaden eingestuft werden und haftbar machen. Damit das Haftungssystem gut funktioniert, sollten Untergrenzen festgelegt werden, unterhalb deren die verantwortliche Partei nicht haftbar ist. Diesbezüglich können Kriterien festgemacht werden, die als Ausgangspunkte für die Belegung meßbarer beeinträchtigender Veränderungen an natürlichen Ressourcen und ihren Nutzungsmöglichkeiten dienen können. In dieser Beziehung können die in einigen EU-Richtlinien verankerten Qualitätsnormen und Emissionsgrenzwerte von Bedeutung sein. Zumindest sollte die nach der Schädigung vorhandene Situation in jedem Falle mit der Situation verglichen werden, die vor der Handlung, dem Unfall oder sonstigen Ereignis bestand, wodurch der Schaden entstanden ist.

#### ZWECKBINDUNG DER ZUERKANNTEN SCHADENERSATZLEISTUNGEN

Im allgemeinen sollte die erhaltene Entschädigung zweckgebunden sein und nur dazu verwendet werden, die geschädigten natürlichen Ressourcen zu sanieren, wiederherzustellen, zu ersetzen oder ein Äquivalent dieser Ressourcen zu erwerben. Die Zusammenlegung von Entschädigungsleistungen ist eine der Möglichkeiten für den Fall, daß die Schädigung natürlicher Ressourcen zwar die festgelegte Untergrenze für Schadenersatzleistungen überschreitet, eine Wiederherstellung des vorigen Zustandes jedoch aus wirtschaftlichen und technischen Gründen unverhältnismäßig erscheint.

#### SCHADENSABSCHÄTZUNG

Das vorgeschlagene Haftungssystem der EU dient der Entschädigung und nicht der Bestrafung. Folglich muß die Schadensabschätzung so erfolgen, daß dabei dem Wert der verlorengegangenen natürlichen Ressourcen bzw. der entgangenen Nutzungsmöglichkeiten entsprochen wird. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit der Messung der Beeinträchtigung und des Wertes der geschädigten natürlichen Ressourcen. Die Schadensabschätzung an natürlichen Ressourcen ist eine kompli-

zierte Aufgabe, da viele natürliche Ressourcen keinen Marktwert besitzen. Abgesehen von den bestehenden ökonomischen Methoden ließen sich abstrakte Modelle mit standardisierten Verfahren entwickeln, oder die Wiederherstellungskosten könnten als Schadensgröße angesetzt werden.

Ist die Wiederherstellung technisch machbar und sind die Kosten der erforderlichen Maßnahmen laut Kosten-Nutzen-Analyse vertretbar, so wären die Wiederherstellungskosten die primäre und bevorzugte Methode der Schadenskostenabschätzung. Wiederherstellungsmaßnahmen werden ergriffen, um die geschädigten natürlichen Ressourcen und Nutzungsmöglichkeiten wieder in ihren Ausgangszustand zurückzubringen. Das bedeutet, die natürlichen Ressourcen und die Nutzungsmöglichkeiten so wiederherzustellen, als wäre der Schadensfall nie eingetreten. In einigen Fällen könnte es sich als schwierig erweisen, den genauen Ausgangszustand zu ermitteln. In diesem Fall ist es eventuell hilfreich, historische Angaben, Referenzdaten, Kontrolldaten, Umweltverträglichkeitsprüfungsdaten (sofern verfügbar) und Informationen aus Gebieten zu verwenden, die mit dem geschädigten Standort vergleichbar, aber selbst nicht betroffen sind. Der geeignete Umfang der Wiederherstellungsmaßnahmen ließe sich bestimmen, indem man Art und Umfang des Schadens, Typ sowie Quantität und Qualität der eingebüßten natürlichen Ressourcen und Nutzungsmöglichkeiten bewertet und die zur Ersatzbeschaffung und Wiederherstellung von Quantität und Qualität dieser natürlichen Ressourcen und Nutzungsmöglichkeiten notwendigen Maßnahmen festlegt.

In einigen Fällen dürfte es schwierig sein, über die Verhältnismäßigkeit der Kosten der Maßnahmen zur Wiederherstellung der geschädigten natürlichen Ressourcen oder zum Erwerb eines Äquivalents dieser Ressourcen zu befinden. Das Kriterium der Angemessenheit gebietet es, die ökonomischen und ökologischen Kosten der Wiederherstellung gegen den Nutzen dieser Maßnahmen für die Umwelt abzuwägen. Nachdem Art und Ausmaß der Auswirkungen der schadensverursachenden Tätigkeit auf die natürlichen Ressourcen bestimmt sind, sollte der Kläger Wiederherstellungsalternativen vergleichbarer Wirkung bestimmen und aus diesen die kostengünstigste Variante aussuchen. Kostengünstig wäre die Lösung, die unter Berücksichtigung der entsprechenden Faktoren und eines Vergleichs der Vorteile, die sich für die Umwelt aus den einzelnen Möglichkeiten ergeben, am wenigsten kostet.

Für den Fall, daß die Kosten für die Wiederherstellungsmaßnahmen eindeutig in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen und unangemessen hoch sind, könnte der Erwerb äquivalenter Ressourcen eine sinnvolle alternative Entschädigungsmaßnahme darstellen. Eine weitere Lösung wäre es, einen Betrag in einen Fonds einzuzahlen, der ausschließlich für Wiederherstellungsmaßnahmen und andere Umweltschutzzwecke verwendet wird.

#### *ZWISCHENZEITLICHE VERLUSTE*

Bis sich geschädigte natürliche Ressourcen erholen, können Jahre vergehen. Infolge der Schädigung ist die Nutzung der natürlichen Ressourcen durch den Menschen vom Zeitpunkt des schadenverursachenden Ereignisses bis zur völligen Wiederherstellung dieser Ressourcen entweder unmöglich oder beeinträchtigt. Um die zwischenzeitlichen Verluste auszugleichen, muß festgestellt werden, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um Ersatz für Verhinderung bzw. Verminderung der Nutzung dieser Ressourcen durch den Menschen zu schaffen. Zur Abschätzung könnte man die entgangenen und verminderten Nutzungsmöglichkeiten quantitativ bestimmen und Maßnahmen vorsehen, die gleiche bzw. vergleichbare Nutzungsmöglichkeiten eröffnen.

#### *HAFTUNGSFONDS*

Die Entschädigung könnte auch über einen Entschädigungsfonds vorgesehen werden. Die Industrie und andere Sektoren sollten angehalten werden, freiwillige Haftungsfonds zu bilden. Ferner könnte es auch der Initiative der Mitgliedstaaten überlassen werden, ein Sicherheitsnetz für den Fall zu schaffen, daß Probleme beispielsweise durch eine Kumulierung von schadensverursachenden Ereignissen auftreten.

#### *AUSBLICK*

Abschließend sei gesagt, daß im Rahmen des vorgeschlagenen Haftungssystems der EU für die Schädigung von natürlichen Ressourcen folgende Faktoren zur Schadensbemessung heranzuziehen sind: Kosten für die Wiederherstellung, Wiederinstandsetzung, Ersetzung der geschädigten natürlichen Ressourcen oder Erwerbung gleichwertiger natürlicher Ressourcen, einschließlich der Entschädigung für zwischenzeitlich erlittene Einbußen und angemessene Kosten für die Schadensabschätzung. Die Entschädigung sollte nur für Wiederherstellungszwecke verwendet werden, deren Ziel darin bestehen muß, den ursprünglichen Zustand der natürlichen Ressourcen und damit verbundenen Nutzungsmöglichkeiten wiederherzustellen.

## Anlage 4

### HAFTUNG FÜR KONTAMINIERTER STANDORTE

#### ZUSAMMENFASSUNG

von Sophie Deloddere und Donatienne Ryckbost  
Universität Gent

#### I. ZIELE UND GRUNDSÄTZE

Ein Haftungsregime der EG für durch Bodenkontamination verursachte Schäden ist notwendig, um die Anwendung des Vorsorge-, Vorbeugungs- und Verursacherprinzips zu gewährleisten. Außerdem müssen Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt, die aus voneinander abweichenden einzelstaatlichen Systemen resultieren, vermieden bzw. beseitigt werden.

Was die Haftung für die Sanierung kontaminierter Standorte anlangt, sollte ein EG-System insbesondere darauf abzielen, eine Harmonisierung bezüglich der Definition des Begriffs „kontaminierte Standorte“ (einschließlich Boden, Oberflächen- und Grundwasser) sowie der Mindestsanierungsstandards, -ziele und -verpflichtungen zu erreichen, die ausschlaggebende Faktoren bei der Festlegung des Anwendungsbereichs der Haftungsregelung sowie für den Umfang der Sanierungskosten sind.

Die Einführung eines Haftungsregimes auf EG-Ebene wird die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, den eigenen administrativen Entscheidungsprozeß in bezug auf die Sanierung kontaminierter Standorte zu organisieren und die dafür am besten geeigneten rechtlichen Instrumente auszuwählen. Ein EG-Haftungsregime sollte insbesondere keine Regelungen für die Art und Weise der Bestimmung der Kontamination (zum Beispiel hinsichtlich der Art der Bodenuntersuchung oder hinsichtlich der Schaffung eines Registers kontaminierter Böden) zum Inhalt haben. Dies gilt auch für die Festlegung einer verwaltungsrechtlichen Verpflichtung zur Durchführung einer Sanierung bzw. zur Finanzierung der Sanierungskosten oder die Möglichkeit der Einführung einer Deckungsvorsorge zur Vermeidung von Insolvenzproblemen. Dennoch sollten die EG-Regelungen von den Mitgliedstaaten die Regelung einer Reihe von Aspekten betreffend die Sanierungsmaßnahmen verlangen, um ein Minimum an effizienter und rascher Durchführung zu garantieren.

Das System der EG sollte sich nur auf die Haftung für künftige Bodenkontamination beziehen.

#### II. RAHMEN EINES HAFTUNGSREGIMES FÜR SANIERUNGSKOSTEN

##### 1 DEFINITION DES BEGRIFFS „KONTAMINIERTER STANDORTE“

Die Ausarbeitung einer europäischen Politik und Strategie in bezug auf die Haftung für (die Sanierung von) Altlasten erfordert die Verwendung einer gemeinsamen europäischen Begriffsbestimmung. In dem vorgeschlagenen System der EG umfaßt der Begriff „Altlasten“ den „Boden“, das „Grundwasser“ und „Oberflächengewässer“. Dies ist hauptsächlich durch rechtspolitische Überlegungen, wie Standortkontaminationen tatsächlich erfolgen, zu rechtfertigen. Weil die obere Schicht des Bodens mit der unteren Schicht, dem Grundwasser und dem Oberflächenwasser direkt miteinander verbunden sind, ist die Verschmutzung der oberen Bodenschicht zugleich eine Bedrohung des Unterbodens, des Oberflächen- und des Grundwassers. Überdies kann eine Behandlung der Verschmutzung nicht effektiv sein, wenn sie auf die obere Bodenschicht begrenzt ist, ohne daß dabei Grundwasser, Oberflächengewässer, untere Bodenschichten und Luft sowie andere gasförmige Elemente im Boden mitbehandelt worden sind. Schließlich werden Widersprüche vermieden, wenn für Boden und Grundwasser die gleichen Sanierungsregelungen gelten.

##### 2 HARMONISIERUNG DER SANIERUNGSSTANDARDS UND -ZIELE

Sanierungsstandards und Sanierungsziele sind die Eckpfeiler jeglicher Haftung für die Sanierung von kontaminierten Standorten. Disparitäten zwischen den einzelstaatlichen Bestimmungen zur Bodenqualität können auch zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen und sich unmittelbar auf die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes auswirken. Daher ist ein Mindestmaß an Harmonisierung erforderlich.

###### 2.1 Sanierungsstandards

Es sind allgemeine Standards notwendig, um die Bodenverschmutzung zu bewerten und zu entscheiden, ob eine Sanierung erforderlich ist oder nicht.

Die meisten Mitgliedstaaten vertreten den Standpunkt, daß nur bei einer Bodenkontamination, die unvertret-

bare Folgen für Mensch und Umwelt hervorruft, eine Sanierung erforderlich ist. Diese Sichtweise beruht auf der Annahme, daß in der Industriegesellschaft ein gewisses Mindestmaß an Belastung tragbar ist, und ergibt sich aus einem realistischen Verständnis der gegenwärtigen und zukünftigen Bodennutzung und der Tatsache, daß finanzielle Mittel für eine Sanierung kontaminierter Böden nur begrenzt vorhanden sind.

Die Vertretbarkeit der Folgen für Mensch und Umwelt kann auf der Grundlage spezifischer quantifizierbarer Sanierungsstandards oder auf der Basis eines generellen und nicht quantifizierbaren Kriteriums, wie etwa der ernsthaften Bedrohung für Mensch und Umwelt, festgelegt werden. Das Kriterium des Vorhandenseins einer ernsthaften Bedrohung kann unter anderem näher bestimmt werden durch Expositionsrisiken für Menschen, Pflanzen und Tiere und die Wassergewinnung, durch Eigenschaften und Funktionen des Bodens, Art und Konzentration der Schadstoffe oder Mikroorganismen und durch die Möglichkeit, daß sich diese ausbreiten, sowie durch die Schwere des potentiellen Schadens.

Die Verwendung nicht quantifizierbarer Standards bietet den Vorteil, daß je nach Einzelfall besser auf die besonderen Standortbedingungen, wie zum Beispiel die Art der Schadstoffe, die Bodeneigenschaften, die hydrologische Situation und die Bodennutzung eingegangen werden kann. Eine einzelfallbezogene Risikobeurteilung hat allerdings den Nachteil, daß sie zeitaufwendig und kostspielig ist. Quantitativ bestimmte Sanierungsstandards ermöglichen zwar eine weniger exakte Bewertung des tatsächlichen Risikos und erlauben nur eine minder flexible Entscheidungsfindung, bieten aber mehrere Vorteile, wie etwa ein höheres Maß an grundsätzlicher Einheitlichkeit, so daß Planung und Handeln erleichtert werden und die Umsetzung schneller und einfacher erfolgen kann.

Im vorliegenden EG-Vorschlag wird der Begriff der ernsthaften Bedrohung für Mensch und Umwelt als allgemeiner, quantitativ nicht bestimmter Mindeststandard verwendet, der bei jeder einzelnen Entscheidung zur Klärung der Frage, ob eine Sanierungsmaßnahme erforderlich ist, anzuwenden ist. Diese Regel besagt, daß zumindest eine solche ernsthafte Bedrohung in Zukunft zu vermeiden ist, deren Folgen als unzumutbar für Mensch und Umwelt erachtet werden.

Um das Vorhandensein einer ernsthaften Bedrohung zu ergründen, wird ein differenzierter Ansatz vorgeschla-

gen, bei dem zumindest die tatsächliche und wahrscheinliche künftige Flächennutzung berücksichtigt wird, und nicht etwa ein Ansatz, der die Flächennutzung unberücksichtigt läßt. Das entspricht auch dem von den meisten Mitgliedstaaten gewählten Ansatz.

Der erwähnte nicht quantifizierbare Standard ließe sich in Kombination mit allgemein üblichen quantitativ bestimmten Standards anwenden, so daß angesichts der angestrebten weiteren Harmonisierung zahlenmäßig bestimmte Sanierungsstandards auf EG-Ebene ausgearbeitet werden könnten. Bei der Verwendung von quantitativ bestimmten Standards lassen sich zwei verschiedene Ansätze unterscheiden: Erstens können quantitativ bestimmte Kriterien als Leitfäden Verwendung finden. Das bedeutet, daß sie ein unverbindliches Element im administrativen Entscheidungsprozeß darstellen. Das Vorhandensein eines tatsächlichen Risikos muß dann auf der Grundlage einer Risikobewertung im Einzelfall bestimmt werden, wobei eine Überschreitung des Zahlenwerts des quantitativen Sanierungsstandards nur eines der Elemente sein wird, anhand deren die Sanierungsentscheidung fällt. Zweitens können quantitativ bestimmte Kriterien in verbindlicher Form Verwendung finden. In diesem Fall bedeutet ein Verstoß gegen die zahlenmäßig bestimmten Sanierungsstandards zwingend, daß eine ernsthafte Bedrohung vorliegt und eine Sanierung notwendig ist. Das Vorhandensein eines ernsthaften Risikos ist dann allgemein für alle Fälle definiert. Dieser Ansatz bietet ein größeres Maß an Rechtssicherheit, bedeutet aber auch einen nicht immer leicht zu erreichenden Konsens zur Ermittlung der Standards sowie eine geringere Flexibilität. Um ein (vorläufiges) Rechtsvakuum zu vermeiden, wäre es ohnehin zweckmäßig, vorzusehen, daß das Bestehen einer (auf der Grundlage einer Risikobewertung im Einzelfall bestimmten) ernsthaften Bedrohung so lange als Standardkriterium verwendet wird, wie noch keine quantitativ bestimmten Kriterien aufgestellt sind.

## 2.2 *Sanierungsziele*

In den Sanierungszielen wird letztlich die Bodenqualität definiert, von deren Einhaltung bzw. Wiederherstellbarkeit vernünftigerweise ausgegangen werden kann. Diese Ziele können unquantifiziert bleiben (z. B. als Nichtvorhandensein einer ernsthaften Gefahr für Mensch und Umwelt, Wiederherstellung der Funktionen des Bodens) oder als numerische Standards quantitativ festgelegt werden.

Im Idealfall wäre es das Ziel der Sanierung, den Boden wieder in einen Zustand zurückzusetzen, in dem keinerlei Beeinträchtigung vorliegt. Bei der Bodensanierung müßte daher angestrebt werden, daß die Bodenqualität natürliche Werte erreicht (quantitativ bestimmtes Ziel). Die Knappheit der verfügbaren finanziellen Mittel und das Ausmaß des Problems veranlassen jedoch die Mitgliedstaaten in der Regel dazu, die Sanierungsziele zu limitieren, indem sie Elemente verwenden, die dem Prinzip der besten verfügbaren Technik ähneln, oder auf die tatsächliche und wahrscheinliche künftige Landnutzung verweisen. Werden aufgrund von Überlegungen zur besten verfügbaren Technik die natürlichen Grundwerte nicht erreicht, wird im allgemeinen auf die Verhinderung der weiteren Verbreitung der Verschmutzung bzw. ernsthaften Bedrohung als zahlenmäßig nicht festgelegtes Mindestziel Bezug genommen.

Das EG-System sollte zumindest das quantitativ nicht bestimmte Ziel enthalten, daß jede ernsthafte Gefahr für Mensch und Umwelt in jedem Einzelfall beseitigt werden muß, wobei das Prinzip der besten verfügbaren Technik sowie die tatsächliche und wahrscheinliche künftige Landnutzung zu berücksichtigen sind.

Dieses quantitativ nicht bestimmte Ziel sollte nach Möglichkeit in Kombination mit quantitativ bestimmten Standards Anwendung finden, welche die zu erreichende Bodenqualität angeben. Insbesondere die bereits erwähnten Sanierungsstandards könnten zur quantitativen Festlegung der Mindestziele für die Sanierung des Bodens verwendet werden. Sollte die Sanierung aus wirtschaftlichen Erwägungen (unverhältnismäßig hohe Kosten) oder aus technischen Gründen nicht durchführbar sein, könnte möglicherweise auch eine Abdichtung ins Auge gefaßt werden.

Die (quantifizierten wie nicht quantifizierten) Sanierungsziele der EG sollten die Mitgliedstaaten nicht davon abhalten, strengere Ziele zu verfolgen (z. B. die natürlichen Bodenqualitätswerte oder „Multifunktionalität“ als allgemein anzustrebendes Ziel).

### 3 *VERFAHRENSBEZOGENE ASPEKTE (SANIERUNGSPFLICHTEN)*

Das EG-System sollte die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, soweit geboten, rasche Sanierungen gemäß den obigen Kriterien sicherzustellen, wobei der Verursacher haftbar sein soll und Mechanismen zur Durchführung von Sanierungsmaßnahmen gewährleistet sein sollen.

Die folgenden Gesichtspunkte können von den Mitgliedstaaten ins Auge gefaßt werden, um ein ordnungsgemäßes Verfahren und wirksame Sanierungsmaßnahmen zu garantieren. Eine fachlich spezialisierte staatliche Stelle könnte mit der Überwachung der Aktivitäten beauftragt werden und die Sanierung im Falle einer unmittelbar drohenden Gefahr durchführen oder fortsetzen, falls beispielsweise die verantwortliche Partei die Arbeiten nicht freiwillig bzw. nicht in ausreichendem Maße durchführt. Weitere verfahrensbezogene Aspekte könnten das Recht auf Zutritt zum kontaminierten Standort sein, um einer Weigerung der Eigentümer bzw. Besitzer zur Zusammenarbeit im Rahmen der Sanierungsmaßnahmen zu begegnen, die Teilnahme der betroffenen Parteien am Entscheidungsprozeß sowie Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten auf Verwaltungsebene.

### 4 *NICHTAUSSCHLIESSLICHKEIT DER HAFTUNG; HIERARCHIE DER HAFTBAREN PERSONEN*

Ziel des EG-Haftungssystems für Sanierungskosten ist die Durchsetzung des Verursacherprinzips. Im allgemeinen sind die einzelstaatlichen Regelungen zur verschuldensunabhängigen Haftung nichtausschließlichen Charakters, worunter zu verstehen ist, daß das Opfer nicht in seinem Recht eingeschränkt wird, außer der durch eine bestimmte Haftungsvorschrift ausgewiesenen haftbaren Person weitere Parteien zu verklagen. Auch das EG-System sollte eine Ausschließlichkeit nicht anstreben, d. h., daß die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Subsidiarität andere Haftungsvorschriften beibehalten könnten, auf Grund deren andere Personen haftbar gemacht werden (z. B. Verschuldenshaftung, Haftung des Grundeigentümers kontaminierter Standorte). Diese Koexistenz hat zur Folge, daß unterschiedliche Parteien zur Bezahlung der Sanierungskosten verklagt werden können.

Nach den Gesetzen der Mitgliedstaaten werden über die eigentlichen Verursacher hinaus oft auch die Eigentümer bzw. Besitzer kontaminierter Grundstücke haftbar gemacht. Ein Rechtfertigungsgrund dafür besteht darin, daß der Eigentümer (bzw. Inhaber, Besitzer usw.) die von seinem Grund und Boden ausgehenden Risiken unter Kontrolle haben muß und er daher letztlich Vorsichtsmaßnahmen ergreifen muß. Diese Regel wird jedoch oft durch die spezifische Einrede des „unschuldigen Grundeigentümers“ abgeschwächt, die entweder einen völligen Haftungsausschluß oder zumindest eine Haftungsbeschränkung auf bestimmte Kosten beinhalten kann.

Das vorgeschlagene EG-System sollte die Abschwächung der Haftung zugunsten eines Grundeigentümers bzw. Grundstücksinhabers, der die Verschmutzung nicht verursachte, beinhalten. Den Mitgliedstaaten sollte insbesondere auferlegt werden, daß der Grundeigentümer bzw. Grundstücksinhaber auf der Grundlage des bloßen Eigentums an dem betreffenden Grundstück bzw. der Verfügungsgewalt darüber nur dann für Sanierungskosten haftbar gemacht werden kann, *wenn nach einer angemessenen Untersuchung keine zahlungsfähigen Verursacher gefunden werden können*. Die wirksamste Art der Durchsetzung dieser Hierarchie scheint darin zu bestehen, dem Beklagten das Recht zu geben, die Forderung gegen ihn zu bestreiten, wenn er die wahren Verursacher findet und diese sich als zahlungsfähig erweisen. Mit dieser Regel würde auch das Vorbeugungsprinzip besser umgesetzt, weil dann potentielle Verursacher im voraus wissen, daß eher sie als erste haftbar gemacht werden als andere (möglicherweise zahlungskräftigere) Parteien, die normalerweise nicht zu dem entstandenen Schaden beigetragen haben. Somit würde auch eine bessere Internalisierung der Sanierungskosten erzielt.

Es sei vermerkt, daß durch die Anwendung der vorgeschlagenen Hierarchie allein nicht zu verhindern ist, daß dann, wenn kein zahlungsfähiger Verursacher festgestellt werden kann und das einzelstaatliche Recht keine vollständige Befreiung bzw. keine Einschränkung der Haftung des „unschuldigen Grundeigentümers“ vorsieht, der unschuldige Grundeigentümer die Kosten für die Sanierung in voller Höhe trägt.

## Anlage 5

### **GESCHICHTE UND ZUSAMMENFASSUNG DES LUGANO-ÜBEREINKOMMENS**

1. Im März 1992 erteilte der Rat der Kommission ein Verhandlungsmandat für in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallende Bereiche hinsichtlich der Abfassung eines Übereinkommens des Europarates für die zivilrechtliche Haftung für Schäden aus umweltgefährdender Tätigkeit. Dieses Übereinkommen wurde im Juni 1993 zur Unterzeichnung aufgelegt.

Neben der Europäischen Gemeinschaft und allen Mitgliedstaaten beteiligten sich die EFTA-Staaten sowie eine Reihe von mittel- und osteuropäischen Ländern an den Verhandlungen. Das Übereinkommen sieht vor, daß auch Nichtmitglieder des Europarates Vertragsparteien des Übereinkommens werden können.

2. Ziel und Zweck des Übereinkommens bestehen darin, eine angemessene Entschädigung für Schäden, die aus umweltgefährdenden Tätigkeiten entstanden sind, zur Verfügung zu stellen. Die Konvention schlägt zudem Maßnahmen zur Schadensverhütung und Wiederherstellung der Umwelt vor. Der Schadensbegriff schließt die Beeinträchtigung der Umwelt, Personen- und Sachschäden und die Aufwendungen für vorbeugende Maßnahmen, d. h. für Maßnahmen ein, die getroffen werden, um Schaden abzuwenden bzw. entstandenen Schaden zu mindern. Schaden kann aus einer Einzelhandlung oder infolge eines laufenden Verschmutzungsprozesses entstehen. Es sei hier vermerkt, daß die Definition der „Umwelt“ im Übereinkommen weit gefaßt ist.

Um das Ziel der ausreichenden Behebung von Umweltschäden zu erreichen, wird in der Konvention ein System der verschuldensunabhängigen Haftung eingeführt. Die haftbare Person ist laut Übereinkommen der Betreiber, d. h. die Person, die zum Zeitpunkt des Eintretens des Ereignisses oder, bei Abfalldeponien zum Zeitpunkt des Bekanntwerdens des Schadens, die Kontrolle über eine gefährliche Tätigkeit ausübt.

3. Der Ausdruck „gefährliche Tätigkeit“ bezieht sich auf eine gewerbliche Tätigkeit, die mit gefährlichen Stoffen, genetisch veränderten Organismen oder Mikroorganismen zu tun hat, und schließt zudem den Betrieb von Abfallanlagen bzw. -deponien ein. Bei einer Reihe von Definitionen, wie z. B. für gefährliche Stoffe

und genetisch veränderte Organismen, wird auf die in Richtlinien der Gemeinschaft vorhandenen Definitionen verwiesen.

Das Übereinkommen räumt Umweltverbänden das Recht ein, vor Gericht Klage zu erheben, um die Durchsetzung von vorbeugenden Maßnahmen oder Wiederherstellungsmaßnahmen zu gewährleisten. Die vertragschließenden Parteien haben jedoch die Möglichkeit, den betreffenden Artikel (Artikel 18) nicht anzuwenden. Außerdem werden die vertragschließenden Parteien im Übereinkommen dazu verpflichtet, „nach Möglichkeit“ ein System der Deckungsvorsorge zu verlangen. Bedingungen, Grenzen und andere Elemente derartiger Systeme werden voll und ganz dem innerstaatlichen Recht der vertragschließenden Parteien überlassen.

4. Das Übereinkommen gestattet den innerstaatlichen Rechtsordnungen ein beträchtliches Maß an Flexibilität im Hinblick auf seine Umsetzung. Zudem sind weitergehende Bestimmungen zum Schutz der Umwelt und zum Schutz der Betroffenen zulässig. Das Übereinkommen enthält auch eine Klausel, in der dem Gemeinschaftsrecht der Vorrang gegeben wird, wenn dieses einen Bereich regelt, der in den Anwendungsbereich des Übereinkommens fällt.

5. Die Konvention sieht den Beitritt durch die Europäische Gemeinschaft vor. Die Gemeinschaft besitzt Stimmrechte innerhalb des Ständigen Ausschusses, der für die Überwachung von Problemen verantwortlich ist, die durch die Auslegung und Durchführung des Übereinkommens aufgeworfen werden. Diese Rechte kann sie in den Bereichen ausüben, die in ihre Zuständigkeit fallen.

#### *Unterzeichnerstaaten der Konvention*

6. Bislang haben neun Länder das Übereinkommen unterzeichnet, von denen sechs Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sind, und zwar Finnland, Griechenland, Italien, Luxemburg, die Niederlande und Portugal. Die anderen Unterzeichnerstaaten sind Island, Liechtenstein und Zypern. Bislang ist keine Ratifizierung erfolgt, doch sind mehrere Ratifizierungsverfahren eingeleitet, z. B. in Finnland, Griechenland und in den Niederlanden. Das Übereinkommen tritt nach der dritten Ratifizierung in Kraft.









Europäische Kommission

**Weißbuch zur Umwelthaftung**

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

2000 – 58 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 92-828-9177-1

