



Saskia Sties

Europäisches Umwelthaftungsrecht

Umwelthaftung als Instrument
des Ökosystem- und
Diversitätsschutzes in Europa



Teil 1: Einleitung

I. Problemstellung

Der Ökosystemschutz und die Erhaltung der biologischen Vielfalt haben sich neben dem Klimawandel und dem Trinkwasserschutz gegenwärtig zu den wichtigsten Themen des Umweltschutzes entwickelt. Der Verlust an Biodiversität und die Zerstörung der natürlichen Lebensräume rufen Probleme hervor, die sich nicht geografisch abgrenzen lassen und daher auch nicht innerhalb der nationalen Grenzen eines einzelnen Staates zu lösen sind. Beide Begriffe stehen als Schlagwörter für die moderne Ausrichtung des Naturschutzes, der – über lokale und punktuelle Vorkommnisse hinausgehend – ein ganzheitliches und grenzüberschreitendes Schutzkonzept verfolgt¹.

Maßgeblich für diese Schwerpunktsetzung sind das Bewusstsein für die Bedeutung der lebenserhaltenden Funktionen der natürlichen Ressourcen und insbesondere die Erkenntnis, dass intakte Ökosysteme und die Erhaltung der biologischen Vielfalt wesentliche Vorbedingungen für die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen und seiner Gesundheit darstellen². Sämtliche Grundstoffe menschlicher Ernährung und Lebenserhaltung werden über die Natur produziert und innerhalb der Wirkungsgefüge der vorhandenen Ökosysteme weiterverarbeitet³.

Externe Umwelteinwirkungen, welche die Funktionen der natürlichen Ressourcen schädigen und die Prozessabläufe innerhalb eines Ökosystems stören, stellen insoweit eine Gefahr für den natürlichen Ressourcenbestand dar. Von den lebenswichtigen und daher unverzichtbaren Naturressourcen ist beispielsweise der Boden zu nennen, der einen wesentlichen Teil der Biosphäre einnimmt⁴: Der mit Humus oder Gestein bedeckte obere Bestandteil der Erdoberfläche ist Lebensraum, liefert Rohstoffe und erzeugt Lebensmittel und Biomasse. Er erfüllt durch das Zusammenwirken von organischen und anorganischen Substanzen unmittelbar lebenserhaltende Funktionen für Tiere und Pflanzen, die mittelbar dem Menschen zugute kommen, der in der Erzeugung seiner Lebensmittel größtenteils vom Boden abhängig ist⁵.

Darüber hinaus besteht ein umweltethisch motiviertes Anliegen, der voranschreitenden und irreversiblen Zerstörung der Naturressourcen aus einem zukunftsorientierten Erhaltungswillen Einhalt zu gebieten, wenngleich der Kausalzusammenhang zur menschlichen Lebenserhaltung im Einzelfall nicht zu begründen ist oder gegenwärtig nicht nachgewiesen werden kann⁶.

Angesichts des grenzüberschreitenden Handlungsbedarfs hat sich auf Gemeinschaftsebene im Verlauf der vergangenen 30 Jahre eine eigenständige supranationale Naturschutzpolitik etabliert, die verschiedene Schutzansätze miteinander kombiniert, dabei jedoch überwiegend präventiv ausgerichtet ist. Erste Initiativen zum Ausbau eines gemeinschaftlichen Umwelthaftungsrechts erfolgten vor über 15 Jahren. Ausgangspunkt dieser Initiativen ist die sich aus der

1 *Blab/Klein/Ssymank*, NuL 1995, S. 11

2 *Gassner*, in: *ders./Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch* (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz, § 1 Rn. 16, 27 ff.

3 *Bick*, Ökologie, S. 22 ff

4 *Heuser*, Europäisches Bodenschutzrecht, S. 37 f.

5 *Tischler*, Einführung in die Ökologie, S. 160 ff.; *Umweltbundesamt*, Hintergrundinformation: Bodenschutz in der Europäischen Union voranbringen, Berlin, Stand November 2004, S. 3 ff.

6 *Gassner*, in: *ders./Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch* (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz, § 1 Rn. 1 a

langjährigen Beobachtung der Umweltsituation⁷ ergebende Feststellung, dass trotz des Ausbaus des präventiven Schutzansatzes die Zerstörung der natürlichen Lebensräume im Gemeinschaftsgebiet kontinuierlich zugenommen hat, was sich wiederum auch auf den Artenbestand ausgewirkt hat⁸. So gelten gegenwärtig im Gemeinschaftsgebiet ca. 40 % der heimischen Säugetiere, 28 % der Vogelarten und 10 % der Wildpflanzensorten als akut gefährdet⁹.

Sicher tragen auch primäre Naturereignisse, beispielsweise Vulkanausbrüche und Überschwemmungen, zur Umweltschädigung bei; die hauptsächlichliche Quelle der Umweltbelastung ist allerdings im menschlichen Verhalten auszumachen. In Relation zu der Schädigungsintensität, die unmittelbar durch das Verhalten von Privatpersonen bedingt ist, lösen gewerbliche Unternehmen, die schadstoffemittierende Industrieanlagen betreiben und in Produktions- und Verarbeitungsstätten mit umweltgefährlichen Substanzen umgehen, ein ungleich größeres Gefährdungsrisiko aus.

Die der gewerblichen Tätigkeit typischerweise zuzurechnenden Risikoquellen sind dabei schnell genannt: Zunächst sind es die unvorhergesehenen Pannen, etwa ein Störfall in einer Industrieanlage oder ein Unfall eines Gefahrstofftransports, die zu schwerwiegenden Schäden des Naturhaushalts führen können, wenn etwa Schadstoffe aus der Anlage oder aus dem Transportfahrzeug in die Umwelt freigesetzt werden. Die Schadensszenarien und Folgen solcher Störfälle sind aus der Medienberichterstattung hinreichend bekannt und bedürfen an dieser Stelle keiner weiterführenden Beschreibung. Vor allem nach größeren Umweltkatastrophen infolge von Industrieunfällen, bei denen angesichts des feststellbaren Schädigungsausmaßes die Einschätzung geäußert wurde, dass die regenerativen Naturkräfte zur Schadensbeseitigung und Restauration nicht ausreichen könnten, wurde in der gesellschaftspolitischen Diskussion wiederholt die Forderung erhoben, dass gemeinschaftsweit einheitliche Bedingungen für die Sanierung der geschädigten Umwelt geschaffen werden müssten¹⁰.

In Ergänzung zu diesen einmaligen, akut auftretenden Vorfällen ist des Weiteren auf die fortlaufende Belastung zu verweisen, die aus dem sog. geregelten Normalbetrieb herrührt. Die im Rahmen der erlaubten gewerblichen Tätigkeit ausgestoßenen Ablüfte sowie die Abwässer und Abfälle, durch die umweltgefährliche Stoffe und Gase in die natürliche Umwelt gelangen, leisten ebenfalls einen nicht unerheblichen Beitrag zur stetigen Verschlechterung des Naturhaushalts und damit auch zur Reduzierung des Artenbestands. Während die Störfallszenarien in der gesellschaftspolitischen Diskussion übereinstimmend als unerwünschte Bedrohung aufgefasst werden und die Durchführung von Vorsorgebemühungen veranlassen, um das Wiederholungsrisiko solcher Ereignisse immer mehr einzudämmen, ist das Bewusstsein für die planmäßige und schleichende Umweltbelastung durch den Normalbetrieb vergleichsweise

7 Vgl. zur fortlaufenden Bestandsaufnahme im Gemeinschaftsgebiet: *Europäische Umweltagentur*, Die Umwelt in Europa, 3. Lagebericht 2003, abrufbar unter: http://reports.de.eea.eu.int/environmental_assessment_report_2003_10-sum/de/kiev_de.pdf (zuletzt 10.02.2009)

8 Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 01.02.1993 über ein Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung (kurz: UAP (5)), EG-ABl. 1993 C 138 v. 17.05.1993, S. 1, 16 und 72; *Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Umwelthaftung betreffend die Vermeidung von Umweltschäden und die Sanierung der Umwelt, KOM (2002) 17 endg., vorgelegt am 23.01.2002, (kurz: RLV-Umwelthaftung – RLV-UH), EG-ABl. 2002 C 151 E vom 25.06.2002, S. 132, 134

9 Vgl. *Tietmann*, in: *Rengeling (Hrsg.)*, HEUDUR, § 2 Rn. 51 f.
10 *Seibt*, PHI 1993, S. 124, 124, m. w. Nw.

gering¹¹. Tatsächlich sind auf diese insofern als unauffällig zu bezeichnende Dauerumweltschädigung viele im Naturhaushalt präsen- te Schadensphänomene, etwa die Abwanderung bzw. das Aussterben von Tier- und Pflanzenarten oder einzelner Populationen, die Verschlechterung der Boden- und Wasserqualität, sowie alltägliche Gesundheitsbeeinträchtigungen, etwa Atemwegs- und Allergierkrankungen, zurückzuführen.

Tritt ein Schadensphänomen als Folge einer zivilrechtlich erfassbaren Rechtsgutverletzung auf, kann der Geschädigte, gestützt auf eine privatrechtliche Anspruchsgrundlage, einen angemessenen Ausgleich für die erlittene Einbuße verlangen. Vereinzelt enthalten die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen auch öffentlich-rechtliche Ansätze einer Umwelthaftung¹². Soweit jedoch in Ansehung der ökologischen Komponente eines Schadensfalls der angemessene Ausgleich für die Verletzung eines auf den Ressourcen- und Naturschutz konzentrierten Interesses beansprucht werden soll, scheiterten bislang sämtliche Versuche, dessen Geltendmachung auf die bestehenden Haftungsvorschriften zu stützen.

Die im April 2004 verabschiedete Umwelthaftungsrichtlinie¹³, die vorerst den Abschluss der langjährigen Debatte in der Wissenschaft und der Politik über die Ausgestaltung eines naturschutzbezogenen Haftungsregimes bildet, soll die festgestellten Haftungslücken im Bereich der reinen Umweltschädigung ausfüllen und eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Sanierung der geschädigten Umweltgüter bieten. Im Zentrum des Schutzinteresses stehen die Schädigungen, die an geschützten Arten, natürlichen Lebensräumen und Gewässern entstehen, sowie Bodenschäden. Der Schwerpunkt der tatbestandlichen Haftungsverantwortung liegt dabei im Bereich der umwelterheblichen Tätigkeit gewerblicher Unternehmen. Mittels der Berufung auf das gemeinschaftliche Verursacherprinzip gemäß Art. 174 Abs. 2 EGV soll die Umwelthaftungsrichtlinie zur Klärung einer weiteren haftungsrechtlichen Frage wesentlich beitragen, nämlich wer für die Kosten, die bei der Schadensbeseitigung anfallen, aufkommen muss. Zur Entlastung der Allgemeinheit und somit in Abkehr von dem Gemeinlastprinzip soll derjenige, der die natürliche Umwelt schädigt, für die verursachten Schäden Ersatz leisten und dafür sorgen, dass der ursprüngliche Zustand wiederhergestellt wird.

Der Gesetzgebungsprozess wurde von der Meinungsäußerung der betroffenen Interessengruppen begleitet: Zahlreiche Stellungnahmen aus der Wissenschaft, der Wirtschaft¹⁴ und der öffentlichen Verwaltung¹⁵ sowie von Umweltschutzverbänden¹⁶ zeigen, dass insbesondere die

11 Engelhardt, Die deliktsrechtliche Haftung für Umweltschäden, S. 30 f.; Lytras, Zivilrechtliche Haftung für Umweltschäden, S. 32 f.

12 Vgl. zu beiden Ansätzen: Kokott/Klaphake/Marr, Ökologische Schäden und ihre Bewertung in internationalen, europäischen und nationalen Haftungssystemen, UBA-Bericht 03/03

13 Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.04.2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (kurz: Umwelthaftungsrichtlinie – UH-RL), EG-ABl. 2004 L 143 v. 30.04.2004, S. 56 ff.

14 BDI, Stellungnahme vom 27.03.2002, abrufbar unter: <http://bdi.de> (zuletzt 10.02.2009); VCI, Stellungnahme vom 27.05.2003; GDV, Stellungnahme vom 23.04.2002; vgl. hierzu: Rütz, VersR 2004, S. 426, 429 ff.; und die Beiträge in: Knopp (Hrsg.), Neues Europäisches Umwelthaftungsrecht, 2003

15 Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, AK Aktuell v. 10.06.2003 (Online-Ausgabe), abrufbar unter: http://www.akwien.at/index_13213.htm (zuletzt: 18.04.2007); Zur Stellung der Kommunen: Düsterdieck, DSTGB 2002, S. 244

16 Deutscher Naturschutzring, Neue Vorschläge für EU-Umwelthaftungsrecht, EUR online, Ausgabe 01.03, abrufbar unter: <http://www.dnr.de/publikationen/eur/artikel.php?id=47&archiv=t> (zuletzt 10.02.2009); ders., EU-Rundschreiben Sonderteil 06.03 v. 04.07.2003, Berlin 2003, S. 22 ff., abrufbar unter: <http://www.dnr.de/publikationen> (zuletzt 10.02.2009)

Festlegung des sachlichen Anwendungsbereichs und dabei wiederum die Regelung des Sachverhalts, der den haftungsrelevanten Umweltschaden umschreibt, auch außerhalb des eigentlichen Legislativverfahrens sehr kontrovers diskutiert wurden. Obwohl sie das Vorhaben zur Schaffung einer Umwelthaftung grundsätzlich begrüßten, wurde von Seiten der Umweltschutzverbände kritisiert, dass die Definition des Umweltschadens und damit der Anwendungsbereich der Richtlinie durch die Bezugnahme auf die europäischen Schutzgebiete zu eng gefasst sei¹⁷. Aus Sicht der produzierenden Wirtschaft, insbesondere der chemischen Industrie, sowie aus Sicht der Versicherungsindustrie wurde wiederum kritisiert, dass die Definition des Umweltschadens zu weit gefasst sei¹⁸.

II. Gegenstand der Darstellung

Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, aufzuzeigen, auf welche Weise die Umwelthaftungsrichtlinie als rechtliches Instrument zur Verwirklichung der Zielsetzungen des Ökosystem- und Diversitätsschutzes beiträgt.

In diesem Zusammenhang soll die Arbeit zweierlei leisten: Zum ersten soll sie aufzeigen, welche Schadensphänomene, die als Verletzung des Interesses an der Erhaltung der biologischen Vielfalt und der ökosystemaren Bedingungen zu qualifizieren sind, nach dem Ansatz der Umwelthaftungsrichtlinie haftungsrechtlich erfasst sind. Dies erfolgt im Wege der Analyse und Auslegung der Bestimmungen der Richtlinie. Hierbei wird der Verknüpfung mit dem präventivem Naturschutzrecht der Gemeinschaft und den hieraus resultierenden Wechselwirkungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Zum zweiten soll die vorliegende Arbeit aufzeigen, auf welche Weise das Sanierungskonzept der Umwelthaftungsrichtlinie einen angemessenen Ausgleich für diese Interessensverletzung zu schaffen vermag.

Schließlich geht die Arbeit der Frage nach, inwieweit die Gemeinschaft ihren langjährig geäußerten Willen, dem Verursacherprinzip in der praktischen Durchführung der Umweltpolitik zu mehr Gewicht zu verhelfen, mittels der Umwelthaftungsrichtlinie tatsächlich umgesetzt hat.

III. Gang der Darstellung

Bei der Frage nach der effektiven Bewältigung der dauerhaften Umweltschädigung und ihrer negativen Auswirkungen auf den Naturhaushalt und den Artenbestand kommt dem Verständnis für die ökologischen Aspekte dieser Problemstellung eine maßgebliche Bedeutung zu. Das Phänomen des Umweltschadens, der sich als Verletzung eines originären Naturschutzinteresses äußert, ist zunächst ein naturwissenschaftliches Problem, das mit der Frage nach einer geeigneten Haftungsregelung in die Rechtswissenschaft überführt wird. Dieser interdisziplinäre Ansatz wird in der vorliegenden Arbeit im zweiten Teil behandelt. Dort werden die für die Bestimmung der Schutzobjekte der Richtlinie maßgeblichen Begrifflichkeiten und die

17 *Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien*, AK Aktuell vom 10.06.2003 (Online-Ausgabe), abrufbar unter: http://www.akwien.at/index_13213.htm (zuletzt: 18.04.2007); *Deutscher Naturschutzring*, EU-Rundschreiben Sonderteil 06.03 vom 04.07.2003, Berlin 2003, S. 22, 25, abrufbar unter: <http://www.dnr.de/publikationen> (zuletzt 10.02.2009)

18 *BDI*, Stellungnahme vom 27.03.2002, S. 2, 5, abrufbar unter: <http://bdi.de> (zuletzt 10.02.2009); *VCI*, Stellungnahme vom 27.05.2003, S. 1

naturwissenschaftlichen Grundlagen erläutert. Zudem werden die wesentlichen Leit motive des Naturschutzes und die naturschutzfachlichen Schutzkonzepte erörtert.

Der dritte Teil ist dem rechtlichen Instrumentarium gewidmet, das zur Verfolgung der Zielsetzungen des Ökosystem- und Diversitätsschutzes bereits vor dem Erlass der Umwelthaftungsrichtlinie vorhanden war. Hierbei werden in einem Unterabschnitt die Regelungen der gemeinschaftlichen Rechtsakte beleuchtet, auf deren Inhalte die Umwelthaftungsrichtlinie im Wege der Verweisung Bezug nimmt. Am Beispiel der deutschen Rechtsordnung werden in einem weiteren Unterabschnitt die bislang vorhandenen haftungsrechtlichen Möglichkeiten zur Erfassung der Schäden, die an der Umwelt selbst eintreten, gewürdigt. Diese Darstellung entspricht dem Rechtsstand zum Zeitpunkt des Erlasses und hat Bedeutung für die nachfolgende zu klärende Frage der formellen Rechtfertigung gemeinschaftlichen Tätigwerdens. Hierbei werden die Defizite und Schwächen aufgezeigt, die im Hinblick auf die haftungsrechtliche Erfassung eines verletzten Naturschutzinteresses bislang bestanden.

Im vierten Teil ist der Entstehungsprozess der Umwelthaftungsrichtlinie nachgezeichnet. Der Analyse der langjährigen Vorarbeiten kommt insofern eine wesentliche Bedeutung bei der Auslegung einzelner Richtlinienbestimmungen zu. Der fünfte Teil widmet sich der gemeinschaftsrechtlichen Rechtfertigung und geht der Frage nach, ob die Gemeinschaft im Bereich der Umwelthaftung tätig werden durfte.

Der sechste Teil bildet mit der ausführlichen Analyse der Bestimmungen der Umwelthaftungsrichtlinie den Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit. Im Zentrum dieser Untersuchung stehen die Ermittlung des Anwendungsbereichs in sachlicher und persönlicher Hinsicht sowie die Bestimmung der Haftungsfolgen im Hinblick auf die angestrebte Umweltsanierung. Im Zusammenhang mit der Darstellung der Betreiberpflichten und der Haftungsausschlussgründe wird schließlich untersucht, ob das von der Umwelthaftungsrichtlinie vorgesehene Haftungssystem dem gemeinschaftlichen Verursacherprinzip gemäß Art. 174 Abs. 2 EGV entspricht und an welchen Stellen die Anwendung dieses Prinzips möglicherweise durchbrochen ist.