



Saskia Sties

Europäisches Umwelthaftungsrecht

Umwelthaftung als Instrument
des Ökosystem- und
Diversitätsschutzes in Europa



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Abkürzungsverzeichnis	21
Teil 1: Einleitung	27
I. Problemstellung	27
II. Gegenstand der Darstellung	30
III. Gang der Darstellung	30
Teil 2: Ökosystem und Biologische Vielfalt – Annäherung an den Schutzgegenstand des europäischen Umwelthaftungsrechts	33
I. Begriffliche Einführung	33
1. Die Ressource	33
2. Das Ökosystem	34
3. Die Biologische Vielfalt	36
a) Die Artenvielfalt	36
b) Die Genetische Vielfalt	37
c) Die Vielfalt der Ökosysteme und Lebensräume	38
II. Darstellung der funktionellen Eigenschaften von Ökosystemen unter besonderer Berücksichtigung der Widerstandsfähigkeit gegenüber externen Belastungsfaktoren	38
1. Stoffkreisläufe und Energiefluss im Ökosystem	38
2. Sukzession und Regulation im Ökosystem	40
3. Elastizität und Belastungskapazität im Ökosystem: Zum sog. „ <i>ökologischen Gleichgewicht</i> “	42
III. Bestimmung der Gefahrenlage für die Biologische Vielfalt: Entwicklung des Bestands und der Aussterberate Biologischer Vielfalt	43
1. Bestand und Umfang der Biologischen Vielfalt	43
2. Schätzungen über den Verlust Biologischer Vielfalt	44
3. Hauptursachen der Bedrohung Biologischer Vielfalt	46
4. Zukunftsprognosen über den Rückgang der Biologischen Vielfalt	47
IV. Leitbilder und Schutzmotive im Ökosystem- und Artenschutz – Außerrechtliche Begründungsansätze	47
1. Vorbemerkung	47
2. Das Leitbild der Biologischen Vielfalt	48
a) Erhaltung und Sicherung der natürlichen Ressourcen als Lebensgrundlagen des Menschen	49
b) Erhaltung und Schutz der Naturschönheit	49

c)	Erhaltung der Stabilität der weltweiten Ökosysteme	50
d)	Zur Anerkennung eines Eigenwerts der Biologischen Vielfalt	51
(1)	Anthropozentrische und ökozentrische Wertvorstellungen im Umwelt- und Naturgüterschutz	52
(2)	Zur Theorie von den Eigenrechten der Natur	54
3.	Das Leitbild der Nachhaltigkeit	56
a)	Nachhaltigkeit als Leitbild der Ressourcenvorsorge	56
b)	Nachhaltigkeit als Leitbild der Verteilungsgerechtigkeit	58
4.	Anforderungen an die praktische Umsetzung von ökologischen Leitbildern in der Schutzpolitik	60
V.	Schutzkonzepte aus naturschutzfachlicher Sicht	62
1.	Schutz auf Artniveau	62
2.	Unmittelbarer Lebensraumschutz	63
3.	Mittelbarer Lebensraumschutz	63
4.	Schutz durch nachhaltige und integrative Ressourcennutzung	64
VI.	Ökosystem- und Artenschutz als Mehrebenenpolitik	65
Teil 3:	Das rechtliche Instrumentarium des Ökosystem- und Diversitätsschutzes	67
I.	Kategorisierung von rechtlichen Naturschutzinstrumenten	67
II.	Einführung in das bestehende Schutzinstrumentarium	69
1.	Völkerrecht	69
a)	Das UN-Übereinkommen über die Biologische Vielfalt	69
b)	Das Berner Abkommen	70
2.	Gemeinschaftsrecht	70
a)	Entwicklung und primärrechtliche Verankerung des Umweltgüterschutzes als Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe Umweltschutz	70
b)	Ökozentrische und anthropozentrische Ansätze in der europäischen Umweltschutzpolitik	72
c)	Geltung von internationalen Abkommen zum Arten- und Ökosystemschutz	73
d)	Ausgewählte Sekundärrechtsakte im Bereich des Umweltgüterschutzes	73
(1)	Die Vogelschutzrichtlinie	73
(2)	Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie	75
(a)	Errichtung des Schutzgebiet-Verbundsystems „Natura 2000“	75
(b)	Die Vorgaben zur Erhaltung des „günstigen Erhaltungszustands“	77
(c)	Spezifische Artenschutzregelungen	78
(3)	Die Wasser-Rahmenrichtlinie	78

(4)	Bodenschutzrecht	81
(5)	Integrierter Umweltschutz	82
3.	Deutsches Umweltrecht	83
a)	Naturschutzrecht im engeren Sinne: Bundesnaturschutzgesetz und Landesnaturschutzgesetze	84
(1)	Ziele und Grundsätze des BNatSchG	85
(2)	Lebensraum- und Artenschutz im BNatSchG	85
(3)	Der Maßnahmenkatalog des BNatSchG	86
b)	Sonstiges Naturschutzrecht	88
4.	Zusammenfassung	88
III.	Umweltschutz durch Schadensersatz? – Zu den Möglichkeiten der haftungsrechtlichen Bewältigung von Umweltschäden vor Erlass der Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG am Beispiel der deutschen Rechtsordnung	90
1.	Das naturwissenschaftliche Phänomen Umweltschaden	91
a)	Umweltgüterschaden und Umwelteinwirkungsschaden	91
b)	Individual- und Allgemeinschaden	92
c)	Primär- und Spätfolgeschaden	94
d)	Langzeit- und Dauerschaden	95
2.	Zivilrechtliche Umwelthaftung in der deutschen Rechtsordnung unter besonderer Berücksichtigung der Ersatzfähigkeit von ökologischen Schäden	95
a)	Der Umweltschaden auf der Ebene der Haftungsbegründung	95
(1)	Umweltgefährdungshaftung	96
(2)	Deliktische Umwelthaftung und weitere zivilrechtliche Haftungsansätze	98
b)	Der Umweltschaden auf der Ebene der Haftungsausfüllung	99
(1)	Der Umweltschaden als Vermögensschaden und Nichtvermögensschaden	99
(2)	Die Formen der Ersatzleistung zivilrechtlicher Umwelthaftung	101
(a)	Ausgangsfall: Naturalrestitution nach § 249 Abs. 1 BGB	102
(b)	Die Ersetzungsbefugnis des Gläubigers nach § 249 Abs. 2 S. 1 BGB	102
(c)	Die Ersetzungsbefugnis des Schädigers nach § 251 Abs. 2 S. 1 BGB	103
(d)	Unmöglichkeit der Naturalrestitution nach § 251 Abs. 1 BGB	105
c)	Zur Geltendmachung von Umweltschäden auf dem Zivilrechtsweg	107
3.	Der Umweltschaden als Objekt öffentlich-rechtlicher Verantwortlichkeit	108
a)	Private Umweltverantwortlichkeit im öffentlichen Recht	108
(1)	Grundlage der Umweltverantwortlichkeit: Das Verursacherprinzip	108

(2)	Der umweltrechtliche Pflichtenkatalog als Ausprägung des Verursacherprinzips	111
b)	Tatbestände öffentlich-rechtlicher Umwelthaftung	112
(1)	Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, § 19 BNatSchG	113
(a)	Tatbestandliche Voraussetzungen	114
(b)	Art und Umfang der Kompensationsleistungen	115
(2)	Die bodenschutzrechtliche Sanierungspflicht nach § 4 BBodSchG	117
(a)	Tatbestandliche Voraussetzungen	117
(b)	Art und Umfang der Sanierungsmaßnahmen	118
(3)	Wasserrechtliche Sanierungspflichten	119
(a)	Tatbestandliche Voraussetzungen	120
(b)	Art und Umfang der Sanierungsmaßnahmen	120
(4)	Die Wiederherstellungspflicht nach § 5 Abs. 3 BImSchG	122
(a)	Tatbestandliche Voraussetzungen	122
(b)	Art und Umfang der Sanierungsmaßnahmen	122
(5)	Die Rekultivierungspflicht nach § 36 KrW-/AbfG	123
4.	Zusammenfassung	124
Teil 4:	Der Entstehungsprozess der Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung	129
I.	Vorarbeiten	129
1.	Das Thema „ <i>Umwelthaftung</i> “ in den Umweltaktionsprogrammen der Gemeinschaft	129
2.	Gemeinschaftsrechtliche Initiativen im Abfallrecht	132
3.	Die Lugano-Konvention des Europarates, 1993	133
4.	Das Grünbuch über die Sanierung von Umweltschäden, 1993	134
5.	Das Weißbuch zur Umwelthaftung, 2000	136
a)	Haftungstatbestand	137
b)	Haftungsausschluss	137
c)	Haftungsumfang	138
d)	Aktivlegitimation	138
e)	Vorschläge zur Umsetzung des Umwelthaftungs-Konzepts	138
6.	Zusammenfassung	139
II.	Richtlinienvorschlag der Kommission, KOM (2002) 17	140
1.	Begründung der Kommission	141
2.	Überblick über das Regelungsprogramm	142

III. Der Rechtsetzungsprozess im Verlauf des Mitentscheidungsverfahrens	144
1. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses	144
2. Kompromissvorschlag des griechischen Ratsvorsitzes	145
3. Erste Lesung des Europäischen Parlaments	145
4. Gemeinsamer Standpunkt des Rates	147
5. Mitteilung der Kommission zum Gemeinsamen Standpunkt	149
6. Zweite Lesung des Europäischen Parlaments und Stellungnahme der Kommission	150
7. Gemeinsamer Entwurf des Vermittlungsausschusses und Verabschiedung der Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung im April 2004	151
IV. Zur Rechtsnatur des Regelungskonzepts: Zivilrechtliche oder öffentlich-rechtliche Haftung?	152
Teil 5: Die Gemeinschaftsrechtliche Rechtfertigung der Einführung einer Umwelthaftungsregelung	157
I. Die Rechtsetzungskompetenz der Gemeinschaft zur Regelung der Umwelthaftung	157
1. Vorbemerkung zur gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzordnung	157
a) Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 1 EGV	157
b) Die Kriterien zur Bestimmung der Kompetenzgrundlage	158
2. Ermittlung der Ziele der Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG	160
a) Stärkung des Verursacherprinzips	160
(1) Zur rechtlichen Bedeutung der Umweltprinzipien nach Art. 174 Abs. 2 EGV	160
(2) Inhalt des Verursacherprinzips und Bedeutung für die Umwelthaftungsrichtlinie	161
(3) Grenzen des Verursacherprinzips	163
b) Beitrag zur Vermeidung von Umweltschäden	166
c) Beitrag zur Sanierung von Umweltschäden	166
d) Schaffung eines einheitlichen rechtlichen Rahmens für Umwelthaftung	167
e) Beitrag zur allgemeinen Umweltvorsorge	168
3. Die Rechtsetzungskompetenz	170
a) Spezifische Umweltkompetenz der Gemeinschaft nach Art. 175 EGV	171
(1) Der gemeinschaftsrechtliche Umweltbegriff	171
(a) Auslegung des Primärrechts	171
(b) Bedeutung des Sekundärrechts für den gemeinschaftsrechtlichen Umweltbegriff	172

(c)	Zwischenergebnis zur Handlungsbefugnis der Gemeinschaft zur Schaffung einer Haftungsregelung im Bereich des Umweltgüterschutzes	173
(2)	Art. 175 Abs. 1 EGV	174
(a)	Anwendungsbereich	175
(b)	Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik	176
(i)	Erhaltung, Schutz und Verbesserung der Umwelt	176
(ii)	Gesundheitsschutz	177
(iii)	Ressourcenschutz	177
(c)	Folgerungen für die Umwelthaftungsrichtlinie	177
(3)	Art. 175 Abs. 2 Uabs. 1 EGV	178
(a)	Anwendungsbereich	178
(b)	Folgerungen für die Umwelthaftungsrichtlinie	179
b)	Kompetenzen zur Rechtsangleichung	181
(1)	Art. 95 EGV	181
(a)	Anwendungsbereich	181
(b)	Folgerungen für die Umwelthaftungsrichtlinie	182
(2)	Art. 94 EGV	182
c)	Ermächtigung nach Art. 308 EGV	183
d)	Festlegung der Kompetenzgrundlage zur Schaffung eines Rahmens für die Umwelthaftung	183
(1)	Doppelabstützung	183
(2)	Abgrenzung der Kompetenzgrundlagen	184
(3)	Ermittlung des Schwerpunkts der Umwelthaftungsrichtlinie	186
4.	Schranken der Kompetenzausübung	188
a)	Subsidiaritätsgrundsatz, Art. 5 Abs. 2 EGV	188
(1)	Negativkriterium	190
(2)	Positivkriterium	194
b)	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Art. 5 Abs. 3 EGV	195
II.	Die Wahl der Handlungsform	197
Teil 6: Kritische Analyse des Haftungskonzepts der Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung		199
I.	Struktur und Aufbau der Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung	199
II.	Methodische Vorbemerkung zur Auslegung von Gemeinschaftsrecht	200
1.	Auseinandersetzung mit den einzelnen Auslegungskriterien	200

a)	Grammatikalische Auslegung	201
b)	Systematische Auslegung	203
c)	Historische Auslegung	204
d)	Teleologische Auslegung	205
e)	Primärrechtskonforme Auslegung	206
2.	Rangverhältnis	207
3.	Folgerungen für die Auslegung der Umwelthaftungsrichtlinie	208
III.	Der Anwendungsbereich der Umwelthaftungsrichtlinie	208
1.	Der sachliche Anwendungsbereich	209
a)	Zur Struktur des Umweltschadens	209
(1)	Das sachlich-mediale Schutzgut Umwelt	209
(a)	Konzentration des Anwendungsbereichs auf den sog. Umweltgüterschaden	209
(b)	Eingrenzung des Anwendungsbereichs auf ausgewählte Kategorien des Umweltgüterschadens	210
(2)	Der Schadensbegriff nach Art. 2 Ziff. 2 UH-RL	211
(3)	Die Erheblichkeitsschwelle	212
b)	Die Umweltschadenskategorien nach Art. 2 Ziff. 1 UH-RL	214
(1)	Die Schädigung geschützter Arten und natürlicher Lebensräume	214
(a)	Schutzgut	214
(i)	Geschützte Arten nach Art. 2 Ziff. 3 lit. a UH-RL	216
(ii)	Geschützte natürliche Lebensräume nach Art. 2 Ziff. 3 lit. b UH-RL	216
(iii)	Erfordernis des Schutzgebietsbezugs	217
(iv)	Mitgliedstaatliche Erweiterungsoption nach Art. 2 Ziff. 3 lit. c UH-RL	223
(b)	Schädigungstatbestand	224
(c)	Erheblichkeitsschwelle	226
(i)	Die Kriterien zur Ermittlung der Erheblichkeit	226
(ii)	Ausschlussstatbestände	229
(d)	Tatbestandliche Ausnahme	231
(i)	Die naturschutzrechtliche Genehmigungswirkung	231
(ii)	Tatbestandliche Voraussetzungen	232
(iii)	Abgrenzung zu den Haftungsentlastungsgründen nach Art. 8 Abs. 4 UH-RL	234

(2)	Die Schädigung der Gewässer	236
(a)	Schutzgut	236
(b)	Schädigungstatbestand	237
(c)	Erheblichkeitsschwelle	238
(d)	Tatbestandliche Ausnahme	239
(3)	Die Schädigung des Bodens	240
(a)	Schutzgut	240
(b)	Schädigungstatbestand	242
(c)	Risiko einer Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit	243
(d)	Erheblichkeitsschwelle	247
(4)	Abgrenzung zur diffusen, breit gestreuten Umweltverschmutzung	248
(5)	Bewertung	249
c)	Die unmittelbare Gefahr nach Art. 3 Abs. 1 UH-RL	253
d)	Die berufliche Tätigkeit nach Art. 3 Abs. 1 UH-RL	254
(1)	Gefährliche berufliche Tätigkeiten nach Art. 3 Abs. 1 lit. a UH-RL	255
(2)	Sonstige berufliche Tätigkeit nach Art. 3 Abs. 1 lit. b UH-RL	257
2.	Der persönliche Anwendungsbereich	259
a)	Der Betreiberbegriff nach Art. 2 Ziff. 6 UH-RL	259
b)	Grundfall der Betreiberverantwortlichkeit: Die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit	260
c)	Erweiterungen der Betreiberverantwortlichkeit	261
3.	Der zeitliche Anwendungsbereich	263
4.	Ausnahmetatbestände	266
a)	Höhere Gewalt	266
b)	Verfolgung eines übergeordneten Sicherheitsinteresses	266
c)	Vermeidung der Anwendungskonkurrenz zu anderen Haftungsregimen	267
5.	Grundsatz der Amtsermittlung	268
IV.	Das Kausalitätserfordernis	269
1.	Das Kausalitätserfordernis als Ausdruck des Verursacherprinzips	269
2.	Kriterien zur Feststellung des Kausalzusammenhangs	269
3.	Anforderungen an den Nachweis des Kausalzusammenhangs	271
a)	Zur Anwendbarkeit von Beweiserleichterungen	272
b)	Ausschluss von nicht eindeutig nachweisbaren Kausalverläufen	273
c)	Bewertung	274

V. Die Betreiberpflichten	276
1. Die Handlungspflichten	277
a) Vermeidung von Umweltschäden	277
b) Schadensbegrenzung und Vorbeugung einer weiteren Verschlechterung	278
c) Informationsübermittlung an die zuständige Behörde	278
d) Sanierung von Umweltschäden	279
(1) Normative Ausgestaltung der Sanierungsverantwortlichkeit	279
(2) Formen der Sanierung	280
(a) Sanierung von Schäden an geschützten Arten, natürlichen Lebensräumen und an Gewässern	280
(i) Primäre Sanierung	281
(ii) Ergänzende Sanierung	282
(iii) Ausgleichssanierung	284
(b) Sanierung von Bodenschäden	285
(c) Bewertung	287
(3) Verfahren der Bestimmung von Sanierungsmaßnahmen	287
(a) Allgemeine Grundsätze nach Art. 7 UH-RL	287
(b) Leitlinien in Bezug auf die Sanierung von Schäden an Gewässern, geschützten Arten und Lebensräumen nach Anhang II UH-RL	289
(i) Festlegung der Sanierungsmaßnahmen nach Anhang II UH-RL	289
(1) Natürliche Wiederherstellung und primäre Sanierung	289
(2) Ergänzende Sanierung und Ausgleichssanierung	290
(ii) Wahl der Sanierungsoptionen nach Anhang II UH-RL	291
(4) Bewertung	292
2. Die Pflicht zur Tragung der Kostenlast	293
a) Grundsatz: Kostenlast des Betreibers als normative Verlautbarung des Verursacherprinzips	293
b) Ausnahmen	294
(1) Überblick	294
(2) Obligatorische Ausnahmen	295
(a) Art. 8 Abs. 3 lit. a UH-RL: Die Drittverursachung	295
(b) Art. 8 Abs. 3 lit. b UH-RL: Die hoheitliche Verfügung	297
(c) Beweislast	298

(d)	Der Erstattungsanspruch des Betreibers nach Art. 8 Abs. 3 S. 2 UH-RL	299
(i)	Das Verursacherprinzips als materieller Begründungsansatz für den Kostenerstattungsanspruch	299
(ii)	Die Rechtfertigung der Geltung des Gemeinlastprinzips bei Unmöglichkeit der Verursacherhaftung	302
(3)	Optionale Ausnahmen	304
(a)	Art. 8 Abs. 4 lit. a UH-RL: Die Legalisierungswirkung	304
(i)	Inhaltliche Voraussetzungen der Legalisierungswirkung	304
(ii)	Dogmatische Herleitung des Einwands der Legalisierungswirkung	306
(iii)	Das „ <i>Nicht-Verschuldens-Erfordernis</i> “ als Ausdruck des Vorsorgeprinzips	308
(iv)	Anforderungen an die Betreibersorgfalt	309
(b)	Art. 8 Abs. 4 lit. b UH-RL: Das Entwicklungsrisiko	311
(c)	Beweislast	312
(d)	Der Erstattungsanspruch des Betreibers analog zu Art. 8 Abs. 3 S 2 UH-RL	312
(4)	Bewertung	313
c)	Die Kostenverteilung im Falle mehrerer Verursacher	314
d)	Verjährungsfrist	314
3.	Bewertung	314
VI.	Die behördlichen Befugnisse und Handlungsoptionen	315
1.	Zuständige Behörde	315
2.	Die Kataloge der behördlichen Befugnisse	315
3.	Die Eingriffsbefugnisse	316
a)	Die Anordnungsbefugnisse als Spiegelbild der Betreiberpflichten	316
b)	Verwaltungsermessen und Ermessenseinschränkung bei der Ausübung der Anordnungsbefugnisse	317
4.	Das Recht des Selbsteintritts der Verwaltung	318
a)	Die Eigenvornahme der Verwaltung als Ergänzung zu den Betreiberpflichten	318
b)	Verwaltungsermessen und Ermessenseinschränkung bei der Eigenvornahme	318
VII.	Initiativ- und Beteiligungsrechte Dritter	321
VIII.	Die mitgliedstaatliche Befugnis zur Schutzverstärkung	321

Literaturverzeichnis	323
Rechtsquellen und Nachweise der amtlichen Veröffentlichungen aus dem Entstehungsprozess der Umwelthaftungsrichtlinie	335