

ahnungslosen Erwerber von der nachwirkenden Sanierungsverantwortung freizustellen. Sie hätte seiner Ansicht nach zur Folge, dass ein gutgläubiger Erwerb des zum Zeitpunkt des Erbschaftsanfalls ahnungslosen Erben auf jeden Fall ausgeschlossen wäre, da er sich für die Entscheidung, ob er das Erbe annimmt oder ausschlägt, umfassend über die Verhältnisse der Erbschaft informieren müsste.⁵⁷

Dazu ist zu bemerken, dass es einen »gutgläubigen Erwerb des Untätigen« unter dem Regime des Bundes-Bodenschutzgesetzes ohnehin nicht mehr gibt. Auch der rechtsgeschäftliche Erwerber muss sich heute über den Zustand des Grundstücks erkundigen, um sich gegen eine spätere nachwirkende Sanierungsverantwortlichkeit abzusichern. Insofern stünde der Erbe nach der hier favorisierten Lösung nicht besser oder schlechter als ein rechtsgeschäftlicher Erwerber. Erkundigt sich der Erbe nach Anfall der Erbschaft nicht über den Bodenzustand des Grundstücks, so besteht kein Grund, ihn gegenüber dem untätig bleibenden rechtsgeschäftlichen Erwerber zu privilegieren. Zudem bleibt dem Erben auch nach Verstreichen der Ausschlagungsfrist die Möglichkeit der Beschränkung seiner Erbenhaftung auf den Nachlass, um zumindest sein eigenes Vermögen vor dem Zugriff des Staates zu schützen (§§ 1975 BGB ff.).⁵⁸ Da es beim gesetzlichen Erwerb weder Gewährleistungsansprüche noch solche Ansprüche hemmende Verjährungsregeln gibt, bietet es sich an, als Zeitraum für die Erkundigungspflicht die gesetzliche Ausschlagungsfrist anzusetzen. Die Interessen des Erben dürften auf diese Weise hinreichend gewahrt bleiben.⁵⁹

Wer bis zu dem Zeitpunkt, in dem er über die Möglichkeit der Ausschlagung der Erbschaft spätestens entschieden haben muss (§§ 1943, 1944 BGB), die erforderlichen Erkundigungen über die Bodenqualität des Grundstücks eingeholt hat und die Ausschlagungsfrist bona fide verstreichen lässt, genießt den Vertrauensschutz des § 4 Abs. 6 Satz 2 BBodSchG und kann später, sollten gleichwohl Altlasten entdeckt werden, nicht mehr als nachwirkend Zustandsverantwortlicher zur Sanierung herangezogen werden. Wer hingegen bei seinen Nachforschungen innerhalb der Ausschlagungsfrist auf schädliche Bodenveränderungen stößt, verliert sein schutzwürdiges Vertrauen. Bleibt der Erbe gänzlich untätig und lässt die Ausschlagungsfrist verstreichen, veräußert aber das geerbte Altlastengrundstück später im Wissen um die Altlast weiter, so ist es sachgerecht, den Erben als früheren Eigentümer nach § 4 Abs. 6 BBodSchG haften zu lassen, auch wenn er bei Anfall der Erbschaft (positiv) nichts von der Bodenbelastung gewusst hat. Sein »blindes« Vertrauen ist in diesem Fall nicht schutzwürdig. Ansonsten billigte man dem Erben eine »Flucht aus der Zustandsverantwortlichkeit« durch Untätigkeit zu, die das Bundesbodenschutzgesetz gerade verhindern will.⁶⁰

Im Beispielfall ist S nachwirkend sanierungsverantwortlich, da er innerhalb der Ausschlagungsfrist positive Kenntnis von den schädlichen Bodenveränderungen erlangt hat.

C. Godt in: ZUR, Nr. 3. Jahrgang 12 / Nomos / Baden - Baden / 2001

Christine Godt

Das neue Weißbuch zur Umwelthaftung

Mit Datum des 9. Februar 2000 hat die Europäische Kommission das lang erwartete Weißbuch zur Umwelthaftung¹ vorgelegt, das bereits für Ende 1997 angekündigt war. Sieben Jahre vergingen nach der Veröffentlichung des Grünbuches zur Umwelthaftung von 1993². Grundsätzlich ist es positiv zu bewerten, dass das Projekt zur Fortentwicklung des europäischen Umwelthaftungsrechts überhaupt weiter betrieben wird. In entscheidenden konzeptionellen Ansätzen weicht das Weißbuch von dem Vorgängerpapier ab und beschreitet im Detail neue Wege.

E. Fazit und Ausblick

Wird der Erbe eines mit einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast belasteten Grundstücks als nachwirkend Zustandsverantwortlicher gemäß § 4 Abs. 6 BBodSchG zur Sanierung herangezogen, so kommt es für die Frage, ob das Haftungsprivileg des § 4 Abs. 6 Satz 2 BBodSchG eingreift, auf sein eigenes schutzwürdiges Vertrauen an. Allerdings ist zur Beurteilung der Gut- oder Bösgläubigkeit des Erben nicht der Zeitpunkt des Erbschaftsanfalls maßgeblich, sondern der Zeitraum des Erwerbsvorgangs, der erst mit Ablauf der erbrechtlichen Ausschlagungsfrist seinen Abschluss findet. In diesem Zeitraum trifft den Erben eine Nachforschungspflicht hinsichtlich des Bodenzustandes des geerbten Grundstücks.

Der Kenntnisstand des Erblassers hinsichtlich der Bodenbelastungen zu dem Zeitpunkt, als dieser selbst das Grundstück erwarb, ist hingegen unbeachtlich. Der frühere »böse Glaube« des Erblassers war für diesen nicht verantwortungsbegründend und kann daher auch nicht im Wege der Universalsukzession auf den Erben übergehen.

De lege ferenda wäre wünschenswert, die hier gefundene Lösung explizit in das Bundes-Bodenschutzgesetz aufzunehmen und § 4 Abs. 6 BBodSchG um folgenden Satz 3 zu ergänzen: »Beim Erwerb durch Erbschaft ist das Vertrauen des Erben im Zeitraum der gesetzlichen Ausschlagungsfrist (§ 1944 BGB) maßgeblich.«

57 Bickel, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2. Aufl. 2000, § 4 Rn. 70.

58 Es besteht neuerdings auch die Möglichkeit des Nachlassinsolvenzverfahrens gemäß §§ 315-331 InsO, vgl. Lange/Kuchinke, Lehrbuch des Erbrechts, 4. Aufl. 1995, § 49 IV; Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 59. Aufl. 2000, § 1975 Rn. 5.

59 Zu überlegen wäre allerdings, ob die Anforderungen an den Erben hinsichtlich des Umfangs seiner Nachforschungspflicht aufgrund der äußerst kurzen Erkundigungsfrist von sechs Wochen nicht reduziert werden müssten. Um den Erben gegenüber dem rechtsgeschäftlichen Erwerber nicht schlechter zu stellen, empfiehlt es sich, ihn so zu behandeln, wie nach der hier vertretenen Auffassung aus Gründen des Vertrauensschutzes ein rechtsgeschäftlicher Erwerber zu behandeln ist, der das Altlastengrundstück bereits vor In-Kraft-Treten des Bundes-Bodenschutzgesetzes erworben hat (siehe Fn. 11). Es bietet sich an, auch bezüglich des Erben den Vertrauensmaßstab des § 932 Abs. 2 BGB auf § 4 Abs. 6 Satz 2 BBodSchG zu übertragen und ihm das Haftungsprivileg nur bei positiver Kenntnisnahme bzw. bei grob fahrlässiger Unkenntnis im Zeitraum der Ausschlagungsfrist zu versagen.

60 Vgl. Begründung, BT-Drs. 13/8182, S. 3; Vierhaus, NJW 1998, 1262 ff., 1266.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter Malte Kohls,
Rechtsreferendar. Geb. 1972.

Anschrift: Humboldt Universität zu Berlin, Institut für Öffentliches Recht und Völkerrecht, Lehrstuhl Prof. Dr. Michael Kloepfer,
Unter den Linden 9-11, 10099 Berlin.

Tätigkeitsschwerpunkte: Bodenschutzrecht, Abfallrecht, internationales Umweltrecht. Aktuelle Veröffentlichungen: Abfallrechtliche Produktverantwortung für Fremdgegeräte, zusammen mit M. Kloepfer, DVBl. 2000, 1013 ff.; Ordnungsrecht in der Gesamtvollstreckung, ZUR 2000, 151 ff.; Technikumsteuerung als Rechtsproblem, UPR 2001, 60 ff.

A. Einleitung

Das Weißbuch zur Umwelthaftung konzentriert sich auf die individuelle Haftung für kausal zurechenbare Schäden an der natür-

1 KOM (2000) 66 endg.; im Folgenden als »Weißbuch« zitiert.
2 KOM (93) 47 endg.

lichen Umwelt, die bislang von den nationalen Haftungsregeln der Mitgliedstaaten nicht oder nur unzureichend erfasst sind. Es verfolgt nicht mehr die Konzeption kollektiver Ausgleichssysteme weiter, die in das Grünbuch 1993 als zweite Säule eines umfassenden Umwelthaftungsregimes aufgenommen worden waren³. Allein sie wären allerdings in der Lage, Schäden an der Umwelt zu monetarisieren, die durch kumulative und nicht zurechenbare Schadenseinträge entstehen, wie z. B. das Waldsterben. Das vorliegende Weißbuch beschränkt sich auf solche Schäden, bei denen die Grundstrukturen des zivilrechtlichen Haftungstatbestandes gegeben sind: ein identifizierbarer Schädiger, ein qualifizierbarer Schaden und ein Kausalzusammenhang zwischen Handlung und Schaden. Damit ist die Kommission auf das ursprüngliche Vorhaben der Erfassung des »ökologischen Schadens« zurückgekehrt⁴.

Aber selbst bei dieser Beschränkung eröffnen sich tiefgreifende konzeptionelle Schwierigkeiten, die vor allem dem öffentlichen Charakter der Umwelt geschuldet sind. Das Problem der fehlenden privaten Zuordnung der Umwelt stellt für das traditionell im Privatrecht verankerte Haftungsrecht eine hohe Hürde dar. Das Weißbuch findet gleichwohl zu Lösungsansätzen, ohne sich in der Tiefe des Problems zu verlieren. Sein pragmatischer Zugriff auf das Thema eröffnet Spielraum für Regelungsmöglichkeiten – jedoch im Austausch gegen konzeptionelle Widersprüche und Unklarheiten. Damit wird man leben müssen, wenn man endlich eine Regelung dieser schwierigen Materie wünscht. Handelt es sich beim »ökologischen Schaden« doch um ein hybrides Sujet, das sich nicht bruchlos verregeln lässt. Gleichwohl diene es der Sache, wenn der Kompromisscharakter der Konzeption explizit dargestellt wäre. Auf diese Brüche wird in Teil D des Artikels eingegangen. Zuvor werden der Inhalt des Weißbuches vorgestellt (B) und die innovativen Vorschläge hervorgehoben (C). Der Beitrag schließt mit einigen kritischen Einwänden (E).

B. Inhalt des Weißbuches⁵ – Überblick

Das vorliegende Weißbuch gliedert sich in acht Unterpunkte, nebst fünf Anlagen. Die acht Gliederungspunkte lassen sich zu drei Teilen gruppieren, Einführung, Hauptteil und Schluss. Die ersten drei Gliederungspunkte führen in Zielsetzung und Hintergrund des Weißbuches ein und erläutern die Funktion von Umwelthaftung sowie deren Stellung im Gemeinschaftsrecht. Dabei wird insbesondere auf das Verursacherprinzip Bezug genommen, das seit der Amsterdamer Konferenz in Art. 174 Abs. 2 EGV n. F. hervorgehoben ist, und die Integrationsklausel des Art. 6 EGV n. F., nach der die Umweltpolitik in die anderen Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden muss. Das Kernkapitel ist der Abschnitt 4, in dem die möglichen Elemente eines Umwelthaftungssystems der Gemeinschaft ausbuchstabiert werden. Es handelt in neun Unterpunkten die Rückwirkungsproblematik, den Anwendungsbereich des Systems, den Haftungsmaßstab, Rechtfertigungsgründe, Beweislast, Haftungskanalisation, Schadensarten, Zweckbindung, Aktivlegitimation, einstweiligen Rechtsschutz, Rettungskosten, das Verhältnis zu anderen Übereinkommen und die Deckungsvorsorge ab. Die letzten vier Unterpunkte analysieren abschließend alternative Regelungsmöglichkeiten, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit des Gemeinschaftsrechts sowie die wirtschaftlichen Auswirkungen der anvisierten Haftung.

Das Weißbuch beginnt mit der Identifizierung der in Europa bestehenden Haftungslücken, nämlich den grenzüberschreitenden Schäden und den Schäden an der Natur selbst, die nicht eigentumsrechtlich zugeordnet sind (»damage to nature«). Richtig stellt es fest, dass Gegenstand von Haftungsansprüchen nur solche Schäden sind, die privatrechtlich zugeordnet sind. Das gilt auch für die in Europa geltenden Umwelthaftungsgesetze, wie z. B. das deutsche Umwelthaftungsgesetz, die lediglich besondere Regelungen für den Schädigungspfad über die

Umweltmedien vorsehen (insb. Gefährdungshaftung und Beweiserleichterungen). Die Regelungskompetenz der EG leitet die EG-Kommission aus der Kombination der Argumente von Lückenschluss und Harmonisierungsbedarf ab. Das Weißbuch kommt zu dem Ergebnis, dass die Lücke am effektivsten mit einer europarechtlichen Richtlinie geschlossen werden kann, die auch Schäden im herkömmlichen Sinne (Personen- und Sachschäden) einbezieht. Ein bloßer Beitritt zur Lugano-Konvention von 1993⁶, die die Haftung für ökologische Schäden in den Schadensumfang einzubeziehen sucht⁷, aber immer noch nicht gültig ist⁸, wird zu Recht als unzureichend verworfen.

Für die drei Kernbestandteile des Haftungssystems – Schutzobjekt, Haftungsmaßstab, Schadensumfang – schlägt das Weißbuch folgendes Konzept vor. Die Richtlinie soll neben den herkömmlichen Personen- und Sachschäden Bodenverschmutzungen regeln und Ersatz für Schädigungen der biologischen Vielfalt in den Natura-2000-Gebieten vorsehen. Dies sind die Schutzgebiete der Vogelschutzrichtlinie⁹ und der Habitatrictlinie¹⁰. Als Haftungsmaßstab soll für herkömmliche Schäden und Bodenverschmutzungen verschuldensunabhängig gehaftet werden, sofern die Schädigung durch eine gefährliche Tätigkeit verursacht wurde, die den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften mit Umweltbezug unterliegen. Der Haftungsmaßstab für Schäden an den Natura-2000-Schutzgebieten soll für ungefährliche Aktivitäten verschuldensabhängig und bei gefährlichen Aktivitäten, soweit europarechtlichen Umweltregeln unterliegend, verschuldensunabhängig sein. Der Haftungsumfang soll auf die Wiederherstellungskosten gerichtet sein. Soweit die Wiederherstellung nicht möglich oder unverhältnismäßig sein sollte, soll nach Muster der Eingriffs-Ausgleichsregelung Ersatz geschuldet sein.

Damit ist das Grundkonzept beschrieben. Viele der zusätzlichen Vorschläge ergeben sich daraus, ergänzen es oder gelten inzwischen als »Standard« einer modernen Umwelthaftung. Die Haftung soll auf den Betreiber kanalisiert werden. Der Schadensersatz soll zweckgebunden sein. Die von der Industrie immer wieder eingeforderten Rechtfertigungsgründe werden nicht zugestanden. Weder soll die Einhaltung öffentlich-rechtlicher Standards noch der Einsatz neuester Techniken legitimierende Wirkung haben; auch für Entwicklungsrisiken, d. h. Schadensverläufe, die zum Zeitpunkt des Schadensereignisses nicht vorhersehbar sind, soll es keine Freizeichnung geben. Allerdings wird offen gelassen, ob es Einschränkungen für klein- und mittelständige Betriebe geben kann. Beweislasterleichterungen für Verursachung und Schuld

³ Godt, ZUR 1995, 51.

⁴ Siehe die Vorläuferversion des schließlich als Grünbuch herausgegebenen Papiers, Communication from the Commission to the Council and the Parliament on Environmental Liability 1992; siehe auch den Kommissionsentwurf zu einer Abfallhaftungsrichtlinie von 1991, vgl. zu beiden: Godt, Haftung für Ökologische Schäden, Berlin 1997, S. 66-68 und S. 72-74.

⁵ Mit Grün- und Weißbüchern strukturiert die Kommission ihre Politik zu einem bestimmten Themenfeld. Mit einem Grünbuch nimmt sie die Initiative auf, mit einem Weißbuch führt sie den Politikprozess fort. Diese Positionspapiere dienen einerseits der Bestandsaufnahme der Rechtslage in den einzelnen Mitgliedstaaten und andererseits zur Formulierung und Diskussion von Regelungsansätzen. Im Wesentlichen strukturieren sie eine Rechtssetzung vor und machen diesen Vorgang transparent, indem der interessierten Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird.

⁶ Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, abgedruckt bei Burhenne Nr. 993: 19, 1.

⁷ Dazu Godt, a.a.O., Fn. 4, S. 68 ff.

⁸ Bislang haben neun Staaten das Übereinkommen gezeichnet, von denen sechs Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sind, Finnland, Griechenland, Italien, Luxemburg, die Niederlande und Portugal. Die anderen drei Staaten sind Island, Lichtenstein und Zypern. Eine Ratifizierung ist noch nicht erfolgt. Dabei tritt das Übereinkommen erst mit der dritten Ratifizierung in Kraft. Man bemerke, die großen Mitgliedstaaten, wie Großbritannien, Frankreich und Deutschland haben das Übereinkommen nichtmals gezeichnet.

⁹ RL 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, EGABl L 103, 1.

¹⁰ RL 92/43/EWG zur Erhaltung des natürlichen Lebensraums sowie wildlebender Tiere und Pflanzen, EGABl L 206, 7.

sind vorgesehen. Um das Verdikt der Rückwirkung zu vermeiden, wird ein doppelter Maßstab angelegt. Das Gesetz soll nur auf Schäden angewendet werden, die erst nach Inkrafttreten des Gesetzes bekannt wurden und bei denen die verursachende Handlung erst nach Inkrafttreten stattfand.

C. Innovative Vorschläge

Das Weißbuch begnügt sich mitnichten mit einem bloßen Fortschreiben der Ansätze des Grünbuches. Es wartet mit mehreren innovativen Ideen auf, die geeignet sind, die notwendige Debatte um die Einbeziehung der reinen Umweltschäden in die Umwelthaftung neu zu entfachen.

Die Kernidee des Papiers ist die Beschränkung der Haftung für ökologische Schäden auf Beeinträchtigungen des gemeinschaftsrechtlichen Schutzgebietssystems Natura-2000. Daher rührt wohl auch der neue Begriff des »Schadens an der biologischen Vielfalt«. Damit erfolgt eine janusköpfige Engführung der Haftung auf ein Naturschutzkonzept. Positiv kann sich auswirken, dass dieser Beschränkung ein pragmatischer Kompromisscharakter innewohnt, der eine Haftungerweiterung politisch durchsetzbar erscheinen lässt. Ein solches Konzept geht weiter als ein bloß am Gefahrenbegriff aufgehängtes öffentlich-rechtliches Eingriffssystem, es bleibt aber ebenso hinter dem zurück, was ein umfassendes Haftungskonzept eines ökologischen Schadens leisten könnte. Als Richtlinie, die den Mitgliedstaaten nur die Grundlinien der inhaltlichen Regelung, nicht aber das »Wie« vorgibt, legt sich der Vorschlag nicht auf eine rechtssystematische Verortung fest¹¹. Demgegenüber würde die Ratifizierung der Luganer Konvention zu einer zivilrechtlichen Haftung verpflichten. Dadurch ist es z. B. der Bundesrepublik möglich, die Haftungerweiterung dadurch vorzunehmen, dass die naturschutzrechtliche Eingriffs-Ausgleichsregelung auf Eingriffe außerhalb von Genehmigungen ausgeweitet wird. Eine so eingebettete Regelung mag »systemnäher« erscheinen als eine Aufnahme von Beeinträchtigungen von Allgemeininteressen in das privatrechtliche Haftungssystem¹². Aus systematischen Gründen wäre es dann für die Bundesrepublik geboten¹³, nach deutschem Recht ausgewiesene Naturschutzgebiete, die zum Teil einem noch strengeren Schutz als die Natura-2000-Gebiete unterliegen, in die Regelung mit einzubeziehen.

Treu bleibt sich die Kommission auch bei der Ausgestaltung des Haftungsmaßstabes, indem sie eine Zweispurigkeit von Gefährdungs- und Verschuldensregime vorschlägt und gleichzeitig die Grenzen beider Systeme verwischt. Im Rahmen der Gefährdungshaftung für gefährliches Tun (definiert durch einen zu erstellenden Katalog¹⁴) soll sich der Verursacher durch den Nachweis eingehaltener Sorgfalt entlasten können; im Rahmen der Verschuldenshaftung soll es die Beweislastumkehr für Verursachung und Verschulden geben. Die Konvergenz von Verschuldens- und Gefährdungshaftung entspricht der modernen Einschätzung der Steuerungsleistungen der beiden Haftungsregime und der Entwicklung sowohl in der Produkthaftung als auch in der Umwelthaftung¹⁵. Misslich erscheint indes die Gleichsetzung der Verschuldenshaftung mit ungefährlichen Aktivitäten; dies dürfte allerdings in der Abgrenzung zur Gefährdungshaftung für »gefährliche« Aktivitäten begründet sein.

Interessant ist der Vorschlag, das Alles oder Nichts-Prinzip, das vor allem im Schadensrecht des deutschen BGB fest verankert ist, zugunsten eines gerichtlichen Ermessensspielraums aufzuweichen: Statt bereits den haftungsbegründenden Tatbestand durch die »Legitimationswirkung der Genehmigung« respektive der Einhaltung öffentlich-rechtlicher Standards als nicht erfüllt anzusehen, soll dieser Gedanke im Rahmen der Haftungsausfüllung zum Tragen kommen. Der Ersatzanspruch wird um die staatliche Verantwortlichkeit gekürzt; für die Differenz soll der Staat aufkommen.

Erfreulich ist die Selbstverständlichkeit, mit der das Weißbuch Klargerechte für Umweltverbände vorsieht. Die Kommission führt damit ihre Politik fort, die sie sowohl in der Mitteilung an den Rat und das Parlament zur Umsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft von 1996¹⁶ als auch als Unterzeichner der Aarhus-Konvention von 1998¹⁷ angelegt hat. Das Klagerecht wird grundsätzlich subsidiär zur Handlungskompetenz des Staates ausgestaltet, abhängig davon, ob der Staat nicht oder nicht in angemessener Weise tätig wird. Die Verbandsklage soll sowohl gegen den Staat als auch gegen den Verursacher zulässig sein. Einstweilige Verfügungen sollen unabhängig von der Aktivität des Staates unmittelbar bei Gericht beantragt werden können, ebenso der Ersatzanspruch für Rettungskosten.

Innovativ erscheint die Einbindung der mitgliedstaatlichen Einstandspflicht für ökologische Schäden. Als Einstandsgrund wird die europarechtliche Pflicht der Mitgliedstaaten konstruiert, die Beseitigung der Schäden an Natura-2000-Gebieten zu gewährleisten¹⁸. Sie kommt in drei Regeln zum Tragen. Zunächst soll der Staat eintreten, »wenn kein Haftungssystem anwendbar ist (beispielsweise wenn der Verursacher nicht feststellbar ist)«¹⁹. Zum zweiten soll der Mitgliedstaat im Wege der bereits erwähnten Schadenskürzung im Rahmen der verschuldensabhängigen Haftung neben dem Verursacher an den Kosten der Wiederherstellung beteiligt werden, wenn der Schaden durch eine Handlung verursacht wurde, die öffentlich-rechtliche Standards einhält²⁰. Zum dritten soll der Staat für Schäden an Natura-2000-Gebieten infolge ungefährlicher (unverschuldeter) Aktivitäten eintreten²¹. Diese Regeln versprechen eine neue Dynamik. Könnte doch schon die Kommission Aufsichtsklage gegen einen Mitgliedstaat (Art. 169 a.F. EGV, Art. 226 n.F. EGV) erheben, wenn er seiner Erhaltungspflicht nicht nachkommt. Darüber hinaus scheint insbesondere die zweite Regel von dem traditionellen Verständnis von einem allgemeinen Eintreten des Staates im Sinne einer Kostenanlastung »an alle« abzuweichen, da der Staat konkret im Einzelfall zur Kostentragung verpflichtet sein soll. Leider lässt das Weißbuch offen, wie diese Indieflichtnahme des Staates in die Welt gesetzt werden soll. Dies wäre insbesondere in den Fällen relevant, in denen ein Umweltverband gegen den Schadensverursacher klagt. Wie soll hier der Staat in die Haftung eingebunden werden? Man könnte auf der Linie des Weißbuches über eine Klagebefugnis der Umweltverbände (oder Eigentümer, siehe unten) gegen den betreffenden Staat nachdenken. Nach bisheriger EuGH-Rechtsprechung zur Staatshaftung wegen Verletzung von Gemeinschaftsrecht²² setzte ein Haftungsanspruch der Mitgliedstaaten voraus, dass die in Rede stehende gemeinschaftliche Norm die Verleihung hinreichend bestimmter Rechte an den Geschädigten bezweckt²³. Geschädigt wäre

11 Ausdrücklich Weißbuch, S. 30.

12 Eine durchaus streitbare Position, die auch international nicht geteilt wird, dazu ausführlich *Godt*, a.a.O., Fn. 4, S. 40; S. 112-129; *Kadner*, Der Ersatz ökologischer Schäden, 1995, S. 143; *Seibt*, Zivilrechtlicher Ausgleich ökologischer Schäden, 1994, S. 162 und 181.

13 Als Richtlinienvorschlag mit begrenztem Anwendungsbereich ist er als Mindestregelung zu verstehen, über die die Mitgliedstaaten hinausgehen können. Zur mitgliedstaatlichen Einbeziehung von Ressourcen mit besonderem Wert auch *Brans* und *Uilhoorn*, Weißbuch, Anhang 3, S. 51.

14 Es soll eine entsprechende Liste erstellt werden, Weißbuch, S. 18.

15 Ausführlich dazu *Godt*, a.a.O., Fn. 4, S. 154.

16 KOM (96) 500 endg.

17 Konvention der UNO-Wirtschaftskommission für Europa über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltfragen, verabschiedet in Aarhus 23.-25. Juni 1998.

18 Weißbuch, S. 14.

19 Weißbuch, S. 14.

20 Weißbuch, S. 20.

21 Weißbuch, S. 20.

22 *EuGH*, C-6/90 u. C-9/90, *EuZW* 1991, 758 – *Francovich*; *EuGH*, C-46/93 u. C-48/93, *EuZW* 1996, 205 – *Brasserie du pêcheur* und *Factortame*; *EuGH*, C-174/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 u. C-190/94 – *EuZW* 1996, 654 – *Dillenkofer* et al.

23 Die weiteren zwei der drei Voraussetzungen sind ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht und ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen Verstoß und Schaden.

hier die Natur, die entsprechenden Normen wären die Vogelschutzrichtlinie bzw. Habitatrichtlinie. Um die Haftung eingreifen zu lassen, müsste auch hier der entscheidende Rechtsfortbildungsschritt getan werden, dass die europarechtlichen Haftungsgrundsätze nicht nur auf Personen zugeschnitten sind, sondern auch auf die Natur anwendbar sind. Eine Haftung begründete dann ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen die Erhaltungspflicht der Natura-2000-Gebiete. Könnte das Weißbuch in diese Richtung ausgebaut werden, würden die Vogelschutzrichtlinie und die Habitatrichtlinie zu scharfen Waffen des Naturschutzes. Die Staaten wären dann nicht mehr souverän, »schlechte Standards« zu erlassen oder aus Naturschutzgründen offensichtlich gebotene Regelungen zu unterlassen. Für die Folgen könnten sie finanziell zur Verantwortung gezogen werden, einklagbar durch Umweltverbände.

Zu begrüßen ist schließlich, dass die Kommission das Thema der Gentechnikhaftung wieder aufnimmt und in dieses Regelwerk zu integrieren versucht. Beide gentechnischen EG-Richtlinien 90/219/EWG (Systemrichtlinie) und 90/220/EWG (Freisetzungsrichtlinie) sehen keine Haftungsregelung vor. Auch die Vertragsstaaten der Biodiversitäts-Konvention konnten sich bei Verabschiedung des Biosicherheits-Protokolls im Januar 2000 nicht auf eine Haftungsregelung einigen. Bleibt auch der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie auf die Natura-2000-Gebiete beschränkt, so wäre damit jedenfalls bereits ein Vorstoß zur haftungsrechtlichen Erfassung derjenigen Schäden gemacht, die bei der intendierten und nicht intendierten Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen, z. B. durch Auskreuzung in diesen ökologisch wertvollen Gebieten, entstehen könnten.

D. Konzeptionelle Schwäche

Die Engführung auf das Naturschutzkonzept hat einen kategorialen Nachteil: Sie verschleiert die zentrale Abgrenzung der haftungsunterworfenen Umweltschäden von Eigentumsschäden. Aus der Definition »Schaden an natürlichen Lebensräumen, wildlebenden Tieren oder Pflanzenarten gemäß der Definition in den Anhängen der Richtlinien«²⁴ ergibt sich die Abgrenzung nicht. Die Einbeziehung von Bodenverschmutzungen, zu denen auch »Verunreinigungen des Bodens, von Oberflächengewässern und des Grundwassers gehören«²⁵, bleibt nebulös. Allein das in Anlage 3 beigefügte Gutachten von Edward H.P. Brans und Mark Ullhoorn geht unzweideutig davon aus, dass die Haftung unabhängig davon sein müsse, ob sich die natürlichen Ressourcen in Privateigentum befinden oder nicht²⁶. Damit steht wieder die Frage im Raum, wie die Eigentumsschäden und ökologische Schäden voneinander abgegrenzt werden sollen und wie mit Umweltschäden in Eigentümerhand umgegangen werden soll – eine Frage, an der bereits die Einbeziehung ökologischer Schäden in das deutsche Umwelthaftungsgesetz scheiterte²⁷.

Diese Frage kann nicht unentschieden bleiben. Grundstücke mit Bodenverschmutzungen unterliegen regelmäßig einem Eigentumstitel. Ebenso sind Natura-2000-Gebiete meist keine eigentumsfreien, extraterritorialen Gebiete. Aus dem unzureichend beschriebenen Verhältnis von ökologischem Schaden und Eigentum resultieren folgende Unklarheiten:

(1) Neben Schäden an der biologischen Vielfalt und herkömmlichen Schäden werden Bodenverschmutzungen als dritte Schadensgruppe konzipiert. Für diese soll der Haftungsgrund eine verschuldensunabhängige Haftung für gefährliche Tätigkeiten sein, sofern die Kontamination erheblich ist. Der Grund für diese Sonderstellung mag ein pragmatischer sein, da bereits verschiedene Mitgliedstaaten Regelungen zum Bodenschutz erlassen haben, so wie die Bundesrepublik jüngst, neben verschiedenen Landesbodenschutzgesetzen,

das Bundes-Bodenschutzgesetz²⁸ und die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung²⁹ verkündet hat. Mag es der Kommission hier auch um vorsichtige Harmonisierung gehen, mit der Haftung für Umweltschäden haben diese Gesetze nur mittelbar zu tun. Sie greifen, wenn eine polizeirechtliche Gefahr vorliegt und sie bezwecken allein die Sanierung des Bodens³⁰. Sie sind weder auf »Wiederherstellung« noch auf die »Revitalisierung« mit dem natürlichen »Inventory« gerichtet. In der Praxis betreffen sie sowieso vor allem Industriegebiete, für die die anvisierte Haftung für Schäden der biologischen Vielfalt, definiert durch die Natura-2000 Gebiete, nicht gilt. Wo Bodenschäden in den Natura-2000-Gebieten zu beklagen sind, wäre die richtige Systematisierung eine explizite abdrängende (nicht abschließende) Sonderzuweisung als *lex specialis*. Bleiben weiterhin Schäden zurück, auf die die neuen Regeln zur Haftung an den natürlichen Ressourcen einschlägig sind, kann der Verursacher daneben nach diesen Regeln belangt werden. Eine »dritte Schadenskategorie« ist irreführend. Wichtig wäre vielmehr, die Regeln zu klären, nach denen Eigentümer (a) Wiederherstellung verlangen können, (b) Restitution dulden müssen, wenn auf ihrem Grundstück ein ökologischer Schaden verursacht wurde und sie sich nicht um die Wiederherstellung bemühen, und (c) für selbst verursachte Schäden einstehen müssen³¹.

(2) Unsicherheiten werden bei der Frage deutlich, wer die Schäden einklagen kann (Aktivlegitimation). Hierzu sieht der Vorschlag ein zweistufiges Konzept vor. In erster Linie sollen die Mitgliedstaaten zuständig sein, den Verursacher in Anspruch zu nehmen, in zweiter Linie Umweltverbände. Warum aber nicht auch Eigentümer? Dahinter verbirgt sich die Befürchtung, diese könnten sich »bereichern«. Wenn aber das Geld zweckgebunden einzusetzen ist, warum sollten nicht auch die Eigentümer auf Wiederherstellung der natürlichen Ressourcen klagen können? Als weitere Akteure zur Durchsetzung des Verursacherprinzips wäre ihre Einbeziehung zu begrüßen. Der Fall der Zweckentfremdung wäre als selbständiger Haftungstatbestand auszugestalten. Die Aktivlegitimation der Eigentümer scheint vielmehr der potentiell öffentlich-rechtlichen Systematisierung in bestimmten Mitgliedstaaten zum Opfer gefallen zu sein. Denn eine Klagebefugnis der Eigentümer gegen die Verursacher von Schäden, die auf ihrem Grundstück eingetreten sind (Eigentumsschäden und Schäden an der Natur) läßt sich nur schwer als öffentlich-rechtlich qualifizieren. Konzeptionell denkbar wäre es aber, den Eigentümer im Sinne einer Adhäsion die Befugnis zur Geltendmachung der Schäden an der Natur zu übertragen.

E. Kritik

Wenngleich die Engführung des ökologischen Schadens auf den »Schaden an der biologischen Vielfalt« das Thema politisch handhabbar werden lässt und es vor allem europarechtlich verankert und damit die Kompetenz der EG begründet, so bleibt Skepsis an-

24 Weißbuch, S. 21.

25 Weißbuch, S. 23.

26 Brans/Ullhoorn, Erasmus-Universität Rotterdam, Umwelthaftung und Bewertung von Umweltschäden, Anlage 3 des Weißbuches, S. 51.

27 Illustrativ dazu *Diedrichsen* in den Verhandlungen zum 56. Deutschen Juristentag, Band II, 1996, S. L 48.

28 In Kraft getreten am 1.3.1999, BGBl I 1998, 502.

29 In Kraft getreten am 17.7.1999, BGBl I, 1554.

30 Dass der Schwerpunkt in der Gefahrenbeseitigung liegt, wird vor allem daran deutlich, dass neben dem Handlungsstörer auch der Zustandsstörer, regelmäßig also der Eigentümer, zur Sanierung herangezogen werden kann; zu den Problemen der Störerauswahl illustrativ *BVerwG*, Urt. v. 16.5.2000, NVwZ 2000, 1182 und *VGH Mannheim*, Beschl. v. 25. 10.1999, NVwZ 2000, 1199; mit Besprechungen von *Bickel*, NVwZ 2000, 1133 und *Nolte*, NVwZ 2000, 1135.

31 Zu diesen Fragekomplexen eingehend *Godt*, a.a.O. Fn. 4 und *Kadner*, a.a.O. Fn. 12.

gebracht. Warum sollten das städtische Biotop und städtische Parks weniger Schutz verdienen? Warum soll der ökologische Schaden bei Industrieunfällen unrestituiert bleiben? Diese Fragen mögen sich die nationalen Gesetzgeber bei der Umsetzung der europäischen Richtlinie stellen und die allgemeine Haftungsausweitung auf den ökologischen Schaden erwägen...

Nicht zu billigen ist der Vorschlag einer freiwilligen Deckungsvorsorge. Welche rechtsetzende Rationalität soll darin verborgen sein, wenn nicht ein weiterer Zeitaufschub für die noch nach zwanzigjähriger umwelthaftungsrechtlicher Erfahrung renitente Versicherungsindustrie? Zwar ist richtig, dass die obligatorische Deckungsvorsorge allein die umwelthaftungsrechtliche Problematik nicht löst. Ohne sie verlagern aber die Betriebe ihre gefährlichen Aktivitäten auf eine unterfinanzierte Ausgründung, wie die US-Erfahrung aus der Superfund-Gesetzgebung zeigen. Mit ihr sind freerider-Probleme zu bewältigen³². Letzteres läßt sich allerdings durch die umsichtige Gestaltung der Versicherungspolice zähmen. Dem Ausgründungsproblem läßt sich allein durch gesetzliche Deckungsvorsorge begegnen.

Schließlich ist die Qualität der in den Anlagen beigefügten Gutachten medioker, insbesondere läßt die rechtsvergleichende Untersuchung zu wünschen übrig. Hier wäre mehr gewonnen, hätte man auf die Studie von M. R. Will und H.-U. Marticke aus dem Jahr 1992³³ zurückgegriffen. Sollte etwa die deutsche Sprache hier ein Hindernis gewesen sein?

F. Schluss

Das Weißbuch besticht und verwirrt durch die Vielzahl neuer Konzeptionsvorschläge. Damit birgt es die Gefahr, dass das bereits jetzt nur langsam voranschreitende Projekt der Novellierung der Umwelthaftung weiter ins Stocken gerät. Andererseits bergen das

langsame Tempo und die neuen Ideen auch die Chance, einen durchdachten Vorschlag zur europaweiten Umwelthaftung heranreifen zu lassen, der bei der nächsten Umweltkatastrophe unterzeichnungsreif vorliegen kann – wenn wieder politischer Handlungsbedarf für die haftungsrechtliche Erfassung von Schäden an der Natur freigesetzt wird. Man darf aber einen glatten, unkomplizierten Gesetzesentwurf nicht erwarten; diesen kann es angesichts des hybriden Regelungsgegenstandes des »ökologischen Schadens« nicht geben. Könnte das Weißbuch einen Rechtsetzungsprozess für eine Haftungserweiterung auf ökologische Schäden in Gang setzen, wäre viel gewonnen.

32 Zu diesem Weg zwischen Skylla und Charybdis siehe *Herbst*, Risikoregulierung durch Umwelthaftung und Versicherung, 1996.

33 *Will/Marticke*, Verantwortlichkeit für ökologische Schäden – Eine rechtsvergleichende Untersuchung, Saarbrücken 1992, Endbericht zum UBA-Forschungsvorhaben 108 01 006, Band 1 und 2.

Dr. Christine Godt,

wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP), Universität Bremen; Universitätsallee GW 1, 28359 Bremen.

Tätigkeitsbereiche: Haftungsrecht, Internationales Umweltrecht, Internationales Wirtschaftsrecht, insb. WTO-Recht und Gewerblicher Rechtsschutz.

Aktuelle Veröffentlichungen: *Enforcement of Environmental Law by Individuals and Interest Groups: Reconceptualizing Standing*, *Journal for Consumer Policy*, Special Issue, Vol. 23, No. 1 (March 2000), 70-105. *The Need and the Unavailability of International 'Positive Integration' in Chemical Control*, in: *Gerd Winter (Hrsg.), Risk Assessment and Risk Management of Toxic Chemicals in the European Community, Baden-Baden 2000, Nomos, 41-55*. *EG-rechtlicher Rahmen der Stoffstromsteuerung durch Produktregulierung*, in: *Martin Führ (Hrsg.), Stoffstromsteuerung durch Produktregulierung, Baden-Baden 2000, 17-42*.

Axel Tschentscher

Umweltschutz durch Gemeindebestandsschutz

Das Heuersdorf-Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs*

Für Umweltschutzbestrebungen, die sich gegen Erschließungsvorhaben des Braunkohletagebaus richten, ist es durchaus typisch, dass sie durch Gemeindebestandsschutz vermittelt werden. Die zu schützende Lebenswelt von Menschen fällt regelmäßig mit dem Gebiet einer ganzen Gemeinde oder sogar mehrerer Gemeinden zusammen. Es macht den besonderen Reiz der Problemkonstellation aus, dass der Umweltschutz hierbei eine unerwartete Stärkung erfährt, indem er in den Verfahren vor Landesverfassungsgerichten von dem besonderen Schutzpotential der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie profitiert.

A. Braunkohletagebau als Rechtsproblem

Der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat mit dem Heuersdorf-Urteil eine grundlegende Entscheidung zum Braunkohletagebau getroffen, die seine bisherige Rechtsprechung konsolidiert und in einzelnen Punkten weiter vorantreibt. Den Ausgangspunkt für die Streitigkeit bildete dabei das Festhalten des Landesgesetzgebers am

Braunkohletagebau. Dieser Tagebau gehört zu den umstrittensten Problemfeldern des Umweltschutzes. Aus rechtlicher Sicht sind es vor allem drei Gründe, die ihn zunehmend fragwürdig werden lassen. Erstens ist das bergrechtliche Ziel einer heimischen Rohstoffversorgung nicht einmal mittelfristig zu realisieren, weil die hiesigen Braunkohlevorkommen in wenigen Jahrzehnten ohnehin erschöpft sein werden¹. Zweitens beschränkt die EU-Binnenmarktrichtlinie für Strom den Vorranganteil für heimische Rohstoffe, so dass neben der Steinkohle nicht gleichzeitig auch noch die Braunkohle sub-

* SächsVerfGH, ZUR 2001, S. 207; dieser Beitrag ist zugleich eine Anmerkung zur Heuersdorf-Entscheidung.

1 Zur sog. Rohstoffsicherungsklausel des § 48 I 2 BBergG und der Zwecksetzung in § 1 Nr. 1 BBergG vgl. BbgVerfGH, LKV 1998, 395 (403) – Horno; dort auch die Feststellung, dass die Energieversorgung ohne den Braunkohletagebau durch Stromimporte gesichert werden könnte.