

Europäische Umwelthaftung – (k)ein Beispiel präventiver Verhaltenssteuerung durch Haftungsrecht?

Christine Godt*

A. Einleitung	414
B. Vom Grünbuch zur Richtlinie	416
C. Richtlinieninhalt und Umsetzung in Deutsches Recht	418
I. Betreiberhaftung	418
II. Hybrid von Verschuldens- und Gefährdungshaftung	419
III. Objekt des Schadens	421
IV. Antragszuständigkeit und Initiativrecht	423
V. Deckungsvorsorge?	424
VI. Fazit	424
D. Environmental Liability im Rechtsvergleich	425
E. Präventives Haftungsrecht?	428
F. Schluss	430

Umwelthaftung ist für Gert Brüggemeier ein Anschauungsbeispiel moderner Haftung inter alia, neben der Haftung für Fehler in Produktion und Medizin. In diesem Bereich interessierte ihn die Zweigleisigkeit von Verschuldenshaftung für Organisationsfehler und Kausalhaftung für erlaubte Gefährdungen¹, die Rolle von Versicherungen² sowie die multiplen Kausalitätsprobleme³. Inspiriert durch die „ökonomische Analyse des Rechts“ wurde er zum Vordenker der präventiven Steuerung durch Haftung – ein Funktionskonzept von Haftungsrecht, das sich langsam auf breiter Ebene durchsetzt. Allerdings blieb Gert Brüggemeier in Bezug auf das Potential der Umwelthaftung stets skeptisch. Der folgende Beitrag setzt sich unter diesem regulativen Aspekt mit der Europäischen Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG auseinander.

* PD Dr., Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Bremen, Lehrstuhlvertretung an der LMU-München (2007/08) und C. v. Ossietzky Universität Oldenburg (2008/09).

1 G. Brüggemeier, Unternehmenshaftung für „Umweltschäden“ im deutschen Recht und nach EG-Recht, in: M. Martinek/J. Schmidt/L. Wadle (Hrsg.), Festschrift für Günther Jahr, Tübingen, 1993, 223; G. Brüggemeier, Die Voraussetzungen einer Europäischen Umwelthaftung, in: J. Hamer (Hrsg.), Umwelthaftung in der EU / Environmental Liability in the EU, Köln, 2002, 59.

2 G. Brüggemeier, Voraussetzungen (Fn. 2); Vgl. auch die von ihm betreute Doktorarbeit von C. Herbst, Risikoregulierung durch Umwelthaftung und Versicherung, Berlin, 1996.

3 G. Brüggemeier, Die Haftung mehrerer im Umweltrecht, 12 Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1990, 261; G. Brüggemeier, Jenseits des Verursacherprinzips?, KritV 1991, 297.

C. Godt in: *Haftungsrecht im dritten Millennium /*
Hrsg.: Cocchi / Godt / Rott / Smolik, Nomos / 1. Auflage / 2009 413

A. Einleitung

Umwelthaftung ist wieder aktuell. Zu einer Erstattung der Kosten für die Sanierung des Küstenstreifens nach dem Tankerunglück „Erika“ verhalf der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Juni 2008 der bretonischen Gemeinde Mesquer gegenüber Total – durch eine Um-Definition des schwarzen Goldes zu „Abfall“.⁴ Die Altlastensanierung eines Exxon-Mobil Geländes im Stadtbremischen Hafen beschäftigte im Januar 2008 den Bundesgerichtshof im Zuge eines Eigentümerstreits.⁵ Der „ökologische Schaden“ findet Eingang in Entwürfe zum chinesischen Haftungsrecht.⁶

Im Kontext dieses Interesses an einer finanziellen Verantwortung des Verursachers steht die Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden von 2004.⁷ Die sog. „Umwelthaftungsrichtlinie“ war zum 30.4.2007 in das Recht der Mitgliedstaaten umzusetzen. In Deutschland geschah dies nahezu fristgerecht im Mai 2007 durch das „Umweltschadensgesetz“.⁸ Neun Mitgliedstaaten hat die Europäischen Kommission im Juni 2008 wegen fehlender Umsetzung der Richtlinie verklagt.⁹ Zum Zeitpunkt der Verabschiedung waren elf Jahre nach Veröffentlichung des Grünbuchs, vier Jahre nach dem Weißbuch zur Umwelthaftung verstrichen.¹⁰ Fünfzehn Jahre eines zähen Rechtssetzungsverfahrens fanden damit einen vorläufigen Endpunkt,

4 EuGH, Urteil vom 24.6.2008, Rs. C-188/07 *Commune de Mesquer gegen Total France SA* u.a., noch nicht in der Sammlung.

5 Urt. v. 25.1.2008, Akt. z. V ZK 79/07, download: <<http://www.bundesgerichtshof.de>>. Oberflächlich ging es um einen Eigentumsstreit bei der Rechtsnachfolge zwischen ExxonMobil und der Deutschen BP. Die Rechtsnachfolgerin (Deutsche BP) wollte von Exxon die Grundbucheintragung nach gesellschaftsrechtlicher Umwandlung erwirken. Inhaltlich ging es um die Frage, wer Eigentümer eines 100.000 qm großen Hafengrundstückes ist, das als Großtanklager zum Umschlag von Mineralölprodukten genutzt worden war und großflächig kontaminiert ist. Im Hintergrund steht eine Beseitigungsanordnung der Behörde (geschätzte Kosten 12 Mio. €). Der Fall zeichnet sich durch zwei, viele Umwelthaftungsfälle kennzeichnende Charakteristika aus, die lange Zeitachse und die Einbindung einer Behörde: Das Grundstück stand nach dem 2. Weltkrieg im Eigentum der Mobil-Oil (eingetragene Eigentümerin: die Mobil Marketing und Raffinerie GmbH). Danach erfuhr der Mineralölsektor vielfältige Firmenumschichtungen. Während dieser Transaktionen wurde die exakte Zuordnung dieses Grundstücks „vergessen“. Ab 1994 sollte das Grundstück saniert werden. Diese Aufgabe wurde einem Sanierungsunternehmen unter zweierlei Maßgabe übertragen. Zum einen sollte diesem Unternehmen nach Abschluss der Sanierung das Eigentum übertragen werden. Zum anderen übernahm der Bremer Senat eine Art Ausfallbürgschaft für den Fall der Insolvenz dieses Unternehmens. Dieses Unternehmen fiel schließlich in Konkurs. Seit 2004 streiten die Stadt Bremen, Deutsche BP und ExxonMobil über die Entsorgungspflicht, Weserkurier vom 1.3.2008, S. 1 und 9.

6 G. Brüggemeier/Zhu Yan, Modellgesetzentwurf für ein chinesisches Haftungsrecht (erscheint 2009).

7 Richtlinie 2004/35/EG über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. EG 2004, L 143/56; ergänzt durch Richtlinie 2006/21/EG über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG, ABl. EG 2004, L 102/15.

8 BGBl. 2007 I, 19 vom 14.5.2007; zuvor BT-Drs. 16/3806; BR-Drs. 678/06.

9 IP/08/1025 vom 26.6.2008. Die Staaten sind Österreich, Belgien (betrifft nur die Region Brüssel), Griechenland, Finnland, Frankreich, Irland, Luxemburg, Slowenien und das Vereinigte Königreich.

10 Grünbuch zur Umwelthaftung, KOM(93) 47 endg.; Weißbuch zur Umwelthaftung, KOM (2000)66 endg.

das mit dem Vorschlag zur Abfallhaftung 1989/1991 seinen Ausgang genommen hatte.¹¹ Entgegen den Erwartungen, die der Titel weckt, handelt es sich *nicht* um einen Rechtsakt zur Harmonisierung der zivilen Umwelthaftung. Auch reicht die Richtlinie 2004/35/EG nicht an ihr „Vorbild“¹² des US-amerikanischen CERCLA heran, fehlt es doch gerade an der Fondlösung (vgl. US-„Superfund“).¹³ In der Sache läuft die Richtlinie auf eine Harmonisierung der öffentlich-rechtlichen Ersatzvornahme für Schädigungen an Naturschutzgebieten hinaus.¹⁴ Altlasten sind weitgehend ausgenommen, ein Fond ist auch nicht geplant; selbst eine obligatorische Deckungsvorsorge sucht man vergeblich. Die Diskrepanz zu den hochgesteckten Zielen der zivilen Europäischen Umwelthaftung liegt auf der Hand: Was ist hier passiert?

Der folgende Beitrag nähert sich der Richtlinie aus der Perspektive, ob sie eine Umwelthaftung in dem Sinne begründet, mit dem Umweltökonomien die Zivilrechtler über Jahre hinweg elektrisiert haben. Umwelthaftung solle ein ökonomisches Instrument europäischer Umweltpolitik werden, das präventive Verhaltenssteuerung bewirkt, das Verursacherprinzip durchsetzt und das verwaltungsrechtliche Vollzugsdefizit auffängt. Wird die Richtlinie 2004/35/EG nun das „Aktivitätsniveau“ der Betreiber als Hauptadressaten in Sachen Umweltschutz erhöhen? Oder wird sie vielmehr das Aktivitätsniveau der Behörden aufgrund der Legalisierungswirkung von Genehmigungen im Rahmen der Zulassungsverfahren senken? Oder liegt das regulative Potential der Richtlinie eher darin, den Mitgliedstaaten politischen Spielraum bei der Investitionsförderung zurückzugeben, den sie durch die Beihilfekontrolle verloren haben? Denn Sanierungszusagen im Vorfeld sind rechtstechnisch keine „Beihilfen“, entlasten aber die Betriebe. Aus dieser Perspektive wäre es unschädlich, dass solche Zusagen die Idee der Kosteninternalisierung durch Haftung leer laufen lassen.

Zunächst wird kurz der Werdegang der Umwelthaftungsrichtlinie dargestellt (B.). Die Richtlinie wird dabei zusammen mit der deutschen Umsetzung dargestellt. Dadurch werden Doppelungen vermieden, wichtiger noch, der schöne Schein der Richtlinie wird sogleich durch die Realität relativiert (C.). Danach werden zwei Aspekte vertieft. Ein Ausblick in das europäische Umfeld eruiert, wie die *Environmental Liability* in Mit-

11 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine zivilrechtliche Haftung für die Abfälle verursachter Schäden, ABl. EG 1989, C 251; Revidierter Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Abfallhaftungsrichtlinie, ABl. EG 1991, C 192/62; Zu beiden C. Joerges/G. Brüggemeier, *Europäisierung des Vertragsrechts und Haftungsrecht*, in: C.-P. Müller-Graff (Hrsg.), *Gemeinsames Privatrecht in der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, 1993, 233, 271, J. Duikers, *Die Umwelthaftungsrichtlinie der EG*, Berlin, 2006, 6.

12 L. Krämer, *Discussion on Dir. 2004/35*, JEEPL 2005, 250; ausf. C. Kieß, *Die Sanierung von Biodiversitätsschäden nach der europäischen Umwelthaftungsrichtlinie*, Berlin, 2008, 77 ff; S. A. Hille, *Die EU-Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden – Rechtsvergleichung, Transformationsprobleme und Deckungsvorsorge*, Hamburg, 2007, 17; J. Kott/A. Klaphake/S. Marr, *Ökologische Schäden und ihre Bewertung in internationalen, europäischen und nationalen Haftungssystemen*, Berlin, 2003, 2.

13 Zum Erfordernis eines (ergänzenden) kollektiven Schadensausgleichs, C. Joerges/G. Brüggemeier (Fn. 11) 274.

14 Kritisch dazu G. Wagner, *Die gemeinschaftsrechtliche Umwelthaftung aus der Sicht des Zivilrechts*, in: R. Henderl et al. (Hrsg.), *Umwelthaftung nach neuem EG-Recht*, 81 UTR 2004, 73, 81; A. Colombi Ciacchi, *Die Verpflichtung des Haftenden: Entschädigung oder Restitution*, in: J. Hamer (Fn. 1) 73, 83; G. Brüggemeier, in: J. Hamer (Fn. 1) 59, 64.

gliedstaaten mit anderen Traditionen zur Konzeption von Allgemeininteressen umgesetzt wurde. Daraus ergibt sich ein Schlaglicht auf die Entwicklung der Rechtsharmonisierung in Europa (D.) Danach wird die Frage vertieft, ob die Richtlinie präventive Verhaltenssteuerung bewirkt (E.) Ein Schlusswort blickt auf die eingangs angesprochenen aktuellen Fälle zurück (F.)

B. Vom Grünbuch zur Richtlinie

Das Ziel der Richtlinie 2004/35/EG war die Vermeidung und die Restitution von Schäden an der Natur und die Stärkung des Verursacherprinzips. Nachdem „der“ Umweltschaden in den meisten europäischen Staaten in die Individualhaftung integriert worden war, wurde klar, dass das Kernproblem der Schäden am Allgemeingut Umwelt ungelöst geblieben war. Offen war indes, wie ein „Umweltschaden als solcher“ in Europa harmonisiert werden kann, wenn die Mitgliedstaaten sich grundlegend im Verständnis über staatliches Einschreiten und über Umweltverantwortung unterscheiden. Im Zentrum steht ein unterschiedliches Staatsverständnis (siehe dazu vertieft Abschnitt D). Kann man die Wahrung des Gemeinwohls den Behörden anvertrauen, wenn sie in der Regel selbst durch Genehmigungsverfahren und eigene Standortinteressen mit dem Betreiber verstrickt sind? Wie bewältigt man das Problem der Verantwortlichkeit bei Rechtsnachfolge, wenn doch gerade das Zeitelement, jenseits des Großunfalls, das typische Element des Umweltschadens ist? Ab wann schlägt eine legale Umweltverunreinigung in einen sanierungspflichtigen Umweltschaden um? Wie weit reicht die Legalisierungswirkung von Genehmigungen? Kann man einen Fond nach Modell des US-amerikanischen Superfund einrichten, in den Gelder für nicht wiederherstellbare Schäden gezahlt werden und aus dem Sanierungen an anderer Stelle bezahlt werden?

Damit wurde zur konzeptionellen Grundfrage, ob ein zivilrechtliches oder ein öffentlich-rechtliches Modell zugrundegelegt werden soll – wenngleich eine solche strikte Trennung den meisten Jurisdiktionen fremd ist. Das „öffentlich-rechtliche“ Modell würde die Behörde in den Mittelpunkt stellen, was zugleich Vor- und Nachteile hat. Der Vorteil ist, dass dadurch eine Primärzuständigkeit begründet ist und der Staat sich nicht erst vor Gericht einen Titel verschaffen muss. Als Nachteil stand zu bedenken, dass der Staat häufig aus standortpolitischen Gründen verstrickt ist – eine Quelle des notorischen Vollzugsdefizits im Umweltrecht. Allerdings erschien es insbesondere der deutschen Staatsrechtswissenschaft als „systemwidrig“, dem Staat eine zivilrechtliche Aufgreifzuständigkeit für Allgemeininteressen oder Privaten eine Trustee-Funktion für Gemeinwohlinteressen zuzuweisen, die einen Anspruch unmittelbar gegen den Verursacher oder parallel gegen den Staat ermöglichte.¹⁵ Während für die zivilrechtliche Konstruktiv-

on die umweltrechtlichen Standardprobleme der Rechtsnachfolge nach Aufspaltung, Fusion oder Konkurs eine unüberwindbare Hürde darstellten, widersprach es dem überragenden öffentlichen-rechtlichen Verständnis, die Störerhaftung vom Verschulden abhängig zu machen und Kostenbescheide international zu vollstrecken. Auch der anfänglich noch beabsichtigte Fonds erschien eher im öffentlichen Modell realisierbar.

Aufgrund dieser Fragen nahm die Rechtssetzungsgeschichte einen wechselvollen Verlauf.¹⁶ Das im Jahr 2000 veröffentlichte Weißbuch setzte noch auf eine privatrechtliche Konzeption, inklusive Vermögensschäden und einem Streitverhältnis zwischen Verbänden und Verursachern.¹⁷ 2002 brach der erste ausformulierte Kommissionsvorschlag mit diesem Konzept.¹⁸ Er verzichtete auf die Einbindung von Vermögensschäden, überantwortete die primäre Verantwortung dem Staat, ohne ihm aber einen Ermessensspielraum zuzugestehen und schnitt die Rechte der Verbände auf ein Initiativrecht gegenüber den Behörden zurück. Allerdings nahm der Entwurf die „Flächenschäden“ auf, die keinen naturschutzrechtlichen Sonderschutz genießen. Damit bewegte sich der Entwurf weg vom reinen Naturschutzschaden und bezog wieder (wie zu Beginn des europäischen Umwelthaftungsdenken Anfang der 80er) die Altlastensanierung ein.¹⁹

Dieser Kommissionsvorschlag basierte auf Grundsätzen der Staatshaftung, die als Ergänzung des privaten Haftungsrechts gedacht war. Haftungsgrund war die vom Staat übernommene Verantwortung für schützenswerte Gebiete. Der Staat könne sich im Wege der Ersatzvornahme bei den eigentlichen Verursachern der Umweltverschmutzung im Rückgriff freihalten. Das Konzept des Antragsrechts der Umweltverbände fügte sich in die Bemühungen der Kommission zur Umsetzung der Aarhus-Konvention ein.²⁰ Ausdrücklich unterstützte der deutsche Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem Umweltgutachten 2002 dieses Konzept und schlug eine Umsetzung ins öffentlichen Recht vor.²¹

Dieses Konzept wurde im Sommer 2003 vom Gemeinsamen Rat durch den Gemeinsamen Standpunkt vertieft, wodurch es zum zweiten Konzeptionsbruch kam.²² Die primäre Betreiberhaftung wurde zu einem Eckstein erhoben, das Staatshandeln sollte im

16 Zur wechselhaften Position Deutschlands S. A. Hille (Fn. 12) 14 f.

17 KOM(2000) 66 endg., C. Godt, Das neue Weißbuch zur Umwelthaftung, ZUR 2001, 188; Beiträge des Tagungsbandes von J. Hamer (Fn. 1), inkl. G. Brüggemeier.

18 KOM(2002) 17 endg., Illustrativ dazu L. Krämer, Directive 2004/35/EC Environmental Liability; in: G. Betlem/E. Brans, Environmental Liability in the EU, London, 2006, 35; sorgfältig erarbeitet auch von J. Duikers (Fn. 11) 9, 11, 14.

19 Siehe umfangreiche Begründung der Europäischen Kommission in Mitteilung vom 19.9.2003, SEC(2003) 1027 endg., 8 ff.

20 Schon damals gestaltete sich das EG-rechtliche Rechteprogramm der Umweltverbände dreistufig: (1) Anspruch auf Umweltinformation (Richtlinie 90/313/EG), (2) Anspruch auf Beteiligung bei UVP-pflichtigen Genehmigungsverfahren (Richtlinie 85/337/EG, geändert durch Richtlinie 97/11/EG, ergänzt um die sog. strategische Plan-UVP durch Richtlinie 2001/42/EG) und (3) Zugang zu den Gerichten bei Verletzung dieser Rechte (Aarhus-Konvention von 1998, ILM 36 (1999) 517). Mittlerweile sind die genannten Richtlinien in Richtlinie 2003/35/EG zusammengefasst, ABl. EG 2004, L 143/56. Zu dieser Richtlinie und zur Umsetzung in Deutschland, S. Schlacke, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2007, 8.

21 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 2002, 22, <http://www.umweltrat.de>.

22 Gemeinsamer Standpunkt Nr. 58/2003, ABl. EG 2003, C 277 E/10.

15 Zwischen der Binarität von Zivilrecht, das nur Ansprüche zwischen Privaten kennt, und einem Öffentlichen Recht, das den Staat als alleinigen Sachwalter des Gemeinwohls begreift, gibt es in Deutschland keine Zwischenformen. Das Paradebeispiel zur Durchbrechung dieser Binarität ist die Auseinandersetzung um die Verbandsklage in Deutschland. Zu Gegenmodellen zu dieser Binarität s.u. unter IV.

Ermessen stehen. Beibehalten wurde das Initiativrecht der Verbände gegenüber der Behörde. Damit war der Systemwechsel zum öffentlichen Recht vollzogen. Auch die sanierungsunabhängige Geldzahlungspflicht wurde gestrichen.

Damit waren die Grundzüge der Richtlinie 2004/35/EG festgelegt, die schließlich auf die neue umweltrechtliche Rechtssetzungskompetenz aus Art. 175 EG gestützt wurde. Das erforderliche Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 stellte sich nachweislich nicht als Verfahrenshindernis heraus. Das Europäische Parlament trug die Richtlinie mit und hatte nur geringfügige Änderungswünsche.²³

C. Richtlinieninhalt und Umsetzung in Deutsches Recht

Im folgenden werden Richtlinie und das deutsche Umweltschadengesetz (UmwSchG) zusammen, und zwar nach zivilistischen Haftungskategorien geordnet dargestellt, nicht nach der gewählten öffentlich-rechtlichen Systematik. Die deutsche Umsetzung erfolgte in der Form eines sog. Stammgesetzes im Bemühen um möglichst geringe Konflikte mit anderen Spezialgesetzen.²⁴

I. Betreiberhaftung

Die Richtlinie kanalisiert die Haftung im Sinne der Brüggemeier'schen Organisationshaftung auf den Betreiber.²⁵ Erfasst sind aber nur die „Betreiber“, die in Anhang III gelistet sind. Diese sind dadurch charakterisiert, dass ihre Aktivität europarechtlich geregelt ist (von der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung [Nr. 1] bis zur Richtlinie über grenzüberschreitende Abfallverbringung [Nr. 12]). Ausgenommen sind Anlagen für Probetrieb, Forschung und Entwicklung (F&E).²⁶ Der nationale Spielraum für die Zurechenbarkeit zum Konzern²⁷

23 P5_TA-Prov (2003) 0575 vom 17.12.2003.

24 Ein Stammgesetz ist ein „Mittelding“ zwischen den beiden Idealtypen Artikelgesetz und eigenständigem Bundesgesetz, allerdings mit Schwerpunkt auf dem Artikelgesetz, dazu L. Knopp, EG-Umwelthaftungsrichtlinie und deutsches Umweltschadengesetz, UPR 2005, 361, 364. Beim deutschen Umweltschadengesetz wollte der Bundesgesetzgeber Rücksicht nehmen auf die (weitergehenden) Pflichten aus dem Bodenschutzgesetz, die Pflichten aus dem Wasserrecht erweitern, und die (weniger weitgehenden) Pflichten aus dem Abfallrecht unberührt lassen, ibd., 365. Es bleibt aber bei der schwierigen Interpretation des Regelwerkes durch die zahlreichen Verweise auf das EG-Umweltrecht, dazu B. Becker, Das neue Umweltschadengesetz, München, 2007, 63 ff.; J. Duikers (Fn. 11) 201 ff.

25 Art. 8 (1) der Richtlinie 2004/35/EG: „Der Betreiber trägt die Kosten“. In § 3 dt. UmwSchG mittelbar via Schadensverantwortung für die in Anhang I gelisteten „beruflichen Tätigkeiten“.

26 H.M.: Art. 2 Nr. 7 „berufliche Tätigkeit“ [ist] jede Tätigkeit, die [...] im Rahmen einer wirtschaftlichen Tätigkeit, einer Geschäftstätigkeit oder eines Unternehmens ausgeübt wird.“ Diese Ausnahme dürfte insbesondere für die sog. Versuchsflächen beim Anbau gentechnisch modifizierter Pflanzen relevant sein. Diese F&E-Ausnahme betrifft den Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/35/EG und ist mithin der (potentiellen, weil landesrechtlich zu konkretisierenden) Genehmigungseinrede vorgelagert.

im deutschen Umsetzungsgesetz wurde durch die schmale Definition des Verantwortlichen²⁸ nicht genutzt.²⁹ Sie ist für den Geltungsbereich des Gesetzes vielmehr durch Umkehrschluss ausgeschlossen.³⁰

II. Hybrid von Verschuldens- und Gefährdungshaftung

In Bezug auf den Haftungsmaßstab begründet die Richtlinie eine Hybridregel aus Gefährdungs- und Verschuldenshaftung. Für das öffentliche Recht stellt diese Orientierung an einer vorgelagerten Pflichtenstellung ein Novum dar, knüpft doch die klassische Störerhaftung ausschließlich an die „Gefahr“ (Störerhaftung) oder an der Eigentümerstellung (Zustandshaftung) an.³¹ Als Grundregel gilt für „Umweltschäden“ (d.h. Schäden an Gewässern und Boden) die Gefährdungshaftung, für „Biodiversitätsschäden“ (d.h. Schädigungen geschützter Arten und natürlicher Lebensräume) die Verschuldenshaftung.³² Diese Verkopplung von Haftungsmaßstab und Schadenskategorie sahen bereits die frühen Entwürfe vor. Grundidee dieser Regel ist es, Anschluss an die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für die genehmigungspflichtigen (großen) Anlagen zu finden. An die Pflicht, *ex-ante* die Umweltauswirkungen der Tätigkeiten zu erheben, schließt sich spiegelbildlich *ex-post* die Schadensverantwortung an.

Dieses Grundmodell wird auf drei Weisen durchbrochen. Zum einen werden wichtige Gefährdungshandlungen vom Anwendungsbereich ausgeschlossen, Art. 4 Abs. 2-4 Richtlinie 2004/35/EG.³³ Alle Ölverschmutzungsschäden zur See (sowohl große Tankerunfälle als auch das Ablassen von Bunkeröl), alle transportverursachten Schäden durch Gefahrstoffe und alle Nuklearschäden sind unter Verweis auf entsprechende internationale Abkommen von der Richtlinie ausgenommen. Die Richtlinie bleibt Aufangregel allein für normales Frachtgut von Containerschiffen und in Staaten anwendbar, die den gelisteten internationalen Verträgen nicht beigetreten sind.³⁴ Problematisch

27 Art. 2 Nr. 10 der Richtlinie 2004/35/EG: Betreiber ist „jede [...] Person [...], die eine betriebliche Tätigkeit ausübt [...], oder der – sofern dies in den nationalen Rechtsordnungen vorgesehen ist – die ausschlaggebende wirtschaftliche Verfügungsmacht [...]“ hat.

28 § 2 Nr. 3 dt. UmwSchG; sehr viel zeitgemäßer G. Brüggemeier/Zhu Yan (Fn. 6) Art. 3:102.

29 Von der Konzern-Zurechnung ist die Durchgriffshaftung auf die Gesellschafter durch den Konzernmantel zu unterscheiden, die ebenfalls durch die Rechtsprechung des BGH eng geführt wurde (Bremer Vulkan und KBV - Aufgabe der Rechtsprechung zum qualifiziert faktischen Konzern zugunsten des „Instituts des existenzvernichtenden Eingriffs“), dazu G. Wagner (Fn. 14) 135.

30 Damit sind mögliche Anreize zur vermeidenden Prozessorganisation im Konzern resp. Anreize zur Rückstellungsbildung verloren. Umgekehrt werden Anreize gesetzt, risikobehaftete Unternehmungen zu inkorporieren und auszugliedern. Unberührt bleibt wohlgemerkt die weitergehende Haftung nach dem BBodSchG (Konzernzurechnung, nicht Konzerndurchgriffshaftung), J. Duikers (Fn. 11) 174.

31 Dazu M. Führ/D. Lewin/G. Roller, EG-Umwelthaftungs-Richtlinie und Biodiversität, NuR 2006, 67, 71; L. Knopp (Fn. 24) 361; G. Wagner 2004 (Fn. 14) 141.

32 Art. 3 (1) der Richtlinie 2004/35/EG unterscheidet zwei Schadenskategorien, die sogleich mit dem Haftungsmaßstab verknüpft werden, § 3 Abs. 1 dt. UmwSchG.

33 Eine gute, inhaltliche Beschreibung der Konventionen bieten J. Kokott/A. Klaphake/S. Marr (Fn. 12) 290-331.

34 So noch ausdrücklich der Gemeinsame Standpunkt des Rats (Fn. 20) noch vorsichtiger formuliert: In den Staaten, die nicht Vertragsstaat der abdrängenden Haftungsübereinkommen sind, gelte der

ist, inwieweit der *lex-specialis*-Vorrang den Rückgriff auf die Richtlinie verstellt, wenn ein Abkommen nur Vermögensschäden erfasst, wie dies z.B. bei den Abkommen der International Maritime Organisation (IMO) lange der Fall war. Sie erfassten gerade keine „ökologische Schäden“.³⁵ Abgesehen davon, dass viele Abkommen diese inzwischen in bestimmtem Maße aufgenommen haben,³⁶ beruhte der EG-Ausschluss jdf. für die Ölschadensabkommen auf politischen Gründen. Innerhalb dieser Abkommen fand damals eine heftige Debatte um die ökologische Schadensverantwortung statt, der die Europäische Kommission nicht vorgreifen wollte. Demnach wäre eine allgemeine Bereichsausnahme anzunehmen, so dass just „die“ medialen Großunfälle (Tankerunglücke: *Torrey-Canyon* 1967, *Amoco-Cadiz* 1978, *Exxon-Valdez* 1989, *Erika* 1999, *Prestige* 2003) von der Umwelthaftungsrichtlinie ausgeschlossen sind, die die Diskussion über die „ökologischen Schäden“ angestoßen³⁷ und die Verabschiedung der Richtlinie ermöglicht haben.³⁸ Jenseits der üblichen Ausnahmeregeln für Krieg und Naturkatastrophen bleibt zum zweiten die Möglichkeit der Haftungseinschränkung durch den Schiffsbetreiber unangetastet, Art. 4 Abs. 3 Richtlinie 2004/35/EG.³⁹

Systematisch wichtiger sind zum dritten die breiten Einreden („Defenses“), die die Richtlinie 2004/35/EG den Mitgliedstaaten überlässt.⁴⁰ Der deutsche Bundesgesetzgeber hat diese Spielräume genutzt,⁴¹ ist allerdings aus Gründen der Föderalstruktur auf die rechtliche Konkretisierung durch die Länder verwiesen. Diese Einreden (gleichermaßen möglich für Umweltschäden und sog. „Biodiversitätsschäden“) betreffen den „Normalbetrieb“ („Legitimationswirkung der Genehmigung“, „*permit defense*“) und sog. Entwicklungsrisiken („*state-of-the-art-defense*“). Diese unkonditionierten Ausnahmen dämpfen das innovationssteuernde Potential der Haftung, da Gefahrerfor-

schungs- und vorsorgende Aktivitäten nicht unmittelbar angestoßen werden.⁴² Allerdings sind Umfang und Bedeutung dieser Ausnahmen umstritten.⁴³ Die Diskussion ist geprägt von der früheren Auseinandersetzung um Entwicklungsrisiken im Rahmen der Gefährdungshaftung im Produkthaftungsrecht.⁴⁴ Das entscheidende Argument war damals, dass für nicht vorhersehbare Schäden nicht gehaftet werden könne. *Brüggemeier* hatte damals die Diskussion dadurch zu entschärfen versucht, dass er auf den schmalen Grad zwischen Gefährdungshaftung und Verschuldenshaftung verwies. Eine an den Fehler gebundene Haftung (wie das ProdHaftG) sei eine Quasi-Gefährdungshaftung, die gerade Flexibilität zur Ermittlung von Verantwortungsbereiche schaffe,⁴⁵ und im Verein mit den Sozialversicherungssystemen zu sehen sei.⁴⁶ Haftung müsse gestuft (betriebsbezogene Kausalhaftung, verschuldensbedingene Personenhaftung und Sozialversicherung)⁴⁷ und komplementär zum öffentlichen Recht verstanden werden. Sein Vorschlag, in Bezug auf Entwicklungsrisiken zwischen Produkthaftung und Umweltverschuldung zu unterscheiden, wurde nicht aufgegriffen.⁴⁸

III. Objekt des Schadens

Die Richtlinie benennt zunächst grob drei Schutzobjekte: (1) geschützte Arten und Lebensräume, (2) Gewässer, (3) Böden.⁴⁹ Es folgen dezidierte Einschränkungen: Arten und Lebensräume sind nur insoweit geschützt, als sie eingetragen oder, insoweit aber umstritten, eintragungsfähig sind.⁵⁰ Gewässer sind geschützt i. S. der EG-Wasserrichtlinie.⁵¹ Der Boden ist zwar Schutzobjekt. Antragsbefugt ist aber nicht der Eigentümer und Bodenverseuchungen werden nur erfasst, wenn die menschliche Gesundheit gefährdet ist.⁵² Damit sind klassische Altlasten auf Industriebrachen in der Regel ausge-

Haftungsausschluss nicht. Dies muss aber auch nach Wegfall dieser bloß klarstellenden Regelung gelten.

- 35 Und die Schadenssummen sind nach oben begrenzt. Zwar hatte die IMO im Mai 2003 im Rahmen des Protokolls zur Internationalen Konvention von 1992 über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden das Haftungslimit für zukünftige Schadensopfer (Vermögensschäden) die Summe auf 920 Mio. Euro heraufgesetzt. Im Fall des Unfalls der *Prestige* standen für die Kompensation der Opfer aber nur 171 Mio. Euro zur Verfügung. Das Protokoll muss auch erst noch (durch Ratifizierung durch mindestens acht Vertragsstaaten der International Oil Pollution Compensation Funds, IOPCF) in Kraft treten. Dabei müssen die Vertragsstaaten mindestens 450 Mio. Tonnen Öl importieren, Ratdokument 16194/03, 2 (Note from the French Delegation to the IOPCF). Außerdem ist im Einzelfall der Haftungsumfang prozentual nach der Tonnage begrenzt.
- 36 *J. Kokott/A. Klaphake/S. Marr* (Fn. 12) 306 (Bunker-Öl-Konvention von 1991), 308 (UNECE-Konvention on Civil Liability for Damage during Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail, and Inland Navigation Vessels [CRTD-Konvention] von 1989), 311 (Internationales Abkommen über Haftung und Entschädigung für Schäden bei der Beförderung schädlicher und gefährlicher Stoffe auf See [HNS-Konvention] von 1996).
- 37 *C. Godt*, Haftung für Ökologische Schäden, Berlin, 1997, 58.
- 38 So soll just der Tankerunfall *Erika* für die EU-Initiative entscheidend gewesen sein, so die Medien-Wahrnehmung, vgl. Meldung vom 11.8.2004 unter: <<http://www.euractiv.com/de/umwelt/umwelt-haftung/article-103642>>.
- 39 Die im Kern darauf beruht, dass die Haftung im internationalen Seeverkehr historisch und auch heute noch auf den Kapitän abgewälzt ist.
- 40 Art. 8 (4) der Richtlinie 2004/35/EG. Diese Regelung wurde durch den Gemeinsamen Standpunkt des Rats eingeführt.
- 41 § 9 Abs. 1 dt. UmwSchG.

- 42 *G. Wagner* (Fn. 14) 120 ff.; umfassend auch *M. Löbbecke*, Die Zurechnung des Entwicklungsrisikos im Umweltrecht, Berlin, 2006, 314 ff.
- 43 *K.-P. Dolde* argumentiert, dass der Ausschluss nur für Kostenansprüche der Behörde, nicht generell für die Gefahrvermeidungs- und Sanierungspflicht gelte, *ibid.*, Zur Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Umwelthaftung in deutsches Recht, in: *R. Hendler et al.* (Fn. 14) 183; zustimmend insoweit *G. Spindler*, Die Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie, in: *R. Hendler et al.* (Hrsg.), UTR 2006, 147, 169 Fn. 112. Umfassend zur beschränkten Reichweite der Genehmigungen für ermittelte und nicht vorhersehbare Beeinträchtigungen, *C. Kieß* (Fn. 12) 69 f.
- 44 Schließlich ausgeschlossen von der Produkthaftung, § 1 Abs. 2 Nr. 5 deutsches ProdHaftG; allgemein dazu *G. Brüggemeier*, Prinzipien des Haftungsrechts, Baden-Baden, 1999, 65.
- 45 Wie die Ausnahmen international bestätigten, *Brüggemeier*, *ibid.*, 152; Beweisrechtlich durchsetzbar als Möglichkeit zur Entlastung, *G. Brüggemeier*, in: *J. Hamer* (Fn. 1) 80.
- 46 *C. Joerges/G. Brüggemeier* (Fn. 11) 236; *G. Brüggemeier* (Fn. 44) 152.
- 47 *G. Brüggemeier* 1993 (Fn. 1) 249; *ders.* (Fn. 45) 152.
- 48 *G. Brüggemeier*, in: *J. Hamer* (Fn. 1) 68.
- 49 Entspricht der Trias von Gewässerschäden, Flächenschäden, Biodiversitätsschäden in Art 2, Abs. 1 (18) des Kommissions-Vorschlags.
- 50 Da die Sprachversionen zwischen den Übersetzungen variieren, ist unklar, ob „rechtlich geschützt“ bloß „gelistet“ meint, dazu *M. Führ/D. Lewin/G. Roller* (Fn. 31) 69.
- 51 Richtlinie 2000/60/EG.
- 52 Art. 2 Nr. 1 c) der Richtlinie, dazu auch *B. Becker* (Fn. 24) 68.

schlossen. Küstenverseuchende Tankerunfälle sind bereits als Schadensquelle vom Anwendungsbereich ausgeschossen.

Ein Schaden am Schutzobjekt ist zunächst eine „nachteilige Veränderung“ der natürlichen Ressource.⁵³ Allerdings werden alle drei Schutzobjektkategorien durch das Wort „erheblich“ qualifiziert, wobei der „erhebliche“ Biodiversitätsschaden durch Anhang I konkretisiert wird.⁵⁴

Wie die Sanierung vonstatten zu gehen hat, beschreibt Anhang II Richtlinie 2004/35/EG. Die Umsetzung dieser Regeln muss in Deutschland erst noch durch die Landesgesetzgeber erfolgen. Für das deutsche Recht bringt das Konzept allerdings nichts Unvertrautes, da es weitgehend der naturschutzrechtlichen Eingriffs-Ausgleichsregel folgt. Kernidee ist, dass sich die Wiederherstellung nicht auf die Beseitigung des Schadens beschränken darf, sondern sich an der Wiederherstellung der ökologischen Leistungsfähigkeit orientieren muss.⁵⁵ Dazu konzipiert die Richtlinie ein Dreistufenmodell. Primäres Ziel ist die Naturalrestitution („Ziel der primären Sanierung“).⁵⁶ Darin enthalten ist der sog. „Clean-Up“, womit die Richtlinie über die bloße Gefahrenbeseitigung hinausgeht. Sekundäres Ziel ist die sog. „ergänzende Sanierung“. Ihr Ziel ist die Sanierung an einem anderen Ort, wenn vor Ort der Ausgangszustand nicht mehr erreicht werden kann. Dies ist zentrales Element der herkömmlichen Eingriffs-Ausgleich-Regelung. In ihm liegt der Hauptunterschied zur öffentlich-rechtlichen Ersatzvornahme und zu § 16 dt. Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) von 1990. Tertiäres Ziel ist die Ausgleichssanierung. Diese Sanierung erfolgt zum Ausgleich der zwischenzeitlichen Verluste von natürlichen Ressourcen. Der Ausgleich besteht zur zusätzlichen Verbesserung der geschützten natürlichen Umwelt, beinhaltet aber keine „finanzielle Entschädigung“. Hierin besteht der Hauptunterschied zum Vorbild des US-amerikanischen Regeln zum sog. „Zwischenschaden“ („*compensatory damage*“). Die „dritte“ Stufe der Sanierung im Modell der US-amerikanischen *natural resource damages* sah bei Unmöglichkeit der Ersatzvornahme „irgendwo“ eine Geldzahlung in den Trustfund vor.⁵⁷ Nach europäischem Modell erlischt die Sanierungspflicht mit der Unmöglichkeit der irgendwie gearbeteten Wiederherstellung.⁵⁸ Allgemein wird das Sanierungskonzept so bewertet, dass es

hinter der Haftung im deutschen Bodenschutzgesetz zurückbleibt, aber über die im Wasserhaushaltsgesetz „erheblich“ hinausreicht.⁵⁹

Zwei weitere rechtstechnischen Details schränken den Umfang der sanierungspflichtigen Schäden nach der Richtlinie ein. Zum einen gilt die Richtlinie nur für Schäden, für die ein ursächlicher Zusammenhang (Kausalität) zwischen Schaden und der Tätigkeit eines einzelnen Betreibers festgestellt werden kann.⁶⁰ Damit bleiben alle nicht klar abgrenzbaren Verschmutzungen außen vor.⁶¹ Es bleibt beim herkömmlichen Kausalitätsbegriff und alle Summationsschäden, soweit nicht noch über die Gesamtschuldregel greifbar,⁶² sind nicht erfasst.⁶³ Eine Proportionalhaftung sieht jedenfalls das deutsche Recht nicht vor.⁶⁴ Wichtiger noch ist der Ausschluss der Rückwirkung. Die Richtlinie 2004/35/EG erfasst erst Schäden, die durch Vorfälle bzw. Tätigkeiten entstanden sind, die ab dem 30. April 2007 stattgefunden haben.⁶⁵ Somit wird man noch eine Weile auf den Nachweis der Effektivität der Richtlinie warten müssen.

IV. Antragszuständigkeit und Initiativrecht

Verantwortlicher Akteur nach der Richtlinie 2004/35/EG ist der Staat. Der zuständigen Behörde sind Umweltschäden unverzüglich anzuzeigen und diese trifft alle erforderlichen Entscheidungen.⁶⁶ Die Behörde handelt im öffentlichen Interesse gegenüber dem Verursacher und tritt ersatzweise ein, wenn der Verursacher nicht greifbar ist bzw. nicht handeln kann. Getreulich dem US-amerikanischen CERCLA-Vorbild, gleichen die Instrumente eher der Ersatzvornahme. An dieser Stelle weicht die Richtlinie wohl am stärksten von den Vorläuferentwürfen ab. Noch im Grünbuch stand der Recht der Privaten im Vordergrund, Umweltschäden als Vermögensschäden geltend zu machen. Bereits der Kommissionsvorschlag sah vor, dass Private nur noch bei einem besonderem Inte-

rem Wege mit den finanziellen Mitteln erreichbar wäre. Dieses als „ökologisches Schmerzensgeld“ bekannt gewordene Problem ist gleichwohl eher theoretischer Natur, da in der Praxis eine rechtliche Unmöglichkeit (Aussterben einer Art) selten vorkommt. Der Lenkungseffekt ist sowieso kontingent. In der Theorie geht bei Erlöschen der Pflicht bei Unmöglichkeit der Steuerungseffekt fehl, weil ein Anreiz zum Erreichen von Unmöglichkeit gesetzt wird. Umgekehrt bergen sog. „Ökokonten“ oder „Ökopunkte“ die Gefahr, dass auf Wiederherstellungsmaßnahmen vorschnell verzichtet wird. Kieß meint, dass Ökokonten und Flächenfonds auch unter der Richtlinie 2004/35/EG möglich bleiben (Fn. 12) 205.

53 Definition in Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie.

54 Hier wird auf die üblichen Kategorien Bezug genommen, wie Populationsstärke und -qualität, critical loads etc.

55 Das ist mehr als „der Schaden“ im Sinne der zivilrechtlichen Restitution, aber weniger als der US-amerikanische *natural resource damage*. Dieser meint den der Öffentlichkeit durch die Beeinträchtigung der natürlichen Ressourcen entstandene Schaden, C. Kieß (Fn. 12) 78, 115 und 135; C. Godt (Fn. 37) 77 f.

56 Systemkonform sind die Vermögensschäden nicht mehr umfasst, die zu Beginn noch das Grünbuch vorsah, aber schon mit dem Richtungswechsel des Kommissionsentwurfs weggefallen waren.

57 Wie auch noch das Grünbuch und der erste Kommissionsvorschlag. Erst der Gemeinsame Standpunkt des Rats (Anhang II, Nr. 1 d) sah keinen finanziellen Ausgleich mehr vor.

58 Berater der Bundesregierung wie J. Kokott/A. Klaphake/S. Marr (Fn. 12) 262 hielten diese Beschränkung auf die Wiederherstellung für „vorzugswürdig“. Sie verweisen auf die US-amerikanischen Novellen 1994 und 1996, die die Kompensation ebenso beschnitten hätten, da sich die bestehenden Regeln als zu zeit- und kostenintensiv erwiesen hätten. Kritisch dazu G. Wagner (Fn. 14) 104; C. Godt (Fn. 37) 244, 255 ff., 257 ff., und G. Brüggemeier, in: J. Hamer (Fn. 1) 64. Sie halten diese Einschränkung für zweifelhaft, da nicht einzusehen ist, warum die Schadenspflicht erlöschen soll, wenn zwar Unmöglichkeit *in concreto* eingetreten ist, aber eine Umweltverbesserung auf ande-

59 L. Knopp (Fn. 24) 365 (mit Verweis auf A. Zühlsdorff, Umweltmagazin 6/2005, 59).

60 Art. 4 (5) der Richtlinie; § 3 Abs. 4 dt. UmwSchG.

61 B. Becker (Fn. 24) 25.

62 Art. 9 der Richtlinie überlässt die Kostenverteilung zwischen mehreren Verursachern den Mitgliedstaaten; § 9 Abs. 2 dt. UmwSchG.

63 Zur Möglichkeit der Beweismaßreduktion bei klarem Schadenbild und dem Nachweis der Schadenseignung bei mehreren Verursachern, G. Wagner (Diskussionsbeitrag) zitiert nach C. Port, Diskussionsbericht, in: R. Hendler et al. (Fn. 14) 147, 160, 164.

64 Dies sah der ehemalige Kommissionsvorschlag vor: Bei Mehrheit sollte grundsätzlich die Proportionalhaftung greifen, nur bei Unauflösbarkeit die Gesamtschuld. Der Gemeinsame Standpunkt des Rates überantwortete die Regelung den Mitgliedstaaten.

65 Art. 17 der Richtlinie; § 13 dt. UmwSchG.

66 Art. 6 der Richtlinie; § 8 dt. UmwSchG.

resse antragsbefugt sein sollten, in der Regel aber Behörden und Verbände. Damit wurde das (zivilrechtliche) Problem der Eigentümer-Selbstschädigung öffentlich-rechtlich gelöst – unter Inkaufnahme der im Umweltrecht notorischen Probleme der behördlichen Kollusion und des Vollzugsdefizits.

Die Richtlinie stuft Umweltverbände auf Initiativberechtigte zurück. Sie können gegenüber der zuständigen Behörde einen Antrag auf Tätigwerden stellen, den sie gerichtlich durchsetzen können.⁶⁷ Sie können aber nicht direkt gegen den Schädiger als Treuhänder tätig werden.⁶⁸ Hinter dieser Regel bleibt das Deutsche Rechtsbehelfsgesetz noch zurück, indem es zusätzlich fordert, dass die Verbände „auch“ Rechtsvorschriften rügen müssen, die Rechte Einzelner begründen. Hier besteht Anpassungsbedarf.⁶⁹

V. Deckungsvorsorge?

Die Diskussion um die Deckungsvorsorge hätte beinahe das Richtlinienvorhaben zum Scheitern gebracht.⁷⁰ Nun ist die Einbindung der Versicherungen vorerst auf „die Zeitschiene“ gesetzt. Die Mitgliedsstaaten sollen den „finanziellen Akteuren Anreize schaffen“.⁷¹ Die Kommission wurde zur Berichterstattung verpflichtet.⁷²

VI. Fazit

Systematisch stellt sich das deutsche Umsetzungsgesetz als öffentliches Recht dar. Die „zivilrechtlichen“ Elemente bleiben marginal. Damit ergänzt es „systemübergreifend“ das zweifelsfrei „zivilrechtliche“ Umwelthaftungsgesetz von 1990. Über Wirkung und Erfolg des neuen Gesetzes, lässt sich bislang nur wenig aussagen, da es noch an der Umsetzung durch die Landesgesetzgeber fehlt.⁷³ Die Einschätzung aus den punktuell befragten Ministerien ist zurückhaltend. Der eingeschränkte Anwendungsbereich und die breiten Ausnahmebereiche lassen unklar, welche Reichweite das „Umweltschadensgesetz“ haben wird. Allenfalls das Antragsrecht der Umweltverbände könnte in Deutschland neue Impulse setzen.

67 §§ 10 und 11 dt. UmwSchG.

68 Dazu C. Schrader/T. Hellenbroich, Verbandsklage nach dem Umweltschadensgesetz (USchG), ZUR 2007, 289.

69 So auch E. Gassner, Umweltrechtliche Treuhandklage, NuR 2007, 143, 147 „Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, das noch 2006 verabschiedet worden ist, trägt somit sein Verfallszeichen schon auf der Stirn“.

70 Noch der Berichterstatter des Europäischen Parlaments Toine Manders sprach von „Pönalisierung“ und „unbegrenzter, unversicherbarer Haftung“, A5-0461/2003 vom 5.12.2003.

71 M. Ruffert, Diskussionsbeitrag, in: R. Hendler (Fn. 14), 153 spricht gleichwohl von einem Versicherungserfordernis, da die Haftung summenmäßig unbegrenzt sei. Zur neueren Diskussion um die Versicherbarkeit C. Lahnstein, Überlegungen zur Versicherbarkeit, in: Institut für Umweltrecht der JKU Linz (Hrsg.), Die neue EG-Umwelthaftung und ihre nationale Umsetzung, 2005, 89; auch S. A. Hille (Fn. 12) 322 ff.

72 Art. 14 der Richtlinie, mit präziser Beschreibung der Kommissionsberichtsspflichten in Anhang VI, eben auch über die Deckungsvorsorge... Zu Recht als „Formelkompromiss“ bezeichnet von M. Ruffert, in: R. Hendler et al. (Fn. 14) 43, 69.

73 Zum großen Umsetzungsbedarf C. Kieß (Fn. 12) 159 ff.

D. Environmental Liability im Rechtsvergleich

Während sich das deutsche Umsetzungsgesetz geschmeidig in das deutsche Umweltverwaltungsrecht einfügt, gestaltete sich der Umsetzungsprozess in anderen Mitgliedstaaten holpriger.⁷⁴ Das vorgesehene Modell der behördlichen Erstzuständigkeit mit der Ankopplung an das Naturschutzrecht (geschützte Flächen, naturschutzrechtliche Eingriffs-Ausgleichsregel) war für jene Staaten eine Herausforderung, die die Umwelthaftung als kollektiven Allgemeinschaden erfasst und ihn konstruktiv von „Staatsaufgaben“ unterschieden hatten. Das galt für Belgien, Estland, Italien, Portugal, Spanien und in eingeschränkter Weise für das Vereinigte Königreich. Zwei besonders anschauliche Beispiele, Italien und Portugal, seien herausgegriffen.

In Italien waren Umweltschäden durch Art. 18 des Gesetzes Nr. 349/1986 geregelt, in Ergänzung zu den durch Umweltverschmutzung verursachten Personen- und Sachschäden (Art. 2043 und Art. 2050 Codice Civile). Anspruchsberechtigt waren Gebietskörperschaften, haftungsauslösend war ein Gesetzesverstoß, zuständig waren die Zivilgerichte, flankiert war die Regelung durch eine Verbandsklage, Gesetz Nr. 265/1999. Diese Gesetze wurden durch Abschnitt VI des sog. Umweltgesetzbuchs Nr. 152/2006 ersetzt.⁷⁵ Es zentralisiert die Zuständigkeit auf das föderale Umweltministerium und sucht den Verschuldensgrundsatz auf den von der Richtlinie verlangt gemischten Haftungsmaßstab umzustellen. Anders als der deutsche Gesetzgeber kodifizierte der italienische Gesetzgeber die Konzernhaftung und legt dem Betreiber eine Pflicht zur Beteiligung bei der Festsetzung der Sanierung auf. Da Italien nicht Vertragsstaat einiger internationaler Verträge ist,⁷⁶ dürfte der Anwendungsbereich des italienischen Umsetzungsgesetzes potentiell breiter sein als der anderer Staaten. Als unklar erscheint die Aktivlegitimation von Gebietskörperschaften, Umweltverbänden und interessierten Bürgern. Sie haben seit der 2006-Reform nicht nur das Recht, gegenüber dem Ministerium einen Antrag auf Einschreiten zu stellen (Art. 309 des Gesetzes Nr. 152/2006) und im Falle der behördlichen Inaktivität vor dem Verwaltungsgericht zu klagen (Art. 310 des Gesetzes Nr. 152/2006). Gemäß der letzten Vorschrift haben sie auch das Recht auf Schadensersatz zu klagen, wenn das Ministerium es unterlässt, Vorsichts-, Präventions-, oder Schadensminderungsmaßnahmen zu ergreifen. Da Umweltverbände und interessierte Individuen ausdrücklich den Gebietskörperschaften gleichgestellt sind, steht auch ihnen dieser Anspruch auf Ersatz des ökologischen Schadens zu. Unklar ist zwar, vor welchem Gericht dieser Schadensersatzanspruch durchzusetzen ist.⁷⁷ Im Vergleich zu der

74 Abgesehen davon, dass die Europäische Kommission die Umsetzung in neun Mitgliedstaaten gerügt hat (s.o. Fn. 9), wird die Harmonisierungswirkung im Übrigen als gering eingeschätzt. Damit korrespondiert der Bedeutungserhalt des allgemeinen, nationalen zivilen Haftungsrechts, M. Hinteregger (Hrsg.), Environmental Liability and Ecological Damages in European Law, Cambridge, 2008.

75 M. Montini, Report on Italy, Avosetta Questionnaire on the Environmental Liability Directive, Meeting in Ghent, 1./2.6.2007, <<http://www.avosetta.org/>>.

76 Vgl. Fn. 36. Dies sind die Bunker-Öl-Konvention von 1991, die HNS-Konvention von 1963/1996, die CRTD-Konvention von 1989 und die Wiener Convention von 1963 über die zivile Haftung für Nuklearschäden.

77 Seit den 80er Jahren sind zivile Schadensersatzansprüche der Umweltverbände im Rahmen von Strafprozessen in Italien eine Selbstverständlichkeit, A. Colombi Ciacchi, Il ruolo delle associazioni nel risarcimento del danno ambientale: l'esperienza italiana, tedesca e statunitense, Triest, 1998. Ihnen wird

bisherigen Rechtslage ist aber allein die zusätzliche Voraussetzung zu erfüllen, dass zuerst das Ministerium angerufen werden muss und dieses untätig bleibt.⁷⁸ Die Gesamtlage dürfte so zu bewerten sein, dass aus der Gesetzesänderung die Verwaltung gestärkt hervorgegangen ist, allerdings das Konzept der diffusen Interessen (*interessi difusi*)⁷⁹ nicht verabschiedet worden ist.

Vergleichbar ist die Rechtslage in Portugal.⁸⁰ Dieser Mitgliedstaat hatte 1987 eine Umweltgefährdungshaftung, 1995 eine selbständige Verbandsklage für „interesses difusos“ (Gesetz Nr. 83/95) und 2006 ein Umweltordnungswidrigkeitengesetz eingeführt (Gesetz Nr. 50/2006). Letzteres sieht Geldzahlungen für Gesetzesverstöße vor, gestuft für Individuen und Betriebe, sowie einen Fond. Unter der Drohung eines Nichtumsetzungsverfahrens durch die Europäische Kommission hat Portugal innerhalb eines Jahres ein Umsetzungsgesetz verabschiedet.⁸¹ Dieses regelt nebeneinander eine zivilrechtliche Haftung, die auch die ökologischen Schäden umfasst⁸² (Art. 8 Gesetz Nr. 147/2008), und eine verwaltungsrechtliche Verantwortung (Art. 11 ff. Gesetz Nr. 147/2008). Sofern ökologische Schäden im Rahmen der zivilistischen Wiederherstellung nicht ersetzt wurden, soll eine Kompensation nach Art. 11 ff. Gesetz Nr. 147/2008 erfolgen. Das Gesetz sieht eine obligatorische Deckungsvorsorge vor (Art. 22), auch der bestehende Fond wird als Instrument integriert (Art. 23). Eine ausdrückliche Regelung erfährt der grenzüberschreitende Schaden (Art. 24); die Regelung verpflichtet die portugiesischen Behörden die Behörden des anderen Mitgliedstaates und die Europäische Kommission zu informieren, diesen konkrete Maßnahmen vorzuschlagen und das Wiederherstellungsverfahren einzuleiten. Eine Antragsbefugnis gegenüber der Behörde haben „*todos os interessados*“. Dies können Einzelne oder ein Kollektiv sein, die vom Schaden betroffen sind, ein ausreichendes Interesse am Entscheidungsverfahren haben oder ein geschütztes, gesetzliches Interesse geltend machen (Art. 18). Soweit ersichtlich, ist die gerichtliche Klagebefugnis in diesem Gesetz weder geregelt, noch eingeschränkt.

An Italien und Portugal wird deutlich, dass die ursprünglichen Überlegungen der Kommission der 80er/90er Jahre, die Umwelthaftung in zivilrechtliche Bahnen zu lenken, in den südeuropäischen Mitgliedstaaten aufgegriffen worden war. Dies war kompatibel mit ihrem Verständnis von „*interesses difusos*“. Dieses Konzept fußt auf einem etwas anderen Staatsverständnis. Entgegen dem in Deutschland gepflegten, binär gedachten Verhältnis von Staat und dem Individuum verortet dieses Konzept *zwischen* dem Staat und dem ihm gegenüberstehenden Einzelnen eine Gesellschaft, die nicht mit dem Staat identisch ist und die auch nicht allein vom Staat repräsentiert werden kann. Klassische „*interesses difusos*“ sind Verbraucher-, Umwelt- und Kulturgüterschutz, Steuergerechtig-

keit und Arbeitnehmersicherheit. Das Innovative dieses Konzepts, dessen ideengeschichtlichen Wurzeln in den 70er Jahren gründen, liegt in der kritischen Distanz zum Staat und in dem emanzipatorischen Verständnis des Einzelnen als demokratischen, mündigen und Partizipation beanspruchenden Bürger. Das Konzept stärkt die Rolle der Justiz, den Einzelnen mit seinen *non-economic interests* einerseits vor dem Staat und andererseits gegenüber wirkmächtigen *economic interests* privater Dritter zu schützen. Das Konzept wurde vor allen in jenen Staaten aufgegriffen, die in den 70er und 80er Jahren des 20. Jh. tiefgreifende politische Umbrüche erfuhren. Sie trafen, bis auf vereinzelte akademische Beobachter,⁸³ in den klassischen Nationalstaaten auf keinen Widerhall. Sie sind in der Sache ein Pendant zu der in Deutschland diskutierten „Verbandsklage“, allerdings unterscheidet sich die Konstruktion. In Deutschland z.B. wird die Verbandsklage als Instrument der Durchsetzung des „Verbandsinteresse“ verstanden, das auf diskursive Stärkung und prozessuale Durchsetzung des vom Verband vertretenen Interesses gerichtet ist. Es geht um die Berücksichtigung und die „richtige“ Abwägung von Interessen. Das Konzept der „*interesses difusos*“ orientiert sich tendentiell stärker an der Popularklage. Ihr geht es nicht um Optimierung der staatlichen Entscheidung, sondern um eine mögliche Differenz staatlicher Interessen und „*interesses difusos*“.

Im Umweltbereich ist die Wahrnehmung dieses Unterschieds von großer Bedeutung. Das vielbeklagte „Vollzugsdefizit“ hat viele Ursachen. Eine davon ist die Verstrickung der Behörden mit den Betreibern (*principle-agent*-Problem), eine andere die Verwechslung von kollektiver und staatlicher Verantwortung. Die Behörde erteilt nicht nur die Genehmigung für eine potentiell umweltbeeinträchtigende Tätigkeit. Sehr häufig ist die Ansiedlung eines Betriebs auch mit regionalpolitischen Interessen verknüpft. Die Gemeinden übernehmen Erschließungskosten, die Länder vergeben Investitionsbeihilfen. Belegt sind auch „Ausfallbürgschaften“ für eine etwaige Altlastensanierung, wie in dem eingangs geschilderten Bremer Hafenfall (dort in der Form einer Einstandspflicht für den Fall der Insolvenz einer Entsorgungsfirma). In solchen Fällen geht eine Haftungsregel ins Leere; die Kostenlast für eine Ersatzvornahme trägt von vorneherein der Staat. Im binären Modell geht das Umweltinteresse im Allgemeinwohl auf, wenn das Umweltinteresse gegen das Standortinteresse „weg-gewogen“ wird. Beim Konzept der „*interesses difusos*“ bleiben die Kollektivinteressen auch in diesen Fällen als selbständiges Interesse erhalten. Um dies am Beispiel der vom Staat übernommenen „Ausfallbürgschaft“ zu verdeutlichen: In der deutschen Konstruktion ist die Verbandsklage typischerweise an eine Genehmigungsentscheidung geknüpft. Diese hat die Aufgabe, die Abwägung zu überprüfen. Da hier keine „Genehmigung“ erteilt wurde, besteht kein Raum für die verbandliche Überprüfung der behördlichen Entscheidung. Im Konzept der „*interesses difusos*“ bleibt es bei der selbständigen Repräsentanz der „*interesses difusos*“ durch den Verband. Wo diese durch den Staat verletzt sind, besteht ein Antrags- und Klagerecht. Damit bleibt *aus dieser Perspektive* die Ausfallbürgschaft rechtskonstruktiv überprüfbar.

Interessanter Weise hat die in Deutschland als „unzweideutig verwaltungsrechtlich“ wahrgenommene Umwelthaftungsrichtlinie in Mitgliedstaaten mit anderen Staatstraditionen eine qualitativ andere Umsetzung erbracht, die integrative Formen gefunden hat. Da in Italien und Portugal die horizontale umweltverbandliche Klage auf ökologischen

weitgehend stattgegeben, siehe zuletzt Corte di cassazione penale, sez. III, 15.1.2007, Urteil Nr. 554 (<<http://www.ambientediritto.it>>). Konstruierte man den Schadensanspruch allerdings als Staatshaftungsanspruch, so wäre nach italienischem Recht das Verwaltungsgericht für die Klage zuständig.

78 Was im italienischen Schrifttum allerdings als Minus zur vorherigen Gesetzeslage wahrgenommen wird, M. Montini (Fn. 75) 11.

79 M. Cappelletti, Access to Justice, Mailand, 1979; R. Mancuso, Interesses Difusos, Sao Paulo, 1991, 29.

80 A. Aragão, Report on Portugal, Avosetta Questionnaire on the Environmental Liability Directive, Meeting in Ghent, 1./2.6.2007, <<http://www.avosetta.org/>>.

81 Diário da República, 1.ª série, Lei N.º 145, 29.7.2008; Im Juni 2007 hatte noch kein veröffentlichter Vorschlag zur Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie in Portugal vorgelegen, A. Aragão, ibid., 11.

82 Insoweit vergleichbar dem deutschen § 16 Abs. 1 UmweltHG.

83 N. Reich, La Promotion des Intérêts Diffus par la Communauté Européenne, ZERP-Diskussionspapier 3/1985.

Schadensersatz bereits zuvor an staatliche Verfahren angekoppelt war, erscheint die Umsetzung der Richtlinie 2004/35/EG in diesen Ländern nichtmals als systemfremd. Unabhängig von den innerstaatlichen Wirkungsbedingungen des Konzepts der „*interesses difusos*“, illustrieren die beiden Beispiele zweierlei. Zum einen werden aufgrund dieser unterschiedlichen Traditionen auch präzise und eindeutig erscheinende Regeln inhaltlich anders umgesetzt. Zum anderen wird deutlich, wie riskant eine Vollharmonisierung auch durch eine bloße Richtlinie sein kann. Sie birgt das Risiko des Verlustes an europaspezifischer Konzeptionsvielfalt. Auf das europäische „Laboratorium“ von Problemlösungen als Fundus für Problemreflexion hat Gert Brüggemeier undogmatisch und nicht traditionsgebunden immer wieder hingewiesen.⁸⁴ Es geht ihm weniger um kulturelle Identität, als um demokratische Entscheidungsräume. Die Richtlinie 2004/35/EG ist ein Beispiel dafür, wie elastisch, aber auch wie gefährdet divergente Regelungsoptionen in Europa sind – auf die eine dynamische Gesellschaft an sich angewiesen ist.

E. Präventives Haftungsrecht?

An diese Überlegungen schließt die Frage nach der präventiven Wirkung der europäischen Umwelthaftung an. Die ökonomische Theorie und die Europäische Kommission propagierten die Umwelthaftung als Instrument der Internalisierung von Kosten, wodurch Handlungsanreize für die Vermeidung von Umweltschäden setzt würden. Doch löst die vorliegende Richtlinie 2004/35/EG diese Handlungsanreize aus?

Nach dem zuvor Erörterten wird man Zweifel anmelden. Während sich inzwischen auch die juristische Wissenschaft *grundsätzlich* darüber einig ist, dass Umwelthaftung Verhalten steuern kann,⁸⁵ kommt es entscheidend auf die Ausgestaltung an. Bei der Richtlinie 2004/35/EG sind die Ausnahmen und Einreden breit, das behördliche Ermessen im Vorfeld uneingeschränkt, das Steuerungspotential der Versicherungen nicht ausgeschöpft.⁸⁶ Mithin lässt sich derzeit eine umgekehrt proportionale Entwicklung ausmachen. Während sich das ökonomische Steuerungskalkül inzwischen in der normativen Rechtswissenschaft behaupten kann, im Verein mit einer allgemeinen Ökonomisierung

des Alltags, drohen Umweltschäden in der Praxis der Allgemeinheit angelastet zu werden. Wie an der Umwelthaftungsrichtlinie gezeigt, unterlaufen abstrakt-generelle Regelwerke die Kosteninternalisierung, Umweltverantwortung wird auf den Staat zurückverlagert. Individuell-konkrete Sanierungszusagen, wie der eingangs angesprochene Fall in Bremen verdeutlicht,⁸⁷ können den Haftungsmechanismus von vorneherein außer Kraft setzen.

Allerdings erfährt die Reflexion über die präventive Steuerung durch Haftung von unerwarteter Seite Rückenwind. Der Umweltrechtler Erich Gassner schreibt 2007: „Die Vorwirkung [der EG-Umwelthaftungsrichtlinie] auf die Umweltverträglichkeitsprüfung stellt einen Schachzug des Richtliniengebers dar, der die Praxis der Vorbereitung von Zulassungsentscheidungen teurer machen wird, damit sie dem Projekt- und Planungsträger nicht zu teuer zu stehen kommt.“⁸⁸ Interessanter Weise geht es Gassner gerade *nicht* um die *Einbeziehung* nicht-vorhersehbarer Schäden (s.o. III. 2. zu Entwicklungsrisiken). Es geht ihm um die Wirkung des Haftungsausschlusses für objektiv feststellbare Schäden. *Diese* Vorwirkung der Haftung auf den Planungsdruck ist neu. Carolin Kieß bemerkt: „Wird eine wegen der Absichtlichkeit der Beeinträchtigung eigentlich erforderliche Ausnahme oder Befreiung nach Vorschriften zur Umsetzung des Art. 9 VSch-Richtlinie [Vogelschutz-Richtlinie] bzw. Art. 16 FFH-Richtlinie [Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie] nicht eingeholt, so droht nunmehr auch eine Verantwortlichkeit nach der UH-Richtlinie [Richtlinie 2004/35/EG].“⁸⁹ Durch diesen Konnex werden Kosten nicht unmittelbar internalisiert. Hier liegt vielmehr eine prozess- und organisationsorientierte Vorwirkung vor, die die allgemeine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die spezifische FFH-Verträglichkeitsprüfung (VP) stärken kann.⁹⁰ In diesem Sinne würden hierdurch tatsächlich Umweltkosten in den Planungsprozess „internalisiert“. Würde sich dieser Konnex in der Zukunft bestätigen, läge hierin eine interessante Variante der präventiven Steuerungswirkung von Haftung.

84 G. Brüggemeier, Einführung: Unterschiedliche Rechtskulturen – Konvergenz des Rechtsdenkens, in: H.-D. Assmann/G. Brüggemeier/R. Sethe (Hrsg.), *Unterschiedliche Rechtskulturen – Konvergenz des Rechtsdenkens*, Baden-Baden, 2001, 1, 8.

85 Im Erscheinen, R. Wilhelmi, Risikoschutz durch Privatrecht: eine Untersuchung zur negatorischen und deliktischen Haftung unter besonderer Berücksichtigung von Umweltschäden (Habilitationsschrift 2007); G. Wagner, Prävention und Verhaltenssteuerung durch Privatrecht – Anmaßung oder Aufgabe, AcP 206 (2006), 205; J. Kohler, Verhaltenssteuerung durch Umwelthaftung, in: M. Rodi (Hrsg.), *Recht und Wirkung – Greifswalder Beiträge zur Rechtswirkungsforschung*, Köln u.a., 2002; zur Präventionswirkung von Haftung im Bereich UWG/GWB, C. Alexander, Marktsteuerung durch Abschöpfungsansprüche, JZ 2006, 890; ders., Die zivilrechtlichen Ansprüche im Kartellrecht nach der 7. GWB-Novelle, JuS 2007, 109.

86 Die Versicherungen haben in den 80er, 90er Jahren eine tragende Rolle bei der Umweltvorsorge getragen. Ausführlich zu den Wirkungsbedingungen dieses Steuerungspotentials, C. Herbst (Fn. 2), passim; J. Kohler (Fn. 85) 57.

87 Wohlgemerkt, in dem konkreten Fall war die „Ausfallbürgschaft“ allerdings ausgesprochen worden, als der Schaden bereits eingetreten war.

88 E. Gassner, Zur Aktualisierung der UVP durch die Umwelthaftungsrichtlinie, UPR 2007, 292, 295.

89 C. Kieß (Fn. 12) 71, Fn. 167.

90 Dabei sind Schutzgegenstand „gelistete“ Lebensräume oder „gelistete“ Arten (Art. 2 Nr. 1a der Richtlinie 2004/35/EG). D.h. die Vorwirkung tritt nicht allein bei der VP ein, bei der die Beeinträchtigung eines gelisteten FFH-Gebietes bewertet wird. Die Vorwirkung tritt auch dann ein, wenn die Gefährdung einer (EG-rechtlich) geschützten Art hätte erkannt, geprüft und gegebenenfalls genehmigt werden müssen. Die Vorwirkung ist geschwächt, wenn ein bloß eintragungsfähiges „ausgeprägtes“ Gebiet („Lebensraumtyp“), das nicht konkret gelistet ist, betroffen sein könnte, da Schutzobjekt der Richtlinie 2004/35/EG nur der rechtlich geschützte „natürliche Lebensraum“ ist (sog. „Gebietskulissen“). (Für diesen Hinweis danke ich Axel Steffen, persönliche Kommunikation 23.8.2008). Für diese Konstellationen kommt es für die Vorwirkung der Haftung auf den Planungsprozess auf den EG-rechtlichen Schutz der auf diesen Flächen vorkommenden Arten an. Zu beachten sind aber weitere Einschränkungen aus dem Anwendungsbereich (s.o. Fn. 26).

F. Schluss

Die vorstehende Analyse bestätigt die Skepsis von *Gert Brüggemeier* gegenüber der Umwelthaftung. Auch die neue „Umwelthaftung“ wird in Bezug auf die „großen“ Umweltprobleme (Klimaerwärmung, Biodiversitätsverlust, Artensterben, Tankerunfälle) wirkungslos bleiben. Dies sei an den eingangs erwähnten Fällen illustriert:

Der Fall „Gemeinde Mesquer“ zeigt, dass just die Spezialregeln für Tankerunfälle die Kosten nicht hinreichend auf den Verursacher abwälzen. Wieder bedurfte es des Rückgriffs auf die allgemeineren Regeln (hier Abfallrecht). Dies wird unter dem Regime der Europäischen Umwelthaftungsrichtlinie aufgrund der entsprechenden Bereichsausnahmen so bleiben. Die Bedeutung der allgemeinen Regeln hat *Gert Brüggemeier* immer wieder betont.

Der Bremer Hafenfall zeigt dreierlei. (1) Der Schaden wäre (abgesehen von der fehlenden Rückwirkung) bereits vom Anwendungsbereich der Richtlinie nicht erfasst, weil die Bodenverseuchung auf dem Industriegebiet keine unmittelbaren Gesundheitsgefahren auslöst. (2) Die Umwelthaftung (gleich ob zivilrechtlich oder öffentlichrechtlich verfasst) stößt im Industriebereich auf die Grenzen des Gesellschaftsrechts. Wäre die Tochtergesellschaft unterfinanziert oder aufgelöst und ist eine Konzernzurechnung, wie nach dem Deutschen Umweltschadensgesetz, ausgeschlossen, kann es eine individuell-konkrete Kostenabwälzung nicht geben. Diese Problematik ist aber für Umweltschäden typisch, da sie regelmäßig durch die Zeitkomponente und die Rechtsnachfolge geprägt sind. (3) Schließlich verweist der Fall darauf, dass der Staat das präventive Steuerungspotential von Haftung auf vielfältige Weise unterlaufen kann.⁹¹ Sanierungszusagen können, wie der Fall zeigt, im Gewand der Ausfallbürgschaft für Dritte versteckt sein. Damit verweist der Fall auf zwei Probleme, die der Kosteninternalisierung durch Haftung entgegenstehen: die Beihilfeproblematik und die Interessenverquickung des Staates. Letztere wird verstärkt, wenn die öffentliche Hand zugleich für die Genehmigung und für den Vollzug der Umwelthaftung zuständig ist.

Auf eher unerwartete Weise entfaltet das Regelwerk allerdings doch Präventionswirkung: Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) resp. die FFH-Verträglichkeitsprüfung (VP) wird gestärkt. Dies ist ein überraschendes, zwar nicht unmittelbar kosteninternalisierendes, aber umweltpolitisch zufriedenstellendes Ergebnis.

91 Wohlgermerkt, in dem berichteten Fall wurde die Zusage nicht *ex ante* (typischerweise bei Ansiedlung resp. bei Genehmigung) ausgesprochen, sondern *ex post*. Solche späten Interventionen untergraben selbstverständlich nicht die präventive Steuerungskraft von Haftung.

Inhaltsverzeichnis / Table of Contents

Vorwort / Preface <i>Aurelia Colombi Ciacchi, Christine Godt, Peter Rott, Lesley Jane Smith</i>	5
Abkürzungsverzeichnis / Table of Abbreviations	13
I. Haftungsrecht in vergleichender und konstitutioneller Perspektive Comparative and Constitutional Perspective(s) on Liability	
Judicial Convergence of Laws and Minds in European Tort Law and Related Matters <i>Walter van Gerven</i>	29
Fundamental Rights, Constitutional Principles, and the Law of Torts: <i>Tortfeasors v. Tort Victims</i> <i>Nuno Ferreira</i>	49
Horizontal Effect of the European Convention: Swedish Case Law <i>Bill W. Dufwa</i>	85
The Legislative Background of Chinese Tort Law and Its Key Issues <i>Zhu Yan</i>	111
II. Haftungs begründung und Haftungsausfüllung Breach, Causation and Remedies	
Remedies in Tort Law: Coherence in a Muddle? <i>Patrick O'Callaghan</i>	131
Fault, Causation and Damage in the Law of Negligence. A Comparative Appraisal <i>Mauro Bussani / Marta Infantino</i>	145
Alte und neue Paradigmen in der Fahrlässigkeitshaftung <i>Aurelia Colombi Ciacchi</i>	157
Der Beweis des Kausalzusammenhangs: Beweislastumkehr und Vermutung im italienischen Recht <i>Salvatore Patti</i>	181

**III. Verletzungen der Person
Personal Injury and Personality Rights**

Reflections on Pain-And-Suffering Damages in the United States
Joseph A. Page 193

Immaterial Damages, the Protection of Personality Interests and the Relevance of Contract Law
Vernon Valentine Palmer 215

Die Einwilligung im Persönlichkeitsrecht – Von der Selbstbestimmung über den „informed consent“ zum Recht auf Kontrolle der Darstellung durch andere?
Karl-Nikolaus Peifer 225

‘Guilty Until Proven Innocent’: Trial by Media and European Law
Giorgio Resta 243

The Right to Inform v. the Right to be Forgotten:
A Transatlantic Clash
Franz Werro 285

**IV. Haftung in der Medizin
Medical Liability**

Prädiktive Gesundheitsinformationen, Persönlichkeitsrechte und Drittinteressen:
Prinzipiendiskussion und Rechtspolitik
Reinhard Damm 303

Patients’ Medical Tourism and Electronic Health Records: Mobility between Sector Regulations and Systemic Interactions
Giovanni Comandé 331

Organisationshaftung und Medikationssicherheit.
Krankenhausorganisation als Gegenstand der Arzthaftung
Dieter Hart 345

Diagnoseirrtum, Diagnosefehler und unterlassene Befunderhebung
Dietrich Weber-Steinhaus/Elena von Mickwitz 363

**V. Haftungsrecht der Europäischen Union
Liability in the European Union**

“Federalism and Effective Legal Protection” – Some thoughts about a recent study by Johan Lindholm ‘State procedure and Union rights’
Norbert Reich 381

Vergemeinschaftung des Verjährungsrechts bei grenzüberschreitenden Delikten?
Peter Rott 393

Europäische Umwelthaftung – (k)ein Beispiel präventiver Verhaltenssteuerung durch Haftungsrecht?
Christine Godt 413

Management von Risiken technischer Produkte im Rahmen der Neuen Konzeption zur technischen Harmonisierung und Normung.
Alte Prinzipien, empirische Erfahrungen und neue Orientierungen
Josef Falke 431

The Service Directive – Consumer contract law making via standardisation
Hans-W. Micklitz 483

**VI. Haftung und Internationales Recht
Liability in International Law**

Zur Entwicklung des Internationalen Deliktsrechts im neuen Mittelalter
Axel Halfmeier 511

Die Rückwirkungen des neuen außervertraglichen internationalen Schuldrechts der EU auf die Schweiz
Andreas Furrer/Alexandra Körner 531

Kannibalisierung des Wissens: Schutz kultureller Diversität durch transnationales Recht?
Gunther Teubner 553

Another Incoming Tide? Tort Liability in Public International Law
Thomas Giegerich 577

Grounding Space: Liability for commercial space operations
Lesley Jane Smith 607

**VII. Prozessrecht
Procedural Law**

Immer noch „Parteihoheit versus Richtermacht“ im Zivilprozess?
– Ein Zwischenruf
Eike Schmidt 629

Schriftenverzeichnis / Table of Publications Gert Brüggemeier 641

