

Wacker-Theodorakopoulos, Cora; Kreienbaum, Christoph

Article — Digitized Version

Das neue Umwelthaftungsrecht: Eine Verbesserung des umweltpolitischen Gesamtkonzeptes?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wacker-Theodorakopoulos, Cora; Kreienbaum, Christoph (1991) : Das neue Umwelthaftungsrecht: Eine Verbesserung des umweltpolitischen Gesamtkonzeptes?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 8, pp. 423-428

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136791>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Cora Wacker-Theodorakopoulos, Christoph Kreienbaum

Das neue Umwelthaftungsrecht

Eine Verbesserung des umweltpolitischen Gesamtkonzeptes?

Das neue Umwelthaftungsgesetz zielt darauf ab, die Gesetzeslücke der unzureichenden Haftung im Umweltschutz zu schließen. Hält das so erweiterte umweltpolitische Gesamtkonzept den Anforderungen an eine effiziente Umweltpolitik stand?

Seit dem 1. Januar 1991 ist die Umweltpolitik in der Bundesrepublik um ein neues Umwelthaftungsrecht erweitert worden, das die Rechtsstellung der Geschädigten verbessern soll. Durch das Schließen einer bis dahin vorhandenen Gesetzeslücke soll auch die Umwelt insgesamt verbessert werden, weil die Unternehmen ihre Schadstoffe nur mit dem höheren Risiko einer eventuellen Haftung ausstoßen können und deshalb bestrebt sein werden – so hofft der Gesetzgeber –, ihre Emissionen zu reduzieren¹.

Die unzureichende Haftung im Umweltschutz führte bislang dazu, daß Emittenten für die von ihnen verursachten Umweltschäden häufig nicht zur Verantwortung gezogen wurden. Die bundesdeutsche Umweltpolitik, die nun als Reaktion hierauf das neue Umwelthaftungsgesetz als privatrechtlichen Ansatz neben die öffentlich-rechtlichen Instrumente stellt, ist im wesentlichen wie folgt charakterisiert:

- Das öffentlich-rechtliche Instrument der Auflagen bindet den Betrieb und die Emissionsmenge einer bestimmten Anlage an eine behördliche Genehmigung; das der Abgaben sieht für den Ausstoß von Schadstoffen eine behördlich festgelegte Gebühr vor.
- Das privatrechtliche, neue Instrument des Umwelthaftungsgesetzes sieht die direkte Haftung der Verursacher von Umweltschäden vor. Die verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung in Kombination mit einer Ursachenvermutungsregel soll in bestimmten Bereichen den Umweltschutz auf privater Basis erreichen.

- Mit öffentlichen Subventionen wird insbesondere die Erforschung und Anwendung neuer Umwelttechnologien angestrebt.

Berechtigte Hoffnungen?

Das neue Umwelthaftungsgesetz hat zu großen Hoffnungen Anlaß gegeben, daß eine Gesetzeslücke endlich befriedigend geschlossen würde. Es stellt sich die Frage, inwieweit das durch das Umwelthaftungsgesetz neu entstandene Gesamtkonzept der Umweltpolitik den Anforderungen an eine effiziente Umweltgestaltung standhält. Hat sich wirklich etwas gebessert, oder wurde die Gesetzeslücke mit einem Flicken gestopft, der nicht hält, was er verspricht? Es reicht jedoch nicht aus zu prüfen, ob und inwieweit diese einzelne Maßnahme mehr Umweltschutz gewährleistet, sondern das umweltpolitische Gesamtkonzept, die Summe der einzelnen Maßnahmen, ist zu beurteilen. Eine isolierte Betrachtungsweise der einzelnen Instrumente kann nicht zur Beurteilung der Frage herangezogen werden, ob ein ökologisch und ökonomisch sinnvoller Instrumenteneinsatz erreicht wird, weil hierbei interinstrumentelle Wirkungszusammenhänge vernachlässigt werden.

Aufgrund des nur begrenzt verfügbaren Potentials der Umwelt als Aufnahmemedium für Schadstoffe muß das umweltpolitische Gesamtkonzept geeignet sein, langfristig dauerhafte Umweltschäden zu verhindern. Die Anpassung des Emissionsniveaus an das Selbstreinigungspotential der Umwelt wird somit als das bindende ökologische Ziel angesehen². Ob das bestehende Gesamtkonzept den Erfordernissen einer rationalen Umweltpolitik

Cora Wacker Theodorakopoulos, Dipl.-Volkswirtin, und Christoph Kreienbaum, 29, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter in der Abteilung Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsordnung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

¹ Vgl. Gesetz über die Umwelthaftung, in: Bundesgesetzblatt Nr. 67, Bonn 14. 12. 1990; Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Umwelthaftungsgesetz, in: Bundestagsdrucksache 11/7104, Bonn 10. 5. 1990.

² Dieses Zielsystem wurde unter langfristigen Aspekten abgeleitet. Vgl. C. Wacker-Theodorakopoulos, C. Kreienbaum: Reform der Umweltpolitik im Lichte der deutschen Einigung?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 70. Jg. (1990), H. 10, S. 513.

entspricht und der Zielerreichung dient, soll anhand von ökologischen und ökonomischen Kriterien überprüft werden.

Hinsichtlich der ökologischen Effizienz sollten die folgenden Bedingungen erfüllt sein:

- Sinnvoll ist es, daß weitgehend alle Schäden erfaßt und reguliert werden. Eine umfassende Umweltpolitik und -vorsorge setzt genaue Kenntnisse des jeweiligen Umweltzustandes voraus, um geeignete Maßnahmen zu ergreifen.
- Schäden sollten, soweit dies möglich ist, auf die Verursacher zugeordnet werden, damit diese auch zur Haftung herangezogen werden können. Erst diese Haftungsregel ermöglicht die Internalisierung der Umweltkosten bei den Verursachern und garantiert, daß die Kosten neu auftretender Umweltschäden nicht auf die Gesellschaft überwältzt werden.

Hinsichtlich der ökonomischen Effizienz sollten die folgenden Bedingungen erfüllt sein:

- Über Knappheitssignale sollte ein Zustand erreicht werden, in dem der Faktor Umwelt in seinen produktivsten Verwendungsmöglichkeiten eingesetzt wird.
- Der Einsatz umweltpolitischer Instrumente sollte nur dann zu einer Diskriminierung zwischen Unternehmen im Wettbewerb führen, wenn eine unterschiedliche Umweltbeanspruchung vorliegt.
- Ein umweltpolitisches Gesamtkonzept sollte Innovationen nicht behindern, sondern vielmehr Anreize zu weiteren Fortschritten in der Umwelttechnologie bieten.

Im Gegensatz zu einer Umweltregulierung mit Emissionsnormen, bei der der Staat indirekt versucht, einen bestimmten Umweltzustand sicherzustellen, rückt der Haftungsansatz die Schadensbetrachtung in den Mittelpunkt. Nur hierdurch können der tatsächliche Umweltzustand erfaßt und Schäden direkt vermieden oder beseitigt werden.

Verschuldensunabhängige Haftung

Eine ursachenadäquate Umweltpolitik, die auf dem Haftungsansatz aufbaut, sollte dafür Sorge tragen, daß möglichst viele Emittenten für Umweltschäden zur Haftung herangezogen werden können. Dies kann somit nicht nur für Schäden gelten, die auf ein Verschulden des Anlagenbetreibers zurückzuführen sind. Schon derjenige, dessen Emissionsquelle grundsätzlich eine Gefahr für die Umwelt darstellt, muß im Schadensfall haftbar gemacht werden können (verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung). Dieser Grundsatz ist vom Gesetzgeber im Umwelthaftungsgesetz auch eingeführt worden.

Von dieser positiv zu bewertenden Regelung werden jedoch bestimmte Schäden ausgenommen.

Die Schäden an Sachen ohne definierte Eigentumsrechte sind von der privatrechtlichen Haftung ausgeschlossen. Dies bedeutet, daß die Möglichkeit der Klage zum Schutze allgemeiner Umweltgüter, beispielsweise auf saubere Luft, nicht gegeben ist. Den Schutz dieser Güter versucht der Gesetzgeber mit Hilfe der öffentlich-rechtlichen Instrumente sicherzustellen. Es ist jedoch anzuzweifeln, ob diese Instrumente ausreichen oder ob nicht doch in gewissen Bereichen eine private Haftung effizienter wäre. Zu denken wäre dabei beispielsweise an die Möglichkeit der Klage gegen eine Verschlechterung der Qualität eines fließenden Gewässers, ohne daß Eigentumsrechte vorhanden sind.

Außerdem werden durch das Umwelthaftungsgesetz nur die Emittenten in die potentielle Haftung einbezogen, die im Bundesimmissionsschutzgesetz als Gefahrenquelle enthalten sind³. Folglich werden die Schäden, die auf andere Emittenten zurückzuführen sind, der Haftung entzogen und sind damit von der Gesellschaft zu tragen, obwohl die Verursacher durchaus herangezogen werden könnten. Auch die sogenannten Bagatellschäden, die sich aber durchaus zu erheblichen Schäden akkumulieren können, sind von vornherein aus der Haftung ausgeschlossen⁴.

Neben der verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung sind für den Schutz der Umwelt im Haftungsrecht weitere Vorkehrungen notwendig. Meist kann nämlich nicht lückenlos nachgewiesen werden, daß ein Emittent tatsächlich einen Schaden verursacht hat, weil beispielsweise bei Emissionen durch die Luft ein Geschädigter fast nie einen vollständigen Beweis über den Weg einer Schadstoffeinheit führen kann. Um aber zu vermeiden, daß für solche Schäden überhaupt nicht gehaftet wird, muß der Nachweis einer Nichtschädigung dem Verursacher zugeordnet werden.

Beweiserleichterungen

Im Umwelthaftungsgesetz wird die notwendige Beweiserleichterung durch die Ursachenvermutung geregelt. Sie beinhaltet, daß bereits dann für einen Schaden gehaftet werden muß, wenn berechtigt vermutet werden kann, daß eine bestimmte Anlage diesen verursacht hat. Der Geschädigte muß einen Indizienbeweis über den

³ Vgl. Gesetz über die Umwelthaftung, a.a.O., S. 2639 ff.

⁴ Die Bestimmung von Bagatellschäden richtet sich hierbei nach den örtlichen Gegebenheiten. Dies bedeutet, daß in hochbelasteten Regionen Schäden ausgeklammert werden, die in anderen eine Haftung nach sich ziehen.

schadensverursachenden Schadstoff führen und zudem ein Unternehmen finden, bei dem er die Emission dieses Schadstoffes vermutet und die grundsätzliche Geeignetheit der Anlage für den konkreten Schadensfall begründen kann.

Es ist fraglich, inwieweit diese Regelung eine Erweiterung der bislang geltenden Rechtsprechung darstellt. Zumindest der Nachweis, welches Unternehmen den schadensverursachenden Stoff emittiert, dürfte dem privaten Kläger schwerfallen. Dadurch werden die Schäden nicht vom Umwelthaftungsgesetz erfaßt, die zwar direkt auf eine bestimmte Schadstoffkategorie, jedoch nur indirekt auf die einzelnen Verursacher zurückzuführen sind, wenn die Gesamtheit der Emittenten eines Schadstoffes herangezogen würde. Gerade für die Regulierung dieser Schadensfälle wäre eine konsequente Beweislastumkehr, die nur die Feststellung des verursachenden Schadstoffes dem Kläger überläßt, vorteilhaft.

„Normalbetrieb“

Zusätzlich wird die Ursachenvermutung vom Gesetzgeber für den Fall des sogenannten „Normalbetriebs“ außer Kraft gesetzt. Dieser liegt dann vor, wenn die Unternehmen die verwaltungsrechtlichen Zulassungen, Auflagen und Rechtsvorschriften einhalten und der Betrieb störungsfrei verläuft (§ 6 UmwHG). Wenn also Schäden durch den „Normalbetrieb“ bestimmter Anlagen auftreten, dann wird nicht gehaftet, wenn nur vermutet, nicht aber vom Kläger eindeutig nachgewiesen werden kann, daß diese Anlagen den Schaden verursacht haben. Dies muß wohl als die wichtigste Einschränkung des Umwelthaftungsgesetzes angesehen werden.

Darüber hinaus können sich ebenso die Emittenten der Haftung entziehen, deren Emissionsmenge über die des „Normalbetriebs“ hinausgeht, potentiell aber auch eine andere als im Gesetz festgelegte Emissionsquelle für den betrachteten Schadensfall ursächlich sein kann⁵. Aus diesem Grund sind im Prinzip alle allgemeinen Ökoschäden (Summations- und Distanzschäden) von der Haftung ausgeschlossen. Es ist nämlich kaum nachzuweisen, daß ein Umweltschaden, der in der Regel auf Emissionen der im Gesetz genannten Verursacher zurückzuführen ist, im Einzelfall nicht doch von den nicht im Gesetz genannten Emittenten verursacht wurde.

Für den Emittenten bedeutet gerade die generelle Herausnahme der Ökoschäden und der Schäden aus dem „Normalbetrieb“, deren Beseitigung mit hohen Kosten

verbunden ist, daß der Staat ihn zumindest teilweise aus der Verantwortung für die Umwelt entläßt. Damit vermindert sich das Risiko des Emittenten, für Umweltschäden herangezogen zu werden, deutlich. Dies kann jedoch dem Ziel einer verbesserten Umweltsituation nicht zuträglich sein, da der Emittent geradezu veranlaßt wird, umweltschädlich zu produzieren, wenn eine Produktion mit höherer Emissionsintensität kostengünstiger als eine mit niedrigerer ist. Obwohl technisch eine andere, umweltschonendere Produktionsweise möglich wäre, die insgesamt geringere volkswirtschaftliche Kosten verursachen würde, wird dieser Weg nicht eingeschlagen (moral hazard).

Dies führt letztendlich dazu, daß der Staat im Falle der Wiederherstellung der Umwelt die Kosten hierfür oder – wenn diese unterbleibt – die Gesellschaft die Schäden in Form einer dauerhaften Verschlechterung der Umwelt trägt. Insbesondere die zweite Vorgehensweise ist nicht nur langfristig mit den höheren volkswirtschaftlichen Kosten verbunden; es sind ihr sogar natürliche Grenzen gesetzt.

Gerade hieran zeigt sich die inkonsequente Umsetzung der im Grunde positiv zu bewertenden Prinzipien des Umwelthaftungsgesetzes. Die Kombination von Gefährdungshaftung und Ursachenvermutung gilt für den wohl seltenen Fall, daß der „Normalbetrieb“ überschritten wird. Aber gerade der Schadstoffausstoß innerhalb des „Normalbetriebs“ dürfte für den überwiegenden Teil der Schäden in der Bundesrepublik verantwortlich sein. Die Betreiber können zwar grundsätzlich haftbar gemacht werden; sie werden jedoch durch das Gesetz besonders privilegiert und ihre Emissionen durch den beruhigenden Begriff des „Normalbetriebs“ bagatellisiert. Die Fälle, in denen der „Normalbetrieb“ nicht eingehalten wird, hierunter sind insbesondere Störfälle zu verstehen, waren auch in der früher geltenden Gesetzgebung durch das Deliktsrecht – allerdings mußte hier dann ein Verschulden des Anlagenbetreibers vorliegen – abgedeckt.

Diese Unterhöhlung der Haftung wird insgesamt aus staatlicher Sicht verständlich, weil anderenfalls das Prinzip der Haftung mit dem bestehenden Abgaben- und Auflagensystem kollidieren würde. Hätte nämlich der Gesetzgeber im Umwelthaftungsgesetz nicht den „Normalbetrieb“ konstruiert, so müßten Unternehmen für ihre behördlich erlaubten Emissionen plötzlich haften⁶. Der Gesetzgeber geht wohl davon aus, daß durch die Festlegung seiner Emissionsnormen die Umwelt in ausreichendem Maße geschützt wird. Da jedoch in der Vergangenheit trotz dieser Emissionsnormen, die den „Normalbetrieb“ festlegen, laufend Schäden entstanden sind und gegenwärtig noch weiter entstehen, bringt das Umwelthaft-

⁵ So reicht ein geringer Prozentsatz eines anderen geeigneten Umstandes an einer konkreten Schadensentstehung aus, damit eine Haftung nicht in Kraft tritt.

⁶ Juristisch ist es umstritten, ob der Staat für die von ihm genehmigten Emissionen mithaften muß (Staatshaftung).

tungsgesetz in diesem wesentlichen Bereich des Umweltschutzes keinerlei Fortschritte. Die nicht konsequente Umsetzung der Grundprinzipien des Haftungsansatzes führt dazu, daß die Emittenten immer noch nicht für die von Ihnen verursachten Schäden zur Verantwortung gezogen werden können und damit die Gesamtheit aller Bürger mit diesen Schäden belastet wird.

Gesamtschuldnerische Haftung

Es ist unbestritten, daß zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch Schäden auftreten, die aus technischen Gründen noch nicht zuordenbar sind. Für diese Fälle stellt das private Haftungsrecht auch keine Lösung dar. Die Anzahl dieser Schadensfälle ist jedoch erheblich niedriger, als durch ihre Herausnahme aus dem Umwelthaftungsgesetz unterstellt wird. Das Regierungskonzept versagt für den Fall, daß Schäden nicht direkt auf den Verursacher zugeordnet werden können, die schadensverursachende Schadstoffkategorie aber durchaus festzustellen ist. Hierfür bedürfte es der gesamtschuldnerischen Haftung aller Emittenten einer bestimmten Schadstoffkategorie, auch im „Normalbetrieb“. Zwar gilt in der Bundesrepublik die gesamtschuldnerische Haftung nach dem BGB, jedoch nur für individualisierbare (namhaft zu machende) Schädiger. Diese wird im Umweltbereich aber durch den Ausstieg aus der Ursachenvermutung in dem wesentlichen Bereich des „Normalbetriebs“ außer Kraft gesetzt.

Ein sinnvolles Umweltkonzept sollte unter dem betrachteten ökologischen Ziel auch beinhalten, daß entstandene Schäden nicht etwa nur in Form von Schadenersatzzahlungen geregelt werden, sondern daß der Zustand, der vor dem Schaden vorlag, nach Möglichkeit wiederhergestellt werden muß. Anderenfalls könnte das Selbstreinigungspotential der Umwelt auf Dauer sinken. Das bedeutet, daß beispielsweise ein dauerhaft geschädigter Wald auch dann neu aufgeforstet werden muß, wenn die Aufforstungskosten den Wert des Waldes übersteigen.

Im Umweltkonzept der Bundesregierung ist die Restitution auch beabsichtigt, sie gelingt jedoch nur unzureichend. Zwar sieht das Umwelthaftungsgesetz ausdrücklich die Wiederherstellung der alten Situation als die bessere Lösung vor; wegen der höchst unvollständigen Erfassung der Schadensfälle ist diese Regelung jedoch nur in wenigen Fällen von Bedeutung. Die Schäden, die im Rahmen des Auflagen- und Abgabensystems entstehen und das Selbstreinigungspotential teilweise verringern, werden – wenn überhaupt – nur nach bürokratischem Ermessen beseitigt.

Neben der Betrachtung des umweltpolitischen Gesamtkonzeptes hinsichtlich seiner ökologischen Effi-

zienz, ist die ökonomische Effizienz bei der Beurteilung des Instrumenteneinsatzes von gleichrangiger Bedeutung. Dabei stehen vor allem die Wettbewerbsaspekte und die Innovationswirkungen der Umweltpolitik im Vordergrund.

Wettbewerbsaspekte

Das Ziel, den dringend erforderlichen Schutz der Umwelt auf dem kostengünstigsten Weg zu erreichen, setzt voraus, daß der Wettbewerb zwischen Unternehmen nicht durch den Einsatz umweltpolitischer Instrumente verzerrt wird. Die anlagenbezogene Auflagenpolitik in der Bundesrepublik verzerrt den Wettbewerb zugunsten ineffizienter Emittenten. Die expansionswilligen, effizient produzierenden Unternehmen werden behindert, indem die restriktiven Auflagen nur eingeschränkt eine Erhöhung der einzelbetrieblichen Emissionsmenge gestatten. Dies resultiert aus der Notwendigkeit, angesichts der bestehenden Umweltschäden die gesamtwirtschaftliche Emissionsmenge festzuschreiben. Werden diese effizient produzierenden Unternehmen behindert, bedeutet dies auf der Gegenseite eine Bestandsschutzgarantie für ineffiziente Altemittenten, deren Ausscheiden aus dem Markt ökonomisch erforderlich und erwünscht ist. Durch das geltende Umweltkonzept werden in vielen Fällen hohe Marktzutrittsschranken aufgebaut und der Wettbewerb zuungunsten von Newcomern verzerrt. Würde hingegen eine Internalisierung der Kosten der Umweltnutzung erreicht, dann würde sich von zwei Unternehmen – mit sonst identischer Kostenstruktur – dasjenige durchsetzen, das durch die fortschrittlichere Technologie eine geringere Emissionsintensität aufweist und damit die Umwelt effizienter nutzt. Ein wettbewerbsneutrales umweltpolitisches Konzept sollte sicherstellen, daß expansionswilligen Unternehmen keine einzelbetrieblich starren Grenzen auferlegt werden.

Ein sinnvolles Umweltkonzept sollte außerdem für das Entstehen von Knappheitssignalen sorgen, die anzeigen, an welchen Stellen es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvoll ist, die Umwelt als Aufnahmemedium für Schadstoffe zu nutzen und wo dies zu unterbleiben hat. Eine Festlegung einzelwirtschaftlicher Emissionsniveaus im geltenden umweltpolitischen Konzept, um die gesamtwirtschaftliche Menge konstant zu halten, führt aber dazu, daß Unternehmen in ihrer Anpassungsmöglichkeit, individuell – entsprechend ihrer Kostenstruktur – das Ausmaß der einzusetzenden Vermeidungstechnologie wählen zu können, behindert werden. Hier wird der Wettbewerb um die knappe Ressource Umwelt unterbunden. Die Nutzung der Umwelt richtet sich nicht nach dem Grenzertrag dieses Faktors in verschiedenen Verwendungsrichtungen, sondern nach behördlicher Zuteilung.

Das geltende Konzept verhindert auf vielfältige Weise die Erforschung und Anwendung neuer Technologien. Die Auflagenregelung setzt voraus, daß Behörden den aktuellen Stand der Vermeidungstechnologie festlegen. Den hierfür kompetenten Unternehmen fehlt der Anreiz, Innovationen durchzusetzen, da sie damit den Behörden eine Auflagenverschärfung überhaupt erst ermöglichen. Das Umwelthaftungsgesetz führt zu weiteren Hemmnissen in diesem Bereich. Zum einen suggeriert es durch die Konstruktion des „Normalbetriebs“ die Unvermeidbarkeit von Umweltschäden und die Unmöglichkeit, die Emissionsintensität durch neue Technologien zu senken. Es besteht folglich die Gefahr, daß eine Verschärfung der technischen Vorschriften künftig im politischen Bereich schwieriger werden könnte. Zum anderen befindet sich – was im Hinblick auf kürzere Anpassungsfristen positiv zu bewerten wäre – ein Unternehmen nicht mehr in seinem „Normalbetrieb“, wenn es nicht laufend den aktuellen Stand der Vermeidungstechnologie einhält. Die Annahme, daß durch das eintretende Haftungsrisiko eine Vermeidungstechnologie schneller Verbreitung finden wird, erweist sich als Trugschluß. Da weiterhin dem Staat die technisch mögliche Auflagenverschärfung obliegt, ihm hinsichtlich des aktuellen Standes der Vermeidungstechnologie aber die Kompetenz fehlt, werden die Innovationen möglicherweise stärker behindert als im reinen Auflagenmodell.

Das neue Umwelthaftungsgesetz erschwert zudem Fortschritte auf dem naturwissenschaftlich-technischen Gebiet des Zusammenhangs von Schädiger und Schaden. Weil die vom Gesetz ausgenommenen Schäden keine Haftung nach sich ziehen, werden die Verursacher bestrebt sein, möglichst viele Schäden als nicht-zuordenbar deklarieren zu lassen. Die willkürliche Definition von Zuordenbarkeit negiert nicht nur das heute schon technisch Mögliche, sondern behindert auch Fortschritte in diesem Bereich. Das Instrument der Abgaben ist in diesem Zusammenhang zwar positiver zu beurteilen als die Auflagenregelung⁷. Insbesondere die Wirkungen auf die Innovationsanstrengungen der Unternehmen und deren Anpassungsmöglichkeiten an Knappheitssignale zeigen die Vorteile einer Preislösung. Dieser Preis ist aber behördlich festgelegt und liegt tendenziell unterhalb des Marktpreises, so daß die Internalisierung der Kosten bei den Verursachern nicht sichergestellt ist und der Anreiz zu Umweltschutzinnovationen eher gering ist. Insgesamt verhindert die Kombination von Auflagen und Umwelthaftungsgesetz Fortschritte in zentralen Bereichen der Umweltforschung.

⁷ Vgl. C. Wacker-Theodorakopoulos, C. Kreienbaum a.a.O., S. 514 f.

⁸ Vgl. ebenda, S. 516 ff.

Die Erforschung neuer Technologien ist häufig mit so hohen Kosten verbunden, daß sie aufgrund unsicherer Erträge in der Zukunft einzelwirtschaftlich nicht durchgeführt wird, obwohl sich diese Innovationen gesamtwirtschaftlich über einen längeren Zeithorizont auszahlen werden. Die heutige Umweltpolitik versucht diesem Problem mit Subventionen zu begegnen. So werden neue – auch technisch schon überholte – Formen der Energiegewinnung, Forschung und Einsatz neuer Filtertechnologien etc. staatlich gefördert. Hierbei obliegt es wiederum dem Staat, die Sinnhaftigkeit der Forschung zu beurteilen, obwohl er hierzu nicht in der Lage ist.

Die Einführung des Umwelthaftungsgesetzes zeigt, daß der Gesetzgeber die notwendigen Grundprinzipien einer effizienten, modernen Umweltpolitik zum ersten Mal im deutschen Umweltrecht fixiert hat. Eine wirkungsvolle Umsetzung scheitert jedoch daran, daß die Grundprinzipien in ein verkrustetes, ineffizientes Gesamtkonzept eingezwängt wurden. Der sinnvolle Haftungsansatz verlor damit deutlich an Schlagkraft.

Ein erweiterter Haftungsansatz

Der konsequente Weg wäre – umgekehrt – die Anpassung althergebrachter Instrumente an das Haftungsrecht. Die Schadensregulierung, die die Höhe der Emissionen indirekt begrenzt, würde dann – kombiniert mit einer marktwirtschaftlichen Preislösung – unter Wahrung des ökologischen Zieles die ökonomische Effizienz sicherstellen. Eben diesen Weg beschreitet ein erweiterter Haftungsansatz mit Versicherungslösung⁸. Er schließt von vornherein nur die Umweltschäden von der Haftung aus, die technisch noch nicht zuordenbar sind, und gilt für den gesamten Schadstoffausstoß einer Anlage. Marktwirtschaftliche Knappheitssignale in Form von Versicherungsprämien weisen dem Emittenten eindeutig die Verantwortung für die von ihm verursachten Schäden zu.

Der erweiterte Haftungsansatz ist dem gültigen Umweltkonzept in ökologischer Hinsicht überlegen, weil er keine willkürliche Trennung von Normal- und Überbetrieb vornimmt und auch die Schadensfälle umfaßt, die nicht direkt zuordenbar sind. Bei strikter Anwendung der gesamtschuldnerischen Haftung in den Fällen, in denen zumindest die schadensverursachende Schadstoffkategorie bekannt ist, ist es Aufgabe der Rechtsprechung, die Haftungsanteile auf die einzelnen beteiligten Emittenten zuzuordnen. Auf diese Weise kann auch in diesem Bereich der Haftungsansatz durchgeführt werden.

Der erweiterte Haftungsansatz ist dem gültigen Umweltkonzept in ökonomischer Hinsicht überlegen, weil die Unternehmen ihr Risiko der Inanspruchnahme auf Versicherungen übertragen und diese aufgrund der ihnen zur

Verfügung stehenden Informationen die volkswirtschaftlich richtigen Prämien ermitteln werden. Die Versicherungen regulieren einerseits die Schäden durch Wiederherstellung aus den Prämieinnahmen bzw. vermeiden die Schadensentstehung durch die Präventionswirkung über die Prämienhöhe. Andererseits sorgt die Konkurrenzsituation unter den Versicherungen für eine effiziente Prämiengestaltung.

Die Internalisierung der externen Effekte durch die Versicherungsprämien verhindert nicht nur Wettbewerbsverzerrungen, sondern sorgt vielmehr dafür, daß die Umweltnutzung zu einem zusätzlichen Kosten- und damit Wettbewerbsfaktor wird. Innovationshemmende Wirkungen wie beim Auflagensystem sind nicht zu befürchten. Insbesondere in dem Bereich der genaueren Zuordenbarkeit von Schäden auf Emittenten sind durch die Versicherungslösung deutliche Fortschritte zu erwarten, weil das Gesamtinteresse aller Versicherungen aufgrund der gesamtschuldnerischen Haftung eine präzise Prämiengestaltung nach Schadenshöhe, die zuvor festgestellt werden muß, zur Folge hat.

Ausblick

Dieses Interesse gilt auch im Hinblick auf die Erforschung neuer Technologien, so daß die Versicherungen bevorzugt innovative Niedrigemittenten fördern werden. Die Gemeinschaft der Versicherer sorgt dann, um Umweltschäden möglichst kostengünstig zu vermeiden, für eine Verbreitung technischen Wissens; der Markt sorgt dann seinerseits für die Anwendung der fortschrittlichen Technologie durch die Versicherungsnehmer. So könnten hier Fördermittel in eine ökologisch und ökonomisch effiziente Richtung gelenkt werden.

Auch die Vorschläge des Bundesrates bei der Anrufung des Vermittlungsausschusses im Zuge der parlamentarischen Beratungen des Umwelthaftungsgesetzes

forderten eine weitergehende Haftung der Emittenten. Der Bundesrat befürwortete grundsätzlich die Haftung aller Emittenten, auch für den „Normalbetrieb“ einer Anlage. Emittenten, bei denen der Haftungsansatz aufgrund ihrer Anzahl kaum umsetzbar wäre, sollten über Abgaben oder einen zu installierenden Haftungsfonds in die Haftung miteinbezogen werden⁹.

Auch die EG-Kommission mit ihrem Richtlinienvorschlag von 1989 über die zivilrechtliche Haftung für Schäden und Umweltbeeinträchtigungen durch Abfälle geht weit über die Regelungen des Umwelthaftungsgesetzes hinaus. Dabei sollen nicht nur Vermögens- und Eigentumschäden abgedeckt werden, sondern auch „Schäden an Naturgütern, an denen keine Eigentums- oder Aneignungsrechte bestehen“¹⁰. Gerade für die Abdeckung dieser Schäden, bei denen Eigentumsrechte häufig nicht definiert sind, muß stellvertretend geklagt werden können. Die deutsche Rechtsprechung befürchtet durch die Möglichkeit der Verbandsklage zum Schutz öffentlicher Güter ein Verschwimmen der Trennung von zivil- und öffentlich-rechtlichem Bereich. In Italien, einem Land mit ähnlicher Rechtsprechung, spielen aber beispielsweise fehlende Eigentumsrechte bei der zivilrechtlichen Lösung von Umweltschutzproblemen keine Rolle¹¹.

Diese Beispiele zeigen, daß auch in der praktischen Umsetzung der Umweltpolitik mehr möglich war als durch das Umwelthaftungsgesetz verwirklicht wurde. Die Notwendigkeit, die Umwelt effizienter zu schützen, und der Druck, der aus Brüssel auf die deutsche Gesetzgebung zu erwarten ist, wird eine konsequente Weiterführung des Haftungsansatzes unumgänglich machen.

⁹ Vgl. Unterrichtung durch den Bundesrat, in: Bundestagsdrucksache 11/8134, Bonn 16. 10. 1990.

¹⁰ G. Roller: Haftung für Industrieabfälle, in: Öko-Mitteilungen, 14. Jg. (1991), H. 2, S. 29.

¹¹ Vgl. ebenda.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah) **Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum, Dipl.-Vw. Ira Lanz, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

VERLAG UND VERTRIEB:

Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

Bezugspreise: Einzelheft: DM 9,-, Jahresabonnement DM 106,- (Studenten: DM 53,-) zuzüglich Porto

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opt.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Für unverlangt eingereichte Manuskripte und Besprechungsexemplare wird keine Haftung übernommen. Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Redaktion behält sich bei zur Veröffentlichung vorgesehenen Aufsätzen eine Bearbeitung vor. Das Copyright liegt beim Verlag Weltarchiv GmbH.