

## Das neue „Umweltschadensgesetz“

### 1. Worum geht es?

Die Europäische Union hat am 30. April 2004 die **Richtlinie „über Umwelthaftung und zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden“** (2004/35/EG) erlassen. Das zur Umsetzung der Richtlinie erlassene „Umweltschadensgesetz“ (BGBl. I Nr. 19 vom 14.5.2007 S. 666 und 19.7.2007 S. 1462) befasst sich mit der Vermeidung und Sanierung von Schäden an Wasser, Boden und Natur, nicht mit den Schadensersatzansprüchen geschädigter Personen nach Verletzung ihrer Rechtsgüter. Das Gesetz ist am 14. November 2007 in Kraft getreten.

Die **Vorbeugung und Sanierung von Schäden an Wasser, Boden und Natur** war schon bisher in verschiedenen Fachgesetzen des deutschen Umweltrechts geregelt. Zur Feststellung und Sanierung von Schäden des Bodens wird man im Bodenschutzrecht, zu den Schäden an Gewässern im Wasserrecht und zu Naturschäden im Naturschutzrecht des Bundes und der Länder fündig. Wo die Behörden in der Vergangenheit Probleme hatten, dem Umweltrecht passende Rechtsgrundlagen zu entlocken, haben sie das allgemeine Sicherheits- und Polizeirecht herangezogen, um gegen „Handlungs- und Zustandsstörer“ Maßnahmen zur Schadensvermeidung und – beseitigung ergreifen zu können. Auf diese Weise hat man in den 80er und 90er Jahren die Altlastensanierung in Deutschland betrieben.

Seit 1991 regelt das **Umwelthaftungsgesetz**, in welchen Fällen ein Unternehmer einen Schaden auszugleichen hat, den er durch einen aus seiner Anlage stammenden Schadstoff verursacht hat. Gemeint sind hier Personenschäden oder Schäden an Sachen, die in fremdem Eigentum stehen. Das heißt: Neben dem Umweltschadensgesetz gilt das für die zivilrechtliche Haftung relevante Umwelthaftungsgesetz weiter.

Es gelten aber auch die bisher für die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden bestehenden Vorschriften des deutschen Umweltrechts. Das Umweltschadensgesetz kommt nur zur Geltung, soweit vorhandene Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder diesen Komplex nicht näher bestimmen oder in ihren Anforderungen dem Umweltschadensgesetz nicht entsprechen (§ 1). Das bedeutet, dass man im Grunde die neuen und die bereits bestehenden Pflichten nebeneinander prüfen muss und die „weitergehenden“, also die für den Verantwortlichen ungünstigeren, zur Anwendung bringen muss. Umweltschäden, deren Abwicklung internationalen Abkommen (Anlage 2 des Gesetzes) vorbehalten ist, fallen nicht in den Anwendungsbereich des Umweltschadensgesetzes.

## 2. Wann entstehen Pflichten nach dem Umweltschadensgesetz?

Das Gesetz kommt bei „**Umweltschäden**“(2.1.) zur Anwendung, die von einem **Verantwortlichen** (2.2.) **verursacht** (2.3.) werden.

2.1. Umweltschaden ist dabei Schädigung von Arten und natürlichen Lebensräumen, von Gewässern oder von Böden (§ 2 Nr. 1). Wegen der Details verweist das Gesetz in die Fachgesetze, also das Bundesnaturschutzgesetz, das Wasserrecht und das Bodenschutzrecht.

Das **Bundesnaturschutzgesetz** erhält für diesen Zweck einen neuen § 21a. Dort werden die Begriffe „Arten“ und „Lebensräume“ wiederum näher konkretisiert unter Rückgriff auf die europäischen Naturschutzrichtlinien. Wichtig ist die Erkenntnis, dass Lebensräume geschützt sind, wenn sie zum Europäischen Biotopverbund zählen. Die in § 21a genannten Arten der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie sind unabhängig von konkreten Schutzgebieten vor Schäden zu bewahren. Geschützt sind ferner die Fortpflanzungs- und Ruhestätten der in Anhang IV der FFH-Richtlinie aufgelisteten streng geschützten Arten. Zu vermeiden sind erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Erreichung oder Beibehaltung eines günstigen Erhaltungszustands der Lebensräume und Arten.

Auch das **Wasserhaushaltsgesetz** wird um einen § 22a ergänzt, der die Schäden an Gewässern und deren Sanierung konkretisiert. Geschützt sind Oberflächengewässer, Küstengewässer und Grundwasser gegen erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den chemischen Zustand. Hinzu kommen als Schutzgut bei oberirdischen und Küstengewässern der ökologische Zustand, bei erheblich veränderten Gewässern das ökologische Potenzial. Das Grundwasser ist zudem hinsichtlich seines mengenmäßigen Zustands geschützt.

Hinsichtlich der Schäden des Bodens verweist das Gesetz in das **Bundesbodenschutzgesetz**. Durch die Einbringung von Stoffen muss eine nachteilige Veränderung des Bodens und konkret der Bodenfunktionen (§ 2 Abs. 2 BBodSchG) hervorgerufen und eine Gefahr für die menschliche Gesundheit verursacht worden sein.

2.2. Auslöser des Umweltschadens ist eine „**berufliche Tätigkeit**“. Gemeint sind wirtschaftliche Tätigkeiten, egal ob privat- oder öffentlich-rechtlich und unabhängig von Erwerbscharakter (§ 2 Nr. 4). Adressaten als „Verantwortliche“ (§ 2 Nr. 3) sind natürliche oder juristische Personen, die die Tätigkeit ausüben. Das Gesetz gibt also die Möglichkeit, nicht nur von einem Unternehmen Gefahrenabwehr oder Sanierung zu verlangen, sondern auch von den einzelnen im Unternehmen tätigen Personen.

Aus der Gruppe der beruflichen Tätigkeiten greift das Gesetz in einer Anlage 1 bestimmte **potentiell gefährliche Handlungen** heraus. So wird etwa das Betreiben einer Anlage, die nach der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (Richtlinie 96/61/EG) einer Genehmigung bedarf oder das Betreiben einer Deponie, aber auch das Einleiten von Abwasser erfasst. Bei diesen Handlungen reicht der Nachweis der Kausalität, um die Pflichten des Umweltschadensgesetzes auszulösen. Auf ein Verschulden kommt es nicht an (§ 3 Nr. 1).

Bei alle sonstigen, also nicht in Anlage 1 aufgeführten beruflichen Tätigkeiten ergeben sich in zweifacher Hinsicht Besonderheiten. Zum einen begründet das Umweltschadensgesetz hier nur eine Verantwortlichkeit für Schädigungen von Arten und natürlichen Lebensräumen.. Zum anderen müssen **Vorsatz oder Fahrlässigkeit** hinzukommen, um eine Pflicht zu begründen (§ 3 Nr. 2). Zu beachten ist, dass das Gesetz keine Bagatellgrenzen vorsieht. Es können also die kleinsten Tätigkeiten Pflichten auslösen, vorausgesetzt, sie sind beruflicher Natur und schuldhaft ausgeführt.

2.3. Das Gesetz verlangt **Kausalität** der beruflichen Tätigkeit für den Umweltschaden. Ausdrücklich ausgenommen werden Schadensursachen wie bewaffnete Konflikte oder unabwendbare Naturereignisse (§ 3 Abs. 3). Ausgenommen ist ferner der Fall einer „nicht klar abgegrenzten Verschmutzung“ (§ 3 Abs. 4). Ist also die Kausalität nicht eindeutig nachweisbar, entfällt die Verantwortlichkeit nach diesem Gesetz.

### **3. Die Pflichten des Verantwortlichen**

#### **3.1. Informationspflicht (§ 4)**

Bei unmittelbarer Gefahr eines Umweltschadens (§ 2 Nr. 5) muss der Verantwortliche die zuständige Behörde unverzüglich informieren. Gleiches gilt, wenn der Schaden bereits eingetreten ist. Die Informationspflicht trifft nur einen Verantwortlichen nach § 3. Das heißt: Wer eine „gefährliche“ berufliche Tätigkeit ausübt, muss bei drohenden oder eingetretenen Schäden an Boden, Wasser und Natur (in den oben beschriebenen Grenzen) informieren. Wer eine sonstige berufliche Tätigkeit ausführt, muss nur bei Verschulden und im Falle der oben beschriebenen Naturschäden einer Informationspflicht nach diesem Gesetz genügen. Der Begriff „unverzüglich“ wird üblicherweise verstanden als ein Handeln „ohne schuldhaftes Zögern“. Es ist dem Verantwortlichen also nicht schon ein Vorwurf zu machen, wenn er erst eigene Ermittlungen zum drohenden Schaden ergreift, ehe er die Behörden benachrichtigt. Die Reaktionszeit wird allerdings bei schwerwiegenden Schäden kurz bemessen sein.

Die Behörden sind über alle bedeutsamen Aspekte des Sachverhalts zu unterrichten. Dies sind vor allem Umstände, die für die Begrenzung des Umweltschadens ein schnelles und wirksames Krisenmanagement von Bedeutung sind. Soweit es um Details der persönlichen Verantwortlichkeit geht, stehen den Betroffenen ihre Rechte zur Auskunftsverweigerung zu.

Die Behörde kann dem Verantwortlichen nach Kenntnis des Vorfalls aufgeben, alle erforderlichen Informationen und Daten zur Abschätzung der Gefahr oder des Schadens vorzulegen. Verlangen kann sie ferner eine eigene Bewertung des Schadens (§ 7 Abs. 2 Nr. 1)

#### **3.2. Gefahrenabwehrpflicht (§ 5)**

Gleichzeitig mit der Informationspflicht entsteht die Pflicht des Verantwortlichen zur Abwehr der Gefahr eines Umweltschadens. Zwar wird der zuständigen Behörde das Recht eingeräumt, dem Verantwortlichen die notwendigen Vermeidungsmaßnahmen (wenig ergiebige Definition in § 2 Nr. 6) aufzugeben (§ 7 Abs. 2 Nr. 2). Der Verant-

wortliche braucht aber nicht auf solche Anordnungen zu warten. Eine Abstimmung mit der Behörde bietet sich allerdings, soweit nach der Gefahrenlage möglich, an, um unnötige Kosten zu vermeiden.

### 3.3. Sanierungspflicht (§§ 6-8)

Ist der Schaden bereits eingetreten, sind Schadensbegrenzung und Sanierung erforderlich. Auch hier wird die Pflicht unmittelbar durch das Gesetz begründet, einer gesonderten Anordnung durch die Behörde bedarf es nicht. Schadensbegrenzungsmaßnahmen (§ 2 Nr. 7) sollen helfen, die Schadensursache unter Kontrolle zu bringen und die weitere Ausdehnung des Schadens zu verhindern.

Die Sanierungsmaßnahmen sind wesentlich detaillierter, allerdings verstreut über verschiedene Vorschriften, geregelt. Wegen der Sanierung von Schäden an Gewässern, geschützten Arten und natürlichen Lebensräumen verweisen § 22a Abs. 2 Wasserhaushaltsgesetz und § 21a Abs. 4 Bundesnaturschutzgesetz direkt in Anhang II Nr. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie (2004/35/EG). Auf einen solchen Verweis wird bei Schäden am Boden verzichtet, weil das deutsche Bodenschutzrecht ein entsprechendes Sanierungskonzept bereits aufweist.

Verlangt wird die (zumindest annähernde) Zurückversetzung in den Ausgangszustand durch eine „primäre Sanierung“. Schlägt diese fehl, ist eine „ergänzende Sanierung“ vorzunehmen. Diese kann etwa Maßnahmen an einem anderen Ort betreffen und per saldo den Ausgleich des Schadens gewährleisten.

Der Verantwortliche hat die Pflicht, die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen zu ermitteln und der Behörde zur Zustimmung vorzulegen. Das Entscheidungsprogramm zur Auswahl der Sanierungsoptionen findet sich in Anhang II Nr. 1.3. der Richtlinie. Betroffene Personen und anerkannte Umweltverbände sind zu unterrichten und können zum Sanierungsprogramm Stellung nehmen. Es obliegt der Behörde, auch unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen eine Entscheidung zu treffen (§ 8 Abs. 2) Dabei hat sie die Möglichkeit, in komplexen Fällen auch die Reihenfolge der Sanierungsmaßnahmen zu bestimmen (§ 8 Abs. 3).

### 3.4. Kosten der Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen (§ 9)

Die Kosten trägt der Verantwortliche. Details überlässt das Gesetz aber den noch zu erlassenden Länderregelungen. Hier entledigt sich der Bund auch elegant der Pflicht, abschließend über die Verantwortlichkeit bei **bestimmungsgemäßigem Betrieb** und bei sogenannten **Entwicklungsrisiken** zu entscheiden. Grundsätzlich besteht die Verantwortung auch dann, wenn für eine Emission eine behördliche Genehmigung vorliegt oder der Unternehmer nachweist, dass die Kausalität einer Emission für einen Umweltschaden nach dem Stand der wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse nicht bekannt war. Die Richtlinie hatte es in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt, in diesen Fällen den Verantwortlichen von Kosten freizustellen. Der Bund hat diese Option – anders als andere Mitgliedstaaten der EU wie Frankreich, Spanien oder Portugal, nicht wahrgenommen. Er hat aber den Bundesländern die Möglichkeit gegeben, entsprechende Regeln für die Freistellung von den Sanie-

rungskosten zu erlassen. Die Diskussion über diese Frage ist in den Ländern nicht abgeschlossen.

Gibt es mehrere Verantwortliche, regelt § 9 Abs. 2 den Ausgleich der Kosten untereinander nach den Grundsätzen der gesamtschuldnerischen Haftung. Der Ausgleichsanspruch verjährt nach drei Jahren.

#### **4. Befugnisse von Betroffenen und Umweltverbänden**

In Fällen einer Sanierung ist, wie beschrieben, die zuständige Behörde direkter Ansprechpartner des Verantwortlichen. Eine wichtige Rolle als Beteiligte spielen aber auch „Betroffene“ und anerkannte Umweltverbände. Beide Gruppen haben das Recht, bei der zuständigen Behörde die Durchsetzung einer Sanierung zu beantragen (§ 10). Der Antrag muss begründet werden. Die vorgebrachten Tatsachen müssen den Eintritt eines Umweltschadens glaubhaft erscheinen lassen.

Die nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz anerkannten Umweltverbände haben ein Recht, gegen Entscheidungen der Behörde oder das Unterlassen einer Entscheidung Rechtsbehelfe einzulegen (§ 11 Abs. 2). In welchem Ausmaß die Verbände von diesen neuen Rechten Gebrauch machen werden, ist noch nicht klar erkennbar. Sie erhalten aber den Status eines Verfahrensbeteiligten und können sicher auch schon mit der Drohung, von ihren Rechten Gebrauch zu machen, die Entscheidungsfindung der Behörde beeinflussen.

#### **5. Deckungsvorsorge und Versicherungsfragen**

Nach Artikel 14 der Richtlinie ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten „Anreize zur Schaffung von Instrumenten und Märkten der Deckungsvorsorge, einschließlich finanzieller Maßnahmen im Falle von Insolvenz“ bieten sollen. Die Bundesregierung wollte dem Folge leisten durch die Einführung einer Verordnungsermächtigung. Mithilfe dieser wollte sie das Recht erhalten, für bestimmte Anlagen eine Deckungsvorsorgepflicht einzuführen. Zu Recht ist diese Ermächtigung letztlich gestrichen worden.

Es ist leicht eine Deckungsvorsorgepflicht anzuordnen. Schwieriger ist es aber, einen Versicherer zu finden, der diese Deckung zu vertretbaren Preisen auch bieten kann. Das Problem ist aus der Diskussion über das Umwelthaftungsgesetz bekannt. Wenn man den Normalbetrieb zumindest nicht ausdrücklich von einer Haftung freistellt und auch Fälle einbezieht, in denen niemand wissen konnte, wo die Risiken einer Emission liegen, kann man von einem Versicherungsmathematiker nicht verlangen, dieses Risiko in einer Zahl zu quantifizieren. Damit wird die Prämienfindung im Grunde unmöglich und das Instrument der Versicherung überhaupt in Frage gestellt.

Der Gesamtverband der Versicherungswirtschaft hat Muster für Allgemeine Versicherungsbedingungen für die Umweltschadens-Basisversicherung herausgegeben (Stand April 2007), die die Versicherungsunternehmen ihren Angeboten zugrunde legen werden. Entsprechend der Praxis bei zivilrechtlichen Ersatzansprüchen nach dem Umwelthaftungsgesetz sind auch hier nur solche Schäden versicherbar und gedeckt, die auf Betriebsstörungen beruhen. Es muss dem Schaden also eine plötz-

liche, unfallartige Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs vorangegangen sein. Schäden aus dem Normalbetrieb sind – wie üblich – in keinem Fall versicherbar.

## 6. Inkrafttreten, Fristen und Termine

Das Gesetz ist am 14. November 2007 in Kraft getreten. Für die relevanten Schadensursachen ist Stichtag der 30. April 2007. Emissionen, Ereignisse oder Vorfälle, die vor diesem Stichtag stattgefunden haben, sind auch dann nicht Gegenstand des Umweltschadensgesetzes, wenn der Schaden erst nach Inkrafttreten des Gesetzes eintritt. Sind Schäden vor mehr als 30 Jahren verursacht worden, gilt das Umweltschadensgesetz ebenfalls nicht. Ausnahme: Die Behörde hat bereits zuvor Maßnahmen gegen den Verantwortlichen ergriffen.

## 7. Bewertung

Bitter zu beklagen ist die weitere **Verkomplizierung des Umweltschadensrechts**. Die neue Regelung selbst verlangt diverse Sprünge von Gesetz zu Gesetz. Selbst wenn man diese erfolgreich bewältigt, muss man alle bereits vorhandenen Rechtsgrundlagen für eine Heranziehung als Verantwortlicher parallel ermitteln und bewerten. Eine Konsolidierung des Umweltrechts wird nicht erreicht.

Die Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen, die Einleiter von Abwasser und alle anderen dem deutschen Umweltrecht unterliegenden Unternehmen können davon ausgehen, dass sie behördliche Auflagen oder aus den Umweltfachgesetzen abzuleitende Pflichten zu erfüllen haben, die den Eintritt von Umweltschäden im Normalfall ausschließen. Das war so vor dem Inkrafttreten des Umweltschadensgesetzes und wird sich auch nach dessen Inkrafttreten nicht ändern.

Das **geltende Recht** bietet schon sehr weitgehende Möglichkeiten, um den Verursacher eines Umweltschadens zur Verantwortung zu ziehen. Dies gilt vor allem für das Bodenschutzrecht. So wird nach dem geltenden Recht üblicherweise neben dem Verursacher einer schädigenden Handlung auch der Inhaber eines Grundstücks als sogenannter „Zustandsstörer“ zu Gefahrenabwehr- und – in etwas beschränktem Maße – auch zu Sanierungsmaßnahmen herangezogen.

Aber auch im Gewässerschutz- und Naturschutzrecht sind Schädigungen ausgleichspflichtig. Die Regelungen zum Schadensausgleich haben insofern eine neue Qualität, als sie definitiv die Wiederherstellung des Ausgangszustands verlangen und die Behörden verpflichten, zunächst die Möglichkeit der primären Sanierung auszuschöpfen. Besonders bei den Naturschäden ergibt sich in diesem Zusammenhang eine Reihe von methodischen und praktischen Problemen. So wird es regelmäßig zum Streit darüber kommen, in welchem Ausgangszustand sich der Lebensraum oder die Population befunden hat, welchen Vorbelastungen diese ausgesetzt waren, wie der Kausalbeitrag des Verantwortlichen zu gewichten ist und mit welchen Mitteln eine Wiederherstellung möglich ist.

Im geltenden Recht ist die „**Legalisierungswirkung**“ vorhandener Genehmigungen nicht eindeutig geklärt. Klar ist aber, dass eine Begrenzung der Verantwortlichkeit – wenn sie bejaht wird - nur insoweit in Frage kommt, wie eine ausdrücklich erteilte

Genehmigung eine Emission oder eine Tätigkeit explizit gestattet. Wie oben beschrieben, drückt sich das Umweltschadensgesetz wie auch die Umwelthaftungsrichtlinie um eine klare Entscheidung herum. Da das Umweltschadensgesetz die Frage nicht beantwortet sondern lediglich wegen der Kostenregelung in das Landesrecht verweist, bleibt es bei der geltenden Rechtslage. Diese wird wie gesagt, in der Rechtswissenschaft nicht einheitlich beurteilt.

## **8. Konsequenzen für das Risikomanagement**

Das Umweltschadensgesetz erhöht das Risiko, für tatsächliche oder mutmaßliche Schäden an Boden, Wasser und Natur in Anspruch genommen zu werden. Zwar hat es schon bisher weitreichende Möglichkeiten gegeben, den Verursachern die Sanierung eingetretener Umweltbelastungen aufzugeben. Mit dem Umweltschadensgesetz kommt aber eine neue Rechtsgrundlage hinzu, die auch den Kreis der an einer Sanierung um anerkannte Umweltverbände erweitert.

Unternehmen, die ein Umweltmanagementsystem nach der EMAS-Verordnung oder nach ISO 14001 eingerichtet haben und alle relevanten Risiken nach diesem effektiv kontrollieren, werden wenig Anlass zur Aktualisierung oder gar Korrektur haben. Andere haben vielleicht Anlass, über die Einführung eines solchen oder eines für den Mittelstand angepassten Managementsystems wie Eco-Step nachzudenken. Selbst wenn der Richtliniengeber es gegen unseren Rat unterlassen hat, Unternehmen einen Vertrauensbonus zu geben, die ein Managementsystem betreiben, verhilft es dem Betroffenen doch zu einer besseren Kontrolle der Risiken und zu einer ordnungsgemäßen Dokumentation, die im Konfliktfall hilfreich sein kann.

Dr. Hermann Hüwels  
DIHK Brüssel, 14. November 2007