Zur Verfügung gestellt von: Prof. Dr. Christoph Eipper
Envi Experts, Praunstr. 22, 90489 Nürnberg
www.envi-experts.de, christoph.eipper@envi-experts.de

Nur ein Papiertiger?

Wie betroffen sind deutsche Unternehmen durch die EU-Umwelthaftungsrichtlinie?

Dr. Christoph Eipper, Benjamin Wöhlke, UMR GmbH, Nürnberg

Zum 30. April 2007 muss die Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden in nationales Recht umgesetzt sein. Für Deutschland liegt bereits seit 4. 3. 2005 die Entwurfsfassung des Umweltschadensgesetzes vor. Entwickelt sich die Haftungsrichtlinie vergleichbar dem Umwelthaftungsgesetz zu einem Papiertiger? So musste bekannterweise in der 15-jährigen Geschichte des UmweltHG nur eine marginale Zahl von Schadenfällen hiernach geregelt werden.

Die Haftungsadressaten

Die Richtlinie folgt dem Verursacherprinzip und umfasst alle Gefahren für die menschliche Gesundheit und die Umwelt, die durch berufliche Tätigkeiten ausgelöst werden. Dabei wird eine neuartige öffentlich-rechtliche Haftung eingerichtet. Zudem wird der Kreis der Haftungsadressaten bemerkenswert weit gefasst. So wird zum einen eine Gefährdungshaftung für Umweltschäden und jede unmittelbare Gefahr solcher Schäden für Tätigkeiten nach Anhang III der Richtlinie eingerichtet. Schutzobjekte sind dabei:

- Geschützte Arten,
- natürliche Lebensräume,
- Gewässer und
- Böden.

Betroffen sind nach dem recht unhandlichen Anhang 3 quasi alle gewerblich-industriellen Tätigkeiten (immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen, IVU-Anlagen, Umgang mit gefährlichen Stoffen oder Abfällen, Einwirkungen auf Gewässer u.a.). Alle anderen „beruflichen" Tätigkeiten unterliegen der Verschuldenshaftung bei vorsätzlicher oder fahrlässiger Schädigung geschützter Arten und natürlicher Lebensräume. Die Versicherungswirtschaft ist sich derzeit noch unschlüssig, ob und wenn ja wie für diese umfassende und neuartige Haftungslage Versicherungsschutz angeboten werden soll.

Haftungsverschärfung

Die Richtlinie birgt für die Betroffenen diverse haftungsverschärfende Aspekte:

Für Verbände und Personen mit einem ausreichenden Interesse an einem umweltbezogenen Entscheidungsverfahren ist das Recht eingerichtet, die zuständige Behörde zum Tätigwerden aufzufordern („Bemerkungen", Art. 12 Abs. 1). Hierdurch ist eine erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber betrieblichen Tätigkeiten zu erwarten, da bereits im Vorfeld des Schadens agiert wird. Gleichzeitig wird eine höhere Sensibilität der interessierten Gruppierungen erwartet, die wohl zu einer schnelleren und häufigeren „Aufforderung zum Tätigwerden" führt. Somit kann die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme steigen.

Im Falle der Vermeidungs- (Art. 5) oder der Sanierungsmaßnahmen (Art. 6) entscheidet die Fachbehörde über die notwendigen Maßnahmen oder wird gar im Rahmen einer Ersatzvornahme tätig. Der Betreiber trägt nach Art. 8 Abs. 1 die Kosten der Maßnahmen. Vergleiche zwischen Schädiger und (privatem) Geschädigtem wie bisher werden kaum möglich sein. Somit können die Kosten für Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten steigen.

Die Sanierung von Umweltschäden hat nach Anhang II das Ziel, die geschädigte Umwelt in ihren Ausgangszustand zurückzuversetzen. Da bei Biodiversitätsschäden voraussichtlich die Naturschutzbehörden die Sanierungsmaßnahmen zu beurteilen haben, könnten die Aufwendungen evtl. deutlich höher ausfallen als bei klassischen Restitutionsmaßnahmen. Somit kann die Unsicherheit bei der Höhe der Kosten für Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten zunehmen.

Die Unternehmen unterliegen im Schadenfall Informationspflichten gegenüber der Behörde Art. 11 (2) Satz 2. Zur Abwehr von „Bemerkungen" sowie der Kostentragungspflicht dürfen Betroffene Gegendarstellungen vornehmen. Damit verbunden sind erhöhte Anforderungen an Unternehmen hinsichtlich Dokumentationssicherheit und -vollständigkeit. Als Resultat dieser Haftungsverschärfung bleiben die Fragen:

- Befinden sich in schadenrelevanter Entfernung vom haftenden Unternehmen Schutzobjekte?
- Befinden sich im Umfeld des Unternehmens Interessengruppen, die den Werterhalt dieser Schutzobjekte besonders im Auge haben?
- Weisen diese Schutzobjekte Arten auf, die eine besonders aufwendige Sanierung im Schadenfall auslösen können?

Risikolage durch die Nähe zu Schutzgebieten

Aufbauend auf einem bundesweiten Datenpool zu geschützten Arten und Lebensräumen gemäß Art. 2 Nr. 3 der Haftungsrichtlinie (FFH-Gebiete gemäß Richtlinie 92/43/EWG, Vogelschutzgebiete gemäß Richtlinie 79/409/EWG) wurden erstmals für Deutschland die nachfolgenden Berechnungen vorgenommen. Datengrundlage der Berechnungen bildeten die bis einschließlich Februar 2005 von den einzelnen Bundesländern an die EU gemeldeten FFH- und Vogelschutzgebiete. Vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) sind die räumlichen Da-

Cartoon: Woessner

Kumulative Häufigkeiten der Entfernung von Rasterdaten und realen Betriebsstandorten zu Natura 2000-Gebieten.

Entfernung zu einem Natura 2000-Gebiet	Rasterdaten, bundesweit	Realstandorte, bundesweit	Rasterdaten Baden-Württemberg	Realstandorte, Baden-Württemberg
Innerhalb	13%	1%	14%	0%
bis 500 m	31%	24%	42%	35%
bis 1000 m	44%	48%	61%	70%
bis 2000 m	65%	70%	85%	90%
bis 5000 m	92%	93%	100%	100%

ten zu den Abgrenzungen dieser Schutzgebiete in einem einheitlichen, bundesweiten Datensatz zusammengeführt worden. Diese so genannten Geodaten beinhalten sowohl die Umgrenzungen der einzelnen FFH- und Vogelschutzgebiete als auch deren geographische Lage. Diese Verknüpfung von Sach- und Rauminformationen macht Entfernungsmessungen und -berechnungen überhaupt erst möglich. Insgesamt wurden laut BfN bislang (Stand: Februar 2005, veröffentlicht: Oktober 2005) 4 596 FFH- und 539 Vogelschutzgebiete an die EU gemeldet. Diese zwei Schutzgebietstypen, die sich teilweise überlagern, bedecken damit zusammen ca. 13,5 Prozent der terrestrischen Fläche der BRD.

Für den ersten Teil der Berechnungen wurde mit Hilfe eines Geographischen Informationssystems (GIS) ein gleichmäßiges Raster aus 13 228 Punkten über die Landfläche Deutschlands gelegt. Das entspricht einem Abstand der einzelnen Punkte zueinander von ungefähr 5 km. Außerdem wurden 292 reale Standorte umweltrelevanter Unternehmen aus Projekten der UMR GmbH geokodiert, d.h. den Adressen der Standorte wurden geographische Koordinaten zugewiesen. Durch den Import der Koordinaten in das GIS lagen auch die Betriebsstandorte als Geodaten vor.

Sämtliche Geodaten wurden in eine Datenbank integriert, die auch die Speicherung, Verwaltung und Bearbeitung räumlicher Daten gestattet. Über Datenbankabfragen erfolgte anschließend die Berechnung der minimalen Entfernung jedes einzelnen Punkts zum nächstgelegenen FFH- bzw. Vogelschutzgebiet. Die Tabelle fasst die Ergebnisse zusammen und drückt die Daten in kumulativen Häufigkeiten aus. Somit kann eine erste Risikobewertung erfolgen.

Von Bedeutung ist nun die relevante Schadendistanz, also die Entfernung innerhalb welcher im Falle einer Umwelteinwirkung ein Schutzgebiet noch beeinträchtigt werden kann. Setzt man jene Schadendistanz z.B. mit bis zu 1 km an, muss jeder 2. Betriebsstandort als risikobehaftet eingestuft werden. Dabei gibt es deutliche bundeslandspezifische Unterschiede, wie der exemplarische Vergleich mit Baden-Württemberg zeigt. Hier liegen bereits ca. 2/3 der Betriebsstandorte in der schadenrelevanten Distanz. Interessant ist der Unterschied zwischen Rasterdaten und Realstandorten. Erwartungsgemäß liegen kaum reale Standorte in Schutzgebieten, allerdings springt die Häufigkeitskurve deutlich steiler an. Damit sind mehr echte Betriebsstandorte näher an Schutzgebieten als im fiktiven Fall.

Maßnahmenbedarf in den Unternehmen

Angesichts des hohen Prozentsatzes an räumlich betroffenen Unternehmen ist es dringend anzuraten, dass die Betroffenen ihre relevanten Risikofelder erkennen und bewerten. Ausgangspunkt ist die Betriebsanalyse nach Umwelteinwirkungen, die in der Nachbarschaft des Unternehmens zu Umweltauswirkungen gemäß der EU-RL führen können. Für alle durch Tätigkeiten oder Anlagen über die Umweltpfade ausgelösten Einwirkungen sollten erfasst werden:

- Welche Anlagen und Tätigkeiten über welche Umweltpfade relevant sind,
- in welchem Betriebszustand es zu den Einwirkungen kommt,
- welche Anlagen oder Tätigkeiten mit Umwelteinwirkungen geplant sind und
- welche Maßnahmen zur Unterbindung bzw. Verminderung der potenziellen Einwirkungen notwendig sind.

Da Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen vom potenziellen Biodiversitätsschaden abhängen, sollte das Unternehmen, das auf seine Umwelt einwirkt, auch in der Lage sein nachzuweisen

- wie der Ausgangszustand tatsächlich war (bsp. Direkteinleiter, dessen Abwasser geringer belastet ist als der Vorfluter) und
- dass durch seine Einwirkung keine negative Auswirkung erfolgen kann.

Flankierende Maßnahmen könnten sich ergeben mit

- Abwehr von haftungssensiblen Flächenausweisungen durch kritische Beobachtung der Flächennutzungsplanung und eventueller Bestrebungen zur Ausweisung von Naturschutz- bzw. FFH-Gebieten,
- einer belastbaren Unternehmenskommunikation, die sensiblen Anspruchsgruppen, insb. Umweltverbänden, den „Wind aus den Segeln nimmt",
- der Verhinderung einer „Aufforderung zum Tätigwerden" durch Vorfeldinformation und Kennen der eigenen potenziellen Umweltauswirkungen oder
- der Abwehr eines Tätigwerdens der Behörde durch ausreichende Information vor oder im Zuge der Anfrage betreffs eines Schadenfalles.

Die oben dargestellten Maßnahmen sollten übrigens unabhängig von einem zukünftig evtl. möglichen Versicherungsschutz gesehen werden, denn durch den öffentlich-rechtlichen Ansatz sowie den weiten Kreis der Anspruchsberechtigten ist im Schadenfall eine imagerelevante, öffentliche Diskussion nur schwer vermeidbar. Und Imageschäden sind nicht versicherbar.

Die Autoren: Dr. Christoph Eipper ist Geschäftsführer der UMR Gesellschaft für Umweltmanagement und Risiko-Service GmbH, Nürnberg; Benjamin Wöhlke ist wiss. Mitarbeiter dortselbst.