

Inanspruchnahmerisiko nach dem Umweltschadengesetz

Pragmatische Steuergrößen für die Unternehmenspraxis

Dr. Christoph Eipper und
Claudia Morgenstern, Nürnberg

Dr. Christoph Eipper ist Inhaber
der Envi Experts in Nürnberg.
christoph.eipper@envi-experts.de

Claudia Morgenstern ist
wissenschaftliche Mitarbeiterin
morgenstern@umr-gmbh.com

Nachdem bereits seit 2006¹ klar ist, dass mit dem Umweltschadengesetz (USchadG)² eine Haftungslage eröffnet wurde, die aufgrund der räumlichen Verteilung der Schutzgüter große Haftungsunterschiede zwischen den Bundesländern auslöst, wurde dies nun im Rahmen einer aktuellen Umfrage auch für die verwaltungstechnischen Steuergrößen des Inanspruchnahmerisikos offenkundig.

Bereits vor Inkrafttreten des USchadG im November 2007 wurden Aspekte wie die Handhabung von Biodiversitätsschäden,³ die durch die öffentlich-rechtliche Haftung neue Bedeutung erlangten, intensiv rechtswissenschaftlich erörtert. Die Biodiversität steht auch im Mittelpunkt bei der Betrachtung des Inanspruchnahmerisikos für Unternehmen, die berufliche Tätigkeiten gem. Anlage I USchadG durchführen und somit eine Gefährdungshaftung für Schäden an geschützten Arten und Lebensräumen auslösen. Als umweltgefährliche Tätigkeiten werden bspw. der Betrieb von genehmigungsbedürftigen Anlagen nach der IVU-Richtlinie,⁴ Gewässerbenutzungen, aber auch der Umgang mit Gefahrstoffen aufgeführt. Insbesondere der letztere Punkt führt zur Gefährdungshaftung bei fast allen produzierenden Unternehmen.

Nachfolgend wird gezeigt, dass in Deutschland ein räumlich differenziertes Inanspruchnahmerisiko für Unternehmen besteht. Dabei werden einerseits, wie erstmals 2006 von Eipper & Wöhlke aufgegriffen, bundeslandspezifische Unterschiede für Schadenwahrscheinlichkeit und -potenzial durch die räumliche Struktur und Verteilung von Natura 2000-Gebieten diskutiert.⁵ Andererseits zeigen aktuelle Ergebnisse einer von der UMR GmbH im Oktober 2008 in allen Bundesländern und Stadtstaaten durchgeführten Umfrage, dass bei der Umset-

zung der neuen öffentlich-rechtlichen Haftung ein ebenso bundeslandspezifisches Risikoprofil der für Verfolgung und Vollzug relevanten verwaltungstechnischen Charakteristika zu Tage tritt.

Auf dieser Faktenlage wird ein risikominderndes, qualifiziertes Schadenmanagement entwickelt.

Mit Hilfe der in Abbildung 1 dargestellten drei Steuergrößen für das Inanspruchnahmerisiko des USchadG werden Unternehmen in der Lage sein, gezielt auf Haftungsrisiken zu reagieren.

1 Räumliche Risikodisparität des Schutzguts Biodiversität

Das Schutzgut Biodiversität umfasst gem. § 21 a BNatSchG⁶ Arten und Lebensräume, die in der FFH-⁷ und Vogelschutzrichtlinie⁸ aufgelistet werden. Für diese Arten und Lebensräume wurden Schutzgebiete ausgewiesen, die sich in das europäische ökologische Schutzgebietsnetz „Natura 2000“ eingliedern. Die räumliche Geltung des USchadG ist nicht auf diese Schutzgebiete beschränkt,⁹ sondern gilt für alle gemeinschaftsrechtlich geschützten Arten und Habitate.

1.1 Mangelhafte Datenlage behindert Schadenfeststellung

Die schutzgebietsunabhängige Geltung des USchadG birgt allerdings Umsetzungsschwierigkeiten, die sich ergeben aus:

- der Erfassung von Biodiversitätsschäden, womit auch die Ermittlung bzw. Kenntnis des Ausgangszustands verbunden ist,
- der Festlegung der Erheblichkeitsschwelle sowie
- dem Kausalitätsnachweis gegen den Verursacher.

1 Räumliche Risikodisparität des Schutzguts Biodiversität

- 1.1 Mangelhafte Datenlage behindert Schadenfeststellung
- 1.2 Ausweisungsdichte und Flächengröße der Schutzgüter
- 1.3 Variabilität der Schutzgüter als Engpass für die Nachweisführung
- 1.4 Prognosedilemma bei der Festlegung von Sanierungsmaßnahmen

2 Räumliche Disparität der Durchgriffsstärke der Fachbehörden

- 2.1 Zuständigkeit und Organisationsschwächen
- 2.2 Personelle Kapazität und Kompetenz
- 2.3 Verfügbares Instrumentarium zur effizienten Schadenverfolgung

3 Anforderungen an das betriebliche Schadenmanagement

- 3.1 Prävention
- 3.2 Schadenfallmanagement
- 3.3 Kommunikation

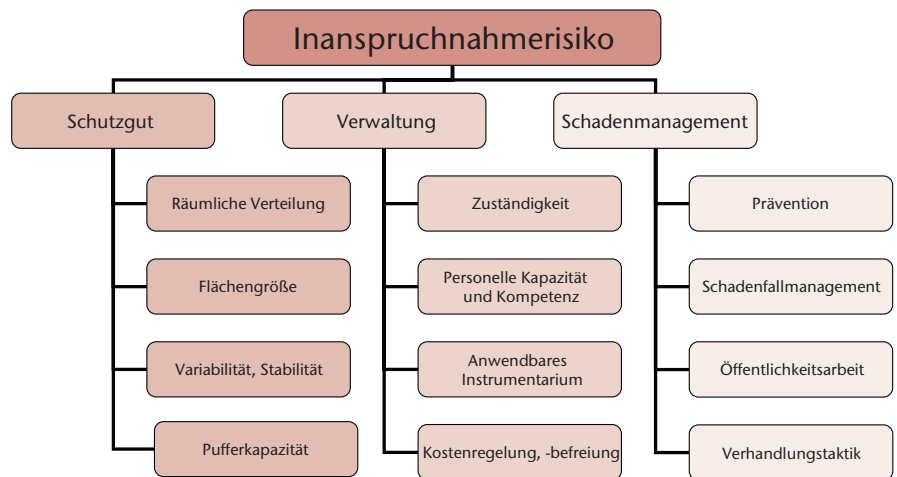
4 Fazit

Eine Umfrage bei Behördenvertretern im Oktober 2008 durch die UMR GmbH ergab, dass kaum aussagekräftige Daten für Art- bzw. Lebensraumvorkommen außerhalb von Natura 2000-Gebieten existieren. Die als „notleidend“ bezeichnete Datenlage wird sich nach Aussagen von einzelnen Behördenvertretern auch zukünftig nicht wesentlich verbessern. Zum einen steht zur Diskussion, ob eine flächendeckende Kartierung bezahlbar und notwendig ist; zum anderen wird auf das Fehlen einer Kartierungspflicht hingewiesen. Einzelnen Meinungen zufolge stellt die Umweltbeobachtung gem. § 12 BNatSchG keine Rechtsgrundlage für eine Datenerhebung dar, sondern sieht lediglich die Bearbeitung vorhandener Daten vor.

Daten über das Vorkommen von Arten und Lebensräumen sind jedoch die Grundlage für eine realistische Risikoabschätzung und eine hinreichende Bewertung von eingetretenen Schadensfällen.¹⁰ Aufgrund der nicht ausreichenden Datenbasis außerhalb der Schutzgebiete wird sich das Inanspruchnahmerisiko wohl im Wesentlichen auf die Natura 2000-Gebiete beschränken.

Zukünftig könnte durch das FFH-Monitoring gem. Art. 11 FFH-Richtlinie¹¹ ein detaillierterer Datenbestand generiert werden. Flächendeckend für ganz Deutschland soll hierbei der Erhaltungszustand aller Lebensräume und Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung, wie sie auch für das USchadG relevant sind, erhoben werden.¹² Aber bereits in dem Leitfaden zur Ausführung des Monitorings wird darauf verwiesen, dass eine detaillierte Kartierung aus Kostengründen lediglich in den Natura 2000-Gebieten stattfinden kann. Für alle anderen Flächen wird eine grobmaschige Erhebung in Erwägung gezogen. Dies liefert ein weiteres Argument für die Fokussierung relevanter Biodiversitätsschäden in Natura 2000-Gebieten, die im nächsten Abschnitt näher beleuchtet werden.

Abbildung 1: Risikobaum mit ausgewählten Faktoren für das Inanspruchnahmerisiko nach dem USchadG (Quelle: eigene Darstellung)



1.2 Ausweisungsdichte und Flächengröße der Schutzgüter

Vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) sind die räumlichen Daten zu den Abgrenzungen der Schutzgebiete in einem einheitlichen, bundesweiten Datensatz zusammengeführt worden. Insgesamt stellt das BfN die an die EU gemeldeten 4.617 FFH- (Stand: 29. Juni 2007) und 685 Vogelschutzgebiete (Stand: 27. Dezember 2007) öffentlich zur Verfügung.¹³ Diese zwei Schutzgebietstypen, die sich teilweise überlagern, bedecken zusammen mittlerweile ca. 14,1 % der terrestrischen Fläche Deutschlands.¹⁴

Mithilfe dieser Daten erarbeitete die UMR GmbH eine Neuauflage der bereits 2006 veröffentlichten Haftungspotenzialkarte.¹⁵ Diese Karte bildet die Natura 2000-Gebiete mit einem 500 m-Puffersaum sowie weiteren 4 Distanz-Pufferzonen ab.¹⁶ Tabelle 1 beinhaltet die flächenstatistische Auswertung nach Pufferzonen auf Bundesland-Ebene. Dabei zeigen die kumulierten Flächenanteile, wie hoch der Anteil der schutzgutnahen Flächen ist. Es werden deutliche bundeslandspezifische Unterschiede offensichtlich. Während im bundesweiten Schnitt die Natura 2000-Flächen mit der 500 m-Pufferzone ca. 1/3 der Landesfläche ausmachen, schwankt deren Flächenanteil bei den Bundesländern zwischen 16 % (Berlin) und über 40 % (Baden-Württemberg, Hessen und Brandenburg)! Fast noch bemerkenswerter ist, dass die Flächen bis zur 1.000 m-Puffer-

- 1 Eipper & Wöhlke., 2006: Haftungspotentialkarte für Umweltschäden. *Umweltmagazin*, 2006, 50 f.
- 2 USchadG – Umweltschadensgesetz, Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, v. 10.5.2007 (BGBl. I Nr. 19 v. 14.5.2007, S. 666 u. v. 19.7.2007, S. 1462), In Kraft getreten am 14.11.2007.
- 3 Peters et al., 2008: Erfassung, Bewertung und Sanierung von Biodiversitätsschäden nach der EG-Umwelthaftungs-Richtlinie, *Naturschutz und Biologische Vielfalt Heft 52*, BfN (Hrsg.), Bonn – Bad Godesberg 2008, Knopp. & Wiegleb (Hrsg.), 2008: *Biodiversitätsschäden und Umweltschadensgesetz – rechtliche und ökologische Haftungsdimension*, Tagungsband zum interdisziplinären Symposium am 9.10.2008 in Leipzig, Verlag Versicherungswirtschaft, Karlsruhe.
- 4 IVU-RL – Richtlinie 96/61/EG des Rates v. 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. L 257 v. 10.10.1996, S. 26).
- 5 Eipper & Wöhlke, a. a. O. (Fn 1).
- 6 BNatSchG – Bundesnaturschutzgesetz, Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, v. 25.3.2002 (BGBl. I Nr. 22 v. 3.4.2002, S. 1193 und v. 8.4.2008, S.686).
- 7 Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 v. 22.7.1992, S. 7).
- 8 Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG) (ABl. L 103 v. 25.4.1979, S. 1).
- 9 S. o., Fn. 3.
- 10 Knopp. & Wiegleb., a. a. O. (Fn. 3), S. 40,
- 11 S. o., Fn. 7.
- 12 BUND & NABU (Hrsg.): *Leitfaden zum Monitoring gem. Art. 11 FFH-Richtlinie*, erstellt von Dipl.-Biol. Sperle, Juli 2007.
- 13 www.bfn.de.
- 14 BfN (Hrsg.), 2008: *Daten zur Natur 2008*, Landwirtschaftsverlag Münster, S. 167.
- 15 S. o., Fn. 1.
- 16 Eipper: *Haftungspotentialkarte Deutschland – die räumlichen Auswirkungen des Umweltschadensgesetzes*. Handbuch Abfallbeauftragter, März 2008.

Tabelle 1: Kumulierte Flächenanteile bezogen auf die Nähe zu Natura2000-Gebieten nach Bundesländern, sortiert nach 500 m-Pufferzone (Quelle: eigene Berechnungen)

[%]	Gebietsanteil Natura 2000	bis 500 m	500 bis 1000 m	1000 bis 2000 m	2000 bis 5000 m	>5000 m
Berlin	7,12	16,21	24,01	37,55	64,46	100,00
Hamburg	8,77	19,56	29,57	48,26	83,15	100,00
Nordrhein Westfalen	8,48	20,81	31,00	48,79	81,99	100,00
Niedersachsen	10,14	22,91	34,12	53,95	88,91	100,00
Sachsen-Anhalt	11,89	26,80	38,33	57,55	89,72	100,00
Schleswig Holstein	10,97	27,38	42,16	65,96	97,20	100,00
Bayern	11,72	27,43	40,01	59,48	88,73	100,00
Thüringen	17,25	34,95	48,75	70,12	97,25	100,00
Mecklenburg-Vorpommern	20,87	35,31	47,43	67,03	95,11	100,00
Bremen	21,10	38,33	54,01	77,26	99,95	100,00
Rheinland-Pfalz	18,01	39,37	53,81	73,28	94,58	100,00
Saarland	11,80	39,62	59,83	84,42	99,76	100,00
Sachsen	16,40	39,64	56,75	79,36	98,49	100,00
Baden Württemberg	13,95	40,83	61,53	84,97	99,83	100,00
Hessen	21,72	41,44	56,85	77,02	97,40	100,00
Brandenburg	27,88	43,49	56,45	75,73	97,13	100,00
Bundesgebiet	14,76	31,86	45,49	65,73	92,51	100,00
		geringes				
		mittleres	Distanzrisiko zu Natura2000-Gebieten			
		hohes				

zone im Mittel bereits fast die Hälfte des Bundesgebiets erfassen und einzelne Bundesländer auch die 60 %-Marke überspringen (Baden-Württemberg). Das bedeutet, dass das Distanzrisiko zum Schutzgut Biodiversität in Bundesländern wie Baden-Württemberg oder Saarland um einiges höher liegt als bspw. in Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen.

Bereits die unterschiedlichen Natura 2000-Flächenanteile beweisen eine offensichtlich unterschiedliche Ausweisungspraxis für Schutzgebiete in den einzelnen Bundesländern. Die vom BfN zur Verfügung gestellten Daten wurden daraufhin noch einmal für ausgewiesene FFH-Gebiete näher untersucht. Ein FFH-Gebiet setzt sich meist aus mehreren Teilgebieten zusammen, und auch bei dieser Zersplitterung der FFH-Gebiete gibt es wiederum bundeslandspezifische Unterschiede. Allen voran ist Baden-Württemberg zu nennen, das durch die Kleingliederigkeit von Natura 2000-Gebieten auffällt. Wie in Abbildung 2 zu erkennen ist, weist Baden-Württemberg die höchste Anzahl von Teilgebieten (3059) auf, wodurch die

durchschnittliche Gebietsgröße auf weniger als 139 ha sinkt. Das heißt in Bundesländern wie Baden-Württemberg, Bayern oder aber auch Sachsen-Anhalt haben wir es mit vielen, kleinen FFH-Gebieten zu tun, deren Arten- und Lebensraumausstattung deutlich detaillierter erhoben sein kann als in FFH-Gebieten größerer Abmessungen. Dieser Fall tritt bspw. in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern ein, die durch eine relativ kleine Anzahl von FFH-Teilgebieten (NS: 845, M-V: 330) gekennzeichnet sind, dafür aber große durchschnittliche Gebietsgrößen (NS: 720 ha, M-V: 1.423 ha) aufweisen. Die mit der Größe abnehmende Informationsdichte wird im Schadenfall den Fachbehörden den Kausalitätsnachweis deutlich erschweren dürfen.

1.3 Variabilität der Schutzgüter als Engpass für die Nachweisführung

Die Erfassung von Biodiversitätsschäden mit Kenntnis des Ausgangszustands sowie einer lückenlosen Nachweisführung ist schwierig und derzeit nur in Natura 2000-Gebieten mit ihrem bekannten Arten- und Habitatbestand denkbar.

Zusätzlich löst der Klimawandel eine deutliche ökologische Variabilität aus und verändert die Entwicklung von Habitaten und deren Artenbesatz deutlich.

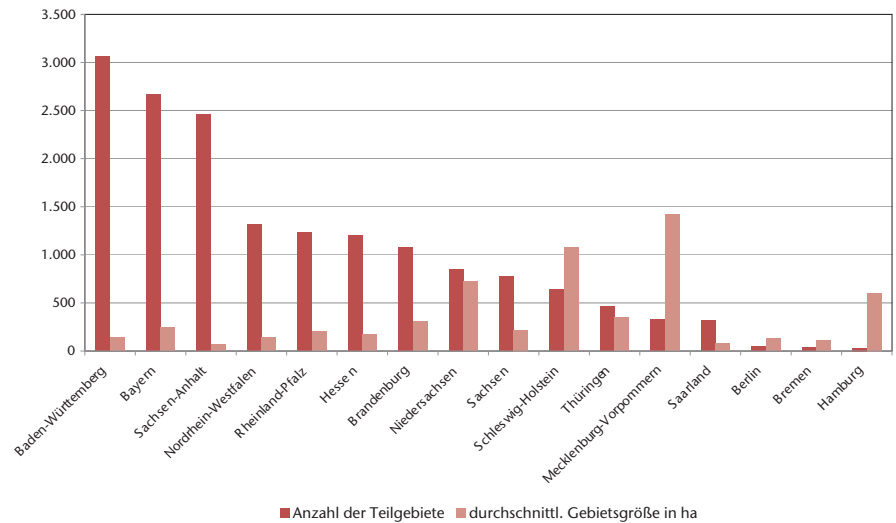
Auf der Grundlage von Modellrechnungen werden für die nächsten Jahrzehnte u. a. Veränderungen der Verbreitungsgebiete von Arten sowie der Qualität von Habitaten erwartet.¹⁷ So reagieren anpassungsfähige Populationen wie der Bienenfresser auf den Klimawandel mit der Verschiebung ihres Verbreitungsgebietes. Diese Vogelart fühlt sich in wärmeren Regionen wohl und erschließt sich nun zunehmend auch Mitteleuropa.¹⁸ Dagegen können nicht so anpassungsfähige Populationen bzw. Arten und Lebensräume, die bereits durch bestehende Beeinträchtigungen geschwächt sind, auf den schnellen Klimawandel nicht reagieren und werden nach und nach verschwinden.¹⁹ Bestimmte Lebensräume, z. B. die kalten Hochlagen von Mittelgebirgszonen, verschwinden und damit auch z. B. der Bergpieper, eine Vogelart, die den Schwarzwald oder auch den Harz besiedelt.²⁰

Bei festgestellten Biodiversitätsschäden sowie der Ermittlung von Art und Dauer geeigneter Sanierungsmaßnahmen wären die klimatischen Veränderungen also mit zu beachten.

1.4 Prognosedilemma bei der Festlegung von Sanierungsmaßnahmen

Bei der Gestaltung der Umwelthaftungsrichtlinie lag der Fokus der EU wohl eindeutig auf Großschadensereignissen.²¹ So werden bspw. im Weißbuch zur Umwelthaftung zahlreiche Öltankerunfälle (Torrey Canyon 1967, Amoco Cadiz 1978 bis zur Erika 1999) oder der Staudammbruch in Südspanien (1998), wobei hochgiftige Industrieabwässer das Naturschutzgebiet Doñana schädigten, aufgelistet.²² Unvergessen nennt der Richtlinien-Vorschlag zur Umwelthaftung das Seveso-Unglück 1976, die schwere Verschmutzung des Rheins infolge eines Feuers in der Baseler Chemiefabrik Sandoz 1986 und die Unfälle in Baia Mare und Baia Borsa im Januar und März 2000, die zu einer schweren Verschmutzung von Flüs-

Abbildung 2: Übersichtsdiagramm über die Anzahl der FFH-Teilgebiete im Vergleich zur durchschnittlichen FFH-Gebietsgröße der einzelnen Bundesländer (Auswertung der FFH-Gebietsdaten des BfN (Stand: 29. Juni 2007), ohne Berücksichtigung der Schutzgebiete in der AWZ)



sen in Rumänien geführt haben.²³ Dies steht in krassem Gegensatz zur aktuell in Deutschland geführten Diskussion um die Beeinträchtigung oder Zerstörung von Kleinbiotopen.

Dabei weisen alle Schadensarten ein dramatisches Prognosedilemma auf, was das eigentliche Schadensausmaß, die Erheblichkeit des Schadens, die Folgeschäden und die Wirksamkeit von Sanierungsmaßnahmen anbelangt.

Ein Paradebeispiel ist hierfür der regelmäßig unter drastischen Schadensaspekten zitierte Rheinunfall bei Schweizerhalle im Jahr 1986, als nach einem Brand in einem Chemikalien- und Insektizidlager durch Abfluss von 10.000 m³ kontaminiertem Löschwasser in den Rhein eine Totalabrasion von Flora und Fauna ausgelöst wurde, die das Leben bis hin zur Mainmündung auslöschte und zusätzlich noch eine auffällige Rotfärbung mit sich brachte. Über Monate wurde eine intensive Berichterstattung und Sicherheitsdiskussion entfacht. Wenige Monate nach der Reaktor-katastrophe in Tschernobyl erfüllten sich alle wichtigen Anforderungen zum Entstehen einer emotional hoch explosiven Situation: ein Chemiekonzern hat unter Verzicht auf ausreichende Sicherheitsstandards den „Vater Rhein“ getötet und durch ungenügende Informationspolitik das Vertrauen der betroffenen Anrainer zerstört.

17 S. o., Fn. 14, S. 304.

18 Lorenz: Bienenfresser gehören zu den Gewinnern des Klimawandels, Freie Presse v. 8.8.2007.

19 A. a. O. (Fn. 17.).

20 Lorenz, a. a. O. (Fn. 18).

21 KOM (2002) 17 endg.: Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung betreffend die Vermeidung von Umweltschäden und die Sanierung der Umwelt, Begründung.

22 KOM (2000) 66 endg.: Weißbuch zur Umwelthaftung.

23 KOM (2002) 17 endg., a. a. O. (Fn. 21).

Inanspruchnahmerisiko nach dem Umweltschadensgesetz Pragmatische Steuergrößen für die Unternehmenspraxis

Wundersamerweise war aber bereits nach ein bis zwei Jahren fast nichts mehr vom Rheinunfall zu hören. Der Grund hierfür lag wohl in der Feststellung der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg, dass sich bereits ein Jahr danach alle Arten weitgehend regeneriert hatten.²⁴ Mutter Natur war es, die durch das nachströmende saubere Wasser aus den Alpen und vom Bodensee dafür sorgte, dass das Gewässer eine höhere Artenvielfalt und Individuendichte entwickeln konnte, als sie vor dem Unfall bestand.

Vor dem Hintergrund solcher Entwicklungen wird klar, dass die Festsetzung von Sanierungsmaßnahmen gem. USchadG bzw. Umwelthaftungsrichtlinie auf jeden Fall einer genauen Betrachtung bedarf. Die schnelle Entscheidung über die Erheblichkeit des Schadens und der daraus abzuleitenden Art, dem Umfang und der Dauer der Sanierungsmaßnahmen dürfte in jedem Einzelfall schwer fallen.

Aus dieser Sachlage ergibt sich der Bedarf an dem unten dargestellten qualifizierten Schadenmanagement (QSM).

2 Räumliche Disparität der Durchgriffsstärke der Fachbehörden

Für die Umsetzung des USchadG besitzen die Bundesländer verschiedene Gestaltungsfreiräume. Unter den neuen Anforderungen des USchadG kann eine Behörde dann besonders effektiv arbeiten und eine relevante Durchgriffsstärke entwickeln, wenn Fragen der Zuständigkeit, personelle Kapazität und Kompetenz sowie verfügbares Instrumentarium eindeutig gelöst sind. Die UMR führte im Oktober 2008 eine Umfrage zur verwaltungstechnischen Umsetzung des USchadG in den einzelnen Bundesländern durch.²⁵

2.1 Zuständigkeit und Organisationsschwächen

Die Ausgangsfrage zielte auf die Regelung der Zuständigkeit ab und ob die mit dem USchadG verbundene Aufgabenerweiterung eine Personalaufstockung erfordert.

Art. 11 der Umwelthaftungsrichtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten zuständige Behörden benennen sollen, die mit der Erfüllung der in der Richtlinie bzw. der im USchadG vorgesehenen Aufgaben betraut sind. Die Festlegung der zuständigen Behörden wurde in Deutschland den Bundesländern überlassen.

- Zum Zeitpunkt der Befragung waren lediglich in vier Bundesländern Zuständigkeitsregelungen etabliert, in drei weiteren Bundesländern war eine solche in Arbeit (Tabelle 2, Spalte 1).
- Die andere Hälfte der Bundesländer bezog sich auf bereits bestehende Regelungen, d. h. zuständig für Umweltschadensfälle sind entweder die Genehmigungsbehörden oder die medialen Fachbehörden (Tabelle 2, Spalte 1).

Die Zuständigkeitsregelung wird aufgrund der Übertragung neuer Aufgaben als notwendig erachtet und dient dabei der eindeutigen Zuweisung von Kompetenzen, wobei gerade die Bearbeitung von Biodiversitätsschäden umfangreiche Aufgabenerweiterungen mit sich bringt.

- Mehrheitlich ist für den Vollzug des USchadG in 12 Bundesländern die untere Naturschutz- bzw. Genehmigungsbehörde verantwortlich (Tabelle 2, Spalte 2). Diese ist zwar ortskundig und standort erfahren, jedoch stellt sich die Frage, ob auf fachübergreifende Kompetenzen zurückgegriffen werden kann.
- Nur vier Bundesländer betrauen obere Naturschutzbehörden mit der Bearbeitung von Biodiversitätsschadensfällen (Tabelle 2, Spalte 3). Dort kann zwar ausreichendes und interdisziplinäres Fachwissen vorausgesetzt werden, ebenso wie erwartet wird, dass sich auf dieser Ebene wesentlich mehr Anwendungsfälle und damit Erfahrungen zur Vorgehensweise bündeln, aber die schiere räumliche Distanz zu den Vor-Ort-Verhältnissen kann ein Handicap für eine stringente Schadenfallbearbeitung bedeuten.

24 LfU Baden-Württemberg (2004): *Biologische Veränderungen im Rhein – Ergebnisse des Trendbiomonitoring 1995-2002* – xfwaweb.

25 Eipper. & Morgenstern: *Umweltschadensgesetz: Jede Behörde hat ihr eigenes Verfahren. Das Risiko der Inanspruchnahme variiert je nach Bundesland, Versicherungswirtschaft 2008*, 2105 f.

26 Sachverständigenrat für Umweltfragen: *Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven – Sondergutachten*, Erich Schmidt Verlag, Berlin, Februar 2007.

Tabelle 2: Umfrageergebnisse vom Oktober 2008 zu Personalentwicklung und Kompetenzträgern sowie Verfahrensinstrumenten in den Bundesländern und Stadtstaaten (Quelle: SRU (2007): Umweltverwaltungen unter Reformdruck; UMR GmbH, eigene Erhebungen)

Spaltennummer	1	2	3	4	5
	1. Personalentwicklung und Kompetenzträger				2. Verfahrensinstrumente
	Zuständigkeitsregelung	Zuständige Behörde für Biodiversitätsschäden		Personalentwicklung auf Kommunalebene**	Anwendung der Eingriffsregelung denkbar
		Untere Naturschutzbehörde	Obere Naturschutzbehörde		
Baden-Württemberg		●		▼	✓
Bayern		●		▲	✓
Berlin		●			
Brandenburg	●*	●		(▼)	✓
Bremen	●		●		✓
Hamburg			●	(▼)	∅
Hessen	●		●	(▼)	✓
Mecklenburg-Vorpommern	●*	●		▼	∅
Niedersachsen		●		▼	∅
Nordrhein-Westfalen	●	●	(●)	▲	?
Rheinland-Pfalz		●			∅
Saarland		●			∅
Sachsen		●		(▼)	?
Sachsen-Anhalt	●*	●		(▼)	
Schleswig-Holstein		●		(▼)	∅
Thüringen	●		●	(▼)	?
Erläuterungen	*	in Arbeit			
	(●)	anlagenspezifische Zuständigkeit			✓ ja
	▲	Stellenzuwachs			∅ nein
	▼	Stellenabbau			?
	(▼)	Kommunal- und Landesebene werden nicht differenziert			vielleicht
	**	SRU (2007): Sondergutachten - Umweltverwaltungen unter Reformdruck			

2.2 Personelle Kapazität und Kompetenz

Den neuen Verwaltungsaufgaben müssen sich, wie die Umfrageergebnisse belegen, v. a. die unteren Naturschutz- bzw. Genehmigungsbehörden stellen. Dem steht ein bundesweit rückläufiger Personalbestand in den Umweltverwaltungen entgegen.²⁶

- Vom Stellenabbau betroffen sind z. B. die unteren Naturschutz- bzw. Genehmigungsbehörden in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen, die auch für Biodiversitätsschadenfälle nach dem USchadG zuständig sind (Tabelle 2, Spalte 4). Unter die-

sen Bedingungen besteht das Risiko, dass die zuständigen Behörden ihre Aufgaben nicht effektiv bewältigen können oder eventuell erst nach Aufforderung durch Umweltverbände tätig werden.

- Nur in Bayern und Nordrhein-Westfalen wird das Personal auf Kommunalebene aufgestockt (Tabelle 2, Spalte 4), wodurch die effektivere Bearbeitung auch von Biodiversitätsschadenfällen möglich werden könnte.

2.3 Verfügbares Instrumentarium zur effizienten Schadenverfolgung

Schäden an Flora und Fauna sind an sich nichts Neues, doch ergeben

sich durch das USchadG nicht nur für die Verantwortlichen zahlreiche neue Pflichten. Auch die zuständigen Fachbehörden sehen sich mit folgenden, neuen Aufgabenbereichen konfrontiert:

- die Erfassung von Biodiversitätsschäden, womit auch die Ermittlung bzw. Kenntnis des Ausgangszustands verbunden ist,
- die Festlegung der Erheblichkeitsschwelle sowie
- die Notwendigkeit des Kausalitätsnachweises gegen den Verursacher.

Mit Stand vom Oktober 2008 zeigt die durchgeführte Umfrage, dass

Inanspruchnahmerisiko nach dem Umweltschadensgesetz Pragmatische Steuergrößen für die Unternehmenspraxis

bisher keine Anwendungshilfen für das USchadG innerhalb der Bundesländer in Arbeit sind bzw. zur Verfügung stehen. D. h. im konkreten Anwendungsfall werden einzelfall-spezifische Lösungen angestrebt, und somit wird wohl jede zuständige Behörde zunächst eine eigene Vorgehensweise entwickeln müssen. Allein dieser Umstand könnte eine Einschränkung bei der Verfolgung von Umweltschäden, insbesondere Biodiversitätsschäden, auslösen.

- Für die Lösung dieses Problems sehen fünf Bundesländer in der nach den Landesnaturschutzgesetzen integrierten Engriffsregelung ein anwendbares Instrumentarium (Tabelle 2, Spalte 5). Ein solcher Rückgriff könnte eine stringente Verfolgung von Umweltschadensfällen unterstützen.
- Sechs Bundesländer distanzieren sich wiederum von der Vorgehensweise nach der Eingriffsregelung (Tabelle 2, Spalte 5).

In der Folge wirft die Sanierungspflicht von Biodiversitätsschäden die nächsten offenen Fragen auf, da das USchadG direkt auf Anhang II Nr. 1 UH-RL verweist, ohne ein anwendbares Konzept vorzuhalten.

Alle befragten Behördenvertreter klagten über den Mangel an nutzbaren „Musterfällen“. Denn nur über solche Anwendungsfälle könnten vorhandene Instrumente auf ihre Tauglichkeit getestet und fehlende Instrumente bzw. Kenntnislücken identifiziert werden. Somit stehen einzelfallspezifische Lösungen zunächst im Vordergrund, aus denen zukünftig Arbeitshilfen erstellt werden könnten.

Zusammenfassend eröffnen unklare Zuständigkeiten, personell geschwächte Behörden und fehlende Verwaltungsvorschriften einem proaktiven Schadenverursacher diverse Möglichkeiten, die Schadenfallbearbeitung auch in seinem Sinn zu steuern, während Unternehmen, die von einem Schadenfall überrascht werden, eher auf eine intransparente Sanierungsabwicklung und ein schwer beeinflussbares Verfahren stoßen werden. Parallel können die verwaltungs-

technischen Verhältnisse bei den Versicherern zu einer Erschwerung der Kostenkalkulation und Schadenregulierung führen.

3 Anforderungen an das betriebliche Schadenmanagement

Das betriebliche Schadenmanagement hat seine Idealstufe erreicht, wenn es nie zum Tragen kommt. Dies bedeutet, dass die Kenntnis um schadenträchtige Risiken, deren Minimierung sowie die interne und externe Kommunikation als Säulen der Prävention, das Entstehen von Biodiversitätsschäden nachhaltig verhindern sollen. Sollte die prioritär zu betreibende Prävention dennoch versagen, muss ein qualifiziertes Schadenmanagement (QSM) mit vorbereiteten Instrumenten dergestalt wirksam werden, dass Schäden schon im Ansatz gemindert und Folgewirkungen unterbunden werden. Von essenzieller Bedeutung ist es, dass das QSM von einer wirksamen Kommunikations- und Verhandlungsstrategie flankiert wird. Nur so können ausufernde Ansprüche bei öffentlichkeits- und politiksensiblen Umweltschäden eingedämmt und damit verbundene Imageschäden und eventuell überzogene Sanierungsanforderungen vermieden werden.

3.1 Prävention

Präventivmaßnahmen setzen die Kenntnis der Risikolage voraus. In den vorangegangenen Kapiteln wurden wichtige Daten, die das Schaden- und Inanspruchnahmerisiko nach dem USchadG beschreiben, dargestellt.

Dies setzt sich zusammen aus (siehe auch Abbildung 3):

- den gefährdeten Schutzgütern (insbes. Natura 2000-Gebiete),
- den betrieblichen Anlagen, Tätigkeiten und Abläufen, die im Normal- oder Störbetrieb zu Emissionen führen, die die Schutzgüter beeinträchtigen können,
- den Umweltpfaden, über die sich die betrieblichen Emissionen zu den Schutzgütern hin ausbreiten und auf jene einwirken können,

- dem Verhalten und der Durchgriffsstärke der Fachbehörden, die gegen den Emittenten tätig werden können und
- der Öffentlichkeit in Form von Nachbarn, Umweltverbänden oder Medien, die den sich ankündigenden oder bereits eingetretenen Schaden bemerken, weitermelden oder gar hochspielen.

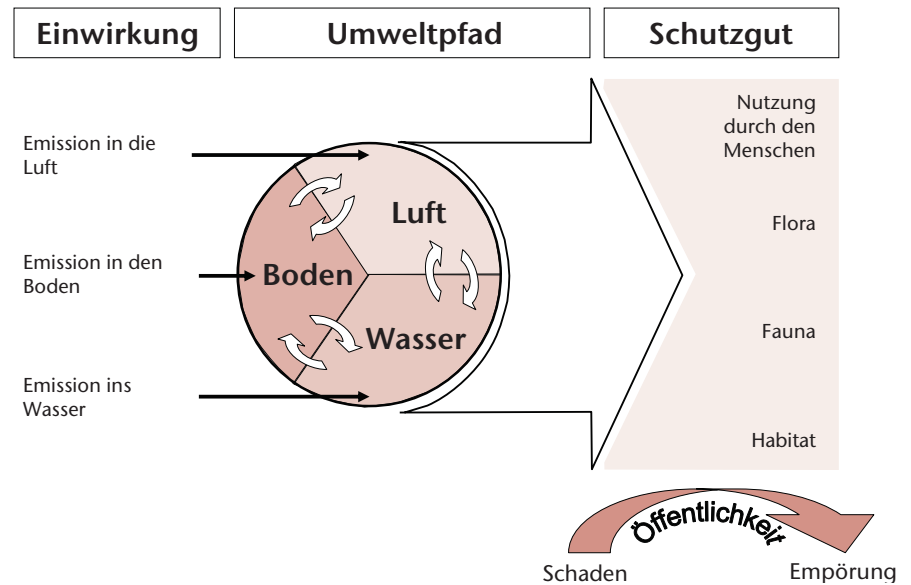
Die im Schadenfall notwendige Krisenkommunikation muss vorbereitet werden, damit man von einem überraschenden Schadenfall eben nicht überrascht wird, sondern mit kurzer Reaktionszeit sowie einer klaren Ablauf- und Informationsplanung alle relevanten Anspruchsgegner befriedigen kann. Dabei wird sich bei Biodiversitätsschäden ein unvorbereiteter Schadenverursacher plötzlich mit Fachvokabular und ökologischen Zusammenhängen konfrontiert sehen, die bisher wohl eher weniger zu seinem Know-how-Gebiet zählten. Dies führt dazu, dass im Schadenfall jede Unkenntnis als verantwortungslose Arroganz ausgelegt werden könnte, die – psychologisch induziert – härtere Sanierungsmaßnahmen auslöst als eventuell naturwissenschaftlich begründbar gewesen wären.

Prävention verlangt vom Unternehmen somit folgende Arbeitsschritte:

1. Ermitteln von Schutzgütern, die sich in relevanter Nähe zum Unternehmen befinden (z. B. mittels *enviCheck*[®] der UMR). Dabei sind neben Natura 2000-Gebieten, für ein sicherheitsorientiertes Unternehmen auch Flächen relevant, die unter das BNatSchG fallen und ebenfalls gem. USchadG geschützte Arten und Habitate beherbergen können. Aufbau von Wissen über die dort vorhandenen Arten und deren Störempfindlichkeit.

Dabei kann dieses Wissen auch exzellent in der Mitarbeiterweiterbildung eingesetzt werden. Die Erfahrung zeigt, dass Mitarbeiter eher sorglos sind, wenn es um einen Regelverstoß geht, die gleichen Mitarbeiter jedoch deutlich aufmerksamer arbeiten, wenn ihnen klar ist, dass durch ihr Fehlverhalten ein possierlicher Hamster oder Biber zu Schaden kommen könnte.

Abbildung 3: Betriebliche Einwirkungen können zu Schäden an den Schutzgütern führen, die über die meinungsbildenden Verstärkereffekte aus einem rettbareren Umweltschaden eine Unternehmenskrise erwachsen lassen können (Quelle: eigene Darstellung)



2. Durchführen einer Unternehmensanalyse auf betriebliche Emissionen, die ein solches, ermitteltes Schutzgut erreichen können. Hierzu gehören auch physikalische Einwirkungen wie Schall, Licht und Vibration, die eine Vergrämung von Arten auslösen können. Diese Risikoanalyse umfasst sowohl den Normalbetrieb als auch den Störbetrieb. Insbesondere letzteres stellt hohe Anforderungen an die Bereitschaft des Unternehmens, sein tatsächliches Risiko wahrzunehmen. Die typischen Fallen des „Das ist noch nie passiert“ oder „Das ist überhaupt nicht möglich“ führen zu einem Übersehen von „Worst case“-Risiken. Diese lösen im Schadenfall eine Lähmung des gesamten Sicherheitsmanagements und einen hilflosen Aktionismus aus, die mangels vorbereiteter Handlungsanweisungen regelmäßig in die verschlimmernde Kaskade Dementieren, Veharmlosen, Verschleiern und Vertuschen mündet.

3. Ermitteln und Bewerten der Umweltpfade, über die die Einwirkungen zu Schäden beim Schutzgut führen können. So ist z. B. ein Niedermoor gegen eine Grundwasserabsenkung hoch sensibel, während ein regenwassergespeistes Hochmoor auf diese Einwirkung nicht reagieren würde. Ebenso sind indirekte Emissionen im Störbetrieb relevant. So wird z. B. gerne vergessen, dass im Brandfall anfallendes

Löschwasser nur zum Teil zurückgehalten werden kann und die überschießenden Mengen sich regelmäßig ihren Weg zum nächsten, eventuell geschützten Gewässer bahnen.

4. Umsetzung von Maßnahmen, die sich aus den Arbeitsschritten 1. bis 3. ergeben, damit unnötige Risiken vermieden oder zumindest vermindert werden. Diese Maßnahmen können darauf abzielen bestehende Einwirkungen auf Schutzgüter zu vermeiden (z. B. Verlagerung eines ausgeleuchteten Lagerplatzes) oder zu vermindern (z. B. Umstellung von Oberflächenwasserversorgung auf Grundwassernutzung). Es kann aber auch dafür gesorgt werden, dass Schutzgüter erst gar nicht in relevante Nähe zum Unternehmen kommen (Wahrung betrieblicher Interessen, wenn Schutzgebiete neu ausgewiesen werden sollen). Zudem ist auch das gezielte Schaffen von Ersatzbiotopen im Vorfeld von Baumaßnahmen möglich (z. B. freiwillige Wanderung von Fledermäusen aus Dachstühlen in Fledermauskästen als wertvolle Ersatzquartiere).

5. Aufbau eines unverkrampften Verhältnisses zur zuständigen Fachbehörde, damit man im Schadenfall direkte Ansprechpartner hat und das Unternehmen dort für sein vorausschauendes Sicherheitsmanagement bereits bekannt ist. Hierbei sollten auch die besonderen Schwerpunkte der behördlichen Arbeit geklärt werden, insbesondere wenn die unternehmerischen Aktivitäten diese betreffen (z. B. Wasserentnahme aus einem Gewässer versus geplante Gewässerrenaturierung).

6. Ermitteln von Umweltverbänden, naturschutzinteressierten Nachbarn oder gar Umweltaktivisten, die dem Unternehmen besonders aufmerksam gegenüberstehen. Dabei zeigt die Liste der nach dem Umweltschadensgesetz²⁷ anerkannten Umweltvereinigungen, dass zum einen die Zahl dieser deutlich zunimmt²⁸ und zum anderen immer mehr lokal orientierte und damit persönlich betroffene Vereinigungen darin verzeichnet sind. Diese Gruppierungen müssen in die Unternehmenskommunikation eingebunden werden, damit im Scha-

denfall ein Informationsaustausch und keine Eskalation stattfindet.

3.2 Schadenfallmanagement

Im Zuge der präventiven Arbeiten wird ein sicheres Gerüst aus Schutzgutkenntnis und betrieblichem Risikobewusstsein geschaffen, das die Grundlage des QSM darstellt. Zudem erfolgt im Rahmen der betrieblichen Vorbereitungen auch die Beschaffung eventuell notwendiger technischer Schutz- und Sicherheitsausrüstungen sowie die Aufklärung und Schulung der Mitarbeiter.

Bei Gefahr oder Eintritt eines Schadens sollten folgende Arbeitsschritte ablaufen:

1. Klärung des Sachverhalts und der tatsächlichen Gefahrenlage bzw. des eingetretenen Schadens sowie bei Bedarf Durchführung eines Beweissicherungsverfahrens. Zusammenstellung aller sachdienlichen Informationen und Ergänzung der bereits vorbereiteten betrieblichen Informationen, die dann auch an Fachbehörden und Interessengruppen sowie die nachfragende Öffentlichkeit herausgegeben werden können.
2. Stringente Umsetzung der vorbereiteten Maßnahmenpläne zur Gefahrengrenzung und Schadenminderung, wobei alle Maßnahmen auch den Fachbehörden kommuniziert und nach außen als Leistungsprofil des Unternehmens aufbereitet werden.
3. Im Schadenfall sollte ein Monitoring der betroffenen Schutzgüter vorgenommen werden, damit man nicht auf Daten Dritter reagieren muss, sondern mit eigenem Know-how agieren kann.
4. Löst der Schadenfall tatsächlich einen Sanierungsbedarf aus, so sollten eigenständige Sanierungsstrategien entwickelt werden, damit mit den Fachbehörden auf gleicher Augenhöhe verhandelt werden kann.

3.3 Kommunikation

Besondere Kennzeichen von Umweltschäden oder Biodiversitätsschäden, die eine unumgängliche

27 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)*, v. 7.12.2006 (BGBl. I Nr. 58 v. 14.12.2006, S. 2816).
28 April 2008: 15, 8.12.2008: 31, Quelle: www.umweltbundesamt.de

Beachtung in der Unternehmenskommunikation verlangen, sind:

- deren schwierige wissenschaftliche Bewertung, die zu einem kaum mehr beherrschbaren Meinungswildwuchs geraten kann,
- die Ausuferung von Vorwürfen gegenüber anderen betrieblichen Bereichen, die mit der eigentlichen Schadenverursachung nicht in Zusammenhang stehen und
- deren hohe emotionale Wirksamkeit, die schnell in ein reines Gut-Böse-Schema mündet, das dem Schadenverursacher das Heft aus der Hand nimmt und ihn zum Zielobjekt diverser Anspruchsgruppen macht, denen er dann nicht mehr mit Sachinformation begegnen kann.

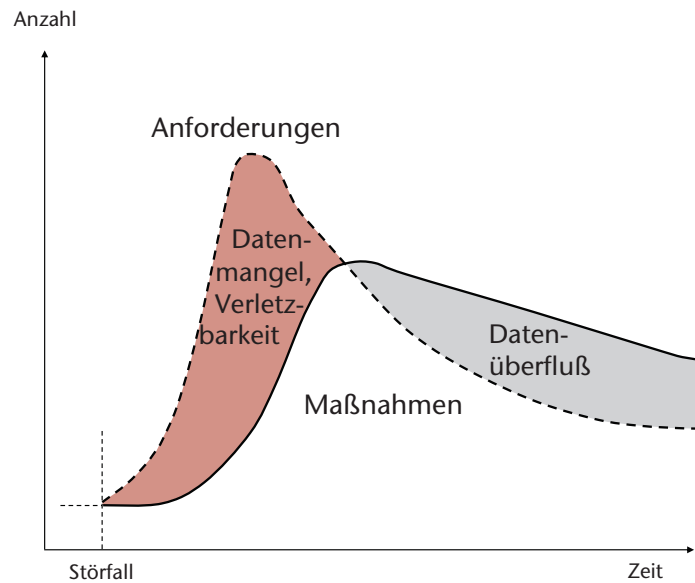
Ist die Unternehmenskommunikation nicht auf einen Schadenfall vorbereitet, so tappt das Unternehmen in die in Abbildung 4 dargestellte Falle.²⁹ Es kann im Schadenfall nicht auf vorbereitete Informationen und Verhaltensregeln zurückgreifen und die unter Druck ausgelösten Maßnahmen laufen der Anforderungsspirale hinterher.

Dabei können die nachgeschobenen Informationen unabhängig von ihrer Datenfülle das verlorene Vertrauen nicht wieder wettmachen. Eine vorbereitete Krisenkommunikation muss also verhindern, dass sich ein Schaden aus einem einzelnen Ereignis heraus zu einem betrieblichen Flächenbrand entwickelt, der das gesamte Sicherheitsmanagement des Unternehmens in Frage stellen könnte. Gleichzeitig darf die wirtschaftliche Belastung durch eventuelle Sanierungsmaßnahmen, Imageverlust oder aber der Vergrätzung von Kunden (z. B. Ökohandel, der Recyclingpapier nicht mehr von einer Papierfabrik kaufen möchte, die einen Umweltschaden verursacht hat) nicht ausufernd.

Daraus ergeben sich folgende wesentlichen Anforderungen (in Anlehnung an Obermeier):

- Allgemeinverständliche Sachverhaltsdarstellung, die auf Technokratensprache verzichtet.

Abbildung 4: Diskrepanz zwischen den Anforderungen an einen Schadenverursacher und der Reaktion auf den Schadenfall (nach Obermeier, s. Fn. 26, 127).



- Belastbare Empfehlungen für das Verhalten Betroffener und den Umgang mit den Folgen für die Biodiversität.
- Akzeptanz und Beachtung der emotionalen Situation. Dies sollte auch ehrliche Entschuldigungen und Bedauern des Vorfalls einschließen.
- Klare Darstellung des weiteren Vorgehens und des damit verbundenen Zeitplans. Dieser Zeitplan sollte zur Schaffung von Glaubwürdigkeit verlässlich eingehalten werden.
- Darstellung der bisherigen präventiven Leistungen und von neuen, zukunftsgerichteten Maßnahmen, die solche Schadenfälle möglichst vermeiden.
- Vorbereitung von nachbereitenden Maßnahmen, die auch unabhängig vom geschädigten Schutzgut sein können, damit verlorenes Vertrauen wieder zurückgewonnen wird.

Aufbauend auf der vorbereitenden Kommunikation setzt im Schadenfall die Herausforderung der Krisenkommunikation ein. Hierbei sind zwei Stränge zu unterscheiden:

- Kommunikation mit den Fachbehörden, denen das Unternehmen alle notwendigen Sachstandsinformationen nach § 4 oder § 7

29 Obermeier, Die Kunst der Risikokommunikation, München 1999.

Inanspruchnahmerisiko nach dem Umweltschadensgesetz Pragmatische Steuergrößen für die Unternehmenspraxis

Abs.2 USchadG vorlegen muss, und Start der Verhandlung der notwendigen Maßnahmen zur Sanierung des Schadenfalls sowie

- Kommunikation mit Dritten (Nachbarn, Umweltverbänden, Medien), die in einer emotional oft kritischen Lage ein enormes Informationsbedürfnis haben und zur Polarisierung neigen.

Die Kommunikation mit Dritten verlangt die Erfüllung insbesondere der folgenden Anforderungen:

- zielgruppenspezifische Informationsaufbereitung und
- schnelle, verständliche Informationen, die geliefert werden, bevor danach gefragt wird.

Dabei sollten ausschließlich geschulte und stresstolerante Mitarbeiter für Interviews, Pressemitteilungen oder den Kontakt zur Öffentlichkeit herangezogen werden.

Wer, was, wann und zu wem zu sagen hat, ist dezidiert im Vorfeld festzulegen, damit im Schadenfall kein Meinungswirrwarr entsteht und das gesamte Unternehmen mit einer Stimme spricht. Ein solch konzertiertes und klares Vorgehen kann nur gelingen, wenn es im Vorfeld regelmäßig geübt wurde. Dabei ist darauf zu achten, dass einmal festgelegte Routinen und Informationsgrundlagen an die sich verändernde Lage im Unternehmen angepasst werden (Mitarbeiterfluktuation, neue Anlagen und Tätigkeiten, Veränderung von Schutzgütern etc.).

Die Kommunikation mit den zuständigen Fachbehörden entscheidet schlussendlich darüber, ob, und wenn ja in welchem Umfang, Sanierungsmaßnahmen zum Tragen kommen.

Dabei sollten diese Verhandlungen nicht alleine geführt werden, sondern unter Einbindung:

- des betreuenden Versicherungsmaklers und des Versicherers, der die Umweltschadensversicherung hält, sowie
- einem Fachanwalt für Verwaltungsrecht, der bereits im Vor-

feld die möglichen Verhandlungsansätze klärt und mit den beteiligten, naturwissenschaftlichen Fachberatern des Unternehmens abstimmt.

Bereits im Rahmen der präventiven Aktivitäten hat sich das Unternehmen Klarheit über beeinträchtigbare Schutzgüter verschafft (siehe Kapitel 3.1) und ein grobes Maßnahmenkonzept für den Schadenfall vorbereitet. Dies kommt nun zum Einsatz. Dabei kann ein Unternehmen umso eher die Führerschaft über Sanierungsbedarf und -maßnahmen übernehmen, je besser und glaubwürdiger es darauf vorbereitet ist. In toto wird dieses dreigliedrige QSM zu einer Minimierung der Schadenwahrscheinlichkeit und im Schadenfall zur deutlichen Minderung der Schadenfolgen und Sanierungskosten führen.

Fazit

Die EU hatte mit dem Fokus auf Großschadenereignisse³⁰ anderes im Sinn als die kleinliche Verfolgung der Störung von Biotopen. Trotzdem setzte sich in Deutschland eine Bewegung in Gang, die von naturschutzrechtlicher Klein-Klein-Denke geprägt ist und derzeit ihr Glück in der naturwissenschaftlichen Nachweisführung der Veränderung der Schutzgüter sucht. Dass zusätzlich noch eindeutige bundeslandspezifische Risikoausprägungen zu Tage treten, unterstreicht die Notwendigkeit einer individuellen Fallbetrachtung und gezielten betrieblichen Reaktion auf Schutzgutverteilung und Durchgriffsstärke der Verwaltungen. In Anbetracht dieser Steuergrößen des Inanspruchnahmerisikos soll das vorgestellte qualifizierte Schadenmanagement (QSM) den betroffenen Unternehmen einen pragmatischen Weg aus der neuen Haftungslage aufzeigen.

30 KOM (2000) 66 endg., a. a. O. (Fn. 22).