

Hamburger Studien
zum Europäischen und Internationalen Recht

Band 20

Waldschadensfonds im EG-Recht

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für
einen Fonds zur Regulierung neuartiger
Waldschäden auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene

Von

Lars Bohlken



Duncker & Humblot · Berlin

LARS BOHLKEN

Waldschadensfonds im EG-Recht

**Hamburger Studien
zum Europäischen und Internationalen Recht**

Herausgegeben von
Thomas Bruha, Meinhard Hilf, Hans Peter Ipsen †,
Rainer Lagoni, Gert Nicolaysen, Stefan Oeter

Band 20

Waldschadensfonds im EG-Recht

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für
einen Fonds zur Regulierung neuartiger
Waldschäden auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene

Von

Lars Bohlken



Duncker & Humblot · Berlin

Bohlken, Lars:

Waldschadensfonds im EG-Recht : die rechtlichen Rahmenbedingungen
für einen Fonds zur Regulierung neuartiger Waldschäden auf gemein-
schaftsrechtlicher Ebene / von Lars Bohlken. – Duncker und Humblot, 1999
(Hamburger Studien zum europäischen und internationalen Recht ;
Bd. 20)
Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 1998
ISBN 3-428-10018-2

Alle Rechte vorbehalten
© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0945-2435
ISBN 3-428-10018-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Die vorliegende Abhandlung soll einen Beitrag leisten zur Lösung des Problems, ob und wie die durch den sogenannten sauren Regen entstehenden Waldschäden finanziell ersetzt und juristisch bewältigt werden können. Da es sich bei dem Waldsterben um ein mehr oder weniger in Gesamteuropa auftretendes Phänomen handelt, liegt es nahe, nach einer europäischen Lösung des Problems zu suchen. Gegenstand dieser Abhandlung ist es daher, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung eines oder mehrerer Waldschadensfonds – die nach meiner Überzeugung zur Lösung des Problems des Waldsterbens am besten geeignet sind – auf europäischer Ebene auszuloten.

Die Arbeit ist während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Handels-, Wirtschafts- und Schifffahrtsrecht des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Universität Hamburg entstanden. Hervorgegangen ist die Arbeit aus der wissenschaftlichen Zuarbeit, die ich für meinen Doktorvater, Prof. Dr. Marian Paschke, und dessen Kollegen Prof. Dr. Claus Ott für die Erstellung eines vom Umweltbundesamt in Auftrag gegebenen Gutachtens zur Frage der Ausgleichsfähigkeit von Summations- und Distanzschäden geleistet habe.

Die Arbeit ist im Wintersemester 1998/1999 von dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Hamburg als Dissertation angenommen worden. Rechtsprechung und Schriftum wurden bis November 1998 berücksichtigt. Die zwischenzeitlich vorangeschrittene Ratifizierung der Amsterdamer Verträge wird sich auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einführung eines europäischen Waldschadensfonds nicht erwähnenswert auswirken.

Danken möchte ich meinem Doktorvater, Prof. Dr. Marian Paschke, der stets ein offenes Ohr für mich hatte und der mir hinsichtlich meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter in den entscheidenden Phasen der Arbeit genügend Freiraum gelassen hat. Dank gebührt auch dem Zweitvotanten, Prof. Dr. Gert Nicolaysen, durch dessen Ratschläge zum europarechtlichen Teil die Arbeit sicherlich deutlich an Substanz gewonnen hat. Schließlich danke ich Prof. Dr. Meinhard Hilf, Prof. Dr. Thomas Bruha, Prof. Dr. Rainer Lagoni LL.M. und Prof. Dr. Gert Nicolaysen als Herausgebern für die Aufnahme der Arbeit in die vorliegende Schriftenreihe.

Hamburg, im September 1999

Lars Bohlken

Inhaltsübersicht

A. Problem der neuartigen Waldschäden.....	25
I. Einleitung.....	25
II. Handlungsbedarf dargestellt am Beispiel der BRD	28
III. Bedarf für ein gemeinschaftliches Handeln	38
IV. Stand der Gesetzgebung auf Gemeinschaftsebene.....	40
V. Weiterer Gang der Untersuchung	48
B. Umweltfonds als Instrument der Umweltpolitik	50
I. Grundlagen.....	50
II. Erreichbare Ziele	52
III. Vorteile einer Fondslösung	56
IV. Zwischenergebnis.....	61
C. Darstellung einzelner Fondsmodelle.....	62
I. Bestehende Fonds	62
II. Regelungsvorschläge	89
III. Schlußfolgerungen.....	127
D. Konzept eines Europäischen Waldschadensfonds	129
I. Zweck des Fonds.....	129
II. Sachlicher Anwendungsbereich.....	133
III. Mittelverwendung	134
IV. Finanzierung	143
V. Organisation	160
E. Rechtlicher Rahmen für die Umsetzung auf Gemeinschaftsebene	163
I. Kompetenz der Gemeinschaft	163
II. Vereinbarkeit mit primärem Gemeinschaftsrecht.....	236

Zusammenfassung	302
Literaturverzeichnis	307
Sachregister	335

Inhaltsverzeichnis

A. Problem der neuartigen Waldschäden	25
I. Einleitung.....	25
II. Handlungsbedarf dargestellt am Beispiel der BRD	28
1. Waldschadensurteil	28
2. Nichtregelung der Summations- und Distanzschäden durch das allgemeine Zivilrecht	31
3. Keine Regelung durch Europaratskonvention.....	32
4. Unangemessenheit staatlicher Ausgleichsleistungen.....	35
III. Bedarf für ein gemeinschaftliches Handeln	38
IV. Stand der Gesetzgebung auf Gemeinschaftsebene.....	40
1. Umweltfonds.....	40
a) LIFE (Verordnung Nr. 1973/92).....	40
b) Kohäsionsfonds	41
2. Gemeinschaftliche Aktion zum Schutz des Waldes gegen Luftverschmut- zung (Verordnung Nr. 3528/86)	42
3. Tendenzen zur Einführung eines gemeinschaftlichen Umwelthaftungsrechts..	44
a) Haftungsregeln für den Bereich des Abfallrechts	44
b) Grünbuch über die Sanierung von Umweltschäden.....	46
V. Weiterer Gang der Untersuchung	48
B. Umweltfonds als Instrument der Umweltpolitik.....	50
I. Grundlagen.....	50
1. Begriff des Umweltfonds	50
2. Merkmale eines Entschädigungsfonds	50
II. Erreichbare Ziele	52
1. Opferschutz.....	52

2. Umweltschutz.....	53
3. Effizienzsteigerung	54
III. Vorteile einer Fondslösung	56
1. Größere Flexibilität	57
2. Gesicherte Internalisierung externer Kosten	59
3. Sicherstellung des Präventiveffekts.....	60
IV. Zwischenergebnis.....	61
C. Darstellung einzelner Fondsmodelle.....	62
I. Bestehende Fonds	62
1. Inland	63
a) Solidarfonds Abfallrückführung	63
aa) Zweck des Fonds	64
bb) Ausgleichsberechtigung	64
cc) Finanzierung des Fonds	64
dd) Organisation	65
b) Klärschlamm-Entschädigungsfonds	65
aa) Zweck des Fonds	66
bb) Ausgleichsberechtigung	66
cc) Finanzierung des Fonds	66
dd) Organisation	67
2. Ausland	67
a) Japan	67
aa) Zweck des Fonds	68
bb) Ausgleichsberechtigung	69
(1) Haftungsvoraussetzungen	69
(2) Subsidiarität.....	70
(3) Art und Umfang des Ersatzanspruchs.....	70
cc) Finanzierung des Fonds	71
dd) Organisation	72

b) Niederlande	73
aa) Zweck des Fonds	74
bb) Ausgleichsberechtigung	74
(1) Haftungsvoraussetzungen	74
(2) Subsidiarität.....	76
(3) Haftungsausschlüsse.....	76
(4) Art und Umfang des Ersatzanspruchs.....	76
cc) Finanzierung des Fonds	77
dd) Organisation	78
c) Vereinigte Staaten.....	78
aa) Einzelstaatliche Regelungen	78
bb) Gesamtstaatliche Regelungen für den Bereich der Ölverschmutzung ..	80
cc) Superfund-Gesetzgebung.....	81
3. Der Internationale Fonds zur Entschädigung für Ölverschmutzungsschäden ..	84
a) Zweck des Fonds	85
b) Ausgleichsberechtigung.....	86
aa) Haftungsvoraussetzungen	86
bb) Subsidiarität	86
cc) Haftungsausschlüsse	87
dd) Art und Umfang des Ersatzanspruchs.....	87
c) Finanzierung des Fonds	88
d) Organisation	89
II. Regelungsvorschläge	89
1. Gesetzesvorschläge	89
a) Gesetzesentwurf der Bundestagsfraktion „DIE GRÜNEN“	89
aa) Zweck des Fonds	90
bb) Ausgleichsberechtigung	90
(1) Haftungsvoraussetzungen	90
(2) Subsidiarität.....	91

(3) Haftungsausschlüsse	92
(4) Art und Umfang des Ersatzanspruchs	92
(5) Zweckbindung der Entschädigung	93
(6) Altfälle	93
cc) Finanzierung des Fonds	93
dd) Organisation	94
b) Gesetzesentwurf des Landes Hessen	94
aa) Zweck des Fonds	95
bb) Ausgleichsberechtigung	95
(1) Haftungsvoraussetzungen	95
(2) Subsidiarität	96
(3) Haftungsausschlüsse	96
(4) Art und Umfang des Ersatzanspruchs	96
cc) Finanzierung des Fonds	97
dd) Organisation	97
c) Hamburger Entwurf	98
aa) Zweck des Fonds	98
bb) Ausgleichsberechtigung	99
(1) Haftungsvoraussetzungen	99
(2) Subsidiarität	100
(3) Haftungsausschlüsse	101
(4) Art und Umfang des Ersatzanspruchs	101
(5) Zweckbindung der Entschädigung	102
cc) Finanzierung des Fonds	102
dd) Organisation	104
2. Literaturmodelle	104
a) Lummert/Thiem	104
aa) Zweck des Fonds	104
bb) Ausgleichsberechtigung	105

Inhaltsverzeichnis	13
(1) Haftungsvoraussetzungen	105
(2) Subsidiarität.....	106
(3) Haftungsausschlüsse.....	106
(4) Art und Umfang des Ersatzanspruchs.....	106
cc) Finanzierung des Fonds.....	107
dd) Organisation	107
b) Alfred Rest	108
aa) Zweck des Fonds	108
bb) Ausgleichsberechtigung	109
(1) Haftungsvoraussetzungen	109
(2) Subsidiarität.....	109
(3) Haftungsausschlüsse.....	110
(4) Art und Umfang des Ersatzanspruchs.....	110
(5) Grenzüberschreitende Fälle	110
cc) Finanzierung des Fonds	111
dd) Organisation	111
c) Johann W. Gerlach.....	112
aa) Zweck des Fonds	112
bb) Ausgleichsberechtigung	112
(1) Haftungsvoraussetzungen	112
(2) Subsidiarität.....	113
(3) Haftungsausschlüsse.....	114
(4) Art und Umfang des Ersatzanspruchs.....	114
(5) Zweckbindung der Entschädigung.....	114
(6) Altfälle.....	114
cc) Finanzierung des Fonds	115
dd) Organisation	116
d) Stephan Winter	116
aa) Zweck des Fonds	116

bb) Ausgleichsberechtigung	117
(1) Haftungsvoraussetzungen	117
(2) Subsidiarität.....	118
(3) Haftungsausschlüsse.....	118
(4) Art und Umfang des Ersatzanspruchs.....	118
(5) Zweckbindung der Entschädigung.....	119
(6) Altfälle.....	119
cc) Finanzierung des Fonds	120
dd) Organisation	121
e) Gerhard Hohloch	122
aa) Zweck des Fonds	122
bb) Ausgleichsberechtigung	122
(1) Haftungsvoraussetzungen	122
(2) Subsidiarität.....	123
(3) Haftungsausschlüsse.....	124
(4) Art und Umfang des Ersatzanspruchs.....	124
(5) Bemessung der Entschädigung	125
(6) Zweckbindung der Entschädigung.....	125
(7) Altfälle.....	126
cc) Finanzierung des Fonds	126
dd) Organisation	126
III. Schlußfolgerungen.....	127
D. Konzept eines Europäischen Waldschadensfonds	129
I. Zweck des Fonds.....	129
II. Sachlicher Anwendungsbereich.....	133
III. Mittelverwendung	134
1. Schadensausgleich	134
a) Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Fonds	134
b) Subsidiarität.....	135

	Inhaltsverzeichnis	15
c) Haftungsausschlüsse	137	
d) Ersatzfähiger Schaden	138	
e) Bemessung der Entschädigung	140	
f) Zweckbindung.....	140	
2. Präventivmaßnahmen.....	141	
IV. Finanzierung	143	
1. Umweltabgaben	143	
a) Begriff der Umweltabgabe.....	143	
b) Kategorien von Umweltabgaben	143	
c) Abgabearten.....	147	
aa) Steuern.....	147	
bb) Vorzugslasten.....	150	
cc) Sonderabgaben.....	151	
d) Produkt- oder Emissionsabgaben?.....	152	
e) Kreis der Abgabenpflichtigen	154	
f) Bemessung der Abgabenhöhe	155	
g) Zwischenergebnis	158	
2. Umweltzertifikate.....	158	
V. Organisation	160	
1. Mittelverwendung	160	
2. Finanzierung	161	
E. Rechtlicher Rahmen für die Umsetzung auf Gemeinschaftsebene.....	163	
I. Kompetenz der Gemeinschaft	163	
1. Rechtsgrundlage.....	163	
a) Art. 43 Abs. 2 UAbs. 3 EGV	165	
b) Art. 99 EGV	166	
c) Art. 100a Abs. 1 Satz 2 EGV	170	
aa) Vorrangige, spezielle Rechtsangleichungskompetenzen.....	170	
bb) Reichweite des Binnenmarktbegrits.....	171	

(1) Einschränkungstheorie.....	171
(2) Erweiterungstheorie.....	173
(3) Identität.....	176
(4) Stellungnahme	176
cc) Binnenmarktbezogener Regelungsgegenstand.....	180
dd) Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten.....	182
ee) Art. 100a Abs. 2 EGV.....	184
ff) Reichweite der Kompetenz.....	186
gg) Zwischenergebnis.....	188
d) Art. 130s EGV	188
aa) Zielanforderungen des Art. 130r Abs. 1 EGV	189
(1) Schutz der Umwelt	190
(2) Schutz der Gesundheit.....	191
(3) Schonung der natürlichen Ressourcen.....	191
(4) Förderung internationaler Maßnahmen	193
(5) Zwischenergebnis	193
bb) Beschlüßmodalitäten	194
(1) Vorschriften überwiegend steuerlicher Art.....	194
(2) Energiepolitisch bedeutsame Maßnahmen.....	196
e) Art. 235 EGV.....	197
f) Abgrenzung und Konkurrenzen	198
aa) Möglichkeit von Doppelabstützungen	198
bb) Abgrenzungstheorien	201
(1) Rechtsprechung des EuGH	201
(a) Titandioxid	202
(b) Abfalländerungsrichtlinie	203
(c) Abfallverbringungs-Verordnung	205
(2) Meinungsstand in der Literatur.....	206
(a) Art. 100a EGV als lex specialis	206

(b) Art. 130s EGV als <i>lex specialis</i>	210
(c) Hauptziel und Schwerpunkt der Maßnahme.....	211
(d) Objektive Sachnähe.....	213
(e) Modifizierte Intensitätsmethode / Bilanztheorie.....	214
(3) Stellungnahme	216
2. Subsidiaritätsprinzip	219
a) Inhalt.....	219
aa) Genereller Inhalt	219
(1) Art. 3b Abs. 2 EGV	219
(2) Art. 3b Abs. 3 EGV	221
bb) Konkretisierungsmöglichkeiten.....	223
b) Bindungswirkung und Justitiabilität.....	225
c) Bedeutung für einen gemeinschaftlichen Waldschadensfonds	227
aa) Generelle Regelungsbefugnis.....	228
bb) Räumlicher Anwendungsbereich.....	230
cc) Mögliche inhaltliche Reichweite der gemeinschaftlichen Regelung...	231
dd) Mögliche Handlungsinstrumente.....	234
ee) Zwischenergebnis	235
II. Vereinbarkeit mit primärem Gemeinschaftsrecht.....	236
1. Vereinbarkeit mit der gemeinschaftlichen Finanzverfassung.....	236
a) Sachkompetenzen als hinreichende Rechtsgrundlage für die Einführung gemeinschaftlicher Abgaben.....	236
b) Erforderlichkeit eines Eigenmittelbeschlusses.....	237
aa) Haushaltszugehörigkeit.....	238
bb) Sonstige Einnahmen	239
c) Spezielle Anforderungen an gemeinschaftliche Sonderabgaben.....	241
aa) Die deutsche Systematik	242
(1) Kollision mit der kompetenzrechtlichen Ordnungsfunktion.....	243
(2) Haushaltsflüchtigkeit	243

(3) Verstoß gegen das Prinzip der Lastengleichheit	244
(4) Konsequenzen	245
bb) Vergleichbare Prinzipien in den Rechtsordnungen anderer Mitgliedstaaten	246
cc) Vergleichbare Prinzipien auf Gemeinschaftsebene	249
(1) Kollision mit der kompetenzrechtlichen Ordnungsfunktion	249
(2) Haushaltsflüchtigkeit	250
(3) Verstoß gegen das Prinzip der Lastengleichheit	250
(4) Zwischenergebnis	251
dd) Vorliegen der Voraussetzungen bei einem gemeinschaftlichen Waldschadensfonds	252
2. Materielle Grundsätze der gemeinschaftlichen Umweltpolitik	256
a) Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EGV	256
aa) Vorbeuge- und Vorsorgeprinzip	257
bb) Ursprungsprinzip	259
cc) Verursacherprinzip	261
b) Art. 130r Abs. 2 Satz 1 EGV	264
c) Art. 130r Abs. 3 EGV	266
aa) Verfügbare Umweltdaten	266
bb) Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft ..	268
cc) Vorteile und Belastungen	269
dd) Wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft	270
3. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts	272
a) Grundrechte	272
aa) Freiheitsrechte	274
(1) Eigentum	276
(a) Eingriff in den Schutzbereich	276
(b) Rechtfertigung des Eingriffs	278
(c) Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs	279

(2) Berufsfreiheit / Allgemeine Handlungsfreiheit	280
bb) Allgemeiner Gleichheitssatz.....	281
(1) Ungleichbehandlung durch Sonderbelastung gegenüber der Allgemeinität.....	282
(2) Ungleichbehandlung durch Nichtbelastung früherer Emittenten...	283
(3) Ungleichbehandlung durch Ausschluß von Kleinemittenten von der Abgabenpflicht.....	284
b) Vertrauensschutz	285
aa) Bestandsschutz.....	286
bb) Schutz berechtigten Vertrauens.....	287
4. Vereinbarkeit der zur Umsetzung ergangenen nationalen Regelungen (bei weitem Umsetzungsfreiraum)	288
a) Art. 9, 12, 13, 95 EGV.....	288
b) Art. 92 ff. EGV	289
aa) Beihilfebegriff.....	290
(1) Freiwillige Gewährung	290
(2) Gegenleistungslose Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige.....	292
bb) Staatliche Veranlassung	293
cc) Wettbewerbsverfälschung	295
dd) Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels.....	296
ee) Ausnahmen vom Beihilfeverbot	297
(1) Art. 92 Abs. 2 EGV	297
(2) Art. 92 Abs. 3 EGV	298
(a) Art. 92 Abs. 3 lit. b EGV	298
(b) Art. 92 Abs. 3 lit. c EGV	300
ff) Zusammenfassung.....	301
Zusammenfassung.....	302
Literaturverzeichnis	307
Sachregister	335

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. E.	am Ende
AbfVerbrG	Abfallverbringungsgesetz
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AfP	Archiv für Presserecht
AgrarR	Agrarrecht (Zeitschrift)
AO	Abgabenordnung vom 16.3.1976
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebs-Berater
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt (Teil I oder II)
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (Amtliche Sammlung)
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drucks.	Bundesratsdrucksache
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Amtliche Sammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CERCLA	Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act
ch.	chapter
CMLRev	Common Market Law Review
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe

DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vom 25.3.1957
ECU	European Currency Unit
ed.	edition
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung vom 7.2.1992
ELRev	European Law Review
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundrechte – Europäische Menschenrechtskonvention – vom 4.11.1950
endg.	endgültig
EPA	Environmental Protection Agency
EP-Dok.	Dokumente des Europäischen Parlaments
EStG	Einkommensteuergesetz
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen – Zeitschrift für Energiewirtschaft, Recht, Technik und Umwelt
EU	Europäische Union
EUI	European University Institute
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union vom 7.2.1992
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.3.1957
GE	Gesetzesentwurf für ein Gesetz über die Errichtung eines Entschädigungsfonds für „neuartige“ Waldschäden, vorgeschlagen von Gerhard Hohloch
GG	Grundgesetz
Gz.	Geschäftszahl
h. M.	herrschende Meinung
HdESA	Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts
HdStR	Handbuch des Staatsrechts
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
HE	Hamburger Entwurf, Alternativentwurf zum Umwelthaftungsgesetz vom 10.12.1990

i. d. F.	in der Fassung
i. V. m.	in Verbindung mit
IStr	Internationales Steuerrecht (Zeitschrift)
IUR	Informationsdienst Umweltrecht
JA	Juristische Arbeitsblätter
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KlärEV	Klärschlamm-Entschädigungsfondsverordnung
KOM	Dokument der Kommission
KritVjschr	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KSE	Kölner Schriften zum Europarecht (hrsg. vom Institut für das Recht der Europäischen Gemeinschaften der Universität Köln)
LPG	Liquified Petroleum Gas (Flüssiggas und Motorkraftstoffe)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NH ₃	Ammoniak
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NO _x	Stickstoffoxide
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o. V.	ohne (genannten) Verfasser
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
ÖStZ	Österreichische Steuer-Zeitung
ÖZW	Österreichische Zeitschrift für Zivilrecht
PflVG	Pflichtversicherungsgesetz
PHI	Produkthaftpflicht international (Zeitschrift)
Ratsdok.	Ratsdokument
RdE	Recht der Energiewirtschaft (Zeitschrift)
Rec.	Recueil des arrêts du Conseil d'Etat
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft (Zeitschrift)
RMC	Revue du marché commun
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
SARA	Superfund Amendments and Reauthorization Act
sec.	section
SEK	Dokumente des Sekretariats der Kommission
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften
SO ₂	Schwefeldioxid

Spstr.	Spiegelstrich
StG	Stadt und Gemeinde (Zeitschrift)
StGB	Städte und Gemeindebund (Zeitschrift)
StuW	Steuer und Wirtschaft
SuS	Staatswissenschaft und Staatspraxis
SZIER	Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
Tz.	Teilziffer
u. a.	unter anderem; bei Literaturhinweisen: und andere
U.S.C.	United States Code
UAbs.	Unterabsatz
UGB	Umweltgesetzbuch (Professorenentwurf)
UHG-E	Gesetzesentwurf der Bundestagsfraktion „DIE GRÜNEN“ für ein Umwelthaftungsgesetz
UmweltHG	Umwelthaftungsgesetz vom 10.12.1990
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
USFG-E	Gesetzesentwurf der Bundestagsfraktion „DIE GRÜNEN“ für ein Umweltschadensfondsgesetz
USHG-E	Gesetzesentwurf des Landes Hessen für ein Umweltschädenhaftungsgesetz
UTR	Umwelt- und Technikrecht, Schriftenreihe der Forschungsstelle für Umwelt- und Technikrecht an der Universität Trier
VersR	Versicherungsrecht, Juristische Rundschau für die Individualversicherung (Zeitschrift)
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
VO	Verordnung
VP	Die Versicherungspraxis (Zeitschrift)
WABM	Wet algemene bepalingen milieuhygiene
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
WM	Wet Milieubeheer vom 15.10.1992
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZVersWiss	Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft

A. Problem der neuartigen Waldschäden

I. Einleitung

Um den deutschen Wald steht es nach wie vor schlecht. Zwar hat sich 1996 wie bereits im Vorjahr die Situation des Waldes im gesamten Bundesgebiet geringfügig verbessert. So ist der Anteil von deutlich geschädigten Bäumen von 25 % im Jahre 1994 über 22 % im Jahre 1995 auf 20 % im Jahr 1996 gesunken, während im gleichen Zeitraum die Zahl der Bäume ohne Schadensmerkmale von 36 % über 39 % auf nunmehr 43 % gestiegen ist.¹ Dieser positive Trend ist jedoch überwiegend auf die positive Entwicklung in den neuen Bundesländern zurückzuführen. Für die alten Bundesländer zeichnet sich hingegen im Vergleich zu 1991 mit Ausnahme von Bayern (Zustandsverbesserung) sowie Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen (keine Veränderung) trendmäßig eine Verschlechterung der Situation ab.² Für einzelne Baumarten schließlich, wie die besonders betroffene Eiche, zeigt sich für das gesamte Bundesgebiet einheitlich eine negative Entwicklung. Hier hat der Anteil der deutlich geschädigten Bäume 1996 mit 48 % einen neuen Höchststand erreicht.³ Von einer Entwarnung im Kampf gegen das Waldsterben und die sogenannten neuartigen Waldschäden kann daher keine Rede sein.⁴

Unter neuartigen Waldschäden versteht man solche Schädigungen des Waldes, die großflächig und nahezu bei allen Baumarten gleichzeitig auftreten und nicht auf einzelne Ursachen oder individuelle Verursacher zurückzuführen sind.⁵ Abzugrenzen sind diese Schäden insofern von den klassischen Waldschä-

¹ Siehe Waldzustandsbericht der Bundesregierung 1996 – Ergebnisse der Waldschadenserhebung, BT-Drucks. 13/6300, S. 12, Tabelle 3.

² Waldzustandsbericht 1996, BT-Drucks. 13/6300, S. 14, Karte 2.

³ Vgl. Waldzustandsbericht 1996, BT-Drucks. 13/6300, S. 23; S. 57, Tabelle 6 d.

⁴ Die SPD-Fraktion bezeichnet vielmehr in einem Entschließungsantrag zum Waldzustandsbericht 1996 die Situation der Wälder in Deutschland als „nach wie vor dramatisch“, vgl. BT-Drucks. 13/6974.

⁵ Vgl. Ott / Paschke, in: Ott / Paschke, Ausgleichswürdige Summations- und Distanzschäden am Beispiel der neuartigen Waldschäden, Texte 89/97 des Umweltbundesamtes, Berlin 1997, 1. Teil, B II 1 (S. 21 f.); Schröder, UPR 1989, S. 49; Waldzustandsbericht 1996, BT-Drucks. 13/6300, S. 9; so auch bereits der Bericht des Sachverständi-

den durch Insekten, Wildverbiß, Witterung und Feuer einerseits und den sogenannten Rauchschäden andererseits, die regional begrenzt im Nahbereich von stark emittierenden Industrieanlagen auftreten.⁶ Maßgebliche Ursache für die neuartigen Waldschäden ist die vom Menschen verursachte Luftverschmutzung aus Industrieanlagen, Kraftwerken, Verkehr, Haushalten, Kleinverbrauch und Landwirtschaft.⁷ Die von diesen Sektoren produzierten Schadstoffemissionen steigen in höhere Luftschichten auf und gelangen so auch in weit entfernte Räume, wo sie in vermeintlichen „Reinluftgebieten“ zu Schädigungen des Waldbestandes führen.⁸ Allerdings spielen für das Ausmaß der Schädigungen auch andere Faktoren als die Luftverschmutzung eine nicht genau einzuordnende Rolle. Da die Schäden anders als die Rauchschäden nicht durch einen einzelnen großen Schadstoffemittenten, sondern emittentenfern durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Schadstoffeinträgen infolge der ubiquitären Luftverschmutzung verursacht werden, spricht man auch von Summations- und Distanzschäden.⁹ Die Luftschaadstoffe wirken dabei auf zweierlei Weise. Zum einen direkt über die Blattorgane, zum anderem – und dies ist wegen der Langzeitwirkung besonders bedeutsam – indirekt über den Eintrag von Schadstoffen in den Boden („saurer Regen“).¹⁰

Im Gegensatz zu Sturm- oder Feuerschäden handelt es sich bei den neuartigen Waldschäden typischerweise nicht um Ereignis-, sondern um Allmählichkeitsschäden. Neben dem oftmals als Waldsterben bezeichneten Absterben der Bäume werden auch Gesundheitsbeeinträchtigungen, wie sie sich im Nadel- und Blattverlust (Kronenverlichtung) und in der Nadelvergilbung zeigen, als neuartige Waldschäden angesehen.¹¹ Teilweise wird sogar bereits die Veränderung der Bodenbeschaffenheit, insbesondere infolge der Versauerung der Böden, als Waldschäden angesehen.¹²

genrates für Umweltfragen „Waldschäden und Luftverunreinigung“, Sondergutachten März 1983, BT-Drucks. 10/113, Tz. 363 ff., 390.

⁶ Vgl. Waldzustandsbericht 1996, BT-Drucks. 13/6300, S. 9.

⁷ Vgl. Waldzustandsbericht 1996, BT-Drucks. 13/6300, S. 33.

⁸ Ebersbach, NuR 1985, S. 165.

⁹ Siehe dazu Ott / Paschke, in: Ott / Paschke, S. 22; vgl. auch Ganten / Lemke, UPR 1989, S. 9; Kinkel, ZRP 1989, S. 293; Winter, Fondslösungen im Umweltrecht, 1993, S. 13 ff.

¹⁰ Dazu und zu den Einzelheiten der Wirkungsweise der Schadstoffe siehe Waldzustandsbericht 1996, BT-Drucks. 13/6300, S. 33 ff.

¹¹ Siehe dazu Waldzustandsbericht 1996, BT-Drucks. 13/6300, S. 9 ff.; vgl. auch Ott / Paschke, in: Ott / Paschke, S. 246.

¹² Vgl. Gravenhorst, in: Ott / Paschke, S. 63 ff. Siehe unten Abschnitt D III 1 a, S. 134.

Die Höhe der neuartigen Waldschäden lässt sich nach einer Untersuchung aus dem Jahre 1986¹³ bei gleichbleibenden Bedingungen auf einen Gesamtwert von 7 bis 18,3 Milliarden DM pro Jahr beziffern. Allein in der Forstwirtschaft entstanden bei Beibehaltung des Status Quo jährlich Schäden in Höhe von 2,3 bis 6,3 Milliarden DM.¹⁴

Angesichts dieser immens hohen Zahlen stellt sich in rechtlicher Hinsicht die Frage, ob die betroffenen Waldeigentümer die Schäden allein zu tragen haben oder ob jemand für die eingetretenen Schäden haftbar gemacht werden kann. In der deutschen Rechtswissenschaft wird die Frage nach einer möglichen Entschädigung spätestens seit Mitte der 80er Jahre kontrovers diskutiert. Konkreter Anlaß für die in Deutschland damals entflammende Diskussion über Ersatzmöglichkeiten für neuartige Waldschäden war das sogenannte Waldschadensurteil des BGH¹⁵. Im Hinblick auf die dort von höchstrichterlicher Seite festgestellte generelle Ersatzwürdigkeit der Waldschäden einerseits und der fehlenden Rechtsgrundlage für eine Entschädigung andererseits wurde in der Folgezeit sowohl auf politischer als auch auf rechtswissenschaftlicher Ebene nach einem geeigneten Entschädigungssystem gesucht. Vorgeschlagen wurde dabei u.a. die Einführung von Fondsmodellen, die auf der Basis einer Finanzierung durch die potentiellen Schadensverursacher eine Entschädigung unabhängig von dem Nachweis eines konkreten Schädigers ermöglichen sollten.¹⁶ Wie die übrigen vorgeschlagenen Entschädigungsmodelle¹⁷ steht auch der Gedanke

¹³ *Ewers / Brabänder / Brechtel / Both / Hayessen / Jahn / Möhring / Moog / Nohl / Richter*, Zur monetären Bewertung von Umweltschäden, Berichte des Umweltbundesamtes 4/86, Berlin 1986.

¹⁴ *Ewers, u. a.*, ebenda, Abschnitt 6.2, S. 10 und Abschnitt 6.5, S. 31. Zum monetären Schadensausmaß in der Forstwirtschaft siehe auch *Brandl*, in: *Ott / Paschke*, S. 199 ff. Zur Monetarisierung des Schadens für nicht vermarktete Leistungen des Waldes siehe *Elsasser / Thoroe*, in: *Ott / Paschke*, S. 227 ff.

¹⁵ Urteil vom 10.12.1987, III ZR 220/86, BGHZ 102, 350 ff. Zum genaueren Inhalt des Urteils siehe den nächsten Abschnitt.

¹⁶ Vgl. neben den unten in Abschnitt C III 1 vorgestellten Gesetzesinitiativen aus der Literatur *Ebersbach*, NuR 1985, S. 168 ff.; *Ganten / Lemke*, UPR 1989, S. 11; *von Hippel*, NJW 1985, S. 30 ff.; *ders.*, ZRP 1986, S. 234 f.; *Hohloch*, IUR 1992, S. 74 ff.; *ders.*, Entsorgungspraxis 1994, S. 112 ff.; *Kinkel*, ZRP 1989, S. 294 ff.; *Knebel*, UTR Bd. 5, S. 278; *Ladeur*, DÖV 1986, S. 453 f.; *Rehbinder*, NuR 1989, S. 161; *Schmidt*, ZRP 1987, S. 349; jüngst *Hager*, ZEuP 1997, S. 39 und *von Hippel* NJW 1998, S. 3255.

¹⁷ Neben Entschädigungsfonds werden insbesondere die Verschärfung des individuellen Haftungsrechts und der Ausgleich der Schäden aus dem allgemeinen Staatshaushalt genannt, vgl. dazu überblicksartig von *Hippel*, ZRP 1986, S. 234 ff.; *Kinkel*, ZRP 1989, S. 293 ff. Zu den Vorzügen einer Fondslösung gegenüber diesen beiden Alternativen siehe unten Abschnitt B III, S. 56 ff.