



Kölner Schriften zu Recht und Staat

Band 44

SUSANNE KOCH

Die grenzüberschreitende Wirkung von nationalen Genehmigungen für umweltbeeinträchtigende industrielle Anlagen

PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Kapitel 1: Einleitung

A. Gegenstand der Untersuchung

I. Problemstellung

Große technische Anlagen, wie etwa zur Güterproduktion, zur Erzeugung von Wärme und Energie oder in der chemischen Industrie, können in der Regel nicht ohne schädliche Emissionen in die verschiedenen Umweltmedien wie Luft, Wasser oder Boden betrieben werden. Solche Umweitbeeinträchtigungen können sich aber auch über die Grenzen des Staates hinaus, in dem die Anlage betrieben wird, auswirken. Dies gilt je nach Art der Anlage und der geographischen Gegebenheiten schon für den Normalbetrieb. Bei Industrieunfällen werden unter Umständen noch erheblich stärkere grenzüberschreitende Umwelteinwirkungen hervorgerufen, die dementsprechend auch über die Grenzen hinweg Aufsehen erregen.¹ Daher muss ein Unternehmen in den meisten Staaten mit einer entwickelten Rechtsordnung für den Betrieb einer industriellen Anlage mit einem solchen Gefährdungspotential vorher eine unter den Voraussetzungen des nationalen Rechts zu erteilende Genehmigung einholen.

Anderenfalls stehen dem Betrieb einer ungenehmigten Anlage in der Regel Unterlassungsansprüche betroffener Dritter oder des Staates entgegen, die zum Teil durch Schadensersatzansprüche bei rechtswidriger Beschädigung von geschützten Rechtsgütern ergänzt werden. Dementsprechend hat eine wirksam erteilte Genehmigung oft auch privatrechtsgestaltende Wirkung, indem sie in vielen Rechtsordnungen Unterlassungsansprüche gegen den Anlagenbetrieb ausschließt, wenn die potentiell Betroffenen vorher ihre Einwendungen im Genehmigungsverfahren vorbringen konnten.² Auch der Staat darf zumindest in der deutschen Rechtsordnung gegen eine genehmigte Anlage bei unveränderten tatsächlichen Voraussetzungen normalerweise nicht mehr vorgehen. Hinzu kommt zum Beispiel im deutschen

1 Vgl. mit Beispielen und einer Darstellung des sich entwickelnden internationalen Umwelthaftungsrechts, den Kodifikationsbemühungen auf völkerrechtlicher und europarechtlicher Ebene und zivilrechtlichen Möglichkeiten des Individualrechtsschutzes REST, NJW 1989, S. 2153ff.

2 Vgl. exemplarisch § 14 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002, zuletzt geändert am 11. August 2009, siehe auch die Zusammenstellung in BT-Drs. 12/7425, S. 86 anlässlich einer Änderung des § 906 BGB, wonach nunmehr Immissionen, die sich im Rahmen der in öffentlich-rechtlichen Vorschriften festgelegten Grenzwerte halten, in der Regel als unwesentliche Beeinträchtigung kein zivilrechtlich begründetes Abwehrrecht für den Eigentümer des betroffenen Grundstücks begründen.

Umwelthaftungsrecht, dass der bestimmungsgemäße, also in Übereinstimmung mit einer Genehmigung erfolgende Betrieb einer Anlage die Kausalitätsvermutung des § 6 Abs. 1 UmwHG³ für einen Schaden durch Umwelteinwirkungen beim Betrieb einer dafür geeigneten Anlage nach Abs. 2 der Vorschrift ausschließt. Unklar ist derzeit allerdings, ob dies auch für den Betrieb einer Anlage gemäß den Bestimmungen einer ausländischen Genehmigung gelten muss.⁴ Eine öffentlich-rechtliche Genehmigung für den Betrieb einer potentiell umweltgefährdenden Anlage dient also im Grundsatz einerseits dazu, die Einhaltung bestimmter Sicherheits- und Umweltschutzstandards präventiv zu überprüfen, andererseits aber auch dem Rechtsfrieden und der Rechtssicherheit des Anlagenbetreibers, der damit Planungssicherheit für die mit der Anlage getätigten Investitionen erlangen will.

Grundsätzlich kommt einer nach nationalen Vorschriften erteilten Genehmigung umweltbeeinträchtigender Tätigkeiten aber nur Rechtswirkung auf dem Gebiet des Erlassstaates zu. Oft sind die umweltbeeinträchtigenden Auswirkungen des Anlagenbetriebes aber auch im angrenzenden Ausland zu spüren. Dies gilt insbesondere für Verunreinigungen der „flüchtigen“ Umweltmedien Wasser und Luft. Im Falle dieser grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen ergibt sich dann das Problem, dass die örtliche Regelungskompetenz des *Ursprungsstaates*, in dem die Anlage genehmigt und betrieben wird, und die Reichweite der tatsächlichen Auswirkungen im *Wirkungsstaat* nicht identisch sind. Denn eine nach dem Recht des Ursprungsstaates genehmigte Anlage muss nicht zwingend auch im Wirkungsstaat genehmigungsfähig sein.

Als „Paradebeispiel“⁵ für grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, die von einer im Ursprungsstaat genehmigten Anlage ausgehen und die Umwelt in angrenzenden Staaten schädigen, mag die Rheinverschmutzung durch verschiedene Betriebsunfälle in nahe des Rheins betriebenen Anlagen der chemischen Industrie in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts dienen. In Erinnerung geblieben ist vor allem der Brand einer im schweizerischen Schweizerhall gelegenen Lagerhalle des Chemiekonzerns Sandoz im Jahr 1986, bei dem mit dem Löschwasser ca. 20t giftiger Agrochemikalien und mindestens 200kg Quecksilber in den Rhein gelangten. Durch diese akute Vergiftung des Gewässers kam es, zusammen mit den Auswirkungen anderer vergleichbarer Störfälle, zu einem Fischsterben großen Ausmaßes im Rhein, die Trinkwasserentnahme musste bis in die Niederlande eingestellt werden.⁶ Von den Schäden waren also Menschen und Umwelt in mehreren Anliegerstaaten des Rheines betroffen. In der Folgezeit bemühten sich die Anliegerstaa-

3 Umwelthaftungsgesetz (UmwHG) vom 10. Dezember 1990, zuletzt geändert am 23. November 2007; dazu HOFMANN, S. 221f.

4 Siehe zum Streitstand WANDT, VersR 1998, S. 529 (536), der dies dann bejaht, wenn die ausländischen Genehmigungsbestimmungen ein dem deutschen Recht vergleichbares Schutzniveau gewährleisten.

5 WANDT, VersR 1998, S. 529.

6 REST, VersR 1987, S. 6.

ten weitgehend erfolgreich, die Flora und Fauna des Rheines wiederzubeleben, so dass allgemein davon ausgegangen wird, dass sich das Gewässer heute in einem besseren ökologischen Zustand befindet als vor Beginn der Störfallserie.

Neben einer nur sehr zögerlichen Informationspolitik wurden der Betreibergesellschaft damals vor allem unzureichende Sicherheitsvorkehrungen gegen einen Eintrag giftiger Chemikalien in angrenzende Gewässer vorgeworfen, den Behörden eine zu laxe Genehmigungspraxis und mangelnde Kontrollen der Betriebe. Dementsprechend kam es zu zahlreichen verwaltungs- und zivilrechtlichen Verfahren, in denen sowohl die Schweiz als Genehmigungsstaat als auch die Betreibergesellschaft auf Schadensersatz verklagt wurden.⁷ Vorbehaltlich des Erfüllens der tatbestandlichen Voraussetzungen kamen in diesem Fall sowohl völkervertrags- und völkergewohnheitsrechtliche Schadensersatzansprüche gegen den Ursprungsstaat als auch zivilrechtliche Schadensersatzansprüche gegen die Betreibergesellschaft in Betracht, wobei zwischen den beteiligten Staaten von Anfang an eine einvernehmliche Lösung angestrebt wurde.⁸ In der vorliegenden Untersuchung sollen aber nicht diese haftungsrechtlichen Fragen im Vordergrund stehen, sondern die Wirkungen der zuvor erteilten Genehmigungen für die emittierende Anlage in angrenzenden, durch die genehmigte Tätigkeit ebenfalls betroffenen Staaten.

Einmal angenommen, der Betreiber hat sich bei dem Betrieb der Anlage im Rahmen der erteilten Genehmigungen gehalten: Konnte er darauf vertrauen, dass dann auch die angrenzenden Staaten den Betrieb als genehmigt und rechtmäßig anerkennen würden, und ob und inwieweit sind diese sogar zu einer solchen Anerkennung ausländischer Genehmigungen verpflichtet?⁹ Wenn andere Staaten die ausländische Anlagengenehmigung nicht als rechtmäßig anerkennen, erschiene es aufgrund unterschiedlich hoher Sicherheitsstandards¹⁰ möglich, dass die Immissionen die dort mit Hinblick auf den Gesundheits- und Umweltschutz festgelegten Grenzwerte überschreiten und gegen den Betrieb der Anlage im Wirkungsstaat Unterlassungsansprüche geltend gemacht werden können.¹¹

7 Zum Deliktsstatut im internationalen Umwelthaftungsrecht WANDT, VersR 1998, S. 529ff. mit Darstellung einer möglichen Präklusionswirkung öffentlich-rechtlicher Genehmigungen für privatrechtliche Schadenersatzansprüche; zur möglichen Haftung des Ursprungsstaates für schädigende Auswirkungen einer dort genehmigten Anlage (hier: Atomkraftwerk) ausführlich KLOEPFER/ KOHLER, S. 176ff.

8 Ausführlich REST, VersR 1987, S. 6ff.

9 An einer Schadensersatzpflicht aus einer verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung, wie sie im deutschen Recht namentlich § 22 WHG (Wasserhaushaltsgesetz (WHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. August 2002, zuletzt geändert am 22. Dezember 2008) bestimmt, würde dies natürlich nichts ändern.

10 So hat zum Beispiel das deutsche Umwelthaftungsrecht auch im europäischen Vergleich bereits vor Erlass der Umwelthaftungsrichtlinie (RL 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden vom 21. April 2004) ein relativ hohes Niveau erreicht, vgl. BECKER, NVwZ 2007, S. 1105.

11 Ein strukturell vergleichbares Beispiel bringt mit Hinblick auf die europäische Dienstleistungsfreiheit LINKE: Ein französisches Sicherheits- und Überwachungsunternehmen, das für

Dieses Beispiel zeigt, dass viele Umweltbeeinträchtigungen grenzüberschreitenden Charakter haben und entsprechend kooperative, internationale Lösungsansätze erfordern.¹² Da im internationalen Recht zwischen den Staaten keine Über- und Unterordnungsverhältnisse existieren, die eine einseitige Durchsetzung nationaler Umweltschutzstandards ermöglichen würden, sind die Staaten zur Lösung grenzüberschreitend auftretender Umweltprobleme auf eine Kooperation angewiesen.¹³ Hinzu kommt, dass die Nutzung und der Schutz von Umweltmedien meist mit mehreren anderen Politikbereichen verbunden sind.¹⁴ Insbesondere im hier interessierenden Bereich umweltbeeinträchtigender industrieller Anlagen wird der Umweltschutz zwangsläufig auch von wirtschaftlichen Erwägungen zur industriellen Nutzung der natürlichen Ressourcen eines Landes beeinflusst. Diese oft gegenläufigen und nicht auf das Hoheitsgebiet bestimmter Staaten beschränkten Interessen müssen in Einklang gebracht werden.

In praktischer Hinsicht bedeutet es für global agierende Unternehmen und Konzerne ein nicht zu unterschätzendes Risiko, wenn sie aufgrund einer ausländischen Genehmigung zwar nicht im Ursprungsstaat, wohl aber im Wirkungsstaat wegen der Umweltbeeinträchtigungen durch eine genehmigte Anlage verklagt werden können. Wenn sich im Wirkungsstaat ebenfalls Vermögensgüter wie Unternehmensteile oder Tochterunternehmen befinden, können diese Urteile eventuell sogar mit Erfolg dort vollstreckt werden, obwohl die emittierende Anlage nach dem Recht des Ursprungsstaates eigentlich rechtmäßig betrieben wurde und der Betreiber alle dort geforderten Sicherheitsauflagen eingehalten hat.¹⁵ Im europäischen Rechtsraum kommt hinzu, dass ein ausländisches Urteil des Wirkungsstaates über zivilrechtliche Forderungen bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen aufgrund von sekundärrechtlichen Vorgaben¹⁶ im Ursprungsstaat selbst vollstreckt

seine Tätigkeit eine von französischen Behörden nach französischem Recht erteilte Genehmigung innehat, wird in Deutschland tätig und erweist sich dort als unzuverlässig im Sinne der deutschen Gewerbeaufsicht. Gilt die französische Genehmigung nun auch in Deutschland, und wenn ja, können deutsche Behörden diese wegen der erkannten Unzuverlässigkeit widerrufen oder zurücknehmen? Vgl. LINKE, S. 19.

12 GRAF VITZTHUM/ ders., 5. Abschnitt Rn. 89.

13 Ausführlich zu den Themen und Inhalten dieser so genannten „Umwelt-Außenpolitik“ KILIAN, S. 39.

14 KILIAN, S. 37.

15 MEESSEN, AöR 110 (1985), S. 398 (417).

16 Siehe für zivilrechtliche Forderungen allgemein VO (EG) 44/2001 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 22. Dezember 2000; für unbestrittene Forderungen neuerdings auch VO (EG) 805/2004 zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen in Zivil- und Handelssachen vom 21. April 2005: Nach Art. 5 der VO bedarf es in diesem Verfahren nicht einmal mehr einer förmlichen Vollstreckbarerklärung, um einen Vollstreckungstitel in anderen Mitgliedstaaten anerkennen und vollstrecken zu lassen. Unter den Voraussetzungen des Art. 6 der VO ist lediglich eine „Bestätigung“ des Vollstreckungstitels erforderlich. Die Vorschriften betreffen allerdings nur zivilrechtliche (Schadensersatz-) Ansprüche,

werden könnte. Dies gilt zumindest für deliktsrechtliche Ansprüche Privater gegen einen Anlagenbetreiber, die zum Beispiel Schadensersatzansprüche wegen Gesundheitsschädigungen durch eine im Ausland betriebene Anlage geltend machen. Für behördliche Verfügungen fehlt es dagegen weitgehend an vergleichbaren Regelungen, die diese im Ausland vollstreckbar machen würden.¹⁷ Es liegt auf der Hand, dass dieses Ergebnis nicht der Rechtssicherheit, die die Genehmigung für den Betrieb einer Anlage gerade auch gewährleisten soll, dienlich ist.

Zudem würden die Staaten in ihrer Wirtschaftspolitik eingeschränkt, wenn sie damit zum Beispiel eine Ansiedelung von Industrieunternehmen gerade in wenig besiedelten Grenzregionen verfolgen und von anderen Staaten wegen grenzüberschreitender Emissionen in Anspruch genommen werden könnten beziehungsweise die Betreiber emittierender Anlagen mit negativen Konsequenzen ihrer Tätigkeit im Nachbarstaat rechnen müssten. Daher haben auch die Staaten ein erhebliches Eigeninteresse an einer gemeinsamen Lösung grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen, um die zwischenstaatlichen Beziehungen zu fördern und zu sichern.

Ordnungspolitisch kommen für eine solche Kooperation wirtschaftliche Aspekte hinzu, da die übermäßige Beanspruchung begrenzter natürlicher Ressourcen, über die mehrere Staaten verfügen können, gleichzeitig die Nutzungsmöglichkeiten der anderen Staaten mindert und diese zu teureren Ersatznutzungen zwingt. Ein Staat, der zum Beispiel im Immissionsrecht niedrigere umweltrechtliche Schutzstandards einhält als der von den Auswirkungen betroffene Wirkungsstaat, beansprucht letztlich durch die stärkere Verschmutzung mehr von der nur begrenzt verfügbaren natürlichen Ressource „Luft“, so dass die anderen Staaten zur verstärkten Vermeidung schädlicher Immissionen gezwungen werden. Ein solches Gefälle im Umweltschutz führt letztlich dazu, dass der Ursprungsstaat Herstellungskosten auf den Wirkungsstaat abwälzt, der bei seiner eigenen umweltrelevanten Tätigkeit nicht über den gleichen Anteil an Ressourcen verfügen kann und dementsprechend durch seine Umweltgesetzgebung aufwendigere Verfahren in der Industrie etablieren muss.¹⁸ Eine Verzerrung des Wettbewerbs auch in wirtschaftlicher Hinsicht ist damit vorprogrammiert. Diese Wettbewerbsunterschiede würden bei entsprechend großen Unterschieden in den umweltrechtlichen Standards bei einer Anerkennung umweltrechtlicher Genehmigungen aus dem Ausland sogar noch verfestigt werden.

d.h. sie wären im konkreten Fall nicht auf Unterlassungsverfügungen der Aufsichtsbehörden anwendbar. Das zum 12. Dezember 2008 in Kraft getretene Europäische Mahnverfahren (EG-Verordnung Nr. 1896/2006), das es einem Gläubiger bei grenzüberschreitenden Sachverhalten erlaubt, ähnlich dem deutschen Mahnverfahren in einem kurzen Verfahren einen auch in anderen Mitgliedstaaten vollstreckbaren Titel zu erlangen, ist dagegen nur bei vertraglichen Ansprüchen anwendbar, nicht auf behördliche Verfügungen oder deliktsrechtliche Schadensersatzansprüche gegen einen Anlagenbetreiber.

17 Die Vollstreckung einer ausländischen Unterlassungsverfügung gegen eine in seinem Hoheitsgebiet genehmigte Anlage könnte der Ursprungsstaat sogar wohl mit Hinweis auf seinen inländischen ordre public verweigern, vgl. HOFMANN, S. 225.

18 WOLFRUM, DVBl 1984, 493 (500).