

Schriftenreihe zum Umweltrecht

Herausgegeben von
Prof. Heribert Rausch und Prof. Alain Griffel

Band 24

Denis Oliver Adler

Das Verhältnis zwischen Verursacherprinzip und Haftpflicht im Umweltrecht

Schulthess § 2011

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Literaturverzeichnis	XXI
Abkürzungsverzeichnis	XXXIII
§ 1 Grundlagen	1
I. Kosten durch Umweltbeeinträchtigungen als Ausgangslage	1
II. Der Grundsatz „casum sentit dominus“	1
III. Das Haftpflichtrecht	2
1. Der Begriff	2
a) Allgemein	2
b) Haftungsarten	2
2. Die Funktion	3
IV. Das Verursacherprinzip	4
1. Als umweltrechtliches Grundprinzip	4
2. Funktion	4
a) Ausgangslage	4
b) Internalisierung externer Kosten	5
3. Begriffliche Klarstellung	6
a) Das Verursacherprinzip i.w.S.	7
b) Das Verursacherprinzip i.e.S.	8
c) Die Bedeutung der Unterscheidung	9
V. Gegenüberstellung	10
§ 2 Die Realleistung	13
I. Die Realleistung durch eine Privatperson	13
1. Die polizeirechtliche Realleistungspflicht	13
a) Der Störer als Massnahmepflichtiger	13
b) Die Störerarten	14
aa) Der Verhaltensstörer	14
	IX

	bb) Der Zustandsstörer	15
	cc) Der Doppelstörer	15
	dd) Der Zweckveranlasser	16
	ee) Das Missverständnis um den „Finderstörer“	17
	2. Handlungspflichten aus dem Privatrecht	17
	a) Die Klagen nach Art. 679 i.V.m. Art. 684 ZGB	17
	b) Art. 59 OR	18
II.	Realleistung durch das Gemeinwesen	19
	1. Originäre Realleistungspflicht des Gemeinwesens	19
	2. Die Ersatzvornahme durch das Gemeinwesen	19
	a) Die ordentliche Ersatzvornahme	19
	b) Die antizipierte Ersatzvornahme	20
	aa) Begriff	20
	bb) Gesetzliche Grundlagen	21
	cc) Keine Verfügung und keine Androhung	22
	§ 3 Die Grundlagen der Kostenüberwälzung	23
I.	Beim Gemeinwesen angefallene Kosten	23
	1. Die gesetzlichen Konkretisierungen des Verursacherprinzips i.e.S. als Grundlage der Kostenüberwälzung	23
	a) Grundsätzliches	23
	b) Art. 2 USG als direkt anwendbare Norm?	24
	2. Die Kosten der ordentlichen Ersatzvornahme	25
	3. Rückgriff auf das Privatrecht	26
II.	Bei einer Privatperson angefallene Kosten	26
	1. Ansprüche aus den gesetzlichen Konkretisierungen des Verursacherprinzips	26
	2. Anspruchsgrundlagen im Privatrecht	28
	a) Die Normen des Haftpflichtrechts	28
	aa) Haftung des Werkeigentümers	28
	bb) Haftung des Grundeigentümers	29
	b) Die privatrechtlichen Normen im USG	30
	aa) Art. 59a USG	30
	bb) Art. 32b ^{bis} USG	30

§ 4 Die überwälzbaren Kosten bzw. der ersatzfähige Schaden	33
I. Der Kostenbegriff des Umweltrechts	33
1. Ausgangslage	33
2. Die Tragweite des Kostenbegriffs	34
a) Ein einleitender Vergleich mit dem Haftpflichtrecht	34
b) Mittelbare Kosten	35
c) Duldungskosten	39
d) Zwischenfazit	40
3. Zukünftige Kosten	40
II. Voraussetzungen für die umweltrechtliche Überwälzbarkeit der Kosten	42
1. Qualifikation der Handlung als „Massnahme“	42
a) Die Vermeidung einer Umweltbeeinträchtigung als Massnahme	43
b) Das Feststellen einer Umweltbeeinträchtigung als Massnahme	43
c) Die Überwachung als Massnahme	44
d) Weitere Handlungen	45
e) Negative Voruntersuchungen und Überwachungen als Massnahmen	45
2. Externalität der Kosten	49
3. Kein gesetzlicher Überwälzungsausschluss	49
4. Erlass einer Verfügung	50
5. Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips bei der Durchführung der Realleistung	51
a) Der Begriff der „Notwendigkeit“ – Klarstellungsbedarf	51
b) Die Eignung der Massnahme	53
c) Die Erforderlichkeit der Massnahme	53
aa) Im Allgemeinen	53
bb) Pflicht zur Kostenminimierung im öffentlichen Recht?	55
cc) Anwendung des Äquivalenzprinzips zur Überprüfung der Angemessenheit	57
d) Die Verhältnismässigkeit i.e.S.	58
III. Die Berechnung der Massnahmekosten	58
1. Die Kostenrechnung	58

2. Vorteilsanrechnung	59
IV. Das Verhältnismässigkeitsprinzip bei der Kostenüberwälzung	60
1. Die Zumutbarkeit im Brennpunkt	61
a) Die Begriffe der „Zumutbarkeit“ und der „Billigkeit“	62
b) Folgen bei einer unzumutbaren Kostentragungspflicht	63
2. Bei der Interessenabwägung zu berücksichtigende öffentliche Interessen	64
3. Bei der Interessenabwägung zu berücksichtigende Kriterien auf Seiten des Verursachers	65
a) Das Verhältnis zwischen den Massnahmekosten und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Verursachers	65
aa) Allgemein	65
bb) Mit Versicherungsdeckung	66
b) Die Person des Verursachers	67
c) Grösse des Verschuldens	68
d) Bewilligter und kontrollierter Betrieb	70
e) Befolgung zwingender Rechtsvorschriften	71
f) Intensität der Verursachung?	71
g) Gefährdungspotential	72
h) Grosse Zeitspanne zwischen Verursachung und Massnahme	72
i) Verursachung im öffentlichen Interesse	73
j) Aus der Verursachung gezogener Nutzen	73
4. Fazit	74
V. Schaden durch Umweltbeeinträchtigungen	74
1. Der haftpflichtrechtliche Schadensbegriff	74
a) Die Differenztheorie	75
b) Schadensarten	76
c) Der mittelbare Schaden	77
d) Reine Vermögensschäden durch Umweltbeeinträchtigungen	77
e) Künftiger Schaden	78
f) Exkurs: Die Ansprüche beim Kauf eines belasteten Grundstücks	78

2. Der Sachschaden	80
a) Relevanz	80
b) Schaden als Folge der Beschädigung	80
c) Die Sacheigenschaft	81
d) Sachschaden durch Beeinträchtigungen des Bodens	82
aa) In Bezug auf die haftpflichtrechtlichen Normen	82
bb) In Bezug auf Art. 32b ^{bis} USG („Bauherrenaltlast“)	84
e) Beeinträchtigungen von Gewässern	84
aa) Sachschaden an öffentlichen Gewässern?	84
bb) Sachschaden an privaten Gewässern	86
3. Schaden durch Lärm	87
4. Vorsorgehandlungen als Schaden	89
5. Der eigentliche Umweltschaden	89
6. Berechnung des Schadens	90
a) Allgemein	90
b) Die Schadensminderungspflicht	91
c) Vorteilsanrechnung	92
7. Bemessung des Schadenersatzes	93
a) Reduktionsgründe im Allgemeinen	93
b) Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Parteien	94
c) Mitwirkende Kausalhaftungen	95
VI. Fazit	95
§ 5 Die Person des Kostentragungspflichtigen	97
I. Wer ist „wer“?	97
II. Der Schädiger	97
III. Der Verursacher	98
1. Die Suche nach dem Verursacherbegriff	98
a) Fehlende Legaldefinition als Ausgangslage	98
b) Definitionsversuche in der Lehre	98
c) Der Rückgriff auf den Störerbegriff bei der Kostentragungspflicht durch das Bundesgericht	99
aa) Wie es dazu kam	99
bb) Die vom Störerbegriff abgeleiteten Verursacherarten	99

cc)	Trennung von Realleistungs- und Kostentragungspflicht	101
2.	Die Problematik der Gleichsetzung des Störers mit dem Verursacher	102
a)	Unterschiedliche Zweckverfolgung von Störer- und Verursacherprinzip	102
b)	Unproblematisch: Der Rückgriff auf den Verhaltensstörer	103
c)	Problematisch: Der Rückgriff auf den Zustandsstörer	104
3.	Lösung des Problems der Zustandshaftung	106
a)	Loslösung des Verursacherbegriffs vom Störerbegriff	106
aa)	Abstellen auf die gesetzlich normierten Voraussetzungen	106
bb)	Lösung durch Analogie zum Privatrecht?	107
b)	Wegfall der Zustandshaftung als Konsequenz	108
c)	Spezielle gesetzliche Grundlage als Voraussetzung für die Zustandshaftung	109
4.	Spezialfälle	110
a)	Das Gemeinwesen als Verursacher	110
b)	Der Verursacher im Abfallrecht	111
c)	Die „Anlageinhaberhaftung“	114
d)	Der Zweckveranlasser als Verursacher?	116
aa)	Aus Sicht des Umweltrechts	116
bb)	Analogie zum privatrechtlichen Anstifter	118
e)	Exkurs: Die Kostentragungspflicht der Erben bei altlastenrechtlichen Massnahmen	119
f)	Die Passivlegitimierten bei einer „Bauherrenaltlast“ nach Art. 32b ^{bis} USG	122
IV.	Die Haftung für Drittpersonen	123
1.	Im Haftpflichtrecht	123
a)	Die Geschäftsherrenhaftung nach Art. 55 OR	123
b)	Die Hilfspersonenhaftung nach Art. 101 OR	124
2.	„Hilfspersonenhaftung“ im öffentlichen Recht	125
a)	Ausgangslage	125
b)	Voraussetzungen der Haftung	126

§ 6 Die Kausalität	129
I. Der natürliche Kausalzusammenhang	129
1. Als generelle Voraussetzung	129
a) <i>conditio sine qua non</i>	129
b) Bei Unterlassungen	130
2. Die Grenzen der <i>Conditio</i> -Formel bei mehreren Kausalverläufen	130
3. Beweisanforderungen und Verfahren	132
a) Im Zivilprozess	132
b) Im Verwaltungsverfahren	133
c) Fazit	136
II. Die Einschränkung des natürlichen Kausalzusammenhangs	137
1. Die Adäquanztheorie des Haftpflichtrechts	137
2. Die Unmittelbarkeitstheorie des Verursacherprinzips	139
a) Entstehung der Unmittelbarkeitstheorie	139
b) Inhalt der Unmittelbarkeitstheorie	140
c) Die konkrete Beurteilung der Unmittelbarkeit	141
aa) Die Beurteilung des Verhaltensverursachers	141
bb) Die Beurteilung des Anlageinhabers im Besonderen	144
cc) Die Beurteilung des Zustandsverursachers	145
d) Unmittelbarkeit durch Unterlassung	148
e) Ausgewählte Beispiele	149
aa) Die Verursachereigenschaft des Bundes bei der Sanierung von Schiessanlagen	149
bb) Der Abfallerzeuger als unmittelbarer Verursacher einer Deponiesanierung	149
cc) Konkurrenz von Teilursachen – Der „Finderstörer“ und der Unbekannte	150
3. Die Adäquanztheorie als bessere Lösung im Verwaltungsverfahren?	152
a) Ausgangslage	152
b) Was spricht für die Adäquanztheorie?	153
c) Gründe für die Beibehaltung der Unmittelbarkeitstheorie	155
III. Unterbrechungsgründe	156
1. Bei der Beurteilung des Schädigers	156

2.	Bei der Beurteilung des Verursachers	157
a)	Drittverschulden	157
b)	Höhere Gewalt	159
c)	Grobes Selbstverschulden	161
d)	Die unzumutbare Kostenaufgabe	161
e)	Die Befreiung des Zustandsstörers in Art. 32d Abs. 2 Satz 3 USG	162
§ 7 Mehrheit von Verursachern bzw. Schädigern		163
I.	Zwei mögliche Systeme: die Solidarität und die Anteilmässigkeit	163
II.	Die solidarische Haftung unter mehreren Schädigern	163
1.	Die Solidarität im Aussenverhältnis	164
a)	Zweck der Solidarität	164
b)	Echte und unechte Solidarität	164
c)	Wirkungen der Solidarität	165
2.	Der Ausgleich im Innenverhältnis	167
a)	Der Regress (Rückgriff) auf die übrigen Mitschädiger	167
b)	Der Ausgleich bei einem gemeinsam verschuldeten Schaden nach Art. 50 Abs. 2 OR	168
c)	Der Ausgleich bei einer Haftung aus verschiedenen Rechtsgründen nach Art. 51 Abs. 2 OR (so genannte mehrtypische Solidarität)	169
d)	Der Ausgleich bei einer Haftung aus gleichartigem Rechtsgrund (so genannte eintypische Solidarität)	171
e)	Zusammenfassung der Regressregeln	172
III.	Die anteilmässige Haftung unter mehreren Verursachern	173
1.	Die Unterscheidung von Innen- und Aussenverhältnis im öffentlichen Recht	173
2.	Der Übergang von der solidarischen zur anteilmässigen Haftung in der Rechtsprechung des Bundesgerichts	174
3.	Die Regeln der Anteilmässigkeit	176
a)	Die analoge Anwendung der privatrechtlichen Regeln in Art. 50 f. OR	176
aa)	Wann erfolgt eine Kostenverteilung?	176

bb) Die umweltrechtliche „Kaskade“	178
cc) Auswirkung der Analogie	179
b) Der Analogie widersprechende Meinungen in Lehre und Rechtsprechung	181
aa) Kostenverteilung zwischen Verhaltensverursacher und Zustandsverursacher	181
bb) Tragung der Ausfallkosten	182
c) Fazit zur Tragweite der Analogie	186
4. Die Kriterien zur Bestimmung der Anteile	187
a) Art der Verursachung	188
b) Das Verschulden	189
c) Das Gewicht des Verursachungsanteils	190
d) Je unmittelbarer die Ursache, desto höher der Anteil	191
e) Naturkräfte	192
f) Das Interesse an der Umweltbeeinträchtigung	195
g) Pauschalierungen und Praktikabilitätsüberlegungen	196
5. Faktoren ohne Einfluss auf die Anteile	196
a) Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	196
b) Die Zumutbarkeit der Kostenüberwälzung („Billigkeit“)	197
c) Das Vorliegen privatrechtlicher Vereinbarungen	198
6. Die Bestimmung der Kostenanteile der Beteiligten	202
a) Die Verhaltensverursacher	202
b) Die reinen Zustandsverursacher	202
aa) Grundsatz: Kostentragung	202
bb) Ausnahme: Befreiung	204
cc) Lösungsvorschlag	206
c) Die Doppelverursacher – Anlageinhaber im Besonderen	207
7. Verfahren zur Ermittlung und Durchsetzung der Anteile	210
a) Herbeiführung konstanter Ergebnisse als Zielsetzung	210
b) Das Verfahren im Altlastenrecht	210
aa) Die Kostenverteilungsverfügung nach Art. 32d Abs. 4 USG	210

bb)	Exkurs: Das Verhandlungsverfahren im Kanton Zürich bei einer altlastenrechtlichen Kostenverteilung	211
§ 8 Die Widerrechtlichkeit		213
I.	Keine Voraussetzung für die Kostenüberwälzung auf den Verursacher	213
II.	Die Widerrechtlichkeit bei einer Unterlassung	214
1.	Unterlassung durch eine Privatperson	214
a)	Konkrete Handlungspflichten	215
b)	Handlungspflicht aufgrund der allgemeinen Sorgfaltpflicht?	216
c)	Garantenstellung und Gefahrensatz im Umweltrecht?	217
2.	Unterlassung durch das Gemeinwesen	218
§ 9 Das Verschulden		221
I.	Bedeutung des Verschuldens	221
1.	Im Haftpflichtrecht	221
2.	Im Umweltrecht	221
a)	Keine Voraussetzung der Kostentragung	221
b)	Kriterium zur Anteilsermittlung bei einer Mehrheit von Verursachern	222
II.	Der Begriff	222
1.	Fehlender Verschuldensbegriff im Verwaltungsrecht	223
2.	Die Urteilsfähigkeit als subjektive Seite des Verschuldens	223
3.	Das objektive Verschulden	225
a)	Vorsatz	225
b)	Fahrlässigkeit	226
§ 10 Die Verjährung		229
I.	Zweck der Verjährung	229
II.	Die Verjährungsregeln	229
1.	Die Verjährung im Privatrecht	229
a)	Bei Forderungen aus Delikt	230
b)	Schadenersatzforderungen aus Vertrag	231

c)	Wirkung der Verjährung	232
d)	Angemessenheit der privatrechtlichen absoluten Verjährungsfristen?	232
2.	Die Verjährung von Forderungen gegen den Verursacher	233
a)	Fehlende gesetzliche Regelung	233
b)	Die Regeln	234
c)	Faktische Unverjährbarkeit als Ergebnis	234
d)	Lösungsversuch	235
	Zusammenfassung	239