

Auffallend und bedauernswert ist die fehlende Aktualität des zweiten Teils der Arbeit. So nimmt Williams-Vedder Bezug auf die 'Draft Universal Declaration on Indigenous Rights' mit Stand August 1988 (auch im Anhang abgedruckt), die bereits 1992 verabschiedete UN-Deklaration zu ethnischen Minderheiten (GA Res. 47/135) findet jedoch keine Berücksichtigung. Die Dissertation beschränkt sich auf eine weitgehend juristische Betrachtungsweise. Politische und wirtschaftliche Umstände werden nur am Rande erwähnt. Einige Fallbeispiele zur Illustration der unterschiedlichen Erfahrungen und Probleme der Stämme, z.B. mit der Selbstverwaltung oder der Anerkennung angestammten Landes, hätten die Arbeit sicher bereichert. Trotz dieser Kritik ist die Arbeit lesenswert und wichtig, da sie eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung der eingeborenen Völker in Nordamerika enthält.

Birgit Schröder

Gerhard Hohloch

Entschädigungsfonds auf dem Gebiet des Umwelthaftungsrechts

– Rechtsvergleichende Untersuchung zur Frage der Einsatzfähigkeit einer "Fondslösung" –
Forschungsbericht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit, Hrsg. Umweltbundesamt (Berichte 1/94)
Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1994, 327 S., DM 86,--

Der Verfasser untersucht anhand von "Strukturprinzipien" im vorliegenden Gutachten das Einrichten von Fonds zur Überwindung von Schwierigkeiten beim Schadensausgleich im Umwelt(haftpflicht)recht; angesprochen sind damit die Konstellationen, in denen typischerweise der Ausgleich eines individuell Geschädigten durch den Schädiger (Normalfall der Schadensabwicklung: "action directe"; S. 3) nicht greift, sei dies aus Gründen, die den Schädiger nicht ermitteln lassen, sei es, daß ein Versicherer nicht zahlt oder es keinen solchen gibt. Es bleibt das Ziel, einen möglichst effektiven Ausgleich in Form des Schadensersatzes für die krassen Fälle zu erreichen. Hohloch konstatiert, daß Fondslösungen – zunächst – im deutschen (Schadens-)Recht bislang eine gewisse Verbreitung gefunden haben; Finanzierung, Organisation und Rechtsform (Verein, Sondervermögen der öffentlichen Haushalte, Anstalt des öffentlichen Rechts) der Fonds sind dabei so unterschiedlich wie ihre Aufgaben (S. 113 f.). Zu diesem Ergebnis führt den Verfasser jedenfalls im ersten Teil seiner Untersuchung die Analyse der vorhandenen Fondslösungen im deutschen Recht: Entschädigungsfonds für Opfer von Straßenverkehrsunfällen (S. 30 ff.), Entschädigungsfonds des "Vereins Solidarhilfe e.V." für Fälle vermögensloser Versicherer im Straßenverkehrshaftpflichtbereich (S. 48 ff.), Fonds des Opferentschädigungsgesetzes für die Opfer von Gewalttaten (S. 55 ff.), Fonds der Stiftung zur Entschädigung von Contergan-Opfern (S. 67 ff.), Verbandshaftung für Wildschäden im Jagdrecht (S. 81 ff.), Einlagensiche-

rungsfonds der Banken, Sparkassen und des Versicherungswesens (S. 95 ff.), im Bergschadensrecht (S. 104 ff.) und im Arzneimittelrecht (S. 111), im "klassischen" Umweltrecht (Fonds sind hier nur ersichtlich, wo es um die Sicherung von Investitionen geht, so in Naturschutzfonds der Länder).

Fondslösungen im Umwelthaftpflichtrecht des "Auslands" zeigt Hohloch zunächst am Beispiel Japans (S. 118 ff.): Die Rechtsprechung japanischer Zivilgerichte hatte seit Beginn der siebziger Jahre zu Beweislast erleichterungen der Geschädigten, zur Zusprechung von Schmerzensgeld als pauschalisiertem Schadensersatz und zu gesamtschuldnerischer Haftung der beteiligten Schädiger unter Senkung der Anforderungen an den Nachweis der Kausalität und der Verschärfung der Gefährdungshaftung geführt. Von beachtlicher Bedeutung ist die japanische Übung der außergerichtlichen Streitbeilegung auch für diese Fälle; gleichwohl entstand 1973 (geändert 1988) ein Entschädigungsgesetz für umweltbedingte Gesundheitsschäden, dessen vorgesehene Schadensersatzleistungen von einem Kompensationsfonds geleistet werden, der von Verursachern der umweltschädigenden Handlungen, die Gesundheitsschäden zur Folge haben, gespeist wird. Darin sei ein Beitrag zur Befriedung der streitenden Parteien und Gegner, der Vereinfachung des Schadensausgleichs und der kostengünstigen Regulierung zu sehen.

Andere Ansätze sieht Hohloch einerseits im Niederländischen Luftverunreinigungs fonds (eingerrichtet durch Luftverunreinigungsg von 1972) mit eigener Rechtspersönlichkeit (S. 154 ff.) – dem kein Pauschalierungsgedanke zugrunde liege, sondern der Gedanke des Ausgleichs im Rahmen der "action directe", allerdings unter Ausschluss von Bagatellschäden (unter 500 Gulden) und der strikten Beschränkung auf Vermögensschäden unter dem Gesichtspunkt der "Billigkeit" und der Subsidiarität bei Finanzierung aus einer allgemeinen "Umweltabgabe" und deren Zuweisung durch das Umweltministerium – und dem Fonds zur Entschädigung von Lärmgeschädigten der Anwohnerschaft der beiden Pariser Flughäfen (S. 164 ff.) andererseits, der durch Abgaben der Flugzeughalter gespeist wird. Kritisch merkt Hohloch hier an, daß Frachttransporte unberücksichtigt blieben, die Abgabe pro Fluggast und Destination (1 FF/national, 3 FF/international) erfolge und zwar Schutzzonen eingerichtet wurden, nicht aber der Schallpegel zur Grundlage gemacht wird. Überdies wird ein Schadensersatzanspruch erst seit dem Stichtag, den die zugrundeliegende gesetzliche Regelung vorsieht (1.7.1970), vermittelt. Dem engen Sektor der Gewässerschäden schließlich dient der kanadische Maritime Pollution Claims Fund (S. 172 ff.), gegründet aufgrund des Canadian Shipping Act v. 1970 als Reaktion auf spektakuläre Tankerunfälle der sechziger Jahre vor den kanadischen Küsten und gespeist durch Abgaben kanadischer Schiffsbetreiber. Ergänzend wirkt das Landesrecht der kanadischen Provinzen, dargestellt am Beispiel des Fishermen's Assistance and Pollution Liability Act (Manitoba) 1970. Auf internationaler Ebene untersucht der Verfasser den International Oil Pollution Compensation Fund, ein Modell der Deckungsvorsorge – und insofern zu unterscheiden von den bisherigen nationalen Modellen der Schadensersatzleistung – auf der Grundlage des Übereinkommens über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden v. 29.11.1969 und des Übereinkommens über die Errichtung eines Fonds zur Entschädigung von Ölver-

schmutzungsschäden v. 18.12.1971, nach dem die Vertragsstaaten sicherzustellen haben, daß der Eigner für die Zeit des Aufenthaltes seines Schiffes in den jeweiligen Hoheitsgewässern eine entsprechende Sicherheit leistet. Durch eine Änderung von 1984 ist nunmehr gewährleistet, daß der Fond eintritt, wenn der Schiffseigner wegen eines Befreiungstatbestandes nicht haftet, oder aber zwar haftet, jedoch insolvent ist oder die Sicherheit nicht volle Deckung verschafft. Durch Entlastungsbeweis kann dabei der Fond, der selbst zu einem erheblichen Teil durch Regreßleistungen der Schädiger finanziert wird, freigestellt werden.

Wegen für Hohloch erkennbarer "empirischer Anstöße" für das deutsche Umwelthaftungsrecht folgt eine detaillierte Untersuchung des Umwelthaftungsrechts der USA (S. 187 ff.), interessant insbesondere wegen des dort niedergelegten Grundsatzes der insofern verschuldensunabhängigen "strict liability", zunächst in bundesstaatlicher Einzelgesetzgebung (Maine, Alaska), dann in der Rechtsgrundlage des Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act v. 1980 bzw. dem "Superfund" Amendments and Reauthorization Act von 1986 (S. 193 ff.): Dessen Finanzierung erfolgt durch eine Abgabe auf Rohöl, Ölprodukte, Chemikalien und durch eine zusätzliche Umweltsteuer, verwaltet von der Environmental Protection Agency. Grundsätze der gesetzlichen Regelung sind die gesamtschuldnerische (Gefährdungs-)Haftung aller Verursacher von Umweltschäden bei daneben greifender (deliktischer) Umwelthaftung. Das US-Justizministerium fungiert – vom Verfasser auch daher als "Prozeßstandschaft" bezeichnet (S. 198) – hier als "trustee" der Natur. Kompensation soll geleistet werden für Verluste des "Naturhaushalts", der – also im klassischen Sinne "restitutio ad integrum" – Wiederherstellung der zerstörten Sache bei einer Haftungsoberbeschränkung auf 50 Mio. US-\$ pro Schadensfall.

In einem dritten Teil nimmt Hohloch eine Bewertung vor: Er hält – aufs Ganze gesehen – eine haftungsrechtlich spürbare Praxis durch Fondslösungen im Umweltrecht für selten ausgeprägt, erblickt diese vielmehr in Nischen und Einzelfällen (S. 206). Probleme konstatiert er bei Massenschäden und bei langer Laufzeit von Entschädigungsverfahren, dies insbesondere am Beispiel Japans (S. 207), und zieht daraus die Schlußfolgerung, daß ein meßbarer Erfolg einer Fondslösung unmittelbar mit dessen begrenzter und deutlich definierter Zielrichtung zusammenhängt. Der am Anfang seiner Untersuchung vorerst vorgenommenen Einordnung des Umwelthaftpflichtrechts als verschuldensbedingtes Ausgleichsrecht mit deliktsrechtlicher Dogmatik folgend, bewertet Hohloch die untersuchten Fondslösungen im Ergebnis als dann politisch befriedend, verfahrensvereinfachend und rechtsstreitvermeidend, wenn eine Objektivierung der Anspruchsvoraussetzungen, eine genaue Regelung des Leistungsumfanges und eine Pauschalierung von Massenschäden stattfindet und zwar für die Summe der Fälle, in denen eine Individuallösung nach tradiertem Recht ineffektiv und lückenhaft bleiben muß (S. 210). Sein Vorschlag für den Einsatz auch im deutschen Recht beruht zunächst auf der Prämisse der Einsatzfähigkeit für regional und artenmäßig begrenzte oder begrenzbare Schadenshöhen; dies spreche – neben Gesetzgebungskompetenzgesichtspunkten – grundsätzlich für eine föderative Lösung in der Bundesrepublik Deutschland. Dieser Ansatz ist übrigens bei Fonds, die grundsätzlich zur Ab-

wicklung kostspieliger Staatsaufgaben eingesetzt werden, nicht gewählt worden (s. etwa: "Solidarfonds Abfallrückführung" nach § 8 AbfVerbrG zur Ausfallhaftung für Abfälle, deren Verbringung ins Ausland im Zuge der Regelungen nach der Baseler Konvention gescheitert ist; vgl. dazu *Ossenbühl*, Betriebs-Berater 1995, S. 1805 ff.; § 5 MauerG zur Finanzierung für "Aufgaben der Deutschen Einheit" durch Erlöse aus Rückkäufen sog. Mauergrundstücke), was allerdings nicht generell und von vornherein gegen einen föderativen Ansatz im Umwelthaftungsrecht sprechen mag.

Die Problematik der "Waldschäden" nimmt Hohloch im vierten Teil (S. 232 ff.) zum Anlaß, nunmehr zu untersuchen, ob sich für ihre Kompensation eine Fondslösung eignet. Dem Ergebnis seiner vorherigen Untersuchung folgend hängt der Erfolg einer Fondslösung allgemein von festen und eingrenzbaren Anwendungsbereichen ab, was bei Waldschäden zumindest greifbar für das Ergebnis, nicht aber für die Ursachen gilt. Hiermit ist die Schwierigkeit einer Definition des "ökologischen Schadens" an sich und dessen Abgrenzung vom Vermögensschaden angesprochen (einen Annäherungsversuch hat – rechtsvergleichend – jüngst *M. Leonhard* unternommen, der einen "ökologischen" Schaden in der "erheblichen und nachhaltigen Beeinträchtigung" der Umweltmedien, allerdings ungeachtet ihrer vermögensrechtlichen Zuordnung oder ihrer ökonomischen Bewertbarkeit, sieht, in: *Der Ökologische Schaden*, Baden-Baden 1996, S. 38). Grundsätzliches im deutschen Recht, nämlich Beweislast, ihre Erleichterung oder gar Umkehr, steht hier ebenfalls in Frage, wobei der Verfasser auf die Erfahrungen in Japan zurückgreift und wozu sich bereits im Produkthaftungsrecht beispielhafte Ansätze finden lassen. Probleme sind – bei Waldschäden – allerdings im Umriß der Schadensklarheit, dem Rechtsgutträger und der zeitlichen Eingrenzung ("Allmählichkeitsschaden") auszumachen, also bei Kriterien, die vorliegen müßten, um eine Fondslösung gerade dogmatisch und in der praktischen Umsetzung attraktiv zu machen (S. 245 ff.). Hohloch fordert daher einen primären und unmittelbaren Haftungsansatz eines Waldschadensentschädigungsfonds, und zwar zum Ausgleich allein für die (vermögenswerten) Fälle des Baumsterbens und Minderwachstums (S. 241), nachgewiesen durch ein Schadenskataster. Voraussetzung dafür wiederum sei ein eigenes, verfassungsrechtlich abgesichertes System von Anspruchsvoraussetzungen und Entschädigungsregelungen nach dem Vorbild der japanischen Lösung und dem Contergan-Modell (Anspruchskonzentration und Erlöschen weiterer Ansprüche, S. 71). Die empfohlene Fondslösung zielt daher auch nicht auf einen Ausgleich des "ökologischen" Schadens, wendet sich aber dogmatisch ab von den hergebrachten deliktrechtlichen Grundsätzen der Beweislast, der Kausalität und der Schadensersatzhöhe, ergänzt um eine zeitliche Limitierung der Erfassungszeiträume (S. 280 ff.). Als Organisationsform wird die Stiftung, die Anstalt bzw. die Körperschaft des öffentlichen Rechts vorgeschlagen, als Finanzierungsgrundlage das Verursacherprinzip (auch aus Präventionsgründen) herangezogen. Die Speisung mit Mitteln soll in einem Verhältnis von 40 % (Beiträge der Emittenten) zu 30 % (aus Kfz- und Mineralölsteuer) zu 30 % (aus allgemeinem Steueraufkommen) erfolgen.

Die Untersuchung schließt mit einem konkreten Vorschlag als Gesetzesentwurf. Als Anhang sind die angesprochenen und geltenden gesetzlichen Regelungen, auch die des Auslands, abgedruckt.

Fragen, die das Völkerrecht oder das Recht der Europäischen Union betreffen, sind bewußt offengelassen worden; im Zusammenspiel des nationalen und internationalen Rechts wird aber zukünftig ein wesentlicher Aspekt des von Hohloch angesprochenen Effizienzansatzes liegen. Ein umsetzbarer Entwurf für das bundesdeutsche Recht liegt hiermit vor.

Niels Lau

Michael Bowman / Catherine Redgwell (Hrsg.)

International Law and the Conservation of Biological Diversity

International Environmental Law and Policy Series

Kluwer Law International, London / Den Haag / Boston, 1996, 334 S., £ 60.00

Zahlreiche internationale Abkommen und Aktionsprogramme beschäftigen sich mit dem Schutz bedrohter Ökosysteme wie dem Wattenmeer, den Alpen, der Antarktis, mit dem Schutz wildlebender Arten und dem Handel mit ihnen. Diese Maßnahmen erhalten die biologische Vielfalt jedoch nur bruchstückhaft, d.h. die Vielfalt der Ökosysteme, der Arten und der innerartlichen, genetischen Vielfalt. Dabei ist die biologische Vielfalt in höchstem Maße gefährdet. Etwa ein Viertel der Arten weltweit droht in den nächsten zwanzig bis dreißig Jahren auszusterben. Ein großer Teil davon wurde bislang weder beschrieben noch taxonomisch klassifiziert. Da alle "Megazentren der Diversität", die Biome mit der größten Vielfalt, in den Entwicklungsländern gelegen sind, müssen sie damit die Hauptlast der Erhaltungsarbeit tragen. Dies gilt nicht nur für die wildlebenden Arten. Auch die meisten Zentren agrarbiologischer Vielfalt finden sich in den Entwicklungsländern.

Anders als die übrigen Völkerrechtsverträge trägt die Konvention über die biologische Vielfalt, 1992 auf dem Erdgipfel in Rio de Janeiro zur Unterzeichnung aufgelegt und Ende 1993 in Kraft getreten, allen Aspekten biologischer Vielfalt Rechnung. Ihre drei Ziele, die Vielfalt zu erhalten, ihre Bestandteile nachhaltig zu schützen und die Vorteile aus der Nutzung genetischer Ressourcen gerecht aufzuteilen, dient dem übergeordneten Ziel der Erhaltung biologischer Vielfalt zum Wohle lebender und zukünftiger Generationen. Sie sieht inhaltliche Verpflichtungen für alle Staaten vor und hat zudem einen Finanzierungsmechanismus, um die Entwicklungsländer zu unterstützen.

Die Erhaltung biologischer Vielfalt und als sie regelndes Instrument die Konvention über die biologische Vielfalt (im folgenden: die Konvention) bilden den Drehpunkt des von Michael Bowman und Catherine Redgwell herausgegebenen Bandes. In vierzehn Beiträgen beschäftigen sich die WissenschaftlerInnen englischer Universitäten, allesamt Mitglieder des britischen Komitees für Umweltrecht der International Law Association und ausgewie-