

## HELMUT SIHLER

### Die Unternehmen im Spannungsfeld zwischen wirtschaftlicher und umweltfreundlicher Industrieproduktion

Ich möchte mich dem Thema „Umwelthaftung“ nicht als Jurist nähern, sondern als Praktiker mit über dreißigjähriger Erfahrung in einem Chemieunternehmen – seit etwa 10 Jahren als dessen Vorstandsvorsitzender.

Erlauben Sie mir zunächst zwei Anmerkungen zum Titel meines Referates:

1. Wirtschaftlichkeit ist kein absoluter, sondern immer ein relativer Maßstab, der durch den Wettbewerb bestimmt wird. Auflagen und Begrenzungen wirken sich deshalb nur dann nicht negativ auf die Wirtschaftlichkeit aus, wenn alle im Wettbewerb stehenden Unternehmen gleichermaßen davon betroffen werden. Das gilt nicht nur für die internationalen Verhältnisse, wenn Industriezweige wie die chemische Industrie betroffen sind, die in einer Art und Weise international verflochten sind wie wenige andere.
2. Man sollte nicht von umweltfreundlicher, sondern von umweltverträglicher Industrieproduktion sprechen. Es gibt nämlich keine menschliche Tätigkeit, die von vornherein umweltfreundlich ist. Die Biosphäre kommt ohne uns aus. Wir sind zwar ein Teil von ihr, aber wir bedrohen sie und sie bedroht uns. Das ist eine Tatsache, die von den Medien kaum noch vermittelt wird und deshalb im Bewußtsein der Öffentlichkeit in den Hintergrund getreten ist.

Die Diskussion über eine wirtschaftliche und zugleich umweltverträgliche Industrieproduktion ist kein chemiespezifisches Thema, sondern eine zentrale Frage unserer gesamten Wirtschaft. Am Beispiel der chemischen Industrie, ihrer wirtschaftlichen Bedeutung und ihrer Leistungen für den Umweltschutz läßt sich dieses Spannungsfeld besonders deutlich zeigen. Auch die Reform des Umwelthaftungsrechts sollte keineswegs nur als ein chemiespezifisches Problem gesehen werden. Es wird hier aber immer wieder auf die spezifischen Risiken der Chemie verwiesen. Deshalb will ich versuchen, das wirtschaftliche und umweltpolitische Umfeld, in dem heute die Umwelthaftung diskutiert wird, am Beispiel der Chemie zu erläutern.

Die wirtschaftliche Bedeutung der chemischen Industrie wird in erster Linie dadurch gekennzeichnet, daß sie beim Umsatz zur Spitzengruppe der deutschen Industrie gehört: Mit einem Umsatz von 150 Milliarden DM nahm sie 1988 Rang 3 ein nach Straßenfahrzeugbau und Maschinenbau.

Die deutsche chemische Industrie ist auch ein bedeutender Arbeitgeber: Sie beschäftigte 1988 etwa 575000 Menschen in mehr als 1500 Unternehmen. Nur rund 100 Unternehmen haben tausend und mehr Beschäftigte, etwa 550 Betriebe haben weniger als 50 Mitarbeiter. Ich betone die große Zahl der deutschen Chemiebetriebe, weil

Umweltschutzfragen, und in diesem Zusammenhang zivilrechtliche Haftungsfragen, vor allem auch vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kleinerer und mittlerer Unternehmen gesehen werden müssen.

Mit über 10 Milliarden Mark hat die chemische Industrie im vergangenen Jahr einen neuen Investitionsrekord erreicht. Im Vergleich zu anderen Industriezweigen entspricht dies Rang 2 nach dem Straßenfahrzeugbau.

Zusammen mit der Elektrotechnik gehört die chemische Industrie zu den forschungsintensivsten Zweigen der deutschen Wirtschaft. Ihre Aufwendungen für Forschung und Entwicklung lagen 1988 ebenfalls bei rund 10 Milliarden DM.

Die erhebliche konjunkturpolitische Bedeutung der deutschen chemischen Industrie wird durch folgende Daten deutlich:

- Im langfristigen Trend hat die chemische Industrie höhere Wachstumsraten als die Gesamtindustrie.
- Die Chemiepreise sind seit 1980 deutlich weniger stark gestiegen als im Durchschnitt der deutschen Industrie und auch im Vergleich zu den Verbraucherpreisen. Die chemische Industrie hat damit einen erheblichen Beitrag zur Preisstabilität geliefert.
- Die chemische Industrie bietet sichere Arbeitsplätze. Die Arbeitslosenquote in der Berufsgruppe „Chemiearbeiter und Kunststoffverarbeiter“ liegt bei 4% – in der Gesamtwirtschaft liegt sie bei 9%.
- Die chemische Industrie erwirtschaftet seit Jahren hohe Exportüberschüsse. 1988 wird die Exportquote voraussichtlich bei 52% liegen, der Exportüberschuß wird etwa 35 Milliarden Mark betragen.

Auch in Europa spielt die deutsche Chemie eine zentrale Rolle: Ihr Anteil am Chemieumsatz in der EG liegt bei 29%.

Diese Daten belegen die wirtschaftliche Bedeutung der chemischen Industrie. Ihre wirtschaftliche Bedeutung wird von der Öffentlichkeit auch anerkannt. Anders ist die Situation beim Umweltschutz:

Gerade unser Industriezweig ist in der Bundesrepublik – ausgelöst vor allem durch einige spektakuläre Unglücksfälle wie Seveso, Bhopal und das Brandunglück in Basel, also Vorfälle, die im Ausland stattgefunden haben – in das Kreuzfeuer der Kritik geraten. Die öffentliche Diskussion über Umweltschutz- und Verbraucherfragen hat die Chemie besonders hart getroffen, mit negativen Konsequenzen für ihr Image.

Dieses negative Bild entspricht jedoch nicht den von der chemischen Industrie bereits seit Jahren für den Umweltschutz erbrachten Leistungen. Sicherlich hat es in der Vergangenheit Fehler und negative Begleiterscheinungen gegeben. Aber es ist eine Tatsache, daß der Höhepunkt der Umweltbelastung bereits vor über 15 Jahren überschritten wurde. Seither hat sich die Situation ständig verbessert. Das negative Bild der chemischen Industrie in der öffentlichen Meinung entspricht nicht der Wirklichkeit:

Sie bemüht sich bereits seit langer Zeit, mit neuen Produkten und Verfahren, durch Investitionen und Innovationen den Umweltschutz zu verbessern. Seit 1970 gab die deutsche chemische Industrie mehr als 50 Milliarden DM für Umweltschutzmaßnahmen aus. Das ist fast ein Drittel aller Umweltschutz-Aufwendungen der deutschen Industrie. Allein im Jahre 1987 wandten die Chemieunternehmen rund 5,5 Milliarden

DM auf, davon mehr als 1 Milliarde Mark für Investitionen. Damit dienten rund 11% der gesamten Chemieinvestitionen unmittelbar dem Umweltschutz. Der größte Teil hiervon entfiel auf Anlagen zur Luftreinhaltung (483 Millionen Mark) und für den Gewässerschutz (458 Millionen Mark).

Damit sind die Umweltschutzinvestitionen der deutschen Chemieunternehmen etwa zwei bis drei Mal so hoch wie in den Industrienationen Frankreich, Japan oder den USA.

Für den Betrieb der Umweltschutzeinrichtungen wurden 1987 insgesamt 4,4 Milliarden Mark ausgegeben. Zusammen mit den Investitionen ergab das Umweltschutzaufwendungen von fast 15 Millionen Mark pro Tag.

Ergebnis dieser Anstrengungen ist, daß seit Ende der 60er Jahre die Belastung der Luft durch Chemieunternehmen um 70% gesenkt wurde, obwohl in den letzten 20 Jahren die Chemieproduktion um mehr als 150% gestiegen ist. Wir haben heute 90% weniger organische Belastung der Abwässer und 60%–90% weniger Schwermetalle im Abwasser. Der Anteil der Chemieunternehmen an der Luftbelastung liegt bei nur 3%.

Die Kritiker der Chemie unterstellen, daß diese Leistungen und Verbesserungen ausschließlich von unserer Gesetzgebung erzwungen wurden. Unsere Umweltgesetze zählen zu den strengsten der Welt. Sie sind in den letzten Jahren praktisch alle verschärft worden.

Dabei wird aber übersehen, welche erhebliche Rolle die Eigeninitiative und Eigenverantwortung unserer Unternehmen hierbei gespielt hat:

Bereits vor dem Brand in Basel und der anschließenden Rheinkrise hat die chemische Industrie mit ihren Umweltleitlinien ein Bekenntnis zum Umweltschutz aus eigener Verantwortung abgelegt. Die Chemie nimmt Umweltschutz genauso ernst wie ihre wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Aufgaben. Zahlreiche freiwillige Selbstverpflichtungen sind Ausdruck des Verantwortungsbewußtseins der chemischen Industrie. Beispiele sind:

- Die Reduzierung von FCKW in Spraydosen,
- der Phosphatgehalt in Waschmitteln,
- der Verzicht auf PCP in Holzschutzmitteln.
- Ein weltweit beispielloses Modell der Zusammenarbeit bei der Altstoffprüfung mit hohem finanziellen Engagement der chemischen Industrie wurde entwickelt und hat sich bewährt.
- Nach dem Lagerbrand haben Experten der Chemieunternehmen und des VCI einen 13 Punkte umfassenden Maßnahmenkatalog zum verbesserten Brandschutz entwickelt, der zusätzliche Investitionen von über 2 Milliarden Mark in den nächsten Jahren erfordert.

Solche Leistungen können nur von einem Industriezweig erbracht werden, der wirtschaftlich dazu in der Lage ist. Die Wirtschaftskraft der chemischen Industrie ist jedoch nur eine Voraussetzung. Genauso wichtig ist auch die Bereitschaft in den Unternehmen zu solchen Leistungen, eine positive Einstellung dazu, die anstehenden Umweltprobleme zu lösen.

Daß ein solches Engagement in den deutschen Chemieunternehmen vorhanden ist, zeigen die von mir genannten Zahlen und Beispiele. Sie machen deutlich, daß die sich in unserer Wohlstandsgesellschaft vollziehende Änderung der Bewertungen von den Unternehmen akzeptiert wird. Die Wirtschaft kann nicht ohne natürliche Basis auf Dauer existieren, und ohne gesellschaftliche Akzeptanz kann eine Industrieproduktion auf Dauer nicht erfolgreich sein.

Das einzelne Industrieunternehmen kann jedoch nur dann umweltverträglich und gleichzeitig wirtschaftlich produzieren, wenn die Rahmenbedingungen stimmen. Unser Land, unsere Industrie sind exportorientiert. Unterschiedliche Arbeitsbedingungen, unterschiedliche gesetzliche Vorgaben und unterschiedliche Kosten in den Exportländern spielen für uns und die gesamte deutsche Industrie eine erhebliche Rolle. „Hausgemachte“ Standortnachteile könnten unsere internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährden.

Unsere Unternehmen brauchen vor allen Dingen Zeit für die erforderlichen Umstellungs- und Anpassungsprozesse. Die Entwicklung anderer Produktionsverfahren ist langwierig, das Geld für die notwendigen Investitionen muß erst erwirtschaftet werden. Bei der Änderung öffentlich-rechtlicher Vorschriften besteht für den Gesetzgeber die Möglichkeit, durch Übergangsfristen den Unternehmen die notwendige Zeit für Umstellungen einzuräumen. Das Rad dreht sich jedoch immer schneller. Eine Gesetzesnovelle jagt die andere. Es wird immer problematischer, die Gesetzesflut zu bewältigen – nicht nur für die Unternehmen, sondern auch für die Behörden. Nun steht uns auch noch eine Änderung des Zivilrechts bevor, die möglicherweise mit einem Schlag die Bedingungen für die Unternehmen gravierend verändern könnte.

Der durch die deutsche Umweltgesetzgebung ausgelöste und auch für die Zukunft zu erwartende Kostenaufwand für die Unternehmen ist erheblich. Dabei stehen wir vor der Situation, daß auf unsere ausländischen Wettbewerber wesentlich geringere Kostenbelastungen zukommen. Obwohl die Bundesrepublik Deutschland schon seit längerer Zeit beim Umweltschutz im internationalen Vergleich eine Spitzenposition einnimmt, forciert sie eine weitere Verschärfung der Umweltgesetze und koppelt sich dabei zunehmend von der internationalen Entwicklung ab. So werden bei der Umsetzung von EG-Richtlinien in der Bundesrepublik Deutschland wesentlich strengere Vorschriften eingeführt als in den übrigen EG-Ländern. Beispiel hierfür ist die neue Störfall-Verordnung.

Die chemische Industrie ist ein innovativer Industriezweig, dessen Erfolg von der zügigen Umsetzung der Investitionen abhängt. Hier werden immer mehr Hindernisse aufgebaut durch langwierige Genehmigungsverfahren. Die Bearbeitungszeit von der Einreichung eines Antrags bis zum Bescheid, die ursprünglich einmal bei durchschnittlich etwa 6 Monaten lag, hat sich drastisch verlängert. Noch im Jahre 1985 lag sie z. B. in Hessen bei etwa 11 Monaten. Heute beträgt sie bereits etwa 22 Monate, und ein Ende dieser Entwicklung ist nicht abzusehen. Dies gilt zum Teil auch für andere Bundesländer.

Verzögerungen entstehen nicht nur durch verlängerte Genehmigungsverfahren, sondern bereits durch höhere Anforderungen bei der Antragstellung. Früher betrug die

Bearbeitungszeit für das Zusammenstellen eines Antrags durchschnittlich etwa 1½ Monate. Jetzt liegt sie bei nahezu 4 bis 6 Monaten, also dem drei- bis vierfachen.

Die Ursachen dieser Entwicklung sind vielfältig. Zum Teil führt der Druck der öffentlichen Meinung zu einer extensiven Anwendung der bestehenden Vorschriften durch die Behörden, wobei oft die bestehenden Handlungsspielräume ungenutzt bleiben.

Viele unserer Unternehmen mußten feststellen, daß die Genehmigungsbehörden über die Anforderungen der gültigen Verwaltungsanweisungen und technischen Regelwerke wie TA Luft, TA Lärm, DIN-Normen usw. hinausgehen.

Schwierigkeiten entstehen auch, wenn neue Rechtsnormen im Hinblick auf ihre Umsetzung nicht ausreichend vorbereitet sind. So fehlten z. B. Ausführungsanweisungen für die Behörden, als das novellierte Wasserhaushaltsgesetz am 1. Januar 1987 ohne Übergangsregelung in Kraft trat, wobei wasserrechtliche Prüfungen in das Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz einbezogen wurden. Es war am 1. Januar 1987 weder bekannt, welche Unterlagen erforderlich sind noch wie sie zu prüfen sind. Bis heute konnte man sich nicht auf ein einheitliches Verfahren einigen.

Wir befürchten, daß die neue Störfall-Verordnung Investitionen um ein bis zwei Jahre verzögern wird. Die Umweltverträglichkeitsprüfung könnte dazu führen, daß die Industrie Neuinvestitionen, die auch der Verbesserung der Umwelt dienen, zurückstellt. Auch die Umrüstung einer bereits genehmigten Anlage wird der Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen. Das bedeutet nicht nur zusätzliche Kosten, sondern auch eine öffentliche Diskussion über die Anlage. Möglicherweise wird dabei aus politischen Gründen die betreffende Fabrikation oder gar der gesamte Standort in Frage gestellt.

Für unsere ausländischen Konkurrenten ist dagegen die Situation vielfach wesentlich günstiger. Der bürokratische Aufwand für die Genehmigung ein und derselben Anlage ist z. B. in der Bundesrepublik Deutschland fünf Mal so hoch wie in den USA und sechs Mal so hoch wie in Belgien.

Außerdem wirken die komplizierten Verfahren lähmend auf die Eigeninitiative, die Entscheidungsfreudigkeit unserer Unternehmen. Ich möchte an dieser Stelle daran erinnern, daß die Erfolge bei der Luftreinhaltung in der ersten Hälfte der 80er Jahre auch ohne gesetzliche Verschärfungen und dadurch bei noch akzeptabler Dauer der Genehmigungsverfahren erreicht wurden.

Ich will nicht bestreiten, daß die neuen Vorschriften des Umweltrechts positive Auswirkungen im Sinne eines besseren Umweltschutzes haben bzw. haben werden. Gleichzeitig sind aber Hemmnisse aufgebaut worden, die im Sinne eines besseren Umweltschutzes kontraproduktiv sind – Hemmnisse, die innovationsfeindlich wirken, weil sie die Bereitschaft zur Eigeninitiative der Unternehmen schwächen. Ich fürchte, daß die nun in Angriff genommene Änderung des Zivilrechts ähnlich negative Auswirkungen haben kann, ohne daß damit wesentlich mehr an Umweltschutz erreicht wird.

Es ist nicht meine Aufgabe, hier Einzelfragen einer künftigen Umwelthaftungsregelung – wie z. B. die mögliche Präventivwirkung der zivilrechtlichen Haftung – zu erörtern. Ich kann nur kurz umreißen, welche Befürchtungen sich in der chemischen Industrie im Verlauf der Diskussion um die künftige Umwelthaftung eingestellt haben.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen einer wie auch immer gestalteten neuen Haftungsregelung sind nicht abschätzbar. Es geht dabei weniger um die Abkehr vom Verschuldensprinzip, d. h. die Erweiterung der Gefährdungshaftung auf Luft und Boden. Hier ist durch die bisherige Rechtsprechung ohnehin eine Situation entstanden, die durchaus mit einer gesetzlichen Gefährdungshaftung verglichen werden kann. Die Gefährdungshaftung an sich wird zwar Verschärfungen bringen, die jedoch im wesentlichen kalkulierbar und auch versicherbar sein werden.

Es sind aber auch Neuregelungen gefordert oder vorgeschlagen worden, mit denen man im deutschen Rechtskreis nur wenig bzw. überhaupt keine Erfahrungen hat. Es sind dies vor allem:

- Erleichterungen des Nachweises der Verursachung,
- die Haftung für sogenannte reine Ökoschäden, d. h. Schäden, die nicht individualisierbar und wirtschaftlich meßbar sind.

Bei beiden Regelungsvorschlägen liegt das zentrale Problem darin, wie definiert, wie abgegrenzt werden kann, um die damit verbundenen neuen Haftungsrisiken abschätzen, kalkulieren zu können. Die bisherigen Erfahrungen bei der Abwicklung von Schadensfällen können nicht herangezogen werden. Es liegen keine Zahlen vor. Selbst wenn sie zur Verfügung stünden, könnte man daraus kaum Rückschlüsse darauf ziehen, wie sich z. B. Erleichterungen des Kausalitätsnachweises auf die Zahl der Anspruchsteller und die durchschnittliche Höhe der Schadenersatzansprüche auswirken würden. Noch weniger kann man aus der Vergangenheit auf die künftigen zusätzlichen Belastungen schließen, wenn der herkömmliche zivilrechtliche Schadenbegriff erweitert wird. Diese Unsicherheiten können sich auf die Investitionsentscheidungen und die Innovationsfähigkeit unserer Unternehmen nur negativ auswirken.

Völlig unklar ist, in welchem Umfang und mit welchen Kosten eine neue Haftung versichert werden kann. Versicherungsprämien oder Beiträge zu einer Deckungsvorsorge einer anderen Art müssen wirtschaftlich verkraftbar sein. Vor allem aber muß eine Vorsorge möglichst das gesamte Risiko abdecken. Nicht nur für kleine und mittlere Unternehmen ist dies eine Existenzfrage.

Eine Haftung ohne Vorsorgemöglichkeit – man hat dies schon „Haftung im versicherungsfreien Raum“ genannt – kann ein vernünftiger, wirtschaftlich denkender Unternehmer nicht akzeptieren. Er wird ein solches Risiko nicht eingehen können.

Für manchen mag es im Sinne des Umweltschutzes ein wünschenswerter Effekt sein, wenn Produktionsanlagen wegen eines unkalkulierbaren und nicht versicherbaren Haftungsrisikos nicht mehr betrieben werden. Aber wohlgemerkt: Es geht hier nicht um konkret erkennbare Gefährdungen. Es geht um Schadenersatzansprüche gegen einzelne Unternehmen für Beeinträchtigungen, die bisher allgemein im Interesse der wirtschaftlichen Entwicklung in Kauf genommen wurden. Dies kann unter Umständen Folgen haben, die nicht mehr in vernünftigem Verhältnis zu den für die Umwelt erreichten Vorteilen stehen.

Ich möchte noch auf einen psychologischen Effekt hinweisen, der bereits während der Diskussion über die verschiedenen Vorschläge zur Gestaltung der Umwelthaftung erkennbar geworden ist: In vielen Unternehmen besteht der Eindruck, daß Erleichte-

rungen bei der Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen zu nichts anderem als zu einer Steigerung der Anspruchsmentalität in der Bevölkerung führen werden. Man befürchtet, die Unternehmen könnten künftig für Dinge in Anspruch genommen werden, für die sie selbst keine Verantwortung tragen. Dies wird als Abkehr vom Verursacherprinzip empfunden, das von der chemischen Industrie ausdrücklich anerkannt wird. In ihren Bemühungen um einen besseren Umweltschutz hat die chemische Industrie in den letzten Jahren große Erfolge erzielt. Störfälle sind selten. Die ubiquitäre Schadstoffbelastung wird man mit zivilrechtlichen Mitteln nicht verändern können. So ist es verständlich, daß unter diesen Umständen viele Unternehmer eine überzogene Verschärfung des Umwelthaftungsrechts als Bestrafung für ihre bisherigen Bemühungen ansehen.

Lassen Sie mich deshalb mit zwei Bemerkungen meinen Vortrag abschließen:

1. Wir in der chemischen Industrie – ich spreche hier für die ganz große Mehrheit aller Verantwortlichen in Chemieunternehmen – sind uns der Aufgaben, die uns gestellt sind, wohl bewußt. Wir sind dialogbereit und wir sind verantwortungswillig.
2. Politik und Recht sollten uns durch entsprechende Rahmenbedingungen die Chance geben, diesem Bewußtsein Rechnung zu tragen.

Seit der Regierungserklärung vom 18. März 1987 mit der Ankündigung einer obligatorischen Umwelthaftpflichtversicherung und der Einführung einer Gefährdungshaftung für einen effektiveren Umweltschutz sind bald zwei Jahre vergangen. Die Frage, welche legislativen Konsequenzen gezogen werden sollen, ist aber immer noch offen. Deshalb ist ein Informationsbedürfnis unbestreitbar. Wie steht es um die konzeptionellen Ansätze, die sich inzwischen herauskristallisiert haben?

Für eine Stellungnahme des Bundesministeriums für Wirtschaft gehe ich von einer zweifachen Legitimation aus:

Zum einen ist es die institutionelle Aufgabe des Bundesministeriums für Wirtschaft, Vorschläge zur Änderung der umweltrechtlichen Rahmenbedingungen der Wirtschaft auf ihre voraussichtlichen ökonomischen Auswirkungen zu überprüfen. Sie müssen mit den Zielen der Wirtschaftspolitik vereinbar und – im einzelnen – so beschaffen sein, daß der Wirtschaft eine geordnete strukturelle Anpassung an die neuen Vorgaben möglich ist; hier spielen – neben der Intensität der vorgeschlagenen Eingriffe – vor allem auch die Gesichtspunkte der Kalkulierbarkeit, Steigkeit und Verlässlichkeit eine Rolle. Zum anderen ist aber auch der grundsätzlichen Frage nachzugehen, ob und inwieweit neue Ansatzpunkte, wie die Verschärfung des *privaten* Haftungsrechts, dem Anspruch gerecht werden, effizienter, auch „ökonomischer“ für bessere Umwelt zu wirken, als dies mit dem traditionellen Instrumentarium des öffentlichen Rechts möglich ist.

## II.

Das aus ökonomischer Sicht zentrale Problem – ja die Rechtfertigung staatlicher Umweltpolitik – besteht bekanntlich darin, daß die „Befugnis, die Umwelt zu belasten“ zwar als ein „Produktionsfaktor“ angesehen werden kann, sich für ihre Inanspruchnahme