

04.10.93

Empfehlungen
der Ausschüsse

EG - R - U - Wi

zu Punkt der 661. Sitzung des Bundesrates am 15. Oktober 1993

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß: Grünbuch über die Sanierung von Umweltschäden

KOM(93) 47 endg.; Ratsdok. 7092/93

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften (EG),
der Rechtsausschuß (R),
der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung zu nehmen:

- | | |
|----------|--|
| EG
U | 1. Der Bundesrat begrüßt die Initiative der Kommission, mit der Vorlage des Grünbuchs eine gemeinschaftsweite Diskussion über die Sanierung von Umweltschäden herbeizuführen. Er wird den Diskussionsprozeß im Rahmen seiner Möglichkeiten aktiv fördern und begleiten. |
| EG
R | 2. Der Bundesrat unterstützt das Ziel, den durch Umwelteinwirkungen Geschädigten durch Regelungen auf internationaler Ebene einen ausreichenden Rechtsschutz zu gewähren |
| EG
Wi | 3. und die Bemühungen der Kommission, die nationalen Vorschriften über die Haftung für Umweltschäden zu harmonisieren, um die Voraussetzungen für eine Verbesserung der Umweltsituation zu schaffen und Wettbewerbsverzerrungen auszuräumen. |
| EG
R | 4. In der Bundesrepublik Deutschland ist am 01. Januar 1991 das Umwelthaftungsgesetz in Kraft getreten. Dieses hat das zivilrechtliche Umwelthaftungsrecht im nationalen Bereich verschärft und die Rechtsstellung des Geschädigten erheblich verstärkt. Die darin getroffenen gesetzgeberischen Grundsatzentscheidungen stellen einen ausgewogenen Interessenausgleich dar. |

- EG
U
5. Für die zivilrechtliche Haftung steht in der Bundesrepublik Deutschland damit ein Gesetzeswerk zur Verfügung, das gegenüber dem vorherigen Rechtszustand einen erheblichen Fortschritt bedeutet. Da Schadstoffemissionen vor nationalen Grenzen nicht haltmachen, können innerstaatliche Regelungen allein aber nicht ausreichen. Anzustreben sind vielmehr gemeinschaftsweite und auch darüber hinausreichende Lösungen.
- Wi
6. Die Haftungsregelungen für die Sanierung von Umweltschäden müssen insbesondere folgende Faktoren berücksichtigen:
- Angesichts des zunehmenden internationalen Standortwettbewerbs und steigender Arbeitslosigkeit darf die europäische Wirtschaft keinen Belastungen ausgesetzt werden, die ihre Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig beeinträchtigen.
 - Umwelthaftungsmodelle dürfen nicht dazu führen, daß kleine und mittlere Unternehmen, denen nicht das gleiche finanzielle und technische Instrumentarium wie den Großunternehmen zur Verfügung steht, unzumutbar belastet werden.
 - Ein Haftungssystem sollte im Schwerpunkt die individuelle Risikovorsorge des einzelnen Unternehmens und eine etwa erteilte staatliche Genehmigung berücksichtigen.
- EG
U
7. Dabei legt der Bundesrat Wert darauf, daß das mit der Einführung des deutschen Umwelthaftungsgesetzes erreichte Niveau rechtspolitischer Grundentscheidungen nicht unterschritten wird. Dazu zählt:
- Die Einführung der verschuldensunabhängigen neben der verschuldensabhängigen Haftung;
 - die Einbeziehung von Personen- und Sachschäden in die Ersatzpflicht;
 - die Ersatzpflicht auch für den ökologischen Schaden, jedenfalls dann, wenn er zugleich die Verletzung eines individuellen Rechtsgutes darstellt;
 - behördliche Genehmigungen, Erlaubnisse u.ä. erhalten keine haftungsausschließende Wirkung;
 - die Beweiserleichterung für die Geschädigten durch eine gesetzliche Kausalitätsvermutung;
 - die Gewährung von Auskunftsansprüchen für die Geschädigten;
 - die eingeführten Haftungshöchstgrenzen und
 - das Modell der Deckungsvorsorge.
- EG
Wi
8. Das Grünbuch geht insofern zutreffend von der zivilrechtlichen Haftung als Ausfluß des Verursacherprinzips aus. Eine verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung kann nur dann gerechtfertigt werden, wenn ein Bereich mit erhöhter Gefährlichkeit vorliegt. Für diese Frage wird das deutsche Umwelthaftungsgesetz als Modell empfohlen.

- R
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 10)
9. Soweit im Grünbuch über die Sanierung von Umweltschäden insbesondere in Erwägung gezogen wird, eine verschuldensunabhängige Haftung generell nicht an umweltgefährliche Anlagen (Anlagenhaftung), sondern an umweltgefährliche Tätigkeiten anzuknüpfen - sei es auch nur durch eine Unterzeichnung des Übereinkommens des Europarats über die zivilrechtliche Haftung für Schäden infolge umweltgefährlicher Tätigkeiten -, wird die Bundesregierung gebeten, dem in den Gremien der Europäischen Gemeinschaft entgegenzutreten.
- EG
U
10. Der Bundesrat verschließt sich nicht dem Übereinkommen des Europarates über die zivilrechtliche Haftung für Schäden, die von umweltgefährlichen Tätigkeiten herrühren. Er hält es für möglich, daß mit diesem Übereinkommen eine offene Liste gefährlicher Stoffe zum Anknüpfungspunkt der Gefährdungshaftung gemacht wird. Im Vergleich zu dem im Umwelthaftungsgesetz enthaltenen geschlossenen Katalog gefährlicher Anlagen hat das System des Europarats-Übereinkommens den Vorzug, daß es der fortschreitenden technischen und wirtschaftlichen Entwicklung besser gewachsen ist.
- EG
Wi
11. Die Bundesregierung wird gebeten, die Grundsätze des vorbeugenden Umwelt- und Gefahrenschutzes wie Dynamisierung der Anlagentechnik, Verpflichtung zur Umweltvorsorge und -nachsorge und die konkreten Regelungen des Umwelthaftungsgesetzes insbesondere zur Schadensbegrenzung und zur Ursachenvermutung und die bereits in den Ländern existierenden Fondslösungen in das Grünbuch einzubringen.
- EG
R
12. Sofern die Kommission daran denken sollte, eine Harmonisierung der Vorschriften über die Haftung im Umweltbereich durch gemeinschaftsrechtliche Regelungen vorzunehmen, ist darauf hinzuweisen, daß dabei das Subsidiaritätsprinzip zu berücksichtigen ist. Dies bedeutet, daß die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen sich auf das beschränken müssen, was auf der Ebene der Gemeinschaft deswegen geregelt werden muß, weil die Ziele der in Frage stehenden gemeinschaftsrechtlichen Haftungsregelungen [(vornehmlich die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen, die auf Grund unterschiedlicher Regelungen der Mitgliedstaaten bestehen oder zu entstehen drohen)] auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können.
- 13.[R]
- EG
Wi
14. Dabei muß das Subsidiaritätsprinzip vor allem insoweit beachtet werden, als eine die Umwelt- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und Regionen hemmende Regelungsdichte vermieden wird.
- EG
R
15. Unter diesem Aspekt erscheint jedoch fraglich, ob für alle in dem Grünbuch behandelten Haftungsprobleme eine gemeinschaftsrechtliche Regelung erforderlich ist. So sollte es z.B. den Mitgliedstaaten überlassen werden zu bestimmen, ob Umweltorganisationen das Recht eingeräumt werden soll, auf die Einleitung von Vorbeuge- und Sanierungsmaßnahmen klagen zu können. Gegen die von der Kommission genannte Möglichkeit, den o.g. Übereinkommensentwurf des Europarats über die zivile Haftung für Schäden infolge von umweltgefährdenden Tätigkeiten, der ein Klagerecht von

Umweltorganisationen (Verbandsklageregelung) auf Einleitung von Vorbeuge- und Sanierungsmaßnahmen enthält, zu unterzeichnen, sind schon deshalb gleichfalls Bedenken zu erheben.

Wi
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 27)

16. Der Bundesrat lehnt die im Übereinkommensentwurf enthaltene Verbandsklageregelung ab.

EG
U

17. Der Bundesrat sieht sich durch die EG-weite Diskussion auch in seinem Anliegen bestätigt, Summations- und Distanzschäden in ein Entschädigungs- bzw. Ausgleichssystem einzubeziehen; vgl. Entschließung zum Gesetz über die Umwelthaftung vom 9. November 1990, - BR-Drucksache 741/90 (Beschluß) -.

EG
U

18. Der Bundesrat greift dieses Anliegen aus Anlaß der Vorlage des Grünbuchs noch einmal mit verstärktem Nachdruck auf und weist darauf hin, daß gerade für die Summations- und Distanzschäden grenzüberschreitende Lösungen naheliegen.

EG
R
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 20)

19. Ein zivilrechtliches Haftungssystem ist nicht zum Ausgleich aller Umweltschäden geeignet. Insbesondere Schäden, die nicht einem oder mehreren individuellen Schädigern zuzuordnen sind, können nicht mit Hilfe zivilrechtlicher Haftung bewältigt werden.

Wi

20. Der Bundesrat teilt die Auffassung, daß für bestimmte Umweltschäden, insbesondere für Summations- und Distanzschäden, die zivilrechtliche Haftung kein adäquates Modell ist.

EG
Wi

21. Hier sind andere Regelungsmöglichkeiten zu prüfen. Es müssen sachgerechte, vollziehbare und finanzierbare Lösungen gefunden werden.

EG
U

22. Der Bundesrat verschließt sich nicht den Überlegungen der Kommission zur Einrichtung von kollektiven Entschädigungssystemen.

In Verfolgung einer verursachergerechten Haftung hält er es jedoch für geboten, eine strikte Grenzziehung zwischen der Individualhaftung und kollektiven Entschädigungssystemen zu gewährleisten. Dies setzt eine genaue Analyse dessen voraus, was das individuelle Haftungsrecht zu leisten vermag.

EG
U

23. Die Analyse der Kommission erscheint noch nicht hinreichend, wenn sie z.B. behauptet, ziviles Haftungsrecht sei bei sogenannten "latenten" Schäden nicht anwendbar oder es versage bei kumulativen Ereignissen. Auch ist nicht ersichtlich, weshalb - wegen eines bisher gesetzlich nicht eröffneten Klagerechts - für Schäden an eigentumsrechtlich nicht zugeordneten Naturgütern nicht der Schädiger, sondern ein Fonds haften soll.

- EG
U 24. Im übrigen teilt der Bundesrat jedoch den von der Kommission verfolgten Ansatz, ein kollektives Haftungssystem (nur) für Schäden vorzusehen, die einem konkreten Schädiger oder mehreren individuellen Schädigern nicht zugeordnet werden können.

Die Diskussion um die Einrichtung "verursacherfinanzierter" Umweltschadensfonds wird es erfordern, den Kreis der Verpflichteten über die in Deutschland geltenden Umwelthaftungsnormen hinausgehend zu erweitern.

Auch unter diesem Aspekt wird das Verkehrswesen - von der Kommission bisher nicht erwähnt, jedoch wegen seines Beitrags zur Umweltschädigung nicht zu vernachlässigen - einen seiner Bedeutung angemessenen Stellenwert im Rahmen anzustrebender Fondslösungen einnehmen müssen.

- EG
U 25. Der Bundesrat sieht - ebenso wie die Kommission - einen drängenden rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Entscheidungsbedarf zu den bisher nicht gelösten Fragen, die mit den sogenannten ökologischen Schäden einhergehen.

Nach dem Umwelthaftungsgesetz kommt die Wiederherstellung eines ökologisch verträglichen Zustandes nur in Betracht, wenn ein bestehender zivilrechtlicher Schadensersatzanspruch für den Natur- und Landschaftsschutz faktisch dienstbar gemacht wird. Die Frage, ob die Schadensbeseitigung überhaupt in hinreichendem Maße erfolgt, wenn sie in Abhängigkeit von der tatsächlichen Geltendmachung eines zivilrechtlichen Anspruchs steht, ist bereits vor dem Hintergrund der gegebenen Rechtslage diskussionswürdig.

- U 26. Einen Schwerpunkt der EG-weiten Diskussion sieht der Bundesrat allerdings in Fragestellungen zu ökologischen Schäden, die nicht in Form subjektiver Rechte natürlichen oder juristischen Personen zuzuordnen sind. Wegen der komplexen Problemkonstellationen muß es der Bundesrat gegenwärtig offenlassen, ob und in welchem Umfang die zivilrechtliche Haftung greifen kann. Offen bleiben muß ferner, ob die Geltendmachung von ökologischen Schäden den Grundstückseigentümern, [Umweltverbänden,] der öffentlichen Hand oder sonstigen Treuhändern zugewiesen wird. Wird die Geltendmachung der öffentlichen Hand zugewiesen, bleibt zu prüfen, ob diese Sachverhalte nicht hinreichend öffentlich-rechtlich geregelt werden können. Wegen dieser Fragen muß auch offenbleiben, wo die bei Unmöglichkeit einer zivilrechtlichen Haftung erforderliche Schadensregelung durch ein kollektives System ansetzen muß.

27. [U]
entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 16

- EG
U 28. Insbesondere zu dem Themenbereich ökologischer Schäden erachtet der Bundesrat die von der Kommission angekündigte Kosten-Nutzen-Analyse verschiedener Haftungs- und Sanierungsmodelle als besonders vordringlich.

- EG
U 29. Der Bundesrat sieht es als erforderlich an, durch Definition des angemessenen Beweismilieus nach Lösungen für die umwelthaftungsspezifischen Schwierigkeiten des Kausalitätsnachweises zu suchen, wie es die Kommission zum Beispiel mit dem Vorschlag einer "überwiegenden Wahrscheinlichkeit des Ursachenzusammenhangs" for-

muliert hat (Artikel 4 Abs. 6 des Vorschlags für eine Abfallhaftungsrichtlinie, ABl. der EG Nr. C 251/3 vom 4. Oktober 1989).

U 30. Der Bundesrat verweist darauf, daß nach dem Modell des Umwelthaftungsgesetzes die staatliche Genehmigung einer bestimmten wirtschaftlichen Betätigung keine haftungsausschließende Wirkung hervorrufen kann.

EG
R
U 31. Ebenso würde es durchgreifenden Bedenken begegnen, falls die Kommission daran denken sollte, durch gemeinschaftsrechtliche Regelungen die Genehmigungsbehörde für die Umweltschäden haftbar zu machen, die dadurch entstehen, daß die Behörde einem Unternehmen eine Genehmigung für eine bestimmte wirtschaftliche Betätigung erteilt hat und diese Betätigung, sofern sie sich innerhalb der erteilten Genehmigung hält, zu Umweltschäden führt. Für die Begründung einer Staatshaftung dieses Inhalts wäre eine Kompetenz der Gemeinschaft nicht gegeben.

EG
U 32. Zu gegebener Zeit wird auch die Frage nach der Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten beim Aufbau eines Umwelthaftungssystems zu stellen sein. Ob Artikel 100 a EWGV als Rechtsgrundlage in Betracht kommt, sollte während des Diskussionsprozesses kontinuierlich geprüft werden.

Im übrigen bittet der Bundesrat die Bundesregierung insbesondere folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

EG
U 33. - Bei der verschuldensunabhängigen Haftung (Ziffer 2.1.2) werden die Alternativen eines weiten und eines engen Anwendungsbereiches aufgezeigt. Trotz der Kosten ist hier eine weite Anwendung zu befürworten, weil der Zweck der Haftung als Instrument des Umweltschutzes sonst nicht erreicht wird.

EG
U 34. - Die Kanalisierung der Haftung (Ziffer 2.1.3) sollte möglichst beim zeitlich ersten denkbaren Verursacher ansetzen, z. B. demjenigen, der einen gefährlichen Stoff in den Verkehr bringt.

EG
U 35. - Bei mehreren Haftpflichtigen ist grundsätzlich eine gesamtschuldnerische Haftung vorzuziehen.
- Bei kumulativer Verursachung (Ziffer 2.1.5.i) kann auch eine Regelung wie § 830 BGB (Gesamtschuld) oder § 7 UHG statt kollektiver Entschädigungsregelung getroffen werden.

U
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 37)
EG 36. - Die Deckungsvorsorge (Versicherungspflicht) (Ziffer 2.1.11) sollte unmittelbar aufgrund des EG-Rechtsakts eingeführt werden, nicht erst auf dem Umweg über mitgliedstaatliche Verordnungen wie gemäß § 20 UHG.

EG 37. - Eine gemeinschaftliche Regelung müßte die Mitgliedstaaten auch zur Deckungsvorsorge (Versicherungspflicht) verpflichten.

04.10.93

Empfehlungen
der Ausschüsse

EG - R - U - Wi

zu **Punkt 27** der 661. Sitzung des Bundesrates am 15. Oktober 1993

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß: Grünbuch über die Sanierung von Umweltschäden

KOM(93) 47 endg.; Ratsdok. 7092/93

Betr.: Ergänzung der Drucksache 436/1/93

Ziffer 16 der **Drucksache 436/1/93** lautet wie folgt:

Wi
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 27)

16. Der Bundesrat lehnt die im Übereinkommensentwurf enthaltene Verbandsklage-
regelung ab. Sie ist weder zum Schutz oder zur Verbesserung der Umwelt noch zur
Durchsetzung individueller Ansprüche erforderlich.

Ausgeliefert am 07. OKT. 1993