

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hermann Bachmaier, Dietmar Schütz,
Michael Müller (Düsseldorf), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 12/7301 –**

Auswirkungen und Weiterentwicklung des Umwelthaftungsgesetzes

Mit dem seit dem 1. Januar 1991 im gesamten Bundesgebiet geltenden Umwelthaftungsgesetz vom 10. Dezember 1990 sollten gemäß Begründung der Bundesregierung

- die Chancen der Geschädigten, einen finanziellen Ausgleich zu erlangen, nachhaltig verbessert werden,
- die Präventivfunktion des Haftungsrechts als marktkonformes Mittel der Umweltvorsorge genutzt werden, um so zu einem weiteren und verstärkten Schutz von Boden, Wasser und Luft zu gelangen,
- bestehende Regelungslücken geschlossen werden, so daß das zivile Haftungsrecht seinen Beitrag zu einem effektiveren Umweltschutz leisten kann.

Drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes ist eine Bilanz zu ziehen, welche Auswirkungen das Umwelthaftungsgesetz für die Wirtschaft, die Versicherungswirtschaft, für die Geschädigten und die Umwelt inzwischen hat, um auf dieser Grundlage eine Weiterentwicklung des Umwelthaftungsrechts auch im Hinblick auf den EG-Binnenmarkt zu diskutieren. Insbesondere müssen die bisherigen praktischen Erfahrungen mit dem Gesetz genutzt werden, um noch bestehende Schwachstellen und Regelungslücken zu beseitigen. Denn im Gegensatz zur weitgehenden Gefährdungshaftung nach § 22 des Wasserhaushaltsgesetzes wurde im Umwelthaftungsgesetz nur für bestimmte gefährliche Anlagen eine Gefährdungshaftung eingeführt und der weitaus größte Teil der Umweltschäden, nämlich die Summations- und Distanzschäden, wie z. B. Waldschäden sowie sonstige Schäden durch Luftverschmutzung, von der Haftung ausgeschlossen.

Auch könnte das Gesetz insbesondere über die Vorschriften zur Deckungsvorsorge eine bestimmte Präventivwirkung haben. Jedoch ist die Bundesregierung bisher ihrer Verpflichtung zum Erlass einer Rechtsverordnung über Einzelheiten der Deckungsvorsorge nicht nachgekommen.

Das Haftungsrecht sollte als marktwirtschaftliches Instrument der Umweltpolitik stärker genutzt werden. Die Hersteller sollten nicht nur für ihre Produktionsanlagen, sondern auch für ihre Produkte bei Umweltschäden haften. Dazu sind Beweiserleichterungen dringend erforderlich.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 2. Mai 1994 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Ist das Umwelthaftungsgesetz nach Einschätzung der Bundesregierung seiner Funktion als Instrument der Umweltvorsorge gerecht geworden?

An welchen Unternehmensentscheidungen läßt sich dies beispielhaft konkret belegen?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß das am 1. Januar 1991 in Kraft getretene Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) wesentliche Verbesserungen für die Position Geschädigter enthält und einen wichtigen Beitrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen darstellt. Es sieht eine Gefährdungshaftung der Betreiber der in Anlage 1 zum UmweltHG genannten Anlagen vor; ein Verschuldensnachweis ist nicht mehr erforderlich. Durch Ursachenvermutungen und Auskunftsansprüche wird die Beweissituation Geschädigter verbessert. Ferner wird auch für den sogenannten „Normalbetrieb“ haftet, d. h. es muß kein Störfall in der schadensstiftenden Anlage gegeben sein. Bei Sachschäden, die zugleich eine Beeinträchtigung der Natur und Landschaft darstellen, ist der Schadenersatz in bezug auf Maßnahmen zur Wiederherstellung nicht auf den wirtschaftlichen Wert der beschädigten Sache beschränkt.

Diese Haftungsbestimmungen stellen ein marktkonformes Mittel zur Verhaltenssteuerung im Sinne einer verbesserten Umweltvorsorge bei umweltgefährlichen Tätigkeiten dar. Über Preis- und Marktmechanismen können umweltgefährdende Produktionsprozesse zurückgedrängt und Maßnahmen zur Schadensprävention gefördert werden.

Aufgrund der kurzen Zeitspanne seit Inkrafttreten des UmweltHG ist es noch zu früh für eine Bewertung, zumal dieses Gesetz nur auf solche Schäden Anwendung findet, die nach diesem Zeitpunkt verursacht wurden. Erkenntnisse über die Umsetzung in der rechtlichen Praxis liegen noch nicht vor.

Es bestehen aber Indizien dafür, daß von seiten der Betreiber verstärkt Maßnahmen zu einem verbesserten Risiko-Management ergriffen werden und damit das UmweltHG Schadensverhinderung und Umweltvorsorge fördert. Hierzu tragen auch Sicherheitsanalysen und die Prüfung von Strategien zur Schadensvermeidung durch die Versicherer im Zusammenhang mit dem Abschluß von Haftpflichtversicherungen bei.

Im Schadensfall ist zudem die Möglichkeit der außergerichtlichen Schadensabwicklung in Rechnung zu stellen, von der staatliche Stellen nicht notwendigerweise Kenntnis erlangen. Nach alledem besteht aus Sicht der Bundesregierung kein Anlaß für eine Änderung oder Ergänzung des UmweltHG.

Die Bundesregierung setzt sich allerdings dafür ein, das Umwelthaftungsrecht in bestimmten Bereichen, die auf internationaler Ebene regelungsbedürftig sind, voranzutreiben. In besonderem Maße gilt dies für den grenzüberschreitenden Transport gefährlicher Güter. Daher setzt sich die Bundesregierung mit Nachdruck für die Erarbeitung eines Haftungs- und Entschädigungsübereinkommens für den Seetransport gefährlicher Güter (HNS-Übereinkommen) im Rahmen der Internationalen Seeschifffahrts-Organi-

sation (IMO) ein. Als weiteres Beispiel ist die Fortschreibung der internationalen Übereinkommen im Bereich der Atomhaftung zu nennen, bei der die Bundesregierung aktiv mitwirkt.

2. In wie vielen Fällen wurden aufgrund der neuen Regelungen bei welchen Störfällen oder Umwelteinwirkungen welche Schäden in welcher Höhe ersetzt?

Es werden keine spezifischen Statistiken über Schadensfälle und deren weitere Abwicklung, die in den Anwendungsbereich des UmweltHG fallen, geführt. Daher liegen konkrete Erkenntnisse über Anzahl der Schadensfälle, der Schäden und der Höhe der Ersatzleistungen, für die das UmweltHG maßgebend ist, nicht vor.

3. Verfügt die Bundesregierung über Informationen über die Zahl der Schadensersatzprozesse, die seit Inkrafttreten des Umwelthaftungsgesetzes auf der Grundlage der neuen Vorschriften geführt wurden, und wie hoch war die Erfolgsquote der klagenden Parteien?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

4. In welchem Umfang sind die Regelungen über Auskunftsansprüche der Geschädigten gegen den Inhaber einer Anlage oder gegen Behörden genutzt worden, und welche weitergehenden Verbesserungen könnten z. B. über das Umweltinformationsgesetz für die Geschädigten erreicht werden?
Wie oft wurden Auskunftsansprüche wegen sogenannter Betriebsgeheimnisse abgewiesen?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

5. In welchen Fällen hat sich die Liste umweltgefährlicher Anlagen des Anhangs 1 und die des Anhangs 2 mit der Verpflichtung zur Deckungsvorsorge als nicht ausreichend erwiesen, um einen Schadensersatzanspruch bei Umwelteinwirkungen durchzusetzen?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

6. Sind der Bundesregierung Fälle bekannt, in denen es Geschädigten gelungen ist, trotz des Wegfalls der Ursachenvermutung in § 6 Abs. 2 des Umwelthaftungsgesetzes den vollen Kausalitätsnachweis für einen beim bestimmungsgemäßen Betrieb einer Anlage entstandenen Schaden zu führen?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

7. Wie haben die Inhaber von umweltgefährlichen Anlagen, für die gemäß den §§ 1 und 7 der Störfallverordnung eine Sicherheitsanalyse anzufertigen ist, und von in Anlage 2 aufgeführten Anlagen dafür Sorge getragen, daß sie ihren gesetzlichen Verpflichtungen zum Ersatz von Schäden nachkommen können?
Wie wird dies von welcher Behörde z. Z. kontrolliert?

Soweit der Bundesregierung bekannt ist, schließen die Inhaber von umweltgefährlichen Anlagen Haftpflichtversicherungen zur Deckung von Schäden aus Umwelteinwirkungen auf der Grundlage des HUK-Haftpflichtmodells ab.

Solange die nach § 20 Abs. 1 UmweltHG zu erlassende Deckungsvorsorgeverordnung noch nicht in Kraft getreten ist, fehlt es an der für eine behördliche Kontrolle erforderlichen Regelung.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung das zwischen den Interessenverbänden der Versicherten (DVS, BDI) und dem HUK-Verband vereinbarte Haftpflichtmodell im Hinblick auf die Ziele des Gesetzes?

Das Haftpflichtmodell des HUK-Verbands ist versicherungsaufsichtsrechtlich genehmigt. Aus den in der Antwort auf Frage 9 genannten Gründen verfügt die Bundesregierung derzeit noch nicht über das für eine Überprüfung dieses Haftpflichtmodells notwendige Datenmaterial. Probleme bei der Abwicklung von Umweltschäden, für die Versicherungsschutz nach dem Haftpflichtmodell des HUK-Verbands besteht, sind der Bundesregierung bisher nicht bekannt geworden.

9. Warum hat die Bundesregierung bis heute die notwendige Verordnung zur Regelung der Deckungsvorsorge nicht vorgelegt?
Wann wird sie dies tun?

Der Vorlage des Entwurfs einer Deckungsvorsorgeverordnung steht bisher entgegen, daß zur Einstufung der deckungsvorsorgepflichtigen Anlagen zunächst ein Klassifizierungskonzept erarbeitet werden muß. Dazu sind Daten über die Gefährdungspotentiale der in den Anlagen verarbeiteten und gelagerten Stoffe erforderlich. Die Bundesregierung ist jedoch bei der Beschaffung der notwendigen Daten auf die Hilfe der Länder angewiesen, da die Genehmigung und Überwachung von Anlagen, die unter das Bundes-Immissionsschutzgesetz und die Störfallverordnung fallen, den zuständigen Landesbehörden obliegt. Die Bundesregierung hat unter Einbeziehung der Länder eine Arbeitsgruppe gebildet, um anhand der von den Ländern erbetenen Daten ein Klassifizierungskonzept zu erarbeiten. Dabei besteht die Schwierigkeit, daß einige Länder die erforderlichen Datenaufstellungen und Auswertungen erst seit kurzem auf EDV erstellen und daher nur nach und nach vorlegen können, so daß ein fester Termin für den Abschluß der Arbeiten an der Deckungsvorsorgeverordnung derzeit noch nicht genannt werden kann.

Die Bundesregierung mißt dem baldigen Abschluß dieser Arbeiten hohe Priorität bei.

10. Wann wird die Bundesregierung die auch von ihr als notwendig erkannten gesetzlichen Vorschriften vorlegen, die die Ansprüche der Geschädigten bei Summations- und Distanzschäden z.B. bei Waldschäden befriedigend regeln?

Aus Sicht der Bundesregierung umfassen die Schadensbilder von Distanz- und Summationsschäden nicht nur Waldschäden, sondern auch eine Reihe weiterer Tatbestände wie Bodenkontaminationen, Gebäude-/Denkmalschäden und gesundheitliche Beeinträchtigungen. Diese Schadensbilder sind derzeit insbesondere mit Blick auf die neuen Bundesländer noch nicht annähernd quantifizierbar, ein hieraus resultierender Entschädigungsbedarf kann daher noch in keiner Weise abgesehen werden. Die rechtliche Ausgestaltung einer Ausgleichs- und Entschädigungslösung, die mangels der Zurechenbarkeit der vorgenannten Schäden zu einem bestimmten Verursacher nicht mit Mitteln des Haftungsrechts möglich ist, setzt die Klärung dieser äußerst komplexen Vorfragen voraus. Vor diesem Hintergrund kann ein konkreter Zeitpunkt für die Lösung der Problematik der Distanz- und Summationsschäden derzeit nicht genannt werden.

11. Welche Vorstellungen hat die Bundesregierung zur Weiterentwicklung des Umwelthaftungsrechtes zur Produzentenhaftung mit dem Ziel der Einbeziehung von Umweltschäden, die z.B. durch bestimmte chemische Produkte entstehen?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß mit dem am 1. Januar 1990 in Kraft getretenen Produkthaftungsgesetz vom 15. Dezember 1989 (BGBl. I S. 2198) ein angemessenes Instrument für die Haftung im Zusammenhang mit produktspezifischen Risiken besteht. Eine Änderung oder Ausweitung dieses Gesetzes, das auf der entsprechenden EU-Richtlinie beruht, ist derzeit nicht geplant und ohne Abstimmung auf EU-Ebene auch kaum möglich.

12. Wie ist die Haftung für Umweltschäden in den neuen Ländern geregelt, die von Anlagen der ehemaligen NVA und den GUS-Streitkräften und von den in Treuhandverwaltung befindlichen Anlagen ausgehen?

Für Anlagen in den neuen Bundesländern, die unter Treuhandverwaltung stehen, sind in bezug auf vor dem 3. Oktober 1990 verursachte Schäden die in der ehemaligen DDR geltenden Haftungsbestimmungen, insbesondere die §§ 330 ff. ZGB maßgebend. Bei vor dem 1. Juli 1990 verursachten Schäden kann durch die Länder eine Freistellung von der öffentlich-rechtlichen Verantwortung sowie von zivilrechtlichen Ansprüchen Dritter gemäß Artikel 1 § 4 Abs. 3 des Umweltrahmengesetzes ausgesprochen werden. Für Schadensfälle ab dem 3. Oktober 1990 sind die allgemeinen Schadensersatzbestimmungen der Bundesrepublik Deutschland – insbesondere §§ 823 ff. BGB, u. U. auch § 22 WHG – anzuwenden (vgl. Artikel 232 § 10 EGBGB). Soweit es sich bei diesen Anlagen um Anlagen i. S. d. UmweltHG handelt, unterliegen diese auch den Haftungsbestimmungen dieses Gesetzes in bezug auf nach dem 1. Januar 1991 verursachten Schadensfällen; die allgemeinen Schadensersatzvorschriften bleiben daneben anwendbar. In diesem Zusammenhang ist auf die Möglichkeit der Haftung für stillgelegte Anlagen nach § 2 Abs. 2 UmweltHG hinzuweisen.

Besondere Haftungsbestimmungen für Anlagen der ehem. NVA bestehen nicht, so daß insoweit nichts anderes gelten wird, zumal von Hoheitsträgern betriebene Anlagen – wie aus § 19 Abs. 3 UmweltHG geschlossen werden kann – nicht aus dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes herausgenommen sein werden. Für Schäden im Zusammenhang mit Anlagen der GUS-Streitkräfte ist auf Artikel 24 des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der (ehemaligen) UdSSR über die Bedingungen des befristeten Aufenthalts und die Modalitäten des planmäßigen Abzugs der sowjetischen Truppen aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland vom 12. Oktober 1990 und das hierzu ergangene Vertragsgesetz (BGBl. 1991 II S. 256) hinzuweisen. Danach werden Schäden, die durch dienstliche Handlungen oder Unterlassungen oder durch Begebenheiten, für die die GUS-Truppen verantwortlich sind, von deutschen Behörden nach den Vorschriften und Grundsätzen des deutschen Rechts abgegolten, die anwendbar wären, wenn unter sonst gleichen Umständen deutsche Streitkräfte für den Schaden verantwortlich wären; haben deutsche Stellen insoweit Mittel verauslagt, können sie deren Erstattung von den GUS-Truppen verlangen, wobei im Falle von Meinungsverschiedenheiten die gemischte Kommission nach Artikel 25 des o. g. Vertrags zu befassen ist.

13. Wie will die Bundesregierung durchsetzen, daß auch bei Umwelteinwirkungen, die von Anlagen der US-Streitkräfte ausgehen, Schäden nach dem Umwelthaftungsgesetz ersetzt werden?

Für Personen- und Sachschäden, die von US-Truppen verursacht werden, sind Artikel VIII des NATO-Truppenstatuts, Artikel 41 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut sowie das dazu ergangene Vertragsgesetz vom 18. August 1961 (BGBl. 1961 II S. 1183) zu beachten. Schäden, die aus dienstlichen Handlungen, Unterlassungen oder sonstigen Begebenheiten resultieren, für die die US-Truppen verantwortlich sind, werden demnach von deutschen Behörden auf der Grundlage der für die deutschen Streitkräfte geltenden Bestimmungen abgegolten, wobei zwischen den beteiligten Vertragsstaaten gemäß Artikel VIII Abs. 5 Buchstabe e des NATO-Truppenstatuts ein Ausgleich hinsichtlich der geleisteten Ersatzzahlungen stattfindet.

14. Was geschieht auf EG-Ebene, um eine Koordinierung der Umwelthaftungsregelungen der einzelnen Mitgliedstaaten zu erreichen, und welche Initiativen hat die Bundesregierung dazu ergriffen, um auch über die Umwelthaftung einen hohen Standard im Umweltschutz in Europa zu erreichen?

Die Europäische Kommission hat im Mai 1993 ein „Grünbuch über die Sanierung von Umweltschäden“ (BR-Drucksache 436/93) vorgelegt, das sich mit dieser Problematik unter zwei Aspekten befaßt:

- Zivilrechtliche Haftung für Umweltschäden, bei denen eine haftpflichtige Person feststellbar und ein Kausalzusammenhang mit einer Handlung dieser Person nachweisbar ist.

- Kollektive Entschädigungssysteme bei Umweltschäden, bei denen wegen einer Häufung von Handlungen und der fehlenden Nachweisbarkeit eines konkreten Kausalzusammenhangs eine bestimmte haftpflichtige Person nicht nachweisbar ist.

Das „Grünbuch“ stellt die umfassenden Fragestellungen, die mit der Einführung eines Umwelthaftungssystems verbunden sind, zur Diskussion, ohne aber abschließende Lösungsvorschläge zu diesen Problembereichen zu enthalten. Die Kommission sieht das „Grünbuch“ als Basis für weitere Beratungen auf EU-Ebene und als auslösendes Moment, die diesbezügliche Diskussion in allen Mitgliedstaaten anzuregen.

Die Bundesregierung begrüßt das „Grünbuch“ als einen Beitrag zu den Bemühungen, den Schutz sowohl von geschädigten Personen, als auch der natürlichen Lebensgrundlagen zu verbessern und fortzuentwickeln. Sie wird sich an der vom „Grünbuch“ initiierten Diskussion konstruktiv beteiligen.

Im Rahmen dieser Diskussion wird aus Sicht der Bundesregierung insbesondere zu prüfen sein, ob eine EU-Initiative erforderlich ist. Insoweit stellt sich vor allem die Frage, ob ein gemeinschaftsweites Haftungssystem geeignet ist, Wettbewerbsverzerrungen – soweit solche aufgrund unterschiedlicher Haftungsstandards im Umweltbereich festzustellen sind – abzubauen. Letzteres wird bei dem Ausgleich von Umweltschäden, der in den Überlegungen der Kommission im Vordergrund steht, in besonderem Maße zu berücksichtigen sein. Grundlage für einen solchen Schadensausgleich können aus Sicht der Bundesregierung nur die Kosten für die Wiederherstellung der geschädigten Umwelt sein. Diese hängen allerdings von einer Reihe von Faktoren ab, die den rechtlichen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten unterliegen. Hierzu gehört insbesondere die Frage, wer unter welchen Voraussetzungen mit welchen Befugnissen und mit welchem Ermessen für Wiederherstellungsmaßnahmen zuständig ist. Harmonisierungsvorschläge, die diese Rahmenbedingungen außer acht lassen, wären unzureichend.

