



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT,
SPORT UND KONSUMENTENSCHUTZ

A - 1031 Wien,
Radetzkystraße 2
Tel. (0222) 711 58
Teletex: 322 15 64 BMGSK

GZ 114.112/5-I/D/14/a/92

An das
Präsidiums des
Nationalrates

Parlament
1017 Wien

BesinnungsGESETZENTWURF	
□. 07 17	-GE/19
Datum: 11. FEB. 1992	
Verteilt 12.2.92 Kenderic	

St. Berner

Sachbearbeiter
SEMP

Klappe/DW
4113

Ihre GZ/vom
-

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes über die Haftung für
Umweltschäden (Umwelthaftungsgesetz);
Begutachtung

Das Bundesministerium für Gesundheit, Sport und Konsumentenschutz
übermittelt in der Beilage 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme
zu dem im Betreff genannten Gesetzesentwurf.

10. Feber 1992
Für den Bundesminister:
GAUGG

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

Winkelwandler



**REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT,
SPORT UND KONSUMENTENSCHUTZ**

A - 1031 Wien,
Radetzkystraße 2
Tel. (0222) 711 58
Teletex: 322 15 64 BMGSK

GZ 114.112/5-I/D/14/a/92

An das
Bundesministerium für Justiz

Museumstraße 7
1070 Wien

Sachbearbeiter
SEMP

Klappe/DW
4113

Ihre GZ/vom
-

**Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes über die Haftung für Umweltschäden (Umwelthaftungsgesetz);
Begutachtung**

Das Bundesministerium für Gesundheit, Sport und Konsumentenschutz nimmt zu dem mit Schreiben vom 3. Dezember 1991, GZ 7720/72-I/2/91, übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes über die Haftung für Umweltschäden (Umwelthaftungsgesetz - UmwHG) wie folgt Stellung:

1. Allgemeine Bemerkungen

Grundsätzlich ist der vorliegende Entwurf für ein Umwelthaftungsgesetz zu begrüßen. Er weist jedoch Mängel auf, insbesondere in der Terminologie, deren Behebung dringend erforderlich erscheint.

Dies ist umso mehr zu beachten, als das Gesetz von Zivilgerichten und nicht von Verwaltungsbehörden, die bereits Erfahrung auf dem Gebiet des "Umweltrechtes" haben, zu vollziehen sein wird. Als Vorbild sollte - wie es gemäß den Erläuterungen zum Teil bereits geschehen ist - in verstärktem Maß das Umwelthaftungsgesetz der BRD herangezogen werden. Positiv hervorzuheben ist in diesem Zu-

-2-

sammenhang, daß der vorliegende Gesetzesentwurf - über das deutsche Umwelthaftungsgesetz hinaus - nicht nur auf "umweltgefährdende Anlagen", sondern auch auf "umweltgefährdende Tätigkeiten" abstellt.

Gerade aufgrund der sehr komplexen ökologischen Zusammenhänge wäre die alleinige Erfassung umweltgefährdender Anlagen eine zu weitgehende Einschränkung, die zwangsläufig zu rechtspolitisch nicht wünschenswerten Lücken im Rechtsschutz gegen nachhaltige Umweltbeeinträchtigungen führen würde.

Ausdrücklich positiv hervorzuheben ist auch die in § 9 geregelte Auskunftspflicht, deren tatsächliche Einhaltung durch die Sanktionen gemäß § 10 wesentlich gefördert werden dürfte; es sei insbesondere aus konsumentenpolitischer Sicht angemerkt, daß diese Regelungsform der Schaffung wirksamer ökonomischer Anreize zum normkonformen Verhalten auch als Vorbild für die Lösung ähnlicher Problemkonstellationen herangezogen werden sollte.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu § 1:

Zur besseren Übersichtlichkeit wird vorgeschlagen, § 1 "Geltungsbereich", der in Abs. 2 und 3 Begriffsbestimmungen enthält, zu teilen und letztere in einem eigenen Paragraphen "Begriffsbestimmungen" aufzunehmen.

Die vorliegenden Definitionen der Begriffe "umweltgefährdende Anlagen" und "umweltgefährdende Tätigkeiten" sind unbefriedigend. Gemäß dem Muster des § 3 Abs. 2 und 3 bzw. des Anhanges 1 des deutschen Umwelthaftungsgesetzes sollte der Begriff der "Anlage" näher umschrieben werden. Eine ähnliche Vorgangsweise empfiehlt sich auch für den Begriff "Tätigkeiten".

-3-

In einschlägigen Gesetzen - wie z.B. dem Chemikaliengesetz - war bisher nicht der Ausdruck "umweltgefährdend", sondern "umweltgefährlich" gebräuchlich, für den jedoch international noch keine endgültigen Einstufungskriterien vorliegen. Sofern andere Begriffe, wie z.B. "gefahrengeeignet" in der Störfallverordnung, BGBl.Nr. 593/1991, verwendet wurden, wurden diese genau abgegrenzt. So definiert die Störfallverordnung "gefahrengeeignete Anlagen" u.a. als Anlagen, in denen bestimmte Stoffe in einem eine Mengenschwelle überschreitenden Ausmaß vorhanden sein können.

Sofern der Ausdruck "umweltgefährdend" beibehalten werden sollte, müsste seine nähere Definition, in Anlehnung an § 3 Abs. 1 des Gesetzes der BRD - primär auf "Schaden durch eine - näher zu definierende - Umwelteinwirkung" und nicht auf das Kriterium "besondere Gefahr für die Umwelt" abstellen (siehe auch die Ausführungen zu § 2)

Die in den Erläuterungen (Seite 20) enthaltene Definition der "Umwelt" entspricht nicht der in den jüngsten einschlägigen Gesetzen aufgenommenen Definition der 6. EG-Änderungsrichtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe (79/831 EWG). Nachstehende Definition sollte daher in die Begriffsbestimmungen aufgenommen werden:

"Umwelt sind Wasser, Luft und Boden, sowie die Beziehungen unter ihnen einerseits und zu allen Lebewesen andererseits."

Zu § 2:

Die Kausalkette Umwelteinwirkung - negative Auswirkungen auf den Menschen bzw. Sachbeschädigung ist nach der derzeitigen Formulierung "...Anlage oder Tätigkeit infolge ihrer besonderen Gefährlichkeit ein Mensch getötet ..." nicht nachvollziehbar.

-4-

Nach dem Vorbild der BRD sollte die Bestimmung wie folgt lauten:
"Wird durch eine Umwelteinwirkung, die von einer umweltgefährdenden Anlage oder Tätigkeit ausgeht, ein Mensch getötet, am Körper verletzt oder an der Gesundheit geschädigt, so hat der Betreiber der Anlage bzw. ... den dadurch entstehenden Schaden zu ersetzen."

Gemäß § 2 haftet, wenn eine umweltgefährdende Tätigkeit im Auftrag oder für Rechnung eines Dritten ausgeübt wurde, dieser Dritte; die Erläuterungen weisen ausdrücklich darauf hin, daß es sich bei diesem Dritten auch um einen Verbraucher im Sinne des § 1 KSchG handeln kann. Nach Ansicht des Bundesministeriums für Gesundheit, Sport und Konsumentenschutz könnte die Formulierung in den Erläuterungen zu dem Mißverständnis Anlaß geben, daß ein Verbraucher - wenngleich mit einem sehr geringen Anteil - auch herangezogen werden könnte, wenn er zB als Kunde eines Chemisch-Reinigers Auftraggeber einer Tätigkeit (also der Chemisch-Reinigung) war, die sich schließlich als umweltgefährdend erwiesen hat. Diese eher absurde Überlegung sollte durch eine entsprechende Formulierung der Erläuterungen ausgeschlossen werden (auch wenn in den allermeisten Fällen eine Anlage vorliegen wird, für die der Betreiber, nicht aber der Auftraggeber einzustehen hat).

Zu § 5 Abs 1:

Der Ausschluß der Haftung in Fällen höherer Gewalt gemäß Z 1 ist zwar verständlich, den Erläuterungen zu diesem Punkt kann jedoch nicht gefolgt werden. Demnach werden als elementare Naturereignisse auch Schneestürme und Blitzschläge in Betracht gezogen, gegen die aber von Anlagenbetreibern im Regelfall durchaus zumutbare Vorkehrungen getroffen werden können.

Die demonstrative Aufzählung in den Erläuterungen führt nach Ansicht des Bundesministeriums für Gesundheit, Sport und Konsumentenschutz eher zu einer Verwirrung als zu der wünschenswerten Klarstellung; gerade umgekehrt wäre es vielleicht dienlich, zur

-5-

Erläuterung des letzten Halbsatzes des § 5 Abs 1 auch zumutbare Vorkehrungen gegen Ereignisse höherer Gewalt anzuführen. Dieser letzte Halbsatz soll ja gerade auf den sorgfältig Handelnden abstellen, der auch mit Naturereignissen (ebenso wie mit der Möglichkeit absichtlicher Störhandlungen Dritter) rechnen muß und die - sicher von der potentiellen Gefährlichkeit der Anlage oder Tätigkeit abhängigen - präventiven Gegenmaßnahmen ergreifen muß. Daß etwa ein Schneesturm in Österreich eine Haftung nach dem UmwHG ausschließen soll, scheint praktisch nicht denkbar.

Aus der Formulierung der Z 2 geht nicht eindeutig hervor, daß das absichtliche Handeln des Dritten sich auf die Verursachung des Schadens beziehen muß; problematisch kann insbesondere sein, wenn die Absicht zB auf die (ökonomische) Schädigung des Anlagenbetreibers gerichtet war (Sabotage), nicht aber auf eine daraus allenfalls folgende Umweltbeeinträchtigung. Diese Bestimmung sollte daher klarer gefaßt werden, wonach ausschließlich jene Handlungen Dritter die Schadenersatzpflicht ausschließen, die mit der Absicht ausgeführt wurden, eine nachhaltige Umweltbeeinträchtigung bzw. einen Schaden im Sinne des § 2 herbeizuführen.

Der Ausschluß der Haftung, wenn der Schaden durch Befolgung einer Rechtsvorschrift oder einer behördlichen Anordnung erfolgt, ist schon aus allgemeinen rechtspolitischen Erwägungen geboten. Gerade im Bereich von umweltgefährdenden Anlagen ergibt sich jedoch häufig das Problem, daß ein Genehmigungsbescheid einer Behörde vorliegt, in dem unter anderem die Einhaltung bestimmter Auflagen vorgesehen ist.

Sofern lediglich "Mindeststandards" (zB das Unterschreiten gewisser Grenzwerte) vorgeschrieben sind, wäre dies nach der vorgesehenen Regelung unproblematisch, da - ebenso wie bei "Mindeststandards" in Rechtsvorschriften - der Schaden nicht durch die Befolgung von Rechtsvorschriften (sondern vielmehr: trotz Befolgung der Vorschriften) verursacht wurde; freilich ist zu erwarten, daß bei interessegeleiteter Auslegung - ähnlich wie im Fall des korrespondierenden Haftungsausschlusses im Produkthaf-

-6-

tungsgesetz (PHG) - Auffassungen vertreten werden könnten, die einen Haftungsausschluß schon für den Fall bloß konsensgemäß betriebener Anlagen reklamieren werden. Es wäre zu überlegen, ob solchen Auslegungen nicht durch eine deutlichere Formulierung (allenfalls auch in einem ergänzenden Absatz zu § 5) bereits im Gesetz entgegengetreten werden könnte.

Jedenfalls von der Haftung befreit wäre jedoch zB. ein Anlagenbetreiber, der von der Behörde - etwa im Bescheid über die Bewilligung einer Betriebsanlage - genaue Anweisungen für den Betrieb der Anlage erhalten hat, von denen er auch nicht "in umweltfreundlicher Richtung" abweichen darf. Der wesentlichste Handlungsbedarf liegt in diesem Fall sicher im Bereich des Verwaltungshandelns, wo es generell erforderlich sein wird, behördliche Anordnungen in diesem Sinne offen zu gestalten. Dennoch sollte im UmwHG klargestellt werden, daß der potentielle Schädiger verpflichtet ist, "zumutbare Vorkehrungen" auch gegen behördliche Anordnungen zu treffen, die zu einer Umweltgefährdung führen könnten. Zwar kann diese Verpflichtung aus der Formulierung des letzten Halbsatzes durchaus bereits abgeleitet werden, sie sollte aber wohl - nicht zuletzt zur Vermeidung unnötiger Verfahren - bereits im Gesetz klargestellt werden. So müßte etwa klar sein, daß zB ein Anlagenbetreiber - unabhängig von den verwaltungsrechtlichen Vorschriften - bereits im Genehmigungsverfahren von sich aus die Behörde umfassend über alle möglichen Gefahren zu informieren hat; auch das Ergreifen von Rechtsmitteln gegen Anordnungen, deren Befolgung eine Umweltbeeinträchtigung besorgen läßt, ist dem Anlagenbetreiber zumutbar, zumal er wesentlich umfassender als die Behörde mit den potentiellen Gefahren vertraut sein müßte.

Auch wenn dem Betreiber einer Anlage erst nachträglich die Gefahr einer Umweltbeeinträchtigung bei Einhaltung der für die Anlage geltenden Rechtsvorschriften und behördlichen Anordnungen bekannt wird, müßte er im Rahmen seiner rechtlichen Möglichkeiten tätig werden, um eine Änderung der diesbezüglichen Anordnungen zu erreichen, jedenfalls aber die zuständige Behörde umgehend informieren.

-7-

Der den Haftungsausschließungsgründen folgende Bedingungssatz stellt auf die Zumutbarkeit von Vorkehrungen zur Schadensvermeidung ab. Hierbei sollte jedenfalls in den Erläuterungen klargestellt werden, daß es selbstverständlich nicht auf eine wirtschaftliche Zumutbarkeit ankommen kann, sondern daß die Zumutbarkeit als Rechtsfrage unter Heranziehung etwa der von der Judikatur im Zusammenhang mit Verkehrssicherungspflichten entwickelten Grundsätze zu beurteilen ist.

Zu § 5 Abs. 2:

Der vorgeschlagene Gesetzestext würde einen nicht auf Sachschäden eingeschränkten Selbstbehalt vorsehen; es wird - schon um die Übereinstimmung mit § 2 PHG beizubehalten - vorgeschlagen, diesen Selbstbehalt nur für Sachschäden vorzusehen.

Zu § 11 Abs 1 Z 3:

Die Berechtigung, Ansprüche nach den §§ 3 und 4 geltend zu machen, steht auch Vereinen zu, "deren Zweck nach ihrer Satzung der Umweltschutz ist." Diese Formulierung scheint etwas zu eng, da der nach dem Vereinsgesetz in den Statuten (diesbezüglich sollte wohl die Terminologie des Vereinsgesetzes verwendet werden) klar und umfassend zu umschreibende Vereinszweck vielfach entweder nicht ausdrücklich oder nicht ausschließlich mit "Umweltschutz" bezeichnet ist. Auch bei Vereinen, deren Vereinszweck weiter gefaßt ist, vor allem auch bei jenen, die der Förderung des Gesundheitsschutzes dienen, sollte die Anspruchsberechtigung klargestellt werden. Ähnliches gilt für die nur sehr cursorische Aufzählung der durch Gesetz eingerichteten Stellen in § 2, die unklar läßt, wie weit der Kreis dieser durch Gesetz eingerichteten Stellen reicht - so könnte auch das durch das Bundesministeriengesetz eingerichtete Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie gemeint sein, während zB vorrangig dem Gesundheitsschutz dienende durch Gesetz eingerichtete Stellen bei der vorliegenden Formulierung eher nicht in Betracht kämen.

-8-

Zu § 12:

Zur Frage der Deckungsvorsorge bleibt festzuhalten, daß, neben der vorgesehenen Versicherungspflicht (in Form einer Betriebshaftpflichtversicherung) bzw. einer anderen geeigneten Weise zur Vorsorge für die Erfüllung von Schadenersatzpflichten, die Schaffung eines Entschädigungsfonds für den Fall haftungsrechtlicher Schutzlücken empfehlenswert scheint. Dieser Fonds könnte als quasi subsidiäres Netz, dort, wo der haftungsrechtliche Schadensausgleich etwa durch Langzeiteffekte, Distanzwirkungen oder besonders diffizile Nachweisprobleme in Gefahr ist (z.B. im Bereich der Gentechnologie), ausgleichend wirken.

3. Ergänzende Bemerkungen:

Abgesehen vom Regelungsgegenstand dieses Gesetzesentwurfes stellt sich die Frage, was rechtens sein soll, wenn durch eine direkte Auswirkung einer umweltgefährdenden Anlage (Tätigkeit) auf einen Menschen dieser verletzt oder getötet wird (Beispiel explodierender Kessel oder undichter Kessel, aus dem ausströmende Giftgase direkt einen Menschen verletzen oder töten) und auf Grund der bisherigen Rechtsvorschriften - mangels eines nachweisbaren Verschuldens - ein Schadenersatzpflichtiger nicht gefunden werden kann.

Es wird angeregt zu prüfen, ob nicht in solchen Fällen - subsidiär zu bestehenden Schadenersatzpflichten - eine verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung für direkte Auswirkungen von umweltgefährdenden Anlagen (Tätigkeiten) auf Menschen eingeführt werden soll, um eine allfällig bestehende Gesetzeslücke zu schließen.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme wurden dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

10. Feber 1992
Für den Bundesminister:
GAUGG

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

Windwandler