

GZ 671/91

REFERENTENTWURF

Die Rechtsanwaltskammer für Niederösterreich erstattet zum Entwurf des UMWELTHAFTUNGSGESETZES nachstehende

STELLUNGNAHME

I) Rechtspolitische und rechtstheoretische Aspekte

I.1) Erst unserer Generation ist die Umweltproblematik voll bewußt geworden, was dazu führte, daß die Aufgabe eines umfassenden Umweltschutzes in die Verfassung aufgenommen wurde. Daher muß auch die zivilisationsbedingte Gefährdung und Schädigung der Umwelt zum Gegenstand unserer Rechtsordnung gemacht werden. Dabei ist allerdings zu beachten, daß die Umweltgefährdung und -schädigung durch gewerbliche und industrielle Anlagen und Tätigkeiten nicht nur den Einzelnen, sondern alle, also die Gesamtheit betrifft. Schon daraus ergibt sich das Problem, ob die Regelung solcher Umweltschäden im Privatrechtsbereich oder durch das öffentliche Recht erfolgen soll.

I.2. Der Entwurf erklärt diese Regelung eindeutig zur Angelegenheit des Privatrechtes und zwar als eine Mischung des Schadenersatz- und Nachbarschaftsrechtes des ABGB. Eine Prüfung des Entwurfes ergibt allerdings bald, daß in Wahrheit das Privatrecht dafür eingesetzt wird um öffentliche, also Interessen der Allgemeinheit in bezug auf Umweltschutz durchzusetzen. Das Ergebnis ist unbefriedigend:

Wesentliche Ziele eines umfassenden Umweltschutzes können mit nur privatrechtlichen Mitteln nicht erreicht werden, obwohl die Haftung der tatsächlichen oder vermeintlichen Schädiger soweit gezogen wird, daß dies vom Standpunkt des Privatrechtes aus beurteilt als bedenklich angesehen werden muß. Das Ergebnis dieses Gesetzes könnte daher eine

zu starke Belastung von Gewerbe und Industrie sein, ohne daß dadurch das angestrebte Ziel des umfassenden Umweltschutzes wirklich erreicht würde.

I.3. Nach den Vorstellungen der Redaktoren des Entwurfes sollen die an sich nicht erwähnten und in einem Privatrechtsgesetz auch keinen Platz habenden Interessen der Allgemeinheit offenbar durch die in § 11 angeführten "Anspruchsberechtigten" gewahrt werden, also durch Kammern und andere öffentlichrechtliche Institutionen (einschl. Umweltsanwälte und -fonds), aber auch durch "Vereine deren Zweck nach ihrer Satzung der Umweltschutz ist". Alle diese sollen neben und unabhängig von den privaten Geschädigten agieren können, um dadurch die Durchsetzung der Schadenersatzansprüche sicherzustellen.

Auch diese Regelung vermag nicht zu überzeugen und zwar aus folgenden Gründen:

Ein wesentliches Ziel des "umfassenden" Umweltschutzes ist die Minimierung, Beseitigung und Verhinderung der Schadensursachen, was nur indirekt und unvollständig durch die Verpflichtung zur Schadenersatzleistung erreicht werden kann, auch wenn dies Dritten und nicht nur den unmittelbar Geschädigten übertragen wird. Die aus dem Arbeitsrecht übernommene "Verbandsklage" ist für die Geltendmachung von Ansprüchen wegen Umweltgefährdung und -schädigung nicht geeignet, weil es sich dabei um ganz andere Ansprüche handelt, als die Durchsetzung gemeinsamer Interessen bestimmter Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Auch erscheint die Auswahl der "Anspruchsberechtigten" willkürlich zu sein, auch wenn sie proporzmassig nach dem Muster Arbeitnehmer - Arbeitgeber aufgeteilt ist. Von der Unzulänglichkeit dieser Einrichtung abgesehen birgt sie die Gefahr einer neuen Klassenjustiz zwischen tatsächlichen oder vermeintlichen Umweltschützern und tatsächlichen oder vermeintlichen Umweltschädigern durch die beiderseitigen Interessenvertretungen.

Schließlich geht aus dem Entwurf nicht hervor, ob und wie die Interessen des geschädigten Privaten und des klagenden "Verbandes" aufeinander abzustimmen sind; wofür der vom Verband obsiegte Schadenersatz zu verwenden ist, bzw. wie dieser aufzuteilen ist oder wie das Nebeneinander mehrerer möglicher geschädigter "Anspruchsberechtigter" in der Praxis funktionieren soll.

I.4. Vor allem aber berücksichtigt der Entwurf nicht, daß praktisch jede gewerbliche und industrielle "Anlage" und "Tätigkeit" in irgendeiner Form einen Umwelteingriff bedeutet, der als solcher gewiß auch zu ungünstigen Auswirkungen, also Umweltgefährdungen und -schädigungen führen kann. Das Ausmaß ist sehr oft von vornherein, bzw. über eine längere Zeitspanne nicht erkennbar und spürbar, aber auch keineswegs immer voraussehbar. Auch gibt es dafür nicht immer konkrete, bzw. feststellbare Ursachen, sondern komplexe, wechselnde, sich ergänzende, überschneidende, verstärkende, ja sogar gegenseitig aufhebende Ursachen. Da andererseits feststeht, daß jede moderne Gesellschaft Gewerbe und Industrie unbedingt braucht, ist eine Interessenabwägung notwendig, wie weit Umweltgefährdung und -schädigung in Kauf genommen werden kann, bzw. muß. Dabei dürfen die Auswirkungen gewerblicher und industrieller Anlagen und Tätigkeiten gewiß nicht mehr so ignoriert werden, wie dies bisher der Fall war. Dies ändert jedoch nichts daran, daß gewisse Auswirkungen unvermeidlich sind, womit umfassender Umweltschutz in diesem Bereich bedeutet, daß diese Auswirkungen ständig kontrolliert und minimiert werden müssen.

Für diese Interessensabwägung bietet der vorliegende Entwurf aber keine Möglichkeit, weil er vom Schadensbegriff des § 1293 ABGB ausgeht, womit grundsätzlich jede durch Umweltgefährdung verursachte Vermögenseinbuße eines Privaten zu entschädigen wäre. Dies war offenbar auch den Redaktoren des Entwurfes zu viel. In § 5 Abs.2 (Haftungsausschlüsse) wird festgelegt, daß Schädigen unter S 5.000,-- nicht zu ersetzen sind. Damit wird aber dem vor allem im Allgemeininteresse liegenden Erfordernis

einer vernünftigen Interessenabwägung zwischen den Notwendigkeiten von Gewerbe und Industrie und dem Umweltschutz nicht entsprochen, zumal bei der Natur der Umweltgefährdungen und -schädigungen und bei Anwendung des Schadensbegriffes des ABGB es fast immer zu weit höheren Schadensbeträgen kommen wird.

I.5. Das bereits erwähnte Hauptziel eines umfassenden Umweltschutzes, nämlich "Maßnahmen" zur Beseitigung oder Verminderung einer Schadensursache ist im Entwurf nur bei einer "nachhaltigen" Umweltschädigung und unter der Voraussetzung eines "unerlaubten Verhaltens des Betreibers der Anlage oder des für die Tätigkeit Verantwortlichen" vorgesehen. Hier genügt also im Gegensatz zu der in § 6 festgelegten Haftung nicht eine "Verursachungsvermutung" sondern muß sehrwohl ein Verschulden im Sinne des ABGB vorliegen. Trotzdem erscheint uns gerade diese Regelung als äußerst bedenklich und zwar aus verfassungsrechtlichen Gründen, bzw. im Hinblick auf die MRK.

Laut Entwurf (§ 3) soll bei einer "nachhaltigen Beeinträchtigung der Umwelt" auch für die Kosten "angemessener Maßnahmen" zur Feststellung, Minderung und Beseitigung der Beeinträchtigung gehaftet werden. In fast allen Fällen werden solche Maßnahmen aber nicht nur im Interesse des oder der unmittelbar Geschädigten, sondern im Interesse der Allgemeinheit notwendig sein. Dabei wird es sich in den meisten Fällen nicht nur um Maßnahmen handeln, die man als "Wiederherstellung des vorigen Zustandes" qualifizieren kann, sondern um Maßnahmen, die weit über den Schadensbegriff des ABGB hinausgehen. Wenn sie wirksam sein sollen müssen sie wohl auch Eingriffe in Rechte des Schädigers beinhalten, die man auch nicht mit dem Schadenersatz- und Nachbarrecht des ABGB begründen kann.

I.6. Zusammenfassend zeigt sich sohin, daß ein Umwelthaftungsgesetz, welches den Erfordernissen des "umfassenden Umweltschutzes" genügen soll, in Wahrheit ein völlig neuer Rechtsbereich ist, der mit nur privatrechtlichen Mitteln und Methoden nicht zu regeln ist. Daher enthält auch der Entwurf Bestimmungen, die über den Privatrechtsbereich hinaus-

gehen, ohne daß dafür eine verfassungsrechtliche Deckung vorgesehen ist. Trotzdem erfüllt der Entwurf bei weitem nicht die Erfordernisse eines umfassenden Umweltschutzes, weil er zu wenig Möglichkeiten bietet, die tatsächlichen oder "wahrscheinlichen" Gefährdungs- und Schädigungsursachen zu vermindern oder zu beseitigen. Der Entwurf versucht ^{das} indirekt, nämlich gewissermaßen durch das Damoklesschwert von Haftungen zu erreichen, die sich für Gewerbe- und Industriebetriebe als ruinös erweisen können. Dies ist wiederum rechtsstaatlich bedenklich, weil durch die als "Regelungsschwerpunkt" bezeichnete Verursachungsvermutung und der bekannten Vielschichtigkeit, bzw. Komplexheit von Umweltgefährdungen Fehllösungen möglich sind. Dies wird - wie noch auszuführen sein wird - durch die Bestimmungen über die Haftung mehrerer, über den Rückgriff zwischen den Schädigern und über die Verpflichtung zur Auskunfterteilung (§§ 7 - 10) nicht gemildert, zumal auch diese Bestimmungen, wie ebenfalls noch auszuführen ist, sowohl unbefriedigend, als auch bedenklich erscheinen. Dazu kommt, daß in der Praxis die Anwendung des Gesetzes insofern sehr kostenaufwendig sein wird, als es vorwiegend um Vorfragen gehen wird, nämlich darum, ob ein Haftungsfall überhaupt in den Geltungsbereich des Gesetzes fällt, ob Haftungsausschlüsse vorliegen, bzw. ob die geforderten "Wahrscheinlichkeiten" gegeben sind oder nicht (etwa bei der Auskunftspflicht).

Damit besteht aber auch die Gefahr, daß dieses Gesetz nach einer kurzen Anlaufphase in der Praxis sich als unanwendbar erweist, so wie dies bei anderen neueren Sonderhaftungsgesetzen (etwa KSchG oder Produkthaftungsgesetz) festzustellen ist.

Insgesamt scheint uns daher der Entwurf schon aus rechtspolitischen und rechtstheoretischen Gründen nicht geeignet zu sein, dem Erfordernis eines umfassenden Umweltschutzes und auch nicht der Notwendigkeit einer angemessenen Entschädigung bei gewerbe- und industriellbedingten Umweltgefährdungen zu entsprechen.

II. Zu den besonderen Bestimmungen des Entwurfes:

II.1. Ein gutes Gesetz baut auf klaren, nachvollziehbaren Definitionen auf. Im Entwurf finden sich die notwendigen Definitionen in den §§ 1-3. Diese sind alles andere als klar und eindeutig, was vor allem deshalb bedenklich ist, weil dadurch der Geltungsbereich des Gesetzes und damit insbesondere die Haftung auf Grund einer Verursachungsvermutung festgelegt werden soll.

II.2. Unsicher bleibt vor allem, wann eine "umweltgefährdende Anlage oder Tätigkeit" anzunehmen ist. Die Ansichten darüber dürften weit auseinandergehen, sodaß fast immer die Vorfrage zu klären sein wird, ob eine Verschuldens- oder Nachbarschaftshaftung nach dem ABGB oder die Verursachungsvermutung anzuwenden ist. Dies kann aus mehreren Gründen problematisch sein. Man denke etwa an den Fall einer Grundwasserverseuchung in der Nachbarschaft eines Betriebes, der gem. § 1 des Entwurfes "jedenfalls", nämlich ~~etwa~~^{wegen} seiner Größe als umweltgefährdend einzustufen ist. Durch die dadurch für ihn geltende Verursachungsvermutung wäre ein solcher Betrieb gegenüber gewerblichen Kleinbetrieben, die aber auch für eine Grundwasserverseuchung in Betracht kommen können (etwa eine Tankstelle) krass benachteiligt, weil die Verursachungsvermutung Platz greift, bzw. diese widerlegt werden müßte. Ein sorgfältig arbeitender und alle gewerbebehördlichen Auflagen beachtender Betrieb wäre damit gegenüber jedem Betrieb, der nicht "jedenfalls" als umweltgefährdend zu beurteilen ist benachteiligt, was kaum als rechtsstaatliche und befriedigende Lösung angesehen werden kann.

II.3. Noch bedenklicher erscheint uns die in § 2 festgelegte Haftung des Auftraggebers bei einer umweltgefährdenden Tätigkeit. Heißt dies, daß der Auftraggeber für die Tätigkeit eines Entsorgungsunternehmens haftet, also eines Unternehmens, welches zumindest bei den sogenannten Problemstoffen durchaus als "jedenfalls umweltgefährdend" qualifiziert werden kann und zwar im Rahmen einer Verursachungsvermutung?

II.4. Unsicher ist auch die Grenze zwischen einer normalen und einer "nachhaltigen" Umweltbeeinträchtigung, deren Überschreitung gem. § 3 aber geradezu gewaltige Haftungsfolgen haben kann, weil man dann auch für alle Kosten der Feststellung, Minderung und Beseitigung dieser nachhaltigen Beeinträchtigung aufkommen muß.

II.5. Zusammenfassend ist zu den §§ 1-3 des Entwurfes daher zu sagen, daß sie, wie schon erwähnt, die Möglichkeit eröffnen, jeden Gewerbe- und Industriebetrieb in derart hohe, existenzgefährdende Haftungen zu verwickeln, daß diese auch durch die in § 12 vorgesehene Deckungsvorsorge durch eine Versicherung nicht abgedeckt werden können. Die Festsetzung solcher Haftungen erscheint uns aber privatrechtlich nicht begründbar und damit auch verfassungsrechtlich bedenklich.

II.6. Von den in § 5 festgelegten Haftungsausschlüssen ist der Fall des § 5 Abs. 1 Z 3 der wichtigste: Die Haftung wird ausgeschlossen, wenn der Schaden durch Befolgung einer Rechtsvorschrift oder behördlichen Anordnung entsteht. Wie sich aus den Erläuterungen ergibt ist darunter aber keineswegs etwa die Befolgung der Auflagen einer gewerbebehördlichen Betriebsgenehmigung gemeint, sondern nur ein ausdrückliches behördliches Handlungsgebot. Demnach haftet der Betriebsinhaber auch bei strikter Einhaltung aller Auflagen der gewerbebehördlichen Betriebsanlagenehmigung unter Zugrundelegung der Verursachungsvermutung. Demnach wird dem privaten Betreiber einer möglicherweise umweltgefährdenden Anlage alleine die Verantwortung zugeschoben, obwohl diese durch die Gewerbebehörde geprüft und genehmigt wurde.

II.7. Die §§ 6-10 verwenden wiederholt den Begriff "wahrscheinlich", womit letztlich der Rechtssprechung überlassen wird, was im konkreten Fall darunter zu verstehen ist. In der Praxis wird es aber sehr schwierig, oft sogar unmöglich sein, objektiv darzutun, daß der Schaden "wahrscheinlich" nicht von einer Anlage oder Tätigkeit verursacht wurde, für welche die Verursachungsvermutung gilt, oder daß der Schaden "wahrscheinlich" nur zum Teil davon verursacht wurde und zum Teil von anderen. Anderer-

seits wird es schon im Hinblick auf die Verursachungsvermutung des § 6 leicht sein als "wahrscheinlich" darzutun, daß für einen Umweltschaden eine bestimmte Anlage oder Tätigkeit verantwortlich ist, womit gem. § 9 eine Auskunftspflicht begründet wird, durch die das Unternehmen gezwungen werden kann, auch Betriebsgeheimnisse offenzulegen. Damit besteht die Möglichkeit, daß UHG gewissermaßen für Zwecke der Industriespionage zu mißbrauchen.

Wie bereits erwähnt gibt es bei der Umweltgefährdung und -schädigung wegen der oft sehr komplexen Zusammenhänge nur in Ausnahmefällen eindeutige und objektive Beweise. Man wird daher im Umwelthaftungsverfahren weitgehend auf Sachverständige zurückgreifen müssen, womit es darauf ankommen wird, welcher Sachverständiger geschickter die "Wahrscheinlichkeit" oder "Unwahrscheinlichkeit", oder auch die "Nachhaltigkeit", bzw. deren Verneinung begründet. Damit wäre auch verfahrensrechtlich das Umwelthaftungsverfahren mit Problemen belastet, wie es rechtsstaatlich beurteilt als bedenklich erscheinen lassen.

II.8. Zusammenfassend ist demnach festzustellen, daß auch die Prüfung der besonderen Bestimmungen des Entwurfes seine Unzulänglichkeit ergibt.

III. A L T E R N A T I V E N

III.1. Laut Vorblatt zu den Erläuterungen Punkt 4 soll es "grundsätzlich" keine Alternativen zu den Lösungen des Entwurfes eines UHG geben. Dies ist gewiß nicht richtig.

Dabei muß man allerdings davon ausgehen, daß es sich hier um einen Rechtsbereich handelt, der mit den Mitteln und Methoden des Privatrechtes alleine nicht bewältigt werden kann. Wie schon ausgeführt ist eben Umweltschutz und erst recht "umfassender" Umweltschutz immer nicht nur ein Problem der gefährdeten und geschädigten Privatrechtsträger,

sondern vor allem ein Problem der Allgemeinheit, welches damit auch nur unter Einsatz öffentlichrechtlicher Mittel und Methoden bewältigt werden kann. Dabei muß man davon ausgehen, daß Gewerbe und Industrie nun einmal Umwelteingriffe und damit auch Umweltgefährdung und -schädigungen bedingen, wobei der Kausalzusammenhang nur in Ausnahmefällen festgestellt und zugeordnet werden kann. Das Allgemeininteresse an einem effektiven Gewerbe und einer funktionierenden Industrie erfordert aber, daß nicht jeder Schade im Sinne des § 1293 ABGB dem privaten Geschädigten ersetzt werden kann. Damit kann aber ein UHG nicht ein ausschließlich dem Privatrechtsbereich zugeordnetes Gesetz sein.

III.2. Die Alternative zum Entwurf des UHG könnte daher wie folgt aussehen:

- a) Schaffung eines besonderen Umweltverfahrens, das wegen der notwendigen Eingriffe in die Privatrechte ("civil rights") kein Verwaltungs- sondern bereits in der I. Instanz ein Gerichtsverfahren sein müßte. Dabei könnte die ZPO weitgehend beibehalten werden, müßte aber wohl durch einige zusätzliche Verfahrensbestimmungen, welche auch die Beweisführung betreffen müßten, ergänzt werden.
- b) Wegen des allgemeinen Interesses an einem umfassenden Umweltschutz sollte dabei in erster Linie nicht der private Geschädigte, sondern eine neu zu schaffende Institution klagsberechtigt sein, etwa eine echte "Umweltanwaltschaft" mit besonderen, eher der Staatsanwaltschaft nachgebildeten Befugnissen. Private Geschädigte und unter Umständen auch andere "Anspruchsberechtigte" sollten also nur subsidiär oder in Form von Nebenklägern an einem solchen Verfahren beteiligt werden.
- c) Der geltend gemachte Anspruch müßte in erster Linie auf Beseitigung oder Minderung der als umweltgefährdend erkannten Schadensursache zielen. Da dies in den meisten Fällen nur durch "Maßnahmen" erreichbar ist, welche Privatrechtseingriffe (also auch Eigentumsbeschränkungen) erfordern, müßten diese Bestimmungen vor allem verfassungsrechtlich und im Hinblick auf die MRK abgesichert sein.

- d) Im Hinblick auf die äußerst hohen Kosten solcher Maßnahmen sollte die Möglichkeit vorgesehen sein, die beklagten Schädiger zu angemessenen Kostenbeiträgen zu verhalten. Derselbe Grundsatz müßte auch für die Schadenersatzhaftung gelten. Die in § 6 des Entwurfes vorgesehene Verursachungsvermutung sollte jedenfalls nur für die Auferlegung solcher angemessener Beiträge anwendbar sein.
- e) Voller Schadenersatz im Sinne des § 1293 ABGB samt der Auferlegung aller Kosten für eine Wiederherstellung des vorigen Zustandes sollte es hingegen immer nur dann geben, wenn eine Verschuldenshaftung im Sinne des ABGB anzunehmen ist und auch ein Kausalzusammenhang zwischen dem schuldhaften Verhalten und dem eingetretenen Schaden gegeben ist.
- f) Die Kosten einer wirksamen Beseitigung von Umweltgefährdungen und -schädigungen können bekanntlich so hoch sein, daß sie von einem oder auch mehreren festgestellten, bzw. vermuteten Schädigern nicht aufgebracht werden können. Auch eine dafür ausreichende Bedeckungsvorsorge durch Versicherungen ist nicht zu erwarten. In solchen Fällen können also wirksame Maßnahmen und Schadensgutmachungen nur von der Gesamtheit, bzw. öffentlichrechtlichen Institutionen finanziert werden. Daher sollte ein solches Umweltschutzverfahren durch Umweltfonds ergänzt werden, wobei übrigens auch die Möglichkeit eröffnet werden könnte, festgestellte Umweltgefährder und -schädiger zu Zahlungen an diese Fonds zu verurteilen.

IV. ZUSAMMENFASSUNG

Es ist klar, daß eine solche Regelung den Rahmen des Privatrechtes, bzw. des Schadenersatz- und Nachbarrechtes sprengen würde. Dies tut unserer Meinung nach aus den dargelegten Gründen auch der vorliegende Entwurf und zwar ohne einen effektiven Umweltschutz zu erreichen. Dies haben offensichtlich auch die Redaktoren des Entwurfes erkannt, auch

wenn sie die amerikanische Lösung ("punitive damages") ablehnen. Um es nochmals zu sagen: Das Problem der Haftung für Umweltgefährdung und -schädigung durch gewerbliche und industrielle Anlagen und Tätigkeiten ist nicht nur privatrechtlich zu lösen. Das klassische europäische Privatrecht und damit auch das Privatrecht des ABGB befaßt sich vor allem mit dem Eigentum als Kernbegriff und allen seinen Auswirkungen, also vor allem der Sicherstellung und dem Schutz des privaten Eigentums und aller damit in Zusammenhang stehenden Rechte. Der vorliegende Entwurf erscheint uns insofern als systemwidrig, als er Eigentums- und Zivilrechte geradezu bedroht und zwar nicht um Zivilrechte der Geschädigten zu schützen, sondern um dadurch einen umfassenden Umweltschutz für die Gemeinschaft zu erreichen. Wir halten nochmals fest, daß auch wir einen solchen umfassenden Umweltschutz für notwendig erachten, meinen jedoch, daß er mit nur privatrechtlichen Mitteln und Methoden nicht erreichbar ist. Ein auch im Interesse der Allgemeinheit notwendiger Ausgleich zwischen den Erfordernissen der Privatwirtschaft, bzw. von Gewerbe und Industrie und dem notwendigen umfassenden Umweltschutz kann schon wegen der ungemein hohen Kosten dafür kein Schadenersatz im Sinne des § 1293 ABGB sein, vor allem dann nicht, wenn man die Schwierigkeiten einer sicheren Feststellung der Schadensursache durch eine Verursachungsvermutung ersetzt. Es kann jedenfalls nicht im Interesse der Gesamtheit liegen, einen umfassenden Umweltschutz dadurch zu erreichen, daß man Gewerbe und Industrie derartigen Haftungen aussetzt. Gewiß sollen und können auch potenzielle Umweltschädiger zur Finanzierung des umfassenden Umweltschutzes herangezogen werden, wofür aber vor allem aus verfassungsrechtlichen Gründen der privatrechtliche Rahmen nicht ausreicht.

Aus all diesen, gewiß nicht vollständig und ausreichend dargelegten Gründen lehnt die gefertigte Rechtsanwaltskammer für Niederösterreich den Entwurf des Umwelthaftungsgesetzes ab.

4.1.92

Bericht des Aus-
susses: genehmigt.



Dr. Karl Claus
Rechtsanwalt
Marktgasse 1-3
2130 Mistelbach
Tel. 02572/2395

