

12/SN-422/ME



Industriellenvereinigung

An das
Präsidium des Nationalrates

Parlament
A-1010 Wien

BUNDESGESETZENTWURF	
Zl. <i>88</i>	-GE/19. <i>PG</i>
Datum: 13. MRZ. 1995	
Verteilt <i>14.3.95</i>	

Mag. Weber

Wien, 1995 03 09
F

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes über die zivilrechtliche Haftung für Schäden durch umweltgefährdende Tätigkeiten Begutachtungsverfahren JMZ 7720/207-I 2/94

In der Anlage erlauben wir uns, Ihnen 25 Kopien unserer an das Bundesministerium für Justiz gerichteten Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzesentwurf zu übermitteln.

I N D U S T R I E L L E N V E R E I N I G U N G

(Dipl. Ing. Dr. Berthold BERGER-HENCOCH)

(Mag. Stefan MUMELTER)

Beilagen



An das
Bundesministerium
für Justiz

Museumstraße 7
1070 Wien

Wien, 6. März 1995

Betrifft: Überarbeiteter Entwurf eines Bundesgesetzes über die zivilrechtliche Haftung für Schäden durch umweltgefährdende Tätigkeiten,

Begutachtungsverfahren JMZ 7720/207-I 2/94

Die Industriellenvereinigung beehrt sich, in offener Frist zum Entwurf des oben genannten Bundesgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Der Nationalrat faßte am 26. Mai 1994 eine Entschließung, mit der die Bundesregierung aufgefordert wurde, innerhalb eines Jahres die Europaratskonvention über die Umwelthaftung dem Parlament zur Ratifizierung vorzulegen und forderte den Bundesminister für Justiz auf „im Einvernehmen mit den in ihrem Wirkungsbereich berührten Bundesministern unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklung, die Übertragung der Umwelthaftungskonvention des Europarates in die österreichische Rechtsordnung innerhalb eines Jahres nach der Ratifizierung durchzuführen“.

Nach den bisher gescheiterten Entwürfen zu einem Umwelthaftungsgesetz begrüßt die Industriellenvereinigung nun das Bemühen des Justizministers, eine Regelung über die Umwelthaftung zumindest im europäischen Kontext herbeizuführen. Dieses Bemühen wird offensichtlich von der Einsicht getragen, daß es der österreichischen Industrie nicht zuzumuten ist, durch eine verschärfte Regelung im Umwelthaftungsbereich einen zusätzlichen Standortnachteil zu tragen. Da aber nicht abzusehen ist, ob die Europaratskonvention den Weg in Richtung einer europaweiten Lösung weist (bisher liegt keine Ratifikation vor, Portugal und Luxemburg haben erklärt, daß sie eine Ratifizierung prüfen werden, andere große europäische Staaten wie Großbritannien, Spanien und Deutschland, ein wesentlicher Wirtschaftspartner Österreichs, haben bereits definitiv erklärt, daß sie nicht daran denken das

Europaratsübereinkommen zu ratifizieren) ist insbesondere auf die Entwicklungen in der EG bedacht zu nehmen. Das für Umweltfragen zuständige Mitglied der EU-Kommission hat erklärt, die Verabschiedung einer Richtlinie über die Umwelthaftung im Gemeinschaftsbereich schneller voranzutreiben als ursprünglich geplant. Angesichts dieser Entwicklungen und um die Gefahr einer bald zu revidierenden österreichischen „Insellösung“ zu vermeiden, erscheint es als dringend angeraten, vor der Verabschiedung eines österreichischen Umwelthaftungsgesetzes den Auftrag des österreichischen Parlamentes ernstzunehmen und vor Einbringung eines Entwurfes zum Umwelthaftungsgesetz in das Parlament jedenfalls die endgültige Fassung der EU-Richtlinie abzuwarten.

Auch der in diesem Zusammenhang immer wieder vorgebrachte Hinweis auf die umwelthaftungsgesetzlichen Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland vermag nicht zu überzeugen. Zum einen hat das deutsche Umwelthaftungsgesetz einen durch eine Anlagenliste eingeschränkten Anwendungsbereich, es kennt keine Haftung für reine Ökoschäden (§ 16, Voraussetzung für eine Haftung für eine Beeinträchtigung der Natur oder Landschaft ist immer auch die Beschädigung einer Sache), zum anderen gibt es im Bereich der Deckungsvorsorge in Deutschland nach wie vor keine definitive Regelung.

Die deutsche Bundesregierung sieht keinen Handlungsbedarf für eine Abänderung des deutschen Umwelthaftungsgesetzes. („Nach alledem besteht aus Sicht der Bundesregierung kein Anlaß für eine Änderung oder Ergänzung des Umwelthaftungsgesetzes“; Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Hermann Bachmaier, Dietmar Schütz, Michael Müller, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD; Bundestagsdrucksache 12/7500 vom 9.5.94). In der gleichen Anfragebeantwortung stellt die deutsche Bundesregierung fest, daß der Entwurf einer Deckungsvorsorgeverordnung auf große Schwierigkeiten gestoßen ist, die in der Klassifizierung der Gefährdungspotentiale, der in den Anlagen verarbeiteten und gelagerten Stoffe, begründet liegen.

Die Industriellenvereinigung hat in verschiedenen Gesprächen mit den Vertretern des Bundesministeriums für Justiz den umweltpolitischen Nutzen verschärfter Haftungsnormen in Frage gestellt und vor einer Existenzgefährdung, insbesondere mittelständischer Unternehmen durch unberechenbare und überzogene Haftungsregeln gewarnt. Die Kombination von Verursachungsvermutung, weitreichenden Auskunftspflichten, Haftung für reine Ökoschäden, Verbandsklage und unklaren bzw. unerfüllbaren Regelungen über die Deckungsvorsorge bürden allein der Industrie den Ausgleich von Umweltschäden auf, obwohl diese auch vom

Kraftfahrzeugverkehr, von öffentlichen Einrichtungen und zahlreichen Kleinemittenten (Hausbrand) verursacht werden. Es entsteht der Anschein, daß aus politischen Gründen diese anderen Gruppen von einer verschärften Haftung verschont bleiben und es das Hauptziel des Entwurfs ist, für Umweltbeeinträchtigungen einen solventen Ersatzpflichtigen zu finden, ohne daß es allzu sehr darauf ankommt, ob dieser im Einzelfall auch tatsächlich der Verursacher des geltend gemachten Schadens ist.

Angesichts dieser schwerwiegenden Bedenken gegen den vorliegenden Entwurf wird auf einzelne Bestimmungen nur mehr überblicksartig und unter dem Vorbehalt weiterer Gespräche eingegangen:

Zu § 1 (Geltungsbereich):

Die Haftung knüpft an Schäden an, die durch umweltgefährdende Tätigkeit eines Unternehmers verursacht werden: Umweltgefährdende Tätigkeiten sind nach dem Entwurf der Umgang mit einem gefährlichen Stoff, mit gentechnisch veränderten Organismen, mit Abfallbehandlungsanlagen und das Betreiben einer Abfall-Lagerungsstätte. Insbesondere das Anknüpfungsmerkmal „umgehen mit einem gefährlichen Stoff“ ist zu kritisieren. Die sehr weitreichende Definition der gefährlichen Stoffe verweist dynamisch auf mehrere Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft. Als Beispiel sei die Richtlinie 67/548/EWG des Rates vom 27. Juni 1967 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe (ABl L 196/67, Seite 1) genannt. Diese Richtlinie wurde bis zum heutigen Datum zwanzigmal an den technischen Fortschritt angepaßt. Zusätzlich gibt es mehrere Rechtsakte der Gemeinschaft, in denen Detailbestimmungen der zitierten Richtlinie ausgeführt werden (z.B. Richtlinie 93/67 EWG der Kommission vom 20. Juli 1993 zur Festlegung von Grundsätzen für die Bewertung der Risiken für Mensch und Umwelt, von gemäß der Richtlinie 67/548/EWG des Rates notifizierten Stoffen, ABl L 227/93, Seite 3) Diese dynamischen Verweisungen im Geltungsbereich eines österreichischen Bundesgesetzes führen zu einer den normunterworfenen Unternehmen nicht zumutbaren Rechtsunsicherheit, die aus verfassungsrechtlicher Sicht mehr als bedenklich zu beurteilen ist. So erscheint es keinem Unternehmen zumutbar, die inzwischen mehrere hundert Seiten umfassende Richtlinie dauernd zu überprüfen, ob ein in seinem Betrieb verwendeter Stoff als umweltgefährlich im

Sinne des Umwelthaftungsgesetzes einzustufen ist und er dementsprechende Maßnahmen, wie z.B. das Abschließen einer Haftpflichtversicherung, vorzunehmen hat.

Zu § 2 (Körper- und Sachschäden):

Es erscheint problematisch, in die Ersatzpflicht für Körper- und Sachschäden auch den entgangenen Gewinn mitaufzunehmen, dies umso mehr, als angesichts einer verschuldensunabhängigen Haftung dieses erhöhte Haftungsrisiko auch durch Handeln nach der gewöhnlich zumutbaren Sorgfalt (Maßstab für die Fahrlässigkeit) nicht verringert werden kann.

Zu § 3 (Umweltbeeinträchtigungen):

Hier ist auf die Notwendigkeit hinzuweisen, das Tatbestandsmerkmal „Beeinträchtigung der Umwelt“ näher zu konkretisieren. Da das Umwelthaftungsgesetz in den Bestimmungen über seinen Anwendungsbereich eine breite Definition der umweltgefährdenden Tätigkeiten vornimmt und regelmäßig jede unternehmerische Tätigkeit Veränderungen der Umwelt bewirkt (Erwärmung der Umgebungsluft von Maschinen, Wasserdampfemissionen bei vielen Produktionsprozessen, usw.) erscheint es notwendig, eine Erheblichkeitsschwelle bei der Beeinträchtigung der Umwelt einzuziehen. Sonst wäre es beispielsweise möglich, daß Kohlendioxidemissionen aus den Abgasen von Lastkraftwagen, die Altpapier in eine Papierfabrik anliefern, infolge des hohen Volumens dieses Altpapiers (Eigenschaft von Abfall) eine Beeinträchtigung der Umwelt im Sinne einer Klimaschädigung verursachen und somit eine Umwelthaftung auslösen würden. Unklar erscheinen die Bestimmungen über die Haftung für den entgangenen Gewinn beim Ersatz der Aufwendungen für Umweltbeeinträchtigungen. Da es sich bei diesen Schäden um Schäden an öffentlichen Gütern handelt, stellt sich die Frage nach dem Anspruchsberechtigten eines entgangenen Gewinns.

Zu § 6 (Verursachungsvermutung):

Einleitend ist festzustellen, daß die hier vorgeschlagene Verursachungsvermutung eindeutig und in hohem Maße über die in Artikel 10 der Lugano-Konvention festgelegten Beweisregel hinausgeht, daß das Gericht „die der gefährlichen Tätigkeit innewohnende erhöhte Gefahr solche Schäden zu verursachen, angemessen zu berücksichtigen“ hat. Ein in

die richtige Richtung weisender Ansatz bei der Regelung der Verursachungsvermutung ist, daß bei ihrer Prüfung auf die Umstände des Einzelfalles abgestellt wird und schon im Gesetz festgelegt ist, daß dazu verschiedene wesentliche Umstände der Geeignetheit (Betriebsweise, Einrichtungen) heranzuziehen sind.

Zu bedenken gegeben wird, daß durch die Notwendigkeit einer lückenlosen Dokumentation des Produktionsablaufes für viele kleine und mittlere Betriebe ein unverhältnismäßiger Aufwand herbeigeführt wird. Um eine allfällige Verursachungsvermutung widerlegen zu können, muß nämlich jeder Betrieb zwei kontinuierliche Dokumentationen führen: Eine, die darauf hinzielt, daß sich bei Ausübung seiner Tätigkeit kein Störfall ereignet hat und eine zweite Dokumentation, daß er beim Betrieb seiner Anlage alle behördlichen Anordnungen, Rechtsvorschriften und Betriebspflichten erfüllt hat.

Überdies besteht die Gefahr, daß jede noch so sorgfältig geführte Dokumentation mit einfachsten Mitteln entkräftet wird: Eine versuchte Widerlegung der Verursachungsvermutung könnte ins Leere zielen, wenn der Prozeßgegner behauptet, eine Umweltschädigung hätte sich zwischen den vom Anlagenbetreiber gewählten Meß- und Aufzeichnungsintervallen zugetragen.

Zu § 7 (Solidarhaftung):

§ 7 statuiert eine Solidarhaftung für den Fall, daß mehrere umweltgefährdende Tätigkeiten den Schaden herbeigeführt haben. Die Aufteilung der Haftungssummen erfolgt nicht nach Verschulden, sondern nur nach dem verursachten Anteil des Schadens.

Während in vergleichbaren Regelungen wie dem EKHG die Rückgriffs- und Ausgleichsansprüche so geregelt sind, daß „Verhältnis der Beteiligten zueinander die Verpflichtung zum Ersatz und der Umfang des Ersatzes von den Umständen, insbesondere davon abhängen, inwieweit der Schaden vorwiegend von dem einen oder anderen Beteiligten verschuldet oder durch außergewöhnliche Betriebsgefahr oder überwiegende gewöhnliche Betriebsgefahr verursacht wurde“, fehlt eine vergleichbare Regelung im Entwurf zum Umwelthaftungsgesetz. Wenn dementsprechende Regelungen im Umwelthaftungsgesetz fehlen würden, hätte dies wohl das vom Gesetz ungewollte Resultat, daß z.B. im Falle der grob fahrlässigen bzw. vorsätzlichen Herbeiführung eines Umweltschadens auch andere Unternehmer, die ihre Anlagen im Rahmen der gesetzlichen Bedingungen und mit der nötigen

Sorgfalt betrieben haben, in gleichem oder manchmal sogar höherem Ausmaß zur Haftung herangezogen werden könnten, wenn auch ihnen das Widerlegen einer Verursachungsvermutung nicht gelingt.

§§ 8 bis 10 (Auskunftspflicht, Geheimnisschutz, Durchsetzung):

In diesen Bestimmungen wird eine weitgehende Auskunftsverpflichtung jedes Unternehmers, der eine umweltgefährdende Tätigkeit ausübt, normiert. Jedermann, der einen Schaden im Sinne der §§ 2 oder 3 erlitten hat, kann einen Auskunftsanspruch gegenüber den oben zitierten Unternehmen gerichtlich durchsetzen.

Demgegenüber ist festzustellen, daß der Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen nicht als ausreichend gewährleistet erscheint. Zwar soll der Verantwortliche nach dem vorliegenden Entwurf gemäß § 8 Absatz 3 zur Auskunft nicht verpflichtet sein, soweit er bei Abwägung aller berührten Interessen bei Erteilung der Auskunft unverhältnismäßig belastet würde, doch muß er, um nicht der Verursachungsvermutung ausgesetzt zu sein, die Grundzüge dieses Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses lüften, um überhaupt der Chance der Auskunftsverweigerung teilhaftig zu werden.

Der Unternehmer wird daher de facto vor der in den Erläuterungen zum Entwurf beschriebenen Situation stehen, selbst zu entscheiden, das Geheimnis zu wahren und einen allenfalls unberechtigten Anspruch zu befriedigen oder das Geheimnis preiszugeben. Wie hier der Situation einer auch im Sinne des Umweltschutzes unbefriedigenden Verdachtshaftung entkommen werden kann, läßt der Entwurf offen.

In dieselbe Richtung zielt auch der Vorbehalt gegen § 10 Abs. 2, in dem die verschärfte Verursachungsvermutung normiert ist. Jeder, der um die Wahrung seiner Geschäftsgeheimnisse begründet besorgt ist, hat die erhöhte Beweislast zu tragen, daß er nicht Verursacher eines Umweltschadens ist. Ob diese Bestimmung den im Verfassungsrang stehenden Grundsätzen eines fairen Verfahrens (Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte) entspricht, mag dahingestellt bleiben.

§ 11 (Anspruchsberechtigte):

Die Verbandsklage nach § 11 dient zur Geltendmachung von Ansprüchen, die aus Umweltbeeinträchtigungen entstanden sind. Als besonders kritisch in diesem Zusammenhang

ist die Aktivlegitimation von Vereinen, die sich dem Umweltschutz widmen gemäß § 11 Abs. 1 Ziffer 3 zu werten. In Verbindung mit anderen Bestimmungen des Umwelthaftungsgesetzes kann bei rechtsmißbräuchlicher Anwendung dem beklagten Unternehmen großer Schaden zugefügt werden (z.B. Kompensationsanspruch für einen Verzicht auf die Durchsetzung des Auskunftsanspruches, wenn schützenswerte Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse vorliegen im Wege eines Vergleiches, Möglichkeit zur Erzwingung der Betriebsstillegung, wenn der Unternehmer aufgrund des erforderlichen Schutzes seiner Geschäftsgeheimnisse seinen Auskunftsverpflichtungen nicht nachkommen kann und es ihm nicht gelingt, die daraus resultierende verschärfte Verursachungsvermutung zu widerlegen).

§ 12 (Deckungsvorsorge):

Hier ist festzustellen, daß nach Rücksprache mit bedeutenden Industrieversicherern davon auszugehen ist, daß es keinen Anbieter einer entsprechenden Versicherung nach den Bestimmungen des Umwelthaftungsgesetzes gibt. Begründet wird dies zum einen mit der mangelnden Kalkulierbarkeit von Risiken aus sogenannten Allmählichkeitsschäden und zum anderen, daß aus eben diesem Grund keine internationale Rückversicherung eine Haftung in derartigen Schadensfällen vorsieht.

Entsprechende Gespräche mit den Vertretern der deutschen Industrie und Versicherungswirtschaft haben eine Bestätigung dieser Einschätzungen ergeben. Bekanntermaßen ist aus diesen Gründen auch in Deutschland noch keine Verordnung zum Umwelthaftungsgesetz, die näheres zur Deckungsvorsorge ausführt, erlassen worden.

§ 12 Abs. 2 normiert deshalb einen Straftatbestand, den alle der Gewerbeordnung 1994 und gegebenenfalls dem Umwelthaftungsgesetz Unterworfenen erfüllen, da der Abschluß einer im § 12 vorgesehenen Versicherungspolize als tatsächlich unmöglich erscheint. Dies kann wohl auch nicht von den Verfassern des Ministerialentwurfs gewollt sein.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß der vorliegende Entwurf zu einem Bundesgesetz über die zivilrechtliche Haftung für Schäden durch umweltgefährdende Tätigkeiten, der viele inhaltliche Mängel aufweist, als Ganzes neu zu überdenken ist. Die Industriellenvereinigung begrüßt daher ausdrücklich die Intention des Bundesministeriums für Justiz, eine Arbeitsgruppe zur eingehenden Diskussion weiterer Entwürfe einzurichten.

Diese neuen Überlegungen sollten von der Überzeugung getragen werden, daß es aus standortpolitischen Gründen unbedingt notwendig ist, bei einer Einführung einer umwelthaftungsgesetzlichen Regelung im europäischen Gleichklang vorzugehen.

Zum anderen ist auf das grundsätzliche Bedenken hinzuweisen, daß alle Regelungen über die Einführung einer verschuldensunabhängigen Haftung insofern kontraproduktiv wirken, als sie dem Rechtsunterworfenen keinen Anreiz zur Wahrung ordnungsgemäßer Sorgfalt und somit zur Verschuldensreduktion bieten. Der Unternehmer, der seine von der Behörde festgelegten Betriebspflichten sorgfältig beachtet und betriebsintern alle notwendigen Schutzmaßnahmen trifft, ist in einem Verfahren nach dem Umwelthaftungsgesetz mit einem sorglosen Betreiber einer Anlage gleichgestellt.

Daher ist bei weiteren Entwürfen dieser kontraproduktiven Tendenz durch Regelungen entgegenzuwirken, die den sich sorgfältig und auflagenkonform verhaltenden Unternehmer eindeutig besser stellen, um schon im Vorfeld eventueller Rechtsstreitigkeiten umweltkonformes Verhalten zu belohnen und so über die Förderung von „risk management“ im Unternehmen die Verursachung von Ökoschäden bzw. Körper- und Sachschäden zu verhindern.

Mit freundlichen Grüßen

INDUSTRIELLENVEREINIGUNG



(DI.Dr. Berthold BERGER-HENOCH)



(Mag. Stefan MUMELTER)