

Bundesministerium für
Land- und Forstwirtschaft, Umweltschutz
und Wasserwirtschaft
Sektion I

Stubenring 1
1012 Wien

Wien, am 23. März 2007

Sachbearbeiterin: Dr. Meyer

Betrifft: BMLFUW-UW.4.1.9./0001-I/5/2007

Sehr geehrte Damen und Herren,

zum ausgesandten Entwurf für ein Bundes-Umwelthaftungsgesetz darf ich für den grünen Parlamentsklub wie folgt Stellung nehmen:

1. Rechtsweg – zivilrechtliches Umwelthaftungsgesetz offen

Auf der Agenda der europäischen Diskussion um eine UmwelthaftungsRL stand ursprünglich die Schaffung einer zivilrechtlichen Gefährdungshaftung für umweltrelevante Betriebe mit Beweiserleichterungen, einer Definition des Öko-Schadens, einer Verbandsklage und einer verpflichtenden Deckungsvorsorge. Übrig geblieben sind öffentlich-rechtliche Vorgaben zu Teilbereichen der Umwelt. Aus diesem Grund sind die Grünen der Auffassung, dass in Österreich ein zivilrechtliches Umwelthaftungsgesetz geschaffen werden sollte, das insbesondere auch in ihrer Gesundheit geschädigten Nachbarn und Nachbarinnen von Betriebsanlagen die reale Möglichkeit eröffnet, den Schädiger/die Schädigerin zur Verantwortung zu ziehen.

2. Anwendungsbereich des Entwurfs ist zu klein

„Der Anwendungsbereich des vorliegenden Gesetzesentwurfes ist auf Grund des Umstandes, dass ein Umweltschaden erst ab einem bestimmten Erheblichkeitsgrad vorliegt und diese Schäden durch die Ausübung ganz bestimmter umweltrelevanter beruflicher Tätigkeiten verursacht sein müssen, als eng anzusehen.“ (Zitat aus den Erläuterungen zum Entwurf)

Schon die „RL über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden“ verdient diesen Namen nicht. Es wird nämlich keineswegs die

Umwelt - und mit ihr die Menschen - geschützt, sondern lediglich der Boden, das Wasser und nach der Vogelschutz-RL und der Natura 2000-RL unter Schutz gestellte Arten und Lebensräume. Ungeschützt bleiben sohin die Luft (und der Mensch vor Luftverunreinigungen), nicht erfasst sind so aber auch Schäden durch Strahlen (sei es aus der Atomkraft, sei es aus dem Mobilfunk) und durch Geruch und Lärm. Es sind nur solche Bodenverunreinigungen zu vermeiden bzw zu sanieren, die ein erhebliches Risiko für die menschliche Gesundheit darstellen. Auch die Gewässerschädigung muss erheblich sein.

Die RL und der Entwurf lassen nicht nur wesentliche Umweltgüter ohne Schutz, auch die möglichen VerursacherInnen von Umweltschäden werden nur zu einem Bruchteil erfasst. Es wird nämlich nicht eine Generalklausel „umweltgefährdende Anlagen und Tätigkeiten“ verwendet, sondern nach einem Listensystem vorgegangen. Dergestalt unterliegen etwa industrielle Großanlagen (Anwendungsbereich der IPPC-RL), Abfallanlagen, Ableitungen, Einleitungen oder Einbringungen in Gewässer, Wasserentnahme und Aufstauung von Gewässern, Herstellung und Verwendung von Chemikalien dem Entwurf, nicht aber grundsätzlich gefahreneignete Anlagen im Sinne der Seveso II – RL oder UVP-pflichtige Betriebe. Selbst wenn man also dem Listen-System frönt, wären noch wesentliche Lücken zu schließen. Hinzu kommt, dass zumeist nur genehmigungspflichtige Anlagen auch dem Umwelthaftungsgesetz unterliegen sollen. So sind etwa stoffliche Verwertungsanlagen, die dem Gewerberecht unterliegen, nicht erfasst. Als Beispiel wären hier (wasser- und bodengefährliche) Klärschlamm-Kompostieranlagen, die als landwirtschaftliches Nebengewerbe gelten, zu erwähnen. Die vorgenommene Abgrenzung ist also unsachlich und führt zu großen Rechtsunsicherheiten und Schutzlücken. Auch ist zu bedenken, dass bei Anlagen, die aus verwaltungsökonomischen Gründen keiner vorbeugenden Gefahrenprüfung unterzogen werden, im besonderen die Nachsorge für den Fall des Gefahren- oder Schadenseintritts sichergestellt werden sollte.

Systemwidrig ist auch, dass Schäden aus Anlagen, die nach § 104a WRG genehmigt sind, nicht dem B-UHG unterliegen. Es handelt sich hier um erhebliche Eingriffe in die Gewässerstruktur sowie erlaubte Schadstoffeinträge in Fließgewässer. Das WRG selbst sieht schon von je her eine Gefährdungshaftung vor, unabhängig davon ob eine wasserrechtliche Genehmigung vorliegt oder nicht. Dabei sollte man bleiben. Dies wäre durchaus richtlinienkonform, denn diese sagt ausdrücklich: *„Diese Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, strengere Vorschriften für die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden beizubehalten oder zu erlassen, einschließlich der Festlegung zusätzlicher Tätigkeiten, die den Bestimmungen dieser Richtlinie über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden unterliegen, und der Bestimmung zusätzlicher verantwortlicher Parteien.“* (Art 16 Abs 1 RL 2004/35/EG)

Der Anwendungsbereich ist weiters dadurch eingeschränkt, dass Auswirkungen von landwirtschaftlichen Anlagen auf den Boden ausgenommen sind. Im Unterschied zum Wasserschutz liegt der Bodenschutz nicht in der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, sodass hier allein auf die Bundeskompetenzen zur Regelung des Gewerbes, des Bergwesens, des Dampfkesselwesens, Umweltverträglichkeitsprüfung usw zurückgegriffen werden kann. Für die Landwirtschaft steht – allerdings mit bedeutsamen Ausnahmen wie etwa der Marktordnung – die Regelungszuständigkeit aber nicht dem Bund zu. Die Zuständigkeit zur Regelung des Naturschutzes liegt bei den Ländern, sodass auch dieses Schutzgut nicht vom Bund erfasst werden kann. Neben dem Bundesgesetzgeber müssen also noch 9 Landesgesetzgeber tätig werden. Besser wäre es gewesen, zugunsten der Richtlinienumsetzung einen

Bundes-Kompetenztatbestand zu schaffen. Damit wäre man auch einem Einheitlichen Anlagenrecht einen Schritt näher gekommen.

Das Gesetz erfasst – so wie die Richtlinie – nur Schäden, die von einem Verursacher/einer Verursacherin oder mehreren VerursacherInnen stammen. Ist der Anteil am Schaden eines Einzelnen nicht mehr eruierbar, handelt es sich also um sogenannte Summationsschäden, so hilft das B-UHG gar nicht weiter. Diese Fälle können derzeit nur über den Umweg der Amtshaftung geltend gemacht werden, wenn zB die Behörde durch entsprechende Verordnungen ein Sanierungsgebiet ausweisen hätte müssen, und eine konkrete Schadensgefahr nachgewiesen werden kann.

3. Vermeiden und Sanieren

Betreiberpflichten:

Die BetreiberInnen trifft nur im Fall, dass eine unmittelbare Gefahr eines Schadenseintritts gegeben ist, eine Vermeidungspflicht. Es wird also keine allgemeine vorsorgliche Sorgfaltspflicht aufgestellt (siehe hingegen § 31 WRG). Kann die Gefahr vom Betreiber/von der Betreiberin nicht abgestellt werden, so ist die Behörde zu informieren. Der Betreiber/die Betreiberin ist zu Auskünften verpflichtet, außerdem darf die Behörde Liegenschaften und Anlagen betreten. Bei Schadenseintritt ist die Behörde zu informieren und das Schadenspotential auf eigene Kosten zu minimieren (zB Unterbinden des Schadstoffeintrags und der Schadstoffverbreitung). In Folge ist die natürliche Ressource auf eigene Kosten wiederherzustellen. Der Betreiber/die Betreiberin hat der Behörde die beabsichtigten Maßnahmen anzuzeigen.

Zu einem guten Teil erfließen diese Betreiberpflichten schon aus dem Grundsatz des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches, dass jeder seine Sache/jede ihre Sache nur so gebrauchen darf, dass die Eigentumsrechte anderer nicht geschmälert resp geschädigt werden. Gemäß dem Entwurf darf er/sie allerdings auch nicht das eigene Wasser und den eigenen Boden schädigen. Einen Mehrwert bringt auch die klare Wiederherstellungspflicht. Die Pflichten obliegen dem Verursacher/der Verursacherin, auf ein Verschulden kommt es nicht an. Die Berufung auf eine behördliche Genehmigung entbindet im Regelfall nicht von der Vermeidungs- und Wiederherstellungspflicht.

Diese Regelungen sind im Großen und Ganzen zu begrüßen. Zu fragen ist allerdings, ob die bloße Anzeige von Sanierungsmaßnahmen ausreicht (insbesondere als diese keinerlei Genehmigungspflicht unterliegen). In den meisten Fällen stellt sich die Frage, ob die Sanierungsmaßnahmen ausreichend und ungefährlich sind. Dies sollte in einem förmlichen Bescheidverfahren geklärt werden. Dies würde auch die Möglichkeit einer rechtswirksamen Mitwirkung der qualifizierten Öffentlichkeit ermöglichen. Außerdem könnten so in einem Duldungsaufträge erteilt werden (falls eine natürliche Ressource, die nicht im Eigentum des Verursachers/der Verursacherin steht, wieder herzustellen ist).

Weiters ist zu fragen, ob die Umwelthaftung ohne Kausalitätsvermutung greifen wird.

Für den Fall, dass die Behörde die Schadensminimierungs- und Sanierungsmaßnahmen beauftragt oder selbst setzt, hat der Betreiber/die Betreiberin die Kosten des Behördenverfahrens bzw der Maßnahme selbst zu ersetzen. Der Ersatz der Verfahrenskosten ist eine Neuerung gegenüber der geltenden Rechtslage, er ist bereits in der Richtlinie vorgezeichnet.

Deckungsvorsorge: Gegenüber der Lösung des Entwurfs (Gebot zur Deckungsvorsorge) wäre eine verpflichtende Haftpflichtversicherung vorzuziehen. Dies würde die Entwicklung derartiger Versicherungsverträge forcieren und damit auch in hohem Maße Schäden vorbeugen.

Behördenpflichten:

Die Behörde hat beim potentiellen Verursacher/bei der potentiellen Verursacherin Auskünfte einzuholen bzw Nachschau zu halten, wenn ein unmittelbarer Schaden bevorsteht. Werden vom Betreiber/von der Betreiberin die notwendigen Minimierungs- oder Wiederherstellungsmaßnahmen nicht gesetzt, sind diese aufzutragen bzw selbst zu setzen. Für den Fall, dass das vom Betreiber/von der Betreiberin vorgelegte Konzept nicht ausreichend ist, sind Zusatzaufträge zu erteilen. Das angezeigte Sanierungskonzept ist der Öffentlichkeit und der Behörde persönlich bekannten Betroffenen zur Kenntnis zu bringen. Die aufgelaufenen Kosten sind beim Verursacher/bei der Verursacherin einzubringen, ein Durchgriff auf beherrschende Unternehmen ist möglich.

Diese Regelungen werden begrüßt.

4. Zuständige Behörde - nachvollziehbar

Den VerfasserInnen des Entwurfs ist beizupflichten, dass ein und dieselbe Behörde für die Sanierungsaufträge nach Bundes- und nach Landesgesetz zuständig sein sollte. „Von ausschlaggebender Bedeutung muss der Umstand sein, dass ein Schadensereignis sowohl zu Gewässer- oder Bodenschäden als auch zu Biodiversitätsschäden führen kann und dass in solchen Fällen die Einheit der Behördenzuständigkeit unabdingbar ist, sollen nicht inkompatible Sanierungsanordnungen in Kauf genommen werden.“ Freilich wäre dies sowohl auf BH-Ebene als auch auf Landesregierungsebene de facto der Fall. Es bedürfte hier nur der Absprache mit den Ländern, welche Zuständigkeiten sie vorsehen werden. Ein Abstellen auf die Anlagengenehmigungsbehörde wird aus grüner Sicht deshalb nicht für sinnvoll erachtet, da diese von Anlage zu Anlage – und auch vom Genehmigungstatbestand abhängig – variieren kann und damit keine klare Zuständigkeit für den Vollzug des B-UHG gegeben wäre.

Der Rechtszug an den UVS wird begrüßt.

5. Rechtswirksame Mitwirkung von NGO nicht gegeben, Bürgerinitiativen übersehen

Die vorgeschlagene Umweltbeschwerde muss als völlig ungenügend abgelehnt werden. Zum einen werden die BürgerInnen auf einen Nebenschauplatz verbannt, zum anderen werden nur subjektiv berechnete BürgerInnen, das sind im Regelfall nur GrundstückeigentümerInnen und Wasserberechtigte, und nach dem UVP-G anerkannte NGO zugelassen, nicht aber Bürgerinitiativen.

„Rechtsweg“

Gemäß der Richtlinie ist sicherzustellen, dass die qualifizierte Öffentlichkeit gegen rechtswidrige Handlungen und Unterlassungen der Behörde bei Gericht oder einer gerichtsähnlichen Behörde vorgehen kann. Damit sind in diesem Zusammenhang die zu erteilenden Sanierungsaufträge an den Schadensverursacher/an die Schadensverursacherin und Ersatzvornahme respective ihr Unterlassen gemeint.

Die Lösung des Entwurfs ist nicht richtlinienkonform: Demnach hat die NGO das Recht, eine Aufforderung zum Tätigwerden an die BH zu richten und die BH hat eine Mitteilung, ob sie etwas veranlassen wird bzw was sie veranlassen wird, zu machen, dies alles „formlos“. Wird diese Mitteilung verweigert oder hat sie nicht den von der NGO gewünschten Inhalt, so kann diese sich an den Unabhängigen Verwaltungssenat wenden. Dieser hat zu prüfen, ob die Mitteilung rechtmäßig verweigert wurde bzw ob die Mitteilung ausreichend ist. Der UVS trifft lediglich eine Feststellung, die auf das Sanierungsverfahren keinerlei Auswirkungen hat. So ist die NGO auch völlig machtlos, wenn die in der Mitteilung angekündigten Maßnahmen unterbleiben. Die gewählte Konstruktion gewährleistet nicht einmal, dass die BürgerInnen Einsicht in den Sanierungsakt der Behörde nehmen können.

Stattdessen wäre vorzusehen, dass die BürgerInnen einen Antrag auf Erteilung eines Sanierungsauftrags stellen können, die Entscheidungspflicht der Behörde geltend machen können und so einen Sanierungsauftrag erzwingen können, wenn er von Gesetzes wegen zu erteilen ist. In diesem Verfahren hat natürlich der Auftragsadressat/die Auftragsadressatin Parteistellung so wie die beantragenden BürgerInnen auch. Für die Ersatzvornahme müsste man sich eine etwas andere Konstruktion einfallen lassen.

Hervorstreichen ist, dass das WRG schon jetzt Dritten ein Antragsrecht auf Erlassung verwaltungspolizeilicher Maßnahmen kennt (Verlangen der betroffenen Wasser-, Fischerei- oder Einforstungsberechtigten gemäß § 138 Abs 1 WRG, Antragsrecht dieser auf Erlassung einstweiliger Verfügungen nach § 122 WRG). Insofern wäre es eine Fortentwicklung dieser Instrumente bzw ihrer Äquivalente im Umwelthaftungsgesetz, sie auch anerkannten Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen einzuräumen.

Kreis der Berechtigten

Zur Umweltbeschwerde berechtigt sind alle in ihren Rechten Verletzten und anerkannte Umweltorganisationen. Als Rechte werden nur der Schutz von Leben und Gesundheit, Wasserrechte und das Eigentum anerkannt (nicht einmal den Fischereiberechtigten wurde das Beschwerderecht eingeräumt). Wer aber kann eine Gesundheitsgefährdung bei einer Wasserbeeinträchtigung geltend machen? Hier kommt allenfalls der/die Bezieher/in von Trinkwasser aus einem verunreinigtem Grundwasserkörper in Betracht. Aber auch hier könnte man einwenden, dass gemäß dem Lebensmittelgesetz dieses Trinkwasser ja gar nicht abgegeben werden dürfe. Also: Dieser Titel führt in der Regel ins Leere. Die Wassernutzungsberechtigten sind auch nur ein kleiner Kreis von Personen (zB eingetragene BrunnenbesitzerInnen). Das Recht von GrundstückseigentümerInnen versteht sich von selbst. Aber was ist mit den Personen, die in einer Region wohnhaft sind und einfach nur ihre Umwelt, ihren Erholungsraum schützen wollen? Diesen Personen kommen keine Rechte zu. Denn die nach UVP-G anerkannten Umweltorganisationen müssen drei Jahre bestanden haben und vom BMLFUW mit Bescheid anerkannt sein. Damit werden die klassischen Umweltorganisationen erfasst, aber nicht die örtliche Bürgerinitiative, die sich oft ad hoc bildet und auch wieder auflöst, wenn der Missstand beseitigt ist.

Die Grünen fordern daher, dass auch eine Bürgerinitiative – ähnlich dem UVP-G mit 200 Unterschriften – ein Tätigwerden der Behörde veranlassen kann.

6. Zusammenfassung

Dem vorliegenden Entwurf ist zugute zu halten, dass er das bestehende Niveau zur Sanierung von Gewässern fortschreibt und verallgemeinert. Alles andere wäre freilich auch untragbar. Denn der Entwurf wird in erster Linie für Gewässer und in seltenen Fällen für den Boden maßgeblich werden.

Weiters ist positiv hervorzuheben, dass das System der Vermeidung und Sanierung einfach und überschaubar geregelt ist.

Zu den großen Defiziten des Entwurfs gehört der marginale Anwendungsbereich. Zum einen hat man bloß die Richtlinie abgeschrieben, zum anderen wird dieses äußerst eingeschränkte Haftungsregime noch durch weitere österreichische Einschränkungen und insbesondere aufgrund der zwischen Bund und Ländern geteilten Gesetzgebungszuständigkeiten weiter zersaust.

Ärgerlich ist die vorgesehene Umweltbeschwerde, die als Beschäftigungstherapie für engagierte BürgerInnen – und hier nur für ganz wenige – eingerichtet wird. Die Regelung ist nicht richtlinienkonform.

Zu erinnern bleibt, dass Art 9 Abs 3 der Aarhus-Konvention, wonach der qualifizierten Öffentlichkeit ein Rechtsbehelf bei Verletzung von Umweltrecht durch Private oder die Behörde einzuräumen ist, nach wie vor nicht umgesetzt ist.

Grüne Forderungen:

1. Schutz der Umwelt vor Schäden mit Schaffung einer Bundesgesetzgebungskompetenz, in eventu: aufgrund der derzeitigen Kompetenzlage
2. Erfassung aller umweltgefährdenden Anlagen
3. Gefährdungshaftung ohne Ausnahme von § 104 a WRG-Genehmigungen
4. Beweiserleichterungen
5. Pflichtversicherung
6. Recht für NGO und Bürgerinitiativen, eine Verursacherfeststellung, Schadensbehebungs- und Wiederherstellungsauftrag zu beantragen, Recht auf Entscheidung mit Berufungsrecht an UVS und VwGH.

Im größeren Kontext gesehen:

- a) Erlassung eines zivilrechtlichen Umwelthaftungsgesetzes
- b) Umsetzung von Art 9 Abs 3 Aarhuskonvention (Recht der qualifizierten Öffentlichkeit, Verletzungen von Umweltrecht durch Behörde oder Dritte vor Gericht geltend machen zu können).

Eine abschließende Meinung wird nach Durchsicht aller Stellungnahmen im Rahmen der parlamentarischen Verhandlungen zu bilden sein.

Mit freundlichen Grüßen

Ruperta Lichtenecker