



NEUNEUNEU

Umweltschadensgesetz: Jede Behörde hat ihr eigenes Verfahren

Das Risiko der Inanspruchnahme variiert je nach Bundesland

Dr. Christoph Eipper und Claudia Morgenstern, beide Nürnberg

Schon früh war klar, dass durch das Umweltschadensgesetz (USchadG) allein durch die räumliche Struktur und Verteilung der Schutzgüter (Natura2000-Gebiete) deutliche bundeslandspezifische Unterschiede bei Schadenwahrscheinlichkeit und -potenzial ausgelöst werden (Eipper/Wöhlke, VW 10/2006, S. 821-822). Nun zeigen die aktuellen Ergebnisse einer von der UMR GmbH im Oktober 2008 durchgeführten Umfrage in allen Bundesländern und Stadtstaaten, dass bei der Umsetzung der neuen öffentlich-rechtlichen Haftung ein ebenso bundeslandspezifisches Risikoprofil zutage tritt – diesmal bei der Frage des Inanspruchnamerisikos.

Bei der Aufbereitung der Umfrageergebnisse ging es um die Fragen:

- Stehen seitens der Fachbehörden ausreichend Experten in notwendiger Zahl zur Verfügung und weisen die Fachbehörden zur Durchsetzung von Sanierungsanforderungen eine entsprechende Organisationsstruktur auf?
- Bestehen tragfähige Lösungen zur Kostentragung und Kostenbefreiung?
- Verfügen die Verwaltungen über Instrumente zur Bewertung von Biodiversitätsschäden nach dem USchadG und zur Festlegung von Sanierungsmaßnahmen?

Vor dem Hintergrund der bisher ausbleibenden Musterfälle und dem damit verbundenen fehlenden Handlungsdruck sowie mangelnder

Umsetzungserfahrung können die Ergebnisse wie folgt zusammengefasst werden (s. Tabelle).

In Zeiten des Personalabbaus und der Konzentrierung zusätzlicher, komplexer Aufgaben auf die unteren Fachbehörden wird bei fehlenden Handlungsvorgaben derzeit kein besonderer Verfolgungsdruck bei Umweltschadensfällen nach dem USchadG erwartet. Allerdings könnte eine fehlende Kostenbefreiung gerade bei besonders standortexponierten, potenziellen Schädigerbranchen wie Land- und Forstwirtschaft oder Steine und Erden sowie Wasserwirtschaft zu deutlichen Risikosteigerungen führen.

Regelung der Zuständigkeiten

Die Bundesländer haben für die Umsetzung des Umweltschadensgesetzes verschiedene Gestaltungsfreiräume. Unsere erste Frage galt der Zuständigkeit und der personellen Ausstattung. Grundsätzlich sieht die Umweltschadensrichtlinie 2004/35/EG (UH-RL) in Artikel 11 vor, dass die Mitgliedsstaaten zuständige Behörden, die mit der Erfüllung der in dieser Richtlinie bzw. der im USchadG vorgesehenen Aufgaben betraut sind, benennen sollen. Die Festlegung der zuständigen Behörden wurde in Deutschland den Bundesländern überlassen.

Lediglich vier Bundesländer hatten zum Zeitpunkt der Befragung eine Zuständigkeitsregelung etabliert, in drei weiteren Bundesländern ist eine solche in Arbeit (Tabelle, Spalte 1).

Umweltschadensgesetz und Umweltschadensversicherung

Ein Handbuch für die Praxis

Nils Hellberg, Markus Orth,
Jörg Sons, Dietrich Winter

2008, XXIII u. 443 S., 17 x 24 cm,
geb., € 59,-*
ISBN 978-3-89952-358-4

Mit dem neuen Umweltschadensgesetz wurde die europäische Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden in deutsches Recht umgesetzt. Damit erweitert sich die Haftung von Unternehmen, Gewerbetreibenden, Landwirten, Handwerkern, Freiberuflern und sämtlichen Mitarbeitern um eine neue öffentlich-rechtliche Komponente und schafft Bedarf für darauf abgestimmten Versicherungsschutz.

Ja, ich bestelle ___ Ex.!

Fax 0721 3509-201

Name/Vorname

Firma

Straße/Hausnummer

PLZ/Ort

Tel./Fax

E-Mail

Ich bin damit einverstanden, dass Sie mich per E-Mail über aktuelle Themen des Verlags informieren.

Datum/Unterschrift

Verlag Versicherungswirtschaft
Postfach 64 69 · 76044 Karlsruhe · Tel. 0721 3509-0 · Fax 0721 3509-201

* Preis zzgl. Versandkosten A3-358-1208

www.vvw.de

Die andere Hälfte der Bundesländer beruft sich auf bereits bestehende Regelungen, d.h. zuständig für Umweltschadensfälle sind entweder die Genehmigungsbehörden oder die medialen Fachbehörden (Tabelle, Spalte 1). Aufgrund der Übertragung neuer Aufgaben wird die Zuständigkeitsregelung als notwendig erachtet und dient dabei der eindeutigen Zuweisung von Kompetenzen. Gerade die Bearbeitung von Biodiversitätsschäden birgt umfangreiche Aufgabenweiterungen.

Für den Vollzug sind in 12 Bundesländern untere Naturschutz- bzw. Genehmigungsbehörden verantwortlich (Tabelle, Spalte 2). Diese sind zwar ortskundig und standort erfahren, jedoch stellt sich die Frage, ob auf fachübergreifende Kompetenzen zurückgegriffen werden kann.

Nur vier Bundesländer regeln hier die Zuständigkeiten anders und betrauen höhere bzw. obere Naturschutzbehörden mit der Bearbeitung von Biodiversitätsschadensfällen (Tabelle, Spalte 3). Ausreichend Fachwissen kann hier vorausgesetzt werden. Zudem würden sich auf dieser Ebene wesentlich mehr Anwendungsfälle bündeln, bei denen Erfahrungen zur Vorgehensweise gesammelt werden können.

Die Umfrageergebnisse zeigen, dass vor allem die unteren Naturschutz- bzw. Genehmigungsbehörden für Biodiversitätsschäden zuständig sind und sich dadurch neuen Verwaltungsaufgaben stellen müssen. Dem steht ein bundesweit rückläufiger Personalbestand in den Umweltverwaltungen entgegen. Vom Stellenabbau betroffen sind die unteren Naturschutz- bzw. Genehmigungsbehörden in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen, welche auch für Biodiversitätsschadensfälle nach dem USchadG zuständig

sind (Tabelle, Spalte 4). Unter diesen Bedingungen besteht das Risiko, dass die zuständigen Behörden ihre Aufgaben nicht effektiv bewältigen können. Nur in Bayern und Nordrhein-Westfalen wird das Personal auf Kommunalebene aufgestockt (Tabelle, Spalte 4), wodurch die effektivere Bearbeitung auch von Biodiversitätsschadensfällen möglich sein könnte.

Kostenregelungen

Das Umweltschadensgesetz bestimmt in § 9 Abs. 1, dass die Bundesländer notwendige Kostenregelungen erlassen müssen. Das betrifft Regelungen zur Kostenerstattung gemäß Art. 8 Abs. 2 und 3 UH-RL sowie die Fristenregelung gemäß Art. 10 UH-RL.

Zum Zeitpunkt der Umfrage im Oktober 2008 erklärten drei Bundesländer, dass eine landesrechtliche Kostenregelung gemäß USchadG etabliert werden muss (Tabelle, Spalte 5).

Vier Bundesländer ziehen eine landesrechtliche Kostenregelung in Erwägung (Tabelle, Spalte 5). Die andere Hälfte der Bundesländer beruft sich in diesem Fall auf bereits bestehende landesrechtliche Kostenregelungen, welche den Anforderungen des USchadG bereits genügen (Tabelle, Spalte 5). Den Diskussionspunkt bildet an dieser Stelle die Fristenregelung. Die UH-RL schreibt in Art. 10 eine Kostenerstattungsfrist von 5 Jahren vor. In den meisten Bundesländern, welche sich allerdings auch auf bestehende Regelungen berufen, sind die Fristen kürzer (z.B. 3 Jahre). Grundsätzlich müssen die Bundesländer diese Fristenregelung an das EU-Recht anpassen, da diese den Behörden einen größeren Zeitraum für die Einleitung von Verfahren zur Kostenerstattung gegen Verantwortliche eines Umweltschadens

einräumt. Die Bestrebungen zum Erlass neuer Kostenregelungen gemäß dem USchadG sind allerdings bundesweit als sehr zaghaft zu beschreiben.

Das derzeit sensibelste Thema betrifft die optionale Kostenbefreiung bei Nachweis von nicht vorsätzlichen oder fahrlässigen Handlungen bei genehmigten Tätigkeiten (Art. 8 Abs. 4 lit. a UH-RL) oder bei Tätigkeiten nach dem Stand der Technik (Art. 8 Abs. 4 lit. b UH-RL). Das Umweltschadensgesetz überlässt in § 9 Abs. 1 den Bundesländern die Entscheidung über die genannte Kostenbefreiung nach Art. 8 Abs. 4 UH-RL und somit auch die Belastung des Finanzhaushalts. Die Stellungnahmen der Behördenvertreter der verschiedenen Bundesländer waren an dieser Stelle sehr zurückhaltend, da es sich um ein politisch sehr sensibles Thema handelt. Zudem soll die besondere Situation der Landwirtschaft bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln gemäß § 9 Abs. 1 USchadG bei den Ländern Berücksichtigung finden.

Die meisten Bundesländer halten die Diskussion zu diesem Thema aufrecht (Tabelle, Spalte 7). Wesentliche Argumente gegen eine Befreiung sind die nicht kalkulierbaren Kosten für die Sanierung von Biodiversitätsschadensfällen sowie die Benachteiligung anderer Wirtschaftszweige, bei bevorzugter Behandlung der Landwirtschaft. Drei Bundesländer sprechen sich bereits jetzt gegen die Kostenbefreiung aus, bei drei weiteren Bundesländern war eine Tendenz gegen eine Befreiung zu spüren (Tabelle, Spalte 6). Da die Bundesländer eine einheitliche Lösung anstreben, um die Rechtszersplitterung in Deutschland zu vermeiden, stehen die Chancen für eine Kostenbefreiung gemäß Art. 8 Abs. 4 UH-RL derzeit eher schlecht. Viele Be-

Tabelle Umfrageergebnisse vom Oktober 2008 zu Personalentwicklung und Kompetenzträger, Kostenregelungen und Verfahrensinstrumenten in den Bundesländern und Stadtstaaten. (Quelle: UMR GmbH, eigene Erhebungen)

Spaltennummer	1		2		3	4	5	6	7	8
	Zuständigkeitsregelung	Zuständige Behörde für Biodiversitätsschäden		Personalentwicklung auf Kommunalebene**	Landesrechtliche Kostenregelung erforderlich	Keine Kostenbefreiung gemäß Art. 8 Abs. 4 UH-RL angestrebt	Kostenbefreiung gemäß Art. 8 Abs. 4 UH-RL in Diskussion	Anweisung der Eingriffsregelung denkbar		
		Untere Naturschutzbehörde	Obere Naturschutzbehörde							
Baden-Württemberg		●		▼	○		●	✓		
Bayern		●		▲	○		●	✓		
Berlin		●			✓		●	✓		
Brandenburg	●*	●		(▼)	?	○	●	✓		
Bremen	●		●		○		●	✓		
Hameln			●	(▼)	○	●	●	○		
Hessen	●		●	(▼)	?		●	✓		
Mecklenburg-Vorpommern	●*	●		▼	?		●	○		
Niedersachsen		●		▼	○	○	●	○		
Nordrhein-Westfalen	●	●	(●)	▲	○	●*	●	?		
Rheinland-Pfalz		●			?		●	○		
Saarland		●			✓		●	○		
Sachsen		●		(▼)	○		●	?		
Sachsen-Anhalt	●*	●		(▼)			●	○		
Schleswig-Holstein		●		(▼)	?	○	●	○		
Thüringen	●		●	(▼)	✓		●	?		
Erläuterungen	* in Absatz (●) anlagenspezifische Zuständigkeit ▲ Stellenzuwachs ▼ Stellenabbau (▼) Kommunal- und Landesebene werden nicht differenziert ** SRU (2007); Sondergutachten - Umweltverwaltungen unter Reformdruck				✓ ja ○ nein ? vielleicht ●* Finanzministerium blockiert ○ Tendenz gegen eine Kostenbefreiung nach Art. 8 Abs. 4 UH-RL	✓ ja ○ nein ? vielleicht				

hördenvertreter weisen aber darauf hin, dass hier noch nicht das letzte Wort gesprochen wäre.

Verfügbarkeit von Verfahrensinstrumenten

Schäden an Flora und Fauna sind an sich nichts Neues, doch ergeben sich durch das USchadG nicht nur für die Verantwortlichen zahlreiche neue Pflichten, sondern auch für die zuständigen Behörden. Dreh- und Angelpunkt sind dabei v.a. die Erfassung von Biodiversitätsschäden, womit hierbei auch die Ermittlung bzw. Kenntnis des Ausgangszustands verbunden ist, die Festlegung der Erheblichkeitsschwelle sowie die Notwendigkeit des Kausalitätsnachweises gegen den Verursacher. Die Umfrage ergab, dass mit Stand von Oktober 2008 bisher keine Anwendungshilfen für

das USchadG innerhalb der Bundesländer in Arbeit sind bzw. zur Verfügung stehen. D. h. im konkreten Anwendungsfall werden einzelfall-spezifische Lösungen angestrebt und somit wird wohl jede zuständige Behörde zunächst eine eigene Vorgehensweise entwickeln müssen. Allein dieser Umstand könnte eine Einschränkung bei der Verfolgung von Umweltschäden auslösen.

Auch im Hinblick auf die sich anschließende Sanierungspflicht von Biodiversitätsschäden gibt es noch Klärungsbedarf. Hier wird im USchadG auf Anhang II Nr. 1 UH-RL zurückverwiesen, ohne ein anwendbares Konzept vorzuhalten. Für die Lösung dieses Problems sehen 5 Bundesländer in der nach den Landesnaturschutzgesetzen integrierten Eingriffsregelung ein anwendbares Instrumentarium (Tabelle, Spalte 8). Ein solcher Rückgriff kann eine stringente Verfolgung von Umwelt-

schadensfällen unterstützen. Sechs Bundesländer distanzieren sich wiederum von der Vorgehensweise nach der Eingriffsregelung (Tabelle, Spalte 8). Auch hier steht das Abwarten auf „Musterfälle“ im Vordergrund, wobei diese, infolge fehlender Anwendungshilfen, dann wohl einzelfall-spezifischen Lösungen unterliegen werden.

Unklare Zuständigkeiten, personell geschwächte Behörden und fehlende Verwaltungsvorschriften werden für Schadenverursacher die Sanierungsabwicklung intransparent und schwer steuerbar machen, während den Versicherern Kostenkalkulation und Schadenregulierung deutlich erschwert werden wird.

Die Autoren: Dr. Christoph Eipper ist Geschäftsführer der Gesellschaft für Umweltmanagement und Risiko-Service mbH, Nürnberg; Claudia Morgenstern ist Consultant dortselbst.