

# Evaluation von praktischer Anwendung und Wirksamkeit der öffentlich-rechtlichen Haftung für Umweltschäden

Fachgespräch am 14. Mai 2025

Berlin

# Agenda

# Agenda

## **Block A Präsentation der (vorläufigen) Ergebnisse des Forschungsvorhabens**

- a. Hintergrund des Forschungsvorhabens, Methodik etc.
- b. Rechtliche Problemlagen der Haftung nach dem USchadG unter Berücksichtigung der europäischen Ebene
- c. Auswertung der nationalen/europäischen Rechtsprechung
- d. Die praktische Anwendung und Anwendbarkeit des USchadG – Ergebnisse aus Interviews und breiter Befragung
- e. Zu den Fallstudien
- f. Zwischenbefunde und vorläufige Thesen zur Wirksamkeit und Maßnahmen zur Verbesserung
- g. Ausblick: Steigt die Relevanz der Umwelthaftung im Lichte aktueller Rechtsentwicklungen zur Verfahrens- und Genehmigungsbeschleunigung (insbes. Umsetzung RED-III-RL)

## **Block B Das Umweltschadensrecht und vorläufige Thesen**

- a. aus Perspektive des behördlichen Vollzugs
- b. aus Perspektive der Naturschutzverbände
- c. aus unternehmerischer Perspektive
- d. aus Perspektive der gutachterlichen/planerischen Praxis
- e. Diskussion/Erörterung der Befunde, Thesen und Standpunkte

# Hintergrund des Forschungsvorhabens und Methodik

# Hintergrund des Forschungsvorhabens

- **Inkrafttreten des USchadG im Jahre 2007** → setzt die Umwelthaftungsrichtlinie (UH-RL; RL 2004/35/EG) um
- **Öffentlich-rechtliches, ordnungsrechtliches Instrumentarium** im Kontext des Umweltrechts → **grundsätzlich verschuldensunabhängige Haftung** für drohende (Vermeidung) und eingetretene (Sanierung) Umweltschäden zu Lasten der Schutzgüter Wasser, Boden und Biodiversität
- Dennoch: überschaubare Anzahl an (direkten) Anwendungsfällen → beispielsweise wurden **nur 12** von 147 im Zuge des Berichtszeitraums Juni 2019 bis Dezember 2021 gemeldeten Fällen nach dem USchadG behandelt
- Auch in sonstigen Mitgliedstaaten ist die Zahl der gemeldeten Fälle – bis auf einige Ausnahmen – nicht sonderlich hoch (nach *Fogleman* (Stand 2021) bewegen sich die Zahlen zwischen 0 (Österreich) und 695 (Polen))

# Hintergrund des Forschungsvorhabens

- Worauf sind diese geringen (direkten) Anwendungszahlen zurückzuführen?
  - Wie effektiv ist das Instrumentarium der Umwelthaftung?
  - Sind Verbesserungsmaßnahmen erforderlich und wenn ja, welche?
- Diesen Fragen geht das hiesige Forschungsvorhaben nach, insbesondere mit Blick auf die Wirksamkeit der öffentlich-rechtlichen Haftung für Umweltschäden in der Praxis („Praxischeck“) sowie darauf, inwieweit und wie dieses Instrumentarium bzw. dessen normative Grundlagen möglicherweise weiterentwickelt werden könnten (oder müssten)

# Methodik

- Die Forschungsfragen sollen durch eine Analyse des **Rechtsrahmens**, der **Rechtsprechung**, der **Auswertung praktischer Erfahrungen** und **Fallkonstellationen** und der Bewertung der sich stellenden fachlichen und praktischen Schwierigkeiten beantwortet werden
- Daher werden einerseits abstrakt-generell die zugrunde liegenden **normativen Grundlagen analysiert** und andererseits **verfügbare Anwendungsdaten** ausgewertet
- Aufbauend auf einer rechtspraktischen, als auch rechtstheoretischen Analyse sollen die Faktoren möglichst umfassend ermittelt werden, die für die (Nicht-) Anwendung und der Wirksamkeit des Instrumentariums unter Berücksichtigung seiner Zielsetzung (Beitrag zum Schutz der Umwelt und Wiederherstellung verloren gegangener Funktionen) tragend sind

# Methodik

- „Kaskadisches“ Vorgehen verfolgt → umfasst **quantitative** als auch **qualitative Elemente**
- Schwerpunkt dabei auf dem Berichtszeitraum 26. Juni 2019 bis 31. Dezember 2021 (unter Einbeziehung auch vorläufiger, noch nicht veröffentlichter Zahlen aus 2022)
- Auf verschiedenen Stufen werden „vom Abstrakten bis hin zum Konkreten“ die Faktoren, die die Wirksamkeit der öffentlich-rechtlichen Haftung potentiell beeinflussen, ermittelt und analysiert sowie entsprechende Rückschlüsse hieraus gezogen (zu den Stufen im Einzelnen sogleich)



# Methodik

Stufe	Arbeitsschritte	Ergebnisse
<b>Stufe 1:</b>  Analyse des Rechtsrahmens, erste Evaluation ausgewählter Fälle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse des Rechtsrahmens, Auswertung verfügbarer Rechtsprechung, erste Evaluation ausgewählter Fälle</li> </ul>	Kriterienkatalog: Identifizierung von potentiell rechtlichen und tatsächlichen Themenfeldern und Gesichtspunkten, welche die Anwendung des USchadG maßgeblich beeinflussen können und Ableitung vorläufiger erster Erkenntnisse und Thesen
<b>Stufe 2:</b>  Gesamtermittlung und -auswertung vorhandener Quellen zur Ermittlung von Fällen; Interviews	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entwicklung eines Fragenkatalogs für standardisierte Befragung aus dem Kriterienkatalog</li> <li>Durchführung der Befragung: Kontaktaufnahme mit sämtlichen Behörden aus den Listen gemeldeter Fälle sowie weiteren Umweltbehörden</li> <li>Recherchen und Anfragen bei weiteren Vertreterverbänden, Umweltverbänden, Versicherungsverbänden etc.</li> <li>Fachinterviews unter Verwendung eines Gesprächsleitfadens</li> </ul>	Erfassung einer möglichst breiten Datenbasis in Form von Steckbriefen mit Blick auf die (Nicht-) Anwendung des umweltschadensrechtlichen Instrumentariums aus Sicht eines breiten Spektrums an Stakeholdern*Stakeholderinnen
<b>Stufe 3:</b>  Vertiefende Fallanalyse; Fachgespräch	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vertiefende Analyse ausgewählter Fälle</li> <li>Durchführung eines Fachgesprächs</li> </ul>	Präzisierende und konkretisierende Einsichten in die Anwendung des Umweltschadensrechts, insbesondere in Gründe für (Nicht-)Anwendung (Hemmnisse, Rechtsprobleme etc.)
<b>Stufe 4:</b>  Gesamtauswertung	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zusammentragen und Auswertung sämtlicher Ergebnisse unter Einbeziehung der Hinweise aus dem Fachgespräch</li> </ul>	Aussagen zu Wirksamkeit des Instrumentariums und Gründe  Gegebenenfalls Vorschläge für Verbesserungen/Änderungen

# Rechtliche Problemlagen

# Rechtliche Problemlagen

## Welche Problemlagen präsentieren sich?

- **Komplexität** resultierend aus konkreter *Umsetzung/Ausgestaltung* des USchadG bzw. der Umsetzung der UH-RL
- Fragen im Zusammenhang mit dem **Verhältnis des umweltschadensrechtlichen Haftungsregimes zu anderen (fachrechtlichen) Regelungen** → § 1 USchadG
- Rechtliche Fragestellungen, die sich aufgrund der Voraussetzungen der Umwelthaftung ergeben, als komplex, kompliziert oder unbestimmt empfundene **Rechtsbegriffe/rechtliche Voraussetzungen**, etwa
  - (insbesondere) **Erheblichkeit** (§ 19 BNatSchG, § 90 WHG)
  - **Berufliche Tätigkeit** (Wann liegt eine vor? Abgrenzung zu privater Tätigkeit)
  - **Verschulden** (Maßstab)
  - **Verantwortlichkeit** (Wer kann Verantwortlicher sein? Wer „bestimmt“ eine Tätigkeit?)
  - **Reichweite der Rechtsfolgen** (Sanierungsanforderungen)

# Rechtliche Problemlagen

## Welche Problemlagen präsentieren sich?

– Daneben auch *praktische* Problemlagen, die damit im Zusammenhang stehen

- **Fehlende/unzureichende Datengrundlage** → insbesondere zur Ermittlung des Ausgangszustandes und damit überhaupt zur Feststellung, ob ein Umweltschaden vorliegt und eine Schädigung „erheblich“ ist
- **Feststellung eines Kausalzusammenhangs**
- **Ermittlung des Verantwortlichen**, insbesondere (aber nicht nur) bei potentiell mehreren Verursachungsbeiträgen
- **Unkenntnis über das Instrumentarium bzw. dessen Voraussetzungen und dessen Mehrwert** → insbesondere das Fehlen von Leitlinien, Handreichungen o.Ä.

# Rechtliche Problemlagen

## Umsetzung der UH-RL im USchadG

- Umsetzung der UH-RL
  - „Stammgesetz“ (§§ 1-14 **USchadG** nebst Anlagen 1 bis 3)
  - Änderungen/Ergänzungen des **WHG** (§ 22a WHG a.F. [§ 90 WHG n.F.] „Schäden an Gewässern“), **BNatSchG** (§ 19 BNatSchG „Schäden an bestimmten Arten und natürlichen Lebensräumen“ [Biodiversitätsschäden])
- Am Verursacherprinzip orientierte öffentlich-rechtliche Einstandspflicht für die Verursachung von Umweltschäden implementiert → Schutzgüter (entsprechend UH-RL):
  - **Biodiversitätsschäden** (Schädigungen von Arten und natürlichen Lebensräumen) nach Maßgabe des **§ 19 BNatSchG**,
  - **Gewässerschäden** nach Maßgabe des **§ 90 WHG** sowie
  - **Schädigungen des Bodens** durch eine Beeinträchtigung der Bodenfunktionen im Sinne des § 2 Abs. 2 BBodSchG, die Gefahren für die menschliche Gesundheit verursacht

# Rechtliche Problemlagen

## Umsetzung der UH-RL im USchadG

- Umsetzung sehr **nah an den ursprünglichen Regelungen der UH-RL** → übernimmt diese zum Teil wortgleich bzw. redaktionell an den Regelungskontext des USchadG angepasst
- UH-RL entstehungsgeschichtlich, systematisch und teleologisch eng verzahnt insbesondere mit Blick auf Biodiversität bzw. Wasser mit den Natura 2000-Richtlinien (FFH-RL, VS-RL) und der WRRL, vgl. auch 5. Erwägungsgrund UH-RL:

*„Begriffe, die für die korrekte Auslegung und Anwendung der in der Richtlinie vorgesehenen Regelung wichtig sind, sollten definiert werden. **Stammt der Begriff aus anderen einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, sollte dieselbe Definition verwendet werden, so dass gemeinsame Kriterien angelegt und die einheitliche Anwendung gefördert werden können.**“*

- Andererseits aber auch nicht nur „flankierende“ Funktion, sondern auch eigener Beitrag, der über die bestehenden Schutzregelungen hinausgeht

# Rechtliche Problemlagen

## Umsetzung der UH-RL im USchadG

- Diese Art der Umsetzung ist *einerseits* nicht unproblematisch
- USchadG ist auf die Ausfüllung durch das Fachrecht angewiesen und hierauf auch ausgelegt → schließlich müssen fachrechtliche Regelungen herangezogen werden, um umweltschadensrechtlichen Fall zu behandeln
- Führt dazu, dass **allein bei Biodiversitätsschäden 3 unterschiedliche Gesetze/Richtlinien** herangezogen werden müssen, um einen Fall zu beurteilen → USchadG, BNatSchG sowie Anhang I UH-RL (auf den § 19 BNatSchG im Zusammenhang mit der Bestimmung der „Erheblichkeit“ verweist)
- Bei komplexen Schadensfällen, in denen alle erfassten Schutzgüter betroffen sind, müssen **bis zu 5 Gesetze/Richtlinien** herangezogen werden (zusätzlich WHG, BBodSchG)

# Rechtliche Problemlagen

## Umsetzung der UH-RL im USchadG

- Ist dies mit Blick auf *anwendungspraktische* Erwägungen zuträglich? → Zweifelhaft!
  - Art und Weise der Regelung für Normanwendende eher unübersichtlich, nicht anwenderfreundlich und **wirkt kompliziert/komplex** (zum eher rechtlichen Thema der Abgrenzung zu anderen Regelungen sogleich)
- Aber: *andererseits* stellt sich die Frage, ob eine anderweitige Umsetzung (etwa: Integration in das jeweilige Fachrecht) sinnvoll wäre und *tatsächlich* zu einer vermehrten Anwendung des USchadG führen würde
- Auch dies kann hinterfragt werden (dazu noch später)



# Rechtliche Problemlagen

## Verhältnis zu Fachrecht

- Das **Verhältnis zum Fachrecht** scheint für viele ein wesentliches Problem/Hemmnis darzustellen
  - Hintergrund: § 1 USchadG
    - wird oft als „*Subsidiaritätsklausel*“ bezeichnet – obwohl Gesetz vom „*Verhältnis zu anderen Vorschriften*“ spricht
    - dieser Terminus auch im Wortlaut nicht vorkommt
- „ *Dieses Gesetz findet Anwendung, **soweit** Rechtsvorschriften des Bundes oder der Länder die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden **nicht näher bestimmen** oder in ihren **Anforderungen** diesem Gesetz **nicht entsprechen**. Rechtsvorschriften mit weitergehenden Anforderungen bleiben unberührt.*“
- Hieraus resultieren mehrere zu prüfende Aspekte bei Beurteilung eines Falls

# Rechtliche Problemlagen

## Verhältnis zu Fachrecht

- Etwa in Betracht kommende **bundes- und landesrechtliche Vorschriften** müssen zunächst berücksichtigt werden, welche überhaupt die **Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden regeln**
- Einordnung nicht immer einfach: Gesetz konturiert nicht näher,
  - was Vorschriften in diesem Sinne sind bzw.
  - welche *Voraussetzungen* sonstige Vorschriften erfüllen und welche Regelungen diese enthalten müssen, um als solche qualifiziert werden zu können
- Beispiel **Verbotstatbestände des § 44 BNatSchG** als Vorschrift zur Vermeidung von Umweltschäden?
- Zu prüfen, ob Vorschriften dann tatsächlich die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden ***näher bestimmen*** und bewerten, in ihren Anforderungen dem USchadG **nicht entsprechen** oder gegebenenfalls sogar **weitergehende Anforderungen** statuieren

# Rechtliche Problemlagen

## Verhältnis zu Fachrecht

- Zu beachten: USchadG setzt ohnehin lediglich einen **Rahmen**, der von vornherein auf eine **Konkretisierung und Ergänzung** durch die fachrechtlichen Vorschriften ausgelegt ist
  - bei der Anwendung muss *ohnehin* auf das Fachrecht zurückgegriffen werden, welches wiederum mit Blick auf dessen Regelungsgehalt und auf die gestellten Anforderungen den Vorgaben des USchadG gegenübergestellt werden muss
  - muss vor allem auch die **Rechtsfolgenebene** in den Blick genommen werden → Rechtsfolgen des USchadG treten *ipso iure* ein
- Insofern eigentlich kein Verhältnis im Sinne eines absoluten „Entweder/Oder“ (beachte auch Formulierung: „soweit“)
- USchadG wird mitunter nicht so „subsidiär“ sein, wie es mitunter offenbar wahrgenommen wird

# Rechtliche Problemlagen

## Verhältnis zu Fachrecht

- Gibt bis auf „*Das Umweltschadensgesetz (USchadG) im Bereich des Bodenschutzes – Aktualisierte Auslegungshilfe*“, 2023, der LABO soweit ersichtliche keine vertiefenden Auslegungshilfen o.Ä.
- Frage des Verhältnisses war auch bereits Gegenstand einiger (höchstrichterlicher) Entscheidungen gewesen
- Beispielsweise:
  - BVerwG, Urtr. v. 29.4.2021, Az. – 4 C 2/19 –
  - BVerwG, Urtr. v. 25.11.2021, Az. – 7 C 6/20 –
  - BVerwG, Urtr. v. 27.4.2023, Az. – 10 C 3/23 –
- Aber: machen das Ganze nicht wirklich einfacher...

# Rechtliche Problemlagen

## Verhältnis zu Fachrecht

- Urteile vom 29. April 2021 und 27. April 2023 betreffen Verhältnis des USchadG zur SeeAnIV (regelte die Genehmigung von Anlagen im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ))
- Urteil des 4. Senats vom 29. April 2021: USchadG gegenüber § 16 Abs. 3 S. 1 SeeAnIV subsidiär
  - letzterer gehe hinsichtlich des **Schutzgegenstands weiter**, das Schutzgut „Meeresumwelt“ und der darin eingeschlossenen Tier- und Pflanzenwelt sei weiter als § 2 Nr. 1 lit. a) USchadG
  - **Eingriffsvoraussetzungen seien geringer** → müsse nur eine „Gefahr“ und keine „unmittelbare Gefahr“
  - Vorliegen einer **Tätigkeit legalisierende Entscheidung** führe potentiell eher dazu, dass USchadG **ausscheide** (etwa wegen fehlenden Verschuldens).
  - **Rechtsfolgen** in SeeAnIV insoweit **konkreter** geregelt → dort *anlagenbezogenes* Vorgehen normiert (Umstand, dass Rechtsfolgen des USchadG ipso iure eintreten und wie sich das auf diese Frage auswirkt, wird nicht eingehend reflektiert)

# Rechtliche Problemlagen

## Verhältnis zu Fachrecht

– Urteil des 10. Senats vom 27. April 2023 bestätigt dies:

- Regelungen USchadG → kommen lediglich für die Anordnung von Sanierungsmaßnahmen **ohne Anlagen- oder Betriebsbezug** zur Anwendung; für solche **mit** Anlagen- und Betriebsbezug sei das USchadG **subsidiär**.
- Aus SeeAnIV ergäben sich insoweit weitergehende Anforderungen i.S.d. § 1 Satz 2 USchadG
- Soweit angeordnete *anlagen- oder betriebsbezogene* Maßnahmen bewirken, dass eine bestehende Beeinträchtigung der Meeresumwelt beseitigt oder jedenfalls gemindert werde, stellten die diesbezüglichen Gefahrenabwehrmaßnahmen **zugleich Maßnahmen zur (Teil-)Sanierung dieser Beeinträchtigung** dar
- Regelungen des USchadG **insoweit nicht anzuwenden**: nach tatbestandlichen Voraussetzungen der SeeAnIV ergäben sich **weitergehende Anforderungen**

# Rechtliche Problemlagen

## Verhältnis zu Fachrecht

→ Sachliche Anwendungsbereich weiter: Bezug ist **die Meeresumwelt** → sei weit auszulegen

- Erfasse zum einen die grundlegenden Umweltelementen wie der Qualität des Meerwassers, der Hydrographie und Sedimentverhältnissen
- Zum anderen aber insbesondere auch die Tier- und Pflanzenwelt des Meeres → Weiter als die Schutzgüter des USchadG → Verantwortlichkeit nach dem USchadG für nicht in Anlage 1 aufgeführten beruflichen Tätigkeiten auf Schädigungen von *bestimmten* Arten und natürlichen Lebensräumen und damit lediglich auf einen *Ausschnitt* des maritimen Naturhaushalts.

# Rechtliche Problemlagen

## Verhältnis zu Fachrecht

- Eingriffsvoraussetzungen mit dem Vorliegen einer Gefahr weniger streng als für die Anordnung von Sanierungsmaßnahmen nach dem Umweltschadensgesetz → setzt den *Eintritt* eines Umweltschadens oder dessen *unmittelbare* Gefahr voraus
- Inanspruchnahme zur Gefahrenabwehr setze anders als USchadG für Tätigkeiten, die nicht in Anlage 1 genannt sind, **kein Verschulden** der für die Anlage und deren Betrieb verantwortlichen Personen voraus.
- Anordnung von Maßnahmen *ohne Anlagen- oder Betriebsbezug* von Tatbeständen der SeeAnIV hingegen **nicht** erfasst → USchadG für Anordnung **solcher Sanierungsmaßnahmen nicht** von Regelungen der SeeAnIV verdrängt



# Rechtliche Problemlagen

## Verhältnis zu Fachrecht

– § 16 Abs. 3 SeeAnIV:

*„Führt eine Anlage, ihre Errichtung oder ihr Betrieb zu einer Beeinträchtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs oder einer Gefahr für die Meeresumwelt oder einer Beeinträchtigung militärischer oder sonstiger überwiegender öffentlicher Belange, kann das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie **die Errichtung oder den Betrieb ganz oder teilweise bis zur Herstellung des ordnungsgemäßen Zustands untersagen**, soweit sich die Beeinträchtigung oder die **Gefahr auf andere Weise nicht abwenden lässt** oder die Einstellung der Errichtung oder des Betriebs zur Aufklärung der Ursachen der Beeinträchtigung oder der Gefahr unerlässlich ist. Kann die **Beeinträchtigung oder Gefahr nicht auf andere Weise abgewendet** werden, kann das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie **die Beseitigung der Anlage anordnen**.“*

# Rechtliche Problemlagen

## Verhältnis zu Fachrecht

– Urteil des 7. Senats vom 25. November 2021 (spricht nicht einmal von „Subsidiarität“):

→ BVerwG hat landesrechtliche Normen im Kontext der Eingriffsregelung als *hinter* dem Standard des USchadG eingeordnet → jene konnten dabei auch so ausgelegt werden, dass die Rechtsfolgen von Gesetzes wegen eintreten:

*„Ist der Eingriff nicht zulässig, ist der ursprüngliche Zustand wiederherzustellen. Soweit eine Wiederherstellung des früheren Zustandes nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist, hat die Verursacherin oder der Verursacher die Beeinträchtigungen durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen auszugleichen.“*

# Rechtliche Problemlagen

## Verhältnis zu Fachrecht

- Aber: nach Auffassung aber des BVerwG sehe das Landesrecht – anders als das USchadG – **Sanierungsmaßnahmen jedenfalls nicht *ausdrücklich* vor**
- Treffe folglich auch **keine Regelungen zum Inhalt** solcher
- Ermittlungen des Verantwortlichen ***selbst*** zu den erforderlichen Maßnahmen würden ebenfalls nicht angeordnet
- Landesrecht ließe anstelle von Maßnahmen zur Wiederherstellung, Ausgleich oder Ersatz gegebenenfalls auch eine Ersatzzahlung zu
- Diese Aspekte würden auch für die Vorschriften der §§ 13 ff. BNatSchG gelten.

# Rechtliche Problemlagen

## Verhältnis zu Fachrecht

### – Fazit:

- Schematische Abgrenzungen sind daher kaum möglich → immer einzelfallbezogen mit Blick auf **jeweilige** Normen
- Sie müssen zum Teil – wie mitunter bereits geschehen – erst höchstrichterlich geklärt werden
- Kann in der Anwendungspraxis aufgrund der damit verbundenen erforderlichen Detailprüfungen hinsichtlich einzelner Tatbestandsmerkmale und Rechtsfolgen zu Schwierigkeiten führen → insbesondere aus **praktischen Erwägungen** heraus, wenn ein zügiges Agieren bei drohendem oder eingetretenem Schadensereignis angezeigt ist
- „Zurückziehen“ auf altbekannte, etablierte und vor allem in einem einheitlichen Konstrukt geregelte fachrechtliche Regelungen mag allein schon aus praktischen Erwägungen heraus „attraktiver“ scheinen → befreit zumindest faktisch von diesen Abgrenzungsfragen – auch wenn sie aus rein rechtlicher Perspektive durchzuführen wären

# Rechtliche Problemlagen

## Umsetzung und Verhältnis zu Fachrecht – Lösungsansätze?

### – Reform des § 1 USchadG?

- **Aufhebung des Exklusivitätsverhältnisses** → Aufhebung des § 1 USchadG oder aber Erklärung, dass USchadG *neben* anderem Fachrecht anwendbar bleibt
  - würde Frage des Verhältnisses mglw. *vereinfachen*, aber vermutlich **nicht vollständig eliminieren**
  - Ob im Vollzug USchadG *tatsächlich* anstelle des „eigenen“ Fachrechts angewandt → nicht garantiert! USchadG hat weitere Anwendungsvoraussetzungen → bspw. berufliche Tätigkeit, Verschulden (Biodiversitätsschäden)
  - Um potentielle Risiko, dass Vorschriften mit weitergehenden Anforderungen nicht mehr angewandt würden, zu minimieren, müsste gesetzliche Regelung wie in § 1 S. 2 USchadG bestehen bleiben

# Rechtliche Problemlagen

## Umsetzung und Verhältnis zu Fachrecht – Lösungsansätze?

- **Vollanwendung USchadG**, wenn Rechtsmaterie **nicht insgesamt/durchgehend den Maßstab des USchadG einhält** oder **Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden regelt**
  - würde vermeiden, dass – soweit das USchadG nicht *ohnehin* auf die Ausfüllung durch Fachrecht angewiesen ist – zur Bewältigung sowohl Fachrecht als auch das USchadG angewendet werden (könnten)
  - erfordert aber **gesamthafte Prüfung der „konkurrierenden“ Rechtsmaterie**
  - mag relativ einfach möglich sein, sobald eine bestimmte Rechtsfolge nicht vorgesehen ist → oftmals schon deswegen der Fall, weil häufig keine Informationspflicht geregelt ist → allein deswegen sachgerecht, Exklusivität des USchadG zu implementieren? → **fraglich!** Zudem: Vorbehalt i.S.d. § 1 S. 2 USchadG auch hier erforderlich → faktisch wieder Auseinandersetzung mit Partikularfragen und -aspekten

# Rechtliche Problemlagen

## Umsetzung und Verhältnis zu Fachrecht – Lösungsansätze?

- **Komplettintegration in das Fachrecht** → würde aus der Umsetzung als Rahmengesetz ergebende Komplexität beseitigen → käme auf eine Abgrenzung zum Fachrecht nicht mehr an bzw. allenfalls insoweit, als eine Abgrenzung des BNatSchG, WHG und BBodSchG zu sonstigen Regelungen betrachtet werden müsste
  - Befreit auch nicht unbedingt von einer Betrachtung der *gesetzesinternen* Abschtichtung und Abgrenzung → müsste dann auch jeweils entsprechend reguliert werden
  - Sämtliche Vorschriften zu Anwendbarkeit, Tatbestand, Rechtsfolgen, Verfahren, Rechtsschutz, Kostentragung sowie Anlagen müssten nahezu inhaltsgleich in BNatSchG, WHG, BBodSchG integriert werden → **Überfrachtung der jeweiligen Normen?** Trägt nicht unbedingt zu mehr Norm- und Anwendungsklarheit bei, vor allem nicht in Fällen gleichzeitiger Betroffenheit mehrerer Schutzgüter

# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität; Erheblichkeit

- Unter dem Begriff der „**Komplexität**“ lassen sich **diverse Teilaspekte** zusammenfassen
- Neben **Regelungssystematik** (siehe dazu oben) sind dies etwa die **Vielzahl der zu erfüllenden Voraussetzungen** oder die **Unbestimmtheit von Regelungen** und **Rechtsbegriffen**.
  - So gilt es etwa zu bestimmen, wer „**Verantwortlicher**“ im Sinne des USchadG sein kann
- *„jede natürliche oder juristische Person, die eine **berufliche Tätigkeit** ausübt oder **bestimmt**, einschließlich der Inhaber einer Zulassung oder Genehmigung für eine solche Tätigkeit oder der Person, die eine solche Tätigkeit anmeldet oder notifiziert, und dadurch **unmittelbar** einen Umweltschaden oder die **unmittelbare Gefahr** eines solchen Schadens **verursacht** hat“* [§ 2 Nr. 3 USchadG]
- Wer „**bestimmt**“ in diesem Sinne? Was ist bei **Unternehmen** (Unternehmen selbst, oder konkrete Mitarbeiter)?



# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität; Erheblichkeit

- Wie ist eine **berufliche Tätigkeit** von einer privaten Tätigkeit abzugrenzen? → „jede Tätigkeit, die im Rahmen einer wirtschaftlichen Tätigkeit, einer Geschäftstätigkeit oder eines Unternehmens ausgeübt wird, unabhängig davon, ob sie privat oder öffentlich und mit oder ohne Erwerbscharakter ausgeübt wird“ [§ 2 Nr. 4 USchadG]
- Geklärt: „Der Begriff der beruflichen Tätigkeit im Sinne von § 2 Nr. 4 USchadG beschränkt sich nicht auf Tätigkeiten, die einen Bezug zum Markt oder Wettbewerbscharakter haben, sondern **umfasst sämtliche in einem beruflichen Rahmen** - im Gegensatz zu einem rein persönlichen oder häuslichen Rahmen - **ausgeübte Tätigkeiten und damit auch solche, die aufgrund gesetzlicher Aufgabenübertragung im öffentlichen Interesse ausgeübt werden**“ [BVerwG, Urt. v. 25.11.2021, Az. – 7 C 6/20 –, Leitsatz 1 (juris)]
- Wann liegt eine Tätigkeit im Sinne der Anlage 1 vor? Kommt es etwa bei Tatbeständen der Einbringung, Einleitung und sonstige Schadstoffeinträge in Gewässer bzw. bei Entnahmen aus Gewässern (Anlage 1 USchadG Nrn. 3 bis 5) auf eine zielgerichtete/darauf ausgerichtete Handlung an?

# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität; Erheblichkeit

- Wann liegt ein **Verschulden** vor? → hierzu BVerwG Urt. v. 21.9.2017, Az. – 7 C 29.15 –
- Kann beispielsweise ein **beauftragter Gutachter selbst Verantwortlicher sein?** (Sofern und soweit er die Voraussetzung des § 2 Nr. 3 USchadG im Übrigen erfüllt, scheint dies jedenfalls nicht ausgeschlossen, ist jedoch letztlich eine Frage des Einzelfalls und des konkreten Einflusses auf das schadensauslösende Ereignis)

# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität; Erheblichkeit

- Und vor allem: wann ist von der **Erheblichkeit nachteiliger Auswirkungen** auszugehen? → § 19 Abs. 1 BNatSchG und § 90 Abs. 1 WHG

→ eines der bedeutendsten Elemente der Haftung nach dem USchadG

→ Vorliegen löst überhaupt erst die sich aus USchadG ergebenden Folgen und Verpflichtungen aus

→ Implementiert gleichzeitig aber auch **tatbestandliches Korrektiv**, das solche Beeinträchtigungen aus der Haftung herauslöst, welche sich als unwesentlich erweisen

# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität; Erheblichkeit

- **Unbestimmter Rechtsbegriff** → im Rahmen der Interpretation fließen **vom jeweiligen Regelungszusammenhang abhängige Wertungen** ein, die das zum Vollzug heranzuziehende Fachrecht (aber auch anerkannte Fachkonventionen) mit unterschiedlicher Intensität rechtlich programmiert
- Zudem: **kontextabhängig** → die Erheblichkeitsschwelle wird durch die Schutzgüter der Regelungen, die Spezifika des Verhaltens bzw. des Erfolgs und viele weitere Aspekte bestimmt
- Im Kontext Biodiversitätsschäden geregelt in § 19 Abs. 1, Abs. 5 BNatSchG i.V.m. Anhang I UH-RL
  - letzterer enthält Kriterien, mit deren Hilfe die Erheblichkeit nachteiliger Veränderungen ermittelt werden soll
  - § 19 Abs. 5 S. 2 BNatSchG übernimmt 2. Absatz des Anhang I UH-RL, der wiederum Schädigungen nennt, die nicht als erheblich eingestuft werden müssen → als *Regelbeispiele* in § 19 Abs. 5 S. 2 BNatSchG aufgenommen

# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität; Erheblichkeit

- Die jeweiligen Kriterien überlagern sich dabei zum Teil, bspw.:

*„[...]die Fähigkeit der Art bzw. des Lebensraums, sich nach einer Schädigung **ohne äußere Einwirkung** lediglich mit Hilfe verstärkter Schutzmaßnahmen **in kurzer Zeit so weit zu regenerieren**, dass allein aufgrund der Dynamik der betreffenden Art oder des betreffenden Lebensraums **ein Zustand erreicht wird, der im Vergleich zum Ausgangszustand als gleichwertig oder besser zu bewerten ist.**“* = Anhang I, Abs. 1, 3. Spiegelstrich UH-RL

*„[...]eine Schädigung von Arten bzw. Lebensräumen, die sich nachweislich **ohne äußere Einwirkung in kurzer Zeit so weit regenerieren** werden, dass entweder der Ausgangszustand erreicht wird oder aber allein aufgrund der Dynamik der betreffenden Art oder des betreffenden Lebensraums **ein Zustand erreicht wird, der im Vergleich zum Ausgangszustand als gleichwertig oder besser zu bewerten ist.**“* = Anhang I, Abs. 2, 3. Spiegelstrich UH-RL bzw. § 19 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 BNatSchG

# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität; Erheblichkeit

- Einige Aspekte im Zusammenhang mit diesen Kriterien wurden bereits gerichtlich durch EuGH/BVerwG (EuGH. Urt. v. 9.7.2020, – Rs. C-297/19 –, BVerwG, Urt. v. 25.11.2021, Az. – 7 C 6/20 –) geklärt, etwa im Zusammenhang mit § 19 Abs. 5 Nr. 2 BNatSchG:

*„[...] nachteiligen Abweichungen, die auf natürliche Ursachen zurückzuführen sind oder aber auf eine äußere Einwirkung im Zusammenhang mit der **normalen Bewirtschaftung** der betreffenden Gebiete, die den Aufzeichnungen über den Lebensraum oder den Dokumenten über die Erhaltungsziele oder der früheren Bewirtschaftungsweise der jeweiligen Eigentümer oder Betreiber entspricht“*

- „**Bewirtschaftung**“ → nicht nur eine Bodenertragsnutzung (etwa „klassische“ Landwirtschaft) → schließt auch Tätigkeiten ein, die, wie die Be- und Entwässerung die notwendige Ergänzung dazu sein können

# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität; Erheblichkeit

- „Normal“ = Bewirtschaftung, wenn sie der guten Praxis entspreche
  - Muss die Ziele und Verpflichtungen achten, die den Natura-2000-Richtlinien vorgesehen sind.
  - Ist anhand der Bewirtschaftungsdokumente zu ermitteln
    - Enthalten diese keine ausreichenden Angaben und ergibt sich Normalität der Maßnahme auch nicht aus einer früheren Bewirtschaftungsweise können Dokumente unter Bezugnahme auf die **in der FFH-RL und der VS-RL festgelegten Ziele und Verpflichtungen** oder **mit Hilfe von Vorschriften des innerstaatlichen Rechts**, die zur **Umsetzung dieser Richtlinien** erlassen worden sind oder mit dem Sinn und Zweck dieser Richtlinien in Einklang stehen, beurteilt werden.

# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität; Erheblichkeit

- Aus einer **früheren Bewirtschaftungsweise** ergibt sich eine normale Bewirtschaftung eines Gebiets, wenn
- Bewirtschaftungsmaßnahmen betroffen sind, die, weil sie über **einen gewissen Zeitraum praktiziert worden**, als für das betreffende Gebiet **üblich angesehen** werden können
  - Steht hierbei jedoch wiederum unter dem Vorbehalt, dass sie die Erfüllung der in der FFH-RL und der VS-RL vorgesehenen Ziele und Verpflichtungen nicht infrage stellen darf



# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität; Erheblichkeit

- Andere Fragestellungen im Zusammenhang mit den anderen Kriterien sind nach wie vor offen oder noch keiner (höchstrichterlichen) Klärung zugeführt worden, bspw. Anhang I UH-RL, Abs. 1 Spgl. 2:

*„Rolle der einzelnen Exemplare oder des geschädigten Gebiets in Bezug auf die Erhaltung der Art oder des Lebensraums, Seltenheit der Art oder des Lebensraums (**auf örtlicher, regionaler und höherer Ebene einschließlich der Gemeinschaftsebene**)“*

- Wie noch einzugehen sein wird, sind auch zum Thema vorhandene Ausarbeitungen **nicht bekannt** → etwa „Bewertung erheblicher Biodiversitätsschäden im Rahmen der Umwelthaftung“, BfN-Skript Nr. 393 oder „Leitlinien für eine einheitliche Auslegung des Begriffs „Umweltschaden“ im Sinne von Artikel 2 der Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden“ der Europäischen Kommission

# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität; Erheblichkeit

- Im Kontext der Gewässerschäden wird Erheblichkeit nicht näher definiert → Kriterienkatalog wie bei Biodiversitätsschäden existiert nicht
- Auch in Rspr. kaum behandelt (bei BayVGH Urt. v. 28.10.2022, Az. – 8 BV 20.1918 – angenommen, aber nicht vertieft) → insofern stellen sich die bei Biodiversitätsschäden bestehenden Fragen in „verschärftem“ Maße
- In der Literatur wird als Indiz auf jew. **Gewässerzustandskategorien** der WRRL zurückgegriffen, wobei Änderung der Zustandskategorie nicht Voraussetzung für die Annahme einer erheblichen nachteiligen Auswirkung ist → auch innerhalb einer bestimmten Kategorie kann eine nachteilige, erhebliche Auswirkung eintreten
- Z.T. unter Verweis auf Begründung zum USchadG (BT-Drs. 678/06, S. 39) vertreten: unzureichend, nur nicht geringfügige Nachteile festzustellen → bedürfe der *positiven* Feststellung die Erheblichkeit konstituierender Merkmale. Begründet wird dies damit, dass das Merkmal der Erheblichkeit über eine reine Bagatellschwelle hinausgehe. Ob dies jedoch eine nützliche oder weiterführende Formel ist, muss stark bezweifelt werden...

# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität; Erheblichkeit

- Dies hat auch auf der *praktischen*, konkret *fallbezogenen* Ebene Auswirkungen → Beispiel Biodiversitätsschäden:
  - Behörde muss **Ausgangszustand ermitteln**, damit bspw. bei Biodiversitätsschäden anhand der Kriterien Erheblichkeit beurteilt werden kann
  - Da Schutzgut auch *außerhalb* festgesetzter Natura 2000-Gebiete liegen kann, kann auch dort ein Umweltschaden auftreten
  - Dort dürfte oft **Informationslage** zum Ausgangszustand in der Regel eine andere sein, als innerhalb festgesetzter Gebiete, wo zumindest eine ursprüngliche Erfassung des Gebietes und – zumindest im Idealfall – im Rahmen der Managementplanung und Umsetzung etc. eine kontinuierliche Beobachtung des Gebiets und seiner Erhaltungsziele erfolgt

# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität; Erheblichkeit

- Selbst dann können Daten aber **unvollständig** oder **veraltet** sein
- Außerhalb solcher Gebiete stellt sich schon die Frage, **wie** überhaupt der Ausgangszustand zutreffend zu ermitteln ist
- Die rechtlichen Regelungen geben dazu **keine abschließende Antwort**
- Nicht abschließend geklärt, in **welcher Tiefe und anhand welcher Informationen** etwa der Ausgangszustand zu ermitteln ist

# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität und Erheblichkeit – Lösungsansätze?

### – Normative Anpassungen?

- Denkbar: Integrationen von Kriterien in den Anhängen der UH-RL, auf die verwiesen wird, in das USchadG/BNatSchG/WHG und bessere Abstimmung der Kriterien aufeinander
- Beispielsweise: Integration von Anhang I Abs. 1 UH-RL bzgl. der Erheblichkeitskriterien in § 19 BNatSchG
- Oder: Integration der Kriterien des Anhangs II UH-RL in USchadG oder BNatSchG/WHG → diese betreffen die Sanierung von Umweltschäden und regeln, welche Sanierungsarten es gibt, welche Ziele diese verfolgen sollte und welche Sanierungsmaßnahmen und Optionen in Betracht kommen und sind Anwendenden oftmals unbekannt! (dazu später noch)

# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität und Erheblichkeit – Lösungsansätze?

- Sind weitere normative Anpassungen tatsächlich sinnvoll?
- Hätten über das Vorstehende hinausgehende normative Anpassungen tatsächlich Erleichterung zur Folge? → **Fraglich!**
- Können auch zu ungewollten „Korsett“ werden, das für konkrete Beurteilung erforderliche Flexibilität unterbindet
- Zum Thema **verschiedene gesetzliche Regelungen** vgl. ohnehin das oben bereits zu § 1 USchadG Gesagte

# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität und Erheblichkeit – Lösungsansätze?

- Zum Thema **zahlreiche Voraussetzungen**: die resultieren letztlich aus der UH-RL
  - theoretisch Variante denkbar: sämtliche limitierende Elemente (bspw. Verschulden, berufliche Tätigkeit) werden gestrichen, es bleibt nur beim „Kern“(Umweltschaden + Rechtsfolgen) → Unionsrechtlich wohl unproblematisch, weil das strenger wäre
  - Aber: dürfte kaum eine realistische Option sein
  - Und: käme es dadurch *tatsächlich* zu mehr Anwendungsfällen bei Sanierung?
  - Außerdem: stets Gefahr, bei Abweichungen unionsrechtlich „Probleme“ zu bekommen (Beispiel: § 19 Abs. 5 Nr. 2 BNatSchG a.F. entsprach nicht Anhang II Abs. 2 UH-RL, vgl. EuGH. Urt. v. 9.7.2020, – Rs. C-297/19 –)

# Rechtliche Problemlagen

## Komplexität und Erheblichkeit – Lösungsansätze?

- Zum Thema **Erheblichkeit**:
  - Erheblichkeitsschwellen im rechtlichen Kontext **keine** „Innovation“! Auch nicht im unionsrechtlich geprägten Umweltrecht (vgl. nur beispielsweise das Natura 2000-Recht und UVP-Recht)!
  - Begegnet in div. Einbettungen normativ nicht weiter unterlegte Erheblichkeitsschwellen (vgl. im BNatSchG etwa Erheblichkeitsschwellen in § 14 Abs. 1 a.E. BNatSchG und § 30 Abs. 2 BNatSchG)
  - Weitere normative Regelungen sachdienlich? → **fraglich!** Erheblichkeit stets **schutzgut- und kontextabhängig**, ungewollten „Korsett“...
  - Spricht nicht gegen fachlich-rechtliche Handreichungen, Fachkonventionen etc. bzw. „Bekanntermachen“ bestehender Leitlinien etc. → **Informationsdargebot verbessern!**



# Überblick Rechtsprechung

# Rechtsprechung

## Nationale Rechtsprechung

- Soweit ersichtlich sind in verfügbaren Datenbanken relativ wenige Entscheidungen verfügbar, in denen sich **Verwaltungsgerichte** *inhaltlich* mit dem USchadG auseinandergesetzt haben (ca. 22)
- Die Anzahl der tatsächlich behandelten Sachverhalte ist dabei zudem weitaus geringer, weil darin auch Instanzenzüge und Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz inkludiert sind
- Auffälligster Befund: sämtliche verfügbaren Entscheidungen zum Umweltschadensrecht Verfahren betreffen bzw. betrafen Konstellationen, in denen die Verfahren von anerkannten Vereinen i.S.v. § 3 Abs. 1 UmwRG eingeleitet wurden
- Es sind mithin keine Entscheidungen vorhanden, in denen sich etwa potentiell Verantwortliche gegen eine behördliche Entscheidung wehren

# Rechtsprechung

## Nationale Rechtsprechung

- Nur in zwei Fällen kam es zu einer Verurteilung von Maßnahmen (Fälle *Kramertunnel* und *Trauerseeschwalbe* (letzterer aber nach Revision wieder beim OVG))
- Im Übrigen Ablehnungen:
  - Gründe: fehlendes Verschulden, Verantwortlichkeit/Kausalität, Subsidiarität, Substantiierungspflicht
- Befassung mit unterschiedlichen Gesichtspunkten, freilich in jeweils individueller Einbettung
  - Beispielsweise Facetten der beruflichen Tätigkeit, normale Bewirtschaftung, Darlegungserfordernisse, Verhältnis zu anderen Vorschriften, Verschulden (zu diesen Themen bereits oben)
  - Viele Fragen aber noch nicht geklärt

# Rechtsprechung

## Europäische Rechtsprechung

- **Zivilrechtliche Rechtsprechung** „streift“ das USchadG, die Urteile sind jedoch für die Auslegung des USchadG und dessen Verständnis nicht gewinnbringend
- **Europäische Rechtsprechung**
  - Vorabentscheidungsverfahren: meisten Anträge (6) durch italienische Gerichte gestellt (3 Anträge betreffen aber den gleichen Sachverhalt), durch deutsche 2, Ungarn und Österreich jeweils 1 → die Entscheidungen für deutsche Rechtslage mitunter unergiebig, da sie – freilich – oft die konkreten nationalen Regelungen betreffen
  - Bspw. zum Thema **Verantwortlichkeit**: ist Mitgliedstaaten unbenommen, eine Regelung zu treffen, die neben den Betreibern auf Grundstücken, auf denen eine rechtswidrige Verschmutzung entstanden ist, die Eigentümer\*innen der Grundstücke als gesamtschuldnerisch haftbar zu definieren, ohne dass ein ursächlicher Zusammenhang zwischen deren Verhalten und dem festgestellten Schaden nachgewiesen werden müsste.

# Rechtsprechung

## Europäische Rechtsprechung

- Thema **Kosten** (Art. 8 Abs. 1 UH-RL): Einbettung der Frage: wenn es unmöglich sei, den für die Verschmutzung eines Grundstücks Verantwortlichen zu ermitteln oder von diesem die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen zu erlangen, dann
  - stehe UH-RL nationaler Regelung nicht entgegen, die der zuständigen Behörde nicht erlaube, die Durchführung der Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen dem Eigentümer eines Grundstücks, der für eine Verschmutzung nicht verantwortlich sei, aufzuerlegen.
  - Es sei auch nicht zu beanstanden, wenn nach der Regelung der Eigentümer zur Erstattung der Kosten der von der zuständigen Behörde ergriffenen Maßnahmen nur in den Grenzen des nach der Durchführung dieser Maßnahmen ermittelten Marktwerts des Grundstücks verpflichtet sei.

# Rechtsprechung

## Europäische Rechtsprechung

- Thema **Umweltschaden (Biodiversitätsschaden)**:
  - ein Schaden sei nicht deshalb vom Begriff des Umweltschadens ausgenommen, weil er durch eine wasserrechtliche Bewilligung für eine Wasserkraftanlage in Anwendung des nationalen Rechts gedeckt sei; UH-RL stehe einer nationalen Rechtsvorschrift entgegen, nach der ein Schaden, der erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den ökologischen, chemischen oder mengenmäßigen Zustand oder das ökologische Potenzial der betreffenden Gewässer habe, allein deshalb generell und ohne Weiteres vom Begriff des „Umweltschadens“ ausgenommen sei (Rs. „Folk“)
  - Zur „normalen Bewirtschaftung“ sowie zur „beruflichen Tätigkeit“ bei öffentlichen Handlungen bereits oben

# Rechtsprechung

## Europäische Rechtsprechung

- Thema **zeitlicher Anwendungsbereich:**

→ UH-RL auf solche Umweltschäden anwendbar, die nach dem 30. April 2007 aufgetreten sind, aber aus dem Betrieb einer vor diesem Datum bewilligten und in Betrieb genommenen Anlage herrühren (Rs. „Folk“)

- Thema **Änderung von Sanierungsmaßnahmen:**

→ eine Änderung von Sanierungsmaßnahmen, die in Zusammenarbeit mit den betroffenen Betreibern beschlossen und ggf. schon durchgeführt wurden, ist möglich; dabei sind jedoch diverse Anhörungspflichten seitens der Behörde einzuhalten und die Optionen in Nr. 1.3.1 des Anhangs II der UH-RL berücksichtigt, geprüft und begründet werden

# Empirie

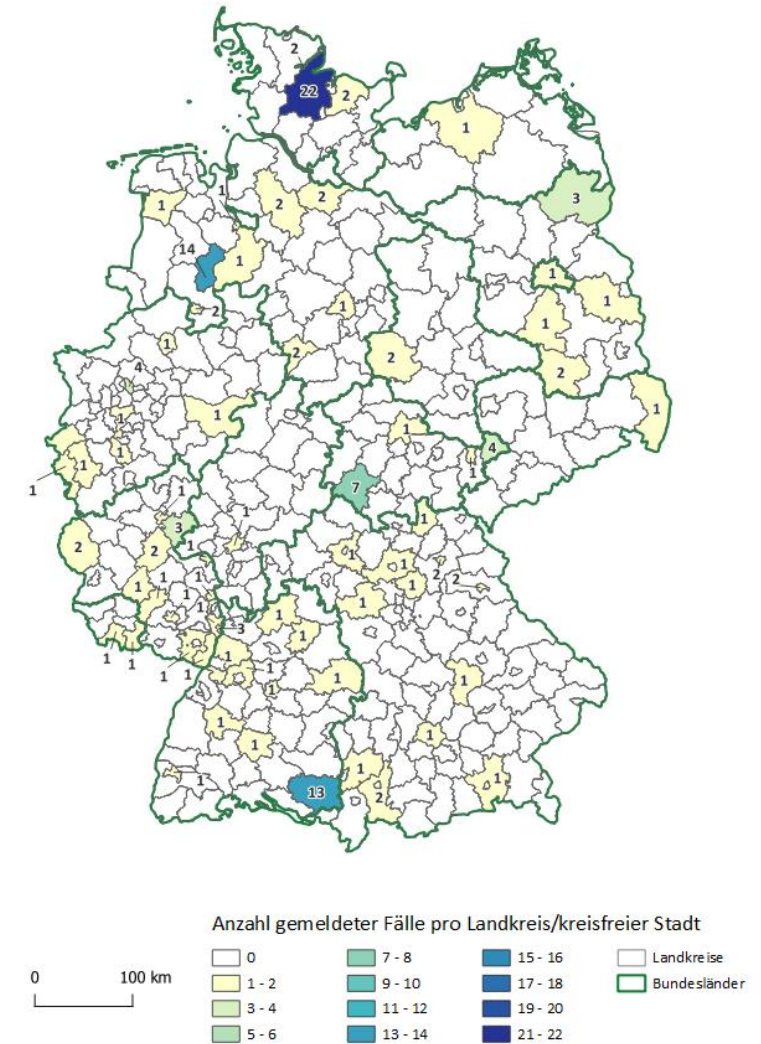


# Empirie

## Meldelisten und erste Evaluation ausgewählter Fälle

- Heterogene Verteilung der Fallzahlen
- Telefonische und / oder schriftliche Kontaktaufnahme zu ausgewählten Fällen zu Beginn des Vorhabens
- Ziel: Vorab-Einschätzung zur praktischen Anwendbarkeit
- Ergebnisse / Eindruck:
  - Wenig Erfahrung und große Unsicherheit Bezug auf die Anwendung
  - Tatsächliche Anwendung nur bei Biodiversitätsfällen
  - Unterschiedliche „Schwellen“ für Meldungen
- Weitere Verwendung:
  - Weiterentwicklung zu Fragebogen für die breite Behördenbefragung
  - Ableitung von Themen für die Fachinterviews
  - Tlw. Grundlage für Vertiefungsfallanalyse

Räumliche Verteilung der Umweltschadensfälle, 2019 - 2021



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der BMUV-Liste 2019-2021, GeoBasis-DE / BKG 2023

# Empirie

## Kontaktaufnahme Umweltverbände

- Umwelt- bzw. Naturschutzverbände → bedeutende Rolle aufgrund der §§ 10, 11 USchadG
- Kontaktaufnahme zu 71 Verbänden → 8 inhaltliche Rückmeldungen
- Fragen u.a. nach Erfahrungen mit USchadG, potenziell interessanten Fällen sowie allgemeiner Einschätzung zum Instrumentarium
- Rückmeldungen:
  - Teils Verweise auf bestehende Positionspapiere zur UH-RL
  - Hemmnisse u.a. Glaubhaftmachung (fehlende Datengrundlage) gegenüber Behörden und Beschränkung auf berufliche Tätigkeiten
  - „aufschreckende“ Wirkung des USchadG
  - Bisweilen schlechte Erfahrungen mit dem USchadG

# Empirie

## Kontakt zu Landesministerien

- Mit Blick auf teils erheblich divergierenden Meldezahlen → Handhabung Meldewesen von Interesse
  - Jeweiligen Landesressorts gebeten, Informationen zu den Themenkomplexen der Behandlung sowie der Meldung zur Verfügung zu stellen
  - Inhaltliche Rückmeldungen: 6
  - Meisten Rückmeldungen durch Vertreter von Ministerien solcher Bundesländer, in denen keine oder nur wenige Fälle in den bisherigen Berichtszeiträumen gemeldet wurden
  - Wurden keine Erlasse/Informationsangebote etc. zur Anwendung des USchadG erstellt
  - Zur Meldung nur in 2 Fällen Erlasse oder Informationsschreiben, 1 werde vorbereitet

# Empirie

## Kontakt zu Landesministerien

- Scheint Unterschiede bei der Handhabung der Meldung zu geben, etwa bei der Bestimmung der zu meldenden Fälle
- Mitunter genannt: Problematisch Einordnung zu treffen, wann Umweltschaden im maßgeblichen Sinne vorliege
- Oder: Bestimmung der beruflichen Tätigkeit → Abgrenzungsprobleme

→ Die gemeldeten **Fallzahlen sind nicht repräsentativ** und geben mit Blick auf die tatsächliche Anwendung des USchadG in Deutschland kein belastbares Bild ab

→ Zur Bewältigung dessen bietet sich daher die Präzisierung der Kriterien zur Meldung an

# Empirie




## Kontakt zu Wirtschaftsverbänden

- Wurde Kontakt aufgenommen zu ca. 40 Industrie-, Wirtschafts- und Landwirtschaftsverbänden
- Wurde um Mitteilung etwaiger bisheriger Erfahrungen gebeten, inwiefern das USchadG für Verband und dessen Mitglieder eine Rolle spielt, ob eingetretene Fälle bekannt seien etc.
- Allerdings nur sehr wenige Rückmeldungen:
  - Lediglich 3 im Bereich Landwirtschaft bzw. Biogas tätige Verbände gaben Rückmeldungen
  - Alle teilten mit, dass keine Fälle bekannt seien oder behandelt worden seien bzw. keine konkreten Erfahrungen damit gemacht worden seien

# Empirie

## Breite Behördenbefragung

- Fortgeschriebener Fragebogen
- Kontaktiert: alle übrigen Behörden, die Fälle gemeldet hatten sowie Umweltbehörden aller Landkreise und kreisfreien Städte
- Ausfüllbares PDF-Formular: 10 Seiten, 21 Fragen
- Anzahl rückgemeldeter, ausgefüllter Fragebögen: 62



**ALLGEMEINE FRAGEN**

A1. Sind Sie mit der Umwelthaftungsrichtlinie – UH-RL (RL 2004/35/EG) vertraut?

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ich habe noch nie von der Richtlinie gehört.	Ich habe von der Richtlinie gehört.	Ich kenne mich etwas mit der Richtlinie aus.	Ich kenne mich gut mit der Richtlinie aus.	Keine der genannten Optionen.

A2. Inwiefern spielt in Ihrer Praxis die Anwendung des Gesetzes über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadensgesetz – USchadG) vom 10. Mai 2007 eine Rolle?

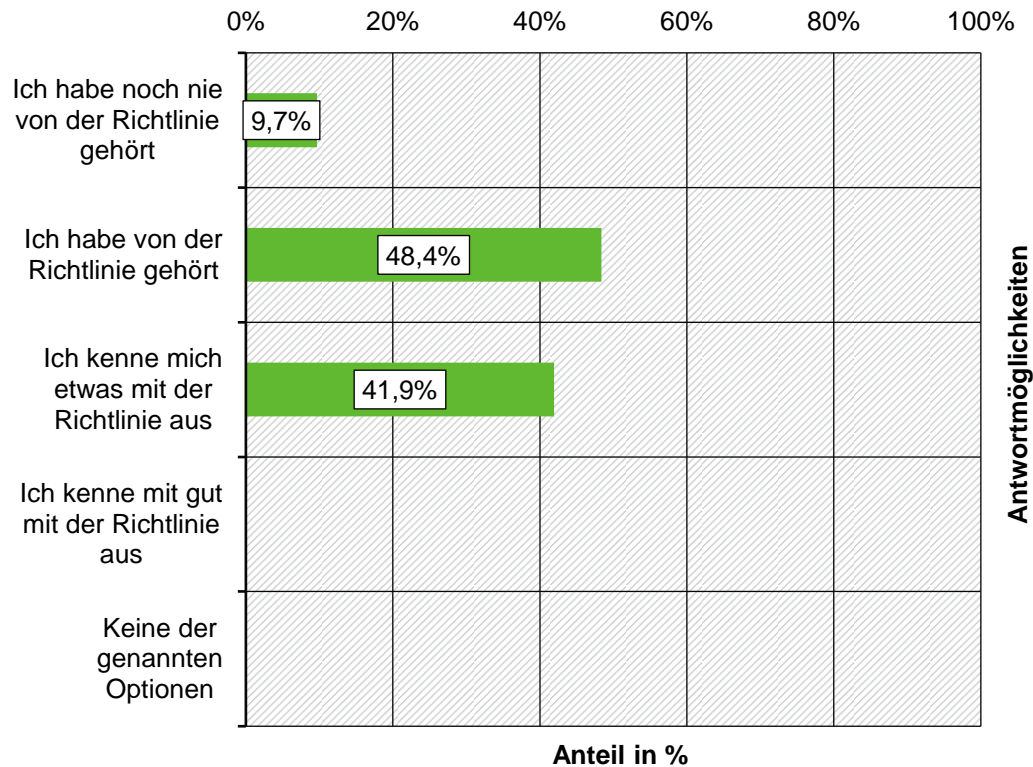
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ich habe das Gesetz noch nie angewendet und eine Anwendung bisher nicht in Erwägung gezogen.	Ich habe eine Anwendung des Gesetzes in Erwägung gezogen, bisher ist es jedoch noch nicht zur Anwendung gekommen.	Ich habe erste Erfahrungen mit der Anwendung des Gesetzes gemacht.	Ich wende das Gesetz regelmäßig an.	Keine der genannten Optionen.

Seite 1

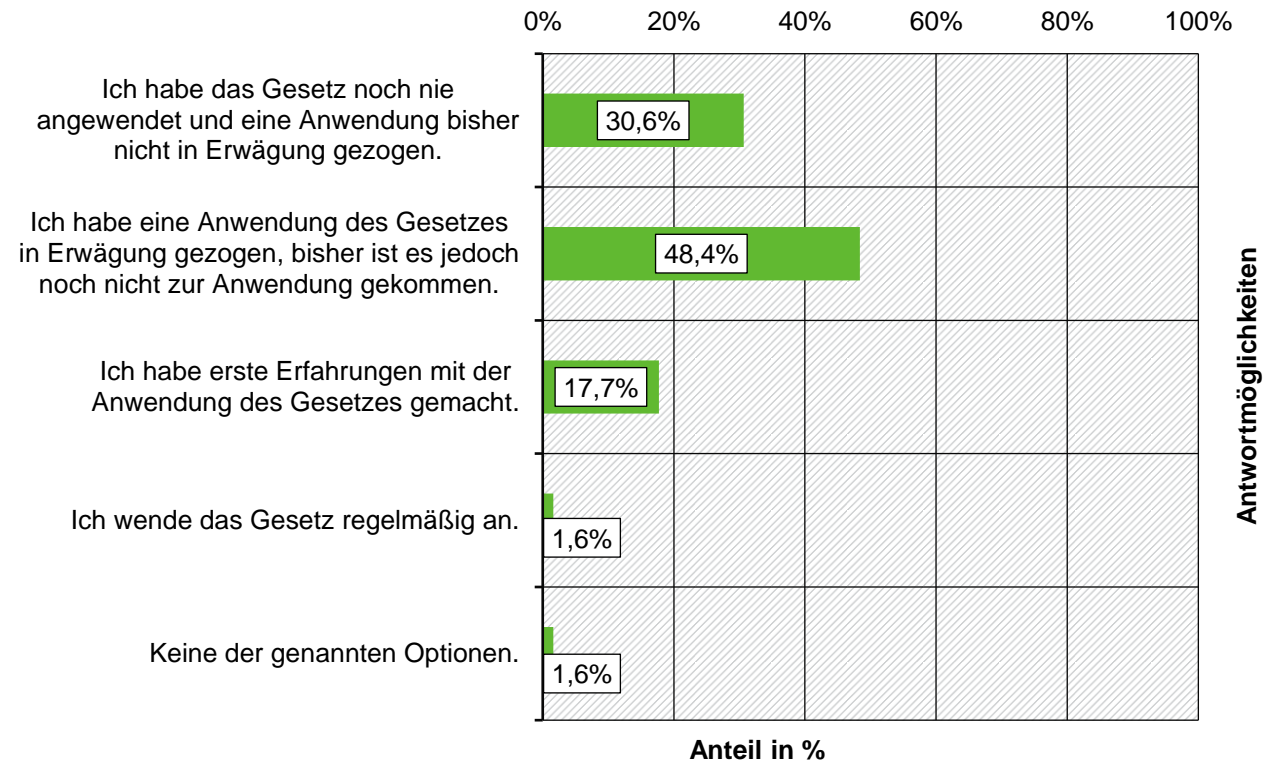
# Breite Behördenbefragung Ergebnisse

→ Wenig Anwendungswissen /  
Anwendungserfahrung

**A1: Sind Sie mit der Umwelthaftungsrichtlinie – UH-RL (RL 2004/35/EG) vertraut?**



**A2: Inwiefern spielt in Ihrer Praxis die Anwendung des Gesetzes über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadensgesetz – USchadG) vom 10. Mai 2007 eine Rolle?**

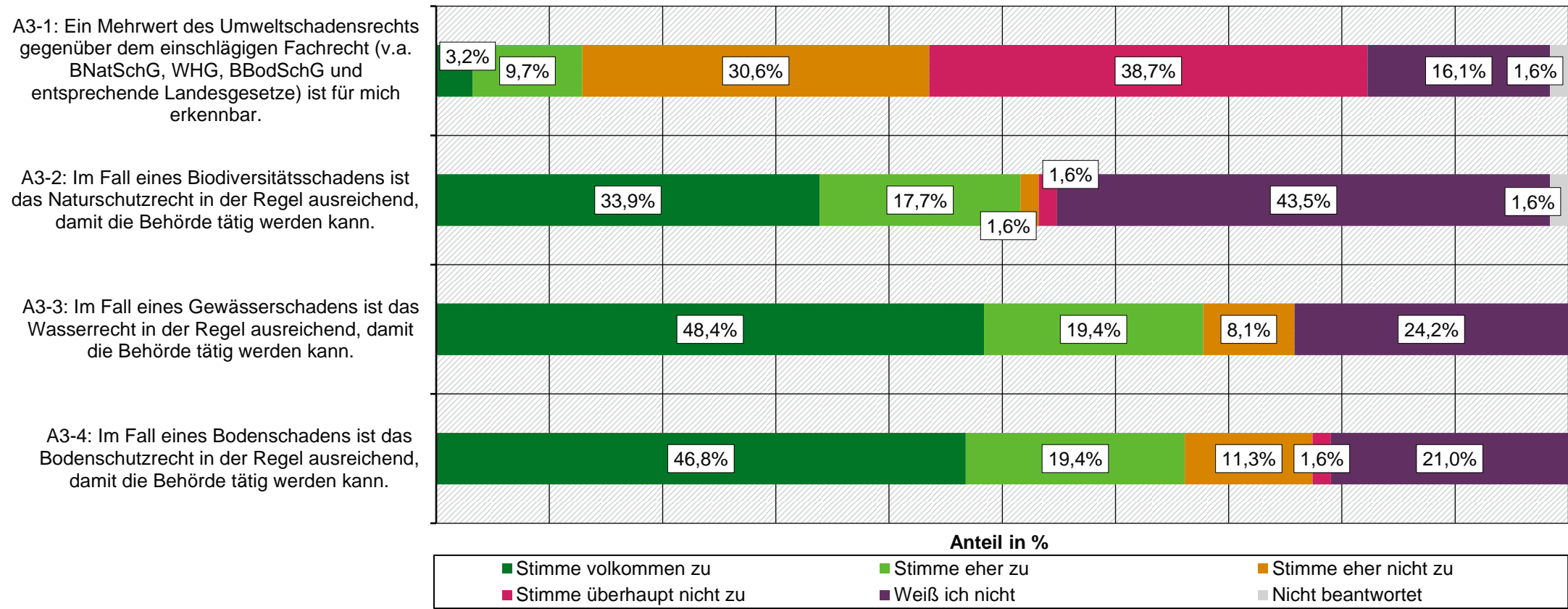


# Breite Behördenbefragung

## Ergebnisse

→ Mehrwert ist nicht erkennbar /  
Fachrecht wird als ausreichend  
erachtet

Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen zu oder nicht:



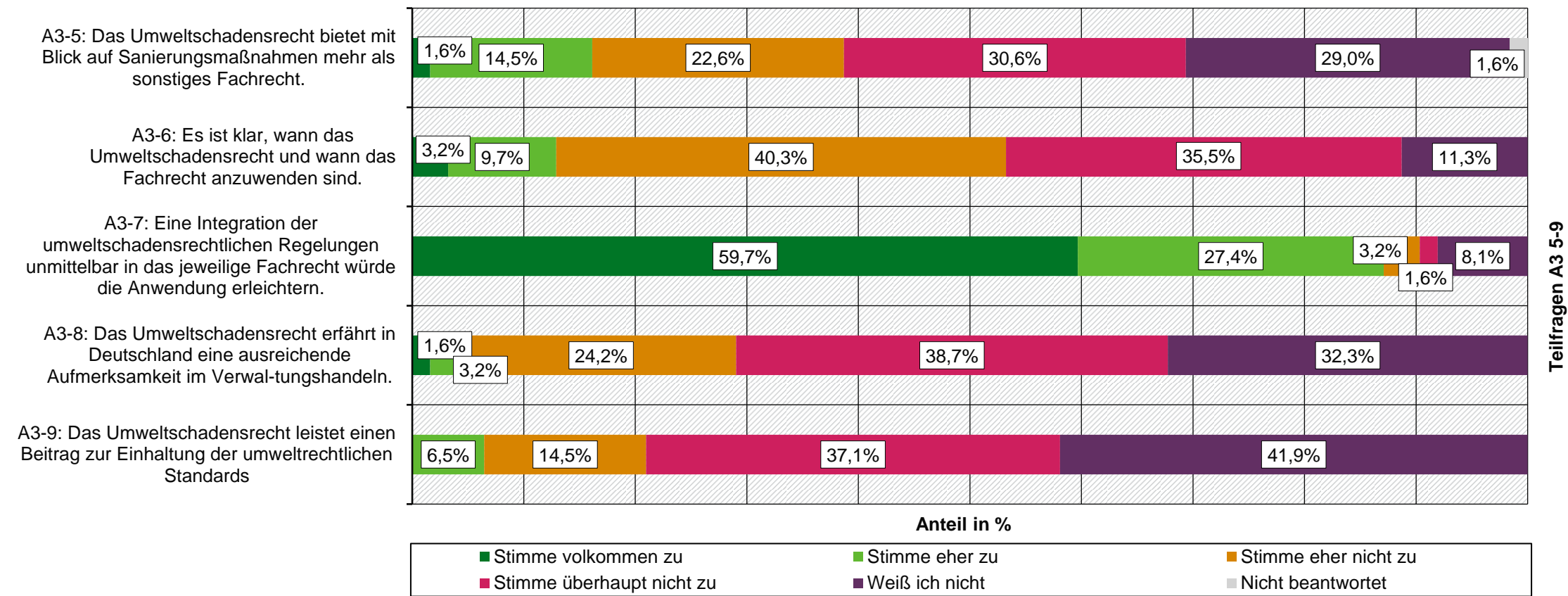


# Breite Behördenbefragung

## Ergebnisse

→ Beitrag des USchadG nicht klar / Integration ins Fachrecht erwünscht

Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen zu oder nicht:

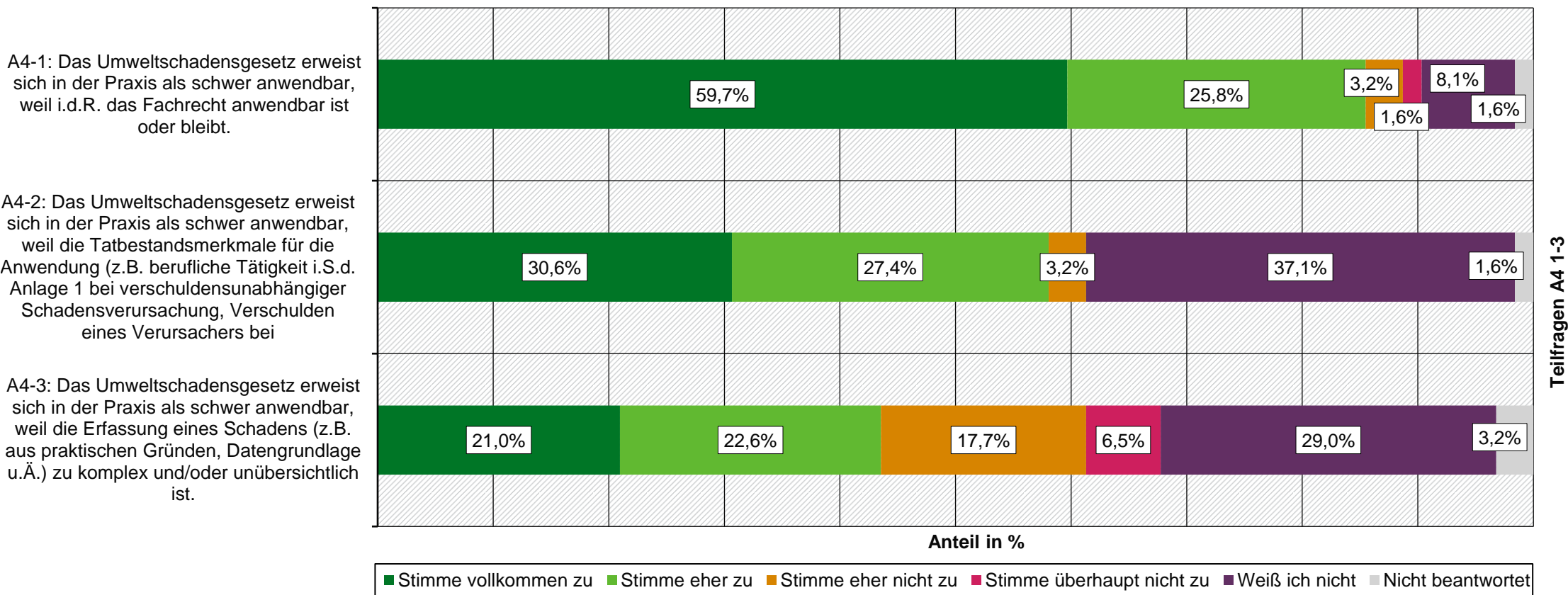


# Breite Behördenbefragung

## Ergebnisse

→ Anwendbarkeit des Fachrechts gegenüber USchadG

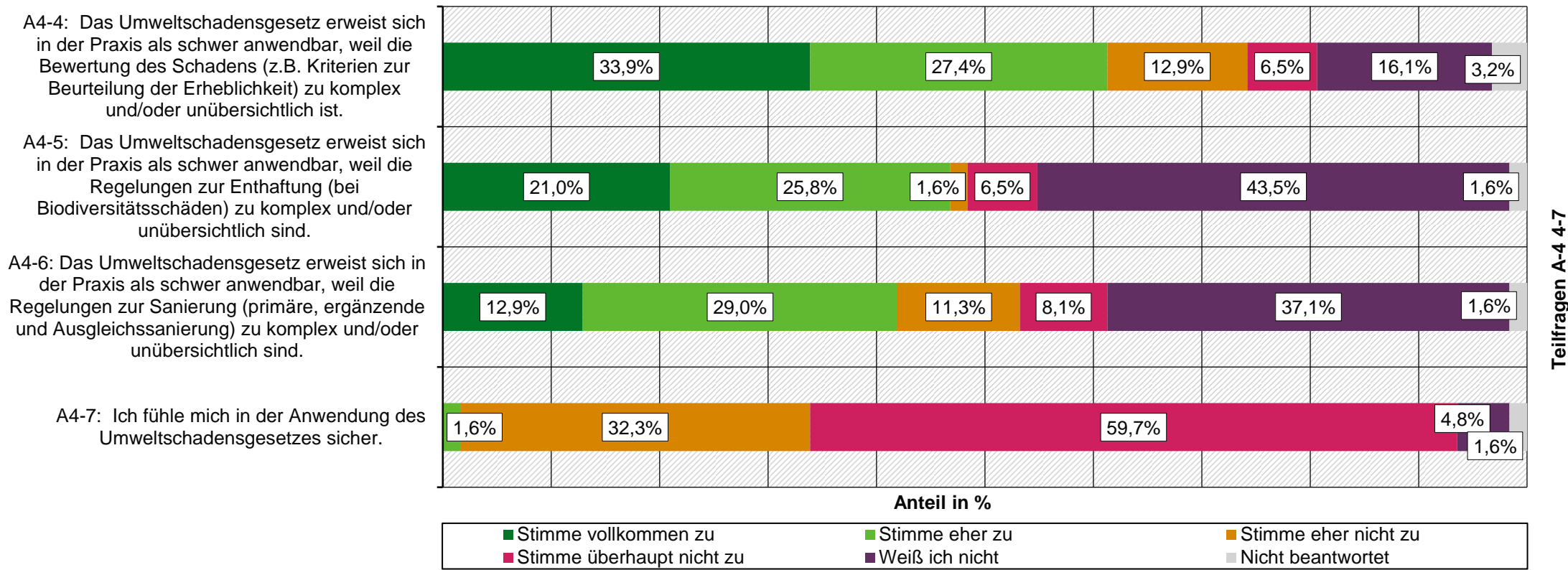
Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen zu oder nicht:



# Breite Behördenbefragung Ergebnisse

→ Hohe Unsicherheit bzgl. der Anwendung des USchadG

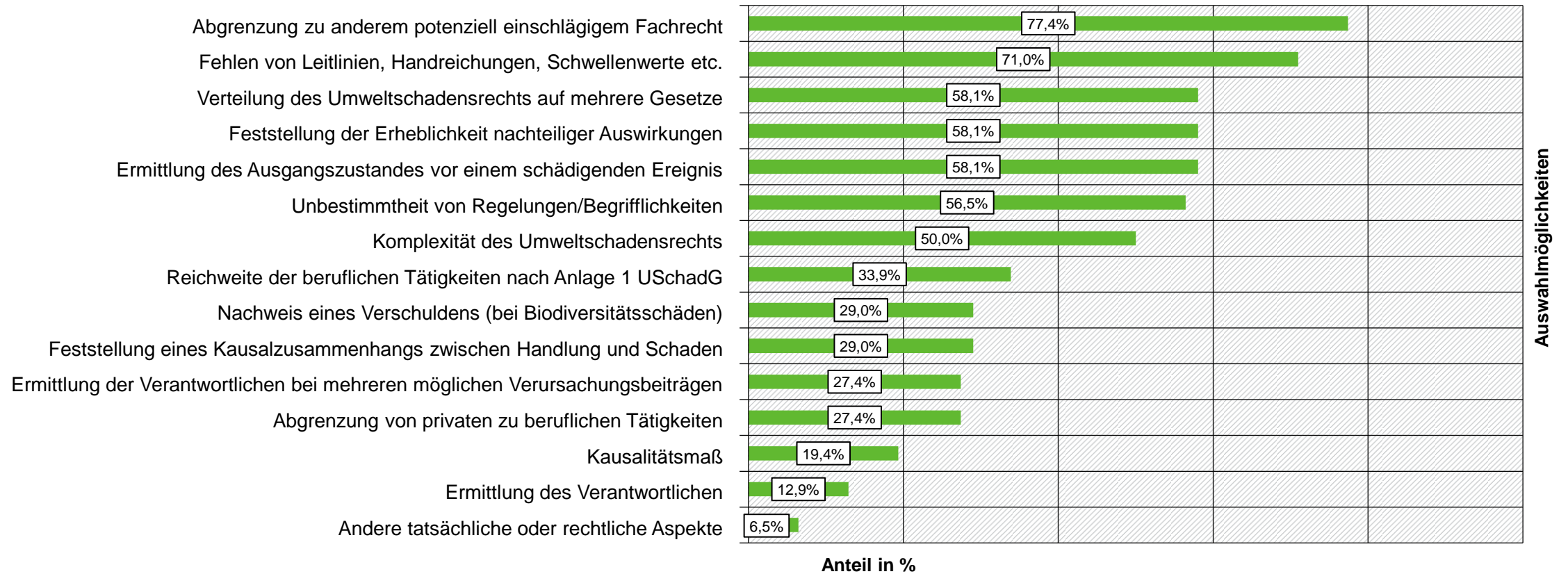
Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen zu oder nicht:



# Breite Behördenbefragung

## Ergebnisse

**A5: Stellen die nachfolgenden Aspekte aus Ihrer Sicht, Problemlagen dar, die die Anwendung des USchadG erschweren oder der Anwendung des USchadG mitunter sogar entgegenstehen? (Mehrfachauswahl möglich)**

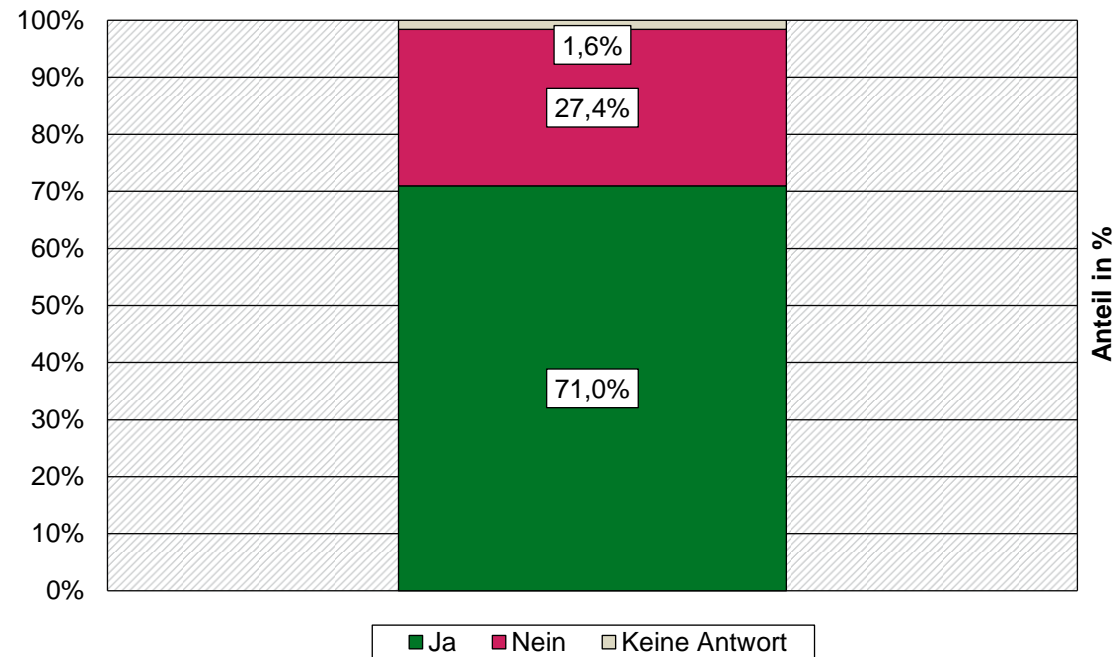


# Breite Behördenbefragung

## Ergebnisse

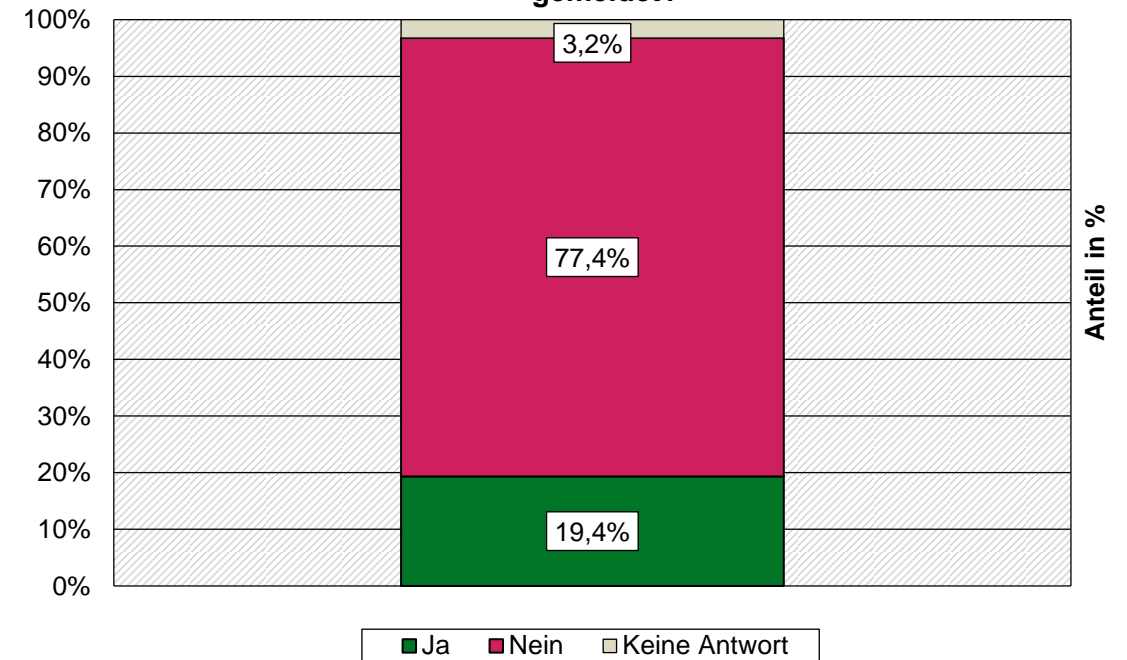
### Allgemeine Informationen zur Meldung potenzieller Schadensfälle

**B1: Treten in Ihrer Praxis Fälle auf, welche potenziell Umweltschäden nach dem USchadG darstellen könnten?**



→ Offenbar mehr Schadensfälle als gemeldete Fälle

**B2: Wurden einer oder mehrere von Ihrer Behörde bearbeitete potenzielle Umweltschadensfälle im Rahmen der Berichterstattung des BMUV an die Europäische Kommission gemeldet?**

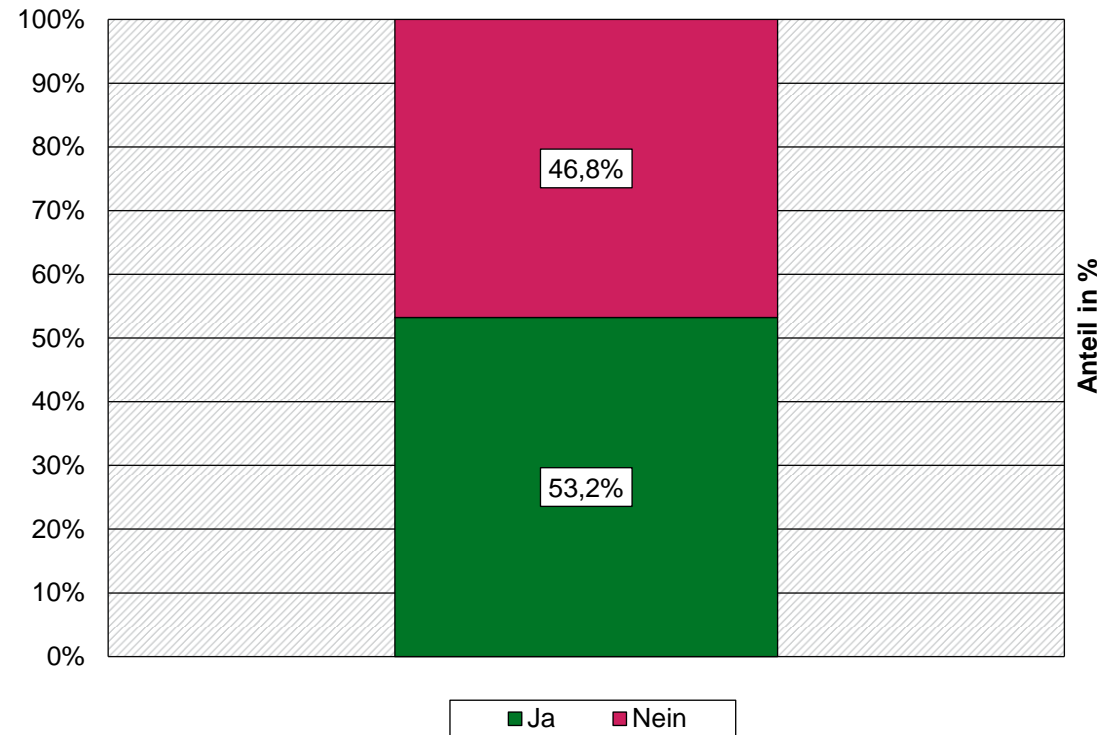


# Breite Behördenbefragung

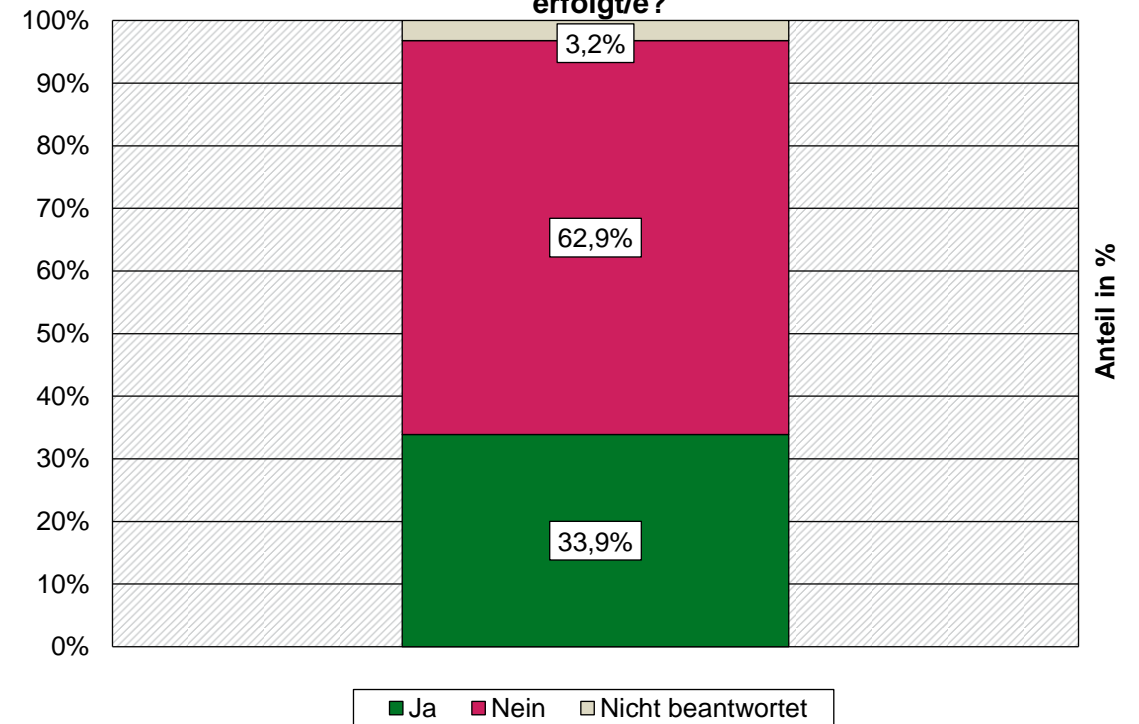
## Ergebnisse

### Umgang mit potenziellen Schadensfällen (Schadensbewertung)

**C3: Sobald Kenntnis potenzieller nachteiliger Auswirkungen auf Biodiversität, Wasser und/oder Boden erlangt wird: Findet eine Prüfung statt, ob es sich um einen Umweltschaden i.S. des USchadG handeln könnte?**



**C3-2: Sind Ihnen Fälle bekannt, die von Ihrer Behörde bearbeitet wurden/werden, die als potenzielle Umweltschäden nach dem USchadG in Betracht gezogen worden sind/werden, bei denen jedoch eine Einordnung als solcher dann doch nicht erfolgt/e?**



# Breite Behördenbefragung

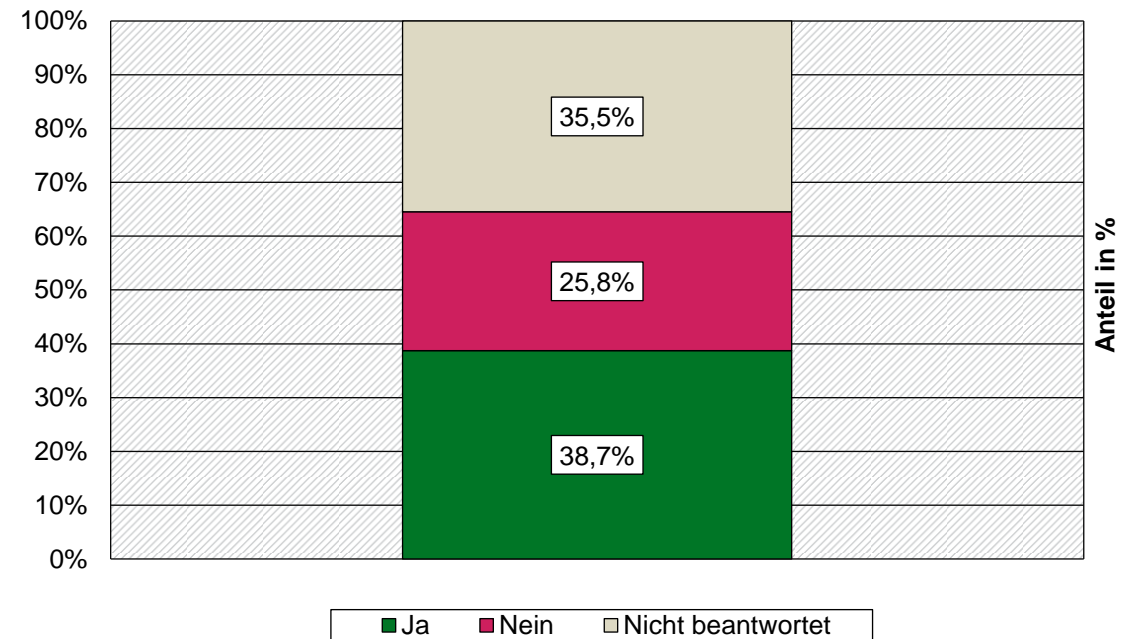
## Ergebnisse

Umgang mit potenziellen Schadensfällen (Schadensbewertung)

### C5: Ermittlung des Ausgangszustandes

- Methoden wie Beprobung, Luftbildanalyse, Kartierung etc.
- Nutzen vorhandener Datengrundlagen (z.B. Standarddatenbögen, vorhandene Datenbanken, Fotos, Luftbilder, GIS-Daten)
- Einholen von Gutachten
- Problem: Dokumentation des Ausgangszustandes ist Voraussetzung für die Anwendung des USchadG → jedoch häufig fehlende Daten

C5-1: Treten hierbei regelmäßig Probleme auf? (z.B. mangelnde Datengrundlage)

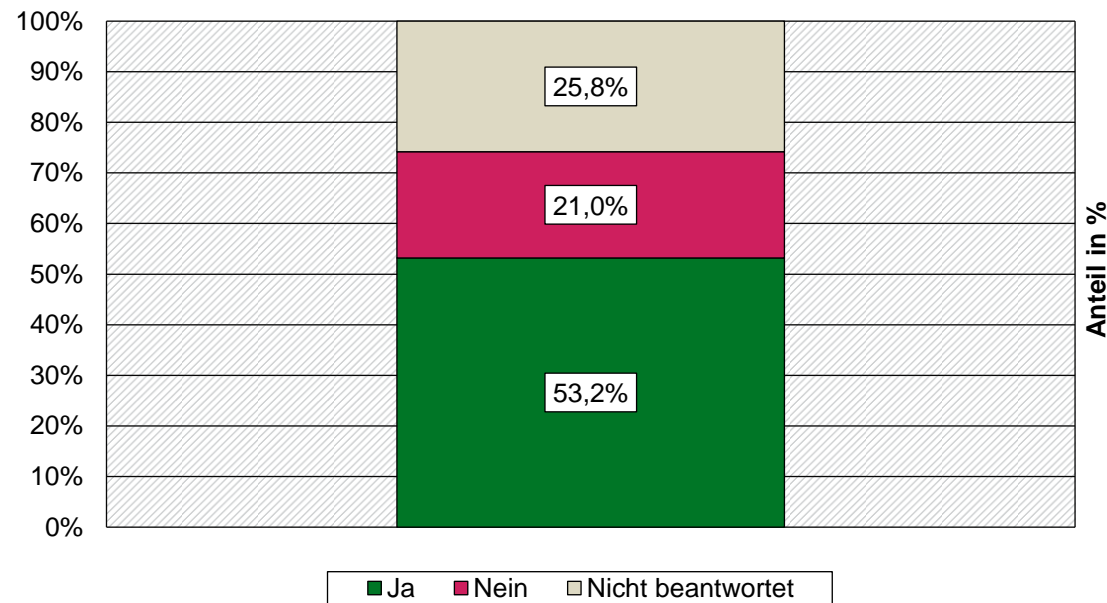


# Breite Behördenbefragung

## Ergebnisse

### Umgang mit potenziellen Schadensfällen (Schadensbewertung)

**C6: Werden fachlichen und/oder rechtlichen  
Bewertungsgrundlagen zur Bewertung eines möglichen  
Schadens zugrunde gelegt?**



u.a.:

- Fachrecht
- vorhandene Schwellen- und Grenzwerte aus den entsprechenden fachgesetzlichen Normen (z.B. Vorsorge-, Prüf- und Maßnahmenwerte der BBodSchV)
- vorhandene Fachkonventionen und Arbeitshilfen, z.B. Bewertung der Erheblichkeit nach Lambrecht & Trautner, der LAWA (z.B. Ableitung von Geringfügigkeitsschwellen) oder der LABO

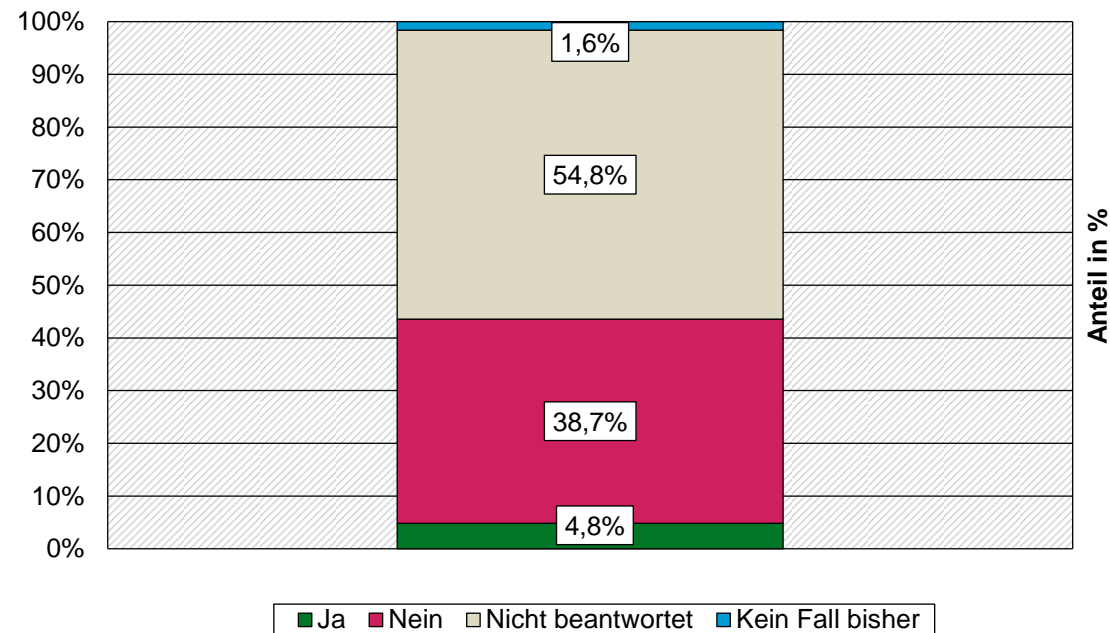


# Breite Behördenbefragung

## Ergebnisse

### Umgang mit potenziellen Schadensfällen (Schadenssanierung)

C8: Werden auch Maßnahmen nach Anhang II  
Umwelthaftungsrichtlinie (UH-RL) geprüft?



# Fachinterviews

## Vorgehensweise

- Durchführung 18 Interviews mit insgesamt 24 Gesprächspartner\*innen mittels Gesprächsleitfaden
  - 4 Interviews mit Vertretern Unterer Umweltbehörden (2xUNB, 1x UWB, 1xUWB/UBB)
  - 2 Interviews mit Vertretern von Bundesbehörden (BfN und UBA)
  - 3 Interviews mit Vertretern von Umweltverbänden
  - 3 Interviews mit Vertretern aus der Rechtspraxis (Rechtsanwälte)
  - 1 Interview mit Vertreter von Versicherungsverband
  - 3 Interviews mit Vertretern aus Umweltplanungsbüros
  - 2 Interviews mit im Umweltrecht spezialisierten Hochschullehrern
- Die Interviews wurden im Zeitraum vom 12. März bis 16. August 2024 online durchgeführt
- Anschließend: Transkription und themenbezogene Auswertung (qualitative Inhaltsanalyse)
- Auswertung zu den Themen:
  - Kontakt & Relevanz in eigener Tätigkeit
  - Potenzielle rechtliche und tatsächliche Hemmnisse
  - Wirksamkeit
  - Relevanz & Mehrwert
  - Verbesserungsbedarf und Verbesserungsvorschläge

# Fachinterviews

## Gesprächsleitfaden

### Einstieg

- Begrüßung und Dank für die Zeit
- Kurzer Umriss des Themas (Forschungsfrage)
- Kurze Beschreibung des Interviewablaufs und der ungefähren Dauer
- Information über Aufzeichnung und Datenverarbeitung und Einholen des Einverständnisses (wenn möglich schon vor dem Interview)

		Thema	Frage	Nachfrage	B <sup>1</sup>	V <sup>1</sup>	U <sup>1</sup>	W <sup>1</sup>	R <sup>1</sup>
1	Allgemeiner Einstieg	Einstiegsfragen	<p>Zum Einstieg würden wir gerne von Ihnen wissen:</p> <p>Bitte beschreiben Sie uns, inwiefern/inwieweit Sie im Rahmen Ihrer Tätigkeit mit dem Umweltschadensgesetz in Kontakt gekommen sind?</p> <p><i>Alternativ: Wie sind Sie zum ersten Mal mit dem Umweltschadensgesetz in Berührung gekommen?</i></p>						
2	Relevanz im Rahmen der eig. Tätigkeit		Welche Relevanz kommt ihm allgemein im Rahmen Ihrer Tätigkeit zu bzw. haben Sie häufig Kontakt zu diesem Instrumentarium?						

		Thema	Frage	Nachfrage	B <sup>1</sup>	V <sup>1</sup>	U <sup>1</sup>	W <sup>1</sup>	R <sup>1</sup>
6a	Rechtl. + prakt. Anwendbarkeit	Anwendung des Gesetzes	Haben Sie – allgemein gesprochen – bisher Erfahrungen mit der Anwendung des Umweltschadensgesetzes gemacht?	Wenn ja, welche?					
6b		Anwendung des Gesetzes	Haben Sie z.B. im Rahmen einer Gutachtertätigkeit bereits praktische Erfahrungen mit der Anwendung des Gesetzes gemacht?	Wenn ja, welche?					
7a		Anwendung anderer Gesetzesgrundlagen	Wie beurteilen Sie das Verhältnis des USchadG zu anderen Vorschriften?	<p>Ist/Sollte diese tatsächlich als „(strikte) Subsidiaritätsklausel“ zu verstehen? Ist das USchadG tatsächlich „subsidiär“?</p> <p>Welche Regelungen sind aus Ihrer Sicht in der Konsequenz „im Zweifel“ anzuwenden und warum?</p> <p>Steht dies aus Ihrer Sicht der Praktikabilität und Anwendung entgegen?</p> <p>Handelt es sich hierbei ggf. um ein (nicht beabsichtigtes) Vollzugshindernis?</p>					

# Fachinterviews

## Kontakt & Relevanz in eigener Tätigkeit

- Kontakt mit dem USchadG und Relevanz in eigener Tätigkeit:
  - **Behördenseitig (Vollzug):**
    - seltener Kontakt / **wenig Anwendungserfahrung & geringe Relevanz** (insb. im Bodenschutz) → wenige große Schadensfälle in der Praxis
    - Naturschutz: v.a. bei Schädigungen durch **Vorhaben ohne erforderliche Genehmigung**; regelmäßige Prüfung, jedoch in normaler Vollzugspraxis sonstige ordnungsrechtliche Instrumente des Naturschutzes i.d.R. ausreichend
  - Regelmäßigerer Kontakt in **Planungsbüros** → Kriterien des USchadG werden z.T. im Rahmen der Eingriffsregelung von vorneherein mitgedacht mit dem Ziel der rechtlichen Freistellung
  - Erfahrung der **Rechtspraxis**: Beratung und Gerichtsverfahren
  - **Umweltverbände**: Aufforderungen zum Tätigwerden und Gerichtsverfahren
  - Auch von **wissenschaftlicher Seite** war der Kontakt gering und die bisherige Relevanz wurde als eher gering eingeschätzt
- Bekanntheit
  - Die allgemeine **Bekanntheit** wurde in den meisten Interviews **eher als gering eingeschätzt**
  - V.a. verbandsseitig der Eindruck, dass das Gesetz bei einigen Vollzugsbehörden kaum bekannt ist → Aufforderung zum Tätigwerden hat dann eine „aufschreckende“ Wirkung

# Fachinterviews

## Rechtliche Hemmnisse

- Allgemein: **Komplexität** des umweltschadensrechtlichen Regimes führt zu **verminderter Anwenderfreundlichkeit** in der Praxis:
  - Unsicherheit im Umgang
  - Verhältnis zum Fachrecht
  - Nicht hinreichend klare Tatbestandsvoraussetzungen, z.B.
    - Bestimmung der Erheblichkeit
    - Eingeschränkte Zugriffsmöglichkeiten der Fachbehörden im Falle einer genehmigungsbedürftigen Anlage
    - Einschränkung des USchadG auf berufliche Tätigkeiten
    - Mehrere Fälle, in denen eine Anwendung an der Bestimmung des Verursachers scheiterte
  - Aufforderung zum Tätigwerden (§ 10 USchadG): Glaubhaftmachung als „*stumpfes Schwert*“ (B06, Z. 47)
    - aus Sicht von Verbänden eine große Hürde, bis dem Fall überhaupt nachgegangen wird

# Fachinterviews

## Rechtliche Hemmnisse

### – Rechtsfolgen:

#### – Informationspflicht:

- Anwendbarkeit des USchadG hängt stark von Information seitens der potenziellen Verursacher ab
- Guter Ansatz, „verkümmert“ in der Praxis aufgrund des Informationsgefälles
- Überwachung der Einhaltung der Pflichten im Vollzug schwierig + fehlende Sanktionen für Versäumnisse  
→ kein Anreiz / Motivation, dem als Verursacher nachzukommen

#### – Sanierungspflicht:

- theoretisch gut greifbar und eigene Qualität gegenüber Wasser – und Naturschutzrecht
- wird von Behörden teils als Argumentationsgrundlage genutzt
- in der Praxis jedoch konkreter Maßstab bisweilen unklar (z.B. Sanierung von LRT außerhalb eines FFH-Gebietes)

# Fachinterviews

## Tatsächliche Hemmnisse

- **Komplexität und fehlende Anwenderfreundlichkeit** → hohe Einstiegshürde & fehlende Anwendungserfahrung
- **Fehlende Bekanntheit** → nicht unbedingt der Grund, hierzu durchmischter Eindruck
- **Fehlende Ressourcen** → allgemeines, nicht dem USchadG inhärentes Problem
- **Fehlende Information** → Informationspflicht nach § 5 USchadG hängt stark von der Bereitschaft des Vorhabenträgers ab
- **Fehlende Datengrundlage** → wesentliches Hindernis, insbesondere bei nicht zulassungsbedürftigen Eingriffen (z.B. Land- und Forstwirtschaft) und außerhalb von Schutzgebieten



# Fachinterviews

## Wirksamkeit

### Vermeidung von Schädigungen:

- Mittelbarer Beitrag durch
  - (erweiterte) gutachterliche Erfassung im Rahmen naturschutzfachlicher Prüfungen (z.B. LRT außerhalb von FFH-Gebieten im Rahmen der Eingriffsbilanzierung)
    - teils strengere, eher räumlich-funktionale Kompensationsmaßnahmen → Enthftung
- Vermeidung im Zuge der Umweltbaubegleitung
- Abschreckungspotenzial durch Begrifflichkeiten („Umweltschaden“, „Sanierung“ u.a.) und rechtliche Unsicherheiten  
→ Bestreben, den „Schreibtisch sauber“ zu halten, hohe Sensibilität
- Gefahr der Abnahme der erhöhten Sensibilität, wenn auf repressiver Seite kaum Fälle der Haftung nach USchadG bekannt seien / geahndet würden

### Sanierung

- Bisher keine aussagekräftige Datenlage, in den meisten Fällen scheinen die Sanierungen in erster Linie „pragmatisch“ über das Fachrecht gelöst zu werden



# Fachinterviews

## Mehrwert

### – Mehrwert:

- Argumentationsmittel sowohl für Umweltverbände als auch für Vollzugsbehörden
- Rechtsschutz §§ 10,11 USchadG → Möglichkeit der Aufforderung zum Tätigwerden
- Möglichkeit der Nachsteuerung im dt. Recht und somit Beitrag zu effektiverer Umsetzung anderer europäischer Richtlinien / Verursacherprinzip
- Biodiversität: Fälle, in denen Anhang-II-Arten oder LRT nach Anhang I außerhalb von FFH-Gebieten betroffen sind
- Sanierungspflicht → weitergehend als das Fachrecht
- Informationspflicht → besteht im Fachrecht nicht

# Fachinterviews

## Relevanz

- Derzeitige Relevanz: eher in der **präventiven Wirkung** als im Zuge der Sanierung von Umweltschäden
- Zukünftige Relevanz im Zuge der Planungsbeschleunigung:
  - Aktuell: § 19 Abs. 1 S. 2 BNatSchG („Abweichend von Satz 1 liegt keine Schädigung vor bei zuvor ermittelten nachteiligen ...“)
    - Enthftung (spielt v.a. bei zulassungsbedürftigen Eingriffen eine Rolle)
  - Abbau von naturschutzrechtlichen Prüferfordernissen (Bsp. § 6 WindBG)  
*„Wenn man keine Artenschutzprüfung mehr macht und auch keine ausdrückliche Ausnahme nach dem Artenschutzrecht mehr erklärt, und dann gibt es keine Enthftung nach § 19 Bundesnaturschutzgesetz und man rutscht dann möglicherweise in die Haftung nach Umweltschadensrecht. [...] wenn dem so wäre, dann hätte das hier keiner so richtig berücksichtigt und das spricht entweder dafür, dass keiner das Umweltschadensrecht kennt und diese Konsequenzen mitdenkt, oder es ist allen egal, weil es ein zahloser Tiger ist.“* (B06, Zeile 58)
  - Abbau von Genehmigungserfordernissen (Bsp. Novelle des § 17 BFernStrG): Keine Enthftung, da keine behördliche Prüfung
    - wem ist im Fall eines Schadens dann das Verschulden zuzulasten?

# Fachinterviews

## Verbesserungsbedarf

- Verbesserungsbedarf:
- Normativer Nachbesserungsbedarf z.B.
  - insbesondere dort, wo es kein behördliches Zulassungsverfahren gibt (v.a. Beschleunigungsgesetzgebung)
  - Informationspflicht nachschärfen → Sanktionsmechanismus
  - Bzgl. der Integration des USchadG unterschiedliche Argumente: klare Trennung als Rahmengesetz vs. Erhöhung der Anwenderfreundlichkeit
  - V.a. Klarstellungsnotwendigkeit bzgl. der umweltschadensrechtlichen Erheblichkeit (räumliche Bezugsebene) → Klärung auf EU-Ebene
- Der Schwerpunkt des Bedarfs an Nachschärfung wird in der **Normkonkretisierung** gesehen, insbesondere durch **Leitfäden / Handreichungen für den Vollzug** (Abgrenzungsfragen, anzulegende Maßstäbe, Regelbeispiele u.a.)  
→ wurde in den meisten Interviews als erforderlich erachtet
- Weitere Vorschläge u.a. Register mit anonymisierten Fallbeispielen, Vereinheitlichung/Präzisierung des Meldewesens, Schulung von Behördenmitarbeitenden

# Empirie

## Analyse ausgewählter Vertiefungsfälle

- Ziel: Vertiefte Analyse von 9 Schadensfällen in Deutschland sowie 3 Fällen aus anderen Mitgliedsstaaten
  - Hinweise zu möglichen Fällen mit Vorbildcharakter (best practice)
  - Vertiefte Identifizierung von Hemmnissen mittels Betrachtung mehrerer Quellen
- Sachverhaltsbeschreibung (Was ist passiert? Wie ist man darauf aufmerksam geworden? Wie wurde der Fall dokumentiert?)
- Umgang mit dem Schadensfall, rechtliche und tatsächliche Erwägungen
- Rechtliche Betrachtung:
  - Sind die Tatbestandsvoraussetzungen nach dem USchadG (theoretisch) erfüllt?
  - An welcher Stelle fiel der ggf. Fall aus dem umweltschadensrechtlichen Regime raus?
  - Wäre die Anwendung des USchadG auch nach vertiefter Betrachtung nicht notwendig gewesen und wurde der Fall ggf. anderweitig fachlich angemessen gelöst?

# Empirie

## Analyse ausgewählter Vertiefungsfälle

- Fälle aus BMUV-Liste / Behördenbefragung, bekannte Gerichtsverfahren, Fälle aus den Fachinterviews; zudem Recherche von Pressefällen
- Folgende (nationale) Fälle werden derzeit betrachtet:
  - Fall „**Kramertunnel**“ → **Gewässer- und Biodiversitätsschaden** (Verlust von LRT an Oberfläche durch tunnelbaubedingter Grundwasserbeeinträchtigungen); durchgeführtes gerichtliches Verfahren durch mehrere Instanzen (inkl. Bundesverwaltungsgericht); daher auch gut dokumentierter Sachverhalt
  - Fall „**Pähler Schlucht**“ → **Biodiversitätsschaden** (Beeinträchtigung/Verlust von LRT durch Holzungen/Rodungen in NSG/FFH-Gebiet; mehrere Gutachten zur Bewertung der Erheblichkeit); von Naturschutzvereinigung eingeleitetes Verfahren
  - Fall „**Rappenalpbach**“ → **Gewässer- und Biodiversitätsschaden** (Ausbaggerung eines unberührten Bachs in NSG und Errichtung von Dämmen); Fall hatte bereits mediale Aufmerksamkeit
  - Fall „**Trinkwasserleitung in FFH-Gebiet**“ → **Biodiversitätsschaden**: Verlegung Rohrleitungen (Trinkwasser) durch Natura 2000-Gebiet mit LRT 6510 (Magere Flachland-Mähwiese) ohne Genehmigung; Verlust LRT; USchadG in Ergänzung zu Fachrecht angewandt
  - Fall „**Buchenkahlhiebe**“ → **Biodiversitätsschaden** (sukzessive Waldumwandlung von Buchenwald (LRT 9110) in Fichtenwald über einen Zeitraum von knapp 10 Jahren; unterschiedliche Auffassungen der Naturschutzbehörden zur Sanierungspflicht; Klage des Verursachers gegen Ordnungsverfügung bei Gericht anhängig
  - Fall „**Entwässerung Feuchtgebiet**“ → **Biodiversitätsschaden** (Entwässerung durch landwirtschaftliche Tätigkeit und erhebliche Beeinträchtigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten streng geschützter Brutvogelarten; Behandlung auf Grundlage von § 30 und § 14 Abs. 1 BNatSchG)
- Darüber hinaus weitere Fälle → finale Festlegung derzeit noch abhängig von Informationslage und Abbildung unterschiedlicher Typen von Schadensfällen

# Vorläufige Thesen

# Vorläufige Thesen

## Anwendung USchadG

- Die Annahme, dass es **mehr Schadensfälle als Anwendungsfälle** (gerade im Kontext Sanierung/Vermeidung) gibt, liegt nahe. Dem USchadG dürfte aber eine **präventive Wirkung** zukommen
- Obwohl offenbar Fälle bestehen, in denen erhebliche nachteilige Auswirkungen auf vom USchadG erfasste Schutzgüter auftreten/unmittelbar drohen, werden sie in der Praxis **nur selten** nach den Vorschriften des USchadG behandelt. In diesen Fällen kommt es selten zu einer Sanierung bzw. Vermeidung nach Maßgaben des USchadG.



Unter Anwendung sonstiger fachrechtlicher Vorschriften kommt es zu einer **fachlich adäquaten Bewältigung** der entsprechenden Auswirkungen → aus Sicht des Umweltschutzes **kein Handlungsbedarf**



Die Anwendung des Umweltschadensgesetzes hätte zu einer im Sinne des Umweltschutzes **adäquateren Lösung**, mithin einer **höheren Qualität der Sanierung**, geführt → Anhand zur Verfügung stehenden Daten kann **nicht empirisch belegt werden**, wie groß diese Fallgruppe tatsächlich ist/wie Qualitätsunterschiede konkret aussehen.

# Vorläufige Thesen

## Anwendung USchadG

- Die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen legen zudem nahe, dass Schadensfälle auftreten, die **nicht aufgedeckt und/oder behandelt werden**. Dies dürfte vor allem auf Fälle zutreffen, in denen nachteilige Veränderungen auftreten, **ohne dass es zu einer vorherigen Befassung** (etwa im Rahmen eines Zulassungsverfahrens oder ähnlichem) durch die zuständigen Behörden gekommen ist (bspw. bei ungenehmigten Eingriffen, Havarien oder ähnlichem)



**Kein dem Umweltschadensgesetz allein inhärentes Problem.** Dies dürfte **auf jegliches Instrumentarium zutreffen**, welches in irgendeiner Form auf die Bewältigung eingetretener nachteiliger Veränderungen gerichtet ist (beispielsweise auf § 17 VIII BNatSchG)



Zur Bewältigung entsprechender Problemlagen müsste bereits auf der Ebene der **Umweltbeobachtung** und **Umweltkontrolle** angesetzt werden, was – wie bereits erwähnt – jedoch nicht ein USchadG-spezifisches Problem darstellt.



# Vorläufige Thesen

## Gründe Nichtanwendung bei Schadensereignissen

- Die Gründe für die Nichtanwendung sind **mannigfaltig und variieren** je nach Betrachtungsperspektive.
- Es handelt sich nicht **nur um rechtliche, sondern mitunter auch um tatsächlich-praktische Aspekte**. Es sind dabei Gesichtspunkte identifizierbar, welche sich als rekurrierend darstellen.

# Vorläufige Thesen

## Anwendung USchadG

### – Das Umweltschadensgesetz ist unzureichend bekannt



**Kenntnis über die Existenz des Gesetzes besteht.** Oftmals ist allerdings dessen **tatsächlicher Regelungsinhalt nicht bekannt.** Folglich wird auch der durch das USchadG gebotene **Mehrwert nicht gesehen.** Eine umfassende bzw. umfangreiche Auseinandersetzung der Rechtsprechung mit dem USchadG oder Präzedenzfälle, an denen das eigene Handeln orientiert werden könnte, sind dabei nicht vorhanden.



Dies bezieht sich nicht nur auf die **Tatbestandsebene** („Ursachenseite“ (bspw. berufliche Tätigkeit), „Betroffenenseite“ (erfasste Schutzgüter) und Ausmaß (Erheblichkeit)), sondern vor allem auch auf die **Rechtsfolgenebene.**



Bereits bestehende **fachliche Ausarbeitungen oder Leitfäden** sind oftmals **unbekannt.**

# Vorläufige Thesen

## Anwendung USchadG

- Bei den Vollzugsbehörden besteht eine **große Unsicherheit hinsichtlich der Anwendung des Umweltschadengesetzes**, sodass angesichts des nicht bekannten Mehrwertes etwaige Risiken einer fehlerhaften Anwendung oder ein potentiell erhöhter initialer Arbeitsaufwand nicht in Kauf genommen werden. Mitunter werden in der Praxis daher – auch zum Zwecke zeitnaher Lösungen und/oder aufgrund limitierter personeller Kapazitäten – „pragmatische“ Lösungen unter Anwendung sonstigen Fachrechts gesucht.



Die Frage der **Subsidiarität** bzw. **Abgrenzung** von anderen fachrechtlichen Normen (§ 1 USchadG) wird gehäuft als Vollzugshemmnis gesehen. Dabei wird – mitunter zu Unrecht – davon ausgegangen, dass das bestehende Fachrecht die Materie insgesamt hinreichend abdecke. Dies erfolgt bisweilen unter Verkennung insbesondere auch der Rechtsfolgendeite des USchadG.



Das umweltschadensrechtliche Rechtsregime wird als sehr **komplex**, die rechtlichen **Grundlagen als unklar** wahrgenommen. Hierbei handelt es sich um eine Zusammenfassung unterschiedlicher Teilaspekte, die unter diesen übergeordneten Terminus „Komplexität“ gefasst werden können

# Vorläufige Thesen

## Anwendung USchadG



Die **Bestimmung der Erheblichkeit** wird dabei vermehrt als problematisch gesehen. Neben der rechtlichen Einordnung (unklarer rechtlicher Rahmen) spielen auch tatsächliche Aspekte eine Rolle, insbesondere

- die Bestimmung des Ausgangszustandes
- die Bestimmung des Deltas zum Zustand nach Schadenseintritt (fehlende Datengrundlage)
- damit verbundene faktische Hürden, wie etwa Kosten für Gutachter.

Diese Aspekte sind allerdings (v.a. bei ungenehmigten Eingriffen) auch **nicht solche, die allein dem USchadG inhärent sind.**



Neben tatbestandlichen und rechtsfolgenbezogenen Fragen sind auch die **konkreten Handlungs- und Verfahrensschritte für viele unklar.**

# Vorläufige Thesen

## Berichtswesen

– Das Berichtswesen nach § 12a USchadG ist **faktisch nicht einheitlich**.

→ Es mangelt an detaillierten Maßstäben, die eine einheitliche Meldung garantieren.

→ Es liegt der Verdacht nahe, dass verwendete Maßstäbe zu viel Interpretationsspielraum lassen.

→ In der Folge sind die in den letzten Zyklen gemeldeten **Fallzahlen nicht repräsentativ** und geben mit Blick auf die tatsächliche Anwendung des USchadG in Deutschland kein belastbares Bild ab.

# Vorläufige Thesen

## Vorschläge für künftige Anwendung/Umgang

- Es besteht ein deutliches **Bedürfnis nach ergänzenden Informationsangeboten** zum konkreten Umgang mit den umweltschadensrechtlichen Normen und deren Anwendung. Es bedarf in jedem Falle Maßnahmen zur Verbesserung des **Verständnisses der Voraussetzungen** des USchadG sowie deren **konkreter Anwendung**.



Neben **klassischen informatorischen Angeboten** bieten sich insbesondere die **Erarbeitung von Leitlinien und Handreichungen** an. Diese sollten sich nicht nur auf die Erläuterung der *rechtlichen* Voraussetzungen beschränken. Vielmehr sollten sie vor allem **praktische Hinweise und Darlegungen zur konkret fallbezogenen Anwendung** beinhalten, die Normanwendende gleichsam „an die Hand nehmend“ durch die Beurteilung und Behandlung von Fallkonstellationen führen, indem die entsprechenden Prüfschritte „Schritt für Schritt“ dargelegt werden.



Die Bekanntheit bereits bestehender Handreichungen, Leitlinien und fachlicher Ausarbeitung (wie etwa die EU-Kommissions-Leitlinien (2021/C 118/01)), die LABO-Auslegungshilfe oder das BfN-Skript 393) sollte erhöht werden.



Der **Mehrwert** des USchadG sollte dabei stets **herausgearbeitet/hervorgehoben** werden.

# Vorläufige Thesen

## Vorschläge für künftige Anwendung/Umgang

- **Normative Änderungen** der vorgenannten Aspekte können voraussichtlich **nur wenig zu einer verbesserten oder vermehrten Anwendung beitragen.**



Etwaige Bestrebungen zur Reform des § 1 USchadG wären zwar für die Anwendung nicht abträglich. Es lässt sich jedoch **nicht positiv prognostizieren**, dass es dadurch *tatsächlich* zu einer vermehrten Anwendung kommen würde. **Abgrenzungsfragen** zu anderen Vorschriften würden trotzdem **bestehen bleiben**. (vgl. dazu das bereits Gesagte)



Auch normative Änderungen zur Behandlung des Themas „Komplexität“ führen – abgesehen von den bereits erwähnten Möglichkeiten – **nicht unbedingt zu mehr Klarheit** oder vermehrter Anwendung. (vgl. auch dazu das bereits Gesagte)

# Vorläufige Thesen

## Vorschläge für künftige Anwendung/Umgang

- Zumindest diskutabel: zur **Verbesserung der Erkenntnisgrundlage** der Vollzugsbehörden über den (drohenden) Eintritt eines Umweltschadens über **eine verpflichtende Meldung** entsprechender Umstände **auch durch die Umweltbaubegleitung** (sofern diese nicht ohnehin selbst Verantwortliche sein kann, etwa weil sie eine berufliche Tätigkeit „bestimmt“, § 2 Nr. 3 USchadG) oder vergleichbarer beteiligter Akteure nachzudenken. Ob eine weitergehende *Sanktionierung* einer unterbliebenen Mitteilung nach § 4 USchadG hingegen zur Verbesserung beitragen würde, ist **zweifelhaft**, zumal den Behörden ohnehin die Möglichkeiten des Verwaltungszwangs zustehen.



# Vorläufige Thesen

## Vorschläge für künftige Anwendung/Umgang

- **Berichtswesen:** Für die Verbesserung künftiger Evaluationen und zur besseren Vergleichbarkeit sollte die **Berichterstattung nach § 12a USchadG verbessert** werden. Hierzu bedarf es einer **Präzisierung der einzelnen Meldekriterien**. Hilfreich wären dabei nicht nur Angaben dazu, welche Fälle unter welchen Voraussetzungen genau zu melden sind, sondern auch Angaben dazu,
- ob es sich etwa um ein unvorhergesehenes Ereignis handelte,
  - wie die Fälle behandelt worden sind,
  - aus welchen Gründen sie nach dem USchadG behandelt wurden bzw.
  - die Gründe für Anwendung des Fachrechts, wenn USchadG nicht zur Anwendung kam.

# Vorläufige Thesen

## Vorschläge für künftige Anwendung/Umgang

–Es sollte darauf hingewirkt werden, dass die adressierten rechtlichen Aspekte **auch auf Unionsebene behandelt** werden. Schließlich finden die Regelungen des USchadG ihre Grundlagen in der UH-RL.

(Ähnliche Ergebnisse im Rahmen von Untersuchungen auf europäischer Ebene)

# Arbeitshypothesen zur Planungsbeschleunigung

## Hintergrund

- Tendenziell zeichnet sich ab, dass **Planungs- und Genehmigungsprozesse vermehrt beschleunigt** werden sollen
- Daher auch eine Tendenz, umweltbezogene Prüfungen **auf übergeordnete Ebenen zu verlagern**, sodass eine Prüfung auf der nachgelagerten, ein Vorhaben konkretisierenden Ebene (Genehmigungsebene) nicht mehr oder nicht mehr in vertieftem Maße stattfindet
- Beispiel: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 in den Bereichen Windenergie an Land und Solarenergie sowie für Energiespeicheranlagen am selben Standort

# Arbeitshypothesen zur Planungsbeschleunigung

## Hintergrund

„§ 6b

Genehmigungserleichterungen in Beschleunigungsgebieten für die Windenergie an Land

(1) Im jeweiligen Zulassungsverfahren sind die Erleichterungen der Absätze 2 bis 7 anzuwenden, wenn in einem Beschleunigungsgebiet für die Windenergie an Land die Errichtung und der Betrieb oder die Änderung der Lage, der Beschaffenheit oder des Betriebs einer nachstehenden Anlage beantragt wird:

1. einer Windenergieanlage an Land,
2. einer zu einer Anlage nach Nummer 1 gehörige Nebenanlage im Sinne des § 3 Nummer 15a des Erneuerbare-Energien-Gesetzes oder

- Quelle: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2413 in den Bereichen Windenergie an Land und Solarenergie sowie für Energiespeicheranlagen am selben Standort

3. einer Energiespeicheranlage am selben Standort wie die Anlage nach Nummer 1, sofern die Energiespeicheranlage bei der planerischen Ausweisung des Beschleunigungsgebietes vorgesehen wurde.

(2) Im Zulassungsverfahren einer Anlage nach Absatz 1 ist

1. abweichend von den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen,
2. abweichend von § 34 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes keine Prüfung in Bezug auf Natura 2000-Gebiete durchzuführen,
3. abweichend von § 44 Absatz 1 und 5 des Bundesnaturschutzgesetzes keine artenschutzrechtliche Prüfung durchzuführen und
4. abweichend von § 27 des Wasserhaushaltsgesetzes keine Prüfung der dort genannten Bewirtschaftungsziele durchzuführen.

Die Zulassungsbehörde führt im Rahmen des Zulassungsverfahrens anstelle der nach Satz 1 nicht durchzuführenden Prüfungen eine Überprüfung der Umweltauswirkungen (Überprüfung) nach den Absätzen 3 bis 7 durch. Inhalte der Prüfungen, die nach Satz 1 Nummer 2 und 3 nicht zu prüfen sind, sind bei der Anwendung der §§ 13 bis 17 des Bundesnaturschutzgesetzes nur zu berücksichtigen, soweit dies zur Ermittlung und Bewertung eines Eingriffs in Natur und Landschaft zwingend erforderlich ist. Satz 1 Nummer 1 ist nicht auf Vorhaben anzuwenden, für die nach § 54 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

# Arbeitshypothesen zur Planungsbeschleunigung

## Hintergrund

(3) Die Überprüfung wird auf Grundlage vorhandener Daten durchgeführt. Es dürfen dabei nur Daten berücksichtigt werden, die eine ausreichende räumliche Genauigkeit aufweisen und zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Zulassungsantrag nicht älter als fünf Jahre sind. Der Träger des Vorhabens hat der Zulassungsbehörde aufgrund der im Plan bestimmten Regeln für Minderungsmaßnahmen und etwaiger weiterer eigener Vorschläge Unterlagen über Maßnahmen vorzulegen und darzulegen, wie mit diesen Maßnahmen den Umweltauswirkungen begegnet werden soll. Die Unterlagen sind zusätzlich zu den nach sonstigen Vorschriften des Fachrechts erforderlichen Unterlagen vorzulegen. Die Zulassungsbehörde überprüft unter Berücksichtigung der Daten nach Satz 1 sowie der Unterlagen nach Satz 3, ob eindeutige tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass das Vorhaben bei Durchführung der Maßnahmen nach Satz 3 höchstwahrscheinlich erhebliche unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen angesichts der ökologischen Empfindlichkeit des Gebiets nach Anlage 3 Nummer 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung haben wird, die bei der Umweltprüfung nach § 8 des Raumordnungsgesetzes oder nach § 2 Absatz 4 des Baugesetzbuches oder bei der etwaigen Verträglichkeitsprüfung nach § 7 Absatz 6 des Raumordnungsgesetzes oder nach § 1a Absatz 4 des Baugesetzbuches nicht ermittelt wurden und dadurch die Einhaltung der Vorschriften der §§ 34 und 44 Absatz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes oder des § 27 des Wasserhaushaltsgesetzes nicht gewährleistet ist.



# Arbeitshypothesen zur Planungsbeschleunigung

## Hintergrund

„§ 249a

Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land

(1) Werden im Flächennutzungsplan Windenergiegebiete im Sinne des § 2 Nummer 1 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes dargestellt, sind diese vorbehaltlich des Satzes 2 zugleich als Beschleunigungsgebiete für die Windenergie an Land darzustellen. Die Darstellung als Beschleunigungsgebiet ist ausgeschlossen, soweit das Windenergiegebiet in einem der folgenden Gebiete liegt:

1. Natura 2000-Gebiete, Naturschutzgebiete, Nationalparke oder Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes oder
2. Gebiete mit landesweit bedeutendem Vorkommen mindestens einer durch den Ausbau der Windenergie betroffenen Art im Sinne des § 7 Absatz 2 Nummer 12 oder Nummer 14 des Bundesnaturschutzgesetzes, die auf der Grundlage von vorhandenen Daten zu bekannten Artvorkommen oder zu besonders geeigneten Lebensräumen ermittelt werden können.

Eine Art im Sinne des Satzes 2 Nummer 2 ist betroffen, wenn durch den Ausbau der Windenergie Verstöße gegen § 44 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 des Bundesnaturschutzgesetzes zu erwarten sind. Besonders geeignete Lebensräume sind insbesondere die Lebensraumtypen nach Anhang I der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7; L 176 vom 20.7. 1993, S. 29), die zuletzt durch die Richtlinie 2013/17/EU (ABl. L 158 vom 10.6.2013, S. 193) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, die für durch den Ausbau der Windenergie betroffene Arten als Habitate geeignet sind.

(2) Bei der Darstellung der Beschleunigungsgebiete sind geeignete Regeln für wirksame Minderungsmaßnahmen für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen und ihrem Netzanschluss darzustellen, um in der Umweltprüfung nach § 2 Absatz 4 ermittelte mögliche negative Umweltauswirkungen zu vermeiden oder, falls dies nicht möglich ist, erheblich zu verringern. Abweichend von § 2 Absatz 4 und der Anlage 1 sind Umweltauswirkungen nach Satz 1 nur Auswirkungen auf

1. die Erhaltungsziele im Sinne des § 7 Absatz 1 Nummer 9 des Bundesnaturschutzgesetzes,
2. besonders geschützte Arten nach § 7 Absatz 2 Nummer 13 des Bundesnaturschutzgesetzes und
3. die Bewirtschaftungsziele im Sinne des § 27 des Wasserhaushaltsgesetzes.

Die Darstellung von Regeln für Minderungsmaßnahmen kann entsprechend der Anlage 3 erfolgen.

# Arbeitshypothesen zur Planungsbeschleunigung

## Künftige Bedeutung?

- Durch die Verlagerung von umweltbezogenen Prüfungen auf übergeordnete Ebenen, auf denen diese voraussichtlich nicht in gleicher Tiefe werden erfolgen können, könnte es mangels vertiefter Vorabprüfungen zu einer nicht beabsichtigten (?) **Schwächung der Enthaftungsmöglichkeiten** im Kontext der Biodiversitätsschäden und **zu vermehrten Anwendungsfällen sowie entsprechenden Sanierungsverpflichtungen** kommen.
- Sollte dies bewusst in Kauf genommen werden, könnte dies sogar einen „**Paradigmenwechsel**“ darstellen im Sinne einer partiellen **Abkehr von der ausführlichen vorsorglich-präventiven** Betrachtung im Rahmen einer Vorhabenzulassung hin zu einem vermehrt **nachträglich eingreifenden Agieren** im Falle doch auftretender Schäden.

# Arbeitshypothesen zur Planungsbeschleunigung

## Künftige Bedeutung?

- In beiden Szenarien könnte deswegen das **Bewusstsein** eines drohenden nachträglichen Sanierungsrisikos **weiter steigen** und damit die **Bereitschaft**, von vornherein **Maßnahmen zu ergreifen** (freiwillige vertiefte Prüfungen, um etwa Enthftung herbeizuführen o.ä.), damit der Sanierungsfall nicht eintritt.
- Allerdings gilt es zu beachten, dass eine Abkehr im vorgenannten Sinne – gleich, ob beabsichtigt oder nicht – als Nebeneffekt haben könnte, dass gerade aufgrund des **Fehlens vorab erfolgter Datenerhebungen** (Kartierungen etc.) die **Feststellung** erheblicher nachteiliger Veränderungen **faktisch erschwert** wäre (Stichwort: Datengrundlage). Dies könnte die Anwendung des USchadG wiederum **faktisch erschweren** und somit die Wirksamkeit schmälern.



**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit**