



Examensklausurenkurs

Im WS 2020/21

Klausur Nr. 2 im Öffentlichen Recht

Der verordnungsgebende Gesetzgeber

Sachverhalt (fiktiv):

Die Europäische Union (EU) wollte die durch die Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABl. EU Nr. L 143 S. 56) begründete öffentlich-rechtliche Haftung für Umweltschäden um eine zivilrechtliche Haftung für schwere Schäden ergänzen. Sie folgte dabei grob der im Mitgliedstaat Deutschland bestehenden Zweiteilung. Dort gab es mit dem Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) schon ein zivilrechtliches Haftungsgesetz. Um eine weitgehende Vollharmonisierung zu erreichen, erließ die EU im Jahr 2016 die Verordnung zur Umwelthaftung bei Umweltschäden (VOUwH EU). Diese sah den neuen Schadensersatzanspruch für individuelle Rechtsgutverletzungen vor, die durch Umwelteinwirkungen bestimmter potentiell gefährlicher Anlagen verursacht wurden. Weiter wurden u.a. die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, eine Deckungsvorsorge bei Umweltschäden einzuführen. Zentrales Anliegen war insb., einen gerechten Schadensausgleich des Schutzes der Bevölkerung und des Risikos der Anlagenbetreiber zu schaffen. Die EU sah in der Verordnung dabei Öffnungsklauseln vor, die dazu dienen, die Umwelthaftung in das jeweilige Anlagenrecht der Mitgliedstaaten bruchlos einzufügen. Öffnungsklauseln sind Ermächtigungen an die Mitgliedsstaaten, konkrete Einzelfragen der Verordnung durch nationales Recht auszufüllen. Die Öffnungsklauseln in der VOUwH EU gestatten keine wirklichen politischen Gestaltungsmöglichkeiten.

Der Bundesminister der Justiz erarbeitete im Jahr 2017 ein Gesamtpaket, mit dem erstens das deutsche UmweltHG aufgehoben und zweitens ein Umwelthaftungsausgleichsgesetz (UwHAG) erlassen werden sollte, welches die besagten Öffnungsklauseln ausfüllt. So wurden u.a. in Anlage 2 des UwHAG die Anlagen aufgeführt, die von den Neuregelungen erfasst werden. Weiter wurde die sog. Deckungsvorsorgepflicht näher konkretisiert. Inhaber von Anlagen, von denen ein besonders hohes Risiko ausgeht, wurden verpflichtet, zur Sicherung der Erfüllung der gegen sie gerichteten Ansprüche Vorsorge zu treffen. Die Erfüllung der Vorsorgepflicht ist Voraussetzung dafür, dass die nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz erforderliche Genehmigung erteilt wird. Da noch keine Versicherungskonzepte am Markt für derartige Ansprüche bestand, sollte die Deckungsvorsorge durch eine Rechtsverordnung später konkretisiert werden, die je nach Gefährdungspotential gestaffelte Haftungsbeträge (sog. Deckungssummen) vorsehen sollte. Gleichzeitig wurde in § 15 UwHAG eine Haftungshöchstgrenze von 50 Millionen Euro statuiert, um in gewissem Maße dem Interesse an Vorhersehbarkeit und Versicherbarkeit Rechnung zu tragen.

Im Dezember 2017 schlug der Bundesminister der Justiz der Bundesregierung einen Entwurf zum UwHAG mit u.a. folgenden Regelungen zu der Deckungsvorsorge vor:

§ 19 UwHAG Deckungsvorsorge

(1) Die Inhaber von Anlagen, die in Anlage 2 dieses Gesetzes genannt sind, haben dafür Sorge zu tragen, dass sie ihren gesetzlichen Verpflichtungen zum Ersatz von Schäden nachkommen können, die infolge einer von der Anlage ausgehenden Umwelteinwirkung entstehen (Deckungsvorsorge).

(...)

(2) Die Deckungsvorsorge kann durch eine Haftpflichtversicherung bei einem im Geltungsbereich dieses Gesetzes zum Geschäftsbetrieb befugten Versicherungsunternehmen oder durch Freistellungs- oder Gewährleistungsverpflichtungen des Bundes, eines Landes oder eines Kreditinstitutes erbracht werden.

(3) Die zuständige Behörde kann den Betrieb einer in Anlage 2 genannten Anlage ganz oder teilweise untersagen, wenn der Inhaber seiner Verpflichtung zur Deckungsvorsorge nicht nachkommt. (...)

§ 20 UwHAG Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen

(1) Die Bundesregierung wird ermächtigt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates das Nähere zu bestimmen über:

1. Höhe der Deckungsvorsorge nach § 19 UwHAG, die in einem angemessenen Verhältnis zu den mit dem Betreiben der Anlagen verbundenen Risiken festzulegen ist. (...)

2. die Anlagen, die in Anlage 2 des UwHAG aufgeführt sind. Die Rechtsverordnung kann einzelne Anlagen aus der Anlage 2 herausnehmen oder aufnehmen, wenn die Gefährlichkeit der Anlage für die Umwelt und den Menschen und der Vergleich zu den anderen Anlagen in Anlage 2 dies rechtfertigt.

(2)¹Die Rechtsverordnung ist vor Zuleitung an den Bundesrat dem Deutschen Bundestag zuzuleiten.

²Sie kann durch Beschluss des Bundestages geändert oder abgelehnt werden. ³Der Beschluss des Bundestages wird der Bundesregierung zugeleitet. Diese erlässt auf dieser Grundlage die Rechtsverordnung.

Die Bundesregierung war mit dem Entwurf einverstanden, wollte aber, dass das UwHAG so schnell wie möglich in Kraft trat und übergab daher den Gesetzentwurf dem Vorsitzenden der Mehrheitsfraktion A, die ihn als den Entwurf der Fraktion in das Gesetzgebungsverfahren einbrachte. Dort wird das Gesetz bereits in der zweiten Lesung beschlossen und nach Unterzeichnung des Bundespräsidenten im Bundesgesetzblatt verkündet. Es trat am 1. April 2018 in Kraft.

Im Juni 2019 entwirft die Bundesregierung eine Rechtsverordnung über die Deckungsvorsorge nach dem § 20 Abs. 1 Nr. 1 UwHAG, die sog. umwelthaftungsrechtliche Deckungsvorsorge-Verordnung (UmHDVV). Dort wird u.a. bestimmt:

§ 2 UmHDVV

(1) Die Regeldeckungssumme für Inhaber von Anlagen für chemische Erzeugnisse, Arzneimittel, Mineralölraffination beträgt 8,5 Millionen Euro. (...)

In der Begründung der Verordnung wurde auf ein Gutachten von unabhängigen Sachverständigen verwiesen, nach dem mit überzeugender Begründung die Gefahren des Betriebes der erfassten Anlagen die Festsetzung der Regeldeckungsvorsorge in einer Höhe zwischen 8 und 10 Millionen Euro rechtfertigen. Diese Summe bilde einen angemessenen Ausgleich zwischen der Gefährdung und der Belastung für den Anlagenbetreiber. Nach Zuleitung des Entwurfs der UmHDVV fügte der Bundestag dort eine Regelung ein, sodass in die Anlage 2 Anlagen zur industriellen Herstellung von Schießbaumwolle aufgenommen werden. Das Zitiergebot gem. Art. 80 GG wurde eingehalten. Die so geänderte UmHDVV wurde von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates ausgefertigt und trat am 1. Januar 2020 in Kraft.

Im Juni 2020 wird im zuständigen Ausschuss des Bundestages erneut über die Erhöhung der Regeldeckungssumme beraten. Die Mehrheit ist der Auffassung der Betrag müsse auf 10 Millionen Euro erhöht werden. Der Bundestag erlässt daher ein Gesetz zur Fortentwicklung der Anlagenhaftung im Umweltrecht (GFUwG), das einige Änderungen von umweltrechtlichen Nebengesetzen enthält und

zudem (unter Verweis auf § 20 UWHAG) in § 3 GFUwG die Regeldeckungssumme in § 2 UmHDVV auf 10 Millionen Euro erhöht.

Bei der Schlussabstimmung des GFUwG befinden sich im Plenarsaal von 700 Abgeordneten nur 22 Abgeordnete der Koalitionsparteien und 18 Abgeordnete der Oppositionsparteien. Insgesamt stimmen 6 Abgeordnete für den Gesetzentwurf, 4 Abgeordnete dagegen und 15 Abgeordnete enthalten sich der Stimme. Das GFUwG tritt am 1. Oktober 2020 in Kraft.

Die Angelika Aber (A) will in Bayreuth sog. Schießbaumwolle herstellen, mit den Anlagen, die in der Anlage 2 des UWHAG aufgeführt sind. Um die nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz erforderliche Genehmigung zu erhalten, schloss sie im Mai 2020 eine Haftpflichtversicherung zur Deckungsvorsorge i.S.d. § 19 Abs. 1 UWHAG ab, deren Deckungssumme sich auf 9 Millionen Euro beläuft. Sie stellte noch im Juni 2020 bei der zuständigen Behörde einen Antrag auf Erteilung der Genehmigung. Ende Oktober 2020 versagt die zuständige Behörde die Genehmigungserteilung mit der Begründung, § 2 UmHDVV fordere in der durch das GFUwG bewirkte Änderung eine Deckungsvorsorge in Höhe von 10 Millionen Euro.

A erhebt form- und fristgerecht beim zuständigen Verwaltungsgericht Bayreuth eine Versagungsgegenklage. Ihrer Ansicht nach sei erstens die Erhöhung der Summe auf 10 Millionen Euro durch § 3 GFUwG unwirksam, da das GFUwG verfassungswidrig sei. Es sei durch leeres Plenum beschlossen worden, ohne die Enthaltungen zu berücksichtigen. Zweitens könne der Bundestag nicht eine Änderung einer Rechtsverordnung allein vornehmen, dafür sei die Exekutive zuständig. Drittens verletzt die Deckungsvorsorgepflicht sie in ihren Grundrechten aus Art. 15, 16, 17 GRCh. Hilfsweise rügt sie die Verletzung der Grundrechte aus Art. 14, Art. 12 und Art. 2 Abs. 1 GG. Da es folglich keine Pflicht für eine Deckungsvorsorge über 9 Millionen Euro gäbe, könne man ihr die Genehmigung nicht versagen. Schließlich seien die Anlagen zur Herstellung von Schießbaumwolle gar nicht erfasst, da § 20 Abs. 2 UWHAG dem Bundestag zu weitgehende Mitwirkungsrechte gäbe.

A bleibt in allen Instanzen erfolglos und erhebt form- und fristgemäß eine Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht (BVerfG).

Die Bundesregierung entgegnet in ihrer Stellungnahme, dass die Unionsgrundrechte gar nicht anwendbar seien, weil bei einer Verfassungsbeschwerde zum BVerfG nur das Grundgesetz als Maßstab heranzuziehen sei. Weiter seien alle relevanten Regelungen wirksam. Der Mitwirkungsvorbehalt des Bundestages bei § 20 Abs. 2 UWHAG sei ein Minus zu einer Verordnungsermächtigung ohne Vorbehalt. Außerdem bilde er eine Ausprägung des Kontrollrechts des Parlaments. Die Bedenken gegen § 3 GFUwG seien haltlos, schließlich habe der Gesetzgeber in einem ordnungsgemäßen Verfahren nach Art. 76 ff. GG gehandelt.

Aufgabenstellung:

Prüfen Sie in einem Gutachten die Erfolgsaussichten des Verfahrens vor dem BVerfG – ggf. ist im Rahmen eines Hilfspgutachtens auf die Probleme der vorgelegten Normen einzugehen.

Hinweise:

Dem Fall liegen mehrere Urteile zugrunde.

BVerfGE 8, 274 – Preisgesetz

BVerfGE 44, 308 – Beschlussfähigkeit

BVerfGE 114, 196 – Beitragssatzsicherungsgesetz

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 06. November 2019- 1 BvR 16/13 -, Rn. (1-157) – Recht auf Vergessen I und BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 06. November 2019 - 1 BvR 276/17 -, Rn. (1-142) – Recht auf Vergessen II