



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

Umwelt
Bundesamt



Diskussionspapier zum Thema Verursacherprinzip

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)
Arbeitsgruppe WR I 1, 53175 Bonn

E-Mail: Wasserdialoge@bmu.bund.de

Redaktion

BMU, Arbeitsgruppe WR I 1
UBA, Fachgebiet II 2 1

Fachliche Bearbeitung / Beratung

Fresh Thoughts Consulting GmbH, Wien
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH - UFZ, Leipzig
team ewen GbR, Darmstadt

Gestaltung

3f design, Darmstadt

Bildnachweise

Titelseite: © Barabanschikov – fotolia.com

Stand

November 2019

Hinweis

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)
Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Derzeitige Situation	4
2.1	Verursacherprinzip	5
2.2	Herstellerverantwortung/Produktverantwortung	8
3.	Mechanismen zur Umsetzung des Verursacherprinzips	10
4.	Input aus den bisherigen Wasserdialogen	10
5.	Leitfragen für die Diskussion am Mid-Term Workshop	11

1. Einleitung

Das Verursacherprinzip wurde zunächst im Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz von 1973 mit dem Hinweis verankert, dass es einer weiteren Ausdifferenzierung bedarf:

„Um dem Entstehen von Verzerrungen im Handels- und Investitionsbereich vorzubeugen, empfiehlt es sich, unbeschadet der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Verträge, das Verursacherprinzip genau zu definieren und die Modalitäten seiner Anwendung einschließlich der Ausnahmen auf Gemeinschaftsebene festzulegen.“ (Kapitel 1 B, Absatz (7))

Die genaue Definition erfolgte dann in der Empfehlung des Rates 75/436/Euratom, EGKS, EWG vom 3. März 1975 (s.u. bei Relevante Vorschriften).

Das Verursacherprinzip wurde in Folge im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Art. 191 (2) verankert. Dort heißt es: „Die Umweltpolitik der Union zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip“ (engl.: polluter pays principle). Im deutschen Umweltrecht bildet das Verursacherprinzip mit dem Vorsorgeprinzip und dem Kooperationsprinzip die sog. Prinzipientrias.

2. Derzeitige Situation

Das Bundesverwaltungsgericht weist darauf hin, dass Prinzipien rechtsverbindliche Wirkung nicht aus sich selbst heraus haben, sondern immer nur insoweit, als sie in der jeweiligen gesetzlichen Regelung konkret zum Ausdruck gebracht sind. Dennoch haben die allgemeinen Prinzipien Bedeutung als konzeptionelle Leitlinien des Gesetzgebers und als Auslegungshilfen und zum Ausfüllen von Regelungslücken.

„Polluter pays principle“ wird im Deutschen im Allgemeinen mit „Verursacherprinzip“ übersetzt. Jedoch wird das Verursacherprinzip in der juristischen Fachliteratur (z.B. Kloepfer Umweltrecht, S. 189 ff) durchaus weiter als lediglich reines Kostenzurechnungsprinzip verstanden. Somit geht der Begriff „Verursacherprinzip“ über die Bedeutung von „polluter pays principle“ hinaus, da er sich nicht nur auf die monetären Aspekte des Umgangs mit Umweltbelastungen bezieht, sondern weitere Aspekte, wie etwa Haftungsfragen oder Kompensationen, mit umfasst. Es besagt demnach, dass grundsätzlich derjenige, der die Umweltbeeinträchtigungen verursacht (hat), für die Beseitigung oder Verringerung in die Pflicht genommen werden soll. Es soll also der „Umweltstörer“ als materiell Verantwortlicher die Kosten für die Vermeidung, Beseitigung oder den Ausgleich von Umweltbelastungen tragen sowie Adressat von entsprechenden Verboten, Geboten und Auflagen sein.

Die Ausgestaltung des Prinzips stößt dann auf Schwierigkeiten, wenn unterschiedliche Kausalketten (summierte Immissionen, synergetische Wirkungen, Langzeitwirkungen) und verschiedene Verursacher für eine Umweltbelastung in Betracht kommen. Wenn eine konkrete Auswahlentscheidung zu treffen ist, reicht der Verweis lediglich auf das Verursacherprinzip nicht aus. Die konkrete Heranziehung oder Nichtheranziehung eines Verursachers ist somit eine politische Entscheidung, die dem Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers unterliegt. Diese politische Entscheidung hat sich an verschiedenen Faktoren zu orientieren: Wie eine möglichst hohe Umweltqualität erreicht werden kann, welche Lösung als wirtschaftlich und verwaltungstechnisch günstig (Transaktionskosten) erscheint, ob die Auswahl für die Betroffenen zumutbar ist, welche rechtlichen Schranken im Einzelfall bestehen, und wie hoch die politischen Durchsetzungschancen sind (vgl. Kloepfer, Umweltrecht, S. 193).

Geht man von einer pragmatisch am Ergebnis orientierten (also finalen) Definition aus, kann als Verursacher derjenige gelten, der die Umweltbelastung (mit)verursacht hat und (am besten) in der Lage ist, sie entsprechend den staatlichen Zielvorstellungen abzustellen. Das Verursacherprinzip besagt hingegen nicht, dass jeder materiell Verantwortliche in die Pflicht genommen werden müsste (Kloepfer, Umweltrecht, S. 195). Es kann somit durchaus gerechtfertigt sein, einen Teil der Kosten für Umweltschutzmaßnahmen (aus Effizienzgründen) der Allgemeinheit aufzuerlegen. Dies wird auch als Gemeinlastprinzip bezeichnet. Auch sozial- und wirtschaftspolitische Überlegungen können zu einem Vorzug des Gemeinlast- vor dem Verursacherprinzip führen. Aus volkswirtschaftlichen Effizienzgründen können die Lasten zur Vermeidung oder Verringerung eines Umweltproblems auch selektiv einer bestimmten Gruppe zugewiesen werden (Ansatz des cheapest-cost-avoider).

Im Folgenden befindet sich eine Übersicht von in Bezug auf das Verursacherprinzip relevanten Vorschriften:

2.1 Verursacherprinzip

Akt	Definition
75/436/Euratom, EGKS, EWG EMPFEHLUNG DES RATES vom 3. März 1975 über die Kostenzurechnung und die Intervention der öffentlichen Hand bei Umweltschutzmaßnahmen	<p>(2) Zu diesem Zweck ist es notwendig, dass sowohl die Europäischen Gemeinschaften auf Gemeinschaftsebene als auch die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Rechtsvorschriften in Bezug auf den Umweltschutz das Verursacherprinzip anwenden, das vorsieht, dass die für die Umweltverschmutzung verantwortlichen natürlichen oder juristischen Personen des privaten und des öffentlichen Rechts die Kosten der Maßnahmen zu tragen haben, die notwendig sind, um diese Umweltbelastung zu vermeiden oder zu verringern, damit die Normen und die gleichartigen Maßnahmen zur Erreichung der Qualitätsziele oder, wenn solche Ziele nicht bestehen, die von der öffentlichen Hand festgelegten Normen und gleichartigen Maßnahmen eingehalten werden.</p> <p>(3) Verursacher ist, wer die Umwelt direkt oder indirekt belastet oder eine Bedingung für die Umweltbelastung setzt.</p>
Art. 191 (2) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	(2) Die Umweltpolitik der Union zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.
EU-Richtlinie zur Umwelthaftung 2004/35/EG Absatz (2) und Absatz (18)	<p>(2) Die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden sollte durch eine verstärkte Orientierung an dem im Vertrag genannten Verursacherprinzip und gemäß dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung erfolgen. Grundlegendes Prinzip dieser Richtlinie sollte es deshalb sein, dass ein Betreiber, der durch seine Tätigkeit einen Umweltschaden oder die unmittelbare Gefahr eines solchen Schadens verursacht hat, dafür finanziell verantwortlich ist; hierdurch sollen die Betreiber dazu veranlasst werden, Maßnahmen zu treffen und Praktiken zu entwickeln, mit denen die Gefahr von Umweltschäden auf ein Minimum beschränkt werden kann, damit das Risiko ihrer finanziellen Inanspruchnahme verringert wird.</p> <p>(18) Entsprechend dem Verursacherprinzip sollte grundsätzlich der Betreiber, der einen Umweltschaden bzw. die unmittelbare Gefahr eines solchen Schadens verursacht, die Kosten der erforderlichen Vermeidungs- oder Sanierungsmaßnahmen tragen. In Fällen, in denen eine zuständige Behörde selbst oder über Dritte anstelle eines Betreibers tätig wird, sollte diese Behörde sicherstellen, dass die ihr entstandenen Kosten vom Betreiber erstattet werden. Die Betreiber sollten auch letztlich die Kosten für die Beurteilung der Umweltschäden bzw. einer unmittelbaren Gefahr solcher Schäden tragen.</p>
§ 5 Umweltschadengesetz (USchadG) § 6 USchadG	<p>Gefahrenabwehrpflicht</p> <p>Besteht die unmittelbare Gefahr eines Umweltschadens, hat der Verantwortliche unverzüglich die erforderlichen Vermeidungsmaßnahmen zu ergreifen.</p> <p>Sanierungspflicht</p> <p>Ist ein Umweltschaden eingetreten, hat der Verantwortliche</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die erforderlichen Schadensbegrenzungsmaßnahmen vorzunehmen, 2. die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen gemäß § 8 zu ergreifen.

§ 9 USchadG	(1) Der Verantwortliche trägt vorbehaltlich von Ansprüchen gegen die Behörden oder Dritte die Kosten der Vermeidungs-, Schadensbegrenzungs- und Sanierungsmaßnahmen.
§ 9 AbwAG	(1) Abgabepflichtig ist, wer Abwasser einleitet (Einleiter).
§ 5 WHG	<p>Allgemeine Sorgfaltspflichten</p> <p>(1) Jede Person ist verpflichtet, bei Maßnahmen, mit denen Einwirkungen auf ein Gewässer verbunden sein können, die nach den Umständen erforderliche Sorgfalt anzuwenden, um</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. eine nachteilige Veränderung der Gewässereigenschaften zu vermeiden, 2. eine mit Rücksicht auf den Wasserhaushalt gebotene sparsame Verwendung des Wassers sicherzustellen, 3. die Leistungsfähigkeit des Wasserhaushalts zu erhalten und 4. eine Vergrößerung und Beschleunigung des Wasserabflusses zu vermeiden.
§ 6a WHG	<p>Grundsätze für die Kosten von Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen</p> <p>(1) Bei Wasserdienstleistungen ist zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach den §§ 27 bis 31, 44 und 47 der Grundsatz der Kostendeckung zu berücksichtigen. Hierbei sind auch die Umwelt- und Ressourcenkosten zu berücksichtigen. Es sind angemessene Anreize zu schaffen, Wasser effizient zu nutzen, um so zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele beizutragen.</p> <p>(2) Wenn bestimmte Wassernutzungen die Erreichung der in Absatz 1 genannten Bewirtschaftungsziele gefährden, haben Wassernutzungen, insbesondere in den Bereichen Industrie, Haushalte und Landwirtschaft, zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen angemessen beizutragen.</p> <p>(3) Im Rahmen der Absätze 1 und 2 sind das Verursacherprinzip sowie die wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen nach der Oberflächengewässerverordnung und der Grundwasserverordnung zugrunde zu legen.</p> <p>(4) Von den Grundsätzen nach den Absätzen 1 und 2 kann im Hinblick auf soziale, ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen der Kostendeckung sowie im Hinblick auf regionale geografische oder klimatische Besonderheiten abgewichen werden.</p>
§ 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG	<p>(2) Die zuständige Behörde kann durch Inhalts- und Nebenbestimmungen insbesondere</p> <p>4. dem Benutzer angemessene Beiträge zu den Kosten von Maßnahmen auferlegen, die eine Körperschaft des öffentlichen Rechts getroffen hat oder treffen wird, um eine mit der Benutzung verbundene Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu vermeiden oder auszugleichen.</p>
§ 40 WHG Träger der Unterhaltungslast	<p>§ 40 Träger der Unterhaltungslast</p> <p>(1) Die Unterhaltung oberirdischer Gewässer obliegt den Eigentümern der Gewässer, soweit sie nicht nach landesrechtlichen Vorschriften Aufgabe von Gebietskörperschaften, Wasser- und Bodenverbänden, gemeindlichen Zweckverbänden oder sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts ist. Ist der Gewässereigentümer Träger der Unterhaltungslast, sind die Anlieger sowie diejenigen Eigentümer von</p>

	<p>Grundstücken und Anlagen, die aus der Unterhaltung Vorteile haben oder die Unterhaltung erschweren, verpflichtet, sich an den Kosten der Unterhaltung zu beteiligen. Ist eine Körperschaft nach Satz 1 unterhaltungspflichtig, können die Länder bestimmen, inwieweit die Gewässereigentümer, die in Satz 2 genannten Personen, andere Personen, die aus der Unterhaltung Vorteile haben, oder sonstige Eigentümer von Grundstücken im Einzugsgebiet verpflichtet sind, sich an den Kosten der Unterhaltung zu beteiligen.</p> <p>(2) Die Unterhaltungslast kann mit Zustimmung der zuständigen Behörde auf einen Dritten übertragen werden.</p> <p>(3) Ist ein Hindernis für den Wasserabfluss oder für die Schifffahrt oder eine andere Beeinträchtigung, die Unterhaltungsmaßnahmen nach § 39 erforderlich macht, von einer anderen als der unterhaltungspflichtigen Person verursacht worden, so soll die zuständige Behörde die andere Person zur Beseitigung verpflichten. Hat die unterhaltungspflichtige Person das Hindernis oder die andere Beeinträchtigung beseitigt, so hat ihr die andere Person die Kosten zu erstatten, soweit die Arbeiten erforderlich waren und die Kosten angemessen sind.</p> <p>(4) Erfüllt der Träger der Unterhaltungslast seine Verpflichtungen nicht, so sind die erforderlichen Unterhaltungsarbeiten auf seine Kosten durch das Land oder, sofern das Landesrecht dies bestimmt, durch eine andere öffentlich-rechtliche Körperschaft im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 durchzuführen. Satz 1 gilt nicht, soweit eine öffentlich-rechtliche Körperschaft Träger der Unterhaltungslast ist.</p>
§ 89 WHG	<p>Haftung für Änderungen der Wasserbeschaffenheit</p> <p>(1) Wer in ein Gewässer Stoffe einbringt oder einleitet oder wer in anderer Weise auf ein Gewässer einwirkt und dadurch die Wasserbeschaffenheit nachteilig verändert, ist zum Ersatz des daraus einem anderen entstehenden Schadens verpflichtet. Haben mehrere auf das Gewässer eingewirkt, so haften sie als Gesamtschuldner.</p> <p>(2) Gelangen aus einer Anlage, die bestimmt ist, Stoffe herzustellen, zu verarbeiten, zu lagern, abzulagern, zu befördern oder wegzuleiten, derartige Stoffe in ein Gewässer, ohne in dieses eingebracht oder eingeleitet zu sein, und wird dadurch die Wasserbeschaffenheit nachteilig verändert, so ist der Betreiber der Anlage zum Ersatz des daraus einem anderen entstehenden Schadens verpflichtet. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend. Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn der Schaden durch höhere Gewalt verursacht wird.</p>
§ 13 BNatSchG, § 15 BNatSchG	<p>Erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind vom Verursacher vorrangig zu vermeiden. Nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder, soweit dies nicht möglich ist, durch einen Ersatz in Geld zu kompensieren.</p> <p>(1) Der Verursacher eines Eingriffs ist verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen. Beeinträchtigungen sind vermeidbar, wenn zumutbare Alternativen, den mit dem Eingriff verfolgten Zweck am gleichen Ort ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu erreichen, gegeben sind. Soweit Beeinträchtigungen nicht vermieden werden können, ist dies zu begründen.</p> <p>(2) Der Verursacher ist verpflichtet, unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder zu ersetzen (Ersatzmaßnahmen).</p>

	<p>(6) Wird ein Eingriff nach Absatz 5 zugelassen oder durchgeführt, obwohl die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht in angemessener Frist auszugleichen oder zu ersetzen sind, hat der Verursacher Ersatz in Geld zu leisten. Die Ersatzzahlung bemisst sich nach den durchschnittlichen Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einschließlich der erforderlichen durchschnittlichen Kosten für deren Planung und Unterhaltung sowie die Flächenbereitstellung unter Einbeziehung der Personal und sonstigen Verwaltungskosten. Sind diese nicht feststellbar, bemisst sich die Ersatzzahlung nach Dauer und Schwere des Eingriffs unter Berücksichtigung der dem Verursacher daraus erwachsenden Vorteile. Die Ersatzzahlung ist von der zuständigen Behörde im Zulassungsbescheid oder, wenn der Eingriff von einer Behörde durchgeführt wird, vor der Durchführung des Eingriffs festzusetzen. Die Zahlung ist vor der Durchführung des Eingriffs zu leisten. Es kann ein anderer Zeitpunkt für die Zahlung festgelegt werden; in diesem Fall soll eine Sicherheitsleistung verlangt werden. Die Ersatzzahlung ist zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst in dem betroffenen Naturraum zu verwenden, für die nicht bereits nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht.</p>
<p>Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks Amtsblatt EG Nr. L 104 vom 03/04/1998 S. 0002 – 0021</p> <p>Artikel 2(b)</p>	<p>(2) Die Vertragsparteien wenden folgende Grundsätze an:</p> <p>b) das Verursacherprinzip, nach dem die Kosten der Maßnahmen zur Verhütung, Bekämpfung und Verringerung der Verschmutzung vom Verursacher zu tragen sind.</p>

2.2 Herstellerverantwortung/Produktverantwortung

Eine besondere Ausprägung hat das Verursacherprinzip im europäischen Kreislaufwirtschaftsrecht erfahren. Hier ist die sog. **erweiterte Herstellerverantwortung** ausdrücklich adressiert, die im deutschen Recht durch die im § 23 KrWG adressierte **Produktverantwortung** umgesetzt wird (s.u. bei Relevante Vorschriften). Konkrete Umsetzungsbeispiel für die Produktverantwortung sind u.a. das Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG), das Verpackungsgesetz (VerpackG) Verpackungsverordnung.

Im Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit vom 5. August 2019 (S. 56) heißt es:

„Die Produktverantwortung der §§ 23 ff. KrWG ist ein zentraler Eckpfeiler des auf dem Verursacherprinzip beruhenden Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Die Produktverantwortung des § 23 KrWG, die der unionsrechtlichen Regelung der „erweiterten Herstellerverantwortung“ des Artikel 8 AbfRRL entspricht und diese bei der Novellierung der Richtlinie 2008/98/EG maßgeblich geprägt hat, legt wesentliche Grundlagen für die Vermeidung und die hochwertige, ressourceneffiziente Verwertung von Abfällen.“

Auch der im Rahmen des Düngerechts eingerichtete Klärschlamm-schädigungsfonds kann als Beispiel für die erweiterte Herstellerverantwortung gesehen werden. Aus dem Fonds werden die durch die landwirtschaftliche Verwertung von Klärschlämmen entstehenden Schäden an Personen und Sachen sowie sich daraus ergebende Folgeschäden ersetzt. Die Fondsfinanzierung erfolgt über Beiträge, die von allen Herstellern von Klärschlämmen, soweit diese den Klärschlamm zur landwirtschaftlichen Verwertung abgeben, zu leisten sind.

In Zusammenhang mit der Hersteller-/Produktverantwortung ist auch die REACH Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (EG 1907/2006) zu erwähnen. Diese wichtige EU-Rechtsvorschrift zu Chemikalien zielt darauf ab, den Schutz menschlicher Gesundheit und der Umwelt zu verbessern, Alternativen zu Tierversuchen zu fördern sowie den freien Verkehr von Stoffen im Binnenmarkt zu gewährleisten und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit und Innovation der chemischen Industrie in der EU zu stärken.

Im Einklang mit dem „Verursacherprinzip“ wurde mit der REACH-Verordnung die Beweislast der Industrie auferlegt, die somit für die Sicherheit chemischer Stoffe in der gesamten Lieferkette verantwortlich ist.

Akt	Definition
<p>Abfallrichtlinie 2008/98/EG, Absatz 27</p> <p>Kapitel II, Artikel 8, Absatz (1)</p>	<p>(27) Die Einführung der erweiterten Herstellerverantwortung in dieser Richtlinie ist eines der Mittel, um die Gestaltung und Herstellung von Gütern zu fördern, die während ihres gesamten Lebenszyklus, einschließlich ihrer Reparatur, Wiederverwendung und Demontage sowie ihres Recyclings, eine effiziente Ressourcennutzung in vollem Umfang berücksichtigen und fördern, ohne dass der freie Warenverkehr im Binnenmarkt beeinträchtigt wird¹.</p> <p>(1) Zur Verbesserung der Wiederverwendung und der Vermeidung, des Recyclings und der sonstigen Verwertung von Abfällen können die Mitgliedstaaten Maßnahmen mit und ohne Gesetzescharakter erlassen, um sicherzustellen, dass jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet, behandelt, verkauft oder einführt (Hersteller des Erzeugnisses), eine erweiterte Herstellerverantwortung trägt.</p> <p>Diese Maßnahmen können die Rücknahme zurückgegebener Erzeugnisse und von Abfällen, die nach der Verwendung dieser Erzeugnisse übrig bleiben, sowie die anschließende Bewirtschaftung der Abfälle und die finanzielle Verantwortung für diese Tätigkeiten umfassen. Diese Maßnahmen können die Verpflichtung umfassen, öffentlich zugängliche Informationen darüber zur Verfügung zu stellen, inwieweit das Produkt wiederverwendbar und recycelbar ist.</p>
<p>Richtlinie (EU) 2018/851 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle</p>	<p>(14) Eine Definition des Begriffs „Regime der erweiterten Herstellerverantwortung“ sollte aufgenommen werden, um klarzustellen, dass sich der Begriff auf ein Bündel von den Mitgliedstaaten festgelegten Maßnahmen bezieht, durch die Hersteller von Erzeugnissen verpflichtet werden, in der Abfallphase des Produktlebenszyklus die finanzielle Verantwortung oder die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Bewirtschaftung, einschließlich getrennte Sammlung sowie Sortier- und Behandlungsverfahren, zu übernehmen. Diese Verpflichtung kann sich auch auf die organisatorische Verantwortung und die Verantwortung, zur Abfallvermeidung sowie zur Wiederverwendbarkeit und Recycelbarkeit von Produkten beizutragen, erstrecken. Die Hersteller von Erzeugnissen können die Verpflichtungen im Rahmen des Regimes der erweiterten Herstellerverantwortung einzeln oder gemeinsam wahrnehmen².</p> <p>Änderungen an der Richtlinie 2008/98/EG, Artikel 3 wird wie folgt geändert:</p> <p>h) Die folgende Nummer wird eingefügt:</p> <p>„21. ‚Regime der erweiterten Herstellerverantwortung‘ ein Bündel von Maßnahmen, die von Mitgliedstaaten getroffen werden, um sicherzustellen, dass die Hersteller der Erzeugnisse die finanzielle Verantwortung oder die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Bewirtschaftung in der Abfallphase des Produktlebenszyklus übernehmen.“</p>
<p>Kreislaufwirtschaftsgesetz §23, Absatz (1)-(2)</p>	<p>(1) Wer Erzeugnisse entwickelt, herstellt, be- oder verarbeitet oder vertreibt, trägt zur Erfüllung der Ziele der Kreislaufwirtschaft die Produktverantwortung. Erzeugnisse sind möglichst so zu gestalten, dass bei ihrer Herstellung und ihrem Gebrauch das Entstehen von Abfällen vermindert wird und sichergestellt ist, dass die</p>

¹ Bezieht sich auf den Begriff „Erweiterte Herstellerverantwortung“

² Bezieht sich auf den Begriff „Erweiterte Herstellerverantwortung“

	<p>nach ihrem Gebrauch entstandenen Abfälle umweltverträglich verwertet oder beseitigt werden.</p> <p>(2) Die Produktverantwortung umfasst insbesondere</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Entwicklung, die Herstellung und das Inverkehrbringen von Erzeugnissen, die mehrfach verwendbar, technisch langlebig und nach Gebrauch zur ordnungsgemäßen, schadlosen und hochwertigen Verwertung sowie zur umweltverträglichen Beseitigung geeignet sind, 2. den vorrangigen Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen bei der Herstellung von Erzeugnissen, 3. die Kennzeichnung von schadstoffhaltigen Erzeugnissen, um sicherzustellen, dass die nach Gebrauch verbleibenden Abfälle umweltverträglich verwertet oder beseitigt werden, 4. den Hinweis auf Rückgabe-, Wiederverwendungs- und Verwertungsmöglichkeiten oder -pflichten und Pfandregelungen durch Kennzeichnung der Erzeugnisse sowie 5. die Rücknahme der Erzeugnisse und der nach Gebrauch der Erzeugnisse verbleibenden Abfälle sowie deren nachfolgende umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung.
--	--

3. Mechanismen zur Umsetzung des Verursacherprinzips

Instrumente zur Umsetzung des Verursacherprinzips sind ordnungsrechtliche Regelungen, Regelungen zur Haftung für Umweltschäden, Abgabenregelungen, öffentliche und private Maßnahmen zum strategischen Umweltmanagement wie Umwelt-erklärungen, Umweltinformations- und Auditierungssysteme sowie die Förderung privatwirtschaftlichen Umweltschutzes etwa durch Selbstverpflichtungen im Rahmen von Branchenübereinkommen.

4. Input aus den bisherigen Wasserdialogen

In den bisherigen Wasserdialogen im Rahmen des nationalen Wasserdialoges wurde das Thema Verursacherprinzip in den verschiedenen Clustern sehr unterschiedlich und kontrovers diskutiert. Oftmals herrschte Dissens über die Frage, wer Verursacher ist und welche Maßnahmen zur Umsetzung des Prinzips wirkungsvoll sind. Die bisher zu diesem Thema entwickelten Strategischen Zielen/Operativen Ziele (Stand November 2019) finden sich im Folgenden:

Vernetzte Infrastrukturen:

Operatives Ziel OZ-VI.2.4: Handlungsleitlinien und Anreize* für vorbeugende Maßnahmen hinsichtlich der zu erwartenden Beeinträchtigungen der Wassernutzungen* sind von der Verwaltung erarbeitet/erweitert. Dieses können u.a. umfassen:

- Ausbau, Umbau oder Neukonzipierung der wasserbezogenen Infrastrukturen*;
- Vernetzung von Wasserversorgungssystemen, sowie von Wasserentsorgungssystemen;
- Naturbasierende Lösungen im Wassermanagement,
- Erreichung des guten ökologischen Zustandes der Gewässer;
- Ausschöpfen der Chancen der Digitalisierung für Ressourcen- und Energieeinsparungen in der Wasserwirtschaft*;
- Hinweise auf bestehende gute Praxis.

Operatives Ziel OZ-VI.4.3: Die Treibhausgasemissionen der vom Menschen geschaffenen wasserbezogenen Infrastrukturen* sind von Betreibern und Verwaltung erfasst und unter Berücksichtigung der wasserwirtschaftlichen* Zielsetzung minimiert.

Operatives Ziel OZ-VI.5.2: Interkommunale und sektorenübergreifende Finanzierungsstrategien sind entwickelt und von Verwaltungen und Betreibern umgesetzt. Diese berücksichtigen u.a.:

- „Verursacher-zahlt“ (Abwasserentsorgung)- und „Nutzer-zahlt“ (Wasserversorgung)-Prinzipien;
- Langfristige Sicherstellung der Bezahlbarkeit der wasserbezogenen Infrastrukturen*;
- Finanzierungskapazitäten der vom Umbau oder Neubau betroffenen Gemeinden und Kreise.

Risikofaktor Stoffeinträge

Operatives Ziel OZ-RS 1.3: Es bestehen geeignete Finanzierungs- und Anreizsysteme, welche die Stoffeinträge* verursachergerecht entlang der Wertschöpfungskette* berücksichtigen und die zur Reduzierung der Stoffeinträge* beitragen.

Operatives Ziel OZ-RS.2.3: Geeignete Instrumente zur Vermeidung und Minimierung relevanter und unerwünschter Stoffe*, Stoffgruppen*, Keime* und Partikel* sind umgesetzt. Wirksame Maßnahmen im Sinne des Multi-Barrieren-Prinzips* sind an der Quelle, bei der Verwendung und durch nachgeschaltete Maßnahmen etabliert.

Operatives Ziel OZ-RS.3.3: Die Umsetzung erfolgt in den Anlagen- und stoffspezifischen Regulierungsverfahren, durch Auflagen bei der Wassernutzung* und durch eigenverantwortliche Reduzierungsmaßnahmen von Herstellern und Anwendern entlang der Wertschöpfungskette*.

Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Operatives Ziel OZ-LV.1a.3: Jedem Landwirt ist seine Verantwortung als Verursacher für den Grundwasser- und Gewässerschutz bekannt, er kennt die Ursachen und seinen Beitrag für die Belastungen, und er wendet die standortspezifischen /schlagbezogenen Maßnahmen an, die zur Vermeidung und Reduzierung von Einträgen* in die Gewässer erforderlich sind.

Gewässerentwicklung* und Naturschutz

Keine spezifischen Ziele zum Verursacherprinzip definiert.

5. Leitfragen für die Diskussion am Mid-Term Workshop

- Teilen Sie die Einschätzung: Der Schutz von Oberflächengewässern und Grundwasser ist eine vielschichtige Herausforderung mit komplexen Kausalketten und Verursacherbeziehungen (summierte Immissionen, Mehrfachbelastungen (multi-pressure), synergetische Wirkungen, Langzeitwirkungen). Die eindeutige und ausschließliche Zuordnung von Gewässerbelastungen zu einem Verursacher oder einer Verursachergruppe ist daher erschwert. Wo sehen Sie trotzdem ggf. eine eindeutige Zuordnung von „Teilverantwortungen“ für Gewässerbelastungen?
- Für welche wasserwirtschaftlichen Problembereiche sehen Sie Möglichkeiten zur weiteren Ausgestaltung eines Instrumentenmixes mit dem Ziel, Gewässerbelastungen möglichst dort zu begrenzen oder zu vermeiden, wo dies effizient erfolgen kann? Wie können dabei ggf. unterschiedliche an der Entstehung der Gewässerbelastung beteiligte Verursacher entlang einer Wertschöpfungs- oder Nutzungskette einbezogen werden? Bietet das Konstrukt der erweiterten Hersteller-Verantwortung einen konzeptionellen Ansatzpunkt auch für die Wasserpolitik?
- Sehen Sie wasserwirtschaftliche Problembereiche, für die eine vorrangige Anwendung des Gemeinlastprinzips, d. h. eine Übernahme der Verantwortung für die Durchführung notwendiger Maßnahmen durch die öffentliche Hand und deren Finanzierung aus allgemeinen Abgaben erfolgen sollte?
- Haben Sie Hinweise auf Vorgehensweisen und Instrumente aus anderen Politikbereichen oder aus anderen Staaten, die Sie für übertragbar halten?

