

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

ID-Nummer 6437280268-55

**zur Beschlussempfehlung des
Umweltausschusses des Europäischen Parlaments
vom 11.11.2014
zur Ergänzung von Richtlinie 2001/18/EG um**

**Artikel 26ba
Haftungsanforderungen und finanzielle Garantien
für GVO-Risiken**

Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5311
Fax: +49 30 2020-6311

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +32 2 28247-39
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
Alice Tenschert
Haftpflicht-, Kredit-, Transport- und
Luftfahrtversicherung, Statistik

E-Mail: a.tenschert@gdv.de

www.gdv.de



Inhaltsübersicht

- 1 System der finanziellen Haftung für alle Wirtschaftsteilnehmer
- 2 System der finanziellen Garantien für alle Wirtschaftsteilnehmer
 - 2.1 Haftpflichtversicherung
 - 2.2 Haftungsfonds

Zusammenfassung

Die deutsche Versicherungswirtschaft hat erhebliche Bedenken gegen das Vorhaben, ein allgemein verbindliches System der finanziellen Haftung und finanziellen Garantien festzulegen, das für alle Wirtschaftsteilnehmer gelten und sicherstellen soll, dass der Verursacher für ungewollte Auswirkungen oder Schäden haftet, die sich aus der absichtlichen Freisetzung oder dem Inverkehrbringen von GVO ergeben könnten.

1. Falls auf EU-Ebene eine schärfere Haftung für GVO-Risiken etabliert und mit einer Pflichtversicherung kombiniert würde, ist zu befürchten, dass die davon ebenfalls betroffenen Landwirte, Saatgut-, Futtermittel-, und Lebensmittelhersteller und -händler mangels Versicherungsschutzes ihre Tätigkeit einstellen müssten. Die in Deutschland geltende scharfe Haftungsregelung in § 36 a GenTG i. V. m. § 906 BGB hat dazu geführt, dass Gentechnik-Risiken bis heute im Regelfall nicht versichert werden.
2. Aufgrund der mit einer obligatorischen Finanzgarantie im Einzelfall verbundenen zusätzlichen finanziellen Belastung der unter 1. genannten Berufsgruppen bestehen überdies erhebliche generelle Bedenken gegen ein System der finanziellen Garantien. Dies gilt unabhängig davon, ob die Garantien als Pflicht-Haftpflichtversicherung oder obligatorischer Fonds umgesetzt werden würden.

1 System der finanziellen Haftung für alle Wirtschaftsteilnehmer

Ein „allgemeines verbindliches System der finanziellen Haftung“ für Gentechnik-Risiken wird von der deutschen Versicherungswirtschaft sehr kritisch gesehen.

Wenn eine Haftung nicht nur für Schäden, sondern auch für „ungewollte Auswirkungen“ etabliert werden sollte, würde dies eine Haftungsausweitung und -verschärfung bedeuten. Die Versicherungswirtschaft sieht dies mit großer Sorge, da **eine strenge Haftung für GVO-haltige Erzeugnisse einer Absicherung über Haftpflichtversicherungen entgegensteht**. Dies haben die Erfahrungen in Deutschland gezeigt: Die scharfe Haftungsregelung in § 36 a GenTG i. V. m. § 906 BGB hat dazu geführt, dass Gentechnik-Risiken bis heute im Regelfall nicht versichert werden. Eine verschuldensunabhängige Haftung kann je nach Risikosituation zu sicher eintretenden Versicherungsfällen führen. Dies wird insbesondere an dem Beispiel der Landwirtschaft deutlich. Europäische Studien belegten, dass in manchen Fällen eine vollständige Vermeidung von ungewollten Auskreuzungen und Vermischungen nicht möglich ist (vergl. z.B. EU-Studie vom Mai 2002: „Scenarios for co-existence of genetically modified, conventional and organic crops in European agriculture“). Insofern dürfte es sich bei ungewollten Auskreuzungen und Vermischungen um ein grundsätzliches Problem der Produktion handeln, infolgedessen sich ein wirtschaftlicher Schaden der gentechnikfrei wirtschaftenden Landwirte zumindest bei manchen Pflanzenarten nicht vollständig vermeiden ließe. Im Übrigen wären von der Vermischung mit GVO nicht nur die gentechnikfrei wirtschaftenden Landwirte, sondern auch sämtliche nachgeordnete Zweige der Lebensmittel- und Futtermittelindustrie betroffen.

Der objektive Sinn und Zweck der Haftpflichtversicherung setzt voraus, dass für den Versicherungsnehmer der Eintritt des Versicherungsfalles ungewiss sein muss. Grund hierfür ist, dass das unternehmerische Risiko des Versicherungsnehmers nicht von einer Versicherung abgedeckt werden kann, die wiederum durch die Risikogemeinschaft finanziert wird. Daher kann Haftpflichtversicherungsschutz grundsätzlich nur zum Schutz vor zufällig eintretende Schäden geboten werden. Folglich müssen in der Haftpflichtversicherung grundsätzlich alle Risiken, die vorhersehbar sind und sicher eintreten werden, mittels Deckungsbeschränkungen oder Ausschlussklauseln ausgeklammert werden.

Dies gilt auch ausdrücklich für die Umwelthaftpflichtversicherung für Landwirte, wo Ansprüche wegen Schäden, die durch betriebsbedingt unvermeidbare, notwendige oder in Kauf genommene Umwelteinwirkungen entstehen, regelmäßig ausgeschlossen sind. Etwas anderes gilt nur, wenn die schädlichen Umwelteinwirkungen zum Emissionszeitpunkt nach dem Stand der Technik nicht erkennbar waren.

Da die vorerwähnten Studien zu dem Ergebnis kommen, dass GVO-Kontaminationen zumindest zum Teil auch bei Einhaltung der guten fachlicher Praxis unvermeidbar sind und es sich insoweit um voraussehbare produktionsbedingte sog. Normalbetriebsschäden handelt, sind Gentechnik-Risiken aufgrund der Haftungslage gegenwärtig nicht beherrschbar und deshalb nicht versicherbar.

Gegen ein allgemeines Haftungssystem für Gentechnik-Risiken sprechen zudem folgende Aspekte:

- Ein allgemeines Haftungssystem würde ganz überwiegend die zivilrechtlichen Beziehungen zwischen Unternehmern betreffen. Für das Kaufvertrags- und Schadensersatzrecht im business-to-business-Bereich besteht keine Regelungskompetenz der EU.
- Ein Haftungssystem im Verhältnis business-to-consumer ist nicht erforderlich. So existieren bereits umfassende Regelungen auf EU-Ebene (Verbrauchsgüterkauf-Richtlinie 1999/44/EG, Produkthaftungsrichtlinie 85/374/EWG) und auf Ebene der Mitgliedstaaten bewährtes Kaufvertrags- und Schadensersatzrecht.
- Falls es bei dem Haftungssystem um eine Haftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden gehen sollte, wäre dies überflüssig. Hier existiert bereits die Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG mit spezifischen Regelungen (Art. 3 Abs. 1 iVm Anhang 3 Nr. 10 und Nr. 11 der RL).

2 System der finanziellen Garantien für alle Wirtschaftsteilnehmer

Ein System der finanziellen Garantien für Gentechnik-Risiken würde eine sehr große Gruppe betreffen. Nicht nur Labore, die mit GVO arbeiten, können GVO freisetzen. GVO freisetzen oder in den Verkehr bringen können auch Landwirte, Saatgut-, Futtermittel- sowie Lebensmittelhersteller und -händler.

2.1 Haftpflichtversicherung

In der Praxis werden finanzielle Garantien für Haftungsrisiken in aller Regel in Form von Pflicht-Haftpflichtversicherung erbracht. Bankbürgschaften u. ä. sind für die Deckung von Haftungsrisiken ungeeignet.

Äußerst problematisch an Änderungsantrag 26ba ist, dass es in Deutschland grundsätzlich keinen Versicherungsschutz für Schäden durch die Freisetzung und das Inverkehrbringen von GVO gibt. Die scharfe Haftungsregelung in § 36 a GenTG i. V. m. § 906 BGB hat in Deutschland dazu geführt, dass Gentechnik-Risiken umfassend vom Versicherungsschutz ausgeschlossen wurden. So sehen auch die marktüblichen Haftpflicht-Versicherungsbedingungen für Landwirte, Saatgut-, Futtermittel- sowie Lebensmittelhersteller und -händler einen Ausschluss vom Versicherungsschutz für Gentechnik-Risiken vor. Dieser sog. Gentechnik-Ausschluss gilt explizit auch für Erzeugnisse, die GVO enthalten oder aus GVO oder mit Hilfe von GVO hergestellt wurden. Ausnahmen hiervon erfolgen allenfalls in seltenen Einzelfällen nach einem sorgfältigen Risikoassessment durch den jeweiligen Versicherer und nur bezogen auf bestimmte, begrenzte Risiken. Bereits vor dem Hintergrund der strengen Haftung nach § 36a GenTG wird es keinen flächendeckenden Versicherungsschutz für den gesamten Agrar-, Lebensmittel- und Futtermittelsektor geben. Dies gilt insbesondere auch in Anbetracht der Mais- und Sojaimporte aus den USA und Südamerika.

Wenn also ein strenges Haftungssystem für alle Wirtschaftsteilnehmer etabliert und mit einer Pflichtversicherung kombiniert würde, ist zu befürchten, dass diese Wirtschaftsteilnehmer mangels Versicherungsschutzes ihre Futtermittel- und Lebensmittel-Produktion und den Handel einstellen müssten.

Selbst wenn man unterstellt, dass die Versicherer flächendeckenden Versicherungsschutz für Gentechnik-Risiken anbieten würden, wäre eine Pflichtversicherung wirtschaftlich nicht sinnvoll. Denn nur eine differenzierte Bewertung des jeweiligen einzelnen Betriebs kann Versicherungsschutz zu fairen, dem individuellen Risiko angemessenen, wettbewerbsgerechten Preisen gewährleisten. Eine gesetzlich vorgeschriebene Pflichtversicherung, die sich gerade nicht am individuellen Risiko, sondern am größtmöglichen Schadensszenario orientiert, kann dies nicht. Sie führt

zu erheblichen Verteuerungen und damit zu Wettbewerbsnachteilen für die pflichtversicherten Wirtschaftsteilnehmer. Im Einzelnen:

- a) Pflichtversicherungen verhindern auf das individuelle Risiko zugeschnittenen Versicherungsschutz zu bezahlbaren Preisen. Die gesetzlichen Vorgaben für Pflichtversicherungen orientieren sich, z.B. hinsichtlich der vorgeschriebenen Mindestversicherungssummen und des Deckungsumfangs regelmäßig am größtmöglichen Risiko. Eine Pflichtversicherung verhindert damit die Möglichkeit, den Versicherungsschutz auf das konkrete subjektive Risiko des Versicherungsnehmers zuzuschneiden. **Hierdurch wird für alle Betriebe mit qualitativ und quantitativ geringeren Risiken die Versicherung unnötig – und z. T. erheblich – teurer**, als wenn ihre Risiken entsprechend dem individuellen Bedarf „maßgeschneidert“ versichert werden können. Dies ist umso gravierender, je stärker sich die Haftungswahrscheinlichkeiten der einzelnen Betriebe unterscheiden. Bei den Risiken der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer (Landwirte, Saatgut-, Futtermittel-, Lebensmittelhersteller und -händler) handelt es sich nicht um homogene Massenrisiken, sondern um sehr verschiedenartige Risiken. Die Höhe und Art des jeweiligen Risikos ist nicht nur beeinflusst von der Betriebsart, die hier eine große Spannweite vom Futtermittel-Großimporteur bis hin zum Bio-Lebensmittel-Einzelhändler aufweist. Sie ist auch beeinflusst von der Art des Erzeugnisses (z. B. gekennzeichnete GVO-haltige Erzeugnisse, GVO-freie Erzeugnisse, „Bio“-Erzeugnisse). Sie hängt außerdem stark ab von der Organisation des Betriebs, der Produktionsmenge und dem Kreis der jeweiligen Zulieferer und Abnehmer. Auch je nach Anzahl, Größe und Regionalität der Zulieferer und Abnehmer und je nachdem, ob es sich bei den Abnehmern um Endverkäufer oder weiterverarbeitende Betriebe handelt, variiert das Risiko erheblich.

Eine finanzielle Mehrbelastung durch teuren Pflichtversicherungsschutz trifft insbesondere kleine und mittlere (oftmals regionale) Betriebe. Sie kann dazu führen, dass solche Betriebe im Preiswettbewerb nicht mehr bestehen können und vom Markt verschwinden.

- b) Teurer Pflichtversicherungsschutz reduziert die finanziellen Möglichkeiten der betroffenen Betriebe zu aktivem Risikomanagement. Auf hohem Niveau vorgeschriebener Pflichtversicherungsschutz kann im schlimmsten Fall auch dazu führen, dass Betriebe ihre Schadenprävention reduzieren und sich auf dem Versicherungsschutz „ausru-

hen“ (moral hazard) – zum finanziellen Nachteil ihrer Wettbewerber, die sich die Schadenprävention weiter leisten.

- c) Teurer Pflichtversicherungsschutz kann sich in höheren Lebensmittelpreisen für die Verbraucher niederschlagen – ohne dass sie hierfür ein qualitativ hochwertigeres Produkt erhalten. Den Verbraucherinteressen ist eher damit gedient, finanzielle Mittel für Präventionsmaßnahmen und Qualitätssicherungssysteme zu verwenden.
- d) Eine Pflichtversicherung führt zu zusätzlichen Verwaltungsaufgaben und -kosten, da Abschluss und Aufrechterhaltung der Pflichtversicherung staatlich laufend überwacht werden müssen. Bei einer EU-weiten Pflichtversicherung müsste zudem sichergestellt werden, dass diese Überwachung in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen erfolgt; anderenfalls könnte es zu Wettbewerbsverzerrungen kommen.

2.2 Haftungsfonds

Gegen einen obligatorischen Haftungsfonds für GVO-Risiken gelten die unter 2.1 a) bis d) aufgeführten Bedenken entsprechend. Außerdem spricht gegen die Einführung eines Haftungsfonds:

- a) Von Haftungsfonds profitieren besonders die „**schwarzen Schafe**“, also diejenigen, die sich nicht an die Regeln halten. Dies wären z. B. Wirtschaftsteilnehmer, die nur unzureichende GVO-Kontrollen durchführen oder GVO bewusst nicht kennzeichnen. Sie erhöhen durch ihr regelwidriges Verhalten nicht nur ihren Gewinnanteil, sondern profitieren im Schadensfall auch noch vom finanziellen Schutz durch den Fonds.
- b) Ein Fonds zum Ausgleich von ungewollten Auswirkungen und Schäden durch GVO würde einen erheblichen Aufwand und entsprechend hohe Kosten mit sich bringen. Alle Wirtschaftsakteure, die GVO freisetzen oder in den Verkehr bringen könnten, wären als Mitglieder zu erfassen. Für sie wären jeweils risikoadäquate Beiträge in regelmäßigen Abständen und voraussichtlich sehr aufwändigen Verfahren festzusetzen (siehe zu den Risikofaktoren 2.1 a). Zusätzlich würde es einer staatlichen Kontrolle der Fonds bedürfen (vgl. 2.1 d).
- c) Falls nur Wirtschaftsakteure, die GVO freisetzen oder in den Verkehr bringen könnten, zur Einzahlung in den Fonds verpflichtet wer-

den, bliebe die große Gruppe der Verbraucher als Beitragszahler außen vor. Anders als der Verkehrsofferhilfefonds¹ würde der GVO-Fonds damit nicht durch alle potentiell Geschädigten finanziert. Er stünde somit auf schmalere Schultern. Infolgedessen würde die finanzielle Belastung des einzelnen Beitragszahlers höher ausfallen.

Berlin, den 28.11.2014

¹ Der Verein Verkehrsofferhilfe hilft Verkehrsoffern, wenn das gegnerische Fahrzeug unbekannt oder unversichert ist oder vorsätzlich und widerrechtlich dazu benutzt wurde den Schaden herbeizuführen. Voraussetzung ist immer, dass grundsätzlich eine gesetzliche Haftung vorliegt und dass kein anderer für den Schaden eintritt (strenge Subsidiarität). Der Fonds wird von den Kfz-Versicherern und damit letztlich von allen Versicherungsnehmern, die über eine Kfz-Haftpflichtversicherung verfügen, finanziert. Allein in Deutschland gibt es mehr als 50 Millionen Kfz-Haftpflichtversicherungsverträge. Praktisch kann jeder Einzelne dieser Versichertengemeinschaft einen Schaden erleiden und somit theoretisch als Geschädigter Leistungen aus dem Fonds erhalten. Jeder Einzelne dieser Versichertengemeinschaft hat damit ein eigenes Interesse an dem Fonds. Das Risiko nicht versicherter Haftungsfälle wird also auf die Schultern derjenigen verteilt, die auch als potentielle Geschädigte grundsätzlich von den Fondsleistungen profitieren.