

# Das altlastenrechtliche Sanierungsverfahren

DISSERTATION

der Rechtswissenschaftlichen Fakultät  
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde einer Doktorin der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Corina Caluori

von

Bonaduz GR

genehmigt auf Antrag von

Prof. Dr. Alain Griffel

und

Prof. Dr. Felix Uhlmann

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsübersicht</b>	<b>VII</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>IX</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>XIX</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>XXIX</b>
<b>Materialien und amtliche Publikationen</b>	<b>XLI</b>

<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
-------------------	----------

I. Ausgangslage	1
II. Problemstellung	7

<b>1. Kapitel: Grundlagen</b>	<b>11</b>
-------------------------------	-----------

I. Rechtliche Grundlagen	11
A. Erkenntnisquellen	11
B. Altlastenrecht	12
1. Regelungen im Umweltschutzgesetz	12
a) Entstehungsgeschichte	12
aa) Erlass von Art. 32c–32e USG	12
bb) Gesetzesrevisionen	16
b) Die gesetzliche Regelung im Überblick	20
aa) Systematik des Gesetzesrechts	20
bb) Art. 32c: Pflicht zur Sanierung	21
cc) Art. 32d: Tragung der Kosten	23
dd) Art. 32d <sup>bis</sup> : Sicherstellung der Kostendeckung	24
ee) Art. 32e: Abgabe zur Finanzierung der Massnahmen	25
c) Würdigung des Gesetzesrechts	26
2. Altlastenverordnung	28
a) Regelungsbereich	28
b) Gesetzesvertretende und gesetzesvollziehende Regeln	28
aa) Allgemeines zur Unterscheidung	28
bb) Charakter der Altlastenverordnung	30
c) Würdigung des Verordnungsrechts	32

3.	Kantonales Recht	33
C.	Grundprinzipien	37
D.	Amtliche Publikationen	40
II.	Die Altlast	43
A.	Altlastenbegriff im Rechtssinn	43
B.	Belasteter Standort	45
1.	Gegenstand	45
2.	Standort	46
a)	Standortbegriff	46
b)	Beschränkte Ausdehnung	47
3.	Belastet durch Abfälle	49
a)	Einordnung ins Abfallrecht	49
b)	Belastung	51
c)	Abfälle	52
aa)	Objektiver und subjektiver Abfallbegriff	52
bb)	Bewegliche Sachen	56
cc)	Massgebender Beurteilungszeitpunkt	58
4.	Standorttypen	60
a)	Ablagerungs-, Betriebs- und Unfallstandorte	60
b)	Charakter der Aufzählung	62
C.	Sanierungsbedürftigkeit	67
1.	Altlastenrecht als Sanierungsrecht	67
2.	Sanierungsbedarf	69
D.	Abgrenzung zu anderen Rechtsbereichen	72
E.	Kritische Würdigung	76
III.	Das altlastenrechtliche Sanierungsverfahren	78
A.	Altlastenbearbeitung	78
B.	Das altlastenrechtliche Sanierungsverfahren als nichtstreitiges Verwaltungsverfahren	78
C.	Verfahrensrechtliche Abgrenzung	80
1.	Katastererfassung	80
2.	Mehrstufiges altlastenrechtliches Sanierungsverfahren	83
3.	Kostenverteilung	84
<b>2. Kapitel: Zuständigkeit</b>		<b>87</b>
I.	Vollzugskompetenz der Kantone	87

A.	Kompetenzzuteilung	87
B.	Umfang der Vollzugskompetenz	88
1.	Vollzugsauftrag	88
2.	Vollzug im engeren Sinn	89
a)	Abgrenzung zum Vollzug im weiteren Sinn	89
b)	Administrativer Vollzug	90
c)	Rechtssatzmässiger Vollzug	91
3.	Einschränkungen der Vollzugsfreiheit	94
a)	Aufsicht	94
b)	Bundesrechtliche Vollzugsvorschriften	96
4.	Auswirkung der VASA-Abgeltung	97
a)	Grundzüge der VASA-Abgeltung	97
b)	Abgeltungsvoraussetzungen	98
aa)	Stand der Technik	98
bb)	Umweltverträglich und wirtschaftlich	99
c)	Weitere Auswirkungen auf den Vollzug	101
d)	Kompetenzen der Subventionsbehörde	102
e)	Koordinationspflicht	104
C.	Innerkantonale Zuständigkeit	104
1.	Organisationsautonomie	104
2.	Zuständige Verwaltungseinheit	105
3.	Aufgabenübertragung	106
a)	Auslagerung an Gemeinden und andere öffentlich- rechtliche Trägerschaften	106
b)	Auslagerung an Private	108
II.	Vollzugskompetenz des Bundes	112
A.	Kompetenzzuteilung	112
1.	Bundeskompentenz als Ausnahme	112
2.	Anwendungsfälle der Bundeskompetenz	113
a)	Altlastenrechtliche Massnahmen im spezial- gesetzlichen Genehmigungsverfahren des Bundes	113
b)	Altlastenrechtliche Massnahmen ohne Bezug zu einem spezialgesetzlichen Genehmigungsverfahren des Bundes	114
aa)	Stand der Rechtslage	114
bb)	Altlastenvollzug als Daueraufgabe	117
c)	Altlastenrechtliche Massnahmen bei still- gelegten Bundesanlagen	120
B.	Umfang der Vollzugskompetenz	120

1.	Vollzugauftrag	120
2.	Vollzug im engeren Sinn	122
	a) Administrativer Vollzug	122
	b) Rechtssatzmässiger Vollzug	122
3.	Aufsicht über den Vollzug	123
4.	Verhältnis zum kantonalen Vollzug	125
	a) Pflicht zur Berücksichtigung kantonalen Massnahmen	125
	b) Informationspflicht	126
C.	Zuständigkeit innerhalb der Bundesverwaltung	127
	1. Zuständige Verwaltungseinheit	127
	2. Aufgabenübertragung	127
III.	Zuständigkeitskonflikte	129
	A. Arten von Zuständigkeitskonflikten	129
	B. Konfliktregeln	130
	1. Zwingende Natur der Zuständigkeitsordnung	130
	2. Koordinationspflicht	133
	3. Fortbestehende Vollzugszuständigkeit	135
<b>3. Kapitel: Katasterpflicht</b>		<b>139</b>
I.	Kataster der belasteten Standorte	139
	A. Funktion	139
	1. Vollzugsinstrument	139
	2. Informationsinstrument	140
	3. Planungsinstrument	141
	4. Instrument der Vorsorge	142
	5. Beweiswirkung	142
	B. Form und Inhalt	143
	1. Form	143
	2. Inhalt	144
	C. Öffentlichkeit	145
	D. Verhältnis zu anderen Registern	147
	1. Grundbuch	147
	a) Anmerkung des Katastereintrags	147
	b) Anmerkung der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung im Besonderen	149
	2. Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen	150
	a) Funktion des ÖREB-Katasters	150

b)	Verhältnis zum Kataster der belasteten Standorte	151
3.	Deponieverzeichnis	152
II.	Verfahrensrechtliche Qualifikation und Verfahrensregeln	154
A.	Katastererfassung und -bewirtschaftung als Realakt	154
1.	Der Realakt im Allgemeinen	154
2.	Realakt mit rechtlichen Folgen	155
B.	Verfahrensregeln	157
1.	Absenz allgemeiner verfahrensgesetzlicher Regeln	157
2.	Allgemeine Verfassungsgrundsätze	158
3.	Spezialgesetzliches Mitwirkungsrecht	161
a)	Sachlicher Geltungsbereich	161
b)	Adressat	162
c)	Recht auf Stellungnahme und eigene Abklärungen	163
III.	Katastererfassung	165
A.	Eintragungsobjekt: belasteter Standort	165
1.	Belastung	165
a)	Belastung durch Abfälle	165
b)	Bagatellgrenze	167
c)	Grosse Wahrscheinlichkeit der Belastung	168
2.	Standort	171
a)	Belasteter Ort mit beschränkter Ausdehnung	171
b)	Abgrenzung des Standorts	174
B.	Eintragungspflicht	176
1.	Ermittlung	176
a)	Behördliche Abklärungen	176
b)	Einholen von Auskünften	177
2.	Eintragung	179
3.	Ergänzung	180
a)	Klassifizierung aufgrund einer Risikobewertung	180
b)	Priorisierung aufgrund des Gefährdungspotenzials	184
IV.	Katasterbewirtschaftung	185
A.	Katasterführung	185
1.	Dynamisches Instrument	185
2.	Dauernde Vollzugsaufgabe	186
B.	Katasterlöschung	187
1.	Anspruch auf Löschung	187
2.	Löschungstatbestände	188
a)	Ursprünglich unbelasteter Standort	188

b)	Nachträglich unbelasteter Standort	189
3.	Anforderungen an einen unbelasteten Standort	190
4.	Teillöschung	191
V.	Rechtsschutz	192
A.	Feststellungsverfügung	192
1.	Rechtsschutz	192
2.	Gegenstand des Feststellungsbegehrens	193
3.	Voraussetzungen	194
a)	Subsidiarität	194
b)	Schutzwürdiges Interesse	195
c)	Weitere Voraussetzungen	196
B.	Exkurs: Staatshaftung	196
<b>4.</b>	<b>Kapitel: Sanierungsverfahren</b>	<b>199</b>
I.	Verfahrensrechtliche Qualifikation und Verfahrensgrundsätze	199
A.	Besonderes Verwaltungsverfahren	199
1.	Mehrstufiges Verwaltungsverfahren	199
2.	Verfahrensabweichungen	201
a)	Zulässigkeit	201
b)	Fallgruppen	202
aa)	Pflicht zur Verfahrensabweichung	202
bb)	Verfahrensabweichung bei Bauprojekten	203
cc)	Verfahrensabweichung beim kooperativen Vollzug	206
c)	Grenzen	207
B.	Handlungsformen	208
1.	Handlungsvorgaben des Altlastenrechts	208
a)	Grundsätze	208
b)	Kooperationsprinzip	210
c)	Konsensprinzip	213
2.	Einseitiges, hoheitliches Verwaltungshandeln	213
3.	Kooperatives, konsensuales Verwaltungshandeln	215
a)	Formen des kooperativen, konsensualen Verwaltungshandelns	215
aa)	Verwaltungsrechtlicher Vertrag	215
bb)	Informell-kooperatives Verwaltungshandeln	217
b)	Gegenstand des kooperativen, konsensualen Verwaltungshandelns	220

aa)	Verhandlungsspielraum im Altlastenrecht	220
bb)	Weitere Grenzen des konsensualen Verwaltungshandelns	222
C.	Wesentliche Verfahrensgrundsätze	224
1.	Verfahrensdisposition	224
a)	Offizialmaxime	224
b)	Anlass für die Verfahrenseinleitung	225
aa)	Prioritätenordnung nach Art. 5 Abs. 5 AltV	225
bb)	Bauvorhaben auf einem belasteten Standort	226
cc)	Initiative von Privaten	228
2.	Untersuchungsgrundsatz	230
3.	Verfahrensgrundrechte	232
a)	Bedeutung im altlastenrechtlichen Sanierungs- verfahren	232
b)	Rechtliches Gehör	233
c)	Gleiche und gerechte Behandlung	236
d)	Verbot der Rechtsverweigerung und -verzögerung	237
II.	Verfahrensbeteiligte	238
A.	Bestimmung der Verfahrensbeteiligten	238
1.	Verfahrensrechtliche Grundsätze	238
2.	Herausforderungen im altlastenrechtlichen Sanierungsverfahren	240
B.	Verfahrensbeteiligte im altlastenrechtlichen Sanierungs- verfahren	242
1.	Realleistungspflichtiger	242
a)	Standortinhaber	242
b)	Verursacher	244
c)	Auswahl bei mehreren potenziell Realleistungspflichtigen	249
d)	Handänderung im laufenden Verfahren	252
2.	Weitere Verfahrensbeteiligte	254
a)	Nicht realleistungspflichtiger Standortinhaber	254
b)	Potenziell kostenpflichtige Dritte	255
c)	Nachbarn	256
d)	Standortgemeinde	257
aa)	Betroffen wie Privatpersonen	257
bb)	Verantwortung aus hoheitlicher Handlung	258
cc)	Träger hoheitlicher Befugnisse	260

C. Folgen der Verfahrensbeteiligung	261
III. Verfahrensschritte	262
A. Voruntersuchung	262
1. Historische Voruntersuchung	262
a) Gegenstand	262
b) Anforderungen an die historische Untersuchung	264
2. Technische Voruntersuchung	266
a) Gegenstand	266
b) Anforderungen an die technische Voruntersuchung	267
B. Beurteilung der Untersuchungsergebnisse	268
1. Standortkategorien	268
a) Sanierungsbedürftige Standorte	268
b) Überwachungsbedürftige Standorte	269
c) Weder überwachungs- noch sanierungsbedürftige Standorte	271
2. Beurteilungsmassstab	271
a) System der Konzentrationswerte	271
b) Schutzgut Gewässer	272
c) Schutzgut Luft	275
d) Schutzgut Boden	277
e) Würdigung	281
3. Umgang mit Teil- oder Prozessflächen	283
C. Überwachung	285
1. Überwachungspflicht	285
2. Überwachungskonzept und -massnahmen	287
3. Überwachungsziele	287
D. Sanierung	289
1. Detailuntersuchung	289
2. Sanierungsprojekt	291
a) Inhalt	291
b) Sanierungsdringlichkeit	292
c) Sanierungsziel	293
aa) Quellenstopp	293
bb) Abweichung vom Sanierungsziel	296
d) Sanierungsmassnahmen	298
aa) Dekontamination	298
bb) Sicherung	299
cc) Weitere Massnahmen	300
dd) Wahl der geeigneten Massnahme	302

e)	Sanierungsumfang	304
aa)	Teilsanierung in sachlicher Hinsicht	304
bb)	Teilsanierung in räumlicher Hinsicht	306
3.	Durchführung der Sanierung	307
a)	Baubewilligungspflicht	307
b)	Entsorgung	308
c)	Aufsicht	310
4.	Abschluss der Sanierung	311
a)	Erfolgskontrolle	311
b)	Katastereintrag	312
IV.	Verfahrenskoordination	313
A.	Bauvorhaben auf belasteten Standorten	313
1.	Koordinationspflicht	313
2.	Anwendungsbereich von Art. 3 AltIV	314
3.	Fallgruppen	316
a)	Untersuchungsbedürftiger belasteter Standort	316
b)	Belasteter Standort ohne Gefährdungspotenzial	316
c)	Überwachungsbedürftiger Standort	317
d)	Sanierungsbedürftiger Standort	318
4.	Notwendige altlastenrechtliche Massnahmen	319
5.	Würdigung	321
B.	Weitere Koordination	323
<b>5. Kapitel:</b>	<b>Rechtsschutz und Vollzug</b>	<b>325</b>
I.	Rechtsschutz	325
A.	Anfechtungsobjekt	325
1.	Sanierungsverfügung	325
2.	Übrige altlastenrechtliche Anordnungen	327
a)	Zwischenverfügung oder Teilverfügung	327
b)	Anordnungen im altlastenrechtlichen Sanierungsverfahren	329
aa)	Entscheid über materiell-rechtliche Vor- oder Teilfragen	329
bb)	Anordnung von einzelnen Verfahrensschritten	331
cc)	Zuteilung der Realleistungspflicht	333
B.	Beschwerdelegitimation	336
II.	Vollzugsdurchsetzung	338

A. Vollzugsdefizite	338
B. Vollzugserzwingung	340
1. Rechtsverweigerungsbeschwerde	340
2. Nachbarrechtliche Klage	343
C. Konsequenzen bei Vollzugsdefiziten	344
1. Verbandsaufsicht	344
2. Staatshaftung	345
<b>Zusammenfassung</b>	<b>349</b>