

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

| | |
|---|-------------|
| Inhaltsübersicht | VII |
| Inhaltsverzeichnis | IX |
| Abkürzungsverzeichnis | XIX |
| Literaturverzeichnis | XXIX |
| Materialien und amtliche Publikationen | XLI |

| | |
|-------------------|----------|
| Einleitung | 1 |
|-------------------|----------|

| | |
|---------------------|---|
| I. Ausgangslage | 1 |
| II. Problemstellung | 7 |

| | |
|-------------------------------|-----------|
| 1. Kapitel: Grundlagen | 11 |
|-------------------------------|-----------|

| | |
|--|----|
| 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 ^{bis} : 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 |
| | |
| 2. Kapitel: Zuständigkeit | 87 |
| I. Vollzugskompetenz der Kantone | 87 |

| | | |
|-----|---|-----|
| A. | Kompetenzzuteilung | 87 |
| B. | Umfang der Vollzugskompetenz | 88 |
| 1. | Vollzugauftrag | 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 |
| 3. Kapitel: | Katasterpflicht | 139 |
| 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 |
| 4. | Kapitel: Sanierungsverfahren | 199 |
| 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 |
| 5. Kapitel: | Rechtsschutz und Vollzug | 325 |
| 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 |
| Zusammenfassung | 349 |