

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00037 vom 17. Juni 2005

ZH Verwaltungsgericht, 2005-06-17, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2005.00037](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2005.00037)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00037 du 17 juin 2005

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00037 del 17 giugno 2005

## Regeste

Gewässerschutz | Entsorgung schadstoffhaltiger Recyclingkunststoff-Matten (Reitplatz); Anfechtung eines Rückweisungsentscheids Nach neuerer Rechtsprechung sind Rückweisungsentscheide nur bei Vorliegen prozessökonomischer Gründe (erhebliche Verfahrensverkürzung) wie Endentscheide anfechtbar. Dies ist vorliegend erfüllt (E. 1.1). Die Legitimation der Beschwerdeführerin ist zu bejahen: Sie hat als neue Grundstückseigentümerin ein schutzwürdiges Interesse daran, dass das streitbetroffene Grundstück durch schadstoffhaltige Matten auf dem durch die Mieterinnen erstellten Reitplatz ("Dressurviereck") nicht (weiter) verschmutzt und damit entwertet wird (E. 1.2). Die Vorinstanz erachtete die Sachverhaltsabklärung als ungenügend, weil die analysierte Kunststoffmatte einem relativ wenig beanspruchten Teil des Dressurvierecks entnommen worden war und das Labor für physikalische Materialprüfungen weder spezialisiert noch akkreditiert war [Eine physikalische Materialprüfung zur Frage der Versprödung war aufgrund eines verwaltungsgerichtlichen Entscheids von 1998 vorzunehmen]. Die Laboranalyse ergab einen stark erhöhten Zinkgehalt sowie eine hohe Schadstoffkonzentration, insbesondere an Polychlorierten Biphenylen (PCB), jedoch keine Versprödung der Matten (E. 2.3). Die Vorinstanz beanstandete zu Recht die in physikalischer Hinsicht mangelhaft durchgeführte Analyse. Dies ist jedoch nur von Belang, wenn deren Ergebnis entscheidungswesentlich ist (E. 2.4). Die Kunststoffmatten stellen Sonderabfall dar (E. 3.1+2). Die Vorinstanz verneinte zu Unrecht die Abfalleigenschaft der Matten (E. 3.3). Zum Zeitpunkt des Entscheids des Verwaltungsgerichts von 1998 war der hohe PCB-Gehalt der Kunststoffmatten unbekannt. PCB ist ein giftiges Chemikaliengemisch, dessen Verminderung bzw. Elimination auf nationaler und internationaler Ebene angestrebt wird und vor dessen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit Fachstellen warnen (E. 4). Die Entsorgung von Sonderabfall ist regelmässig im öffentlichen Interesse geboten. Dies gilt auch vorliegend, da die Kunststoffmatten insgesamt etwa 300 g PCB, eine Substanz der Giftklasse 1, enthalten (E. 5.1). Die erstinstanzliche Verfügung stützte sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage (Abfallrecht, E. 6.1; Gewässerschutz, E. 6.3), wandte sich an die richtigen Adressaten (E. 6.2 und 6.3.3), lag im öffentlichen Interesse und war verhältnismässig (E. 6.5). Die strittige Anordnung durfte ohne weitere Sachverhaltsermittlung getroffen werden. Der vorinstanzliche Rückweisungsentscheid ist als rechtsverletzend aufzuheben (E. 6.6). Die erstinstanzliche Verfügung ist unter Anpassung der Fristen zu bestätigen (E. 7). Kostenfolgen (E. 8). Gutheissung

## Erwägungen

E. 4

Zum Zeitpunkt des verwaltungsgerichtlichen Entscheids von 1998 gänzlich unbekannt war der hohe Gehalt an organischen Schadstoffen der Kunststoffmatten – insbesondere an PCB –, der sich erst bei der Laboranalyse des AWEL ergab. Im nicht verwertbaren (oben 2.3.1) Gutachten der H AG vom 30. September 1997 waren weder PAK noch PCB nachgewiesen worden. Es ist nun zu prüfen, welche Folgen sich aus dem erst 1999 festgestellten hohen Schadstoffgehalt (insbesondere PCB) der Recycling-Dämpfungsmatten ergeben. Dazu ist anhand der Meinungen staatlicher Fachstellen, von Erlassen des Schweizer Rechts bzw. völkerrechtlicher Abkommen sowie der BUWAL-Aushubrichtlinie die Schädlichkeit von PCB zu eruieren.

#### **E. 4.1**

Die Verwendung des Chemikaliengemischs PCB ist in vielen Staaten seit etwa den 80-er Jahren vollständig verboten. Es baut sich biologisch nur sehr langsam ab und konzentriert sich in der Nahrungskette, wird aber auch über weite Entfernungen durch die Luft transportiert (vgl. zum Ganzen [www.umweltbundesamt.de/uba-info-daten/daten/poly-chlorierte-biphenyle.htm](http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-daten/daten/poly-chlorierte-biphenyle.htm)). Der Schadstoff kann bereits bei einer geringen Konzentration im Kunststoffabfall in gefährlichen Mengen verbreitet werden (vgl. BGE 117 Ib 414 E. 5a+b). Fachstellen des Bundes sowie die EU-Kommission warnen vor den Auswirkungen von PCB: Gemäss einer Pressemitteilung des BUWAL vom 10. November 2000 bergen PCB ein grosses Risiko für die Umwelt. Der Stoff ist schwer abbaubar und reichert sich über die Nahrungskette im Fettgewebe von Mensch und Tier an. PCB-haltige Abfälle müssen als Sondermüll zwischengelagert, transportiert und in Hochtemperaturofen verbrannt werden. PCB-haltige Abfälle dürfen unter keinen Umständen in die Umwelt oder in normale Kehrverbrennungsanlagen gelangen ([www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/medien/presse/artikel/20001110/00773](http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/medien/presse/artikel/20001110/00773)). Gemäss einem "Factsheet" des Bundesamts für Gesundheit (BAG) vom 10. November 2000 wird PCB über den Magen-Darm-Trakt, aber auch über die Haut und Lungen aufgenommen, verteilt sich rasch im Körper und reichert sich im Fettgewebe an. Die Aufnahme grösserer Mengen führt zu akuten Hautbeschwerden, verursacht Leber-, Milz- und Nierenschäden und schwächt das Immunsystem. Bei Tieren wurde eine krebsfördernde Wirkung von PCB nachgewiesen. Damit PCB nicht weiterhin der Umwelt zugeführt werden, ist eine fachgerechte Entsorgung der Altlasten nach Ansicht des BAG unerlässlich ([www.bag.admin.ch/chemikal/gesund/d/pcb.htm](http://www.bag.admin.ch/chemikal/gesund/d/pcb.htm)). Die EU-Kommission verabschiedete im Jahr 2001 eine Strategie zur Begrenzung des Vorkommens von Dioxinen, Furanen und PCB, um einen besseren Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt zu gewährleisten. PCB wurden als vermutlich karzinogen für den Menschen eingestuft, zudem hätten sie weitere nachteilige Auswirkungen, beispielsweise auf die Fortpflanzungsfähigkeit (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l21280.htm>). In der Schweiz wurde die Verwendung von PCB 1972 für offene Systeme untersagt und seit 1986 gilt ein generelles PCB-Verbot (vgl. [www.bag.admin.ch/chemikal/gesund/d/pcb.htm](http://www.bag.admin.ch/chemikal/gesund/d/pcb.htm)). Verschiedene Erlasse des Schweizer Rechts sowie völkerrechtliche Abkommen haben die Verminderung oder Eliminierung von PCB zum Ziel:

#### **E. 4.2**

So untersagt die Verordnung über verbotene giftige Stoffe vom 23. Dezember 1971 (SR 813.39) in Art. 9 Abs. 1 die Verwendung von PCB in Publikums- oder gewerblichen Produkten. PCB ist ausserdem ein Gift im Sinn von Art. 2 des Giftgesetzes vom 21. März 1969 [GG, SR 813.0; nur wenige, hier nicht relevante Bestimmungen des neuen

Chemikaliengesetzes vom 15. Dezember 2000 sind bisher in Kraft gesetzt worden, AS 2004, 4763]). In der durch das BAG erstellten Giftliste wird PCB in der Klasse der giftigsten Substanzen (Giftklasse 1) aufgeführt (www.bag.admin.ch/chemikal/registr/d/giftl.htm [Giftliste 1, CAS-Nr. 1336-36-3]; vgl. Art. 3 der Giftverordnung vom 19. September 1983, SR 813.01). Als Gifte gelten unbelebte Stoffe und daraus hergestellte Erzeugnisse, die, vom Körper aufgenommen oder mit ihm in Berührung gebracht, schon in verhältnismässig geringen Mengen durch chemische oder chemisch-physikalische Wirkung das Leben oder die Gesundheit von Menschen und Tieren gefährden können und deren Handhabung daher besondere Vorsicht verlangt (Art. 2 GG). Wer mit Giften verkehrt, ist verpflichtet, alle zum Schutze von Leben oder Gesundheit notwendigen Massnahmen zu treffen (Art. 14 GG). Unter den Begriff des "Verkehrs" mit Giften fällt unter anderem deren Aufbewahrung (Art. 3 Abs. 1 GG). Sind Stoffe im Sinne von Art. 26 USG gleichzeitig Gifte gemäss Giftgesetzgebung, so unterliegt der Umgang mit ihnen grundsätzlich dem Giftgesetz, soweit es um den Schutz vor giftigen Stoffen geht, die das Leben und die Gesundheit von Menschen und Tieren gefährden können (vgl. Jörg Leimbacher in: Kommentar USG, 2002, Art. 26 N. 17). Die Verordnung über Belastungen des Bodens vom 1. Juli 1998 (VBBo, SR 814.12; vgl. zudem Art. 7 Abs. 4 bis USG) legt in Anhang 2 Richt-, Prüf- und Sanierungswerte für organische Schadstoffe im Boden fest. Bei Überschreiten der Sanierungswerte verbieten die Kantone die davon betroffenen Nutzungen (Art. 10 Abs. 1 VBBo). Für PCB beträgt der höchste Sanierungswert (Landwirtschaft und Gartenbau) 3 mg pro Kilogramm Trockensubstanz. Gemäss Anhang 4.8 der Stoffverordnung vom 9. Juni 1986 (SR 814.013) gelten Kondensatoren und Transformatoren als schadstoffhaltig, wenn sie PCB enthalten. Sie sind dann zu entsorgen. Die Luftreinhalteverordnung (SR 814.318.142.1) begrenzt in Anhang 5 den Schadstoffgehalt an PCB in flüssigen Brennstoffen auf 1 mg pro Kilogramm. Konzentrationswerte an PCB sind zudem in der Altlastenverordnung vom 26. August 1998 (SR 814.680) vorgesehen. Die Schweiz ist dem Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe vom 22. Mai 2001 beigetreten (POP-Konvention, SR 0.814.03, für die Schweiz am 17. Mai 2004 in Kraft getreten). Ziel dieser Konvention ist es, die menschliche Gesundheit und die Umwelt vor persistenten organischen Schadstoffen zu schützen (Art. 1 POP-Konvention). Zu den persistenten organischen Schadstoffen, die zu eliminieren sind, gehören unter anderem die PCB (vgl. Anhang A der POP-Konvention). Auch das Protokoll zum Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend persistente organische Schadstoffe vom 24. Juni 1998 (SR 0.814.325, für die Schweiz am 23. Oktober 2003 in Kraft getreten) zählt PCB in Anhang 1 grundsätzlich zu den Stoffen, die weder hergestellt noch verwendet werden sollen.

#### **E. 4.3**

Neben den genannten Erlassen bzw. Übereinkommen ist die BUWAL-Aushubrichtlinie von 1999 zu beachten, welche Richtwerte für den Gehalt an PCB festlegt. Eine Richtlinie hat zwar keine Gesetzeskraft und ist daher für die Gerichte grundsätzlich nicht verbindlich. Aufgrund des darin zum Ausdruck gelangenden Fachwissens ist sie jedoch geeignet, einen sachgemässen und rechtsgleichen Vollzug sicherzustellen, weshalb sie die gerichtliche Überprüfung dennoch erheblich beeinflussen kann (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 64 f.). Besonders Richtlinien technischer Natur wird eine präzisierende, die Auslegung beeinflussende Wirkung zugestanden; sie sind in diesem Sinn vom Gericht mitzubeherrschenden (VGr, 4. Dezember 2002, VB.2002.00206, E. 4c/aa, www.vgrzh.ch; vgl. auch René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung,

Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990, Nr. 9 B II a; BGE 122 V 19 E. 5b/bb, 118 Ib 164 E. 4a). Entsprechendes gilt für die BUWAL-Aushubrichtlinie. Das AWEL-Labor verglich die Resultate der Analyse mit den Richtwerten dieser Richtlinie. Der darin festgesetzte Richtwert "U" für unverschmutztes Aushubmaterial wurde bei der durch das AWEL analysierten Matte bei den PAK um das 39-fache überschritten, bei den PCB um das über 80-fache. Beim Richtwert "T" für tolerierbares Aushubmaterial zeigte sich bei den PAK eine Überschreitung um das 2.6-fache, bei den PCB – die Richtwerte U und T betragen jeweils 0.1 mg/kg – wiederum um das über 80-fache.

#### **E. 4.4**

Zusammenfassend handelt es sich bei den PCB um ein giftiges Chemikaliengemisch, das durch die Gesetzgebung vermieden bzw. eliminiert werden soll und vor deren Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit Fachstellen warnen. Die durch das AWEL-Labor analysierte Kunststoffmatte weist einen hohen Gehalt an PCB – und weiteren Schadstoffen bzw. Schwermetallen – auf. Somit erfüllen die Dämpfungsmatten zusätzlich zum bereits Gesagten (oben 3) die Eigenschaft als Sonderabfall im Sinne von Code 3060 des Anhangs 2 der Sonderabfallverordnung (Kategorie 12: mit PCB verunreinigte Materialien und Geräte).

#### **E. 5.1**

Sonderabfall erfüllt im Allgemeinen den objektiven Abfallbegriff; mithin ist dessen Entsorgung regelmässig im öffentlichen Interesse geboten (oben 3.2). Dies gilt auch für die streitbetroffenen Kunststoffmatten: Sie sind mit giftigem PCB kontaminiert, das unter anderem auch über die Luft entweicht und deshalb von Mensch und Tier über die Haut und Lungen aufgenommen wird (oben 4.1). Eine schwarze Verfärbung der unter den Matten liegenden Schotterschicht war zudem beim Augenschein vom 8. September 1999 erkennbar, und eine leichte Bestreichung der Mattenunterfläche mit einem Pinsel liess schwarzes Material abfallen. Die Kunststoffmatten können daher nicht als "stabil" bezeichnet werden. Das Dressurviereck umfasst eine Fläche von 1'200 m<sup>2</sup>. Die Matten sollen pro Quadratmeter etwa 30 kg wiegen. Bei einem Gesamtgewicht der Matten von ungefähr 36'000 kg und einem PCB-Anteil von 8.33 mg pro Kilogramm Trockenmatte ergibt sich eine Menge an PCB von knapp 300 Gramm. Es handelt sich somit um eine grosse Menge einer Substanz der Giftklasse 1 (vgl. oben 4.2 Abs. 1). Das Entsorgungsinteresse ist sehr hoch.

#### **E. 5.2**

Bei dieser Sachlage fragt es sich, ob eine weitere physikalische Untersuchung der Kunststoffmatten entscheidend relevant war oder ob gestützt auf die bisherigen Abklärungen, insbesondere auf die Ergebnisse der Untersuchungen über den Schadstoffgehalt (und hier vor allem: PCB), ein Entscheid gefällt werden konnte.

#### **E. 6**

Die von der Beschwerdegegnerin angeordneten Massnahmen gemäss Verfügung vom 21. Juni 2004 müssen sich auf eine genügende Rechtsgrundlage stützen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (vgl. Art. 5 Abs. 1 und 2 sowie [hinsichtlich Grundrechtseinschränkungen] Art. 36 BV).

#### **E. 6.1**

Die Beschwerdegegnerin stützte die Verfügung vom 21. Juni 2004 auf das Vorsorgeprinzip gemäss Art. 1 Abs. 2 USG ab, welches in Bezug auf das Abfallrecht in Art. 30 USG und Art. 1 TVA konkretisiert worden sei. Zudem bejahte sie eine Verletzung von Art. 30e Abs. 1 USG und forderte die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands.

#### **E. 6.1.1**

Abfälle sollen soweit möglich vermieden oder zumindest verwertet werden (Art. 30 Abs. 1+2 USG). Sie müssen umweltverträglich entsorgt werden (Abs. 3). Die Entsorgung von Abfällen ist mithin die einzige Alternative zur Vermeidung (vgl. dazu und zum Folgenden Ursula Brunner in: Kommentar USG, 2000, Art. 30 N. 28 f.+47 f.+50). Die Entsorgung einmal produzierter Güter ist faktisch unvermeidlich. Es besteht eine qualifizierte Entsorgungspflicht, indem Abfall entweder durch Verwertung oder Ablagerung umweltverträglich entsorgt werden muss. Art. 30 Abs. 3 USG stellt im Gegensatz zu den beiden vorhergehenden Absätzen der Bestimmung eine direkt verpflichtende Verhaltensvorschrift dar. Die Bestimmung richtet sich an die jeweiligen Inhaber von Abfällen. Abfälle dürfen nur auf Deponien abgelagert werden (Art. 30e Abs. 1 USG). Die Ablagerung von Abfällen ausserhalb von bewilligten Deponien ist folglich verboten. Als Ablagerung gilt grundsätzlich das endgültige Unterbringen von Abfällen in nicht mehr geringfügigem Umfang, währenddem Zwischenlagerung das vorübergehende Unterbringen von Abfällen meint, welche die zulässige Entsorgungsendstufe (Verwertung oder Ablagerung) noch nicht erreicht haben. Die vorübergehende Natur der Lagerung muss objektiv feststehen. Deuten die Umstände darauf hin, dass die Abfälle auf unbestimmte Dauer abgestellt bleiben sollen, oder lagern sie bereits seit längerer Zeit (z.B. seit mehr als zehn Jahren), so ist der Tatbestand der Ablagerung erfüllt. Das Ablagerungsverbot gemäss Art. 30e Abs. 1 USG ist allgemein verbindliche Verhaltensnorm. Die Bestimmung richtet sich vorab an den Inhaber von Abfällen. Bei Verletzung des Verbots erlässt die Behörde eine Wiederherstellungsverfügung oder trifft die erforderlichen Sicherungs- und Behebungsmassnahmen auf dem Weg des unmittelbaren Vollzugs (vgl. Pierre Tschannen in: Kommentar USG, 2000, Art. 30e N. 9+11 ff.). Im Übrigen statuiert auch § 14 Abs. 1 des Abfallgesetzes vom 25. September 1994 (AbfallG, LS 712.1) ein Verbot der Ablagerung von Abfall im Freien, sei dies auf öffentlichem oder privatem Grund. Die kantonalen Behörden ordnen die erforderlichen Massnahmen an zur Behebung einer bestehenden oder zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für Mensch und Umwelt (§ 9 Abs. 1 AbfallG). Angesichts der genannten Bestimmungen des Abfallrechts kann offen gelassen werden, inwieweit das Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2 USG) als Verfügungsgrundlage taugt. Jedenfalls können die erforderlichen Verfügungsgrundlagen bei Bestimmungen vorliegen, welche das Vorsorgeprinzip konkretisieren (vgl. dazu Pierre Tschannen in: Kommentar USG, 2003, Art. 1 N. 28 f.).

#### **E. 6.1.2**

Wie bereits erörtert, sind die streitbetroffenen Kunststoffmatten als Abfall zu qualifizieren (oben 3+4). Sie enthalten Reste von Isolationsmaterial und gelten auch aufgrund des hohen Gehalts an PCB und Zink als Sonderabfall im Sinn der Sonderabfallverordnung. Ihre Entsorgung ist objektiv geboten (oben 3.2). Die Matten lagern schon seit mehr als zehn Jahren auf dem betroffenen Grundstück. Es handelt sich dabei um Abfall in keineswegs mehr geringfügigem Umfang (oben 6.1.1 Abs. 2). Die Beschwerdegegnerin stützte sich damit im Ergebnis zu Recht unter Hinweis auf das Vorsorgeprinzip auf die konkrete Abfallgesetzgebung, um die Entfernung der Kunststoffmatten zu fordern. Alleine schon die oben

angeführten Bestimmungen des Abfallrechts bilden eine genügende gesetzliche Grundlage für die Verfügung vom 21. Juni 2004.

## **E. 6.2**

Nach Auffassung der Vorinstanz – und im Wesentlichen derjenigen der Beschwerdeführerin – liegt die Pflicht zur Entsorgung der Kunststoffmatten bei den Mitbeteiligten, jedenfalls solange diese noch Mieterinnen sind. Dies bestreiten die Mitbeteiligten im Wesentlichen folgendermassen: Da sie "weder nach Mietrecht noch nach Sachenrecht Inhaberinnen oder Eigentümerinnen des ... Dressurvierecks" seien, könne sie die öffentlich-rechtliche Pflicht zur Beseitigung der Matten nicht treffen.

### **E. 6.2.1**

Die Pflicht zur Entsorgung von Abfällen obliegt dem Inhaber der Abfälle, sofern es sich nicht um Siedlungsabfälle handelt (Art. 31c USG). Als Siedlungsabfälle gelten Abfälle, die aus Haushalten stammen, sowie andere Abfälle vergleichbarer Zusammensetzung. Aus Haushalten stammende Abfälle sind Abfälle, die von Privatpersonen bei Verwendung von Gütern des täglichen Bedarfs und bei der Verrichtung von Arbeiten ohne Erwerbzweck erzeugt werden. Andere Abfälle vergleichbarer Zusammensetzung sind Abfälle aus Industrie-, Gewerbe-, Dienstleistungs- und Verwaltungsbetrieben, sofern sie qualitativ nicht wesentlich von dem abweichen, was aus einem Privathaushalt an Abfall zu erwarten ist (Pierre Tschannen in: Kommentar USG, 2000, Art. 31b N. 9). Die streitbetroffenen Kunststoffmatten sind keine Abfälle, die üblicherweise von einem Privathaushalt anfallen. Für die Mitbeteiligten stellt das Dressurviereck nach eigenen Angaben eine "wesentliche Grundlage ihrer Erwerbstätigkeit" dar. Die Recycling-Dämpfungsmatten sind mithin als "übrige Abfälle" im Sinne von Art. 31c USG zu qualifizieren. Die Entsorgungspflicht kommt damit den Inhabern des Abfalls zu. Grundsätzlich hat der Abfallinhaber auch die Kosten für die Entsorgung zu tragen (Art. 32 Abs. 1 USG). Die Figur des Abfallinhabers verkörpert die abfallrechtliche Konkretisierung des Verursacherprinzips (vgl. Art. 2 USG). Grundsätzlich ist Inhaber von Abfällen, wer die tatsächliche Herrschaft darüber hat. Tatsächliche Herrschaft meint das faktische Vermögen, die Sache ohne Rücksicht auf Recht oder Unrecht zu verwenden, zu verändern, zu zerstören, zu behalten oder weiterzugeben. Weder sachenrechtliche Qualifikationen (Eigentum, Besitz) noch die spezifische Störerefunktion sind massgeblich (vgl. Brunner/Tschannen in: Kommentar USG, Vorbem. zu Art. 30-32e N. 49 f., mit Hinweisen; Ursula Brunner in: Kommentar USG, 2001, Art. 32 N. 11; Beatrice Wagner Pfeifer, Umweltrecht II, Zürich 2001, S. 73; BGr, 15. Oktober 2002, 1A.179/2002, E. 3, [www.bger.ch](http://www.bger.ch); VGr, 13. November 2003, VB.2003.00158, E. 6, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch); BBl 1993 II 1498).

### **E. 6.2.2**

Die Mitbeteiligten sind seit 1992 ("obere Weide") bzw. 1993 ("untere Weide") Mieterinnen des streitbetroffenen Grundstücks. Das Dressurviereck erstellten sie mit Zustimmung des damaligen Vermieters "auf eigene Rechnung und Gefahr" auf der so genannten "unteren Weide". Gemäss einem noch abzuschliessenden Zusatzvertrag sollte der Vermieter bei einer Mietdauer von weniger als zehn Jahren die Erstellungskosten teilweise ersetzen. Ein solcher Zusatzvertrag scheint nie abgeschlossen worden zu sein und findet sich auch nicht bei den Akten. Der Mietvertrag wurde per Ende März 2003 aufgelöst, in der Folge jedoch erstreckt. Nach der Aktenlage sind die Mitbeteiligten immer noch Mieterinnen des Grundstücks. Als Mieterinnen verfügen die Mitbeteiligten über das Grundstück und damit

auch über den von ihnen erstellten Trockenauslauf. Die darin enthaltenen Kunststoffmatten können sie grundsätzlich auch entfernen. An dieser umfassenden Verfügungsmacht über das Grundstück ändert der Eigentümerwechsel nichts (vgl. BGr, 15. Oktober 2002, 1A.179/2002, E. 3.3). Damit erfüllen die Mitbeteiligten aber den umweltrechtlichen Begriff der Abfallinhaber im Sinne von Art. 31c und 32 Abs. 1 USG, weshalb sie sowohl die Entsorgungspflicht als auch die Kostentragungspflicht für die umweltrechtliche Massnahme trifft.

### **E. 6.3**

Die Beschwerdegegnerin verlangte die Entfernung der Dämpfungsmatten zusätzlich auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 2 und Art. 3 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG, SR 814.20).

#### **E. 6.3.1**

Abs. 2) und eine zwar geringe, aber kontinuierliche Verunreinigung mit giftigem PCB über Jahre hinweg (die Laboranalyse wurde vor mehr als fünf Jahren durchgeführt) nicht vernachlässigbar ist, stützte sich die Beschwerdegegnerin zu Recht auch auf Art. 6 Abs. 2 GSchG als Konkretisierung der allgemeinen Sorgfaltspflicht gemäss Art. 3 GSchG.

#### **E. 6.3.2**

Dem Untersuchungsbericht des AWEL-Labors vom 25. Oktober 1999 ist zu entnehmen, dass die analysierte Matte geringe lösliche Anteile an Metallen, organischen Stoffen (DOC) und organischen Schadstoffen (PAK und PCB) enthielt. Die geringen löslichen Anteile an PCB – um diesen Schadstoff geht es hier in erster Linie – lassen sich dadurch erklären, dass dieses Chemikaliengemisch im Allgemeinen lipophil (fettlöslich) und eher schlecht wasserlöslich ist (vgl. [www.umweltbundesamt.de/uba-info-daten/daten/polychlorierte-biphenyle.htm](http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-daten/daten/polychlorierte-biphenyle.htm)). Zudem ist zu berücksichtigen, dass zwischen den Recycling-Dämpfungsmatten ca. 4 cm breite Fugen bestehen, durch die das Niederschlagswasser abrinnt. Durch die Witterung kommt es somit zu einem kontinuierlichen Abfluss von Niederschlagswasser, das geringe Anteile an PCB enthält. Dieses gelangt sodann ungehindert in das nächstgelegene Gewässer. Da jede zusätzliche Schadstoffmenge eine Verunreinigung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 GSchG bedeutet (oben

#### **E. 6.3.3**

Die Kosten für Massnahmen nach dem Gewässerschutzgesetz tragen die Verursacher (Art. 3a GSchG). Als Verursacher gilt, wem eine zu vermeidende oder zu behebende nachteilige Einwirkung zuzurechnen ist (vgl. Wagner Pfeifer, S. 121). Unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips dürfen sich polizeiliche Massnahmen grundsätzlich nur gegen den Störer richten (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich etc. 2002, Rz. 2488). Störer ist zunächst derjenige, der eine polizeiwidrige Gefahr oder Störung selbst oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter verursacht hat (Verhaltensstörer); Störer ist aber auch, wer über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt, rechtliche oder tatsächliche Gewalt hat (Zustandsstörer; BGE 122 II 65 E. 6a mit weiteren Hinweisen). Sowohl die polizeiliche Verantwortlichkeit des Verhaltens- als auch des Zustandsstörers setzt kein Verschulden voraus; entscheidend ist allein die Tatsache, dass eine Störung vorliegt und dass die Sache selbst unmittelbar die Gefahrenquelle bildet (Häfelin/Müller, Rz. 2492, mit Nachweisen). Die Mitbeteiligten haben das Dressurviereck mit den schadstoffhaltigen

Kunststoffmatten selbst erstellt und üben seither als Mieterinnen des Grundstücks die faktische Verfügungsgewalt darüber aus (oben 6.2.2 Abs. 2). Sie sind folglich sowohl Verhaltens- als auch Zustandsstörerinnen. Als Verursacherinnen der Gewässerverunreinigung sind sie für die auf das Gewässerschutzgesetz gestützte Massnahme kostenpflichtig.

#### **E. 6.4**

Ob Bestimmungen innerhalb der Giftgesetzgebung – die Stoffgesetzgebung ist hier subsidiär (4.2 Abs. 1) – allenfalls zusätzliche gesetzliche Grundlagen für die Verfügung vom 21. Juni 2004 darstellen, kann offen gelassen werden. Dasselbe gilt für die Frage, inwieweit belasteter Boden im Sinne von Art. 7 Abs. 4 bis USG vorliegt (vgl. oben 4.2 Abs. 2).

#### **E. 6.5**

Es bleibt zu prüfen, ob die von der Beschwerdegegnerin geforderte Entsorgung der Kunststoffmatten ein geeignetes und notwendiges Mittel darstellt, um das öffentliche Interesse an einer intakten Umwelt und insbesondere die Zielsetzungen der Abfallgesetzgebung und des Gewässerschutzes zu erreichen, und ob damit der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt ist.

##### **E. 6.5.1**

Die fachgerechte Entsorgung der Recyclingkunststoff-Matten ist geeignet, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel, insbesondere die Verhinderung weiterer Abgabe von PCB an die Umwelt, zu erreichen (zur Eignung der Massnahme vgl. Häfelin/Müller, Rz. 587 ff.). Die Massnahme ist dann nicht erforderlich, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (dazu Häfelin/Müller, Rz. 591 ff.). Um die weitere Abgabe an organischen Schadstoffen an die Umgebung zu verhindern, ist keine gleich geeignete, aber mildere Massnahme denkbar. Die Mitbeteiligten wussten spätestens seit dem Jahr 2000 um die Notwendigkeit der Entsorgung der Matten. Der Ablauf des Mietvertrags Ende März 2003 und die seither offenbar erfolgte Erstreckung des Mietverhältnisses lassen die Massnahme in zeitlicher Hinsicht nicht als unnötig oder unzumutbar erscheinen, zumal unklar ist, wie lange die Erstreckung noch andauern wird (vgl. zudem VGr, 15. September 2004, VB.2004.00215, E. 3.6.4, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Zudem kann die Durchsetzung des öffentlichen Interesses am Umweltschutz nicht vom Ausgang schon seit Jahren andauernder privatrechtlicher Mietstreitigkeiten abhängig gemacht werden.

##### **E. 6.5.2**

Es stellt sich somit noch die Frage der Zumutbarkeit der Massnahme für die betroffenen Privaten; mithin ist danach zu fragen, ob ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel der Massnahme und dem Eingriff besteht, den sie für die Betroffenen bewirkt. Es ist eine wertende Abwägung der zu wahren öffentlichen Interessen und der durch den Eingriff beeinträchtigten privaten Interessen vorzunehmen (Häfelin/Müller, Rz. 613 ff.). Im Entscheid vom 18. November 1998 erwoگ das Verwaltungsgericht, es lasse sich mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht vereinbaren, die unverzügliche Beseitigung der Matten "nur um der Eigenschaft als Sonderabfall willen" zu verlangen, zumal sich die Matten seit Jahren dort befänden und die Mieterinnen bei deren Einbau offenbar in gutem Glauben gewesen seien. Dies ist nunmehr aufgrund des seither neu festgestellten Sachverhalts sowie weiterer Umstände anders zu beurteilen: Zunächst war

zum damaligen Zeitpunkt die Verunreinigung der Recycling-Dämpfungsmatten mit dem giftigen Chemikaliengemisch PCB nicht bekannt. Die vom früheren Grundeigentümer auf eigene Initiative durchgeführten Analysen – wobei PCB und PAK nicht nachgewiesen wurden – waren nicht verwertbar, da Zweifel am Untersuchungsobjekt bestanden. Weiter geht es im jetzigen Verfahren nicht um eine relativ kurzfristig angeordnete Massnahme wie damals gemäss Verfügung der Beschwerdegegnerin von 1997. Vielmehr wies das AWEL die Mitbeteiligten mit Schreiben vom 28. April 2000 darauf hin, die unverzügliche Anordnung des "Ausbaus" der Dämpfungsmatten rechtfertige sich zwar nicht, jedoch müssten die Matten in nicht allzu ferner Zukunft beseitigt werden. Es erweise sich als angemessen, die Entsorgung der Dämpfungsmatten spätestens mit Ablauf des Mietvertrages von Ende März 2003 durchzuführen, weshalb die Mieterinnen für eine fachgerechte Entsorgung der Matten bis zu diesem Zeitpunkt besorgt sein sollten. Auf dieses Schreiben antworteten die Mitbeteiligten nie. Sie mussten deshalb spätestens seit Ende April 2000 ernsthaft damit rechnen, die Matten bald entsorgen zu müssen. Im Schreiben vom 27. Juli 1999 hatten sich die Mitbeteiligten – bzw. deren Rechtsvertreter – nicht generell gegen die Beseitigung der Matten gewehrt, sondern nur gegen deren unverzügliche Entfernung vor Ablauf des Mietvertrages von Ende März 2003. Und im Brief vom 10. Januar 2000 äusserten sie sich dahingehend, dass die Matten "in einigen Jahren ohnehin entfernt werden" müssten; aufgrund der vertraglichen Verhältnisse sei die Entfernung der Matten im Jahr 2003 zu erwarten. Die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 21. Juni 2004 wurde erst erlassen, nachdem die Mitbeteiligten noch zweimal aufgefordert worden waren, ein Entsorgungskonzept vorzulegen und die Kunststoffmatten einer fachgerechten Entsorgung zuzuführen. Die Mitbeteiligten konnten die Dämpfungsmatten über zehn Jahre lang gebrauchen und amortisieren. Angesichts des auf dem Spiel stehenden erheblichen Interesses an einer intakten Umwelt und der drohenden (weiteren) Verunreinigung der Umgebung mit giftigem PCB erscheint deshalb die Massnahme auch unter Berücksichtigung der beachtlichen Entsorgungskosten als zumutbar für die Mitbeteiligten.

#### **E. 6.6**

Zusammenfassend erweist sich der Entscheid der Baudirektion als rechtsbeständig. In Berücksichtigung der massgeblichen Rechtslage konnte sie die strittige Anordnung ohne weitere Sachverhaltsermittlungen treffen. Der vorinstanzliche Entscheid ist somit als rechtsverletzend aufzuheben.

#### **E. 7**

Die Beschwerde ist ein reformatorisches Rechtsmittel. Hebt das Verwaltungsgericht die angefochtene Anordnung auf, so entscheidet es in der Regel selbst (§ 63 VRG; Kölz/Bosshart/Röhl, § 63 N. 8). Wie die vorangehenden Erwägungen zeigen, ist die Verfügung der Baudirektion vom 21. Juni 2004 zu bestätigen. Die in Dispositiv-Ziffern I und II genannten Fristen sind anzupassen.

#### **E. 8**

Mehrere am Verfahren Beteiligte tragen die Kosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Die Beschwerdeführerin obsiegt mit ihrer Beschwerde vollständig. Die Verfügung der Beschwerdegegnerin wird wiederhergestellt, weshalb sie nicht unterliegende Partei ist. Die Mitbeteiligten unterliegen hingegen mit ihren Anträgen vollständig. Sie sind Verfahrensbeteiligte im Sinne von § 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 4-31

N. 21). Die Gerichtskosten sind somit den Mitbeteiligten aufzuerlegen. Die Mitbeteiligten sind zudem zu einer Parteientschädigung von insgesamt Fr. 3'000.- an die Beschwerdeführerin zu verpflichten (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Für Kosten und Entschädigung haften sie zu gleichen Teilen und solidarisch füreinander (Kölz/Bosshart/Röhl, § 14 N. 3, § 17 N. 35). Demgemäss entscheidet die Kammer :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.