

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00470 vom 9. Juli 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-07-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2007.00470

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00470 du 9 juillet 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2007.00470 del 9 luglio 2008

Regeste

Aufforderung zur Sanierung des Laufhofs und der Abwasserverhältnisse | Die angeordnete Sanierung eines unbefestigten Laufhofs erweist sich als rechtmässig (Gewässerschutz) Zuständigkeit; Nichteintreten auf aufsichtsrechtliche Anzeige (E. 1). Zu den gesetzlichen Grundlagen gemäss Gewässerschutzgesetz und dem diesbezüglichen kantonalen Einführungsgesetz; Massgeblichkeit von Richtlinien in technischen Belangen (E. 2). Ausführungen der Vorinstanz zur mangelhaften Dichtigkeit des Laufhofs; Versuchsanordnung (E. 3). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers beruht die angeordnete Massnahme auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage, besteht eine Gefährdung der Verschmutzung von Gewässern und erweist sich die Massnahme als verhältnismässig (E. 4). Kostenfolgen (E. 5). Abweisung soweit Eintreten

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2007.00470 Entscheid der 4. Kammer vom

E. 4.1

Der Beschwerdeführer stellt vorerst die rechtliche Grundlage in Frage, aufgrund deren sein Laufhof als nicht den gesetzlichen Anforderungen bei permanenter Nutzung beurteilt wurde. Zu Unrecht. Die gesetzliche Grundlage ist hier in Art. 6 GSchG zu erblicken. Wie dargelegt, ist das AWEL zudem berechtigt, Anordnungen zur Durchsetzung der Gewässerschutzvorschriften zu erlassen. Die entsprechende Arbeitshilfe wird zudem in mehreren Kantonen anerkannt und angewandt. Danach ist bei permanenter Nutzung eines Laufhofs eine Versickerung der anfallenden Abwässer nicht zulässig (vorn 2.2, 2.3).

E. 4.2

Der Beschwerdeführer macht sodann geltend, eine Sanierung, wie sie das AWEL fordere, koste mindestens Fr. 10'000.-. Dabei bestehe eine potentielle Gefährdung für eine Gewässerverschmutzung gar nicht, denn sein Hof befinde sich in Hanglage ausserhalb einer Gewässerschutzzone. Zudem treffe es nicht zu, dass sein Laufhof nicht sickerfest sei; der Kontrolleur habe sich in anderer Weise geäussert. Schon in der Rekursantwort hatte der Beschwerdegegner dem entgegengehalten, der Laufhof sei nicht dicht. Der Kontrolleur habe die Aussage, der Laufhof sei sickerfest, nicht getätigt. Ausserdem habe er am 5. Juni 2007 den Anwesenden mitgeteilt, dass ein Missstand vorliege. Zudem werden die Ergebnisse aus dem Versickerungsversuch angezweifelt.

E. 4.2.1

Es unterliegt keinem Zweifel, dass der Boden des Laufhofs nicht sickerfest ist. Dies ergibt sich schon aus dem vom Beschwerdeführer eingereichten Bericht vom 27. November 2007 (vorn 3.2). Zwar wird der Laufhof korrekterweise in die Güllengrube entwässert. Das Problem liegt aber darin, dass ein Teil der Abwässer vor dem Erreichen der Güllengrube versickert. Auch wenn die gemäss Bericht ausgewiesene versickerte Flüssigkeitsmenge eher gering sein mag, kann nicht von einer dichten Laufhoffläche gesprochen werden. Nach dem erwähnten Vollzugsblatt haben aber Laufhöfe, die permanent genutzt werden, eine dichte Oberfläche aufzuweisen, und solche, die nur maximal zwei Stunden täglich genutzt werden, nicht. Der Verbundsteinboden im Betrieb des Beschwerdeführers erfüllt damit die Anforderungen an die verlangte Dichtigkeit nicht. Entsprechend braucht auch nicht geprüft zu werden, ob bei einem temporär genutzten unbefestigten Laufhof während der Nutzungsdauer von maximal zwei Stunden mehr Gülle versickert als auf einem permanent genutzten Verbundsteinplatz.

E. 4.2.2

Daran ändert sich nichts, wenn der Kontrolleur anlässlich der Besichtigung des Laufhofs erklärt haben soll, die Anforderungen des Gewässerschutzgesetzes an den Laufhof des Beschwerdeführers seien "eigentlich" erfüllt. Schon die Formulierung weist auf Einschränkungen hin. Ob der Kontrolleur die Aussage, wonach der Laufhof sickerfest sei, überhaupt gemacht habe, ist sodann umstritten. Gegen eine entsprechende Meinungsäusserung spricht jedenfalls, dass dem Beschwerdeführer die Sanierung des Laufhofs auferlegt wurde. Dem Kontrollbericht vom 31. August 2006 ist denn auch zu entnehmen, dass die permanent genutzte Laufhoffläche nicht aus Beton oder Asphalt bestehe und den Anforderungen nicht genüge.

E. 4.2.3

Unzutreffend ist ferner das Vorbringen des Beschwerdeführers, dass eine Gefährdung des Grundwassers nicht bestehe, da sich sein Hof im Bereich der "übrigen Gewässerschutzbereiche" und in einer Hanglage befinde. Es trifft zwar zu, dass sein Hof nicht in einer ausgewiesenen Gewässerschutzzone liegt. Hingegen erwähnte der Beschwerdegegner bereits in der Rekursantwort vom 20. Juli 2007, dass nach Art. 3 GSchG alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt anzuwenden sei, um nachteilige Auswirkungen auf "die Gewässer" zu verhindern (vorn 2.1). Darauf geht der Beschwerdeführer nicht ein. Wie der Beschwerdegegner zu Recht festhält, unterscheiden sich die in der Gewässerschutzkarte aufgeführten Bereiche A u und üB (übriger Bereich) nur nach der Eignung des Grundwassers als Trinkwasser. Der Gewässerschutzbereich A u umfasst die nutzbaren unterirdischen Gewässer sowie die zu ihrem Schutz notwendigen Randgebiete. Nutzbar ist ein unterirdisches Gewässer im Sinn dieser Bestimmung dann, wenn die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung an Trinkwasser, nötigenfalls nach Anwendung einfacher Aufbereitungsverfahren, eingehalten werden (Art. 29 Abs. 1 lit. a und Anhang 4 Ziffer 111 der [eidgenössischen] Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998, SR 814.201). Das bedeutet indessen nicht, dass das Grundwasser in den übrigen Bereichen (wie etwa Hangwasser), das sich primär nicht als Trinkwasser eignet, durch die Gewässerschutzgesetze nicht geschützt wäre (Art. 3 GSchG).

E. 4.3

Der Beschwerdeführer beanstandet die ihm auferlegte Sanierung der Laufhoffläche als unverhältnismässig. Die geforderte Sanierung sei nicht notwendig, da eine "potenzielle

Gefahr" einer Gewässerverschmutzung nicht gegeben sei. Die Unverhältnismässigkeit der angefochtenen Verfügung ergebe sich schon aus den Kostenfolgen. Schliesslich seien die zur Wahl stehenden Beläge schlecht geeignet: Asphalt erwärme sich in der Sonnenhitze derart, dass er das Gewicht der Kuhherde nicht zu tragen vermöge. Betonböden seien dagegen bei Dauerbelastung glatt und verursachten Verletzungen der Tiere.

E. 4.3.1

Gemäss der Wegleitung der LBL von 1996 über die Erstellung von Laufhöfen werden sowohl Betonböden als auch asphaltierte Böden für wasserundurchlässige Laufhofböden empfohlen. Dabei ist es möglich, einen Betonboden etwas aufzurauen (z.B. durch Zugabe von Quarzsand) und einen Asphaltboden etwa durch die Kornzusammensetzung tragfähig zu gestalten. Es ist jedenfalls davon auszugehen, dass die LBL als landwirtschaftliche Fachstelle ihre Wegleitung längst geändert hätte, wenn sich die vorgeschlagenen Böden als untauglich erwiesen hätten. Damit erscheinen die empfohlenen wasserundurchlässigen Bodenbeläge als erforderlich und geeignet, eine Gewässerverschmutzung zu verhindern.

E. 4.3.2

Eine Verwaltungsmassnahme ist nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis wahrt zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich etc. 2006, Rz. 614). Da der Beschwerdeführer keine Gefahr für eine Gewässerverschmutzung erkennt, hält er die Sanierung des Laufbodens für überflüssig. Dem kann wie dargetan nicht gefolgt werden. Auch wenn der Betrag von ca. Fr. 10'000.-, der für eine Sanierung des Laufhofbodens aufgewendet werden müsste, erheblich erscheint, geht das öffentliche Interesse an der Unversehrtheit der Gewässer zweifellos vor. Im Übrigen geht aus den vom Beschwerdeführer eingelegten Unterlagen hervor, dass ihm die Baudirektion eine Frist von sechs Jahren gewährt hätte, um einen den Vorschriften entsprechenden Laufhofboden einzurichten, was den finanziellen Aufwand, der sich über diese Zeit verteilte, stark relativiert.

E. 4.4

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vorn 1.2). 5. Bei diesem Ausgang sind die Kosten des Verfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Entschädigung steht ihm nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

E. 9

Juli 2008 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtssekretärin Rhea Schircks Denzler. In Sachen A , Beschwerdeführer , gegen AWEL, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, Abt. Gewässerschutz, Weinbergstrasse 17, Postfach, 8090 Zürich, Beschwerdegegner , betreffend Aufforderung zur Sanierung des Laufhofs und der Abwasserverhältnisse, hat sich ergeben: I. Anlässlich einer Kontrolle des Landwirtschaftsbetriebs von A wurde festgestellt, dass die Nutzung des Laufhofs beim Stallgebäude nicht den gesetzlichen Anforderungen entspreche (Laufhof = Fläche mit beschränktem Platzangebot ausserhalb des Stalles, welche die Tiere permanent oder zeitweise aufsuchen können). Bei permanenter Nutzung des Laufhofs werde ein undurchlässiger Boden verlangt, dem die mit Verbundsteinen ohne Mörtel ausgeführte Variante im Betrieb von A nicht genüge (unbefestigter Laufhof). Mit Verfügung vom 5.

Juni 2007 setzte das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) A eine Frist bis spätestens 1. Mai 2008, um ein bewilligungsfähiges Sanierungsprojekt einzureichen und die Sanierung bis 31. Oktober 2008 auszuführen, das heisst, eine Laufhöffläche aus dichtem Ortsbeton oder Asphalt mit Entwässerung in die Güllengrube zu erstellen. II. Dagegen legte A am 21. Juni 2007 Rekurs bei der Baudirektion des Kantons Zürich ein und verlangte die vollumfängliche Aufhebung der Verfügung vom 5. Juni 2007 sowie die Übernahme der Verfahrenskosten durch die Staatskasse. Mit Verfügung vom 12. September 2007 wies die Baudirektion den Rekurs ab. III. Mit Eingabe vom 15. Oktober 2007 erhob A dagegen Beschwerde am Verwaltungsgericht und verlangte die Aufhebung der Verfügung der Baudirektion vom 12. September 2007 sowie derjenigen des AWEL vom 5. Juni 2007. Ferner sei die Baudirektion anzuweisen, eine angemessene Praxis in Bezug auf die gewässerschutztechnische Anforderung an Laufhöfe einzuführen. Schliesslich sollten die Partei- und Verfahrenskosten der Staatskasse belastet werden. Gleichentags stellte er ein Wiedererwägungsgesuch bei der Baudirektion mit dem Hinweis, das Verfahren vor Verwaltungsgericht solle so lange sistiert bleiben, bis der von ihm in Auftrag gegebene Bericht über die Sickerfestigkeit des Laufhofs vorliege. Am 16. November 2007 wurde das Verfahren vor Verwaltungsgericht bis zum Entscheid über das Wiedererwägungsgesuch sistiert. Mitte Dezember 2007 reichte A den in Aussicht gestellten Bericht eines Geologen vom 27. November 2007 ein. Am 21. Januar 2008 fand ein von der Baudirektion angeordneter Augenschein auf dem Lokal statt. Mit Schreiben vom 25. April 2008 teilte der Vorsteher der Baudirektion A mit, dass er auf den Wiedererwägungsantrag nicht eingehen könne. Nachdem das AWEL am 29. April 2008 die Beschwerdeantwort eingelegt und die Fortführung des Verfahrens verlangt hatte, wurde das Verfahren mit Verfügung vom 30. April 2008 wieder aufgenommen und die Beschwerdeantwort A am 2. Mai 2008 zugestellt. Dieser reichte am 6. Mai 2008 verschiedene Unterlagen über den Ablauf des Augenscheins ein. Die Baudirektion verzichtete auf Vernehmlassung dazu. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Angefochten ist vorliegend ein Rekursentscheid der Baudirektion. Das Verwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen letztinstanzliche Anordnungen von Verwaltungsbehörden, soweit das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG) keine abweichende Zuständigkeit vorsieht oder eine Anordnung als endgültig bezeichnet. Das ist vorliegend nicht der Fall, weshalb sich das Verwaltungsgericht als zuständig erweist (§ 41 in Verbindung mit § 19b Abs. 1 VRG). Mangels Streitwerts ist gerichtsintern die Kammer zuständig (§ 38 VRG). 1.2 Der Beschwerdeführer beantragt, die Baudirektion anzuweisen, eine "angemessene" Praxis einzuführen. Soweit er damit ein aufsichtsrechtliches Einschreiten verlangt, ist darauf nicht einzutreten, da das Verwaltungsgericht nicht Aufsichtsinstanz über die Baudirektion ist. Als solche kommen der Regierungs- und der Kantonsrat in Frage (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 19–28 N. 34 f. und 43, § 41 N. 16; VGr, 21. März 2007, VB.2007.00076, E. 1.1, und 12. Juli 2007, VB.2007.00165, E. 3.3, beides unter www.vgrzh.ch). Da nicht bloss eine zuständige Behörde in Betracht kommt, ist dieser Beschwerdeantrag nicht nach § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 2 Satz 1 VRG weiterzuleiten (Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19–28 N. 37, ebenso zum Folgenden). Die eventuelle Wahl ist dem Beschwerdeführer überlassen; ihm drohen wegen der – nur unter dem Vorbehalt von Treu und Glauben stehenden – Fristlosigkeit der Aufsichtsanzeige auch keine Nachteile (dazu Kölz/Bosshart/Röhl, § 22 N. 26; § 5 Abs. 2 Satz 2 VRG). 2. 2.1 Art. 3 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG, SR 814.2) verpflichtet jedermann,

alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt anzuwenden, um nachteilige Einwirkungen auf die Gewässer zu vermeiden. Nach Art. 6 GSchG ist es untersagt, Stoffe, die Wasser verunreinigen können, mittelbar oder unmittelbar in ein Gewässer einzubringen oder sie versickern zu lassen oder solche Stoffe ausserhalb eines Gewässers abzulagern oder auszubringen, sofern dadurch die konkrete Gefahr einer Verunreinigung des Wassers entsteht. Unter Verunreinigungen sind nachteilige physikalische, chemische oder biologische Veränderungen des Wassers zu verstehen (Art. 4 lit. d GSchG).

2.2 Das Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz vom 8. Dezember 1974 (EG GSchG, LS 711.1) bezweckt, in Ausführung und in Ergänzung der Bundesgesetzgebung über den Gewässerschutz die Reinheit des Wassers zu erhalten und zu verbessern (§ 1 Abs. 1 EG GSchG). Nach § 3 Abs. 1 und 2 EG GSchG trifft die Baudirektion die zum Schutz der Gewässer erforderlichen Entscheide und Anordnungen, soweit dazu nicht andere Organe zuständig sind (Abs. 1 Satz 1); sie erlässt die erforderlichen technischen und organisatorischen Weisungen und Richtlinien zum Vollzug dieses Gesetzes (Abs. 2). Kantonale Fachstelle für Gewässerschutz im Sinne der Bundesgesetzgebung ist das AWEL. Es überwacht die Erfüllung der den Gemeinden und den Privaten gemäss den Gewässerschutzbestimmungen des Bundes und des Kantons auferlegten Verpflichtungen und berät die Gemeinden in Angelegenheiten des Gewässerschutzes. Es trifft bei Missständen und drohender Gefahr die nötigen Massnahmen, soweit es selbst zuständig ist, und stellt andernfalls entsprechende Anträge an die Baudirektion. Anordnungen zur Behebung bestehender Missstände, die den Bestand und die Reinheit der Gewässer beeinträchtigen oder gefährden, sowie Massnahmen zur Verhinderung neuer schädlicher Vorkehren dürfen vom AWEL erlassen werden (§ 4 EG GSchG; dazu auch §§ 2 lit. c und 3 lit. b der [kantonalen] Verordnung über den Gewässerschutz vom 22. Januar 1975).

2.3 Richtlinien haben zwar keine Gesetzeskraft und sind daher für die Gerichte grundsätzlich nicht verbindlich. Aufgrund des darin zum Ausdruck gelangenden Fachwissens sind sie jedoch geeignet, einen sachgemässen und rechtsgleichen Vollzug sicherzustellen, weshalb sie die gerichtliche Überprüfung dennoch erheblich beeinflussen können (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 mitzuberücksichtigen (VGr, 17. Juni 2005, VB.2005.00037, E. 4.3 Abs. 2, www.vgrzh.ch, mit Hinweisen; BGr, 12. April 2006, 1A.222/2005, E. 3.4.6, www.bger.ch).

Nach den Richtlinien des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (heute Bundesamt für Umwelt) zum baulichen Gewässerschutz in der Landwirtschaft müssen Laufhöfe mit befestigtem Boden (Beton, Asphalt usw.) während der Benützungszeit und bis nach der Reinigung grundsätzlich in den Güllenbehälter entwässert werden. Beim Entwässern von Laufhöfen mit nicht befestigtem Boden durch Versickern darf keine unmittelbare Gefährdung naher stehender oder fliessender Gewässer entstehen. Das AWEL erliess am 13. Dezember 2001 die Arbeitshilfe SE 25.0 zum Auslauf im Freien für Rindvieh (Vollzugsblatt Nr. 14), welche diesbezüglich die Vollzugsgrundlage für den Kanton Zürich bildet. Danach sind teilbefestigte und unbefestigte Laufhofstypen für die permanente Nutzung "mangels Dichtheit und keinem Güllengruben-Anschluss" nicht zulässig. Bei permanenter Auslauf-Nutzung von befestigten Laufhöfen ist die Versickerung des Abwasseranfalls im umliegenden Wiesland ebenfalls unzulässig. Anlässlich der Tagung der Amtsvorsteher der Umweltschutzämter der Ostschweiz vom 20. Januar 2004 wurde das Vollzugsblatt Nr. 14 ("Auslauf Rindvieh") verabschiedet und um Merkblätter der Landwirtschaftlichen Beratungszentrale Lindau ergänzt (LBL). Diese Regelungen dienen

dem (koordinierten) Vollzug des baulichen Gewässerschutzes in den Kantonen Appenzell (beide), Thurgau, Schaffhausen, Schwyz, Zürich, St. Gallen, Glarus und Graubünden sowie im Fürstentum Liechtenstein. Das Merkblatt der LBL über die richtige Planung von Laufhöfen bezeichnet eine mit Verbundsteinen ausgelegte Fläche des Laufhofs als wasserdurchlässig und nur für nicht permanente Nutzung zulässig. 3. 3.1 Die Vorinstanz führt aus, der Boden des Laufhofs des Beschwerdeführers bestehe aus nicht vermörtelten, aneinanderstossenden Verbundsteinen. Da er permanent genutzt werde, müsse die Laufhoffläche mit dichtem Ortsbeton oder Asphalt versehen werden. Im Sinne der zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs erlassenen Arbeitshilfe SE 25.0 bestehe ein Unterschied zwischen Laufhöfen, die pro Tag nur bis maximal zwei Stunden benutzt würden, und solchen mit permanenter Nutzung. Bei permanenter Nutzung sei zwingend eine befestigte Fläche vorgeschrieben. Der Laufhof des Beschwerdeführers sei nicht dicht, weshalb ein Teil der Abgänge der Tiere im Untergrund versickere und die Gefahr einer Gewässerverschmutzung bestehe. Entsprechend sei die Laufhoffläche mit einem dichten Belag zu versehen. 3.2 Der vom Beschwerdeführer eingeholte Bericht vom 27. November 2007 diene der Abklärung, ob der Laufhofboden dicht sei oder nicht. Die Versuchsanordnung bestand darin, dass an zwei Standorten je ein Zementrohr mit einem Durchmesser von 80 cm, entsprechend einer Schachtgrundfläche von ca. 0,5 m², auf den Verbundsteinbelag gesetzt und die Fuge zwischen Rohr und Boden abgedichtet wurde. Die Zementrohre wurden anschliessend 10 cm und 14 cm hoch mit Gülle gefüllt, um danach das Versickern zu messen. Im ersten Versuch, der 24 Stunden dauerte, versickerten 1,5 Liter Gülle, beim zweiten Versuch, der rund 41 Stunden dauerte, waren es zwei Liter. Umgerechnet auf die Belagsfläche von einem Quadratmeter ergaben sich minimale Sickerraten, die dennoch aufzeigten, dass der Verbundsteinbelag des Laufhofs nicht absolut dicht ist. 4.

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