



**Entscheidinstanz:** Regierungsrat

**Geschäftsnummer:** RRB Nr. 45/2009

**Datum des Entscheids:** 14. Januar 2009

**Rechtsgebiet:** Umwelt- und Naturschutz

**Stichwort:** Altlasten  
KbS-Eintragungspflicht  
Sanierungspflicht

**verwendete Erlasse:** Art. 32c Umweltschutzgesetz  
Art. 10 Abs. 1 lit. a Altlasten-Verordnung  
Art. 10 Abs. 2 lit. a AltIV  
Anhang 1 AltIV

**Zusammenfassung:**

Wenn vom BAFU für ein bestimmtes Grundstück (objektspezifisch) Schadstoff-Konzentrationswerte festgesetzt worden sind, können diese Grenzwerte betreffend andere – benachbarte – Grundstücke erst nach dafür rechtskräftig erfolgter Feststellung und in einem zweiten Schritt einer eigentlichen Eintragungsverfügung eines belasteten Standorts im KbS zu Grunde gelegt werden. Für eine direkte Eintragung fehlt die gesetzliche Grundlage.

**Anonymisierter Entscheidtext:**

- A. Mit Verfügung vom 16. September 2005 eröffnete die Rekursgegnerin (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft; AWEL) der Rekurrentin, der – bereits als überwachungsbedürftig eingetragene – Ablagerungsstandort Nr. 0086/D.0005 sei gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. a der Altlasten-Verordnung vom 26. August 1998 (AltIV) sanierungsbedürftig und werde gemäss Art. 5 Abs. 4 lit. b AltIV in den Kataster der belasteten Standorte (KbS) eingetragen. Sanierungsmassnahmen gemäss Art. 18 AltIV seien bis auf Weiteres nicht notwendig. Der Standort sei weiterhin in den Grundwassermessstellen «WAP 14 und WAP 25 auf HCH-Isomere und Arsen» zu untersuchen.

Die Verfügung beruht auf folgendem Sachverhalt:

- a) Auf dem Grundstück Kat.-Nr. 141\* in X., befand sich früher die Fabrik der R. AG, die dort Agrochemikalien, darunter arsen-, kupfer- und bleihaltige Verbindungen, ferner 2,4-Dinitro-o-Kresol (DNOC) und Lindan (Hexachlorcyclohexan=HCH), produzierte. Rückstände aus dieser Produktion und andere Abfälle wurden entsprechend der damals üblichen Entsorgungspraxis hinter dem Produktionsgebäude vergraben. Das Grundstück ging 1970 in das Eigentum der Rekurrentin über, die es als Werkareal und als Standort für das Feuerwehr- und Werkhofgebäude nutzt. Bei Bauarbeiten um das frühere Produktionsgebäude herum wurde kontaminiertes Erdreich ausgegraben und in



den späten 1980er-Jahren abstromwärts eine Grundwasserkontamination entdeckt. Seit 1990 musste das Grundwasser abgepumpt und behandelt werden.

- b) Zwischen April 1995 und April 1996 wurden die ehemaligen Entsorgungsgruben der R. AG (Altlasten I und II) gemäss dem am \*\*. April 1995 vom Amt für Gewässerschutz und Wasserbau (AGW, heute AWEL) genehmigten Projekt saniert. Von einer vollständigen Sanierung und namentlich von der Entfernung der unter dem Feuerwehr- und Werkhofgebäude und dem Bahngleise verbleibenden Altlasten war aus Gründen der Verhältnismässigkeit abgesehen worden. Mit rechtskräftiger Verfügung vom \*\*. August 1999 genehmigte die Rekursgegnerin (AWEL) den Sanierungsbericht der C. AG als Abschluss der Sanierung der Liegenschaft Kat.-Nr. 141\* und stellte fest, dass es sich beim Areal (Altlasten I und II) auch nach der Sanierung noch um einen belasteten Standort im Sinne von Art. 32c des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG) handle, der überwachungsbedürftig im Sinne der AltIV sei. Das Grundstück werde entsprechend in den KbS gemäss Art. 5 AltIV eingetragen (Dispositiv I). Gleichzeitig ordnete sie in reduziertem Umfang die Weiterführung des «Grundwasser-Überwachungsprogramms» an (Dispositiv II). Mit rechtskräftiger Verfügung vom \*\*. Juli 2002 hielt die Rekursgegnerin aufgrund der Ergebnisse der Probeentnahmen an der weiteren Überwachungsbedürftigkeit der teilsanierten Altlasten I und II fest.

- c) Die T. AG (Rechtsnachfolgerin der R. AG) ist Eigentümerin der Grundstücke Kat.-Nrn. 159\*, X. (sogenanntes S...-Areal), das rund 100 Meter vom Grundstück der Rekurrentin entfernt liegt. Auf dem Areal befinden sich die Betriebsstandorte Nrn. 0086/I.0013-001 bis I.0013-007. Mit Schreiben vom \*\*. November 2003 wurden vom (heutigen) Bundesamt für Umwelt (BAFU) für den Kernbereich und die Randbereiche des S...-Areal «objektspezifische Konzentrationswerte» für HCH und DNOC festgelegt, die auf humantoxikologischen Daten beruhen, wie sie auch für die im Anhang 1 AltIV aufgeführten Konzentrationswerte herangezogen wurden. Für die hier allein interessierenden HCH-Isomere wurden folgende Werte festgesetzt:

–	α-HCH	0,06 µg/l
–	β-HCH	0,19 µg/l
–	γ-HCH	0,27 µg/l
–	δ-HCH	0,06 µg/l

Mit rechtskräftiger Verfügung der Rekursgegnerin vom \*\*. September 2005 wurden die erwähnten Standorte als überwachungsbedürftige belastete Standorte bzw. als belastete Standorte in den KbS eingetragen.

- d) Bereits mit Schreiben vom \*\*. Januar 2005 hatte die Rekursgegnerin der Rekurrentin eröffnet, sie gedenke, den streitbetreffenen Standort als überwachungsbedürftig in den KbS einzutragen; sie könne dazu innert 30 Tagen Stellung nehmen. Die Rekurrentin erklärte sich hiermit nicht einverstanden und ersuchte um Erlass einer Feststellungsverfügung. In der Folge teilte die Rekursgegnerin mit Schreiben vom \*\*. Juni 2005 der Rekurrentin mit, vom Gutachter E. AG, Zürich, sei eine falsche Klassierung erfolgt. Der streitbetreffene Standort sei nicht als überwachungs- sondern als sanierungsbedürftig in den KbS einzutragen, wobei Sanierungsmassnahmen bis auf Weiteres nicht notwendig seien; der Standort sei weiterhin in den Grundwassermessstellen WAP 14 und WAP 25 auf HCH-Isomere und Arsen zu untersuchen. Mit Eingabe vom \*\*. Juli 2005 hielt die Rekurrentin an ihrem Standpunkt fest.



Die Rekursgegnerin erwog in der eingangs erwähnten Verfügung im Wesentlichen, die objektspezifischen Konzentrationswerte des BAFU seien auf der Grundlage der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse festgelegt worden. Sie habe diese für das benachbarte S...-Areal festgesetzten Werte daher auch für den Ablagerungsstandort der Rekurrentin verwendet. Dabei habe sich aufgrund der aktuellen Analyseresultate des Grundwassermonitorings ergeben, dass der Standort sanierungsbedürftig gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. a AltIV sei. Die erneute Sanierung der Restbelastung sei indessen unverhältnismässig, weil zum einen durch die 1995 und 1996 bereits getätigten Sanierungsmassnahmen ein Grossteil der Belastung entfernt worden sei und sich zum anderen im nordöstlichen und östlichen Abstrom des streitigen Standortes das S...-Areal (Kernbereich und Aussenbereich) befinde, das ebenfalls mit HCH belastet und anhand der Grundwasseranalysen ohnehin ein abnehmender Trend für die HCH-Isomere und für Arsen feststellbar sei. Falls sich der Trend fortsetze, sei der Ablagerungsstandort in einigen Jahren nur noch wegen  $\beta$ -HCH sanierungs- bzw. überwachungsbedürftig.

- B. Gegen diese Verfügung erhob die Rekurrentin mit Eingabe vom 14. Oktober 2005 rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat. Sie beantragt:
- «1. Es sei die Feststellungsverfügung vom 16. September 2005 betreffend Eintrag in den Kataster der belasteten Standorte aufzuheben und es sei die Rekursgegnerin anzuweisen, den Standort Nr. 0086/D0005 auf Grundstück Kat.-Nr. 1418 nur als überwachungsbedürftig einzustufen.
  2. Es sei der Rekurrentin die Rekursantwort der Rekursgegnerin unaufgefordert zuzustellen.
  3. Es sei der Rekurrentin eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen.»
- C. Die Rekursgegnerin beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 10. November 2005 unter Hinweis auf den Mitbericht des AWEL vom 8. November 2005 die Abweisung des Rekurses. Am 19. Januar 2006 ging eine vom AWEL eingeholte Stellungnahme des BAFU vom 18. Januar 2006 ein.
- D. Mit Schreiben vom 26. Januar 2006 stellte die Staatskanzlei der Rekurrentin die Rekursantwort (samt Mitbericht) sowie die Stellungnahme des BAFU zur Kenntnisnahme und freigestellten Stellungnahme zu. Eine solche ging am 10. Februar 2006 ein. Die Rekurrentin hält im Wesentlichen an ihren Anträgen gemäss Rekurschrift fest.
- E. Am 2. November 2007 ging eine weitere vom AWEL eingeholte Stellungnahme des BAFU vom 18. September 2007 ein.

Auf die Parteistandpunkte wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Es kommt in Betracht:

1. Gemäss § 329 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) werden Streitigkeiten, wo das Gesetz nichts anderes bestimmt, in erster Instanz durch die Baurekurskommission (BRK) entschieden. Gemäss § 329 Abs. 2 lit. c PBG ist anstelle der BRK der Regierungsrat Rekursinstanz, sofern Anordnungen von Direktionen in Anwendung dieses Gesetzes sowie des Umweltschutz-, Gewässerschutz-, Wasserwirtschafts-, Forst-, Energie- und Strassenrechts, die nicht mit einer Bewilligung der örtlichen Baubehörde verbunden sind, angefochten sind. Der vorliegende Rekurs richtet sich gegen eine erstinstanzliche Verfügung der Baudirektion, die in Anwendung des USG und namentlich der gestützt auf das USG erlassenen AltIV ergangen und nicht



mit einer Bewilligung der örtlichen Baubehörde verbunden ist. Demnach ist die Zuständigkeit des Regierungsrates nach § 329 Abs. 2 lit. c PBG in Verbindung mit § 19a Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG), wonach erstinstanzliche Anordnungen der Direktionen mit Rekurs beim Regierungsrat angefochten werden können, gegeben.

2. a) Nach § 21 lit. a VRG ist zum Rekurs berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Legitimation ist eine Prozessvoraussetzung; fehlt sie, ist auf das Rechtsmittel nicht einzutreten.
  - b) Das schutzwürdige Interesse, besteht im materiellen Nutzen, den die Gutheissung des Rechtsmittels der rekurrierenden Partei eintragen würde bzw. in der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils, den der negative Entscheid zur Folge hätte. Es muss weder ein rechtlich geschütztes Interesse vorgebracht werden, noch muss das geltend gemachte Interesse unter den Schutzzweck einer als verletzt angerufenen Rechtsnorm fallen (vgl. dazu KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, Kommentar zum VRG, 2. Auflage, Zürich 1999, N. 20 und 21 zu § 21).
  - c) Die Rekurrentin ist Eigentümerin des Grundstücks Kat.-Nr. 141\*, H-strasse, X., auf dem sich der Ablagerungsstandort Nr. 0086/D.0005 befindet. Sie ist durch die angefochtene Anordnung berührt und hat im Hinblick auf die Folgen, die ein Eintrag des Standorts im KbS als sanierungsbedürftig für die Bewertung der Liegenschaft nach sich zieht, ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Dies gilt selbst unter Berücksichtigung des Umstandes, dass sich für die Rekurrentin im praktischen Ergebnis selbst im Falle des Eintritts der Rechtskraft der angefochtenen Verfügung wenig ändert, hat doch die Rekursgegnerin in dieser ausdrücklich angeordnet, dass Sanierungsmassnahmen bis auf Weiteres nicht notwendig seien (Dispositiv 1 Satz 2).
  - d) Auf den im Übrigen form- und fristgerecht erhobenen Rekurs ist daher einzutreten.
3. Mit der Zustellung der Rekursantwort (inklusive Mitbericht und der Stellungnahme des BAFU) an die Rekurrentin, ist ihr diesbezüglicher Antrag gegenstandslos geworden, was vorzumerken ist.
  4. Die Rekursgegnerin will gemäss angefochtener Verfügung den streitbetroffenen Ablagerungsstandort Nr. 0086/D.0005 der Rekurrentin als sanierungsbedürftig gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. a AltIV in den KbS eintragen. Die Rekurrentin beantragt demgegenüber, der Standort sei nur als überwachungsbedürftig (wie bis anhin) einzustufen. Sie macht im Wesentlichen geltend, 1995 und 1996 habe eine umfassende Sanierung des streitbetroffenen Grundstückes unter Aufsicht der Rekursgegnerin stattgefunden, die ausserordentlich aufwendig und umfangreich gewesen sei und Kosten von rund 17,5 Mio. Franken verursacht habe. Die Sanierung sei mit rechtskräftiger Verfügung der Rekursgegnerin vom \*\*. August 1999 als abgeschlossen sowie genehmigt erklärt und der Standort als überwachungsbedürftig in den KbS eingetragen worden. Hieran sei in der ebenfalls rechtskräftigen Verfügung der Rekursgegnerin vom \*\*. Juli 2002 festgehalten worden. Mit dem gemäss angefochtener Verfügung erfolgten Eintrag des Standorts in den KbS als sanierungsbedürftig werde in ihr Eigentum eingegriffen, wofür keine gesetzliche Grundlage vorhanden sei, setze doch ein solcher Eintrag gestützt auf



Art. 10 Abs. 2 lit. a AltIV voraus, dass der Konzentrationswert nach Anhang 1 AltIV um das Zehnfache überschritten werde. Da aber im Anhang 1 AltIV keine Konzentrationswerte für HCH existierten, fehle es an einer gesetzlichen Grundlage für den Eintrag. Selbst wenn es zulässig wäre, objektbezogene Konzentrationswerte für die fraglichen Stoffe festzulegen und diese anstelle des Anhangs 1 AltIV zur Beurteilung eines Standorts heranzuziehen, sei dies vorliegend in einer unzulässigen Weise geschehen. Die vom BAFU für das benachbarte S...-Areal festgelegten objektspezifischen Konzentrationswerte könnten nicht ungeprüft auf den streitigen Ablagerungsstandort übertragen werden. Das S...-Areal befände sich auf der anderen Seite der H-strasse und des Bahngleises, sei noch heute mit Industriebauten belegt und sei anders belastet als ihr Standort. Auch ein öffentliches Interesse am Eintrag «sanierungsbedürftig» im KbS sei zu verneinen, zumal von der Rekursgegnerin keine Sanierung verlangt, sondern einzig die Fortsetzung der Überwachung des Standorts angeordnet worden sei. Da mithin eine weitere Überwachung genüge, sei der Eintrag «sanierungsbedürftig» unverhältnismässig und durch «überwachungsbedürftig» zu ersetzen.

5. a) Art. 26 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) gewährleistet das Eigentum. Gemäss Art. 36 Abs. 1 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr. Abs. 2 dieser Bestimmung statuiert, dass Einschränkungen von Grundrechten durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein müssen. Ferner müssen Einschränkungen von Grundrechten verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV).
- b) Nach Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien in einem sie betreffenden Gerichts- und Verwaltungsverfahren Anspruch auf rechtliches Gehör. Wichtige Teilgehälte des Anspruchs sind namentlich das Recht auf vorgängige Orientierung und Äusserung, auf Akteneinsicht sowie auf Anhörung, Prüfung und Begründung des Entscheids. Geringere Anforderungen an die Äusserungs- und Anhörungsmöglichkeiten gelten, sobald ein nichtstreitiges Verwaltungsverfahren auf Gesuch hin durchgeführt wird; diesfalls kann sich die antragstellende Person im Rahmen ihres Gesuchs zur Sache äussern (KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, Kommentar zum VRG, 2. Auflage, Zürich 1999, § 8 N. 26, mit Hinweis).
- c) Nach Art. 32c USG sorgen die Kantone dafür, dass Deponien und andere durch Abfälle belastete Standorte saniert werden, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen. Der Bundesrat kann über die Sanierungsbedürftigkeit sowie über die Ziele und die Dringlichkeit von Sanierungen Vorschriften erlassen, was er mit der AltIV getan hat. Gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. a AltIV ist ein belasteter Standort hinsichtlich des Schutzes oberirdischer Gewässer sanierungsbedürftig, wenn im Wasser, das in ein oberirdisches Gewässer gelangt, die Konzentration von Stoffen, die vom Standort stammen, das Zehnfache eines Konzentrationswertes nach Anhang 1 überschreitet (lit. a); demgegenüber ist ein solcher Standort überwachungsbedürftig, wenn im Eluat des Standorts, das auf ein oberirdisches Gewässer einwirken kann, ein Konzentrationswert nach Anhang 1 überschritten ist (Art. 10 Abs. 1 lit. a AltIV).



- d) Fehlen, wie dies vorliegend bezüglich der HCH-Isomere der Fall ist, im Anhang 1 AltIV für Stoffe, die Gewässer verunreinigen können und mit denen ein Standort belastet ist, Konzentrationswerte, so wird dessen Überwachungs- und Sanierungsbedürftigkeit nach den Vorschriften der Gewässerschutzgesetzgebung beurteilt (Anhang 1 Abs. 1 AltIV). Art. 47 Abs. 1 lit. d der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV) regelt namentlich das Vorgehen bei verunreinigten Gewässern. Gemäss dieser Bestimmung sorgt die Behörde dafür, dass gestützt auf die entsprechenden Vorschriften die erforderlichen Massnahmen getroffen werden, wenn sie feststellt, dass ein Gewässer die Anforderungen an die Wasserqualität nach Anhang 2 nicht erfüllt oder dass die besondere Nutzung des Gewässers nicht gewährleistet ist.
6. a) Die Rekursgegnerin hat gestützt auf die vom BAFU für das benachbarte S...-Areal festgesetzten objektspezifischen Konzentrationswerte für HCH-Isomere den streitbetreffenen Standort als sanierungs- und nicht nur als überwachungsbedürftig eingestuft. Es ist unbestritten, dass die Konzentrationswerte für HCH-Isomere (vgl. vorstehende lit. Ac) gemäss dem Grundwassermonitoring derart überschritten wurden, dass der streitbetreffene Standort im Sinne von Art. 10 Abs. 2 lit. a AltIV sanierungsbedürftig wäre, falls diese Werte angewendet werden dürften. Die Rekurrentin macht geltend, für deren Anwendung auf den streitbetreffenen Standort bestehe keine gesetzliche Grundlage.
- b) Die Rekursgegnerin hat, gestützt auf Anhang 1 Abs. 1 AltIV das BAFU im Rahmen der Sanierung des S...-Areal ersucht, für die Belastungen mit HCH-Isomeren objektspezifische Konzentrationswerte für dieses Areal festzulegen. Der T. AG wurden diese Werte mit Schreiben vom \*\*. Dezember 2003 eröffnet; soweit aus den Akten ersichtlich, hat sie diese akzeptiert. Aufgrund des Umstandes, dass die Werte für das S...-Areal rechtsverbindlich wurden, durfte die Rekursgegnerin indessen nicht einfach davon ausgehen, sie hätten nun auch mit Bezug auf den streitbetreffenen Standort ohne Weiteres Geltung und dürften auch auf diesen angewendet werden. Indem die Rekursgegnerin die angefochtene Anordnung auf die für das S...-Areal festgelegten objektspezifischen Konzentrationswerte stützte, hat sie nicht berücksichtigt, dass sie zuerst die Grundlage dafür hätte schaffen müssen, um diese Werte auch für das streitbetreffene Grundstück der Rekurrentin rechtsverbindlich anwenden zu können. Anders als die im Anhang 1 AltIV ausdrücklich geregelten Konzentrationswerte, die mit ihrer Publikation Rechtsgeltung erhalten, sind objektspezifische Konzentrationswerte, die gestützt auf Anhang 1 Abs. 1 AltIV vom BAFU festgesetzt werden, wenn sie auf einen bestimmten Standort Anwendung finden sollen, gegenüber dem betroffenen Standortinhaber vorgängig in Form einer anfechtbaren Verfügung festzusetzen, wenn dieser die Werte nicht freiwillig anerkennt. Eine solche Anordnung ist zu begründen, namentlich ist darzulegen, um welche schädlichen Stoffe es geht, welche Schutzgüter durch sie verletzt oder gefährdet werden und dass für die betreffenden Stoffe Konzentrationswerte im Anhang 1 AltIV fehlen. Wenn wie vorliegend objektspezifische Konzentrationswerte bereits vom BAFU für benachbarte Standorte festgelegt worden sind, ist darzulegen, weshalb diese auch auf den streitbetreffenen Standort Anwendung finden sollen. Erst nach Eintritt der Rechtskraft einer solchen Festlegungsverfügung dürfen die damit rechtsverbindlich gewordenen objektspezifischen Konzentrationswerte in einem zweiten Schritt einer Eintragungsverfügung eines belasteten Standorts in den KbS zugrun-



de gelegt werden. Indem die Rekursgegnerin im vorliegenden Fall auf ein zweistufiges Vorgehen verzichtet hat, und die Verschärfung der Einstufung des streitbetroffenen Standorts im KbS unmittelbar auf die der Rekurrentin nicht rechtswirksam eröffneten objektspezifischen Konzentrationswerte für das S...-Areal stützte, fehlt eine rechtsgenügende Grundlage für die angefochtene Anordnung. Zudem hat die Rekursgegnerin mit ihrem Vorgehen der Rekurrentin das rechtliche Gehör verweigert.

- c) Da mithin die angefochtene Verfügung auf keiner rechtsgenügenden materiell-gesetzlichen Grundlage beruht, ist sie aufzuheben, und es erübrigt sich auf die weiteren in der Rekurschrift aufgeworfenen Fragen, ob für den Eingriff in das Eigentum der Rekurrentin ein ausreichendes öffentliches Interesse vorliegt bzw. ob auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt wurde, weiter einzugehen. Es ist Vormerk zu nehmen, dass damit die rechtskräftigen Verfügungen der Rekursgegnerin vom \*\*. August 1999, mit welcher der streitbetroffene Standort der Rekurrentin als überwachungsbedürftig im KbS eingetragen wurde, sowie vom \*\*. Juli 2002, womit dies bestätigt wurde, weitergelten.
7. Der Rekurs ist somit gutzuheissen, soweit er nicht gegenstandslos ist. Die angefochtene Verfügung ist demgemäss aufzuheben. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens auf die Staatskasse zu nehmen.
8. [Entschädigungsfrage]