

Sitzung vom 25. Februar 1998

**452. Anfrage (Verwaltungspraxis bezüglich Ablagerung von Inertstoffmaterial)**

Kantonsrat Christian Bretscher, Birmensdorf, hat am 1. Dezember 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Mit Entscheid vom 7. Oktober 1997 hat die 1. Öffentlichrechtliche Abteilung des Schweizerischen Bundesgerichtes eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Direktion der öffentlichen Bauten und den Regierungsrat des Kantons Zürich vollumfänglich gutgeheissen.

Die Beschwerde richtete sich gegen eine im Rekursverfahren durch den Regierungsrat geschützte Verfügung der Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich, mit welcher die Entfernung von bereits abgelagertem, äusserst schwach belastetem Inertstoffmaterial aus den Deponien Rüti (Unterenstringen) und Breit (Teufen) angeordnet wurde.

Im Urteil wird festgehalten, dass es «bereits mehr als fraglich» sei, ob die von Baudirektion und Regierungsrat verlangte nasschemische Behandlung des abgelagerten Materials «überhaupt technisch möglich» sei. Ferner wird wörtlich festgehalten: «Selbst wenn die Bodenwäsche mit anschliessender Verwertung des Materials technisch möglich wäre, würde dies nach den überzeugenden Ausführungen des BUWAL die Umwelt jedenfalls nicht weniger belasten als die Ablagerung des Materials. Bei einer Bodenwäsche entstünden relativ grosse Abwassermengen, die entsorgt, Fraktionen, die mit grossem Energieaufwand in Verbrennungsanlagen für Sonderabfälle verbrannt, und Anteile, die schliesslich auf einer Deponie abgelagert werden müssten; zudem würde die Umwelt durch die beim Transport des Aushubmaterials entstehenden Emissionen belastet. Dies stehe in keinem Verhältnis zum möglichen Erfolg der Reinigung, nämlich der weiteren Verringerung eines ohnehin schon sehr niedrigen PCB-Gehalts von weniger als 1 mg/kg. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass beispielsweise PCB-Gehalte von 2 mg/kg in der Muttermilch, 1 mg/kg im Fettgewebe des Menschen oder 0,01–10 mg/kg in Fischen als normal gelten.»

Der Ablagerung der fraglichen Inertstoffe gingen ausführliche Diskussionen und Schriftwechsel mit dem Amt für Gewässerschutz voran, während deren die Voraussetzungen für die Zustimmung des AGW zur geplanten Ablagerung schrittweise konkretisiert und verschärft wurden.

In diesem Zusammenhang ersuche ich den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Was unternimmt der Regierungsrat dagegen, dass einzelne Verwaltungsabteilungen Bundesrecht zuungunsten der Rechtsunterworfenen unverhältnismässig eng auslegen?
2. Wird im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungsführung systematisch dagegen vorgegangen, dass Bundesvorschriften durch die kantonale Verwaltung zuungunsten der Rechtsunterworfenen ausgelegt werden?
3. Was wird im Amt für Gewässerschutz konkret vorgekehrt, um
  - a) im Sinne eines kundenorientierten Verwaltungsverfahrens ein optimales, partnerschaftliches Zusammenwirken von Privaten und Verwaltung sicherzustellen und damit Reibungsverluste zu vermeiden?
  - b) dem Umstand Rechnung zu tragen, dass bei der Entsorgung von Altlasten rasches Vorgehen unabdingbar ist?
4. Wie und in welchem Umfang werden ausgewiesene Aufwendungen, die Rechtsunterworfenen in Folge unverhältnismässigen Vorgehens von Verwaltungsbehörden entstehen, entschädigt (im vorliegenden Fall werden die Prozessumtriebe von den Betroffenen auf über Fr. 100000 beziffert)? Wie und in welchem Umfang wird allfällig erlittener immaterieller Schaden (Ruf- und Kreditschädigung) entschädigt?
5. Was wird vorgekehrt, um die Branche über das ergangene Urteil, die daraus folgende Praxisänderung und die Rechtmässigkeit des Vorgehens der Betroffenen im vorliegenden Fall zu orientieren?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Christian Bretscher, Birmensdorf, wird wie folgt beantwortet:

Im Mai 1996 verfügte die Baudirektion gegenüber zwei Firmen, sie sollen das in Teufen bzw. Unterengstringen abgelagerte Material einer geeigneten Behandlung zuführen. Den dagegen eingereichten Rekurs lehnte der Regierungsrat am 20. November 1996 ab. Das Bundesgericht hiess mit Entscheid vom 7. Oktober 1997 die Beschwerde der beiden Firmen jedoch gut.

Im vorliegenden Fall war umstritten, ob das mit PCB (Polychlorierte Biphenylen) verschmutzte Material auf den beiden Deponien abgelagert werden durfte bzw. ob das abgelagerte Aushubmaterial die Voraussetzungen als Inertstoff erfüllte. Während unverschmutzter Aushub vorrangig zur Rekultivierung verwendet werden muss, dürfen Bauabfälle im engeren Sinne auf Inertstoffdeponien abgelagert werden, wenn sie nicht mit Sonderabfällen vermischt sind. Fraglich war, ob das Material aufgrund seines PCB-Gehaltes als «mit Sonderabfällen vermischt» zu gelten hatte. Vom Bundesrecht ist kein Grenzwert zur Unterscheidung von Bauabfällen im engeren Sinne von unverschmutztem Aushub einerseits und von mit Sonderabfällen vermischten Bauabfällen andererseits festgeschrieben. In der Wegleitung des Amtes für Gewässerschutz und Wasserbau wurde für unverschmutzten Aushub ein Grenzwert von 0,1 mg PCB pro kg Trockensubstanz und für «Sonderabfälle mit Inertstoffqualität» ein solcher von 1 mg PCB pro kg Trockensubstanz vorgegeben. Strittig war, ob im konkreten Fall beim abgelagerten Aushub der Grenzwert von 1 mg PCB pro kg eingehalten wurde. Die Analysen, welche von den Gesuchstellern erbracht wurden, zeigten, dass dieser Grenzwert eingehalten werde. Solange die PCB am Aushubmaterial anhaften, sollte ein nennenswerter Austrag, z.B. ins Grundwasser, ausgeschlossen werden können. Die zürcherischen Gewässerschutzbehörden schlossen im vorliegenden Fall jedoch nicht aus, dass ins Gewicht fallende PCB-Mengen ins Grundwasser entweichen könnten, und verlangten deshalb eine geeignete Behandlung. Im Januar 1996 legte die eine Gesuchstellerin einen Bericht über die Behandelbarkeit des Materials vor und beantragte eine Verlängerung der Ablagerungsfrist bis Ende April 1996. Obwohl die Bewilligung noch nicht vorlag, wurden zwischen November 1995 und Januar 1996 bereits insgesamt rund 5000 m<sup>3</sup> der strittigen Bauabfälle abgelagert. Über die Zusammensetzung sowie den Gehalt an PCB im abgelagerten Material bestanden zwischen den kantonalen Gewässerschutzbehörden und der Gesuchstellerin unterschiedliche Auffassungen. Im Rahmen des bundesgerichtlichen Vernehmlassungsverfahrens sprach sich die eidgenössische Gewässerschutzfachstelle (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft) dafür aus, dass die Anforderungen an die Ablagerung von Bauabfällen erfüllt seien.

In dem zur Diskussion stehenden Fall stellten sich zum Teil sehr schwierige technische Fragen, und die Interpretation der Untersuchungsergebnisse wurden von den Fachleuten in den kantonalen und eidgenössischen Ämtern unterschiedlich beurteilt. Aus solchen Gründen kann es zu rechtlichen Auseinandersetzungen kommen, die letztlich von übergeordneten Beschwerdeinstanzen zu entscheiden sind.

Es ist grundsätzlich sichergestellt, dass die Bundesvorschriften von den Fachstellen rechtlich korrekt und im Einzelfall verhältnismässig angewendet werden. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass in einzelnen Fällen im Rahmen von Rechtsmittelverfahren Entscheide geändert werden. Aus einem Einzelfall, in welchem der Entscheid der kantonalen Instanzen vom Bundesgericht aufgehoben wurde, darf nicht geschlossen werden, dass Gesuche generell zuungunsten der Gesuchsteller behandelt würden. Es muss berücksichtigt werden, dass unter der hohen Zahl von Altlastenfällen immer wieder schwierige und heikle Fragen zu lösen sind, deren Beantwortung oft nicht allein aus einer Norm des Umweltschutzrechts hervorgehen kann, sondern die der Interpretation bedürfen. Aus diesem besonders schwierigen Fall darf nicht die Behauptung abgeleitet werden, die Verwaltungsstellen würden bei ihren Tätigkeiten rechtsstaatliche Grundsätze nicht beachten. Insbesondere wird in der Regel in schwierigen Fällen in Zusammenarbeit mit dem Betroffenen das konkrete Vorgehen abgesprochen. Dies setzt jedoch auch ein vorausschauendes und kooperatives Verhalten des Betroffenen voraus. Ein diesen Gepflogenheiten entsprechendes Vorgehen war im angesprochenen Fall nicht möglich, da das Material bereits abgelagert war. Die Fachstellen der Verwaltung stehen zur Beratung und für die Lösung der Probleme bei Altlastenfragen selbstverständlich zur Verfügung. Zudem wurden Informationsschriften erarbeitet, die insbesondere auch auf ein

geeignetes Vorgehen hinweisen («Ihre Altlast ist kein Einzelfall» usw.). Sie werden bei Anfragen abgegeben und sind unter Fachleuten bekannt.

Nach dem Haftungsgesetz ist der Staat schadenersatzpflichtig, wenn er (bzw. seine Beamten) einem Betroffenen widerrechtlich Schaden zufügt. Wird ein Entscheid im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens geändert, so haftet der Staat nur, wenn den Beamten der Vorinstanz ein arglistiges Handeln vorgeworfen werden kann (§6 des Haftungsgesetzes). Im konkreten Fall hat das Bundesgericht den Kanton Zürich zu einer Parteientschädigung von Fr. 4000 verpflichtet, und der Regierungsrat entschädigte die Beschwerdeführer mit einer Parteientschädigung von Fr. 1500. Der Entscheid des Bundesgerichts ist in der Zeitschrift «Umweltrecht in der Praxis» auszugsweise publiziert worden (vgl. URP 1997, S. 584ff.).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
Husi