
Master-Prüfung

Modul: Umweltrecht

12. Januar 2010, 13.00–15.00 Uhr

Musterlösung und Korrekturanleitung

Aufgabe 1

(8 Pt.)

Im Winter wird der Immissionsgrenzwert für Feinstaub (PM10) bei Inversionslagen jeweils in weiten Teilen des Mittellandes überschritten, weil die Schadstoffe nicht in die Atmosphäre entweichen können. ("Inversionslage" bedeutet, dass sich unten kalte Luftschichten und oben wärmere Luftschichten befinden.)

a) Wo ist der Immissionsgrenzwert (IGW) für Feinstaub festgelegt?

Anhang 7 der LRV (1)

b) Was versteht man rechtlich unter dem Immissionsgrenzwert?

Schwelle zur Schädlichkeit oder Lästigkeit (Art. 13 Abs. 1 USG) (2)

c) Können die zuständigen Behörden des Kantons X zur Verminderung der PM10-Emissionen ein temporäres Verbot von Holzfeuerungsanlagen anordnen?

Wenn ja: unter welchen rechtlichen Voraussetzungen?

Grundsätzlich sind die Kantone für den Vollzug des Umweltschutzgesetzes zuständig (Art. 74 Abs. 3 BV; Art. 36 USG) (1)

Da die PM10-Emissionen jedoch durch eine Vielzahl von Quellen verursacht werden, muss die Massnahme im kantonalen Massnahmenplan nach Art. 44a USG vorgesehen sein. (2)

Überdies muss die Massnahme verhältnismässig sein. Dies ist im Winter bei einem kurzfristigen Verbot von Feuerungsanlagen zu verneinen. (2)

Aufgabe 2

(14 Pt.)

In der Schweiz wird seit dem 1. Januar 2008 eine CO₂-Abgabe auf Brennstoffen (Heizöl, Erdgas) erhoben.

- a) Weshalb wurde die CO₂-Abgabe eingeführt?

Die Schweiz hat sich völkerrechtlich im Kyoto-Protokoll verpflichtet, bestimmte Reduktionsziele zu erreichen. Innerstaatlich soll dies durch das CO₂-Gesetz umgesetzt werden. Art. 2 CO₂-Gesetz legt ebenfalls Reduktionsziele fest. Gemäss Art. 3 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 1 CO₂-Gesetz muss der Bundesrat eine CO₂-Abgabe einführen, wenn absehbar ist, dass das Reduktionsziel mit energie-, umwelt- und finanzpolitischen sowie mit freiwilligen Massnahmen allein nicht erreicht werden kann. (2)

- b) Wie bezeichnet man diese Art von Abgaben? Erklären Sie den Mechanismus dieser Abgabe.

Lenkungsabgabe (1)

Eine Lenkungsabgabe verschafft dem Staat keine zusätzlichen Einnahmen, sondern dient dazu, das Verhalten der Bevölkerung bzw. der Wirtschaft zu lenken. Dementsprechend sollte der Abgabenertrag ursprünglich vollumfänglich an die Bevölkerung bzw. an die Wirtschaft zurückerstattet werden (Art. 10 CO₂-Gesetz). (2)

Mit einer Gesetzesänderung vom 12. Juni 2009 ist das ursprünglich als reine Lenkungsabgabe ausgestaltete Instrument der CO₂-Abgabe durch eine Teilzweckbindung in eine partielle Förderabgabe umgewandelt worden. Gemäss dem revidierten Art. 10 Abs. 1^{bis} werden ein Drittel des Abgabenertrages, höchstens aber 200 Mio. Franken pro Jahr, für Massnahmen zur Verminderung der CO₂-Emissionen bei Gebäuden verwendet. (2)

- c) Welches umweltrechtliche Grundprinzip wird mit einer solchen Abgabe verwirklicht? Erklären Sie dieses Prinzip kurz. Worin liegt die Bedeutung dieses Prinzips für den Umweltschutz?

Verursacherprinzip (1)

Nach dem Verursacherprinzip soll der Verursacher einer Umweltbelastung auch deren Kosten tragen. Das Verursacherprinzip ist also eine Kostenanlastungsregel, welche die Internalisierung externer (d.h. bei Dritten oder bei der Allgemeinheit angefallener) Kosten bezweckt. (2)

(1 ZP bei richtigen Ausführungen zur Unterscheidung zwischen Verursacherprinzip im engeren und im weiteren Sinn.)

Bedeutung für den Umweltschutz: Das Verursacherprinzip schafft indirekt einen Anreiz zu umweltschonendem Verhalten. (1)

- d) Nennen Sie drei weitere Bereiche des Umweltrechts, in denen dieses Prinzip umgesetzt worden ist. Geben Sie dabei die massgebenden Gesetzesbestimmungen an.

Generell: Kosten für "Massnahmen" nach USG und GSchG (Art. 2 USG bzw. 3a GSchG)

Lärmbekämpfungsrecht: bestehende und neue lärmige ortsfeste Anlagen (Art. 20 Abs. 2 bzw. Art. 25 Abs. 3 USG)

Entsorgung von Abfall (Art. 32 Abs. 1, 32a USG); vorgezogene Entsorgungsgebühr (Art. 32a^{bis} USG)

Altlastensanierung (Art. 32d USG)

Antizipierte Ersatzvornahme (direkter Vollzug; Art. 59 USG)

Finanzierung der Abwasserentsorgung (Art. 60a GSchG)

Lenkungsabgaben auf VOC (Art. 35a USG), Heizöl Extraleicht (Art. 35b USG) und Benzin/Dieselöl (Art. 35b^{bis} USG)

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVAG) (max. 3)

Aufgabe 3

(14 Pt.)

A erstellte 1958 ein Bürogebäude. In der Folge verkaufte er es an B. 2007 kamen im Zuge einer umfassenden Renovation des Gebäudes Eternitplatten mit Asbest zum Vorschein, deren fachgerechte Entfernung und Entsorgung Zusatzkosten von rund 1 Mio. Franken verursachten. (Freischwebende, d.h. nicht in festem Material gebundene Asbestfasern haben – wie man heute weiss – eine erhebliche gesundheitsschädigende, insbesondere krebserregende Wirkung. Bis in die 1980er-Jahre wurde Asbest wegen seiner spezifischen Eigenschaften als Baustoff verwendet.)

B, der die Zusatzkosten bezahlen musste, möchte diese auf die Erben des A überwälzen. Er gelangt an die zuständige Behörde und verlangt eine Kostenverteilungsverfügung gemäss Art. 32d Abs. 4 USG.

Darf bzw. muss die Behörde eine solche Verfügung erlassen?

Eine Kostenverteilungsverfügung gestützt auf Art. 32d Abs. 4 USG setzt voraus, dass Art. 32d USG überhaupt zur Anwendung gelangt. Dies wiederum hängt davon ab, ob es sich bei einem asbestverseuchten Gebäude um einen "belasteten Standort" im Sinne von Art. 32c Abs. 1 USG handelt. (2)

Belastete Standorte sind gemäss Art. 2 Abs. 1 AltIV "Orte, deren Belastung von Abfällen stammt und die eine beschränkte Ausdehnung aufweisen". Das zweite Kriterium ist hier fraglos erfüllt; hingegen ist näher zu prüfen, ob die Belastung von Abfällen stammt. (2)

Gemäss Art. 7 Abs. 6 USG sind Abfälle bewegliche Sachen, deren sich der Inhaber entledigt (subjektiver Abfallbegriff) oder deren Entsorgung im öffentlichen Interesse geboten ist (objektiver Abfallbegriff). (2)

– *Bewegliche Sache: Solange der Asbest im Gebäude fest verbaut ist, handelt es sich nicht um eine bewegliche Sache. Im Rahmen eines Umbaus freigesetzte (und dadurch erst gefährlich gewordene) Asbestfasern können jedoch als bewegliche Sachen qualifiziert werden. (2)*

- *Subjektiver Abfallbegriff: Der Inhaber hat Asbest bewusst als Baustoff verwendet und wollte sich seiner nicht entledigen. Die Belastung stammt somit – jedenfalls dann, wenn man den Zeitpunkt der Erstellung des Gebäudes als massgebend betrachtet – nicht von Abfällen (gegenteilige Lösung ebenfalls vertretbar). (2)*
- *Objektiver Abfallbegriff: Die Entsorgung von Asbestfasern ist zweifellos im öffentlichen Interesse geboten. Fraglich ist jedoch auch hier, auf welchen Zeitpunkt abgestellt werden muss, ob auf den heutigen oder auf den der Erstellung des Gebäudes. Wie bei der Verwendung von Kupfer im Weinbau oder des Herbizids Atrazin bei Bahngleisen muss wohl der ursprüngliche Zeitpunkt als massgebend betrachtet werden. Wurde der betreffende Stoff bewusst wegen seiner Eigenschaften verwendet bzw. eingesetzt, stammt die Belastung nicht von Abfällen (gegenteilige Lösung ebenfalls vertretbar). (3)*

Fazit: Die Abfalleigenschaft von Asbest im Zeitpunkt seines Einbaus und damit auch die Qualifikation eines asbestverseuchten Gebäudes als "belasteter Standort" (im Sinne des Altlastenrechts) sind demnach zu verneinen (im Ergebnis gleich, aber mit anderer Begründung: BGer, Urteil 1C_178–179/2009 vom 4. November 2009, Genf [BGE-Publikation vorgesehen]). Das Altlastenrecht und damit auch Art. 32d Abs. 4 USG kommen somit nicht zur Anwendung, weshalb die Behörde keine Kostenverteilungsverfügung erlassen darf (gegenteilige Lösung ebenfalls vertretbar). (1)

Aufgabe 4

(6 Pt.)

Im Zusammenhang mit der Regelung des An- und Abflugregimes des Flughafens Zürich ist als längerfristige Variante eine Verschiebung der heutigen Piste 14/32 Richtung Osten im Gespräch, und zwar mit einer leichten Drehung im Uhrzeigersinn, so dass die neue Piste parallel zur heutigen Piste 16/34 zu liegen käme. Mit zwei Parallelpisten wäre der Flughafen wesentlich leistungsfähiger als heute.

Die Realisierung dieser Variante würde die Verlegung dreier Flachmoore erfordern, die im Anhang der Flachmoorverordnung des Bundes (Verordnung über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung) aufgeführt sind (Klotener Riet [Nr. 842]; Goldenes Tor/Rüti Allmend [Nr. 845]; Winkler Allmend [Nr. 846]). Die Verlegung dieser drei Flachmoore wird mit überwiegenden öffentlichen Interessen an der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Flughafens Zürich begründet.

Wie ist die Realisierbarkeit dieser Variante rechtlich zu beurteilen?

Gemäss Art. 78 Abs. 5 BV (Rothenthurm-Initiative) sind Moore und Moorlandschaften von gesamtschweizerischer Bedeutung geschützt. Für sie gilt ein Veränderungsverbot, welches keiner Interessenabwägung unterliegt. Bei den in der Flachmoorverordnung – der Verordnung über den Schutz der Flachmoore "von nationaler Bedeutung" – verzeichneten Mooren handelt es sich um Moore im Sinne von Art. 78 Abs. 5 BV. Eine Interessenabwägung findet somit nicht statt, weshalb die geltend gemachten Interessen an der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Flughafens unbeachtlich sind. Dem-

nach ist diese Variante nach geltendem Recht unzulässig; ihre Realisierung würde eine Verfassungsrevision (Änderung von Art. 78 Abs. 5 BV) voraussetzen. (6)

Aufgabe 5

(10 Pt.)

Auf dem Gipfel des Klein Matterhorn im Kanton Wallis (3'883 m ü.M.) soll ein 117 m hoher Turm erstellt werden, damit das Klein Matterhorn künstlich zu einem "Viertausender" wird. Das Klein Matterhorn befindet sich in der Bergkette zwischen dem Monte Rosa-Massiv und dem Matterhorn; es ist von Zermatt aus mit einer Luftseilbahn erreichbar. In der geplanten Pyramide aus Stahl und Glas sollen eine Aussichtsplattform, Restaurants, ein Multimedia-Raum und eventuell ein Hotel untergebracht werden.

Die Organisation Mountain Wilderness und der Schweizer Alpen-Club (SAC) setzen sich gegen das Projekt zur Wehr. Dieses sei "respektlos gegenüber einer der grossartigsten Hochgebirgslandschaften der Welt", schreibt der SAC in einer Mitteilung.

Nehmen Sie an, für das Projekt sei die Bewilligung erteilt worden (Ausnahmebewilligung für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen gemäss Art. 24 des Raumplanungsgesetzes). Die beiden Organisationen wollen die Bewilligung anfechten. Sind sie dazu befugt? (Prüfen Sie alle in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen.)

Die beiden Organisationen sind zur Beschwerde befugt, wenn die Voraussetzungen des ideellen Verbandsbeschwerderechts nach NHG und/oder nach USG erfüllt sind. (1)

Der SAC ist gemäss Anhang VBO, Ziff. 7, beschwerdeberechtigt, und zwar sowohl nach USG wie nach NHG. (1)

Mountain Wilderness ist gemäss Anhang VBO, Ziff. 31 (Fassung vom 10. September 2008), desgleichen beschwerdeberechtigt, und zwar ebenfalls nach USG und nach NHG.¹ (1)

Das Verbandsbeschwerderecht gestützt auf Art. 12 NHG besteht indes nur im Zusammenhang mit der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 78 Abs. 2 BV; vgl. den Titel vor Art. 2 NHG). (2)

Bei der Erteilung einer Ausnahmebewilligung ausserhalb der Bauzonen gemäss Art. 24 RPG handelt es sich nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung um eine Bundesaufgabe. (1)

¹ Die Beschwerdeberechtigung von *Mountain Wilderness* war nicht als Fangfrage gedacht, sondern dem Examinator schlicht entgangen. Grund: Der Bundesrat hat die VBO am 19. September 2008 als Folge der USG-Revision vom 20. Dezember 2006 (welche die UVP und das Verbandsbeschwerderecht betraf) zwar teilrevidiert, den Verordnungsanhang dabei jedoch nicht geändert (AS 2008 4635). Hingegen hatte der Bundesrat die fragliche Änderung des Anhangs zehn Tage vorher – im Zusammenhang mit dem Erlass der neuen Freisetzungsvorordnung vom 10. September 2008 – diskret in die VBO "hineingeschmuggelt" (als Anhang 5 Ziff. 5 zur FrSV ["Änderung bisherigen Rechts"]; AS 2008 4377, 4431). – Folge: Sowohl die Bejahung der Beschwerdeberechtigung (gemäss geltendem Recht) als auch deren Verneinung (gemäss Skript-Fassung) wurden als richtig bewertet.

Das Verbandsbeschwerderecht nach USG besteht nur im Zusammenhang mit Anlagen, die der UVP-Pflicht unterliegen (Art. 55 Abs. 1 USG). (1)

Zu prüfen ist demnach, ob es sich beim fraglichen Turm um einen Anlagentyp gemäss Anhang UVPV handelt (Art. 10a Abs. 3 USG; Art. 1 UVPV). Dies ist nicht der Fall. (2)

Fazit: SAC und Mountain Wilderness sind gestützt auf Art. 12 NHG zur Beschwerde berechtigt. (1)

Aufgabe 6

(14 Pt.)

Auf dem *Grundstück 1* befindet sich ein Einkaufszentrum mit Detailhandelsgeschäften. Auf dem benachbarten *Grundstück 2* befanden sich Ausstellungs- und Verkaufsräume für Maschinen. Die beiden Liegenschaften gehören verschiedenen Eigentümern. Die Ausstellungs- und Verkaufsräume auf Grundstück 2 wurden kürzlich in ein Möbelverkaufsgeschäft umgewandelt. Für die Umnutzung wurde eine Baubewilligung eingeholt; eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgte jedoch nicht.

Die beiden Liegenschaften verfügen über eine gemeinsame, im Miteigentum stehende Tiefgarage mit zwei separaten Zufahrten. Die einzelnen Parkplätze sind mit Hinweistafeln und Bodenmarkierungen der jeweiligen Liegenschaft zugeordnet, und entlang der Grundstücksgrenze ist am Boden eine breite weisse Linie angebracht. Zum Grundstück 1 (Einkaufszentrum) gehören 450 Parkplätze, zum Grundstück 2 (neues Möbelverkaufsgeschäft) 60 Parkplätze; diese waren schon vor der Umnutzung vorhanden und wurden nicht verändert.

Nach der Eröffnung des Möbelverkaufsgeschäfts erfährt der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) von der Umnutzung. Er ist damit nicht einverstanden.

a) Was kann der VCS rechtlich unternehmen?

Der VCS ist im Zusammenhang mit UVP-pflichtigen Vorhaben zur ideellen Verbandsbeschwerde berechtigt (Art. 55 USG; Anhang VBO, Ziff. 20). (2)

Er kann bei der zuständigen Behörde (Baubewilligungsbehörde) nachträglich die Durchführung einer UVP beantragen. Sollte die Behörde diesen Antrag abweisen, kann der VCS die dagegen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel ergreifen und geltend machen, es sei zu Unrecht keine UVP durchgeführt worden. (2)

b) Wie beurteilen sie seine materiellen Erfolgsaussichten?

Gemäss Ziff. 11.4 des UVPV-Anhangs sind Parkhäuser und Parkplätze für mehr als 500 Motorwagen UVP-pflichtig. (1)

Das Grundstück 2 weist lediglich 60 Parkplätze auf, ist für sich alleine betrachtet also nicht UVP-pflichtig. Es stellt sich jedoch die Frage, ob zwischen den beiden Liegenschaften ein hinreichend enger räumlicher und funktionaler Zusammenhang besteht, so dass sie als betriebliche Einheit betrachtet werden müssen und der Schwellenwert insgesamt überschritten ist. (2)

Bislang richtete sich das Angebot in den beiden Liegenschaften nicht an den gleichen Kundenkreis. Es war deshalb nicht anzunehmen, dass Kunden der einen Liegenschaft auch die Dienstleistungen der anderen Liegenschaft in Anspruch nehmen würden. Dies ändert sich nun mit der vorgesehenen Umnutzung des Grundstücks 2: Wer das Einkaufszentrum aufsuchen will, kann auch daran interessiert sein, das benachbarte Möbelverkaufsgeschäft zu besuchen, und umgekehrt. Hierzu muss er den Parkplatz nicht wechseln; die Markierungen und Hinweistafeln ändern daran nichts. Durch die Nutzungsänderung auf Grundstück 2 entsteht zwischen den beiden Grundstücken also ein funktionaler Zusammenhang, so dass die Tiefgarage neu als Einheit zu betrachten ist, obwohl daran baulich gar nichts geändert wird. Zwar gehören die beiden Grundstücke nicht der gleichen Eigentümerschaft; nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügt es jedoch, dass eine "gemeinsame Organisation oder Zielsetzung" besteht (BGer, Urteil 1A.110/2006 vom 19. April 2007, Pratteln, E. 2.5 und 2.6). Dies ist vorliegend aufgrund der (früheren) Erstellung einer gemeinsamen Tiefgarage der Fall. Mit der Nutzungsänderung entsteht somit eine "Gesamtanlage" mit insgesamt 510 Parkplätzen, so dass der Schwellenwert für eine UVP neu überschritten wird (gegenteilige Argumentation mit guter Begründung knapp vertretbar). (6)

Fazit: Die Aussichten, dass der VCS spätestens im Rechtsmittelverfahren Erfolg haben wird, sind somit gross, jedenfalls intakt. (1)