
Master-Prüfung

Modul: Umweltrecht

12. Januar 2015, 17.15–19.15 Uhr

Musterlösung und Korrekturanleitung

ZP = Zusatzpunkt(e)

Aufgabe 1

10 Pt.

Art. 10 BGLE stellt eine *lex specialis* zu Art. 20 USG dar. Schon vor dem Inkrafttreten des BGLE regelte Art. 20 USG die Rechtsfolgen, wenn bei bestehenden ortsfesten Eisenbahnanlagen trotz Sanierungsmassnahmen an der Quelle die Alarmwerte überschritten werden (Art. 20 USG erfasst nebst Eisenbahnanlagen auch bestehende Strassen, Flughäfen und andere öffentliche oder konzessionierte ortsfesten Anlagen). Art. 10 Abs. 1 BGLE spricht ausdrücklich von Sanierungserleichterungen; auch der Regelung von Art. 20 USG liegen implizit Sanierungserleichterungen i.S. von Art. 17 USG zugrunde. (ZP)

Aufgrund des Erlasses von Art. 10 BGLE hat sich die Rechtslage in folgender Hinsicht *nicht verändert*:

- Rechtsfolgen treten (grundsätzlich) erst bei einer Überschreitung der Alarmwerte ein. (1)
- Bei einer Überschreitung der Alarmwerte sind die Eigentümer der lärmbeeinträchtigten Gebäude verpflichtet, passive Schallschutzmassnahmen zu treffen. (1)
- Die Kostentragung richtet sich grundsätzlich nach dem Verursacherprinzip. Allerdings ist in Bezug auf Art. 10 BGLE fraglich, ob der Bund als Konzessionsgeber noch als Verursacher bezeichnet werden kann (ZP). (1)
- Der massgebende Stichtag für die Qualifikation der ortsfesten Anlage und der Gebäude als "bestehend" ist das Inkrafttreten des USG am 1. Januar 1985 (so ausdrücklich – mit Bezug auf die Gebäude – Art. 10 Abs. 4 BGLE). (1)

Aufgrund des Erlasses von Art. 10 BGLE hat sich die Rechtslage in folgender Hinsicht *verändert*:

- Kostentragungspflichtig sind im Anwendungsbereich von Art. 20 Abs. 2 USG die Eigentümer (genauer: Inhaber [ZP]) der lärmigen ortsfesten Anlage – die zumindest Zustandsstörer sind (ZP) –, im Anwendungsbereich von Art. 10 BGLE hingegen der Bund (als Konzessionsgeber; ½ ZP) und nicht die Eisenbahnunternehmen. (2)
(Max. 2 ZP für die Differenzierung, dass der Bund selbst nicht Eigentümer der ortsfesten Eisenbahnanlagen ist, zumal Art. 3 Abs. 1 EBG nicht dem Bund, sondern den Eisenbahnunternehmen mit einer Infrastrukturkonzession das Enteignungsrecht einräumt.)

- Anders als Art. 20 USG sieht Art. 10 Abs. 2 BGLE eine 50%-ige Kostenbeteiligung des Bundes vor, wenn ein Gebäudeeigentümer (bereits) bei einer IGW-Überschreitung (freiwillig, ZP) passive Schallschutzmassnahmen trifft. (2)
- Anders als Art. 20 Abs. 2 USG sieht Art. 10 BGLE keine Entlastungsmöglichkeit des Bundes in Bezug auf die Kostentragungspflicht vor. (2)

Aufgabe 2

30 Pt.

Gemäss Art. 32d Abs. 1 USG sind die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte vom *Verursacher* (bzw. den Verursachern) zu tragen. Wer Verursacher ist, wird im USG nirgends definiert; Lehre und Rechtsprechung greifen deshalb auf den polizeirechtlichen Störerbegriff zurück. Als Verursacher gelten demnach sowohl Verhaltensstörer, die den Schaden oder die Gefahr selbst herbeigeführt haben, als auch Zustandsstörer, welche über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt, die rechtliche oder tatsächliche Herrschaft haben. (5)

Störer bzw. Verursacher sind vorliegend:

- Die A AG als Betreiberin der Deponie (Verhaltensstörerin) (2)
- B, C, D und E als Grundeigentümer (Zustandsstörer) (2)

Nicht mehr Eigentümerin der Grundstücke – und damit auch nicht mehr Zustandsstörerin – ist hingegen die Gemeinde X. Damit scheidet sie von vornherein als kostentragungspflichtige Verursacherin aus. Die ist insofern stossend, als sie als *damalige* Grundeigentümerin für den ordnungsgemässen Betrieb der Deponie eine Mitverantwortung trug (ZP). (2)

Für die Kostenverteilung zwischen mehreren Verursachern ist die *Verteilungsregel* gemäss Art. 32d Abs. 2 USG massgebend: "Sind mehrere Verursacher beteiligt, so tragen sie die Kosten entsprechend ihren Anteilen an der Verursachung. In erster Linie trägt die Kosten, wer die Massnahmen durch sein Verhalten verursacht hat. Wer lediglich als Inhaber des Standortes beteiligt ist, trägt keine Kosten, wenn er bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt von der Belastung keine Kenntnis haben konnte." (2)

In erster Linie wäre also die A AG als Verhaltensstörerin kostentragungspflichtig. Da sie jedoch nicht mehr existiert und zufolge konkursamtlicher Liquidation auch keine Rechtsnachfolgerin hat, fällt sie ausser Betracht. (2)

Die *Ausfallkosten* – also der Kostenanteil der A AG – sind vom zuständigen Gemeinwesen zu tragen (Art. 32d Abs. 3 USG). (2)

Welches das "zuständige Gemeinwesen" ist – Kanton oder Gemeinde –, richtet sich nach kantonalem Recht. Vorliegend ist darüber nichts bekannt. (ZP)

B, C, D und E bleiben als Zustandsstörer (Mit-)Verursacher, wenn ihnen der Befreiungsbeweis gemäss Art. 32d Abs. 2 Satz 3 USG nicht gelingt. Dies dürfte auszuschliessen sein, da laut Sachverhalt allgemein bekannt war, dass auf dem fraglichen Areal früher eine Abfalldeponie betrieben worden war. Somit bleiben sie nach bundesgerichtlicher Auffassung Verursacher (was aber noch nicht heisst, dass sie kostentragungspflichtig sind). (4)

Nach kürzlich präzisierter bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf dem schuldlosen Zustandsstörer nicht allein aufgrund seiner Eigentümerstellung im Zeitpunkt der Kostenverteilungsverfügung ein Kostenanteil auferlegt werden. Ein solcher ist nur dann gerechtfertigt, wenn *weitere Umstände* hinzutreten, insbesondere einer der folgenden (BGE 139 II 106, E. 5.6):

- Die betroffene Person war schon im Zeitpunkt der Belastung für den Standort verantwortlich und hätte diese daher verhindern können.
- Sie haftet – kraft Geschäftsübernahme oder als Erbe (also aufgrund einer Universalsukzession) – für den Verursachungsanteil ihres Rechtsvorgängers.
- Sie hat durch die Belastung und/oder die Sanierung einen erheblichen wirtschaftlichen Vorteil erlangt oder wird einen solchen erlangen. (4)

Vorliegend trifft keine dieser Voraussetzungen auf B, C, D und E zu: Sie waren im Zeitpunkt des Deponiebetriebs noch nicht Grundeigentümer und hätten die Belastung demnach nicht verhindern können, sind nicht Universalsukzessoren eines Verursachers und haben durch die Untersuchungs- und Überwachungsmaßnahmen auch keinen wirtschaftlichen Vorteil erlangt, weil sie beim Erwerb der Grundstücke marktgerechte Baulandpreise bezahlten. (4)

Ergebnis: Somit hat das zuständige Gemeinwesen (d.h. der Kanton bzw. die Gemeinde X) die gesamten Kosten als Ausfallkosten zu tragen. (1)

Immerhin können dafür Abgeltungen des Bundes in Höhe von 40% beansprucht werden (Art. 32e Abs. 3 lit. b Ziff. 1 i.V.m. Abs. 4 lit. c USG). (ZP)

Aufgabe 3

24 Pt.

a)

20 Pt.

Rechtsgrundlage: Einschlägig ist in erster Linie Art. 32a Abs. 1 USG, wonach die Kantone dafür zu sorgen haben, "dass die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle, soweit sie ihnen übertragen ist, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden", wobei sie bei der Ausgestaltung der Abgaben insbesondere "die Art und die Menge des übergebenen Abfalls" (lit. a) berücksichtigen müssen. (2)

Bei "Litter" handelt es sich um *Siedlungsabfall* i.S. von Art. 3 Abs. 1 TVA ("die aus Haushalten stammenden Abfälle sowie andere Abfälle vergleichbarer Zusammensetzung"). (2) Darunter fallen auch Abfälle i.S. von Art. 31b Abs. 1 USG, deren Inhaber nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist (sog. "herrenlose Abfälle"), soweit es sich um Abfälle handelt, die nach ihrer Zusammensetzung oder Herkunft als Siedlungsabfälle zu qualifizieren sind (BGE 138 II 111, E. 4.3.5 und 4.3.6). (ZP)

Verhältnis kantonales/kommunales Recht. Die Kantone sind frei, entsprechende Regelungen an die Gemeinden zu delegieren, was im fraglichen Kanton der Fall zu sein scheint (Sachverhalt: "gestützt auf das kantonale Abfallgesetz"). (2)

Dabei haben die Kantone bzw. Gemeinden von Bundesrechts wegen einen beträchtlichen *Regelungsspielraum*. Sie können insbesondere das sog. "Splitting-Modell" umsetzen mit einer mengenunabhängigen Grundgebühr (bis ca. ein Drittel der gesamten Gebühr; Sachverhalt diesbezüglich illiquid) und einer mengen- oder gewichtsabhängigen Verbrauchsgebühr. Dies beabsichtigt auch die Stadt Y, und die ins Auge gefasste Regelung ist insoweit rechtens. (2)

Bemessungskriterium: Die Grundgebühr muss nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht strikt nach der Art oder Menge des konkret verursachten Abfalls bemessen werden. Vielmehr genügt es, dass das Bemessungskriterium einen Bezug zur Grösse der Liegenschaft bzw. zur tatsächlichen Abfallmenge herstellt, wie dies beispielsweise beim Gebäudeversicherungswert der Fall ist. Vorliegend bemisst sich die Grundgebühr nach der Bruttogeschossfläche des betreffenden Gebäudes; damit ist dieser Bezug ohne weiteres hinreichend hergestellt. (3)

Von Bundesrechts wegen müssen die Abgaben den *Verursachern* auferlegt werden. Es fragt sich, ob "Verkaufsgeschäfte für Produkte wie Take-Away-Verpflegung und dergleichen" als Verursacher qualifiziert werden können. Nach der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist dies – trotz fehlender Unmittelbarkeit der Verursachung – zu bejahen: Der Gesetzgeber verfügt hinsichtlich des Verursacherbegriffs über einen Gestaltungsspielraum, so dass das polizeirechtliche, dem Störerprinzip immanente Erfordernis der Unmittelbarkeit der Verursachung entfallen kann (BGE 138 II 111, E. 5.3.3). Dies hat zur Folge, dass Take-Away-Betriebe und dergleichen sowie andere Anlagen oder Organisatoren von Veranstaltungen, die von ihrem Betriebskonzept her dazu führen, dass signifikante Abfallmengen auf öffentlichem Grund beseitigt werden (a.a.O., E. 5.4.4), als (Mit-)Verursacher ins Recht gefasst werden können. Insoweit erweist sich der Zuschlag auf der Grundgebühr als rechtmässig. (4)

Im Weiteren muss der Zuschlag jedoch auch den allgemeinen abgaberechtlichen Grundsätzen genügen:

- *Kostendeckungsprinzip:* Dieses kommt hier nicht als Begrenzungskriterium für den Einzelnen zum Tragen, sondern als Pflicht zur Vollkostendeckung (ZP). Denn Art. 32a Abs. 1 USG schreibt den Kantonen die Erhebung kostendeckender Abgaben vor. Eine Vollkostendeckung wird mit dem Zuschlag auf der Grundgebühr zwar nicht erreicht, da dieser nur einen Viertel der durch "Littering" verursachten Mehrkosten deckt. Die Pflicht zur Erhebung kostendeckender Gebühren bezieht sich jedoch in erster Linie auf "normalen" Siedlungsabfall, so dass die Regelung insoweit nicht als rechtswidrig qualifiziert werden kann, zumal auch gänzlich auf einen solchen Zuschlag verzichtet werden könnte (ZP für gute Ausführungen). (2)
- *Äquivalenzprinzip:* Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass der Zuschlag für die einzelnen Grundeigentümer nicht zumutbar ist, zumal die Eigentümer diesen auf die Inhaber der Verkaufsgeschäfte überbinden und diese die Mehrkosten auf den Verkaufspreis schlagen können. (2)

Fazit: Die Regelung erweist sich als rechtmässig, soweit sie beurteilt werden kann. (1)

b)

4 Pt.

Der Zuschlag auf der Grundgebühr allein schafft noch keinen Anreiz, Verpackungsmaterial für Fast-Food-Verpflegungen zu vermeiden, da er ohnehin bezahlt werden muss. Der Zuschlag hat also eine *Finanzierungs-*, nicht aber eine (zusätzliche) *Anreizfunktion*. Ein Anreiz kann jedoch mit der Variante geschaffen werden: Verwendet ein Verkaufsgeschäft Mehrweg-Geschirr, so kann es sich den Zuschlag ersparen und seine Produkte billiger verkaufen. Dadurch erhält es einen Wettbewerbsvorteil. (4)

Nachteile sind mit der Variante keine verbunden. Wenn der Markt (d.h. die Kundschaft) kein Mehrweg-Geschirr akzeptiert und auf andere Anbieter ausweicht, muss solches vom einzelnen Verkaufsgeschäft auch nicht angeboten werden. Es handelt sich um eine blosser Option, nicht aber um eine Verpflichtung. (ZP)

Aufgabe 4

36 Pt.

a)

14 Pt.

Das Vorhaben betrifft ein BLN-Gebiet, d.h. ein Schutzobjekt von nationaler Bedeutung i.S. von Art. 4 lit. a NHG. Durch Aufnahme des betreffenden Gebiets in das BLN wurde dargelegt, "dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber (...) die grösstmögliche Schonung verdient" (Art. 6 Abs. 1 NHG). Das Vorhaben ist somit nur nach Massgabe von Art. 6 Abs. 2 NHG zulässig: "Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen." Daraus ergeben sich folgende Elemente, die zu prüfen sind: (2)

- *Schutzzielwidrigkeit* ("Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare"): Die Schutzziele des BLN-Objekts Nr. 1613 (Speer-Churfürsten-Alvier) werden im Sachverhalt zwar nicht genannt, doch ist offensichtlich, dass das weitherum dominant sichtbare Vorhaben geeignet ist, das Schutzobjekt (d.h. die Landschaft) zu beeinträchtigen. (2)
- *Erfüllung einer Bundesaufgabe*: Das Vorhaben befindet sich ausserhalb der Bauzonen und bedarf einer entsprechenden Ausnahmegewilligung nach dem Raumplanungsgesetz. Es ist offensichtlich geeignet, das Landschaftsbild zu beeinträchtigen. Die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen, welche den Zielen des NHG zuwiderlaufen können, stellt nach der Praxis des Bundesgerichts eine Bundesaufgabe dar, ungeachtet dessen, dass hierfür eine kantonale Behörde und nicht eine Bundesbehörde zuständig ist. (4)
- *Interessenabwägung*: Das Vorhaben muss in einem "gleich- oder höherwertigen Interesse von ebenfalls nationaler Bedeutung" liegen. Vorab ist zu prüfen, ob hier ein Interesse von nationaler Bedeutung vorliegt. Dies ist letztlich eine Frage des Blickwinkels: Betrachtet man die Stromproduktion aus erneuerbaren Energiequellen als solche, könnte man ein Interesse von nationaler Bedeutung bejahen (vgl. Art. 89 BV). Fokussiert man

dagegen auf die konkrete Anlage, so kommt dieser – auch wenn sie 3'000 Haushalte versorgt – lediglich regionale Bedeutung zu. Letztere Betrachtungsweise ist die bisher (d.h. de lege lata) massgebende; dies zeigt sich auch daran, dass dies de lege ferenda – im Rahmen der laufenden Revision des Energiegesetzes (Energiestrategie 2050) – geändert werden soll (Qualifikation von Anlagen zur Stromproduktion aus erneuerbaren Energiequellen ab einer bestimmten Grösse als solche von nationaler Bedeutung, so dass solche Anlagen neu einer Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG zugänglich werden [ZP]). Mangels Interesse von nationaler Bedeutung ist eine Interessenabwägung somit von vornherein unzulässig. (Gegenteilige Argumentation ebenfalls vertretbar; ein *überwiegendes* öffentliches Interesse an der Anlage kann aber auch dann kaum bejaht werden.) (5)

Ergebnis: Das Vorhaben ist rechtlich nicht zulässig. (1)

b) 8 Pt.

Nebst dem Bewilligungsgesuch (bzw. den Bewilligungsunterlagen) und den einschlägigen Rechtsnormen muss sich die Bewilligungsbehörde auf folgende (besondere) Beurteilungsgrundlagen stützen: (1)

- auf ein *Gutachten der ENHK*: ein solches ist im vorliegenden Fall obligatorisch, weil durch das Vorhaben "ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Artikel 5 aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden" kann (Art. 7 Abs. 2 NHG); (4)
- auf eine *Umweltverträglichkeitsprüfung*, weil das Vorhaben gemäss Nr. 21.9 Anhang zur UVPV (Fotovoltaik-Anlage mit einer installierten Leistung von mehr als 5 MW, die nicht an Gebäuden angebracht sind) UVP-pflichtig ist. Die zu beurteilende Anlage hat eine Leistung von 15 MW und überschreitet damit den Schwellenwert von 5 MW. (3)

c) 14 Pt.

Da die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz (SL) nicht in eigenen Interessen betroffen ist und es auch nicht um die Interessen ihrer "Mitglieder" geht (ZP), kommt nur eine ideelle Verbandsbeschwerde in Betracht. (1)

Zu prüfen ist, ob die Voraussetzungen gemäss Art. 12 Abs. 1 und 2 NHG und/oder gemäss Art. 55 Abs. 1 und 2 USG erfüllt sind:

- Art. 12 Abs. 1 NHG: Die Erteilung einer Ausnahmegewilligung für die Anlage stellt wie dargelegt eine Bundesaufgabe dar. Dies ist, obwohl in Art. 12 NHG nicht ausdrücklich erwähnt, implizit Voraussetzung des ideellen Verbandsbeschwerderechts (vgl. Art. 78 Abs. 2 BV sowie die Überschrift des 1. Abschnitts des NHG). (4)
- Art. 55 Abs. 1 USG: Die Anlage ist, wie ebenfalls dargelegt, UVP-pflichtig, was Voraussetzung des Beschwerderechts ist. (3)

– Gemeinsame Voraussetzungen:

- Art. 12 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 und 2 NHG / Art. 55 Abs. 1 lit. a und b USG: Die SL ist gesamtschweizerisch tätig und verfolgt ideelle Zwecke. Dementsprechend ist sie im Anhang zur VBO (Nr. 13) aufgeführt. (2)
- Art. 12 Abs. 2 NHG / Art. 55 Abs. 2 USG: Zwar ist der "statutarische" Zweck der Stiftung (!) Landschaftsschutz Schweiz nicht näher bekannt, doch darf ohne weiteres angenommen werden, dass er zentral im Landschaftsschutz besteht. Vorliegend ist offensichtlich, dass die SL Interessen des Landschaftsschutzes geltend machen will. (3)

Ergebnis: Die SL wäre zu einer ideellen Verbandsbeschwerde legitimiert. (1)

9.12.2014 / Gr