Urteilskopf

113 Ib 60

11. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 11. März 1987 i.S. Oltner Lagerhaus- und Speditionsgesellschaft AG gegen Einwohnergemeinde Olten und Regierungsrat des Kantons Solothurn (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

Regeste (de):

Art. 10 USG; Katastrophenschutz; Wegschaffungspflicht und Wiedereinlagerungsverbot von Chemikalien.

1. Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) ist unmittelbar anwendbar; einer gestützt auf Art. 10 Abs. 4 und allenfalls Art. 39 Abs. 1 USG erlassenen bundesrätlichen Verordnung bedarf es nicht (E. 3).

2. Beim Katastrophenschutz darf die Behörde im Sinne einer vorläufigen Massnahme relativ undifferenzierte Anordnungen erlassen; diese sind aber alsdann innert nützlicher Frist nach dem neuen Erkenntnisstand zu präzisieren (E. 5a und 6).

Regeste (fr):

Art. 10 LPE; protection contre les catastrophes; obligation d'évacuer des produits chimiques et interdiction d'en réentreposer.

1. L'art. 10 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) est immédiatement applicable; une ordonnance du Conseil fédéral fondée sur les art. 10 al. 4 ou 39 al. 1 LPE n'est donc pas nécessaire (consid. 3).

2. En matière de protection contre les catastrophes, l'autorité peut, à titre de mesure provisoire, donner des ordres relativement imprécis; ceux-ci doivent cependant être adaptés dès que possible, en fonction de l'état des connaissances nouvelles (consid. 5a et 6).

Regesto (it):

Art. 10 LPA; protezione dalle catastrofi; obbligo di evacuare prodotti chimici e divieto di riprenderne in deposito.

1. L'art. 10 della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPA) è immediatamente applicabile; non è necessaria un'ordinanza del Consiglio federale fondata sugli art. 10 cpv. 4 o 39 cpv. 1 LPA (consid. 3).

2. In materia di protezione dalle catastrofi, l'autorità può, a titolo di misure provvisorie, ordinare provvedimenti relativamente generici; questi vanno, non appena possibile, precisati in funzione delle nuove conoscenze (consid. 5a e 6).

Sachverhalt ab Seite 60

BGE 113 Ib 60 S. 60

Die Oltner Lagerhaus- und Speditionsgesellschaft AG (OLG) führt auf der Liegenschaft der Gerberei Olten AG (GEROLAG) ein Lager von
BGE 113 Ib 60 S. 61

mehreren tausend Tonnen Chemikalien. Sie benützt dazu je mindestens 100 Jahre alte, teilweise in Holz erstellte Gebäulichkeiten der ehemaligen Gerberei, deren Betrieb vor ungefähr 20 Jahren aufgegeben wurde. Die Chemikalien stammen hauptsächlich von drei Auftraggebern, nämlich der Ciba-Geigy, der BASF und der Colorchemie. Ein Teil der Lokalitäten ist an eine grosse Zahl weiterer

Betriebe verschiedener Branchen untervermietet. Im Bereich des Lagerhauses herrscht ein reger Personenverkehr, wobei auch Drittpersonen, die nicht mit den Anlageinhabern in Beziehung stehen, Zugang haben. Kanton und Firma bemühen sich seit längerer Zeit, die sich aus der Lagerung ergebenden Gefahren einzudämmen. Nach der Brandkatastrophe von Schweizerhalle vom 1. November 1986 kam der Regierungsrat zum Schluss, dass das Sicherheitsrisiko nicht länger zu verantworten sei und deshalb Sofortmassnahmen getroffen werden müssten, um das Chemielager abzubauen. Er verfügte daher am 16. Dezember 1986 im wesentlichen, die Beschwerdeführerin habe ihr Lager teils mengenmässig zu beschränken, teils ganz aufzuheben und entsprechende Schutzmassnahmen zu treffen. Im einzelnen lautet die Verfügung - soweit hier interessierend - wie folgt: "1. Die Firma OLG hat so rasch als möglich die Gesamtmenge der eingelagerten Chemikalien auf höchstens 2500 Tonnen zu beschränken. Als äusserster Termin gilt Ende März 1987. Eine weitere Plafonierung wird in einer Anschlussverfügung festgelegt. ...
3. Es wird untersagt, anstelle von weggeschafften Chemikalien neue Stoffe im Sinne von Ziffer 4 einzulagern. 4. Folgende Stoffe sind sofort, spätestens jedoch bis Ende März 1987 wegzuschaffen: - Im Brandfall toxische Brandgase abgebende Substanzen (beispielsweise chlorierte Dioxine oder Furane) - Besonders ökotoxische oder humantoxische Stoffe
- Stoffe, die elementares Quecksilber oder Quecksilberverbindungen nicht nur als unvermeidliche Verunreinigung enthalten - Lösungsmittel mit einem Flammpunkt unter 55o C
- Chemikalien der Brandklasse 2
- Biologisch schwer abbaubare Stoffe (beispielsweise Chlorkohlenwasserstoffe, metallorganische Verbindungen etc.) Diese Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Anlageinhaber sind verpflichtet, im Rahmen der Selbstverantwortung gegebenenfalls weitere Einschränkungen vorzunehmen.
BGE 113 Ib 60 S. 62

..."
Die OLG erhob gegen diesen Entscheid am 16. Januar 1987 beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Antrag, ihn vollumfänglich, eventuell nur hinsichtlich bestimmter Ziffern aufzuheben. Das Bundesgericht weist die Beschwerde im Sinne der Erwägungen ab, soweit es darauf eintritt.
Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass Art. 10 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz; USG), auf den sich die angefochtene Verfügung stützt, unmittelbar anwendbar sei. Sie ist der Ansicht, hiefür bedürfe es vorerst der in Abs. 4 vorgesehenen bundesrätlichen Verordnung. a) Nach Art. 10 Abs. 1 USG trifft, wer Anlagen betreibt oder betreiben will oder Stoffe lagert, die bei ausserordentlichen Ereignissen den Menschen oder seine natürliche Umwelt schwer schädigen können, die zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt notwendigen Massnahmen. Nach ihrem klaren Wortlaut richtet sich die Vorschrift an den Privaten und auferlegt ihm direkte Verhaltenspflichten. Insoweit bedarf es zu ihrem Vollzug, d.h. ihrer Durchsetzung durch einzelfallweise Anordnungen der Behörden, keines ausführenden Rechtes. Auch hindert der Umstand für sich allein, dass in einer Vorschrift eine weitere rechtssatzmässige Regelung in Aussicht genommen wird, die direkte Anwendbarkeit der Bestimmung nicht (BGE 112 Ib 43 /44 E. 1c). Das Bundesgericht hat ausgeführt, es entscheide mangels entsprechender Ausführungsvorschriften nach der Regel, die es als Verordnungsgeber aufstellen würde (a.a.O., S. 46 E. 4a). Dies ist ein allgemeiner Grundsatz; das Bundesgericht hat ihn - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin - nicht auf die Fälle beschränkt, in denen "z.B. bezüglich Lärmimmissionen oder bezüglich Umweltverträglichkeitsprüfung bereits Normen des Bundes, der Kantone oder von Fachgremien bestehen oder aus den Beratungen und der Botschaft zum Gesetzesentwurf abgeleitet werden können". Etwas anderes lässt sich weder aus dem von der Beschwerdeführerin angeführten Entscheid vom 25. Juli 1986 i.S. Adolf Besmer und Mitbeteiligte c. EMD (BGE 112 Ib 280 ff.) noch aus dem Umstand, dass im oben zitierten Urteil im konkreten Fall auf die bisherigen Unterlagen zur Lärmbeurteilung von zivilen Schiessanlagen abzustellen war, herleiten. Zu prüfen bleibt indessen, ob
BGE 113 Ib 60 S. 63

im vorliegenden Fall dieser Grundsatz deshalb nicht Anwendung finden kann, weil das Gesetz die Modalitäten des Katastrophenschutzes zu unbestimmt regelt, wie dies die Beschwerdeführerin geltend macht. b) Die Beschwerdeführerin ist der Meinung, es gehe nicht an, die unter Art. 10 USG fallenden Stoffe in Fallgruppen zusammenzufassen und die Zuteilung einzelner Stoffe in die entsprechenden Gruppen ihr zu überlassen. Dass weder der Regierungsrat des Kantons Solothurn

noch die einlagernden Chemiefirmen in der Lage seien, die erforderliche Auflistung vorzunehmen, zeige, dass der angefochtenen Verfügung die rechtliche Grundlage fehle. Die unmittelbare Anwendbarkeit von Art. 10 USG hängt in der Tat davon ab, ob die Norm sachlich so abgefasst ist, dass sie ohne weitere rechtssatzmässige Konkretisierung privates Verhalten hinreichend bestimmt steuern kann. Die Bestimmung umschreibt die von ihr ins Auge gefassten Produkte nicht in der Weise, wie dies offenbar der Beschwerdeführerin vorschwebt; sie zählt keine einzelnen chemischen Stoffe oder Verbindungen wie etwa im Bereich der Arzneimittel, der Sprengstoffe oder des Treibstoffes auf. Vielmehr umschreibt sie diese in allgemeiner Form nach Massgabe der jeweiligen Umweltrelevanz; entscheidend ist ihre biologische Wirkung (Art. 7 Abs. 5 USG) und das damit verbundene Gefahrenpotential für den Menschen und seine natürliche Umwelt (Art. 10 Abs. 1 USG). Es ist der Beschwerdeführerin darin beizupflichten, dass Art. 10 Abs. 1 USG seinen sachlichen Geltungsbereich und die Pflichten der Betreiber von Anlagen und Lagern mit relativ hoher Abstraktheit definiert. Es trifft indessen offensichtlich nicht zu, dass keine tauglichen Kriterien für die Beurteilung des Gefährdungspotentials von Chemikalien existieren. Art. 10 Abs. 1 USG hat hauptsächlich die umweltgefährdenden Stoffe im Sinne von Art. 26 ff. im Auge. Für deren Humantoxizität kann beispielsweise auf die Giftklassen-Einteilung der Bundesgesetzgebung über den Verkehr mit Giften abgestellt, für die Umwelttoxizität die am 1. September 1986 in Kraft getretene Verordnung über umweltgefährdende Stoffe vom 9. Juni 1986 beigezogen werden. Dies schliesst nicht aus, dass für eine detaillierte Triage erhebliche Beurteilungsschwierigkeiten bestehen bleiben. Dies hindert indessen die unmittelbare Anwendbarkeit von Art. 10 Abs. 1 USG nicht. Die Anforderungen an die Bestimmtheit von Rechtssätzen hängt massgeblich von der Eigenart des Regelungsgegenstandes ab. Verlangt ist eine den jeweiligen Verhältnissen angemessene, optimale

BGE 113 Ib 60 S. 64

Bestimmtheit (vgl. hiezu BGE 109 Ia 282 ff. E. 4d mit zahlreichen Hinweisen). Bei der Katastrophenschutzpflicht geht es namentlich in bezug auf Chemikalien vermehrt und stärker als beim bisherigen Polizeirecht um langfristige, schleichende Gefahren mit besonderem Vorsorgebedürfnis und ungewohnten Unsicherheitsfaktoren (vgl. Botschaft zum USG, BBl 1979 III 754 /755, 788/789; Art. 1 Abs. 2 USG). Der Gesetzgeber musste sich mit einem offenen Gefahrenverdacht begnügen, um der Komplexität der naturwissenschaftlich-technischen, sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhänge und der Lückenhaftigkeit des naturwissenschaftlich-technischen Wissens gerecht zu werden. Angesichts der drängenden Probleme konnte er nicht bis zum Vorliegen gesicherter Erkenntnisse zuwarten, sondern musste zu aussergewöhnlichen Lösungen schreiten. Insoweit erscheint die relative Unbestimmtheit von Art. 10 Abs. 1 USG sachgerecht. c) Wohl mag es zutreffen, dass eine gestützt auf Art. 10 Abs. 4 und allenfalls auf Art. 39 Abs. 1 USG erlassene bundesrätliche Verordnung den Vollzug von Art. 10 Abs. 1 USG erleichtern würde. Das Eidg. Departement des Innern weist aber zu Recht darauf hin, dass letztlich nur die privaten Firmen die Verantwortung für die detaillierte Risikobeurteilung innerhalb ihrer Betriebe und Lagerstätten übernehmen könnten und die Chemiefirmen dies in der Vergangenheit im Sinne eines Rechtes den staatlichen Behörden gegenüber auch in Anspruch genommen hätten. Tatsächlich ist der Staat beim Umweltschutz in weitgehendem Masse auf Informationen durch die Privaten angewiesen, und die Umweltschutzgesetzgebung setzt deren Selbstverantwortung voraus (vgl. etwa die Pflicht zur Selbstkontrolle gemäss Art. 26 USG). Mit dieser Selbstverantwortung und der Pflicht der Behörden zur Beratung (Art. 6 USG) lässt sich die relative Unbestimmtheit von Art. 10 Abs. 1 USG kompensieren. Hinzu kommt, dass bei komplexen und ungewissen Situationen, wie sie beim Katastrophenschutz vorliegen können, den besonderen Umständen und den tatsächlichen Gegebenheiten mit Einzelfallentscheiden durchaus Rechnung getragen werden kann (vgl. GEORG MÜLLER, Inhalt und Formen der Rechtsetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, Basel/Stuttgart 1979, S. 85). Dies gilt namentlich im vorliegenden Fall, wo der Regierungsrat seine Verfügung als vorläufige Massnahme versteht, die nach Massgabe weiterer Erkenntnisse durch Anschlussverfügungen abzulösen oder zu ergänzen sei (vgl. dazu E. 5a
BGE 113 Ib 60 S. 65

unten). Dass dieser Weg gangbar ist, zeigt der Umstand, dass die Haupteinlagerer - entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin - durchaus in der Lage waren, den Abtransport der in der Verfügung genannten Stoffkategorien zu organisieren. d) Diese Erwägungen führen zusammenfassend zum Schluss, dass Art. 10 Abs. 1 USG unmittelbar anwendbar ist. Zu prüfen bleibt, ob der Regierungsrat die Vorschrift im einzelnen korrekt angewendet hat.
5. a) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann dem Regierungsrat nicht zur Last gelegt werden, die gelagerten ca. 430 Produkte anhand der vorhandenen Produkteblätter nicht überprüft und seine Verfügung deshalb zu unbestimmt abgefasst zu haben. Wohl hat er in Ziff. 4 der Verfügung die

Stoffe in Fallgruppen zusammengefasst und die Zuordnung des Lagergutes zu diesen der Beschwerdeführerin überlassen. Die Akten zeigen indessen, dass der Kanton die von ihm unter den gegebenen Umständen zu erwartende Überprüfung durchaus vorgenommen hat. Es entspricht dem Wesen des Katastrophenschutzes, bloss die als gefährlich erachteten Eigenschaften der Stoffe festzulegen, wenn anders die Pflicht der Behörden zu sofortigem Handeln nicht erfüllt werden kann. Selbstverantwortung der Privaten und Beratung durch die Verwaltung (vgl. E. 3b und c oben) haben für weitere Konkretisierung zu sorgen. Der Regierungsrat versteht denn auch seine Verfügung richtigerweise, wie bereits erwähnt, bloss als vorläufige Massnahme, die nach Massgabe weiterer Erkenntnisse durch Anschlussverfügungen abzulösen oder zu ergänzen sei. Ein solches pragmatisches Vorgehen, sich mit Vorläufigem abzufinden, Erfahrungen und Informationen zu sammeln und dann Verbesserungen vorzunehmen, ist in ausserordentlichen Lagen wie der vorliegenden zulässig. Alsdann sind aber die Anordnungen innert nützlicher Frist nach dem neuen Erkenntnisstand weiter zu präzisieren. Diese Pflicht wird der Regierungsrat namentlich auch beim Erlass der in Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids vorgesehenen Anschlussverfügung und im Zusammenhang mit einer allfälligen Wiedereinlagerung von Stoffen (vgl. dazu E. 6 unten) zu beachten haben.
In Ziff. 1 der Verfügung wird die Beschwerdeführerin verpflichtet, die Gesamtmenge der "Chemikalien" auf höchstens 2500 Tonnen zu beschränken. Der Regierungsrat räumt ein, dass durch den Wortlaut dieser Ziffer der Eindruck entstehen könnte, der
BGE 113 Ib 60 S. 66

Beschwerdeführerin werde die Einlagerung jeglicher Art von industriell hergestellten Stoffen untersagt; die fragliche Weisung beziehe sich nur auf umweltgefährdende Stoffe im Sinne von Art. 10 Abs. 1 USG. Insoweit ist die Verfügung zu präzisieren.
6. Das von der Beschwerdeführerin ebenfalls angefochtene Verbot, die weggeschafften Chemikalien wieder einzulagern, ergänzt grundsätzlich notwendigerweise die Wegschaffungspflicht. Diese wäre sinnlos, wenn die streitigen Stoffe ohne weiteres wieder zurückgebracht werden könnten. Einzuräumen ist aber, dass die Formulierung des Verbots zu Missverständnissen Anlass geben kann; es ist zeitlich nicht befristet, ohne dass - anders als in Ziff. 1 - ein Hinweis auf eine Anschlussverfügung enthalten ist. Sie steht damit nicht im Einklang mit den Erwägungen im angefochtenen Entscheid, wonach dieser als Sofortmassnahme zu verstehen ist, auf die nach Massgabe neuer Erkenntnisse zurückzukommen sei, dies namentlich dann, wenn die Anlageinhaberin ein Lagerkonzept mit Massnahmeplan und Notfallplanung vorlege, aus denen ersichtlich sei, dass Art. 10 USG Genüge getan werde. Der Regierungsrat hat in seinen dem Bundesgericht eingereichten Bemerkungen den Charakter der angefochtenen Verfügung als bloss vorläufige Massnahme auch im Zusammenhang mit dem Einlagerungsverbot bestätigt. Er schliesst danach nicht für alle Zeiten aus, dass die Beschwerdeführerin in ihren Lagerräumen Chemikalien lagern dürfe, falls sie den Nachweis erbringe, dass die baulichen Massnahmen die erforderliche Sicherheit gewährleisteten und eine Notfallplanung durchgeführt sei; er erachtet es als durchaus möglich, dass unter diesen Umständen auf die angefochtene Verfügung zurückgekommen werde. Darauf ist er zu behaften. Wohl ist ein generelles und undifferenziertes Einlagerungsverbot als vorläufige Massnahme zulässig. Diese muss aber alsdann innert nützlicher Frist in eine definitive Regelung überführt werden (vgl. E. 5a oben). Der Beschwerdeführerin muss es freistehen, ein Gesuch um Wiedereinlagerung zu stellen, sobald die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind; dieses wird von der zuständigen Behörde umfassend zu prüfen sein.