

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 174/2015

Sitzung vom 30. September 2015

927. Anfrage (Asbestprävention: Ermittlungspflicht bei Erteilung von Baubewilligungen)

Kantonsrat Kaspar Bütikofer, Zürich, sowie Kantonsrätin Mattea Meyer und Kantonsrat Martin Neukom, Winterthur, haben am 22. Juni 2015 folgende Anfrage eingereicht:

Asbest wurde bis zum Verbot 1990 in sehr grossen Mengen in zahlreichen Gebäuden in irgendeiner Form verbaut. Schätzungen gehen davon aus, dass rund 85% der Liegenschaften, die vor 1990 erbaut wurden, davon betroffen sind. Ein verlässliches Register, wo und in welcher Form Asbest verbaut wurde, gibt es nicht.

Bei Umbau-, Renovations- und Rückarbeiten können Asbestfasern auch in sehr hoher Zahl freigesetzt werden und für die Arbeitnehmenden, welche die Arbeiten ausführen, langfristig ein gravierendes Gesundheitsrisiko darstellen. Bis Ende 2012 wurden in der Schweiz über 1700 Todesfälle infolge Asbestexposition am Arbeitsplatz registriert (anerkannte Berufskrankheiten) und von der Suva wurden rund 800 Mio. Franken an Versicherungsleistungen bezahlt. Die Zahl der Todesfälle bei Arbeitnehmenden, die vor dem Verbot asbestexponiert gearbeitet haben, nimmt immer noch zu und dürfte erst in den allernächsten Jahren den Höhepunkt erreichen. Die grösste Gefahr besteht aber heute in der Exposition mit unerkanntem Asbest bei Umbau-, Renovations- und Rückbauarbeiten von Gebäuden, die vor 1991 gebaut wurden. Viele der heute mehr als 30–40 Jahre alten Gebäude werden in den kommenden Jahre gerade saniert, umgebaut oder abgerissen, was das Expositionsrisiko noch einmal erhöhen wird.

Dieses aktuelle und bevorstehende Expositionsrisiko kann deutlich gesenkt werden, wenn vor Beginn der Arbeiten eine Ermittlung auf Asbestvorkommen vorgenommen wird und anschliessend entsprechende Sicherheitsmassnahmen ergriffen werden. Die systematische Umsetzung dieser Präventionsmassnahme kann gezielt und breit ausgebaut werden, wenn für die Erteilung einer Baubewilligung der Nachweis einer solchen Ermittlung zwingend vorliegen muss.

Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Welchen Stellenwert räumt der Regierungsrat der Prävention vor asbestbedingten Krankheiten ein?
2. Welche präventive Massnahmen erachtet der Regierungsrat auf kantonaler Ebene als zielführend?
3. Mit welchen Organisationen arbeitet der Kanton im Bereich der Asbestprävention zusammen?
4. Sind heute im kantonalen Baurecht Bestimmungen vorgesehen oder geplant, wonach die Erteilung einer Baubewilligung für Umbau- und Renovationsarbeiten an Gebäuden, die vor 1991 erbaut worden sind, bzw. deren Rückbauarbeiten an den Nachweis einer Ermittlung auf Asbestvorkommen gebunden ist?
5. Falls diese Ermittlungspflicht besteht, wird diese durch einen Spezialisten / eine Spezialistin aus einem Unternehmen durchgeführt, das auf der Liste der Suva der Firmen für Asbestanalysen aufgeführt ist, und erfolgt diese gemäss den Vorgaben der VABS (Vereinigung Asbestberater Schweiz) bzw. der FAGES (Schweizerischer Fachverband Gebäudeschadstoffe)?
6. Bestehen interne Richtlinien zum Umgang mit Asbest bei Renovierungen, Umbau, Abbruch etc. von Liegenschaften im Eigentum des Kantons (Finanz- und Verwaltungsvermögen)? Wenn ja, wie lautet deren Inhalt? Wenn nein, weshalb nicht?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Kaspar Bütikofer, Zürich, sowie Mattea Meyer und Martin Neukom, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Asbestfasern können zu Lungenkrebs und anderen schweren Krankheiten führen. Als dringende Präventionsmassnahme erliess der Bundesrat 1986 ein Verbot für die Verwendung und das Inverkehrbringen von Asbest und asbesthaltigen Produkten (heute Anhang 1.6 der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung vom 18. Mai 2005 [ChemRRV; SR 814.81]). In der Folge wurden viele asbesthaltige Produkte durch andere Produkte ersetzt.

Heute gibt es aber immer noch zahlreiche Gebäude, in denen asbesthaltige Baustoffe eingebaut sind. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den schwachgebundenen Asbestprodukten (z. B. Spritzasbest-Beläge), die bereits bei der normalen Gebäudenutzung freigesetzt werden können, und den festgebundenen Asbestprodukten (z. B. Eternit), die erst bei mechanischer Einwirkung freigesetzt werden, wie beispielsweise bei Rückbau-, Umbau- und Renovationsarbeiten.

Wegen des hohen Gefährdungspotenzials, das von Spritzasbest-Belägen ausgeht, erstellte der Bund bereits Anfang der 80er-Jahre einen entsprechenden Kataster. Diesen übergab er 1984 den Kantonen mit dem Ziel, die Beläge zu sanieren. Unter der Aufsicht der Baudirektion liessen die Baupolizeibehörden der Gemeinden Sanierungen von Spritzasbest-Belägen durchführen. Bis heute wurden von 1208 Spritzasbest-Belägen in 926 Gebäuden 80% vollständig aus diesen entfernt. Bei 20% hingegen ist zwar der Asbest noch im Gebäude vorhanden, aber so versiegelt, dass keine Gefährdung der Nutzenden besteht. Diese Beläge werden regelmässig überprüft.

Bei Rückbau-, Umbau- und Renovationsarbeiten an Gebäuden mit Baujahr vor 1990 sind vor allem die damit beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gefährdet. Daher hat der Bund als Präventionsmassnahme festgelegt, dass bei Verdacht auf Asbest die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber die Gefahren eingehend ermitteln, die damit verbundenen Risiken bewerten und die notwendigen Massnahmen treffen muss (Art. 3 Abs. 1^{bis} Bauarbeitenverordnung vom 29. Juni 2005 [BauAV; SR 832.311.141]). Die Aufsichtspflicht liegt bei der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA; Art. 60a ff. BauAV).

Zu Frage 1:

Der Prävention vor asbestbedingten Krankheiten wird ein grosser Stellenwert eingeräumt. So hat der Kanton Zürich einerseits alle seine Liegenschaften mit grösserem Publikumsverkehr, sensibler Nutzung und Baujahr vor 1990 einem Schadstoffscreening unterzogen. Sämtliche bekannten Spritzasbest-Beläge wurden saniert. Zudem werden vor jedem Umbau detaillierte Schadstoffabklärungen durchgeführt. Andererseits sind die Gemeinden gemäss § 239 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) verpflichtet, im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens vor Beginn der Rückbau-, Umbau- und Renovationsarbeiten bei Gebäuden mit Baujahr vor 1990 eine Schadstoffermittlung durchzuführen (vgl. auch Beantwortung der Frage 4). Die Abteilung Lufthygiene des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) als zuständige kantonale Fachstelle für Asbestfragen stellt den Gemeinden entsprechende Vollzugshilfen zur Verfügung.

Zu Frage 2:

Die Schadstoffermittlung vor Rückbau-, Umbau- oder Renovationsarbeiten gilt als wichtigste vorbeugende Massnahme auf kantonaler Ebene.

Zu Frage 3:

Im Bereich der Asbestprävention arbeitet der Kanton insbesondere mit der SUVA (Arbeitnehmerschutz), dem Schweizerischen Fachverband Gebäudeschadstoffe (FAGES), der Vereinigung Asbestberater Schweiz

(VABS) und dem Aushub-, Rückbau- und Recycling-Verband Schweiz zusammen. Die Zusammenarbeit ist breit und umfasst die Erarbeitung von Vollzugshilfen wie auch die Beurteilung von Einzelfällen.

Zu Frage 4:

Nach § 239 Abs. 1 und 2 PBG dürfen Bauten und Anlagen weder bei ihrer Erstellung noch durch ihren Bestand Personen gefährden, insbesondere dürfen die verwendeten Materialien zu keinen gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen. Heute tragen im Kanton Zürich die Eigentümerinnen und Eigentümer der Bauten und Anlagen die Verantwortung für die Befolgung dieser Vorschriften. Gemäss anerkanntem Stand des Wissens besteht die Wahrscheinlichkeit, dass in einem Gebäude mit Baujahr vor 1990 Asbest eingebaut ist. Um eine Gefährdung Dritter ausschliessen zu können, ist daher bereits heute für die Nutzerinnen und Nutzer von Gebäuden sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine Schadstoffermittlung vor Rückbau-, Umbau- und Renovationsarbeiten durchzuführen. Gemäss §§ 2 lit. c und 318 PBG sind die politischen Gemeinden zuständig für das richtige Umsetzen dieser Vorschriften.

Die Bundesbehörden haben jedoch erkannt, dass die Bauherrschaft bei Asbestfragen entschlossener in die Pflicht zu nehmen ist. Das Bundesamt für Umwelt hat im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Änderung der Technischen Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (TVA; SR 814.600) vorgeschlagen, dass vor Rückbau-, Renovations- und Umbauarbeiten Schadstoffe durch die Bauherrschaft zu ermitteln sind und über ein Entsorgungskonzept die einwandfreie Entsorgung sicherzustellen ist. Damit würde schweizweit eine Ermittlungspflicht für Schadstoffe vor Bauarbeiten an Gebäuden geschaffen. Der Regierungsrat hat im Rahmen der Anhörung diesen Vorschlag unterstützt (RRB Nr. 1218/2014).

Zukünftig soll im Kanton Zürich die Pflicht zur Ermittlung von Gebäudeschadstoffen bei Rückbau-, Renovations- und Umbauarbeiten in das Baubewilligungsverfahren aufgenommen werden. Es ist vorgesehen, die Erteilung der Baufreigabe an vorgängige Schadstoffabklärungen und das Entsorgungskonzept zu knüpfen. Heute ist der Rückbau von Gebäuden nur in der Kernzone bewilligungspflichtig (§ 309 Abs. 1 lit. c PBG). Damit auch Abbrüche ausserhalb der Kernzone gezielt auf Gebäudeschadstoffe untersucht werden, sind entsprechende Anpassungen im kantonalen Baurecht vorzunehmen. Die Prüfung der notwendigen Anpassungen erfolgt nach der Festsetzung der Ermittlungspflicht in der geänderten TVA.

Zu Frage 5:

Sofern es Bauten des Kantons betrifft, werden nur Fachleute der SUVA-Liste berücksichtigt und es wird nach den Richtlinien des FAGES und der VABS vorgegangen. Den Gemeinden wird empfohlen, bei den Schadstoffermittlungen im Baubewilligungsverfahren dasselbe Vorgehen festzulegen. Für die Umsetzung der geänderten TVA sind die Abklärungen bezüglich Schadstoffe bei Abbrüchen, Renovationen und Umbauten durch Sachkundige vorzunehmen. Mit der SUVA, dem FAGES und der VABS bestehen bereits Partner mit dem erforderlichen Fachwissen.

Zu Frage 6:

Das Hochbauamt des Kantons Zürich (HBA) nimmt die Gesamtverantwortung für die Projektierung kantonaler Bauvorhaben wahr und stellt den Unterhalt der kantonalen Gebäude sicher. Gemäss HBA-Wegleitung «Schadstoffe bei Umbauten» vom 7. Januar 2015 muss vor Ausführung von Umbauten zwingend eine Schadstoffabklärung durchgeführt werden. Dabei ist nach der Eco-bau-Empfehlungen «Gesundheitsgefährdende Stoffe in bestehenden Gebäuden und bei Gebäudesanierungen» vom 27. März 2013 vorzugehen. In diesen Empfehlungen sind die Anforderungen an die Schadstoff-Fachpersonen, die systematische Ermittlung von Schadstoffen in der Planungsphase sowie die Inhalte des Untersuchungsberichts und der Schlussdokumentation von Schadstoffsanierungen festgelegt. Das MINERGIE-ECO-Label zeichnet unter anderem die fehlerfreie Anwendung der Richtlinien aus.

Zudem kommen im HBA folgende Richtlinien im Umgang mit Asbestvorkommen zur Anwendung:

- Checkliste der Baudirektion des Kantons Zürich: «CL Umweltrelevante Erlasse, Ausführungsprojekt» vom Oktober 2008,
- EKAS Richtlinie Nr. 6503 Asbest vom Dezember 2008,
- Factsheet: «Entfernen von asbesthaltigen Faserzementplatten im Freien» (suva pro) vom Oktober 2010,
- Publikation: «Asbest in Innenräumen, Dringlichkeit von Massnahmen» (Forum Asbest Schweiz) Juli 2008,
- Konzept der Baudirektion des Kantons Zürich, Hochbauamt: «Asbest – Informationskonzept für kantonale (Schul-)Bauten» von 2003.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi