

Sitzung vom 26. Februar 1997

433. Interpellation (Umsetzung des Umweltschutzes im Bereich Altlasten-Verdachtsflächen-kataster)

Kantonsrat Ernst Schibli, Otelfingen, und Mitunterzeichnende haben am 6. Januar 1997 folgende Interpellation eingereicht:

In gewerblichen Kreisen wird die Umsetzung des Abfallgesetzes im Bereich Altlasten-Verdachtsflächenkataster als existenzbedrohend und damit als völlig falsch beurteilt. Mit Rücksicht auf die heute schwierige wirtschaftliche Situation sollte die Umsetzung möglichst wirtschaftsverträglich erfolgen. Die Hypothekargläubiger nehmen aber aufgrund des erlassenen Verdachtsflächenkatasters bereits heute Neubewertungen von Grundstücken vor. Sie kürzen ohne jegliches Beweismaterial solche sogenannten Risikopositionen, Landdarlehen, Hypotheken und Kredite.

In diesem Zusammenhang erlauben wir uns, dem Regierungsrat folgende Fragen zu stellen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Umsetzung des Altlasten-Verdachtsflächenkatasters? Ist er nicht auch der Auffassung, dass dieses Problem heute allzu interventionslastig angegangen wird?
2. Ist der Regierungsrat bereit, die ganze Problematik – mit Beteiligung von Wirtschaftskreisen und Verbänden – nochmals zu überdenken und zu diskutieren?
3. Kann sich der Regierungsrat damit einverstanden erklären, dass der Altlasten-Verdachtsflächenkataster öffentlich aufgelegt, eine Vernehmlassung durchgeführt und einer Rekursmöglichkeit stattgegeben wird?
4. Was gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen, damit die Verfahrens- und Entscheidungsabläufe vereinfacht, gestrafft und beschleunigt werden können?

Für die Beantwortung der Fragen danken wir dem Regierungsrat besten.

Auf Antrag der Direktion der öffentlichen Bauten
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Ernst Schibli, Otelfingen, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

1.1. Im kantonalen Altlasten-Verdachtsflächenkataster gemäss §31 Abfallgesetz sind insgesamt 11136 Altlasten und Verdachtsflächen verzeichnet. Bei den Verdachtsflächen handelt es sich um Grundstücke, bei denen aufgrund der verwendeten Stoffe oder der Art der Betriebstätigkeit die Vermutung besteht, dass Kontaminationen des Untergrundes vorhanden sind. Das Abfallgesetz spricht von vermuteten, aber noch nicht nachgewiesenen Altlasten (§30 Abs. 2). Von den gesamthaft im Kanton Zürich erfassten Altlasten und Verdachtsflächen entfallen 4187 (37,6%) auf Deponien, 6132 (55,1%) auf Industrie- und Gewerbestandorte und 817 (7,3%) auf Unfallstandorte.

Die Vermutung, dass an einem Ort eine Altlast vorliegt, muss sich auf ernsthafte sachliche Gründe stützen. Dementsprechend wurden im Kataster nur Standorte aufgenommen, bei denen eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass durch den früheren Umgang mit umweltgefährdenden Stoffen Schadstoff-Kontaminationen im Boden oder im Untergrund zu erwarten sind. Seit 1990 sind von der Baudirektion und vom Amt für Gewässerschutz und Wasserbau (AGW) insgesamt mehr als 600 altlastenrelevante Fälle bearbeitet worden. Dabei wurde bei über 95% dieser Fälle schadstoffhaltiges Material angetroffen. Dies spricht für die zurückhaltende und sachgerechte Aufnahme der Verdachtsflächen in den kantonalen Kataster.

Angesichts der grossen Zahl von Altlasten und Verdachtsflächen drängte es sich auf, nach Massgabe des Gefährdungspotentials Kategorien von Standorten zu bilden (sogenannten Massnahmecodes) und diese altlastenrechtlich differenziert zu behandeln. Der den Altlasten und Verdachtsflächen zugewiesene Massnahmecode bezeichnet den Grad der Dringlichkeit der Altlastenbearbeitung:

Massnahmen-code	Handlungsbedarf	Anzahl Deponiestandorte	Anzahl Industriestandorte	Anzahl Unfallstandorte
A	Die Notwendigkeit von Sanierungsmassnahmen ist vordringlich abzuklären	342 (8,1%)	93 (1,5%)	277 (33,9%)
B	Die Qualität des gefassten Wassers ist sofort zu untersuchen.	1897 (45,3%)	100 (1,6%)	45 (5,5%)
C	Weitere Abklärungen sind erforderlich.	698 (16,8%)	89 (1,5%)	104 (12,7%)
D	Weitere Massnahmen sind erst beim Vorliegen eines Bauvorhabens durchzuführen.	1250 (29,8%)	5850 (95,4)	391 (47,9%)

Die Zahlen zeigen, dass bei zwei Dritteln aller Fälle und bei über 95% der Industriestandorte angenommen wird, dass von den betreffenden Arealen ohne bauliche Aktivitäten keine untolerierbaren Emissionen ausgehen (Massnahmecode D). Die Erfassung dient im wesentlichen als Planungsgrundlage für Bauvorhaben und als Vorsorgeinstrument für die Abfallwirtschaft, fallen im Kanton Zürich doch jährlich zwei bis vier Mio. m³ Aushub- und Ausbruchmaterial von der Bautätigkeit an. Das Material wird grösstenteils in Kiesgruben abgelagert, die zum überwiegenden Teil über den Grundwasserströmen liegen. Dieses Grundwasser wird als Trinkwasser genutzt. Die unkontrollierte Ablagerung von Altlastenmaterial in den Kiesgruben würde unsere Trinkwasservorkommen ernsthaft gefährden.

Dass dieses Vorgehen zum Schutz unserer Gesundheit wirkungsvoll ist, belegen die Schadstoffmengen, welche durch die systematische Altlastenbearbeitung der Bauvorhaben auf Verdachtsflächen einem gesetzeskonformen Entsorgungsweg zugeführt werden konnten. Im Jahr 1996 wurden so unter anderem 124000 kg Kohlenwasserstoffe, 932 kg Polycyclische Aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK), 16 kg Polychlorierte Biphenyle (PCB), 8000 kg Blei, 10 kg Cadmium, 1400 kg Chrom, 2000 kg Kupfer und 3200 kg Zink von den Kiesgruben ferngehalten.

Es liegt im übrigen durchaus im Interesse der Grundeigentümer, über mögliche schädigende Eigenschaften ihrer Grundstücke informiert zu werden, um geeignete Dispositionen zur Abwehr nicht nur polizei-, sondern auch zivilrechtlicher Haftungsansprüche vorausschauend treffen zu können.

Der Verdachtsflächenkataster hat sich so als wichtiges Vorsorgeinstrument bewährt. Trotzdem soll er verifiziert und allmählich in einen reinen Altlastenkataster übergeführt werden. Die dafür erforderlichen Mittel können aber nicht kurzfristig zur Verfügung gestellt werden. Es muss aus heutiger Sicht damit gerechnet werden, dass dieser Prozess mindestens zehn Jahre dauern wird. Mit einer Zweitbewertung der Standorte mit Massnahmecode A bis C soll erreicht werden, dass die Einstufung der Standorte aufgrund der aktuellen Gefährdungssituation vorgenommen werden kann. Ferner sollen Verdachtsflächen, bei denen sich der Altlastenverdacht nicht bestätigt, als unbedenklich gekennzeichnet, d.h. in den Massnahmecode E übergeführt werden.

1.2. Nicht nur im Kanton Zürich, sondern in der ganzen Schweiz werden Altlastenrisiken bei der Gewährung von Bau- und Hypothekarkrediten berücksichtigt. Dabei verlangen die Banken von sich aus Altlastenabklärungen – und zwar unabhängig vom Bestehen eines Verdachtsflächenkatasters. Die Banken führen im Rahmen ihrer Bonitätsprüfungen gegebenenfalls eigene Abklärungen durch, die eine Ortsbegehung und die Erhebung der Liegenschaftsgeschichte umfassen. Sie gewichten daraufhin – ohne behördliche Mitwirkung – den Kontaminationsverdacht und schätzen den Abschlag auf dem Verkehrswert der Liegenschaft.

Auf diese neuere Praxis der Geschäftsbanken hat der Regierungsrat keinen direkten Einfluss. Die Baudirektion wird jedoch in nächster Zeit das Gespräch mit den Banken suchen, um die Bedeutung des Verdachtsflächen-Katasters, die Differenzen zwischen dem öffentlichen Interesse an der Altlastensanierung und den teilweise abweichenden

Interessen der Kreditgeber sowie die Auswirkungen auf die Grundstückeigentümer zu klären.

2. Bereits im Vernehmlassungsentwurf zum Abfallgesetz war vorgesehen, die Altlasten-Verdachtsflächen in einem kantonalen Kataster auszuweisen. In den damaligen Stellungnahmen wurde das Instrument eines solchen Katasters von der Wirtschaft und den politischen Parteien nicht in Frage gestellt. In den Beratungen des Gesetzes im Kantonsrat wurden die Altlasten-Fragen dann eingehend diskutiert und in der heutigen Form im Gesetz festgelegt. Dies dokumentiert, dass ein breiter Konsens darüber bestand, neben den eigentlichen Altlasten auch die Verdachtsflächen im kantonalen Kataster aufzunehmen.

Es ist das Bestreben, einen ebenso umwelt- wie wirtschaftsverträglichen Altlastenvollzug sicherzustellen. Mit den beschränkten finanziellen Mitteln, die dem Staat und den betroffenen Privaten zur Verfügung stehen, soll ein hohes Mass an Umweltschutz erreicht werden. Angestrebt werden zweckmässige, möglichst kostengünstig umsetzbare Lösungen.

Eine optimale Lösung ausstehender Altlastenprobleme setzt auch eine möglichst weitgehende Information aller Beteiligten voraus. Die in der Altlastensanierung federführende Baudirektion hat deshalb 1996 eine zweitägige Altlastentagung für Bauherren, Kreditgeber, Umweltbüros, Sanierungsunternehmen und Vollzugsbehörden veranstaltet. Die Tagung und die abgegebenen Unterlagen helfen mit, die Altlastenbearbeitung effizient und möglichst kostengünstig zu bewältigen. Der Dialog, insbesondere mit den betroffenen Wirtschaftskreisen und Verbänden, soll künftig noch verstärkt werden. Geprüft werden auch Branchenlösungen, um eine effiziente Zweitbewertung vornehmen zu können.

3. Der Altlasten-Verdachtsflächenkataster wurde unter Mitwirkung der Gemeindebehörden erstellt. Er ist von Gesetzes wegen öffentlich zugänglich. Eine öffentliche Auflage mit Eröffnung eines Rechtsmittelweges ist vom Gesetzgeber nicht vorgesehen und wäre auch nicht zweckmässig. Der Kataster ist ein nicht eigentumsverbindliches Vorsorgeinstrument mit Inventarcharacter. Mangels direkter rechtlicher Wirkung auf das Eigentum ist er nicht mit einem ordentlichen Rechtsmittel anfechtbar. Erst wenn gestützt auf Katastereinträge gegenüber einem Grundeigentümer oder Verursacher konkrete behördliche Anordnungen ergehen, wird der Kataster eigentumswirksam umgesetzt. Gegen derartige Anordnungen in Verfügungsform steht der Rechtsweg offen und ist eine gerichtliche Überprüfung möglich.

Kataster-Fehleinträge werden selbstverständlich berichtigt. Standorte, die irrtümlich – das heisst ohne dass ein Altlastenverdacht sachlich gerechtfertigt war – in den Kataster aufgenommen wurden, werden gelöscht. In jenen Fällen, in denen der Altlastenverdacht entkräftet werden kann, werden die Flächen umgehend als unbedenklich gekennzeichnet oder aus dem Kataster gestrichen. Die in den Kataster Einsicht nehmenden Personen werden darüber informiert. Mit diesem Vorgehen wird den Interessen der Grundeigentümer wie auch der interessierten Dritten Rechnung getragen werden.

4. Schon heute werden die vom AGW fachtechnisch zu behandelnden Fälle sogenannter Bauherrenaltlasten differenziert behandelt. Wegleitend ist das vom AGW herausgegebene Merkblatt «Ihre Altlast ist kein Einzelfall», das sich ganz an das SIA-Leistungsmodell '95 anlehnt, damit die Altlastenbearbeitung phasengerecht – und damit kostengünstig – während des Bauens erfolgen kann. Am Anfang der Altlastenbearbeitung steht die sogenannte Voruntersuchung, die Aufschluss über das Vorliegen einer Altlast gibt. Stellt sich heraus, dass keine Altlast gegeben ist, kann die Baubewilligung ohne weitere altlastenrechtliche Einschränkungen erteilt werden. Wird jedoch festgestellt, dass am Standort tatsächlich Kontaminationen vorliegen, ist in einer nächsten Phase eine Detailuntersuchung durchzuführen, die Art, Ausdehnung und Gefährdungspotential der Altlast aufzeigt. Dies ist die Grundlage für die Sanierungsuntersuchung, mit der die verschiedenen zur Verfügung stehenden technischen Sanierungsmöglichkeiten abgeklärt werden. Schliesslich kann der Bauherr eine geeignete Sanierungsvariante auswählen und ein Sanierungsprojekt ausarbeiten lassen, das im Rahmen des Bauprojektes realisiert werden kann. Dieses Vorgehen gewährleistet einen möglichst kostengünstigen Bauablauf.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass die Verfahrens- und Entscheidungsabläufe auf diese Weise bereits weitgehend optimiert worden sind. Im letzten Jahr sind 315 neue Fälle bearbeitet worden. Rund 330 Fälle wurden abgeschlossen, 220 Fälle befinden sich in verschiedenen Bearbeitungsstadien. Eine starke Systematisierung in der Abwicklung von einfacheren, überschaubaren Fällen ermöglichte eine Reduktion der verwaltungsseitigen

Bearbeitungszeit auf zwei Wochen pro Fall. Bei den komplexeren Fällen konnte in der Regel die vorgegebene Bearbeitungsfrist von vier Wochen eingehalten werden.

Noch nicht ganz geklärt sind die Auswirkungen der voraussichtlich auf den 1. Juli 1997 in Kraft tretenden Bundesbestimmungen über die Altlastensanierung, die im Zuge der aktuellen Revision des Umweltschutzgesetzes (Anderung vom 21. Dezember 1995) in dieses Gesetz eingefügt worden sind. Es wird im übrigen demnächst ein Verordnungsentwurf des BUWAL in Vernehmlassung gegeben, der Anpassungen des kantonalen Rechts erforderlich machen könnte. Art.30d Abs.3 des revidierten USG wird voraussichtlich zu einer erheblichen Zunahme von Verwaltungsverfahren führen. Gemäss dieser Vorschrift kann der Sanierungspflichtige von der Baudirektion verlangen, dass sie mittels Verwaltungsverfügung eine angepasste Kostenverteilung unter die vorhandenen Verursacher (Verhaltens- und Zustandsstörer) vornehme. Es muss damit gerechnet werden, dass in Fällen, bei denen mehrere Verursacher belangt werden können, oftmals keine freiwillige Einigung in der Kostenfrage erzielt werden kann, so dass die Baudirektion einen begründeten Kostenentscheid fällen muss.

II. Mitteilungen an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der öffentlichen Bauten.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi