

Sitzung vom 6. Juli 1994

2013. Anfrage (Kostentragung von Voruntersuchungen auf Baugrundstücken, bei denen sich der Verdacht einer Altlast nicht bestätigt)

Kantonsrat Vilmar Krähenbühl, Zürich, hat am 16. Mai 1994 folgende Anfrage eingereicht:

Der Regierungsrat hat am 27. April 1988 beschlossen, Altlasten und Altlastenverdachtsstandorte im gesamten Kantonsgebiet ausfindig zu machen. Aufgrund dieses Beschlusses ist auf Verwaltungsebene ein «Altlastenverdachtsflächenkataster» entstanden, der heute rund 60% der Kantonsfläche umfasst.

Den von diesem Kataster erfassten Gemeinden ist aufgetragen worden, jegliche Bauvorhaben auf Verdachtsflächen erst zu bewilligen, wenn die Bauherrschaft von der kantonalen Baudirektion (Amt für Gewässerschutz und Wasserbau) vorgeschriebene und genehmigte Untersuchungen über allfällige Altlasten nachgewiesen hat. Solche Voruntersuchungen sind für den Bauwilligen in der Regel sehr kostspielig.

Bei der Sanierung von Altlasten gilt das dem Umweltschutz- und allgemeinen Polizeirecht entnommene «Verursacher-» bzw. «Störerprinzip». Daraus ergibt sich folgendes:

Nur wenn feststeht, dass eine Altlast besteht, hat der Verursacher die Kosten von zum Schutz der Umwelt notwendigen Massnahmen zu tragen. Dabei ist in erster Linie der sogenannte Verhaltensstörer (z.B. Anlagebetreiber) und erst in zweiter Linie der «Zustandsstörer» (z.B. Grundeigentümer) ins Recht zu fassen. Die anerkannten Rechtsgrundsätze werden heute im Kanton Zürich missachtet, wenn die kommunale Baubewilligung/-freigabe für jedes auch nicht in Verbindung mit Altlasten stehende Bauvorhaben auf einer im Altlastenkataster verzeichneten Verdachtsfläche von einer durch den Kanton schriftlich genehmigten Voruntersuchung auf Kosten der Bauherrschaft abhängig gemacht wird, selbst wenn die verlangten Abklärungen auf dem Baugrundstück keine Altlast zutage fördern. In solchen Fällen entbehrt es jeglicher Rechtsgrundlage, einem gerade Bauwilligen die Kosten für die Voruntersuchung zu überbinden, denn der Nachweis des Nichtvorhandenseins von Altlasten mit anschliessender Korrektur des auf Vermutungen basierenden Altlastenverdachtsflächenkatasters fällt als im überwiegend öffentlichen Interesse liegende Aufgabe - zumindest was die Tragung der dafür aufzuwendenden Kosten betrifft - in den Zuständigkeitsbereich des Kantons.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Entspricht es den Tatsachen, dass das Amt für Gewässerschutz und Wasserbau Untersuchungen im beschriebenen Umfang auf Altlastenverdachtsflächen anlässlich kommunaler Baubewilligungsverfahren von Bauwilligen verlangt?
2. Auf welchen gesetzlichen Grundlagen beruht die verlangte Tragung der Kosten einer Voruntersuchung auf dem Baugrundstück, bei der sich der Verdacht einer dortigen Altlast nicht bestätigt?
3. Ist der Regierungsrat nicht auch der Auffassung, dass die von einem Bauwilligen vorgeschossenen Kosten für die nach Anweisung des kantonalen Amtes für Gewässerschutz und Wasserbau angeordnete Voruntersuchung der Bauherrschaft zu Lasten der Staatskasse zurückzuerstatten sind?

Auf Antrag der Direktion der öffentlichen Bauten

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Vilmar Krähenbühl, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Das Amt für Gewässerschutz und Wasserbau (AGW) macht die erforderliche Zustimmung zu Bauvorhaben, die Altlastenverdachtsflächen betreffen, vom Nachweis abhängig, dass verschmutztes Aushub- und Abbruchmaterial umweltgerecht entsorgt wird. Ist offensichtlich, dass ein Bauvorhaben eine allfällige Altlast nicht berührt (z.B. bei Umbauten in Obergeschossen bestehender Bauten) oder dass kein umweltgefährdendes Material anfällt, werden die Bauarbeiten ohne weiteres freigegeben. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, hat der Bauwillige oder der Grundeigentümer zunächst eine Voruntersuchung durchzuführen, die zeigen soll, ob sich der Altlastenverdacht bestätigt oder nicht. Zentrales Element der Voruntersuchung ist die Standortgeschichte. Daneben umfasst sie die Entnahme und die Auswertung einzelner weniger Bodenproben oder andere summarische Abklärungen. Bestätigt sich aufgrund der Voruntersuchungsergebnisse der Altlastenverdacht nicht, werden keine weiteren Untersuchungen angeordnet. Bestätigen die Resultate dagegen, dass umweltgefährdendes Material vorhanden ist und der Standort somit zu Recht in den Verdachtsflächenkataster aufgenommen worden ist, müssen im Rahmen einer anschliessenden Detailuntersuchung weitere Daten der Verschmutzung erhoben werden. In einer Sanierungsuntersuchung ist schliesslich zu prüfen, wie das verschmutzte Material behandelt werden muss, damit die Schadstoffe auf ein tolerierbares Mass reduziert werden können.

Art. 46 des Umweltschutzgesetzes (USG) begründet eine Auskunftspflicht, der alle Personen und Organe unterstehen, die für den Vollzug erforderliche Angaben machen können. Nach dem Wortlaut des Gesetzes gilt diese Pflicht für «jedermann», was nicht heisst, dass jede beliebige Person im Einzelfall Informationen bekanntzugeben oder zu beschaffen hätte. Vielmehr unterstehen vorab jene, die in einer besonderen Rechtsbeziehung zum betreffenden Gegenstand stehen, wie der Grundeigentümer und jene, die z.B. aufgrund beruflicher Erfahrungen über besondere Kenntnisse verfügen, dieser Auskunftspflicht. Insbesondere hat Auskunft zu erteilen, wer materielle umweltschutzrechtliche Pflichten zu erfüllen hat wie etwa der Hersteller oder Importeur eines Stoffes, der Inhaber von Abfällen oder der Verursacher einer Umweltschädigung.

Diese spezialgesetzliche Regelung konkretisiert im übrigen die sowohl im Bundes- wie im kantonalen Verwaltungsverfahren ausdrücklich vorgesehene Mitwirkungspflicht bei der Feststellung des Sachverhalts, die zu erfüllen hat, wer ein Begehren an die Behörde stellt. Soweit ein Baugesuch eingereicht wurde, hat der Bauwillige somit schon aufgrund allgemeiner verwaltungsrechtlicher Verfahrensregeln bei der Abklärung der Altlastensituation mitzuwirken. Es bestehen somit ausreichende Rechtsgrundlagen, Bauwillige oder Grundeigentümer zur Durchführung von bestimmten Voruntersuchungen und - unabhängig von deren Ergebnis - zur Kostentragung zu verpflichten.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns kann die Auskunftspflicht des Grundeigentümers oder Bauwilligen im Einzelfall einschränken. Würden die Kosten der verlangten Untersuchungen einen Betrag erreichen, der etwa im Vergleich zu den Baukosten oder zum Landwert als unzumutbar zu betrachten wäre, müsste - wenigstens teilweise - die anordnende Behörde dafür einstehen. Dies gälte besonders dann, wenn die Untersuchungen den Altlastenverdacht nicht bestätigen sollten. Wenn sich der Verdacht durch die Untersuchungen erhärtet, dürfte im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Abklärung bzw. das Gefährdungspotential der Altlast den privaten Interessern gegenüberzustellen sein. Schliesslich ist bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit zu beachten, dass nicht sämtliche Abklärungen dem Bauwilligen oder Grundeigentümer zugemutet werden. Der Staat hat in sorgfältigen Erhebungen beträchtliche Vorleistungen erbracht, die ihren Niederschlag in Form des Katasters gefunden haben. Dass der Kataster ein wertvolles Instrument bei der Abklärung darstellt, wird dadurch bestätigt, dass von den 162 im Jahre 1993 gemeldeten Vorhaben im Bereich von Altlastenverdachtsflächen lediglich in drei Fällen mit der Voruntersuchung der Nachweis erbracht wurde, dass keine Altlast vorliegt. In 46 Fällen konnte in Anbetracht der Besonderheiten des Vorhabens auf eine Voruntersuchung verzichtet werden.

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

Zürich, den 6. Juli 1994

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
i.V.
Hirschi