

Neue Regeln bei der Kostentragung im Altlastenrecht

Am 1. November 2006 ist das revidierte Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) in Kraft getreten. Die neu überarbeiteten Altlastenbestimmungen in Art. 32c bis 32e regeln, wer welche Kosten übernehmen muss, wenn belastete Standorte untersucht, überwacht und saniert werden. Mit der Revision werden tendenziell die Verursacher und vor allem die aktuellen Inhaber eines belasteten Standorts – auf Kosten der öffentlichen Hand – finanziell entlastet. Ob die für Private wie für Gemeinden wichtigen Änderungen die gewünschte zusätzliche Klarheit schaffen, wird sich in der Praxis noch weisen müssen.

Die Altlastenbestimmungen im Umweltschutzgesetz (USG) vom 7. Oktober 1983 bezwecken, dass vorhandene Altlasten saniert und damit Beeinträchtigungen von Grundwasser, Oberflächengewässer, Boden, Luft und menschlicher Gesundheit durch Schadstoffbelastungen im Untergrund unterbunden werden. In der Altlasten-Verordnung des Bundesrates (AltIV) vom 26. August 1998 wird das Vorgehen beschrieben: Alle Standorte, die Schadstoffbelastungen aufweisen oder bei denen eine hohe Wahrscheinlichkeit solcher Belastungen besteht, werden in einen Kataster der belasteten Standorte eingetragen.

Die Vollzugsbehörde ist im Kanton Zürich die Baudirektion. Sie teilt die belasteten Standorte auf Grund der vorhandenen Informationen in belastete Standorte ein, die untersucht werden müssen und in solche, bei denen keine besonderen altlastenrechtlichen Massnahmen erforderlich sind, solange auf diesen Standorten nicht gebaut wird.

Bei den untersuchungsbedürftigen belasteten Standorten muss eine so genannte Voruntersuchung durchgeführt werden. Mit ihr wird abgeklärt, ob es sich beim belasteten Standort tatsächlich um eine Altlast, also einen sanierungsbedürftigen belasteten Standort, handelt. Ist dies der Fall, muss eine so genannte Detailuntersuchung vorgenommen werden. Auf dieser Grundlage ist ein Sanierungsprojekt auszuarbeiten und zu realisieren. Nach den Vorstellungen des Bundes sollen die vorhandenen Altlasten mit diesem Vorgehen innerhalb einer Generation saniert werden.

Wie kam es zur Gesetzesrevision?

Die neuen Altlastenbestimmungen gehen auf eine parlamentarische Initiative von alt Nationalrat Peter Baumberger (CVP, ZH) zurück. Diese Initiative ver-

Inhaltliche Verantwortung:

lic. iur. Hans W. Stutz
AWEL Amt für
Abfall, Wasser, Energie und Luft
Leiter Rechtsdienst
hans.stutz@bd.zh.ch

Auskünfte zum neuen Altlastenrecht des Bundes und zum Verfahren erteilen:

lic. iur. Lilian Christen
Telefon 043 259 39 32
lilian.christen@bd.zh.ch
oder Thomas Schmid
Telefon 043 259 39 36
thomas.schmid@bd.zh.ch
AWEL, Abt. Abfallwirtschaft und Betriebe
www.altlasten.zh.ch

Altlasten



Bei Bauarbeiten muss mit Altlasten belasteter Bodenaushub korrekt entsorgt werden, die Regelung der Kostentragung dafür ist komplex (siehe Kasten Seite 22). Im Bild: Sanierung Schellerareal Dietikon.

Quelle: AWEL, Abt. Altlasten

Praxis-Tipp**Kostenrückerstattung ja oder nein?**

Wer altlastenrechtliche Massnahmen durchführen muss, kann unter Umständen einen Teil der Kosten von den Mitverursachern oder vom Kanton zurückfordern. Doch Vorsicht: Was auf den ersten Blick so klingt, als ob in jedem Fall eine Kostenrückerstattung möglich sei, erweist sich bei genauem Hinsehen oft als aussichtslos. Längst nicht alle Kosten können einer Kostenverteilung nach Art. 32d USG unterworfen werden:

Kostenverteilung möglich

- Voruntersuchungskosten gemäss Art. 7 AltIV
- Detailuntersuchungskosten gemäss Art. 13 Abs. 1 und Art. 14 AltIV
- Überwachungskosten gemäss Art. 13 Abs. 2 AltIV
- Sanierungskosten gemäss Art. 16 ff. AltIV

Kostenverteilung nicht möglich

- Projektierungs- und Erstellungskosten, die nicht direkt dem Zweck einer Altlastensanierung dienen
- Untersuchungskosten, die ausschliesslich dazu dienen, im Sinne von Art. 3 AltIV nachzuweisen, dass ein Bauvorhaben auf einem bestimmten belasteten Standort realisiert werden kann
- Kosten für Altlastensanierungsmassnahmen, die über das gesetzlich gebotene Minimum hinausgehen
- Freiwillige Standortabklärungen im Zusammenhang mit der Eintragung von Standorten in den Kataster der belasteten Standorte (Art. 5 Abs. 2 Satz 1 AltIV)

folgte ursprünglich lediglich das Ziel, Standortinhaber von sämtlichen Kosten zu entlasten, wenn sich herausstellt, dass ein vermeintlich belasteter Standort in Tat und Wahrheit gar nicht belastet ist.

Im Lauf der Gesetzgebungsarbeiten beschloss man aber, das Altlastenrecht umfassend zu revidieren. Im Mittelpunkt standen dabei die Regeln über die Kostenverteilung, die seit 1. November 2006 gelten.

**Der Grundsatz bleibt:
Der Verursacher trägt die Kosten**

Der Umgang mit Altlasten ist meist mit hohen Kosten verbunden. Die erforderlichen Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen muss in der Regel der Standortinhaber durchführen. Bei ihm fallen die entsprechenden Kosten auch dann an, wenn er zur Entstehung der Belastungen nichts beigetragen hat.

Um eine möglichst gerechte Verteilung der Kosten zu erreichen, hat der Bundesgesetzgeber einen Umverteilungsmechanismus geschaffen. Art. 32d USG bestimmt grundsätzlich, dass die Kosten von den verschiedenen Verursachern getragen werden. Dabei wird zwischen zwei verschiedenen Personengruppen unterschieden: Zum einen ist Verursacher, wer durch sein Verhalten die Belastung unmittelbar verursacht hat («Verhaltensverursacher»). Zum andern sind auch die Standortinhaber («Zustandsverursacher») Verursacher im Sinne des Gesetzes. Darunter fallen neben dem Grundeigentümer auch Mieter, Pächter, Beauftragte und weitere Personen, die faktisch die Verhältnisse auf dem Standort bestimmen.

Kosten möglichst gerecht verteilen

Sind also mehrere Verursacher beteiligt, kann es sich lohnen, bei der zuständigen Baudirektion Kanton Zürich eine Umverteilung der Kosten zu verlangen. Mit einer Kostenverteilungsverfügung teilt die Behörde die Kosten der altlastenrechtlichen Massnahmen auf die verschiedenen Verursacher auf. Dabei galten schon bisher im Wesentlichen folgende Regeln: Verhaltensverursacher müssen einen höheren Kostenanteil übernehmen als blosse Zustandsverursacher, ebenso zahlen schuldhaft handelnde Verursacher mehr als schuldlose. Die revidierten Altlastenbestimmungen gehen nun noch einen Schritt weiter: Unter bestimmten Umständen kann sich der Standortinhaber (Zustandsverursacher) vollständig von einer Kostenpflicht befreien.

Wer trägt die Kosten für notwendige Massnahmen?

Als Folge des revidierten Art. 32d müssen bei Sanierungen nicht nur Mitverursacher tiefer in die Tasche greifen, auch der Kanton wird künftig häufiger als früher für die Kosten aufkommen.

- Der Gesetzgeber hat klargestellt, dass nicht nur für reine Sanierungsmassnahmen, sondern auch schon für bestimmte Untersuchungs- und Überwachungsmaßnahmen eine öffentlichrechtliche Kostenverteilung verlangt werden kann.
- Der Kanton wird stärker zur Kasse gebeten: Nach bisheriger zürcherischer Praxis wurden die Kostenanteile von Verursachern, die nicht mehr vorhanden oder zahlungsunfähig

*Neu gilt:***Art. 32d Tragung der Kosten**

- 1 Der Verursacher trägt die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte.
- 2 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.
- 3 Das zuständige Gemeinwesen trägt den Kostenanteil der Verursacher, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind.
- 4 Die Behörde erlässt eine Verfügung über die Kostenverteilung, wenn ein Verursacher dies verlangt oder die Behörde die Massnahmen selber durchführt.
- 5 Ergibt die Untersuchung eines im Kataster (Art. 32c Abs. 2) eingetragenen oder für den Eintrag vorgesehenen Standortes, dass dieser nicht belastet ist, so trägt das zuständige Gemeinwesen die Kosten für die notwendigen Untersuchungsmaßnahmen.

sind (so genannte «Ausfallkosten»), anteilmässig von den übrigen Verursachern getragen. Neu muss der Kanton diese Kostenanteile übernehmen (Art. 32d Abs. 3 USG).

- Kann der Inhaber des belasteten Standorts nachweisen, dass er beim Erwerb des Grundstücks von der Belastung nichts wusste und auch bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt nichts wissen konnte, so kann er sich vollständig von der Kostentragung entlasten (Art. 32d Abs. 2 Satz 3). Die entsprechenden Kostenanteile muss ebenfalls der Kanton übernehmen.
- Der Kanton trägt ferner die Kosten für notwendige Untersuchungsmassnahmen, wenn die Untersuchung eines im Kataster der belasteten Standorte eingetragenen oder für den Eintrag vorgesehenen Standorts ergibt, dass gar keine Belastungen vorliegen (Art. 32d Abs. 5).

Wer zahlt für Aushubmaterial beim Bau auf belasteten Standorten?

Nach wie vor ist die öffentlichrechtliche Kostenverteilung beschränkt auf diejenigen Massnahmen, die auf Grund der Altlastengesetzgebung durchzuführen sind (Sanierung, Untersuchungen und Überwachungsmassnahmen). Es gibt aber viele Standorte, die zwar belastet und im Kataster der belasteten Standorte eingetragen sind, aber keine altlastenrechtlichen Massnahmen erfordern – so lange nicht gebaut wird.

Wer auf einem solchen belasteten Standort (auf einer so genannten «Bauherrenaltlast») bauen will, muss das beim Aushub anfallende schadstoffhaltige Material umweltgerecht entsorgen. Dies kostet mehr, als wenn es sich um nicht belastetes Aushubmaterial handeln würde. Für die Kostenverteilung bei solchen Bauherrenaltlasten wurde der neue Art. 32bbis USG geschaffen:

- Der Inhaber eines Standorts, der wegen eines Bauvorhabens (und nicht wegen einer Altlastensanierung) belastetes Material entsorgen muss, hat unter bestimmten Voraussetzungen einen privatrechtlichen An-

spruch gegen die Urheber der Belastung sowie die früheren Inhaber des Standorts. Der aktuelle Inhaber des belasteten Standorts kann von ihnen «in der Regel zwei Drittel der Mehrkosten für die Untersuchung und Entsorgung des Materials» verlangen.

- Ein Anspruch besteht jedoch nur dann, wenn die Urheber der Belastung bei der Veräusserung keine Entschädigung für die Belastung geleistet haben oder wenn die früheren Inhaber des Standorts beim Verkauf des Grundstücks keinen Preisnachlass wegen der Belastung gewährt haben.
- Vorausgesetzt wird ferner, dass die Entfernung des Materials für die Erstellung und Änderung von Bauten notwendig ist.
- Schliesslich muss der heutige Inhaber das Grundstück zwischen dem 1. Juli 1972 und dem 1. Juli 1997 erworben haben.

Treffen alle diese Voraussetzungen zu, kann der heutige Inhaber des belasteten Standorts gegen die Urheber der Belastung und die früheren Standortinhaber mit einer Zivilklage beim zuständigen Bezirksgericht vorgehen.

Konsequenzen der Revision

Art. 32bbis USG führt dazu, dass unter Umständen Personen noch Jahre oder gar Jahrzehnte nach dem haftungsauslösenden Ereignis (Verunreinigung eines Standorts, Handwechsel des belas-

Neu gilt:

Art. 32bbis Finanzierung bei Aushubmaterial von belasteten Standorten

- 1 Entfernt der Inhaber eines Grundstücks Material aus einem belasteten Standort, das nicht wegen einer Sanierung nach Artikel 32c entsorgt werden muss, so kann er in der Regel zwei Drittel der Mehrkosten für die Untersuchung und Entsorgung des Materials von den Verursachern der Belastung und den früheren Inhabern des Standorts verlangen, wenn:
 - a. die Verursacher keine Entschädigung für die Belastung geleistet oder die früheren Inhaber beim Verkauf des Grundstücks keinen Preisnachlass wegen der Belastung gewährt haben;
 - b. die Entfernung des Materials für die Erstellung oder Änderung von Bauten notwendig ist; und
 - c. der Inhaber das Grundstück zwischen dem 1. Juli 1972 und dem 1. Juli 1997 erworben hat.
- 2 Die Forderung kann beim Zivilgericht am Ort der gelegenen Sache geltend gemacht werden. Es gilt die entsprechende Zivilprozessordnung.
- 3 Ansprüche nach Absatz 1 können längstens bis zum 1. November 2021 geltend gemacht werden.

teten Standorts) finanziell in Anspruch genommen werden. Damit werden die privatrechtlichen Verjährungsfristen des Schweizerischen Obligationenrechts bei



Kugelfänge an Schiessanlagen müssen – wie hier in Zürich Fluntern – aufwändig saniert werden. An die Entsorgung des bleibelasteten Aushubs zahlt der Bund unter gewissen Bedingungen bis zu 40 Prozent.

Quelle: AWEL, Abt. Altlasten

Praxis-Tipp**Worauf müssen Gemeinden achten?**● **Kehrichtdeponien:**

Für die Gemeinden ergeben sich gewisse Risiken insbesondere aus ehemaligen Gemeindedepo­nien, den teilweise noch bis in den 1970er-Jahren betriebenen kommunalen Ablagerungsstandorten für Haushaltkehricht und Gewerbeabfall. Liegen diese belasteten Standorte heute in der Bauzone, kommen auf die Gemeinde allenfalls bedeutende finanzielle Ansprüche der heutigen Bauherren zu. Gemildert wird das Risiko durch Art. 32e USG, der unter bestimmten Umständen Abgeltungen des Bundes vorsieht. Ist in einer solchen Gemeindedepo­nie zu einem wesentlichen Teil Siedlungsabfall abgelagert worden, übernimmt der Bund immerhin 40 Prozent der altlastenrechtlich erforderlichen Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungskosten (Art. 32e Abs. 3 lit. b Ziff. 2 USG).

● **Schiessanlagen:**

An die Sanierungskosten für Schiessanlagen (gemeint ist dabei lediglich der Bereich des Kugelfangs) werden neu 40 Prozent Bundesabgeltungen geleistet, wenn nach dem 31. Oktober 2008 keine Munition mehr ins Erdreich gelangt (Art. 32e Abs. 3 lit. c USG). Ausgenommen davon sind Schiessanlagen mit überwiegend gewerblichem Zweck. Das Thema ist für die Gemeinden von grossem Interesse. Es ist deshalb vorgesehen, in einer nächsten Ausgabe der Zürcher UmweltPraxis ausführlich darüber zu berichten. Will eine Gemeinde ihre Schiessanlage weiter betreiben, sollte sie auf jeden Fall rechtzeitig ein künstliches Kugelfangsystem erstellen. Damit ist gewährleistet, dass bei einer allfälligen späteren Altlastensanierung die Bundesabgeltungen beansprucht werden können.

Grundstücken, die belastete Standorte darstellen, faktisch ausgehebelt. Auch in der praktischen Umsetzung führt Art. 32bbis USG zu Problemen: Häufig muss im Rahmen eines Bauvor-

habens nur ein Teil eines belasteten Standorts altlastenrechtlich saniert werden. Die dafür anfallenden Kosten sind mit Kostenverteilungsverfügung gemäss Art. 32d USG durch die Verwaltungsbehörde auf die verschiedenen Verursacher zu verteilen. Die Kosten für die übrigen Mehrkosten der Aushubentsorgung können hingegen nur auf dem Zivilprozessweg umverteilt werden. In solchen Fällen müssen somit zwei langwierige Rechtsverfahren vor unterschiedlichen Instanzen angestrengt werden, was doppelten Aufwand und höhere Verfahrenskosten bedeutet.

Verhandlungsverfahren statt Rechtsverfahren

Angesichts dieser Probleme hat die Baudirektion ein so genanntes Verhandlungsverfahren eingeführt. Mit Hilfe einer unabhängigen Person, dem Verhandlungsleiter, besprechen die Parteien am Tisch die verschiedenen Ansprüche. Das Ziel besteht darin, dass sich die Beteiligten privatvertraglich verständigen, wobei sämtliche Ansprüche (öffentlichrechtliche nach Art. 32d USG, privatrechtliche nach Art. 32bbis USG sowie allfällige weitere wie etwa Ansprüche aus einem Grundstückkaufvertrag) Gegenstand der privatrechtlichen Vereinbarung sind. Mit dem Abschluss der Vereinbarung wird das Kostenverteilungsverfahren hinfällig und eine allfällige Zivilklage kann ebenfalls zurückgezogen werden.

Erste Erfahrungen zeigen, dass das Verhandlungsverfahren eine gute Grundlage dafür bildet, dass die Beteiligten im persönlichen Gespräch eigenverantwortlich faire Lösungen entwickeln können. Eine der nächsten Ausgaben der «Zürcher UmweltPraxis» wird das Verhandlungsverfahren eingehender vorstellen.

Fazit: Rechtslage bleibt komplex

Mit der Revision werden die Verursacher und vor allem die aktuellen Inhaber ei-

nes belasteten Standorts in der Tendenz – auf Kosten der öffentlichen Hand – finanziell entlastet. Allerdings sind die technischen Verhältnisse kompliziert. So lässt sich bereits über die Frage «Welche Massnahmen sind notwendig?» trefflich streiten. Auch die neue Rechtslage ist komplex («Wann ist Art. 32d USG anzuwenden, wann Art. 32bbis USG?»).

Unter diesen Voraussetzungen wird es für die Rechtssuchenden noch schwieriger, die finanziellen Folgen von altlastenrechtlichen Massnahmen auf belasteten Standorten abzuschätzen. Sehr bedenklich ist die Finanzierungsregelung von belastetem Aushubmaterial (Art. 32bbis USG) für die ehemaligen Inhaber von belasteten Standorten. Sie müssen auch noch nach Jahrzehnten damit rechnen, aus heiterem Himmel zivilrechtlich verklagt zu werden, bloss weil sie irgendwann in der Vergangenheit einen belasteten Standort besessen haben.

Dies wirft die Frage auf, ob die revidierten Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes in der vorliegenden Form überhaupt praxistauglich sind. Es ist zu wünschen, dass Altlastenfälle nicht regelmässig zu Juristenfutter werden, sondern dass sich die Betroffenen (z. B. im Rahmen eines «Verhandlungsverfahrens» oder auch auf Grund eigener Initiative) zusammenraufen und miteinander tragfähige Lösungen suchen.

Info-Tipp

- Bericht der nationalrätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie vom 20. August 2002 (Bundesblatt 2003, S. 5014 ff.)
www.admin.ch → Bundesblatt
- Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Mai 2003 (Bundesblatt 2003, S. 5043 ff.)
www.admin.ch → Bundesblatt
- Hans W. Stutz, Das revidierte Altlastenrecht des Bundes, Umweltrecht in der Praxis 2006, Heft 4, S. 329 ff.
- Vollständiger Gesetzestext abrufbar unter www.admin.ch → Bundesgesetze → Systematische Sammlung, Erlass SR 814.01