

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 1. Juli 2020

659. Altlastenprogramm Kanton Zürich (neue Ausgabe)

A. Ausgangslage

Im Kanton Zürich sind etwa 5750 Standorte im Kataster der belasteten Standorte eingetragen (Stand: August 2019). Der Grossteil der Standorte (79%) ist belastet, aber weder überwachungs- noch sanierungsbedürftig. Für diese Standorte sind keine altlastenrechtlichen Massnahmen erforderlich. Bei Bauvorhaben müssen jedoch abfallrechtliche Vorgaben beachtet werden (korrekte Entsorgung von Bauabfällen). Die restlichen Standorte (21%) sind untersuchungs-, überwachungs- oder sanierungsbedürftig.

Bei einem untersuchungsbedürftigen Standort ist mittels einer Voruntersuchung zu ermitteln, ob dieser sanierungsbedürftig und somit eine Altlast ist und ob das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) weitere altlastenrechtliche Massnahmen wie eine Detailuntersuchung oder eine Überwachung anordnen muss. Zurzeit sind beim AWEL, Abteilung Abfallwirtschaft und Betriebe, Sektion Altlasten, 300 Voruntersuchungen, 26 Detailuntersuchungen, 380 Überwachungen und 380 Sanierungen (davon 260 Schiessanlagen und drei Seegrundsanierungen) in Bearbeitung. Bei weiteren 250 untersuchungsbedürftigen Standorten müssen die Verantwortlichen – in der Regel die Standortinhaberinnen und -inhaber – noch aufgefordert werden, die Voruntersuchungen durchzuführen.

B. Altlastenprogramm

Gemäss Art. 32c Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) sorgen die Kantone dafür, dass Deponien und andere durch Abfälle belastete Standorte saniert werden, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder die konkrete Gefahr für die Entstehung solcher Einwirkungen besteht. In diesem Sinne veröffentlichte das AWEL 2008 das Altlastenprogramm des Kantons Zürich. Darin war vorgesehen, alle Voruntersuchungen für die untersuchungsbedürftigen belasteten Standorte bis 2023 abzuschliessen. Zudem wurde angestrebt, dass 2023 alle Altlasten bekannt und diejenigen Altlasten, welche die Umwelt besonders und unmittelbar gefährden, saniert sein werden.

Eine Zwischenbilanz hat nun gezeigt, dass diese Ziele bis 2023 nicht erreicht werden können, weil sich die im altlastenrechtlichen Verfahren auftretenden technisch-naturwissenschaftlichen Fragen immer schwieriger und aufwendiger gestalten. Dasselbe gilt für die rechtliche Beurteilung der Verursachungsanteile in den Kostenverteilungsverfahren. Viel Aufwand muss zudem für die Beurteilung finanzieller Fragen im Zusammenhang mit Bundesbeiträgen und der Sicherstellung der Kostendeckung betrieben werden. Die verfügbaren personellen Mittel sind daher ausgeschöpft. Schliesslich sind Seegrundsanierungen von belasteten Standorten, die 2008 noch unbekannt waren, voranzutreiben.

In den vergangenen Jahren konnte das AWEL seine Effizienz mit dem Einsatz von Datenbanklösungen und standardisierten Prozessen und Dokumenten steigern. Zudem wurde die private Kontrolle beim Bauen auf belasteten Standorten eingeführt, was den Kontrollaufwand des Amtes senkte (§§ 4 ff. in Verbindung mit Anhang Ziff. 3.10 Besondere Bauverordnung I vom 6. Mai 1981 [LS 700.21]). Ferner erliess das AWEL eine Allgemeinverfügung zu Art. 32d^{bis} Abs. 3 Bst. a USG. Danach wird den Inhaberinnen und Inhabern von Grundstücken, die von einem weder untersuchungs- noch überwachungs- oder sanierungsbedürftigen belasteten Standort betroffen sind, die Bewilligung zu Veräusserungen oder Teilungen dieser Grundstücke grundsätzlich erteilt. Diese Massnahmen zur Steigerung der Effizienz konnten jedoch den erwähnten zusätzlichen Aufwand bei Weitem nicht ausgleichen. Weitere Effizienzsteigerungen, namentlich mittels zusätzlicher digitaler Lösungen, sind in Arbeit.

C. Beschleunigte Voruntersuchungen

Eine Verzögerung des Altlastenprogramms um einige Jahre führt mit grosser Wahrscheinlichkeit zu keinen zusätzlichen schwerwiegenden schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt, weil die Standorte, welche die Umwelt besonders und unmittelbar gefährden, mehrheitlich erkannt wurden und altlastenrechtliche Massnahmen ergriffen wurden. Demgegenüber wachsen aber die Mehrausgaben des Kantons. Die Kosten für durchgeführte altlastenrechtliche Massnahmen sind – sofern ein Gesuch um Kostenverteilung gestellt wird – nach dem Verursacherprinzip in einem Kostenverteilungsverfahren auf die Verursacherinnen und Verursacher zu verlegen. Dabei liegt der Kostenanteil der Personen, die den Standort durch ihr Verhalten verursachten, gemäss der an der Rechtsprechung angelehnten Praxis regelmässig bei etwa 80% – der Anteil der verursachenden Standortinhaberinnen und -inhaber (sogenannte Zustandsstörer) beträgt umgekehrt 20%. Können Verursacherinnen und Verursacher nicht ermittelt werden bzw. existieren sie nicht mehr oder sind sie zahlungsunfähig, sind ihre Kostenanteile gemäss Art. 32d Abs. 3 USG vom Kan-

ton zu tragen (sogenannte Ausfallkosten). Mit fortschreitender Dauer werden natürliche Personen, die in einem Kostenverteilungsverfahren aufgrund ihrer Verhaltensverursachereigenschaft kostenpflichtig würden, versterben. Sofern in solchen Fällen die Erbinnen und Erben die Erbschaft ausschlagen, entstehen in der Regel Ausfallkosten. Aber auch bei juristischen Personen können Konkurse oder Auflösungen von Gesellschaften ohne Rechtsnachfolge die Überwälzung ihrer Kostenanteile auf den Kanton zur Folge haben.

Gemäss Art. 32d^{bis} Abs. 1 USG kann der Kanton bei den Verursacherrinnen und Verursachern die mutmasslichen Kosten frühzeitig sicherstellen. Derzeit hat der Kanton Mittel im Umfang von rund 20 Mio. Franken sichergestellt. Schätzungen gehen davon aus, dass zusätzlich rund 30 Mio. Franken sichergestellt werden könnten. Nach Lehre und Rechtsprechung ist eine Sicherstellung gemäss Art. 32d^{bis} Abs. 1 USG in der Regel erst nach Vorliegen der Voruntersuchung zulässig. Davor können die mutmasslichen Kosten kaum angemessen abgeschätzt und mögliche Verursacherrinnen und Verursacher bestimmt werden. Je mehr sich die Durchführung der verbleibenden Voruntersuchungen verzögert, desto grösser ist die Gefahr, dass der Kanton mangels greifbarer Verursacherrinnen und Verursacher die Kosten der altlastenrechtlichen Massnahmen als Ausfallkosten zu übernehmen hat. Es besteht daher ein grosses finanzielles Interesse daran, die Voruntersuchungen rasch voranzutreiben.

Für die beschleunigte Bearbeitung der Voruntersuchungen und der Folgegeschäfte sowie für die Überprüfung des Untersuchungsbedarfs sollen externe Fachbüros beigezogen werden. Diese zusätzlichen Mittel sollen es dem AWEL ermöglichen, bis 2028 alle Voruntersuchungen abzuschliessen. Weiter soll die Altlastenbearbeitung so weit vorangetrieben werden, dass 2035 von den heute etwa 5750 Standorten nur noch wenige Standorte als Altlasten oder als überwachungsbedürftige belastete Standorte gelten und ab 2040 nur noch abfallrechtliche Fragestellungen bearbeitet werden müssen.

D. Kosten

Anhand des behördlichen Zeitaufwandes für die Prüfung der bisher vorgelegten Untersuchungsberichte wurde eine Kostenschätzung durchgeführt. Auf dieser Grundlage ist für die Erbringung von Dienstleistungen für altlastenrechtliche Untersuchungen eine neue Ausgabe von Fr. 2 300 000 gemäss § 36 lit. b des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (LS 611) zu bewilligen. Mit dieser sollen Arbeiten, die bisher durch das AWEL durchgeführt wurden und aufgrund mangelnder Kapazität nicht mehr innert Frist zum Abschluss der Voruntersuchungen durchgeführt werden können, an externe Fachbüros vergeben werden. Die Arbeiten werden in mehreren Teilprojekten bearbeitet und vergeben.

Der Betrag von Fr. 2 300 000 (Projekt-Nr. 85P-1573) ist teilweise im Budget 2020 (Fr. 100 000) eingestellt und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2020–2023 (Planjahr 2021 Fr. 300 000, Planjahr 2022 Fr. 300 000, Planjahr 2023 Fr. 300 000) enthalten. Die restlichen Fr. 1 300 000 sind in den Planjahren 2024 und folgende einzustellen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die Erbringung von Dienstleistungen für altlastenrechtliche Untersuchungen wird eine neue Ausgabe von Fr. 2 300 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8500, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, bewilligt.

II. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli