

Verfahren zur Verteilung der Kosten nach neuem Altlastenrecht

Wenn es um die Verteilung von Kosten für Untersuchung, Überwachung und Sanierung auf belasteten Standorten geht, ist das Verhandlungsverfahren des Kantons Zürich der effiziente Weg für faire, eigenverantwortliche Lösungen. Im vorliegenden Artikel werden das Verhandlungsverfahren beschrieben sowie Grundsätze und wesentliche Neuerungen des revidierten Altlastenrechts in Bezug auf die anfallenden Kosten und deren Verteilung aufgezeigt.

Zur Durchführung von Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmaßnahmen (so genannte altlastenrechtliche Massnahmen) auf belasteten Standorten werden in der Regel die Standortinhaber, also die Grundstückseigentümer, Baurechtsnehmer, Mieter, Päch-

ter usw., verpflichtet. Diese so genannten Realleistungspflichtigen müssen auch die Kosten vorfinanzieren. In Konkretisierung des im Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) verankerten Verursacherprinzips können die Kosten später gegebenenfalls vom Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) der von der zuständigen Baudirektion beauftragten Fachbehörde, auf die weiteren Verursacher umverteilt werden (Art. 32d USG).

Ausserdem können auch Mehrkosten für die Untersuchung und Entsorgung belasteten Aushubmaterials bei Bauvorhaben anfallen, ohne dass ein altlastenrechtlicher Handlungsbedarf vorliegt. Für die Verteilung dieser Kosten ist der Zivilrichter zuständig (Art. 32bbis USG). Selbstverständlich können sich die Parteien jederzeit privat über die Verteilung der Kosten einigen.

Im Kanton Zürich wird im Rahmen des

Inhaltliche Verantwortung:
lic. iur. Lilian Christen
Telefon 043 259 39 32
lilian.christen@bd.zh.ch

Thomas Schmid
Telefon 043 259 39 36
thomas.schmid@bd.zh.ch

Sektion Altlasten
Abteilung Abfallwirtschaft und Betriebe
AWEL Amt für
Abfall, Wasser, Energie und Luft
Postfach, 8090 Zürich

Altlasten

Gesetzlicher Hintergrund zur Kostenverteilung

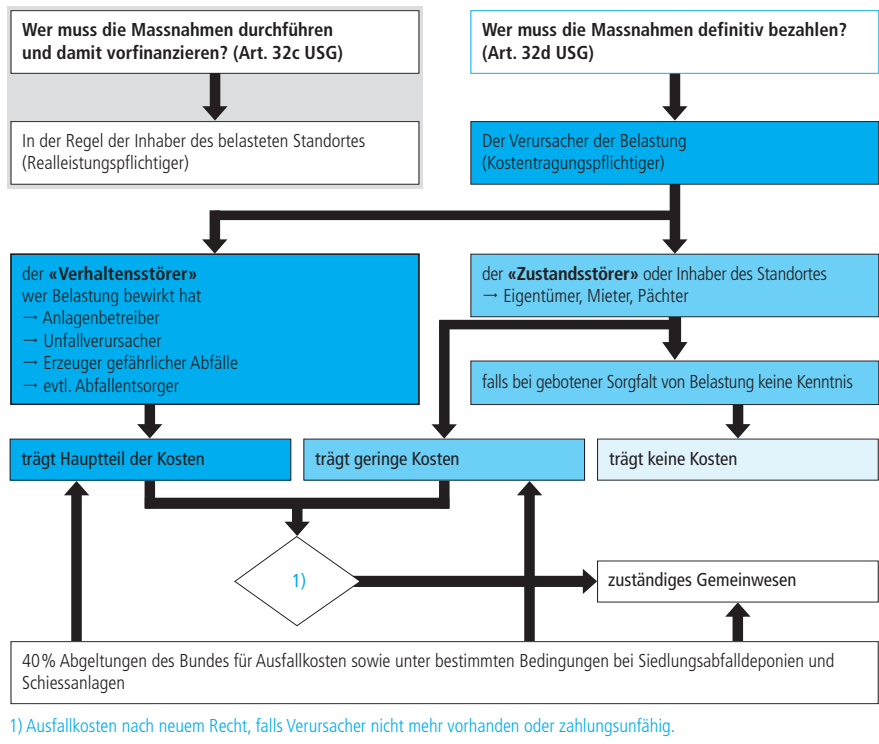
Mit der am 1. Juli 1997 in Kraft getretenen Revision des USG wurde in Art. 32d USG das Institut der Kostenverteilung eingeführt. Gesetzlich war zunächst nur die Verteilung der angefallenen Sanierungskosten vorgesehen. Im Urteil vom 3. Mai 2000 (publiziert in URP 2000, S. 590 ff.) weitete das Bundesgericht jedoch das Anwendungsfeld dieser Bestimmung aus. Gestützt auf die allgemeine Bestimmung zum Verursacherprinzip (Art. 2 USG) erklärte es auch eine Verteilung der Untersuchungs-, bzw. Überwachungskosten auf die Verursacher in Analogie zu Art. 32d USG als gerechtfertigt. Die am 1. November 2006 in Kraft getretene USG-Revision setzte diese Praxis ins Gesetz um.



Nicht immer ist derjenige, der altlastenrechtliche Massnahmen durchführen und damit vorfinanzieren muss, auch derjenige, der sie definitiv bezahlen muss.

Quelle: AWEL/Altlasten

Wer muss die altlastenrechtlichen Massnahmen durchführen und wer definitiv dafür bezahlen?



Mit der Kostenverteilung soll eine möglichst verursachergerechte definitive Verteilung der angefallenen Kosten erreicht werden. In erster Linie wird belangt, wer durch eigenes Verhalten eine Massnahme verursacht.
 Quelle: AWEL/Altlasten

Kostenverteilungsverfahren das so genannte Verhandlungsverfahren durchgeführt – ein Weg, der viele Vorteile bietet. Es wurde entwickelt, um das Kostenverteilungsverfahren zu optimieren und zu beschleunigen (siehe Kasten rechts).

Entstehung und Tragung der Kosten

Im USG ist die Pflicht, altlastenrechtliche Massnahmen durchzuführen (Art. 32c Abs. 1 USG), von der definitiven Kostentragung (Art. 32d USG) entkoppelt. Eine Übersicht dazu findet sich in der Grafik oben.

Wann müssen Massnahmen durchgeführt werden?

Das USG schreibt vor, dass altlastenrechtliche Massnahmen durchzuführen sind,

- um festzustellen, ob belastete Standorte zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen können oder ob die konkrete Gefahr besteht, dass

solche Einwirkungen entstehen (Untersuchungen),

- um darüber zu wachen, dass sich ein Grenzfall nicht im genannten Sinne verschlechtert (Überwachung) und
- um zu sanieren, wenn sich herausgestellt hat, dass eine solche Umweltschädigung eingetroffen ist oder sich abzeichnet.

Wer ist zur Realleistung verpflichtet?

Wenn das Schutzgut Umwelt betroffen ist, soll schnell gehandelt werden, und deshalb drängt sich eine Praktikabilitätslösung auf: In der Regel wird der Standortinhaber zur Durchführung der Massnahmen verpflichtet, da er dem Gefahrenherd am nächsten steht und kraft seiner tatsächlichen, häufig auch rechtlichen Verfügungsmacht über den Standort auch uneingeschränkter Zutritt hat (Art. 20, Abs. 1, Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten [Altlasten-Verordnung, AltIV] vom 26. August 1998).

Dritte können in dieser Phase zugezogen werden, wenn es, was in diesem Zeitpunkt eher selten der Fall ist, bereits feststeht, dass sie die hauptverantwortlichen Verursacher sind (Art. 20, Abs. 2 und 3 AltIV). Bei drohender Gefahr für das Schutzgut ist die Behörde immer zu einer Ersatzvornahme berechtigt. Mit der Durchführung der altlastenrechtlichen Massnahmen fallen immer auch zunächst die Kosten an. Der Entscheidung über die Anlastung der durchzuführenden Massnahmen hat keinen präjudiziellen Charakter für die definitive Kostentragung. Im Rahmen eines Bauvorhabens werden altlastenrechtliche Massnahmen sowie die Untersuchung und Entsorgung des belasteten Aushubmaterials vom Bauherrn vorfinanziert. Die Verpflichtung Dritter kommt hier in der Regel nicht in Frage.

Der Weg zum Verhandlungsverfahren

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass Kostenverteilungsverfahren meist sehr zeitaufwändig und damit kostenintensiv sind. Dies löste die Notwendigkeit einer Optimierung des Verfahrens aus. Im Interesse aller Beteiligten wurde das so genannte Verhandlungsverfahren entwickelt, welches den Parteien die Möglichkeit bietet, sich gütlich über die Kostenverteilung zu einigen. Entsprechende Pilotfälle haben sich im letzten Jahr bewährt.

Im Rahmen der am 1. November 2006 in Kraft getretenen USG-Revision wurde der Art. 32b^{bis} USG geschaffen. Dieser begründet für den Bauherrn einen privatrechtlichen Anspruch, den Zivilrichter für eine Verteilung der Mehrkosten für belastetes Aushubmaterial bei Bauvorhaben anzurufen. Damit hat das Verhandlungsverfahren noch weiter an Bedeutung gewonnen. Mit diesem Verfahren lässt sich nämlich für alle gegenseitigen Ansprüche im Zusammenhang mit belasteten Standorten in einem einzigen Verfahren eine Lösung finden unter Führung eines neutralen Verhandlungsleiters und unter Aufsicht der zuständigen Fachbehörde.

Was bedeutet die Kostentragung?

Mit der Kostenverteilung gemäss Art. 32d USG soll eine möglichst verursachergerechte definitive Verlegung der angefallenen Kosten erreicht werden. Es können nur bereits angefallene Kosten verteilt werden. In erster Linie wird der so genannte Verhaltensstörer (Verhaltensverursacher) belangt, der durch eigenes Verhalten oder demjenigen eines Dritten, für den er verantwortlich ist, eine Massnahme verursacht.

Wenn die Sachverhaltsermittlung ergibt, dass mehrere Verursacher für die Notwendigkeit der durchgeführten altlastenrechtlichen Massnahmen verantwortlich sind, wird jeder Einzelne nur im Umfang seiner Verursacherquote kostenpflichtig. Um bei mehreren Verhaltensstörern das Mass der Verantwortung zu eruieren, wird denn auch – und nur hier – die Verschuldensfrage abgeklärt. Das Verursacherprinzip ist grundsätzlich verschuldensunabhängig.

Der Inhaber des Standorts ist der so genannte Zustandsstörer, denn von seinem Grundstück geht eine Gefährdung aus. Er kann sich von der Kostentragung befreien, wenn er bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt von der Belastung keine Kenntnis haben konnte. Kostenanteile von Verursachern, die zahlungsunfähig sind oder nicht ermittelt werden können, werden als so genannte Ausfallkosten von dem für den Vollzug zuständigen Gemeinwesen (i.d.R. Kanton) übernommen.

Wann gibt es Abgeltungen des Bundes?

Wenn der Verursacher nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist, oder wenn auf dem Standort zu einem wesentlichen Teil Siedlungsabfälle abgelagert worden sind, leistet der Bund Abgeltungen von 40 Prozent, und zwar für Ausfallkosten bzw. für die anrechenbaren Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungskosten bei belasteten Standorten, auf welche seit dem 1. Februar 1996 keine Abfälle mehr gelangt sind. Ausserdem übernimmt der Bund

40 Prozent der notwendigen Untersuchungskosten, wenn diese ergeben, dass der Standort nicht belastet ist. Bei Schiessanlagen werden pauschal 40 Prozent Abgeltungen geleistet, wenn nach dem 1. November 2008 keine Munition mehr ins Erdreich gelangt.

Ob die Voraussetzungen für diese Abgeltungen des Bundes erfüllt sind (Art. 9 der Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten, VASA, vom 5. April 2000), prüft das AWEL, wenn es vom Fall Kenntnis hat, von Amtes wegen, sobald die erforderlichen Unterlagen vorliegen. Sind die Voraussetzungen erfüllt, gelangt das AWEL mit dem entsprechenden Gesuch an den Bund. Nach Erhalt der Abgeltungen werden diese vom AWEL den Anspruchsberechtigten weitergeleitet.

Wie steht es mit Bauherrenaltlasten?

Bei einem Bauvorhaben auf einem belasteten Standort ohne schädliche oder lästige Einwirkungen kann der Bauherr unter bestimmten Voraussetzungen eine Zivilklage erheben, um eine Verteilung der Mehrkosten für die Untersuchung und Entsorgung des belasteten Aushubmaterials (Bauherrenaltlast) zu

Praxis-Tipp

Empfehlungen für eine möglichst einfache und kostengünstige Verteilung der Kosten

- Erstellen Sie eine Standortdokumentation aufgrund der auf der Homepage des AWEL publizierten Vorlage.
- Klären Sie bei Ihrer Versicherung die Deckung Ihres Schadens ab: Früher waren Schäden aufgrund von Altlasten versichert. Spätestens in den 90er Jahren wurden solche Schäden systematisch ausgeschlossen. Seitdem mussten sie zusätzlich versichert werden.
- Wenn alle Verursacher oder mindestens die Hauptverursacher bekannt sind, starten Sie einen Versuch, sich mit diesen unbürokratisch auf einen Kostenverteiler per Saldo aller Ansprüche privatrechtlich zu einigen.

bewirken. Dafür hat die am 1. November 2006 in Kraft getretene USG-Revision eine gesetzliche Grundlage geschaffen. In der Regel werden zwei Drittel der Mehrkosten auf die Verursacher und die früheren Inhaber verteilt. Für zivilrechtliche Ansprüche gemäss Art. 32bbis USG leistet der Bund keine Abgeltungen, zudem besteht kein Anspruch auf Ausfallkosten.



Erst wenn die Kosten angefallen sind, tritt das AWEL auf ein Kostenverteilungsgesuch ein.

Quelle: AWEL/Altlasten



Unter Führung eines neutralen Verhandlungsleiters können Betroffene im Rahmen des Verhandlungsverfahrens effizient und eigenverantwortlich eine faire Lösung zur Kostenverteilung finden.
Quelle: Foto Fetzer, Bad Ragaz

Das Verhandlungsverfahren

Vorteile und Möglichkeiten des Verhandlungsverfahrens

Im Verhandlungsverfahren einigen sich die Parteien auf einen Verteilerschlüssel. Dabei werden sie durch einen neutralen Verhandlungsleiter unterstützt. Die grossen Vorteile des Verhandlungsverfahrens sind:

- dass gleichzeitig für altlastenrechtliche und privatrechtliche gegenseitige Ansprüche eine Lösung gefunden werden kann (insbesondere Mehrkosten für die Untersuchung und Entsorgung von belastetem Aushubmaterial bei Bauvorhaben),
- dass die Dauer des Verfahrens kürzer ist,
- dass die Verfahrenskosten niedriger sind als bei behördlichen Verfahren und
- dass davon auszugehen ist, dass die durch die Mitwirkung der Parteien optimierte Vereinbarung keinen Instanzenzug nach sich ziehen wird.

Die Einigung der Parteien wird in einer das Kostenverteilungsverfahren abschliessenden Verfügung zur Kenntnis genommen. Der Anspruch auf Abgeltungen des Bundes bleibt beim Verhandlungsverfahren bestehen.

Ablauf des Verhandlungsverfahrens

Das Verfahren zur Verteilung der Kosten altlastenrechtlicher Massnahmen gliedert sich in vier Phasen (Grafik Seite 33). Im Merkblatt des AWEL «Kostenverteilungsverfahren nach Art. 32d USG, insbesondere Verhandlungsverfahren» ist der Verfahrensablauf detailliert beschrieben (www.altlasten.zh.ch).

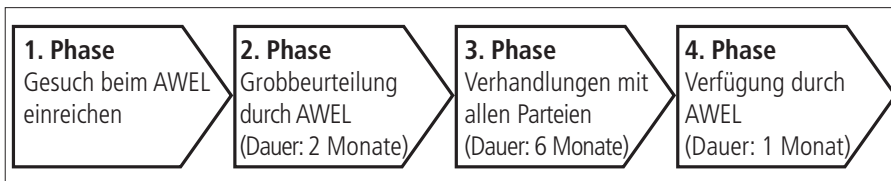
Gesuchstellung

Bevor der Verursacher ein Gesuch zur Kostenverteilung stellt, prüft er, ob in seinem Fall die Anforderungen erfüllt sind. Hierzu gehört,

- dass die Kosten für notwendige altlastenrechtliche Massnahmen gemäss Art. 32c USG angefallen und bekannt sind;

Wichtige Neuerungen der USG-Revision im Zusammenhang mit Kostenverteilungen auf einen Blick	
Neue Regelung (in Kraft seit 1. November 2006)	Alte Regelung
Bei einem Bauvorhaben, bei dem keine altlastenrechtlichen Massnahmen im Sinne von Art. 32c Abs. 1 USG ergriffen werden müssen, ist der Zivilrichter zuständig für die Verteilung von in der Regel 2/3 der Mehrkosten für die Untersuchung und Entsorgung des belasteten Materials auf die Verursacher und die früheren Grundstückseigentümer.	Bauherren mussten Entsorgungskosten selber tragen.
Ein Kostenverteilungsgesuch kann für Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungskosten eingereicht werden.	Ein Kostenverteilungsgesuch konnte zunächst nur für Sanierungskosten eingereicht werden. Das Bundesgericht entschied im Jahre 2000 im Sinne der neuen Regelung.
Ausfallkosten (wenn der Verursacher nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist) werden vom zuständigen Gemeinwesen (i.d.R. Kanton) übernommen.	Ausfallkosten wurden, wenn zumutbar, im Verteilerschlüssel auf andere Verursacher verteilt.
Jeder Verursacher (Zustandsstörer oder Verhaltensstörer) kann ein Kostenverteilungsgesuch beim AWEL einreichen.	Nur der Realleistungspflichtige war aktiv legitimiert (d.h. konnte ein Kostenverteilungsgesuch beim AWEL einreichen).
Wenn Untersuchung ergibt, dass im Kataster der belasteten Standorte eingetragener oder dafür vorgesehener Standort nicht belastet ist, werden die Untersuchungskosten vom Kanton Zürich übernommen (Nieten).	Untersuchungskosten mussten vom Standortinhaber getragen werden.
Abgeltungen des Bundes für Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungskosten: Der Bund erstattet 40 Prozent u. a. bei Deponien, die einen wesentlichen Anteil Siedlungsabfall enthalten, Ausfallkosten, Nieten sowie Schiessanlagen.	Abgeltungen des Bundes nur für Sanierungskosten.
Anwendbarkeit des neuen Rechts: Massgebend für die Anwendung der am 1. November 2006 in Kraft getretenen USG-Revision ist der Zeitpunkt oder Zeitraum der Leistungserbringung im Zusammenhang mit den Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen, d.h. die Durchführung der Massnahmen.	

Quelle: AWEL/Altlasten



Verfahrensablauf bei Kostenverteilungen (Verhandlungsverfahren).

Quelle: AWEL/Altlasten

- dass die Belastung durch andere verursacht oder mitverursacht wurde.

Grobbeurteilung

Nach Eingang unterzieht das AWEL das Gesuch einer Grobbeurteilung. Dabei prüft es als Erstes, ob der Gesuchsteller rechtlich legitimiert ist, eine Kostenverteilung zu verlangen und ob die Anforderungen erfüllt sind. Falls notwendig, weist das AWEL das Gesuch zur Ergänzung an den Gesuchsteller zurück.

Das Verhandlungsverfahren kann nur durchgeführt werden, wenn auf das Gesuch ganz oder teilweise eingetreten wird.

Standortdokumentation

Falls das AWEL auf das Gesuch eintritt, wird der Gesuchsteller aufgefordert, eine Standortdokumentation einzureichen. Diese hat folgende Informationen und Unterlagen zu enthalten:

- die Beschreibung der altlastenrechtlichen Situation;
- die Liegenschaftsgeschichte;
- eine detaillierte Kostenzusammenstellung in der zwischen altlasten-, abfallrechtlichen und baubedingten Kosten unterschieden wird;
- Situationspläne von heute und früher.

Eine Mustervorlage ist von der Homepage des AWEL herunterzuladen unter: www.altlasten.zh.ch.

Startsitzung zum Verhandlungsverfahren

Sobald die Standortdokumentation vorliegt und erste bilaterale Besprechungen ergeben haben, dass die bekannten Parteien einem Verhandlungsverfahren grundsätzlich positiv ge-

genüber stehen, lädt das AWEL alle Parteien zu einer Startsitzung ein.

Den Parteien wird das Kostenverteilungs- insbesondere das Verhandlungsverfahren vorgestellt. Die Standortdokumentation wird ausgehändigt. Zudem wird über die Regelung bezüglich Abteilungen des Bundes informiert. Für das Verhandlungsverfahren werden vom AWEL mindestens zwei Verhandlungsleiter zur Wahl vorgeschlagen.

Verhandlungen

Zu Beginn der Verhandlungen bestätigt der Verhandlungsleiter seine Unabhängigkeit und Unparteilichkeit. Es ist zu klären, wie hoch die zu verteilenden anrechenbaren Kosten für altlastenrechtliche Massnahmen genau sind. Weiter sind möglichst alle Verursacher zu eruiieren und ihr Anteil an der Belastung ist festzulegen. Schliesslich ist ein Kostenverteiler zu entwickeln, den alle Parteien akzeptieren können.

Führt das Verhandlungsverfahren nicht zum Ziel, entscheidet die Behörde hoheitlich.

Die Kosten für den Verhandlungsleiter werden grundsätzlich vom Kanton übernommen (ausser eine Partei verursacht übermässigen Aufwand). Der Zeitaufwand für Abklärungen durch die Parteien und die Teilnahme an den Verhandlungssitzungen gehen zu Lasten der jeweiligen Partei.

Verfügung

Liegt die von den Parteien unterzeichnete privatrechtliche Vereinbarung vor, wird das Kostenverteilungsverfahren mit einer Verfügung abgeschlossen. Darin wird die Regelung in Bezug auf die Verteilung der Kosten zur Kenntnis genommen.



Die Standortdokumentation ist eine wesentliche Grundlage für sachliche Verhandlungen. Quelle: AWEL/Altlasten

Eindrücke zum Verhandlungsverfahren und Erfahrungsaustausch

Die Eindrücke zum Verhandlungsverfahren waren bisher sehr gut. Die Rückmeldungen der Teilnehmenden in den bisherigen Pilotverfahren waren durchgehend positiv, ebenso das Feedback von verschiedenen Fachleuten.

Im Sinne dieser Äusserungen und einer weiteren Optimierung des hier vorgestellten Verhandlungsverfahrens sind die Fachleute des AWEL gerne bereit, ihre Erfahrungen betreffend Verteilung der Kosten mit Kollegen aus anderen Kantonen und weiteren Interessierten auszutauschen.

Info-Tipp

Kanton Zürich

www.altlasten.zh.ch → Kostenverteilung Merkblatt «Kostenverteilungsverfahren nach Art. 32d USG, insbesondere Verhandlungsverfahren» vom März 2007.

Mustervorlage zur Standortdokumentation vom März 2007.

«Zürcher UmweltPraxis» Nr. 47/Dezember 2006 «Neue Regeln bei der Kostentragung im Altlastenrecht».

«Das revidierte Altlastenrecht des Bundes» von lic.iur. Hans W. Stutz in «Umweltrecht in der Praxis»: URP 2006, Seite 329.

Bund

www.bafu.ch → Fachgebiete → Altlasten

Gesetzestexte Bund: www.admin.ch → Bundesrecht → Systematische Sammlung