

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2021/730 von Marco Agostini: «Voruntersuchungen belasteter Standorte»

2021/730

vom 30. August 2022

1. Text der Interpellation

Am 2. Dezember 2021 reichte Marco Agostini die Interpellation [2021/730](#) «Voruntersuchungen belasteter Standorte» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Im Kanton Baselland hat es Hunderte Deponien und belastete Standorte. Ob sie überwachungs- oder sanierungsbedürftig sind, müssen entsprechende Untersuchungen zeigen.

Ein Teil dieser belasteten Standorte wurden bereits schon voruntersucht, aber ein grosser Teil davon noch nicht. Auf Geoview Baselland unter „Kataster belasteter Standorte“ sind Informationen zu den belasteten Standorten ein zusehen.

Gemäss Bundesverordnung müssen diese Voruntersuchungen bis spätestens 2025 abgeschlossen sein und die Resultate dazu vorliegen.

Folgende Fragen an die Regierung:

- 1) *Wie viele belastete Standorte hat es im Kanton BL, bei welchen noch eine Voruntersuchung gemacht werden muss?*
- 2) *Werden diese Untersuchungen bis 2025 abgeschlossen sein?*
- 3) *Wenn nicht, bis wann gedenkt die Regierung diese abzuschliessen?*
- 4) *Falls nicht alle Untersuchungen bis 2025 durchgeführt werden können, woran liegt das?*
- 5) *Welche zusätzlichen Massnahmen bräuchte es um das Ziel bis 2025 zu erreichen?*

2. Einleitende Bemerkungen

Der Kataster der belasteten Standorte

Der Kataster der belasteten Standorte des Kantons Basel-Landschaft (KbS)¹ führt insgesamt 1'427 belastete Standorte². Diese Standorte werden gemäss Art. 2 Abs. 1 der Altlasten-Verordnung (AltIV; SR 814.680) in folgende Standorttypen unterteilt:

- Ablagerungsstandorte («Deponien»); Total 619, davon 154 mit Untersuchungsbedarf
- Betriebsstandorte; Total 619, davon 164 mit Untersuchungsbedarf
- Schiessanlagen; Total 143, davon 27 mit Untersuchungsbedarf
- Unfallstandorte Total 46, davon 32 mit Untersuchungsbedarf

Mit dem KbS sollten die Kantone ein Planungsinstrument erhalten³, welches helfen soll, aus der Vielzahl der belasteten Standorte zielgerichtet und schrittweise diejenigen Standorte zu identifizieren, die saniert werden müssen (Altlasten), damit die nötigen Massnahmen entsprechend der Umweltgefährdung angeordnet werden können.⁴

Darüber hinaus soll der KbS der breiten Öffentlichkeit Auskunft liefern über belastete Grundstücke. Diese Transparenz wurde aufgrund der Tatsache, dass in der Altlastenbearbeitung auch öffentliche Gelder zum Einsatz kommen (z. B. bei sog. Ausfallkosten), von den gesetzgebenden Instanzen gezielt geschaffen.

Der altlastenrechtliche Bearbeitungsprozess

Die AltIV ist ein prozessorientiertes Regelwerk, das eine schrittweise Bearbeitung von belasteten Standorten vorsieht.⁵ Das stufenweise Vorgehen soll sicherstellen, dass nur diejenigen Massnahmen ergriffen werden, welche zur Erfüllung der altlastenrechtlichen Vorgaben notwendig sind. Die Vollzugsbehörden müssen zudem sicherstellen, dass die Massnahmen dem Stand der Technik entsprechen sowie umweltverträglich und wirtschaftlich sind.

Die Voruntersuchung bildet nach der Erfassung eines belasteten Standorts im KbS den zweiten Schritt in diesem Bearbeitungsprozess. Sie besteht aus einer Auswertung der Aktenlage und einer Zusammenstellung der Nutzungsgeschichte des Standorts (sog. Historische Untersuchung HU) sowie in der Regel aus einer Technischen Untersuchung (TU), welche über Art, Menge und Lage der Belastungen Auskunft gibt. Auf Basis der Untersuchungsergebnisse nimmt die kantonale Vollzugsbehörde eine Standortbeurteilung vor. Diese legt den weiteren altlastenrechtlichen Umgang mit dem Standort fest (bspw. keine weiteren altlastenrechtlichen Massnahmen angezeigt oder Feststellung eines Überwachungs- oder Sanierungsbedarfs).⁶

Fristen der Altlastenbearbeitung

Die Fristen zur Untersuchung und Sanierung von belasteten Standorten sind – entgegen den einleitenden Ausführungen des Interpellanten – nicht im Rahmen der AltIV oder anderen

¹

https://geoview.bl.ch/?tree_group_layers_Kataster%20belasteter%20Standorte=kbs_kataster_standorte&tree_groups=Kataster%20belasteter%20Standorte

² Stand: Juni 2022. Der KbS BL wird laufend aktualisiert, die ausgewiesene Anzahl Standorte kann je nach Bearbeitungsständen variieren.

³ Vgl. hierzu: [Erstellung des Katasters der belasteten Standorte. Vollzug Umwelt. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL, Bern, 2001](#). Kap. 4.2 «Zweck des Katasters der belasteten Standorte, S. 8 ff.

⁴ Ausführlichere Informationen zum KbS BL siehe: [Bericht zum Postulat 2018/728 von Rahel Bänziger: «Deponien zum Zweiten: zusätzliche Informationen im Altlastenkataster»](#)

⁵ Der Altlastenbearbeitungsprozess ist in den Artikeln 5–19 AltIV definiert.

⁶ Vgl. hierzu Abb. 2, S. 10 in: [Beantwortung der Interpellation 2021/557 von Peter Hartmann: «Wo steht die Sanierung der Deponien im Kanton Basel-Landschaft fünf Jahre nach Sanierungsabschluss der Deponie Bonfol \(JU\)» 2021/557 vom 11. Januar 2022](#)

bundesrechtlichen Vorgaben zum Thema Umweltschutz festgelegt.⁷ Da zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der AltIV im Jahre 1998 aufgrund fehlender Erfahrungswerte unklar war, wie hoch die Anzahl und wie lange die Bearbeitungszeiten der sanierungsbedürftigen, belasteten Standorte ausfallen, verzichteten Bundesrat und Parlament auf die Festlegung konkreter Fristen und gaben stattdessen den Zeitraum von einer Generation als Richtwert zur Lösung des Altlastenproblems vor.⁸ Dieser Zeitrahmen führte zu dem nach der Inkraftsetzung der AltIV vielgehörten Credo, «der nachfolgenden Generation keine Altlasten zu hinterlassen». In der Publikation «Altlasten: erfassen, bewerten, sanieren»⁹, welche der Bund kurze Zeit nach Inkraftsetzung der AltIV veröffentlichte, präzisierte das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) die Formulierung des Generationenziels aufgrund der mit ihr einhergehenden Unklarheit auf 20 bis 25 Jahre.¹⁰ Seither wurde als Zielvorgabe zur landesweiten Beseitigung der Altlasten vermehrt auch die Dauer von ein bis zwei Generationen genannt.¹¹

Diese zeitliche Zielvorgabe präzisierte der Bund letztlich dahingehend, dass bis 2028 alle ausstehenden Voruntersuchungen der erfassten, untersuchungsbedürftigen Standorte durchgeführt sein sollen. Sanierungen von sanierungsbedürftigen, belasteten Standorten (Altlasten) sollen bis 2040 abgeschlossen sein.¹² Zur Kontrolle der Bearbeitungsstände in den Kantonen führt der Bund regelmässig Statistik über den Fortschritt der Altlastenbearbeitung. Dies ermöglicht dem Bund, die bestehenden Zielvorgaben mit dem tatsächlichen Verlauf abzugleichen.

Die AltIV nimmt mit ihrer zeitlichen Zielvorgabe eine Sonderstellung in der Schweizerischen Gesetzgebung ein: Es ist eines der wenigen Regelwerke, welches ein «Ablaufdatum» besitzt. Wenn in Zukunft alle belasteten Standorte nach den Vorgaben der AltIV bearbeitet sein werden, wird diese selbst obsolet.

Der Bundesrat ist bei der Einführung der AltIV davon ausgegangen, dass durch die laufenden Anpassungen der Umweltschutzgesetzgebung (bspw. mittels Weiterentwicklung der Vorschriften zum Umgang mit Abfällen) in Zukunft gar keine Altlasten mehr entstehen werden.¹³ Das Auftreten und der breite Einsatz neuer Stoffgruppen, wie beispielsweise diejenige der PFAS (per- und polyfluorierte Alkylverbindungen), die u. a. teilweise als Netzmittel in Löschsäumen zum Einsatz kommen, führte in jüngster Vergangenheit im Kanton Basel-Landschaft zu Neuerfassungen von Unfallstandorten im KbS. Solche Aufnahmen «neuer» Standorte in den KbS zeigen auf, dass sich die Altlastenbearbeitung auch in Zukunft an neuen (humantoxikologischen) Erkenntnissen ausrichten muss und der auf die «Sünden der Vergangenheit» ausgerichtete Fokus der Altlastenbearbeitung auch durch prospektive Ansätze ergänzt wird. Die Folgen zukünftiger Entwicklungen und Erkenntnisse auf den bekannten Zeitplan der Altlastenbearbeitung in der Schweiz können daher nicht belastbar beziffert werden. Der Bund hält dessen ungeachtet jedoch an einer zeitgerechten Beseitigung der Altlasten fest. Diese Zielvorgabe wird von beinahe allen Kantonen unterstützt, so auch vom Kanton Basel-Landschaft.

Im Vorfeld der anstehenden Revision des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) hat der Bund im April 2020 gezielt erhoben, wie die Kantone selbst den weiteren zeitlichen Verlauf der Altlastenbearbeitung einschätzen. Die so gewonnenen Erkenntnisse bestätigen das heterogene Bild, das sich im Verlauf der letzten Jahre abgezeichnet hat: Während Kantone mit

⁷ Vgl. hierzu Kap. 1.1.2.1, Seite 13 in: Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens 'Änderung des Umweltschutzgesetzes, Bundesamt für Umwelt BAFU, 08.09.2021

⁸ Siehe Kap. 8.5, S. 10 in: Erläuterungen zur Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung; AltIV); Eidgenössisches Departement des Innern, Bern, Mai 1997

⁹ [Altlasten: erfassen, bewerten, sanieren](#). Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bern 2001

¹⁰ Seite 1 in ⁹

¹¹ Z. B. Kap. 4.2.2, Seite 18 in: [Evaluation von Sanierungsmassnahmen. Ein Modul der Vollzugshilfe «Sanierung von Altlasten»](#). Bundesamt für Umwelt, Bern 2014. Umwelt-Vollzug Nr. 1401

¹² Siehe Abschnitt 5 in: [Altlasten: Das Wichtigste in Kürze](#); BAFU-Homepage

¹³ Siehe ¹²

hohen Anteilen an dicht besiedelten Flächen und einer reichhaltigen, industriellen Entwicklungsgeschichte viele belastete Standorte bearbeiten müssen und das Generationenziel entsprechend nicht halten können, sind kleinere Kantone mit weniger ausgeprägter Industriegeschichte in der Bearbeitung ihrer Altlasten mitunter deutlich weiter fortgeschritten.

Voruntersuchungen stehen gemäss der durchgeführten Erhebung noch bei rund einem Drittel aller Standorte in der Schweiz an. 17 von 26 Kantonen gaben an, die ausstehenden Untersuchungen unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht rechtzeitig ausführen zu können. Von den geschätzten, landesweit rund 4'000 Altlasten konnten in 20 Jahren Altlastenbearbeitung 1'500 Standorte saniert werden. Die Hälfte der Kantone gab an, bis ins Jahr 2040 nicht alle Sanierungsprojekte auslösen zu können. Die späteste Sanierung wird beispielsweise erst nach 2060 erwartet.¹⁴

Der Kanton Basel-Landschaft gehört aufgrund seiner soziotopographischen Lage mit dicht besiedelten Tälern sowie seiner reichhaltigen Industriegeschichte (insb. die Instrumenten- und Uhrenindustrie in den oberen Kantonsteilen sowie die chemischen Industrie in der Rheinebene) zu denjenigen Kantonen, welche nicht nur mit einer hohen Anzahl an belasteten Standorten konfrontiert sind, mitunter stellen die hydrogeologischen Rahmenbedingungen im Zusammenspiel mit den stofflichen Belastungsbildern auch erhöhte Anforderungen an den altlastenrechtlichen Umgang mit diesen Standorten. Der Kanton Basel-Landschaft zählt somit zur Mehrheit der Kantone, welche die ursprünglich vorgesehenen Zielvorgaben unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht einhalten können. Entsprechend hat der Kanton im Vorfeld der USG-Revision im Rahmen der Erhebung des Bundesamts für Umwelt (BAFU) einen erhöhten Zeitbedarf geltend gemacht.

USG Revision

Da der Bund wie vorgängig erwähnt die Entwicklung der Altlastenbearbeitung in der Schweiz laufend beobachtet und am Grundsatz einer Zielvorgabe für die Bearbeitung der Altlasten festhält, schlägt der Bundesrat nun in einer Revision des USG vor¹⁵, ein neuartiges Abgeltungssystem einzuführen, das insbesondere auf die nur begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen der kantonalen Vollzugsbehörden Rücksicht nimmt. So möchte der Bund mittels eines Anreizsystems durch pauschale Abgeltungen für fristgerecht geleistete Voruntersuchungen und Sanierungen zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen. Im Gegenzug sollen die bislang kommunizierten zeitlichen Zielvorgaben zum ersten Mal seit Einführung der AltIV durch verbindliche Fristen abgelöst werden.

Der Kanton Basel-Landschaft, der in Anbetracht der noch ausstehenden Voruntersuchungen und anstehenden Sanierungen ebenfalls zu denjenigen Kantonen zählt, deren derzeitige Personalressourcen zur Erreichung der Zielvorgaben nicht ausreichen, möchte von den angedachten Möglichkeiten Gebrauch machen und plant, das Anreizsystem zu nutzen. Die Revision des USG befindet sich aktuell noch in der Vernehmlassung.

Ursachen von Verzögerungen im altlastenrechtlichen Bearbeitungsprozess

Allgemein gilt es festzuhalten, dass sich der mehrstufig gegliederte altlastenrechtliche Bearbeitungsprozess, so wie er durch Art. 5–19 AltIV vorgegeben ist, zeitlich und in Abhängigkeit der erforderlichen Klärung von naturwissenschaftlichen, ingenieurtechnischen, juristischen, finanziellen oder mitunter auch politischen Fragestellungen äusserst ressourcenintensiv gestalten kann.

¹⁴ Siehe Kap. 1.1.2.1, S. 14 in ⁷

¹⁵ Siehe Medienmitteilung des BAFU vom 08.09.2021: Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zur Änderung des Umweltschutzgesetzes zu Altlasten, Lärmschutz und Umweltstrafrecht:
<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/altlasten/mitteilungen.msg-id-85026.html>

Als Hauptursache des (zu) langsamen Fortschritts der Altlastenbearbeitung macht das BAFU insbesondere die beschränkten personellen Ressourcen der kantonalen Vollzugsbehörden aus. Dies limitiert einerseits die Kapazitäten zur Fallbearbeitung und –begleitung. Weiter führt dies nicht nur im Kanton Basel-Landschaft zu einer teilweisen reaktiven Bearbeitung von Standorten: In vielen Fällen müssen Bauvorhaben auf belasteten Standorten eng und unter hohem Zeitdruck durch die Vollzugsbehörden begleitet werden. Die reaktive Bearbeitung von Standorten hat so in den letzten Jahren bedeutende Ressourcen gebunden. Der proaktive Ansatz, der eine Bearbeitung gemäss der erarbeiteten Prioritätenordnung vorsieht, kommt entsprechend zu kurz. Die in den letzten Jahren merklich angestiegene Bautätigkeit im Kanton und der aktuelle Betrieb mehrerer Grossbaustellen verschärfen diese Problematik weiter.

Die Altlastenbearbeitung, so wie sie durch die schweizerische Umweltschutzgesetzgebung vorgegeben wird, birgt in sich weitere Faktoren, die einem raschen Fortschritt im Weg stehen können. So bietet der eingangs beschriebene, mehrstufige Bearbeitungsprozess den betroffenen Parteien bei Durchlaufen jeder Stufe die Möglichkeit, den Rechtsweg zu beschreiten. Wird von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, können altlastenrechtliche Massnahmen bis zur Klärung von strittigen Fragestellungen nicht selten über mehrere Jahre sistiert bleiben.

Weiter lässt die Aufteilung zwischen der Pflicht zur Durchführung und Vorfinanzierung von Massnahmen (sog. Realleistungspflicht) einerseits sowie der Pflicht zur Tragung der Kosten andererseits (sog. Kostentragungspflicht) erkennen, dass der Handlungsspielraum der Vollzugsbehörde begrenzt ist. Wird ein Projekt durch die realleistungspflichtige Partei nicht aktiv vorangetrieben, so kann die Vollzugsbehörde nur in Ausnahmefällen Einfluss auf die Bearbeitungsgeschwindigkeit nehmen (z. B. durch eine Ersatzvornahme in Fällen mit besonderer Dringlichkeit).

Ein weiterer Faktor, der die Altlastenbearbeitung in jüngster Zeit erschwert, besteht in der ausgeprägt kritischen Grundhaltung von Realleistungspflichtigen gegenüber altlastenrechtlichen Massnahmen. So bieten Vorgänge, welche in den Anfangszeiten der Altlastenbearbeitung Routinegeschäfte darstellten, heute schon im Vorfeld des altlastenrechtlichen Bearbeitungsprozesses vielfach Anlass für juristische Abklärungen, was den Bearbeitungsprozess nicht nur deutlich verlangsamt oder gar zum Erliegen bringt, sondern auch diejenigen Ressourcen stark beansprucht, die eigentlich zur Betreuung und Begleitung von Untersuchungen und Sanierungsprojekten benötigt würden. Insbesondere bei gemeindeeigenen Ablagerungsstandorten wurden jüngst hohe Aufwände betrieben, um nachweislich als Deponien genutzte Flächen in den KbS aufzunehmen. Während die AltIV für jeden ihrer Bearbeitungsschritte die Möglichkeit einer Rechtswegbeschreitung bietet, was aus rechtsstaatlicher Sicht sinnvoll und angezeigt ist, wird diese Möglichkeit heute vermehrt genutzt, um auch bei einer unstrittigen Aktenlage juristisch gegen einen geplanten Eintrag im KbS vorzugehen. Das AUE strebt wenn immer möglich an, die bestehenden Vorbehalte im engen Dialog mit den betroffenen Parteien auszuräumen und die Projekte im Interesse der Realleistungspflichtigen treuhänderisch zu begleiten. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass dieser Handlungsspielraum, auch wenn er mit viel Sorgfalt wahrgenommen wird, nur eine begrenzte, positive Auswirkung auf den Projektverlauf haben kann. Die Vorbehalte, welche nach rund 20 Jahren Altlastenbearbeitung entstanden sind, werden vielfach höher gewichtet als das in der AltIV verankerte Kooperationsprinzip.

Die Beantwortung der Interpellation [2021/557](#) von Peter Hartmann führt weitere resp. detaillierte Ausführungen über diejenigen Faktoren auf, die den altlastenrechtlichen Bearbeitungsprozess verlangsamen können. Die dort aufgeführten Punkte sind nicht nur für Sanierungsvorhaben, sondern auch für Voruntersuchungen relevant.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Wie viele belastete Standorte hat es im Kanton BL, bei welchen noch eine Voruntersuchung gemacht werden muss?*

Von insgesamt 1'427 belasteten Standorten, die im KbS BL erfasst sind, weisen 377 Standorte gemäss Art. 7 AltIV einen Untersuchungsbedarf aus¹⁶. Bei 154 Standorten mit festgestelltem Untersuchungsbedarf handelt es sich um Ablagerungsstandorte («Deponien») gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a) AltIV.

2. *Werden diese Untersuchungen bis 2025 abgeschlossen sein?*

Unter den bestehenden Rahmenbedingungen ist der Abschluss sämtlicher ausstehender Voruntersuchungen bis zum Jahr 2025 nicht möglich. Die Zielvorgabe, welche gemäss der geplanten USG-Revision mit einer verbindlichen Frist verknüpft werden soll, wurde vom Bund zwischenzeitlich auf 2028 erstreckt.¹⁷

3. *Wenn nicht, bis wann gedenkt die Regierung diese abzuschliessen?*

Die Regierung schliesst sich der Haltung des Bundesrats und des BAFU an und unterstützt die Zielvorgabe sowie deren geplante Konkretisierung durch verbindliche Fristen zur Bearbeitung der belasteten Standorte im Kanton Basel-Landschaft, trotz der festgestellten Verzögerungen. Sie schliesst sich der Zielvorgabe des BAFU an, sämtliche Standorte bis 2028 (vor-)untersucht und Sanierungen bis 2040 umgesetzt zu haben.

4. *Falls nicht alle Untersuchungen bis 2025 durchgeführt werden können, woran liegt das?*

Dafür sind – wie in zahlreichen weiteren Kantonen – die knappen Personalressourcen bei den Vollzugsbehörden verantwortlich. Diese Problematik betrifft jedoch nicht nur die Vollzugsbehörden. Auch die mit altlastenrechtlichen Untersuchungen beauftragten Ingenieurunternehmen sehen sich mit der sehr begrenzten Verfügbarkeit entsprechender Fachkräfte konfrontiert.

Auf weitere massgebliche Faktoren, welche den altlastenrechtlichen Bearbeitungsprozess verzögern, wurde in den einleitenden Bemerkungen sowie in der Antwort auf die Interpellation [2021/557](#) von Peter Hartmann eingegangen.

5. *Welche zusätzlichen Massnahmen bräuchte es um das Ziel bis 2025 zu erreichen?*

Die Zielvorgabe, bis zum Jahr 2028 sämtliche ausstehenden Voruntersuchungen durchzuführen sowie 2040 die Sanierung sämtlicher Altlasten abgeschlossen zu haben, ist nur mit einem deutlich erhöhten Einsatz finanzieller Mittel möglich. Das BAFU hat diese Ausgangslage erkannt und plant, den Kantonen im Rahmen der USG-Revision dank einer Änderung des VASA¹⁸-Finanzierungsmodus durch die Einführung von pauschalen Beiträgen für geleistete Voruntersuchungen und Sanierungen zusätzliche Mittel zur Bewältigung dieser Aufgaben zur Verfügung zu stellen.

Der Regierungsrat möchte ausdrücklich darauf hinweisen, dass die hier genannten Faktoren, die den Altlastenbearbeitungsprozess verlangsamen, nicht nur spezifisch für den Kanton Basel-Landschaft gültig sind, sondern auch in zahlreichen weiteren Kantonen der Schweiz einem fristgerechten Vorankommen entgegenstehen. Das BAFU anerkennt die massgeblichen Treiber dieser Entwicklung und bietet mit der geplanten USG-Revision Hand zu einer Lösung der Ressourcenprobleme. Der Regierungsrat ist zuversichtlich, dass mit den geplanten Mitteln die Herausforderungen der Altlastenthematik fristgerecht bewältigt werden können. Er anerkennt

¹⁶ Stand KbS, Juni 2022

¹⁷ Siehe ¹²

¹⁸ Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA; SR 814.681)

jedoch auch die zahlreichen Hindernisse sowie die Unabwägbarkeit von zukünftigen Entwicklungen, die massgeblichen Einfluss auf die Altlastenbearbeitung ausüben können.

Liestal, 30. August 2022

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Kathrin Schweizer

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich