

BAUEN AUF BELASTETEN STANDORTEN

von **Regula Fellner** (Text)

Rund die Hälfte der belasteten Standorte in der Schweiz liegen in Bauzonen. Angesichts der begrenzten Bodenressourcen nimmt die Anzahl von Bauvorhaben auf schadstoffbelasteten Grundstücken zu. Bei der Planung und Realisierung von solchen Bauvorhaben gibt es einiges zu beachten. Um ein Bauvorhaben auf einem belasteten Standort erfolgreich und zeitnah realisieren zu können, kommen die Akteure nicht darum herum, bereits in einem frühen Planungsstadium eine sorgfältige Prüfung der rechtlichen und umweltrelevanten Aspekte vorzunehmen.

In der Schweiz gibt es derzeit rund 38'000 belastete Standorte, wobei die Gesamtfläche aller belasteten Standorte ca. 225 km² beträgt (was in etwa der Fläche des Kantons Zug entspricht). Belastete Standorte werden gesetzlich definiert als Orte, deren Belastungen von Abfällen stammen und die eine beschränkte Ausdehnung aufweisen. Wenn ein belasteter Standort zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führt oder die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen, ist von der Sanierungsbedürftigkeit dieses belasteten Standorts auszugehen. Sanierungsbedürftige belastete Standorte werden im rechtlichen Sinne als Altlasten bezeichnet. Die Kantone haben die belasteten Standorte im öffentlich zugänglichen Kataster der belasteten Standorte (KbS) zu erfassen und dafür zu sorgen, dass sanierungsbedürftige belastete Standorte saniert werden.

Realleistungs- und Kostentragungspflicht

Bei dieser Ausgangslage stellt sich zunächst die Frage, wer das belastete Grundstück untersuchen und sanieren sowie die daraus resultierenden Kosten tragen muss. Es gilt: Grundsätzlich obliegt es dem Inhaber des belasteten Standorts, die erforderlichen Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung eines belasteten Standorts durchzuführen und die in diesem Zusammenhang anfallenden Kosten vorzufinanzieren. Man spricht hierbei von der sog. Realleistungspflicht. In vielen Fällen gilt der Grundeigentümer als Standortinhaber, es kann aber auch eine am Grundstück dinglich oder obligatorisch berechtigte Person (z.B. ein Mieter oder ein Baurechtsnehmer) herangezogen werden.

Wer die vom Standortinhaber vorfinanzierten Kosten endgültig zu übernehmen hat, entscheidet sich hingegen nach dem Verursacherprinzip: Die Kosten für die notwendigen altlastenrechtlichen Massnahmen sind damit von den Verursachern zu tragen. Dass unter den Verursacherbegriff der Verhaltensverursacher fällt, d.h. derjenige, der den Schaden oder die Gefahr selbst (oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter) unmittelbar (mit)verursacht hat,

leuchtet ein. Zu unliebsamen Überraschungen führen kann aber der Umstand, dass auch der gegenwärtige Standortinhaber als sog. Zustandsverursacher grundsätzlich kostentragungspflichtig ist. In der Regel hat demnach nicht nur der Verhaltensverursacher selbst, also zum Beispiel der Inhaber einer chemischen Reinigung, dessen Betrieb zu Schadstoffbelastungen auf dem belasteten Standort führte, für die Kosten von altlastenrechtlichen Massnahmen aufzukommen, sondern auch derjenige, der im Zeitpunkt der Durchführung von altlastenrechtlichen Massnahmen „nur“ Eigentümer des betroffenen Grundstücks ist.

Kostenverteilungsverfahren und Verursacherquoten

Die vom Standortinhaber vorfinanzierten Kosten werden behördlich mittels einer sog. Kostenverteilungsverfügung verteilt, wenn

ein Verursacher dies verlangt oder die zuständige kantonale Behörde die altlastenrechtlichen Massnahmen selbst durchführt. Bei der Verteilung der Kosten steht den Behörden ein Ermessensspielraum zu. Neben dem Mass der Verantwortung, im Rahmen derer sowohl der Art als auch dem Gewicht der Verursachung Rechnung getragen wird, können bei der Bemessung der Kostenanteile auch Billigkeitsgesichtspunkte wie die wirtschaftliche Interessenlage und Zumutbarkeit berücksichtigt werden. Nach der Praxis im Kanton Zürich wird die Kostenquote für den Verhaltensverursacher in der Regel auf insgesamt 70 bis 90% festgelegt und dem Zustandsverursacher ein Kostenanteil von 10 bis 30% auferlegt. Ein solcher Kostenanteil des Zustandsverursachers ergibt sich allerdings nicht allein aus der Eigentümerstellung, sondern ist nach der Rechtsprechung nur dann gerechtfertigt, wenn



weitere Umstände hinzutreten, z. B. wenn die betroffene Person durch die Sanierung einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt.

Im Sinne des Verursacherprinzips gilt, dass die verschiedenen Verursacher einzig im Umfang ihrer Verursachungsquote haften. Es besteht somit keine Solidarhaftung zwischen den einzelnen Verursachern. Dies hat zur Folge, dass Kostenanteile von Verursachern, die nicht mehr ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind, grundsätzlich nicht auf die übrigen Verursacher verteilt werden, sondern als Ausfallkosten vom Gemeinwesen zu tragen sind.

Auswirkungen auf Bauvorhaben

Bauen auf belasteten Standorten ist möglich. Allerdings gibt es dabei einiges zu beachten. Zum einen ist zu berücksichtigen, dass für bauliche Massnahmen auf Grundstücken, die im KbS erfasst sind, in vielen Kantonen entweder eine spezielle Bewilligung der zuständigen Behörde einzuholen ist oder zumindest eine Voruntersuchung durchgeführt und der entsprechende Bericht mit dem Baugesuch eingereicht werden muss. Diese Vorgaben stützen sich auf kantonale Regelungen, welche eine Koordination von Baubewilligungsverfahren, altlastenrechtliche Massnahmen und Abfallbeseitigung bezwecken.

Belastete Standorte dürfen zum anderen durch die Errichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen nur verändert werden, wenn sie entweder nicht sanierungsbedürftig sind und durch das Vorhaben nicht sanierungsbedürftig werden oder wenn ihre spätere Sanierung durch das Vorhaben nicht wesentlich erschwert wird. Je nach altlastenrechtlicher Qualifikation des Standorts sind unterschiedliche altlastenrechtliche Massnahmen umzusetzen. So ist zur Prüfung, ob ein Bauvorhaben auf einem belasteten Standort bei der Realisierung zu einem Sanierungsbedarf führen kann, eine baubedingte Gefährdungsabschätzung durchzuführen. Stellt sich aufgrund dieser baubedingten Gefährdungsabschätzung heraus, dass das Bauvorhaben einen Sanierungsfall auslösen könnte, sind vorbeugende Massnahmen zur Verhinderung der Sanierungsbedürftigkeit zu tätigen. Erweist sich ein

Standort nach der Voruntersuchung als sanierungsbedürftig, ist eine Detailuntersuchung vorzunehmen und ein Sanierungsprojekt zu erarbeiten. Diesfalls kann das Bauprojekt nur realisiert werden, wenn die Sanierung gleichzeitig mit dem Bauprojekt erfolgt oder die spätere Sanierung durch das Vorhaben nicht wesentlich erschwert wird.

Daneben fallen bei Bauprojekten regelmässig Bauabfälle an. Da Bauabfälle bei Vorhaben auf belasteten Standorten gemeinhin mit umweltgefährdenden Schadstoffen belastet sind, müssen im Rahmen des Bauvorhabens in der Regel verschiedene abfallrechtlich notwendige Massnahmen umgesetzt werden. Diese Massnahmen beinhalten insbesondere eine strikte Trennung der Abfälle nach gesetzlich festgelegten Kriterien sowie eine rechtskonforme Entsorgung der getrennten Bauabfälle durch die Bauherrschaft (bzw. das damit beauftragte Bauunternehmen). Um die Einhaltung der entsprechenden Anforderungen prüfen zu können, wird von der Bauherrschaft unter bestimmten Umständen die Einreichung eines Entsorgungskonzepts verlangt.

Schliesslich darf nicht unerwähnt bleiben, dass die Vornahme von baulichen Massnahmen auf belasteten Standorten mit spezifischen gesundheitlichen Gefährdungen verbunden sein kann. Die Abläufe, die in der Bauarbeitenverordnung geregelt und in weiterführenden Publikationen beschrieben werden, sind bei Bauvorhaben auf belasteten Standorten in besonderem Masse zu befolgen. Dabei sind eine Risikobeurteilung durchzuführen sowie die erforderlichen Schutzmassnahmen zu bestimmen und diese im Rahmen eines Arbeitssicherheits- und Gesundheitsschutzplans als Bestandteil des Bauprojekts festzulegen.

Fazit

Die sorgfältige Planung eines Bauprojekts bedingt eine frühzeitige und möglichst umfassende Prüfung der rechtlichen und umweltrelevanten Aspekte in Bezug auf das schadstoffbelastete Grundstück und den damit verbundenen Risiken. Soll auf einem belasteten Standort gebaut werden, ist in allen Fällen zuerst die altlastenrechtliche Qualifi-

kation des Standorts zu klären. Wie erwähnt bildet die Voruntersuchung oftmals Bestandteil des einzureichenden Baugesuchs, was erforderlich macht, dass die Voruntersuchung bereits während der Planungsphase des Bauvorhabens durchgeführt werden muss. Ohnehin empfiehlt es sich, altlasten- und abfallrechtliche Abklärungen in einem möglichst frühen Planungsstadium und sinnvollerweise in Absprache mit den zuständigen Behörden anzugehen. Dadurch können Verzögerungen und unnötige Mehrkosten bei der Realisierung des Bauvorhabens vermieden werden.

Dass bei Bauvorhaben auf belasteten Standorten ein Spannungsverhältnis zwischen dem Interesse der Bauherrschaft an einer raschen und kostengünstigen Realisierung des Bauprojekts und dem öffentlichen Interesse an der Einhaltung der altlastenrechtlichen Vorgaben und der Wiederherstellung und/oder Erhaltung eines gesetzeskonformen Zustands besteht, liegt auf der Hand. Dieses Spannungsverhältnis kann sich insbesondere bei fehlenden Informationen und mangelhaften Kenntnissen der am Bau beteiligten Personen über die tatsächlichen Belastungen auf dem Grundstück und die damit verbundenen Risiken akzentuieren. Nicht nur deshalb ist eine vorausschauende und sachgerechte Vertragsgestaltung zwischen den am Bauprojekt beteiligten Personen von erheblicher Bedeutung. Eine Musterlösung gibt es, wie so oft, nicht. Vielmehr ist den Besonderheiten, die sich aus der Altlastensituation und den umweltrechtlichen Vorschriften ergeben, einzelfallweise vertraglich gebührend Rechnung zu tragen, um nachträgliche Auseinandersetzungen zwischen den Vertragsparteien in Bezug auf die Tragung von Kosten, die sich im Zusammenhang mit den Belastungen auf dem belasteten Grundstück ergeben, möglichst vermeiden zu können.

REGULA FELLNER ist Fachanwältin SAV Bau- und Immobilienrecht und als Mandatsleiterin bei Walder Wyss AG beratend und prozessierend tätig. Daneben referiert und berichtet sie in ihrem Blog bauimmorecht.ch regelmässig über aktuelle Themen aus dem Bau- und Immobilienrecht.