

BPUK, Haus der Kantone, Speichergasse 6, 3000 Bern 7

Kommission für Umwelt, Raumplanung
und Energie UREK
3003 Bern

Bern, 22. März 2012

09.477 Pa. Iv. Fournier. Haftung der Unternehmen für die Kosten der Altlastensanierung – Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates hat einen Vorentwurf zur Änderung des Umweltschutzgesetzes (USG) in die Vernehmlassung geschickt. Dieser betrifft die Einführung eines neuen Artikels 32d^{bis}, welcher die Sicherstellung der Kosten für die belasteten Standorte betrifft (Haftung der Unternehmen für die Kosten der Untersuchung und Sanierung der belasteten Standorte).

Allgemein

Wir stimmen der Stossrichtung der parlamentarischen Initiative zu. Dennoch ist festzuhalten, dass das Altlastenfinanzierungsrecht (Art. 32d und 32e USG) seit der Einführung der Altlastenbestimmungen ins Umweltschutzgesetz im Jahr 1997 bereits mehrfach punktwise geändert werden musste (AS 2006, 2677; 2009, 4739). Die Kostenverteilungsvorschriften von Art. 32d und 32e USG waren und sind denn auch Gegenstand ausgedehnter juristischer Auseinandersetzungen. Die Situation heute ist so, dass die zunehmend vielschichtig werdenden Vorschriften bisher nicht wirklich zu mehr Rechtssicherheit geführt haben.

Aus diesem Grund empfiehlt die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK), parallel zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Fournier, eine Neuordnung des Altlastenfinanzierungsrechts zu prüfen und nicht nur einzelne Änderungen vorzunehmen.

Zur parlamentarischen Initiative Fournier

Als erstes möchte die BPUK auf die folgenden Herausforderungen hinweisen, die mit der Übernahme der Kosten verbunden sind, welche belastete Standorte verursachen.

Im Rahmen der Umsetzung der Altlastenverordnung haben die Kantone nicht nur auf die zahlreichen Komplikationen und rechtlichen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den Umweltverantwortungen der Verhaltensstörer, sondern insbesondere auch auf ein echtes

Risiko hingewiesen, dass die gesamten Sanierungskosten oder ein Teil derselben zu Lasten der öffentlichen Hand gehen.

Beim jetzigen Stand ermöglicht es das Bundesrecht in der Tat nicht, von den Verursachern finanzielle Garantien für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung der belasteten Standorte zu fordern. Somit besteht ein beträchtliches Risiko, dass sich die Verursacher aus dem Staub machen oder insolvent werden. In der Folge gehen die Kosten zu Lasten der öffentlichen Hand und somit der Steuerzahler. Dies steht in krassem Widerspruch zum Verursacherprinzip.

In diesem Kontext ist zu berücksichtigen, dass „ab dem Augenblick, da ein belasteter Standort im Besitze einer juristischen Person ist, die wirtschaftliche Übertragung der Gesellschaft (und somit des Standortes) durch einen einfachen Aktienverkauf und somit über einen Weg möglich ist, der grundsätzlich weder den Eintrag in ein Register, welches die Behörden konsultieren können, noch eine Bewilligung erfordert, welche Letztere vorgängig erteilen sollten.“¹

Die Einführung von Artikel 32d^{bis} im USG schliesst so eine wesentliche Lücke des öffentlichen Rechts gegenüber dem Handelsrecht im Zusammenhang mit der Übernahme von Kosten, die für belastete Standorte anfallen. Sie ermöglicht es den Kantonen auch, finanzielle Garantien zu fordern und zu verhindern, dass die Verursacher einer Verschmutzung versuchen, sich ihrer Pflichten zu entledigen, indem sie ihre belasteten Grundstücke oder Parzellen aufteilen und veräussern.

Die BPUK unterstützt infolgedessen eine Einführung von Art. 32d^{bis} ins USG und schlägt vor, dieses zu ergänzen, damit es folgenden Fällen entspricht:

1. Die Massnahmen einer vorgängigen und detaillierten Untersuchung sind als Teil eines Gesamtvorgehens aufzufassen, der nicht getrennt zu behandeln ist, und können in komplexen Fällen mit beträchtlichen Beträgen verbunden sein. Somit sollte es auch möglich sein, die Sicherstellung durch finanzielle Garantien für die Untersuchungskosten zu fordern.
2. Wir halten es für nützlich, die GarantiefORMen zu ergänzen, indem die Möglichkeit sowohl einer persönlichen Sicherheit (z.B. Bankgarantie oder Versicherung) als auch einer dinglichen Sicherheit (z.B. Grundpfand oder Grundstück) vorgesehen ist. In der Praxis funktioniert das Prinzip einer Bürgschaft, einer persönlichen Bankgarantie oder eine Versicherung besser als eine blossе Zusicherung.
3. Bei Fällen von grosser finanzieller Tragweite sollte die Einreichung einer Garantie obligatorisch sein und infolgedessen automatisch erfolgen, so dass die Beträge in die Rechnungsführung der entsprechenden Gesellschaften aufgenommen werden.

Nach dem Vorentwurf von Art. 32d^{bis} Abs. 2 USG bedarf die Veräusserung oder Teilung eines Grundstücks, auf dem sich ein im Kataster der belasteten Standorte eingetragener Standort befindet, einer Bewilligung der kantonalen Behörde. Dieser Vorschlag stellt eine unnötige administrative Hürde dar. Bei belasteten Standorten, bei denen erwiesen ist, dass keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erwarten sind, wäre diese einschneidende

¹ J.-B. Zufferey / I. Romy, *Die finanzielle Verantwortlichkeit von Gesellschaften innerhalb von Wirtschaftsgruppen für die Sanierung von Altlasten*, Universität Freiburg, Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht, 21. Oktober 2008.

Massnahme unverhältnismässig. Da die Altlastenbearbeitung in den meisten Kantonen weit fortgeschritten ist, lässt sich ein Veräusserungs- und Teilungsverbot sowie die Bewilligungspflicht einzig noch für sanierungsbedürftige belastete Standorte oder noch zu untersuchende Standorte rechtfertigen. Mit einer Einschränkung der Bewilligungspflicht zur Veräusserung oder Teilung auf sanierungsbedürftige belastete Standorte und Standorte, die noch zu untersuchen sind, liesse sich auch der Verwaltungsaufwand für die Vollzugsbehörden in einem mässigen Rahmen halten. Der Vorschlag einer allgemeinen Bewilligungspflicht ist abzulehnen.

Die BPUK ist deshalb der Ansicht, dass der neue Artikel 32d^{bis} wie folgt formuliert werden soll:

„¹ Die Behörde kann einen Verursacher auffordern, die Sicherstellung seines Anteils an den zu erwartenden Kosten für notwendige Massnahmen zur **Untersuchung**, Überwachung oder Sanierung eines belasteten Standortes zu gewährleisten. Die Garantie kann in Form einer **persönlichen Sicherheit (z.B. Bankgarantie oder Versicherung) oder einer dinglichen Sicherheit (z.B. Grundpfand oder Grundstück) erfolgen. Bei Massnahmen, bei denen die zu erwartenden Kosten über Fr. 10'000'000.- betragen, hat der Verursacher obligatorisch eine Garantie einzureichen.**

² Die Veräusserung oder Teilung eines Grundstücks, auf dem sich ein im Kataster der belasteten Standorte eingetragener untersuchungsbedürftiger, überwachungsbedürftiger oder sanierungsbedürftiger Standort befindet, bedarf einer Bewilligung der kantonalen Behörde. Die Bewilligung wird erteilt,

- a. wenn nicht zu erwarten ist, dass der Standort eine **Untersuchung**, Überwachung oder Sanierung erfordert, **oder**
- b. die Sicherstellung der für die Massnahmen zu erwartenden Kosten gewährleistet ist, oder
- c. für die Veräusserung oder Teilung ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.“

Mit der Änderung des USG wäre zudem gleichzeitig die Haftung von Muttergesellschaften für die Umwelthaftungen ihrer Tochtergesellschaften zu prüfen, wie sie in der französischen Gesetzgebung vorgeschrieben ist.

Die Praxis zeigt, dass mindestens so wichtig, wie die Sicherstellung von Altlastenkosten durch Unternehmen, die Privilegierung von Altlastenkosten im Konkursverfahren ist. Wir schlagen daher vor, Art. 219 Abs. 4 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs wie folgt zu ergänzen:

„**Art. 219 H.** Rangordnung der Gläubiger

(...)

Zweite Klasse

- a. Die Forderungen von Personen, deren Vermögen kraft elterlicher Gewalt dem Schuldner anvertraut war, ...
- b. Die Beitragsforderungen nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invaliden-

- versicherung, dem Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung, dem Erwerbsersatzgesetz vom 25. September 1952 und dem Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982.
- c. Die Prämien- und Kostenbeteiligungsforderungen der sozialen Krankenversicherung.
 - d. Die Beiträge an die Familienausgleichskasse.
 - e. Die Steuerforderungen nach dem Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009 mit Ausnahme der Forderungen aus Leistungen, die von Gesetzes wegen oder aufgrund behördlicher Anordnung erfolgen.
 - f. Die Einlagen nach Artikel 37 des Bankengesetzes vom 8. November 1934.
 - g. ***Die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte nach Artikel 32d des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983.***

(...)“

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer dringenden Anliegen.

Freundliche Grüsse

Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK)



Markus Kägi
Präsident



Dr. Benjamin Wittwer
Generalsekretär

Kopie: - Bundesamt für Umwelt, Frau Christiane Wermeille, Abteilung Boden,
3003 Bern
- Homepage BPUK
- KVU