

Bau- Planungs- und
Umweltdirektoren- Konferenz (BPUK)
Haus der Kantone
Speichergasse 6
3000 Bern 7

Bern, 29. Juni 2016

Stärkung der umweltrechtlichen Kontrollen auf Bundesbaustellen - Anhörung zum Schlussbericht und Standardprozess

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat am 29. Februar 2016 die Anhörung zum Schlussbericht und Standardprozess über die Stärkung der umweltrechtlichen Kontrollen auf Bundesbaustellen eröffnet. Die Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) bedankt sich für die Einladung zur Anhörung und äussert sich gerne wie folgt zum erwähnten Schlussbericht. Wir bitten Sie, unsere Bemerkungen in der Stellungnahme der BPUK zu berücksichtigen.

Das zentrale Element bildet der Standardprozess, der die Abläufe für die Kontrollen der Bundesbaustellen schweizweit vereinfachen und standardisieren soll.

Die Kantone sind auf ihrem Kantonsgebiet für den Vollzug des Umweltrechts zuständig und nehmen in diesem Sinne bei kantonalen und kommunalen Bauvorhaben die hoheitlichen Kontrollen zur Einhaltung des geltenden Umweltrechts und der angeordneten Auflagen und Massnahmen zum Schutz der Umwelt wahr. Sie haben daher ein grosses Interesse, dass auch die umweltrechtlichen Kontrollen der Bundesbaustellen nicht von der gängigen kantonalen Praxis abweichen und schweizweit harmonisiert und gestärkt werden. Mit dem im Schlussbericht vorgeschlagenen Standardprozess wird diesem Anliegen Rechnung getragen.

Die KVU begrüsst das Projekt. Es soll unter Berücksichtigung der nachfolgenden, für die Kantone wesentlichen Punkte weitergeführt werden.

Abgrenzung der hoheitlichen Kontrollaufgaben von den Aufgaben der Umweltbaubegleitung

Die Umweltbaubegleitung (UBB), die der Bauherrschaft für die Umsetzung zur Seite steht, ist heute in allen grösseren Bauvorhaben etabliert. Die Erfahrung zeigt, dass die Notwendigkeit von umweltrechtlichen Kontrollen beim Einsatz einer UBB immer wieder in Frage gestellt wird. Der Schlussbericht zeigt richtig auf, dass zwischen UBB und hoheitlicher Kontrollpflicht der Vollzugsbehörde zu unterscheiden ist und die UBB diese Kontrollen nicht ersetzen kann.

Auslagerung der hoheitlichen Kontrollaufgaben nur an Kantone

Der Schlussbericht erwähnt die fehlenden Ressourcen der Bundesstellen für die hoheitlichen Umweltkontrollen auf Bundesbaustellen und zeigt in diesem Zusammenhang gestützt auf Artikel 43 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) und Artikel 48 des Bundesgesetzes über den Gewässerschutz (GSchG) verschiedene Möglichkeiten der Auslagerung der Kontrollaufgaben auf. Die KVU ist der Meinung, dass nur eine Auslagerung an die Kantone resp. deren Umweltschutzfachstellen in Frage kommt. Von einer Auslagerung an andere Institutionen (Verbände, Private) ist abzusehen. Mit der Auslagerung an den Kanton werden die Kenntnisse der lokalen Verhältnisse garantiert, die notwendige Fachkompetenz und Unabhängigkeit sowie eine Gleichbehandlung aller Baustellen auf dem Kantonsgebiet sichergestellt. Schliesslich kann auf diese Weise auch die Koordination der Kontrollaufgaben im Umweltbereich mit anderen, z.B. waldrechtlichen Kontrollaufgaben verbessert werden.

Kontrollsystem: Vorgeschlagene Delegations-Varianten

Der Schlussbericht stellt drei Varianten von Delegationsstufen vor. Bei Variante 3 (Delegationsgrad tief) sollen die Kontrollen von Projekten mit geringer Umweltrelevanz bei den Bundesbehörden bleiben. Die Kontrolle von Projekten mit mittlerer und hoher Umweltrelevanz übernehmen teilweise die Kantone bzw. sie verbleibt teilweise bei den Bundesbehörden. Die KVU stimmt mit den Autoren des Schlussberichts überein, dass die Variante 3 aufgrund der beschränkten Ressourcen bei den Bundesämtern und den unterschiedlichen Bedürfnissen der Kantone, Kontrollen im Auftrag des Bundes durchzuführen, zum heutigen Zeitpunkt und auf absehbare Zeit die pragmatischste Lösung darstellt und deshalb weiter zu verfolgen ist. Aus Sicht der KVU soll bei Projekten mit mittlerer oder hoher Umweltrelevanz jeweils im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens entschieden werden, ob der Vollzug durch das Bundesamt oder die Kantone sichergestellt wird. Dabei ist auf die vorhandenen Ressourcen in personeller und finanzieller Hinsicht in den jeweiligen Kantonen Rücksicht zu nehmen und abzuklären, ob sie diese Aufgaben wahrnehmen können.

Auch bei Projekten mit geringer Umweltrelevanz ist jedoch zu beachten, dass die Kantone für den Schutz betroffener Umweltgüter und die Abwendung von schweren und unmittelbaren Gefahren oder die Beseitigung bereits erfolgter Störungen bzw. Schäden zuständig sind. Die KVU erwartet daher, dass der betroffene Kanton unabhängig von der Umweltrelevanz eines Bundesbauvorhabens und der Auslagerung der Kontrolle an die Kantone von der Bauherrschaft mindestens folgende Angaben erhält:

- Zeitpunkt des Baubeginns
- Angaben zur Bauleitung und Liste der beteiligten Baufirmen
- allfällige Umweltberichte oder -protokolle
- Zeitpunkt des Bauabschlusses
- Einladung zur Bauabnahme bei Baustellen mit mittlerer und hoher Umweltrelevanz.

Deshalb ist es der KVU wichtig, dass in Projekten mit geringer Umweltrelevanz auch Ausnahmen möglich sein sollten. Dies bedeutet, dass auch für Projekte mit geringer Umweltrelevanz die Stichprobenkontrollen dem Kanton übertragen werden können. Dies macht beispielsweise dann Sinn, wenn kantonale Bauvorhaben und Bundesbauvorhaben räumlich und zeitlich eng zusammen liegen und/oder zwischen diesen Überschneidungen auftreten oder ähnliche Umweltbereiche, wie beispielsweise die Luft- und Lärmemissionen oder die Aushubentsorgung, betroffen sind.

Kontrollsystem: Umweltrelevanz und Aufwandschätzung

Das Kontrollsystem unterscheidet sich je nach Umweltrelevanz der Baustellen. Je nachdem sind nur Stichproben, risikobasierte oder projektspezifische Kontrollen vorgesehen. Diese Gliederung erscheint grundsätzlich als sinnvoll. Für die Einteilung in tiefe, mittlere und hohe Umweltrelevanz werden die UVP-Pflicht, die Bausumme und das Potenzial zur Beeinträchtigung von Schutzzielen von sensiblen Räumen als Kriterien herangezogen. Im Grundsatz ist die Wahl dieser Kriterien plausibel. Dass ein Vorhaben mit UVP-Pflicht 2 „Umweltrelevanzpunkte“ erhält und eines ohne UVP-Pflicht leer ausgeht, greift aus Sicht der KVU jedoch zu kurz. In diesem Zusammenhang gilt es zu beachten, dass Vorhaben die knapp unter der Schwelle zur UVP-Pflicht sind eine gleich grosse Umweltrelevanz haben können, wie ein Vorhaben knapp über der UVP-Pflicht-Schwelle. Auch kann ein Vorhaben mit einer Bausumme unter 10 Mio. eine grössere Umweltrelevanz haben als ein Vorhaben mit einer Bausumme > 100 Mio. Aus Sicht der KVU ergibt sich die Umweltrelevanz eher aus der Anzahl und der Relevanz der betroffenen Umweltbereiche bzw. der von einem Vorhaben betroffenen Gebiete. Erfahrungsgemäss können sogar Bauten, welche in einem vereinfachten Verfahren beurteilt bzw. bewilligt werden (sog. Bagatellfälle), umweltrelevant sein. In diesem Sinn beantragt die KVU die Kategorisierung der Umweltrelevanz detaillierter zu definieren. Die im Anhang D aufgelistete Aufwandschätzung für die Kontrolltätigkeit ist eine grobe Abschätzung. Die KVU geht davon aus, dass der Kontrollaufwand je nach Bauvorhaben unterschiedlich sein wird. Der Aufwand für die Anzahl Begehungen, Kontrollen und Sitzungsteilnahmen usw. lässt sich erst abschätzen, wenn das Kontrollprogramm (siehe nächstes Kapitel) definitiv verabschiedet ist.

Kontrollprogramm im Rahmen der Plangenehmigungsverfügung festlegen

Die KVU teilt die Meinung der Autoren, dass das Kontrollprogramm bereits in der Planungsphase resp. vor der Plangenehmigungsverfügung (PG-Verfügung) erstellt werden muss. Damit kann die Bauherrschaft den Kontrollaufwand abschätzen und einkalkulieren. Ebenso begrüsst die KVU, dass eine allfällige Delegation der Kontrollen bereits während des Plangenehmigungsverfahrens zwischen Bundesamt und Kanton ausgehandelt und vereinbart werden muss. Die KVU vertritt die Ansicht, dass die Zuständigkeiten für die Kontrollen in der PG-Verfügung (Bundesamt oder Kanton) verbindlich zu erklären sind.

Sonderstellung des ASTRA ist nicht begründbar

Der Untersuchungsgegenstand des Projektes „Stärkung der umweltrechtlichen Kontrollen auf Bundesbaustellen“ ist nicht die Sonderstellung des ASTRA. Im Schlussbericht und im Standardprozess ist die Sonderstellung ohne entsprechende Begründung jedoch immer wieder erkennbar. Die Gewaltentrennung ist beim ASTRA als Bauherr/Gesuchsteller und Vollzugsbehörde (bei nicht plangenehmigungspflichtigen Projekten ist das ASTRA zudem Bewilligungsbehörde) im Umweltrecht nicht gegeben (strukturelles Vollzugsdefizit). Diese Konstellation ist für einen unabhängigen und sachgerechten Vollzug des Umweltrechts nicht geeignet (materielles Vollzugsdefizit). Die KVU bemängelt diesen regulatorischen Missstand und die dadurch verursachte Inkonsistenz im Schlussbericht und im Standardprozess.

Einheitliche Mustervereinbarung

Zur Harmonisierung der Kontrollen unterstützt die KVU die Erarbeitung einer Mustervereinbarung. Diese Mustervereinbarung soll wie bisher einfach gehalten sein und von allen Bundesämtern in gleicher Form zur Anwendung kommen. Auf je nach Bundesamt unterschiedliche Vereinbarungen (z.B. ASTRA) ist zu verzichten. Zwischen den verschiedenen Bundesämtern müssen bezüglich Aufwandentschädigung und Kontrollaufwand dieselben Vorgaben und Ansätze gelten. Dies bedeutet, dass das UVEK die Mustervereinbarung für alle Bundesämter als verbindlich erklärt.

Umsetzung Standardprozess

Der Standardprozess ist vom UVEK in einer Vollzugshilfe für verbindlich zu erklären. Den Abschluss einer Vereinbarung zwischen BAV, BFE, BAZL, ESTI, ASTRA, VBS und BAFU erachtet die KVU nicht als zielführend. Die Einbindung der Kantone mittels bestehender Absichtserklärung zwischen UVEK und BPUK, die aufgrund der Erkenntnisse des Schlussberichts und der Anhörung noch zu ergänzen ist, wird von der KVU unterstützt. Die KVU wünscht, in die Anpassung der Absichtserklärung sowie in die Überarbeitung bzw. Ergänzung des Standardprozesses einbezogen zu werden und regt an, dass auch die einzelnen Kantone und die betroffenen Bauherren (Bahnunternehmen, Strom- und Gasunternehmen etc.) sich zum Standardprozess bzw. zum Entwurf einer entsprechenden Vollzugshilfe (nochmals) äussern können, bevor diese verbindlich wird.

Im Weiteren begrüsst die KVU den Vorschlag, das UVP-Handbuch des BAFU zu gegebener Zeit mit dem Standardprozess und den Grundlagen zur Erstellung des Kontrollprogramms zu ergänzen.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten um Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse


Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter KVU

Der Präsident



Rainer Kistler

Die Geschäftsführerin



Andrea Loosli

Kopie an:

- KVU-Mitglieder