

Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Nichtformulierte Volksinitiative "Verantwortliche Basler Chemie- und Pharmafirmen müssen Trinkwasseruntersuchung und -aufbereitung bezahlen"**

Datum: 27. Januar 2009

Nummer: 2009-019

Bemerkungen: [**Verlauf dieses Geschäfts**](#)

Links: - [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
 - [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
 - [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
 - [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



2009/019

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Nichtformulierte Volksinitiative "Verantwortliche Basler Chemie- und Pharmafirmen müssen Trinkwasseruntersuchung und -aufbereitung bezahlen"

vom 27. Januar 2009

1. Einleitung

Mit der Verfügung vom 4. Januar 2008 hat die Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft festgestellt, dass die am 3. Januar 2008 eingereichte kantonale, nichtformulierte Volksinitiative "Verantwortliche Basler Chemie- und Pharmafirmen müssen Trinkwasseruntersuchung und -aufbereitung bezahlen" den formellen gesetzlichen Erfordernissen entspricht.

Gemäss § 12a Absatz 1 der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (VO GpR) bestimmt der Regierungsrat nach der Publikation der Vorprüfung einer nichtformulierten Initiative im Amtsblatt auf Antrag der Landeskanzlei die federführende Direktion für die allfällige Behandlung der Initiative.

Die Behandlung der Volksinitiative wurde vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 0043 vom 15. Januar 2008 der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion und mit Beschluss Nr. 1101 vom 12. August 2008 der Bau- und Umweltschutzdirektion zugewiesen.

Laut Publikation im Amtsblatt vom 3. April 2008 erklärte die Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft die nichtformulierte Volksinitiative mit 3721 gültigen Unterschriften als zustande gekommen. Dies gestützt auf § 61 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte sowie auf die Berichte der Gemeinden über die Prüfung der Unterschriftenliste der am 27. Februar 2008 eingereichten nichtformulierten Volksinitiative "Verantwortliche Basler Chemie- und Pharmafirmen müssen Trinkwasseruntersuchung und -aufbereitung bezahlen".

Der Rechtsdienst des Regierungsrates, der auch dem Landrat beratend zur Verfügung steht (§ 31 Landratsgesetz), hat in zwei Gutachten vom 19. Mai 2008 und vom 4. Dezember 2008 zur Frage der Rechtsgültigkeit der nichtformulierten Initiative Stellung genommen.

Der Regierungsrat erstattet hiermit zur gültig zustande gekommenen Volksinitiative Bericht und stellt Antrag. Der Landrat erklärt unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig (§ 78 des Gesetzes über die politischen Rechte).

Nichtformulierte Begehren werden innert zwei Jahren dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, wenn der Landrat sie in der Sache ablehnt. Hat das Volk oder der Landrat beschlossen, dem Begehren Folge zu geben, so arbeitet der Landrat innert zwei Jahren eine entsprechende Vorlage zuhanden

des Volkes aus. Bei diesen Fristen handelt es sich um Ordnungs- und nicht um Verwirkungsfristen. Deren Überschreitung stellt eine Rechtsverzögerung dar, wenn sie auf keine sachlich gerechtfertigten Gründe zurückzuführen ist.

Für die vorliegende Volksinitiative gilt deshalb die Frist für die Erarbeitung einer Vorlage bis 3. April 2010.

2. Wortlaut der Initiative

"Die Basler Chemie- und Pharmafirmen, resp. ihre Vorgängerfirmen, lagerten in den 1940er und 1950er-Jahren in den Deponien Feldreben, Margelacker und Rothausstrasse Tausende von Tonnen giftigen und z.T. Krebs erregenden Chemiemüll ab. Dieser verseucht das Trinkwasser der Hardwasser AG und der Gemeinde MuttENZ. 200'000 Menschen in der Region Basel trinken dieses Wasser. Das Trinkwasser aus der MuttENZer Hard muss aufwändig untersucht und speziell aufgearbeitet werden (Aktivkohlefilter). Das ist kostspielig. Es kann nicht sein, dass die TrinkwasserkonsumentInnen, resp. SteuerzahlerInnen dies bezahlen müssen.

Die Unterzeichnenden, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen, stellen gestützt auf § 28 Absätze 1 und 3 KV das folgende nichtformulierte Begehren:

Die Baselbieter Regierung ist dafür besorgt, dass die Kosten von Trinkwasseruntersuchungen und -aufbereitungen, die notwendig sind, weil die Trinkwasserfassungen nahe von Chemiemülldeponien liegen bzw. von Chemiemülldeponien verschmutzt werden und/oder verschmutzt werden könnten, gemäss Verursacherprinzip von den verantwortlichen Chemie und Pharmafirmen (Novartis, Clariant, Syngenta, Ciba usw.) bezahlt werden. Dies gilt unter anderem insbesondere für die Untersuchung und Aufbereitung des Trinkwassers der Hardwasser AG sowie der Gemeinde MuttENZ."

3. Prüfung der Volksinitiative auf ihre Rechtmässigkeit

Gemäss Beschluss des Regierungsrates Nr. 0043 vom 15. Januar 2008 hat die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion die Rechtsgültigkeit der Initiative vom Rechtsdienst des Regierungsrates prüfen lassen.

Dieser kommt in seiner Stellungnahme vom 19. Mai 2008 und der Ergänzung vom 4. Dezember 2008 zum Schluss, dass die vorliegende Volksinitiative nicht im Widerspruch zu übergeordnetem Bundesrecht (namentlich der eidgenössischen Lebensmittelgesetzgebung) steht, soweit damit die Überbindung der ausserordentlichen Kosten der Trinkwasseruntersuchung und -aufbereitung (ganz allgemein) auf die Verursacher von Trinkwasserverunreinigungen begehrt wird. Allerdings dürfte im Falle der Annahme des Volksbegehrens nicht eine kantonale Regelung geschaffen werden, die gewisse Basler Chemie- und Pharmafirmen zur Kostentragung verpflichtet, solange nicht feststeht, ob diese die Belastung des Trinkwassers tatsächlich verursachten. Da der Initiativtext einer Auslegung zugänglich ist, die grundsätzlich mit übergeordnetem Recht vereinbar zu sein scheint, ist sie zumindest nicht "offensichtlich rechtswidrig", wie dies für eine landrätliche Ungültigklärung vorausgesetzt wird. Es ist deshalb von der Rechtsgültigkeit der Initiative auszugehen, zumal die kantonale Gerichtspraxis hohe Ansprüche an die offensichtliche Rechtswidrigkeit setzt und eine augenscheinliche, sichtbare und damit sofort erkennbare Rechtswidrigkeit verlangt (vergl. Urteil des Verwaltungsgerichts BL, heute Kantonsgericht, Nr.123 vom 15. Oktober 1997).

Die Beurteilung der Rechtsgültigkeit der Initiative unterscheidet sich damit von der sich ebenfalls auf die Deponien in MuttENZ beziehenden nichtformulierten Volksinitiative "Totalsanierung der

Chemiemülldeponien in MuttENZ" (vergl. Landratsvorlage 2008/188), bei welcher der Regierungsrat dem Landrat beantragt, die Initiative als rechtsungültig zu erklären.

Die Unterscheidung gründet insbesondere darin, dass bei der Totalsanierungsinitiative entgegen der abschliessenden Regelung des Altlastenrechts auf Bundesebene (vorbehältlich Vollzugsvorschriften) zwingend die Totalsanierung der zumeist im Grundeigentum Dritter stehenden Deponien mittels vollständiger Aushebung verlangt worden ist. Diese Forderungen werden ungeachtet der nach Bundesrecht zwingend durchzuführenden Abklärung betreffend Sanierungsbedürftigkeit der einzelnen Deponien erhoben und ungeachtet dessen, ob bei einer festgestellten Sanierungsbedürftigkeit eine Totalsanierung wirklich erforderlich ist oder ob die Sanierungsziele nicht auch durch eine andere Massnahme erreicht werden können (Frage der Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die von der Bundesverfassung geschützten Eigentumsrechte von Dritteigentümern). Die Forderungen dieser Initiative gehen damit ganz offensichtlich über bestehende bundesrechtliche Vorgaben hinweg: der Kanton darf keine Sanierung verlangen, wenn die Sanierungsbedürftigkeit nicht feststeht, und steht sie fest, muss die Methode der Sanierung das Verhältnismässigkeitsprinzip beachten. Wenn diese gesetzlichen Vorgaben nicht eingehalten werden, können auch nicht "sämtliche Sanierungskosten" den Verursachern auferlegt werden, wie dies die Totalsanierungsinitiative in ihrem zweiten Teil verlangt.

Die hier zur Diskussion stehende Initiative beinhaltet keine solchen Forderungen, die offensichtlich gegen übergeordnetes Bundesrecht verstossen würden. Sie lässt sich bundesrechtskonform interpretieren in dem Sinne, dass zuerst die Verursacherfrage zu klären ist und erst an die verfahrensmässig korrekte Feststellung der Verursachung Kostenfolgen für den oder die Verursachenden geknüpft werden.

4. Begründung der Ablehnung der Initiative

Gemäss Artikel 74 der Bundesverfassung erlässt der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden. Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher. Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält. Die Verfassung räumt dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung ein. Die Zuständigkeit des Bundes ist somit umfassend, aber nicht zwingend ausschliesslich. Die nachträglich derogatorische (aufhebende, einschränkende) Wirkung wird auch als konkurrierende Kompetenz bezeichnet. Dies bedeutet, dass die Kantone zuständig bleiben, *solange und soweit* der Bund von der Kompetenz, die ihm die Bundesverfassung zuweist, keinen Gebrauch macht. Erst in dem Augenblick, da der Bund seine Kompetenz ganz oder teilweise ausübt, wird die kantonale Kompetenz *im entsprechenden Umfang* hinfällig (vgl. Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.] Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, § 74 Rz 9).

Der Bund hat mit dem Erlass des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) von seiner Kompetenz, im Bereich des Umweltschutzes Regeln zu erlassen, weitestgehend Gebrauch gemacht und in Artikel 65 USG ausdrücklich festgehalten, dass die Kantone im Rahmen des Gesetzes eigene Vorschriften nur erlassen können, solange der Bundesrat von seiner Verordnungskompetenz nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht hat. Hat der Bund von seiner Rechtsetzungskompetenz Gebrauch gemacht, sind die Kantone nur befugt, allfällige Vollzugsvorschriften zu erlassen (vgl. Artikel 36 USG und Artikel 65 USG). Weitergehende Regelungen sind ihnen nicht mehr möglich.

Gemäss Artikel 32d Absatz 1 USG trägt der Verursacher die Kosten der bei einem belasteten Standort notwendigen Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen; dies in Konkretisierung des Verursacherprinzips nach Art. 2 USG ("Wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, trägt die Kosten dafür."). Das USG und die Altlasten-Verordnung enthalten somit abschliessende Regelungen, so dass dem Kanton diesbezüglich keine Rechtsetzungskompetenz mehr zufällt (vgl. Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., N 14 zu Artikel 65).

Aus den obigen Darlegungen geht hervor, dass der Bund von seiner Regelungskompetenz im Bereich der Altlasten abschliessend Gebrauch gemacht hat. Den Kantonen steht diesbezüglich keine Regelungskompetenz mehr zu, es sei denn, es handle sich um reine Vollzugsvorschriften.

Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass dem Kanton im Bereich der Tragung von Schäden durch Altlasten keine Regelungskompetenz zukommt, da der Bund von seiner Kompetenz gemäss § 74 Absatz 2 BV Gebrauch gemacht hat. Eine kantonale rechtliche Regelung, welche Zustands- oder Verhaltensstörer abschliessend verpflichten würde, weitere Kosten für Schäden zu tragen, ohne dass das Verfahren gemäss der Altlastenverordnung berücksichtigt würde, wäre deshalb bundesrechtswidrig.

Die Tragung der Kosten für die Beseitigung von Schäden oder unmittelbarer Risiken durch Altlasten mit entsprechenden Massnahmen, und hierzu gehört auch eine Vorbehandlungsanlage für Trinkwasser in einem durch Altlasten gefährdetes Gebiet, ist auf Bundesebene im USG geregelt.

Für einen Vollzug dieser Gesetzgebung und des Verursacherprinzips ist deshalb die Bestimmung der Verursacher zentral, d.h. wer durch den Umgang mit Abfällen (inkl. Stoffen, die nach heutigem Recht als Abfälle umweltverträglich zu entsorgen wären) die Belastung eines Standorts, mithin das Entstehen eines Ablagerungs-, Betriebs- oder Unfallstandorts i.S. v. Art. 2 Abs. 1 Bst. a-c AltV unmittelbar verursacht hat. Es muss eine direkte Kausalität zwischen dem Verhalten und dem Schaden nachweisbar sein. Im vorliegenden Fall muss somit zweifelsfrei der direkte Zusammenhang zwischen den gemessenen Spuren an Schadstoffen im Trinkwasser der Hardwasser AG und der Gemeinde Muttenz mit den in den Deponien Margelacker, Feldreben und Rothausstrasse nachweislich vorliegen.

Nach dem heutigen Kenntnisstand ist das nicht der Fall, da die im Trinkwasser nachgewiesenen und gemessenen Schadstoffe zwar teilweise auch im Deponiekörper der genannten drei ehemaligen Deponien vorkommen, aber auch andere Quellen in Betracht zu ziehen sind. Diese könnten der Rhein, welches bekanntlich im Hardwald seit Jahrzehnten versickert wird, oder andere Schadenfälle und Altlasten im Umkreis der Trinkwasserfassungen sein. Ein Ausschluss dieser Quellen ist heute naturwissenschaftlich nicht möglich. Selbst eine vollständige Sanierung der genannten drei Deponien Margelacker, Feldreben und Rothausstrasse würde nicht eine vollständige Elimination der Schadstoffspuren im Trinkwasser garantieren.

Sollte im Rahmen der laufenden und künftigen Untersuchungen und allfälligen Sanierungsmassnahmen der Nachweis einer direkten Kontamination des Trinkwassers durch Schadstoffe aus den drei genannten Deponien gelingen, so ist nach geltendem Bundesrecht und nach Verursacherprin-

zip die Tragung der Kosten aller Massnahmen für eine Dekontamination bundesrechtlich geregelt. Das beinhaltet den Quellenstopp durch Sanierung der in Frage kommenden Deponie und Massnahmen zur Dekontamination bereits verunreinigten Trinkwassers. Dies analog der heutigen Vollzugspraxis bei Schadenfällen. Ein Aktivkohlefilter oder weitere Vorreinigungsstufen beim Trinkwasserproduzenten Hardwasser AG und der Gemeinde MuttENZ zählen als Dekontaminationsmassnahmen und müssten im Falle des vorliegenden Nachweises einer Kontamination vom Verursacher gemäss USG und AltV getragen werden.

Die vorliegende Volksinitiative ist somit abzulehnen, da die Kostentragung nach dem Verursacherprinzip im Falle einer nachweislichen Kontamination und Kausalität durch das geltende Bundesrecht bereits geregelt ist. Eine zusätzliche kantonale Regelung ist nicht nötig, und eine vom Bundesrecht abweichende Regelung wäre nicht zulässig.

5. Antrag an den Landrat

Die nichtformulierte Volksinitiative "Verantwortliche Basler Chemie- und Pharmafirmen müssen Trinkwasseruntersuchung und -aufbereitung bezahlen" ist abzulehnen.

Liestal, 27. Januar 2009

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident::

Ballmer

der Landschreiber:

Mundschin

Beilage

- Entwurf Landratsbeschluss

Landratsbeschluss

über die kantonale nichtformulierte Volksinitiative "Verantwortliche Basler Chemie- und Pharmafirmen müssen Trinkwasseruntersuchung und -aufbereitung bezahlen"

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die nichtformulierte Volksinitiative " Verantwortliche Basler Chemie- und Pharmafirmen müssen Trinkwasseruntersuchung und -aufbereitung bezahlen" wird abgelehnt.
2. Die nichtformulierte Volksinitiative " Verantwortliche Basler Chemie- und Pharmafirmen müssen Trinkwasseruntersuchung und -aufbereitung bezahlen" wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.
3. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die nichtformulierte Volksinitiative " Verantwortliche Basler Chemie- und Pharmafirmen müssen Trinkwasseruntersuchung und -aufbereitung bezahlen" abzulehnen.

Liestal, 27. Januar 2009

Im Namen des Landrates

der Präsident:

Ballmer

der Landschreiber:

Mundschin