Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Postulat Péclard Cédric / Ghielmini Krayenbühl Paola 2020-GC-163
Das Licht auf dem Seeboden beim Fliegerschiessplatz Forel (Estavayer)

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit dem am 16. Oktober 2020 eingereichten und begründeten Postulat verlangen Grossrat Péclard und Grossrätin Ghielmini Krayenbühl zusammen mit 30 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern, dass zum Fliegerschiessplatz Forel beim Neuenburgersee (Estavayer) neutrale und seriöse Analysen durchgeführt werden.

Die Postulanten werfen zunächst die Frage der unterschiedlichen Behandlung mit Landschiessplätzen auf.

Sie stellen des Weiteren die Durchführbarkeit von Schiessaktivitäten in einem Gebiet in Frage, das als Naturschutzgebiet von nationaler Bedeutung einen hohen Schutz verdient.

Sie wollen auch Informationen über die Mengen und Arten der in diesem Gebiet verschossenen Munition erhalten.

Und schliesslich sprechen sie die Frage der Verantwortlichkeiten im Falle von Sanierungen und die Rechte und Pflichten des Staats in dieser Situation an.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat ist wie die Postulanten der Meinung, dass die mit der Schiessaktivität der Armee verbundenen Auswirkungen sowie die Überwachungs- und die allenfalls nötigen Sanierungsmassnahmen vertieft analysiert werden müssen. Darauf hat er bereits in seiner Antwort auf die Anfrage 2017-CE-176 «Schutz des Südufers des Neuenburgersees» hingewiesen.

Der Fliegerschiessplatz Forel ist ein belasteter Standort, der in die Zuständigkeit des Bundes fällt: Im Kataster des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) ist er als belasteter Standort eingetragen, bei dem keine schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu erwarten sind. Dies bedeutet, dass er Stand heute nicht sanierungsbedürftig ist.

Die Bewertung von belasteten Standorten in oder an Oberflächengewässern ist nicht einfach. Die in den Bundesverordnungen und den Vollzugshilfen des Bundesamts für Umwelt (BAFU) festgelegten Verfahren sind allgemein für Deponien, Betriebsstandorte, Unfallstandorte und Schiessplätze an Land gedacht. Für belastete Standorte, die beispielsweise in einem See liegen, können sie aus technischer Sicht nicht unbesehen angewendet werden. Um dieser Problematik Rechnung zu tragen, hat das BAFU am 26. Juni 2020 eine neue Vollzugshilfe mit dem Titel «Belastete Standorte und Oberflächengewässer» veröffentlicht. Dieses Dokument behandelt die

spezifischen Untersuchungen, die an solchen Standorten durchgeführt werden müssen, und wie die allenfalls nötigen Sanierungsmassnahmen zu definieren sind.

Das VBS hat in Zusammenarbeit mit den Anrainerkantonen im Jahr 2015 Analysen der Gewässerqualität durchgeführt. Dabei wurde festgestellt, dass die Kupfer- und Zinkkonzentrationen im Seewasser als Folge der Schiessübungen gestiegen sind. Laut Information des VBS ist diese Erhöhung jedoch gering (Spuren); auch werden für die analysierten Metalle die in der Gewässerschutzverordnung (GSchV) vorgegebenen Grenzwerte alle eingehalten und Wasserverschmutzungen wurden bisher keine festgestellt. Dessen ungeachtet führt die Armee ausserhalb des durch die Bojen abgegrenzten Zielgebiets periodische Aufräumarbeiten durch, insbesondere wenn Blindgängermeldungen vorliegen.

Das VBS plant für 2021 weitere Analysen und will das Konzept für die Wasser- und Sedimentqualitätsanalysen mit den betroffenen Kantonen, Umweltschutzverbänden und dem BAFU abstimmen. In diesem Zusammenhang setzt sich der Staat Freiburg dafür ein, dass die Untersuchungen nach der neuen BAFU-Vollzugshilfe «Belastete Standorte und Oberflächengewässer» durchgeführt und die Auswirkungen auf die aquatische Fauna berücksichtigt werden. Diese Untersuchungen sollen als Grundlage für die Festlegung der notwendigen Überwachungs- und/oder Sanierungsmassnahmen dienen. Wenn eine Sanierung erforderlich ist, werden bei der Festlegung der nötigen Massnahmen die Risiken von Schäden im Zusammenhang mit Eingriffen in den benthischen Zonen berücksichtigt werden müssen.

Der Schiessplatz ist auch im Sachplan Militär (Objektblatt 10.202) eingetragen und Bestandteil des VBS-Programms «Natur-Landschaft-Armee». In diesem Zusammenhang wurde ab 2000 ein Konzept für den Naturschutz entwickelt, das seit 2009 umgesetzt wird.

Um die Interessen der Landesverteidigung und des Naturschutzes so gut wie möglich unter einen Hut zu bringen, hat das VBS dieses Programm für die bedeutenden Standorte wie Rüstungsbetriebe, Schiessplätze oder Militärflugplätze entwickelt. In diesem Rahmen wurden die Naturobjekte sowie die Tätigkeiten der Armee und Schiessübungen verzeichnet, die Interessenkonflikte identifiziert und die Massnahmen zu deren Entschärfung definiert und umgesetzt. Der Standort Forel wurde dabei 2013 einer Prüfung unterzogen und ist Gegenstand eines jährlichen Überwachungsberichts (vollstreckbare Kontrolle, biologisches Monitoring) zu den Massnahmen, die der Verein Grande Cariçaie infolge eines Auftrags von armasuisse festgelegt hat.

Was das Naturschutzgebiet von nationaler Bedeutung betrifft, so sind die Massnahmen zum Schutz und zur Aufwertung der Naturobjekte in einem mehrjährigen Programm festgelegt, das in enger Zusammenarbeit mit dem Verein Grande Cariçaie erstellt wurde. Diese Massnahmen stehen im Einklang mit dem vom VBS entwickelten und seit 2009 umgesetzten Programm «Natur-Landschaft-Armee» (NLA). Die Massnahmen betreffen terrestrische Lebensräume und Moore, aber nicht die aquatische Fauna im See. Wertvolle (terrestrische) Naturräume werden mit bestimmten Zielsetzungen gepflegt, wobei in den letzten Jahren mehrere Massnahmen möglich waren (Pflege von Lichtungen, Mähen von Sümpfen, Bewirtschaftung von Waldrändern, Wiederherstellung von Kiefernwäldern, Bekämpfung von Neophyten usw.).

Wie bereits erwähnt, ist die Bundesbehörde zuständig für den Vollzug des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) beim belasteten Standort Forel. In diesem Rahmen muss sie laut Bundesrecht vor ihrem Entscheid die betroffenen Kantone anhören. Die Bundesverordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (AltlV) präzisiert diesen Grundsatz wie folgt: Verzichten die Bundesbe-

hörden bei der Festlegung von Sanierungsmassnahmen auf den Erlass einer Verfügung, so holen sie die Stellungnahme der betroffenen Kantone zu den vorgesehenen Massnahmen ein.

Der Kanton ist betroffen, da sich der Standort auf seinem Gebiet befindet und er Eigentümer des Grundstücks ist, gehört der See doch zu den kantonalen öffentlichen Gewässern. Im Falle einer Sanierung wird er im Rahmen des Verfahrens, das in der Bundesverordnung über das Plangenehmigungsverfahren für militärische Bauten und Anlagen (MPV) vorgesehen ist, angehört werden. Er wird den Sanierungsmassnahmen wie jeder andere Grundstückseigentümer zustimmen müssen.

Gestützt auf diese Ausführungen kann der Staatsrat wie folgt auf die im Postulat gestellten Fragen antworten:

1. *Anders als bei Landschiessplätzen wurde der Boden hier nicht analysiert. Laut Analyse der Armee besteht keine Gefahr und die Situation ist unter Kontrolle. Bei Landschiessplätzen ergeben Bodentests jedoch jeweils hohe Konzentrationen von Blei und Antimon, zwei giftigen Substanzen. So sind inzwischen 4000 Schiessstände im Kataster der belasteten Standorte aufgeführt; Tausende davon müssen auf Kosten der Gemeinden saniert werden. Das ist beim Schiessplatz Forel nicht der Fall. Diese Ungleichbehandlung bedarf einer Klärung.*

Der Schiessplatz Forel ist in der Tat ein belasteter Standort im Sinne der Bundesverordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (AltlV) und wurde deshalb vom VBS in den Kataster der belasteten Standorte aufgenommen. Da er sich in einem See befindet und sich seine Eigenschaften von denen eines Landschiessplatzes unterscheiden, insbesondere in Bezug auf die verwendete Munition, müssen spezielle Untersuchungsmethoden angewendet werden. Im Jahr 2020 hat das BAFU die Grundsätze für die Untersuchung solcher Standorte und die Grundlagen für die Beurteilung des Überwachungs- und Sanierungsbedarfs veröffentlicht. Diese werden bei der Festlegung des Programms für die nächsten Analysen durch das VBS im Jahr 2021 berücksichtigt werden müssen.

2. *Dieser Schiessplatz befindet sich in der Grande Cariçaie, einem Naturschutzgebiet von nationaler Bedeutung. Es erstaunt, dass eine militärische Aktivität, die sehr laut und umweltschädlich ist, in diesem Gebiet genehmigt wird, wo doch die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) zum Schluss kam, dass alle in der Grande Cariçaie errichteten Ferienhäuser und die angrenzenden Bauten eine schwerwiegende Beeinträchtigung für das Gebiet darstellen und nicht den Schutzzielen entsprechen, die im kantonalen Nutzungsplan (KNP) für die Naturschutzgebiete am Südufer des Neuenburgersees festgelegt sind. Wie ist es möglich, Schiessübungen in einem besonders schützenswerten Standort in Betracht zu ziehen?*

Der Fliegerschiessplatz Forel ist im Sachplan Militär vom 28. Februar 2011 ausgewiesen. Das nationale Interesse des Schutzes von Naturschutzgebieten steht hier im Konflikt mit dem nationalen Interesse der militärischen Verteidigung. In diesem Sinne wurde die militärische Aktivität innerhalb der Naturschutzgebiete am Südufer des Neuenburgersees vom Bund im Rahmen einer Interessenabwägung zugelassen.

Weiter ist zu beachten, dass sich die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission 2012 nur zu den Auswirkungen der Ferienhäuser auf die Naturschutzgebiete geäussert hat und nicht zu den Auswirkungen militärischer Aktivitäten oder anderer möglicher Schäden.

Die derzeitige Nutzung des Schiessplatzes basiert auf einer am 29. Januar 1990 geschlossenen Vereinbarung mit den Kantonen Freiburg, Waadt und Neuenburg. Das vom VBS erarbeitete und seit 2009 umgesetzte Programm «Natur-Landschaft-Armee» (NLA) stellt sicher, dass die Interessen der Landesverteidigung mit jenen des Natur- und Landschaftsschutzes bestmöglich in Einklang gebracht werden. Die Umsetzung der NLA-Massnahmen zum Schutz und zur Aufwertung der Naturobjekte ist Gegenstand eines Mehrjahresprogramms, das in enger Zusammenarbeit mit dem Verein Grande Cariçaie erstellt wurde.

3. *Welche Munitionsmengen und -arten wurden in diesem Gebiet verschossen?*

Die Nutzung des Fliegerschiessplatzes Forel geht auf das Jahr 1928 zurück. Im Jahr 2004 hat das VBS historische Abklärungen zu Ablagerungen und Munitionsversenkungen in Schweizer Seen herausgegeben. Eine Zusammenfassung des Berichts kann von der Website des VBS heruntergeladen werden. Laut diesen Abklärungen beträgt die Gesamtmenge der Munitionsrückstände 50 bis 500 t für den Zeitraum 1928 bis 1950 und 4500 t für den Zeitraum seit 1950. Dabei handelte es sich hauptsächlich um Maschinengewehr-Munition, Übungsgranaten Betonbomben sowie Araldit-Übungsbomben. Diese Munition enthält hauptsächlich Eisen, Beton, Araldit und Aluminium, sowie Kupfer und Zink in geringen Mengen. In den letzten Jahren haben die VBS-Spezialisten für Kampfmittel und Minenräumung mit explosiven Stoffen angereicherte Fliegerbomben aus dem Neuenburgersee entfernt.

4. *Wer ist für die Sanierung des Geländes verantwortlich, wenn eine Verschmutzung festgestellt wird? Wie ist der Kanton bei einer solchen Sanierung involviert, befindet sich der belastete Standort doch auf Freiburger Boden? Was sind seine Rechte, Pflichten und mögliche Forderungen?*

Vollzugsbehörde des USG für den Fliegerschiessplatz Forel ist der Bund. Entsprechend legt der Bund fest, welche Massnahmen zu treffen sind und wie sie finanziert werden sollen. Der Kanton ist nicht für die Festlegung der Massnahmen zuständig, wird aber vor einem Entscheid angehört werden. Die Bundesbehörde ist verpflichtet, den Kanton regelmässig zu informieren und mit ihm bei den Analysen und den für die Erfüllung der Vorgaben der AltlV nötigen Massnahmen zusammenzuarbeiten.

Das VBS führt die nach AltlV nötigen Massnahmen als Verhaltensstörer durch. Die Grundsätze für die Finanzierung der Massnahmen, die sich aus der Anwendung der AltlV ergeben, sind in Artikel 32d USG definiert: Der Verursacher trägt die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte.

Sind mehrere Verursacher beteiligt, so tragen sie die Kosten entsprechend ihren Anteilen an der Verursachung. In erster Linie trägt die Kosten, wer die Massnahmen durch sein Verhalten verursacht hat. Wer lediglich als Inhaber des Standortes beteiligt ist, trägt keine Kosten, wenn er bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt von der Belastung keine Kenntnis haben konnte.

Nach USG könnte ein Teil der Kosten grundsätzlich dem Kanton als Inhaber des Standorts auferlegt werden (in jedem Fall marginal im Verhältnis zum Anteil, der vom Verhaltensstörer zu tragen ist).

Dies ist jedoch nicht die Praxis des VBS, das in seinem Faktenblatt von Juni 2016 folgende Grundsätze festgelegt hat: «Das VBS schliesst sämtliche altlastenrechtlichen Untersuchungen und gegebenenfalls Sanierungen vor der Rückgabe an den Grundeigentümer oder der Übergabe an einen zivilen Erwerber ab und regelt zu einem geeigneten Zeitpunkt den Transfer der Katastereinträge, der Vollzugshoheit und der dazugehörigen Akten an die zuständigen zivilen Behörden. Schiessplätze werden soweit saniert, dass die standortübliche Nutzung wieder möglich ist, so wie dies im Gesetz vorgesehen ist. Wird bei der technischen Untersuchung ein Sanierungsbedarf festgestellt, muss ein Sanierungsprojekt erarbeitet und zur Beurteilung der zuständigen Genehmigungsbehörde (Generalsekretariat VBS) eingereicht werden. Im Rahmen des militärischen Plangenehmigungsverfahrens (MPV) werden das Bundesamt für Umwelt (BAFU), die kantonalen Fachstellen, Gemeinden und die betroffenen Grundeigentümer angehört. Nach erfolgter Anhörung wird die Plangenehmigung für die Altlastensanierung erteilt. Die Bauausführung wird durch ein Fachbüro begleitet und dokumentiert. Diese stellen die fachgerechte Sanierung und die Entsorgung des anfallenden belasteten Materials sicher.»

Abschliessend schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, das vorliegende Postulat abzuweisen, weil die darin geforderte Durchführung neutraler und seriöser Analyse nicht in die Zuständigkeit des Kantons fallen und von der Vollzugsbehörde, die in diesem Fall der Bund ist, durchgeführt werden müssen. Er verpflichtet sich jedoch, dafür Sorge zu tragen, dass er bei der Festlegung der Pflichtenhefte für die erforderlichen Studien beteiligt und regelmässig über die Ergebnisse und geplanten Massnahmen informiert wird.

16. März 2021