

## Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

---

**Titel:** Postulat 2005/319 von Landrätin Regula Meschberger und Landrat Philipp Schoch: Asbestsanierung von öffentlichen Bauten

Datum: 16. Juni 2009

Nummer: 2009-179

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](#)

---



2009/179

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

---

## Vorlage an den Landrat

### **Postulat 2005/319 von Landrätin Regula Meschberger und Landrat Philipp Schoch: Asbestsanie- rung von öffentlichen Bauten**

vom 16. Juni 2009

Der parlamentarische Vorstoss [2005/319](#) wurde am 14. Dezember 2005 als Motion im Landrat eingereicht und am 6. April 2006 als Postulat, mit modifiziertem Text überwiesen:

*"Im Kanton Basel-Landschaft stehen zahlreiche öffentliche Gebäude, welche für den Menschen den krebserregenden Stoff Asbest enthalten. Solange Asbest luftdicht abgeschlossen ist, besteht für Mensch und Umwelt keine Gefahr. Leider kam es in Vergangenheit aber vor, dass auch in solchen so genannt „sicheren“ Gebäuden trotz aller Vorsichtsmassnahmen infolge menschlichen Versagens Asbestfasern freigesetzt und die Raumluft kontaminiert wurde. Im Herbst 2004 führte zum Beispiel eine grobe Fahrlässigkeit dazu, dass Schülerinnen und Schüler in einem verseuchten Schulzimmer im Sekundarschulhaus Breite in Allschwil unterrichtet wurden.*

*Viele kantonale Bauten wurden saniert, einige stehen noch aus. Bedenklich sind insbesondere Asbest belastete öffentlichen Gebäude, welche vor allem von Kindern und Jugendlichen über eine längere Zeit genutzt werden (Schulhäuser, Kindergärten, Jugendzentren usw.). Meist befinden sich diese Gebäude im Eigentum der Gemeinden. Der Kanton kann diese bislang nicht verpflichten, asbestbelastete Gebäude zu sanieren, sofern keine direkte und offensichtliche Gefährdung vorliegt.*

*Leider verzichten heute viele Gemeinden wegen der grossen finanziellen Belastung darauf, sogar ihre Schulhäuser und Kindergärten zu sanieren. Sie nehmen aus wirtschaftlichen Gründen in Kauf, dass Schülerinnen und Schüler, welche noch eine sehr hohe Lebenserwartung haben, einer potentiellen Gefährdung ausgesetzt sind.*

*Weil aber auch in diesen vermeintlich „sicheren“ Gebäuden jederzeit durch menschliche Fehler Asbestfasern freigesetzt werden können, ist Handlungsbedarf angezeigt.*

*Der Regierungsrat wird beauftragt, die Gesetzgebung derart anzupassen, dass der Kanton und die Gemeinden zu einer Asbestsanie-  
rung der öffentlichen Gebäude, insbesondere Schulhäuser und Kindergärten, verpflichtet werden können."*

## Bericht des Regierungsrats

### 1. Asbest in Bauten im Kanton Basel-Landschaft

Das Thema Asbest in öffentlichen Gebäuden und generell in Bauten hat den Landrat und den Regierungsrat in der Vergangenheit schon mehrfach beschäftigt. So wurden zwei mündliche Anfragen betreffend die Spritzasbestsanierungen im Kanton Basel-Landschaft an den Regierungsrat eingereicht<sup>1</sup>. Weiter befasste sich mit Datum vom [1. März 2005](#) der Regierungsrat auf Grund einer Interpellation<sup>2</sup> ([2005-015](#)) mit dem Thema Asbest in Kindergärten und Schulhäusern. Zur Thematik Asbest wurde in der Interpellationsbeantwortung damals Folgendes, nach wie vor Geltendes, ausgeführt (auszugsweise):

*"... Die beim Kanton vorhandenen Kenntnisse über Asbest beziehen sich zum grössten Teil auf Spritzasbestbeläge und stützen sich auf eine Erhebung, welche das Bundesamt für Umweltschutz (BUS, heute BUWAL) Mitte der 80er Jahre bei den drei wichtigsten Firmen, die Spritzasbest appliziert haben, durchführen liess. Andere Vorkommen von schwach gebundenem Asbest, wie beispielsweise asbesthaltige Bodenbeläge, Rohrisolationen, Asbestkartonplatten an Fenstersimsen, Isolationen von Warmwasserspeichern und Asbest in Wandverputzen und Fensterkitt sind bisher nie systematisch erfasst worden. Es hat sich gezeigt, dass selbst die Kenntnisse über Spritzasbestbeläge unvollständig sind, denn es sind in den letzten Jahren weitere Spritzasbestvorkommen entdeckt worden, die zuvor mit der Erhebung des BUWAL nicht erfasst worden sind.*

*... Der Kanton hat die Aufgabe, die Bevölkerung über die von Asbest ausgehenden Gesundheitsgefahren zu informieren und dafür zu sorgen, dass die allgemeinen Vorschriften des Bau- und Umweltschutzrechts bei Bauvorhaben und Sanierungen eingehalten werden. Das bestehende kantonale Recht beinhaltet keine spezifischen Vorschriften über Asbest. Insbesondere besteht keine Meldepflicht für Asbestvorkommen und Sanierungen an die kantonale Behörde. Der Kanton hat nur dann die Möglichkeit, die Entfernung eines Asbestvorkommens von der Eigentümerschaft zu verlangen, wenn das Vorhandensein des Asbests bekannt ist und der Zustand der asbesthaltigen Bauteile unter Berücksichtigung der Nutzung des Gebäudes die Freisetzung von Asbestfasern in die Raumluft erwarten lässt und somit eine Gesundheitsgefährdung von Personen zu befürchten ist. Es ist nicht möglich, Eigentümerinnen und Eigentümer von Gebäuden, die Asbest enthalten, zu einer Asbestsanierung zu verpflichten, sofern von dem Asbestvorkommen keine Gesundheitsgefährdung ausgeht und kein dringlicher Sanierungsbedarf erkannt wird."*

Zur Begleitung der Spritzasbestsanierungen setzte der Regierungsrat mit dem RRB Nr. 1678 vom 30. Mai 1989 im Übrigen die Firma CARBOTECH AG ein. Dieses Mandat endete 1998. Seit 1999 hat das Amt für Umweltschutz und Energie im Interesse der Sache und mit begrenzter Kapazität dringende Sanierungsfälle begleitet und Beratungen durchgeführt, weil die Zuständigkeitsfrage

---

<sup>1</sup> Mündliche Anfragen für die Landratssitzung vom 18. November 1993 von Theo Weller und Josef Andres 93/252. Bereits 1985 beantwortete der Regierungsrat zwei Interpellationen von Werner Kunz und Felix Hauser zum Thema Spritzasbest.

<sup>2</sup> Interpellation 2005/015 von Landrätin Esther Maag, Präsidentin der Grünen Fraktion, zum Thema Asbest in Kindergärten und Schulhäusern.

nicht gelöst werden konnte. Dies erfolgte ohne klaren Auftrag und ohne entsprechende Grundlage im Umweltrecht.

## 2. Bundesrechtliche Grundlagen zum Thema Asbest

### 2.1 Bundesrecht

Auf Bundesebene wird das Thema Asbest in verschiedenen Rechtsbereichen direkt aufgegriffen. So im Chemikalien-, im Arbeits- und im Umweltrecht. Während das Chemikalienrecht, dort die Chemikalienrisikoreduktionsverordnung (ChemRRV; SR 814.81), die neue Anwendung von Asbest grundsätzlich verbietet, regelt die sich auf das Arbeitsgesetz (ArG; SR 822.11) abstützende Bauarbeitenverordnung (SR 832.311.141) den Arbeitnehmerschutz auf Baustellen, da in der Regel die Gesundheit von Personen, die durch ihre berufliche Tätigkeit auf Baustellen mit Asbest in Kontakt kommen oder kommen können, gefährdet ist. Art. 3 Abs. 1<sup>bis</sup> der Bauarbeitenverordnung regelt, dass bei Asbestverdacht die Gefahren eingehend zu ermitteln, die Risiken zu bewerten und die erforderlichen Massnahmen zu planen sind. Beim im Verlauf der Bauarbeiten unerwartet vorgefundenen, gesundheitsgefährdenden Stoffen, also auch Asbest, sind die Arbeiten einzustellen und ist der Bauherr zu benachrichtigen. Seit dem 1. Januar 2009 schreibt die Bauarbeitenverordnung ausserdem vor, dass bevor mit Arbeiten begonnen werden darf, die Sicherheits- und Gesundheitsrisiken abgeklärt werden müssen (Art. 60 BauAV).

Indirekt kommt das Thema Asbest auch in der der Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz (Gesundheitsvorsorge, ArGV 3; SR 822.113) zum Ausdruck. Nach Art. 2 Abs. 1 ArGV 3 muss der Arbeitgeber alle Massnahmen treffen, die nötig sind, um den Gesundheitsschutz zu wahren und zu verbessern und *die physische und psychische Gesundheit der Arbeitnehmer zu gewährleisten*. Unter anderem muss er insbesondere dafür sorgen, dass die *Gesundheit nicht durch schädliche* und belästigende physikalische, chemische und biologische *Einflüsse beeinträchtigt wird*. Gemäss Art. 6 ArG sind die Bestimmungen des ArG über den Gesundheitsschutz auch auf die Verwaltungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden anwendbar.

In der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes wird Asbest nur insofern thematisiert, als dass es entweder um die Entsorgung von asbesthaltigem Material geht, das als Abfall anfällt oder indem in der Luftreinhalteverordnung die vorsorgliche Emissionsbegrenzung von Anlagen mit Asbestemissionen geregelt wird. Über eine Sanierungspflicht von Bauten, in denen asbesthaltiges Material eingebaut wurde, findet sich im Bundesrecht nichts.

### 2.2 Fazit Bundesrecht

Auf Bundesebene ist das Asbestrecht nicht in sich „geschlossen“. Vielmehr regelt das geltende Bundesrecht das Thema Asbest in verschiedenen Bereichen. Trotz dieser Aufsplitterung des Themas kann aber auch festgestellt werden, dass es keine eigentliche Regelungslücke gibt. Im Prinzip ist der Umgang mit Asbest von der Herstellung bis zur Entsorgung durchnormiert<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Medienseminar Asbest, 3. November 2005, Harald Bentlage, Abteilung Recht, BUWAL, Gesetzliche Rahmenbedingungen.

### **3. Koordination auf Bundesebene**

#### **3.1 Das Forum Asbest Schweiz (FACH)**

Infolge der unterschiedlichen Bereiche, in denen Asbest eine Rolle spielt, sind auf Bundesebene verschiedene Stellen mit der Asbestproblematik befasst. Aus dem daraus entstehenden Koordinationsbedarf entwickelte sich das Forum Asbest Schweiz (FACH). Dabei handelt es sich um eine Informationsplattform zum Thema Asbest. Das FACH verfolgt das Ziel, den Wissensstand der Bevölkerung über Asbest zu verbessern und über Gefahren und Risiken im Umgang mit Asbest umfassend zu informieren. Neben der Förderung des Informationsaustauschs koordiniert das FACH Massnahmen zum Thema Asbest auf nationaler Ebene.

Träger des FACH sind das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das Bundesamt für Umwelt (BAFU), die Suva und weitere Kreise. Dazu gehören das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), kantonale Fachstellen (z.B. Arbeitsinspektorate) sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen.

#### **3.2 Sanierungsdringlichkeit**

In einer neueren Publikation vom Juli 2008 befasst sich das FACH mit der Dringlichkeit von Massnahmen bei Asbest in Innenräumen<sup>4</sup>. Danach wird in Abhängigkeit des vorhandenen asbesthaltigen Materials (stark bzw. schwach gebundener Asbest), der Zugänglichkeit zum asbesthaltigen Material sowie der Art und der Häufigkeit der Raumnutzung die Dringlichkeit von Sanierungsmassnahmen hergeleitet. Es werden dabei 3 Dringlichkeitsstufen unterschieden. Bei der ersten Stufe ist umgehend eine Sanierung einzuleiten. Ab der zweiten Dringlichkeitsstufe wird eine Sanierung empfohlen und bei der dritten Dringlichkeitsstufe ist die Sanierung vorzumerken, spätestens aber vor baulichen Eingriffen durchzuführen. Logischerweise setzt die Feststellung der Sanierungsdringlichkeit die Kenntnis voraus, welche allfälligen Asbestvorkommen in einem Gebäude vorhanden sind.

### **4. Kantonsrechtliche Grundlagen zum Thema Asbest**

Wie in der Interpellationsantwort (siehe oben Ziffer 1.) ausgeführt, befasst sich das baselandschaftliche Recht an keiner Stelle direkt mit Asbest. Es stellt sich deshalb die Frage, ob sich eine Verpflichtung für die Gemeinden oder den Kanton zur Sanierung von Gebäuden, in denen asbesthaltige Materialien verbaut wurden und die öffentlich zugänglich sind, ableiten lässt.

#### **4.1 Gesundheitsgesetz**

Seit der Beantwortung der Interpellation aus dem Jahr 2005 und seit der Einreichung des Postulats betreffend die Asbestsanierung in öffentlich zugänglichen Gebäuden wurde das Gesundheitsgesetz (SGS 901) revidiert. Das revidierte Gesetz trat am 1. Januar 2009 in Kraft. In § 1 werden die Zielsetzungen des Gesundheitsgesetzes umschrieben. So soll mit dem Gesundheitsgesetz u.a.

---

<sup>4</sup> Broschüre des FACH: „Asbest in Innenräumen, Dringlichkeit von Massnahmen“ (1. Auflage - Juli 2008).

der Schutz der Gesundheit bezweckt werden. Weiter zielt es darauf ab, für die Gesundheit günstige Lebensbedingungen zu fördern.

## 4.2 Umweltschutzgesetz

Mit der Revision des Gesundheitsgesetzes wurde das kantonale Umweltschutzgesetz (USG BL; SGS 780) um § 3a ergänzt. Danach ist der Regierungsrat befugt, Vorkehrungen zum Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche und lästige Einwirkungen anzuordnen. Diese Regelung war bis zur seiner Revision im *Gesundheitsgesetz* verankert, was auf den Umstand zurückzuführen ist, dass das alte Gesundheitsgesetz aus dem Jahr 1974 stammte, während das USG BL erst 1991 beschlossen wurde. Im Kontext des alten Gesundheitsgesetzes deckte die Bestimmung einen weiteren Anwendungsbereich ab, als dies neu im Rahmen des USG BL möglich ist. Die mit der Regelung in § 3a USG BL angesprochenen, schädlichen und lästigen Einwirkungen beziehen sich nach gängigem Umweltrechtsverständnis auf Bauten und Anlagen, die schädliche und lästige Emissionen an die Umwelt abgeben. Für die Asbestproblematik und insbesondere für die im Sinne des Postulats angestrebte Möglichkeit, die Gemeinden und den Kanton zu verpflichten, ihre Gebäude in Bezug auf Asbest zu sanieren, lässt sich aus dieser Bestimmung deshalb nichts gewinnen.

## 4.3 Raumplanungs- und Baugesetz

Das Raumplanungs- und Baugesetz (RBG; SGS 400) regelt in Kapitel D. die Anforderungen an Bauten und Anlagen. In § 101 wird unter dem Titel "*Sicherheit, Schutz der Gesundheit und Umweltschutz*" in Abs. 1 Bst. b. ausgeführt, dass Baumaterialien, die zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen können, nicht zu verwenden sind. Im Zusammenhang mit den im Kanton Basel-Landschaft in der Vergangenheit durchgeführten Spritzasbestsanierungen, wurde als rechtliche Grundlage für die Durchführung dieser Sanierungen die §§ 1, 114, 116 und 138 des alten Baugesetzes (alt BauG) angeführt. Diese Paragraphen regelten im Wesentlichen die Anforderungen, die an bauliche Anlagen zu stellen sind. Insbesondere wurde darin geregelt, dass die Bauten entsprechend ihrem Zweck den Anforderungen der Hygiene, der Sicherheit und des Umweltschutzes zu genügen haben. Soweit diese Voraussetzungen nicht gegeben waren, war die Anordnung der Beseitigung der vorschriftswidrigen Zustände durch Beseitigungsverfügungen vorgesehen. Die erwähnte Bestimmung von § 101 im RBG, das bekanntlich das alt BauG seit dem 1. Januar 1999 abgelöst hat, fasst im Prinzip die §§ 1, 114 und 116 alt BauG zusammen. Es besteht deshalb keine Veranlassung § 101 RBG anders auszulegen, als die Vorläuferbestimmungen im altBauG. Mit § 138 RBG wird analog § 138 alt BauG die Basis gelegt, um die Beseitigung vorschriftswidriger Zustände zu verfügen. § 138 Abs. 2 RBG definiert als vorschriftswidrig ausserdem den "*ungenügenden Unterhalt von Bauten und Anlagen, wenn dadurch Gefahren für Mensch und Tier ausgehen*".

## 4.4 Fazit Kantonsrecht

Auf Grund des kantonalen Rechts können gestützt auf das RBG grundsätzlich Asbestsanierungen angeordnet werden, wenn sich bei einem Gebäude herausstellt, dass in der Vergangenheit asbesthaltiges Material verbaut wurde und davon eine Gefährdung für Menschen ausgeht. Ein zent-

rales Problem liegt darin, dass Asbestvorkommen in einem Gebäude oft nicht oder nicht umfassend bekannt sind. In diesem Zusammenhang spielen bei öffentlich zugänglichen Gebäuden und bei Schulhäusern von Kanton und Gemeinden die Bestimmungen über den Gesundheitsschutz von Arbeitnehmenden eine wichtige Rolle. Da in den erwähnten Gebäuden in der Regel auch Angestellte dieser Körperschaften arbeiten, obliegt der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz dem Arbeitgeber, also den Gemeinden und dem Kanton. Mithin sind diese schon aus arbeitsrechtlichen Gründen gehalten, ihre Liegenschaften auf gesundheitsgefährdende Substanzen hin zu untersuchen und zu sanieren, falls Stoffe vorkommen sollten, die die Gesundheit der Angestellten gefährden. In der Praxis haben sich dafür sogenannte Gebäudescreenings bewährt, bei denen die Gebäude auf bekannte, asbesthaltige Baustoffe und Anwendungen untersucht werden<sup>5</sup>. Die Sanierungsdringlichkeit von derart ermittelten Asbestvorkommen richtet sich nach der erwähnten FACH-Publikation (vgl. oben Ziffer 3.2).

## **5. Koordination innerhalb des Kantons**

Auf Grund des Postulats fanden zwischen den verschiedenen durch die Asbestproblematik betroffenen oder möglicherweise betroffenen kantonalen Amtsstellen Gespräche statt. Es handelt sich dabei um das Kantonale Labor, das Bauinspektorat, das Kantonale Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, das Amt für Umweltschutz und Energie (AUE), das Hochbauamt, die Mieter-schlichtungsstelle und als externe Stelle die SUVA. Im Rahmen dieser Gespräche stellte sich heraus, dass die Fachstellen in ihrem Zuständigkeitsbereich auf die Asbestproblematik sensibilisiert sind. Was hingegen festgestellt werden konnte, ist, dass die Koordination bezüglich des Asbests zwischen den verschiedenen Fach- und Amtsstellen verbessert werden kann und dass die Zuständigkeiten klarer abgesprochen werden müssen.

## **6. Schlussfolgerungen**

Der Regierungsrat erachtet eine kantonale Gesetzesanpassung, mit der die Gemeinden und der Kanton zur Sanierung von Asbestvorkommen in öffentlich zugänglichen Gebäuden verpflichtet werden können, als nicht erforderlich. Diese Verpflichtung ergibt sich aus den Rechtsgrundlagen des Bundes und des Kantons bereits heute, so dass in gesetzgeberischer Hinsicht kein Handlungsbedarf besteht.

---

<sup>5</sup> Die Broschüre „Asbest im Haus“ des BAG gibt dazu umfangreiche Hilfestellung.

## 7. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat 2005/319 als erfüllt abzuschreiben.

Liestal, 16. Juni 2009

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:  
Ballmer

Der Landschreiber:  
Mundschin