

Einfache Anfrage Losa-Mörschwil vom 7. März 2022

Gewässerverschmutzung im Bodensee wirft viele Fragen auf

Schriftliche Antwort der Regierung vom 14. Juni 2022

Jeannette Losa-Mörschwil stellt der Regierung im Zusammenhang mit der durch den Grosskonzern Amcor Flexibles Rorschach AG verursachten Gewässerverschmutzung im Bodensee zahlreiche Fragen zu den Vorschriften betreffend Löschmitteln bei Brandschutzanlagen, zur Handhabung entsprechender Kontrollen, zum Vorgehen bei Vorfällen mit umweltschädlichen Stoffen sowie der Strafverfolgung bei derartigen Vorfällen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Regierung hat sich in Beantwortung entsprechender parlamentarischer Vorstösse bereits verschiedentlich zum Thema «Löschmittel als umweltschädliche Stoffe» geäussert. Sie weist zunächst auf die Antwort zur Einfachen Anfrage 61.22.11 «Giftiger Löschschaum im Bodensee: Lehren für die Zukunft» hin. Weitere Informationen können zudem den Antworten zur Interpellation 51.21.60 «Giftiger Löschschaum auch in St.Galler Böden», zur Interpellation 51.21.64 «Regionalgefängnis Altstätten bauen – jetzt!» sowie zur Einfachen Anfrage 61.21.66 «Regionalgefängnis Altstätten – wie weiter?» entnommen werden.

Vorweg ist darauf hinzuweisen, dass die Regierung in Aussicht nimmt, noch im Jahr 2022 einen Projektauftrag für ein umfassendes Regierungsprojekt mit folgenden Zielen zu erteilen:

- Sicherstellung des kantonsinternen Wissensaustauschs zu sogenannten Umweltkontaminanten, d.h. zu langlebigen Stoffen, die sich in der Umwelt und in Organismen anreichern und auch in die Nahrungskette gelangen;
- Absprachen und Vorgehen im Vollzug (Kontrolltätigkeit und Schadstoffmonitoring);
- Information von Politik und Bevölkerung über die Verbreitung von Umweltkontaminanten im Kanton St.Gallen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Soweit die Löschmittel vom Chemikalienrecht (Chemikaliengesetz [SR 813.1; abgekürzt ChemG] und Ausführungsbestimmungen) erfasst werden, ist das Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz (AVSV) des Gesundheitsdepartementes (GD) für die entsprechende Kontrolle zuständig. Im Kontext der Verwendung von PFOS¹ in Löschschäumen gelten die Bestimmungen nach Anhang 1.16 der eidgenössischen Verordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen (SR 814.81; abgekürzt ChemRRV). Danach sind die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von PFOS verboten (Ziffer 1.2 Anhang 1.16 ChemRRV).

Aufgabe der Gebäudeversicherung St.Gallen (GVSG) ist ausschliesslich die Prüfung der Funktionstauglichkeit von Brandmelde- und Löschanlagen. Für die Verwendung des korrekten Löschmittelzusatzes sind das entsprechende Fachunternehmen und die Eigentümerschaft verantwortlich.

2. Für den Vollzug des Chemikalienrechts im Kanton St.Gallen stehen dem AVSV 1,5 Inspektorenstellen zur Verfügung. Regelmässige Kontrollen mit risikobasierter Frequenz können

¹ PFOS = Perfluorooctansulfonsäure.

daher aus Ressourcengründen nur bei Betrieben mit der Pflicht zur Mitteilung der Chemikalien-Ansprechperson (eidgenössische Verordnung des EDI über die Chemikalien-Ansprechperson [SR 813.113.11]) durchgeführt werden. Dabei handelt es sich um Betriebe, die als Hersteller gefährliche Chemikalien verkaufen und Sicherheitsdatenblätter erstellen müssen oder Fachbewilligungen bzw. einen Nachweis der Sachkenntnis benötigen. Die angesprochene Firma Amcor fällt nicht unter diese Kategorien und untersteht gemäss Chemikalienrecht nicht der Mitteilungspflicht. Nicht mitteilungspflichtige Betriebe, die mit gefährlichen Chemikalien umgehen, werden nur im Verdachtsfall oder im Rahmen von thematischen Kontrollkampagnen überprüft. Das in der Schweiz seit dem Jahr 2011 (mit Übergangsfristen) geltende PFOS-Verbot wurde im Rahmen einer schweizweit koordinierten Informations- und Kontrollkampagne im Jahr 2013 auch im Kanton St.Gallen stichprobenweise kontrolliert. Der Fokus lag bei den Inverkehrbringern von PFOS-haltigen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen. Damals wurden zehn Proben aus sechs Betrieben überprüft, wobei sämtliche Proben den gesetzlichen Bestimmungen entsprachen; das PFOS-Verbot wurde von den kontrollierten Betrieben somit eingehalten (siehe AVSV Jahresbericht 2013). Die damalige Kampagne konzentrierte sich wie erwähnt auf Inverkehrbringer und nicht auf Verwender (wie etwa Betreiber von Löschanlagen). In Verdachtsfällen geht das AVSV Hinweisen zu Verstössen gegen diese Bestimmungen nach und ordnet die nötigen Massnahmen an.

Die Beimischung von chemischen Löschzusätzen zu Löschwasser für eine Schaumbildung ist nicht bewilligungspflichtig, weshalb nur bei einer Selbstdeklaration durch die Betriebe bekannt wird, dass Löschzusätze verwendet werden.

Die GVSG kontrolliert die Funktionstauglichkeit der Brandmelde- und Löschanlagen alle fünf Jahre (Art. 8 der Feuerschutzverordnung [sGS 871.11; abgekürzt FSV]). Bei gesetzlich vorgeschriebenen Anlagen erfolgt eine Kontrolle vor Ort, bei freiwilligen (gesetzlich nicht vorgeschriebenen) Anlagen durch Selbstdeklaration der Eigentümer- oder Nutzerschaft.

3. Die Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden sowie zwischen den betroffenen kantonalen Ämtern im Bereich des Vollzugs des ChemG und der ChemRRV sind im Einführungsgesetz zur eidgenössischen Chemikaliengesetzgebung (sGS 672.5) sowie in der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Chemikaliengesetzgebung (sGS 672.51) geregelt.

Der Vollzug des Umwelt- und Gewässerschutzrechts (Umweltschutzgesetz [SR 814.012; abgekürzt USG] und Gewässerschutzgesetz [SR 814.20; abgekürzt GSchG] und dazugehörige Ausführungsbestimmungen), insbesondere die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie zwischen den betroffenen Ämtern, sind im Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (sGS 672.1; abgekürzt EG-USG) bzw. im Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.2.; abgekürzt GSchVG) und der Verordnung zum GSchVG (sGS 752.21; abgekürzt GSchVV) geregelt.

Die Zuständigkeiten betreffend Brandschutz sind im Feuerschutzgesetz (sGS 871.1; abgekürzt FSG) und in der FSV geregelt.

4. Nach Art. 33 ChemG bzw. Art. 38 USG und Art. 48 GSchG beaufsichtigen die jeweils zuständigen Bundesstellen den Vollzug der genannten Gesetze und koordinieren die Vollzugsmassnahmen der Kantone.
5. Unabhängig von Löschzusätzen verfügt das Amt für Umwelt (AFU) des Bau- und Umweltschutzdepartementes (BUD) bei Betrieben mit erhöhtem Gefährdungspotenzial (z.B. bei Verwendung bestimmter Chemikalien in Betriebsprozessen, Chemikalienlagern, erheblichen Lagermengen von brennbaren Materialien usw.) im Rahmen von Baubewilligungen geeignete

bauliche und technische Massnahmen zum Löschwasserrückhalt und zur Absicherung von Umschlag- und Lagerplätzen für Havarien und Leckagen, um das Risiko eines Schadstoffeintrags in die Umwelt bei ausserordentlichen Ereignissen zu verhindern oder wenigstens zu vermindern. Die Umsetzung und Gewährleistung der Funktionstüchtigkeit der angeordneten Massnahmen liegt dabei in erster Linie in der Verantwortung der Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber. Das AFU führt bei den Bauabnahmen und risikobasierten Betriebskontrollen jeweils Stichkontrollen über die angeordneten Massnahmen durch, wobei die Intensität der Kontrolltätigkeit von den verfügbaren personellen Ressourcen abhängt. Die Betriebe werden zudem regelmässig darauf sensibilisiert, ihre Eigenverantwortung pflichtgemäss wahrzunehmen.

Präventive Kontrollen stellen immer nur Momentaufnahmen dar und vermögen späteres Fehlverhalten der Unternehmen im Umgang mit schadstoffhaltigen Substanzen nicht auszuschliessen. Das Inverkehrbringen, die Handhabung von Chemikalien oder die Verwendung eines zulässigen Löschmittelzusatzes stehen in der Eigenverantwortung der entsprechenden Unternehmen bzw. der Eigentümerschaft der Anlage. Letztlich trägt eine regelmässige Sensibilisierung der Betriebe durch die zuständigen kantonalen Fachstellen am besten dazu bei, den verantwortungsvollen Umgang mit gefährlichen Substanzen zu fördern und dadurch das Risiko umweltgefährdender Vorkommnisse zu vermindern.

Die für den Vollzug verantwortlichen kantonalen Stellen führen die präventiven Kontrollen im Rahmen ihrer personellen Ressourcen und Möglichkeiten durch. Sie nehmen den Amcor-Vorfall (wie auch andere entsprechende Vorfälle) ernst und überprüfen ihre Schnittstellen mit Blick auf eine noch stärkere Zusammenarbeit. Die Regierung ist ebenfalls bereit, die Kontrollaufgaben und Zusammenarbeit der beteiligten kantonalen Stellen zu überprüfen und gegebenenfalls mittels Weisungen oder Anpassungen der Rechtsgrundlagen zu präzisieren. Wie mehrfach erwähnt, setzt eine Intensivierung von präventiven (wie auch nachträglichen) Kontrollen oder vertieften Abklärungen sowohl bei den zuständigen Fachstellen im AFU und AVSV als auch bei der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft eine Erhöhung der personellen und allenfalls auch der finanziellen Ressourcen voraus.

6. Auch an dieser Stelle ist nochmals die Eigenverantwortung der Unternehmen zu betonen. Es steht in erster Linie in deren Verantwortung, sich an die gesetzlichen Vorgaben zu halten und sich im Umgang mit problematischen Stoffen korrekt zu verhalten.

In chemikalienrechtlicher Hinsicht konnte das AVSV die Auswechslung von PFOS-haltigen Löschsäumen von Anwendern aus Ressourcengründen nicht überprüfen. Der GVSG ist die genaue Zahl der Löschanlagen, bei denen Löschschaum beigemischt wird, nicht bekannt; sie geht derzeit von sieben solcher Anlagen aus. Ob in einzelnen Anlagen allenfalls noch PFOS-haltiger Löschschaum eingesetzt wird, entzieht sich der Kenntnis der GVSG.

Die Feuerwehr ist grundsätzlich eine kommunale Aufgabe (Art. 2 und 27 Abs. 1 FSG). Die GVSG sorgt zusammen mit den Gemeinden für eine hohe Qualität im Feuerwehrwesen, insbesondere in der Aus- und Weiterbildung, legt die Leistungsanforderungen fest und ist Bewilligungs- und Kontrollorgan. Zudem bietet sie den politischen Gemeinden fachliche Unterstützung in Zusammenhang mit den Feuerwehren. Nach Art. 3 FSV überprüft die GVSG periodisch Organisation, Alarmwesen, Ausbildung, Löschmittel, Geräte, Ausrüstung und allgemeine Bereitschaft der Gemeindefeuerwehren.

Ende März 2021 publizierte die Feuerwehrkoordination Schweiz (FKS) das Informationsblatt «Feuerlöschschäume»². Spätestens seither sind alle Feuerwehren gehalten, sich danach zu richten.

7. PFOS ist eine Umweltchemikalie, die in Spuren im Bodensee vorkommt. Gemäss Messungen und Berechnungen des Amtes für Wasser und Energie (AWE) des BUD sind durch die Havarie der Firma Amcor im Dezember 2020 und im Januar 2021 mit dem ausgetretenen Löschschaum insgesamt etwa 10 Kilogramm PFOS über die Goldach oder indirekt über eine ARA³ in den Bodensee gelangt. Aufgrund der grossen Verdünnung und der guten Durchmischung des Seewassers zum Zeitpunkt der Havarien kann davon ausgegangen werden, dass der PFOS-Höchstwert von 300 Nanogramm je Liter Trinkwasser nicht überschritten wurde. Die St.Galler Stadtwerke haben informiert, dass sie Spuren von PFOS im aus Bodenseewasser aufbereiteten Trinkwasser in Konzentrationen bis höchstens 3 Nanogramm je Liter gefunden haben. Dieser Wert liegt im Bereich der Grundbelastung des Sees und 100-fach unter dem Höchstwert.
8. In der europäischen Wasserrahmenrichtlinie ist für verschiedene Stoffe, darunter auch für PFOS, eine Vorsorge-Umweltqualitätsnorm (UQN) in Biota, d.h. in Wasserlebewesen, festgelegt. Diese UQN-Werte dienen dem vorsorglichen Schutz der Nahrungskette im Wasserbereich. Ein Monitoring der Werte in Fischen erfolgt in regelmässigen Abständen auch im Bodensee. Im Rahmen des im Jahr 2020 durchgeführten Untersuchungsprogramms des Chemischen und Veterinäruntersuchungsamtes (CVUA) Freiburg wurde in allen Fischfiletproben aus dem Ober- bzw. Untersee des Bodensees PFOS nachgewiesen. Der Medianwert der gemessenen Konzentrationen betrug 10'300 Nanogramm je Kilogramm. Die Werte überschritten damit den UQN-Wert geringfügig. Erneute Messungen werden folgen. Die Messungen geben Auskunft über die Gesamtbelastung des Bodensees.

Zur Einschätzung möglicher Gefährdungen für Wasserlebewesen, fischfressende Vögel und Säuger werden situativ Proben genommen und analysiert. Dabei wird in Zusammenarbeit der involvierten kantonalen Fachstellen (Abteilung Gewässerqualität im AWE sowie Abteilung Fischerei im Amt für Natur, Jagd und Fischerei des Volkswirtschaftsdepartementes) jeweils eine fundierte Einschätzung der aktuellen Wasserparameter und deren Auswirkungen vorgenommen. Da das Vorkommen von PFOS sowie per- und polyfluorierten Alkylverbindungen (PFAS⁴) in Gewässern keine Seltenheit ist, wird der Umgang mit den genannten Chemikalien unabhängig des Amcor-Vorfalles in einer departementsübergreifenden Fachgruppe bearbeitet. Da fischfressende Vögel und Säuger, Fische und andere aquatische Lebewesen, die sich von anderen, noch lebenden Organismen oder Teilen von diesen ernähren, sehr mobil sind und der Amcor-Vorfall in der Zeitspanne von Dezember 2020 bis Januar 2021 bereits weit zurückliegt, ist ein nachträgliches Monitoring im Kontext des Amcor-Vorfalles als zu wenig ereignisbezogen und deshalb als nicht zielführend zu betrachten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die genannten Chemikalien wie erwähnt seit Jahren im Stoffkreislauf vorhanden sind und daher bei einer aktuellen Risikobeurteilung keine konkreten Rückschlüsse spezifisch auf den Amcor-Vorfall gezogen werden können.

9. Die Staatsanwaltschaft führt Strafverfahren unabhängig und es ist Sache des jeweiligen Verfahrensleiters oder der jeweiligen Verfahrensleiterin, im Rahmen des pflichtgemässen Ermessensspielraums, innerhalb der gesetzlichen und organisatorischen Vorgaben, Inhalt und Aufwand des Verfahrens festzulegen, das Verschulden festzustellen und die angemessene

² Siehe www.feukos.ch/pub/index.php?t=99&d=&c=&p=download-list&l=d.

³ ARA = Abwasserreinigungsanlage.

⁴ PFAS = Per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (per- and polyfluoroalkyl substances).

Sanktion zu verhängen bzw. zu beantragen. Richtlinien, wie ein Verfahren zu führen ist, gibt sich die Staatsanwaltschaft selbst.

Jeder Einzelfall ist anders, es kann daher nicht generell festgelegt werden, wie bei Umwelt- bzw. Gewässerschutzdelikten vorzugehen ist bzw. dass sich das Strafverfahren in jedem Fall gegen Einzelpersonen richten müsste. Auch stellt sich die Frage, ob und welcher «Mehrwert» für die Verhinderung künftiger Umweltdelikte von einer Strafuntersuchung gegen einzelne Mitarbeitende eines Unternehmens zu erwarten ist.

Im vorliegenden Fall hätten die Strafbehörden zwar weitere Ermittlungen tätigen können, um die Straftat (Umwelt delikt nach Art. 70 f. GSchG und/oder Art. 60 f. USG) allenfalls einer bestimmten Person zurechnen zu können. Bei Umwelt delikten in Betrieben, wo mehrere Personen mit grösseren und kleineren Tatbeiträgen beteiligt und die verschiedenen Verantwortlichkeiten abzugrenzen sind, ist der Untersuchungsaufwand erfahrungsgemäss nicht nur erheblich, sondern auch ungewiss, ob der Nachweis für ein individuelles strafbares Verhalten gelingt. Die Strafzumessung ist immer verschuldensabhängig, auch wenn natürlich die Höhe bzw. der «Erfolg» des durch ein fahrlässig begangenes Delikt verursachten Schadens mitberücksichtigt wird. Vorliegend war die erhebliche Umweltschädigung und grosse Gefährdung von Menschen und Umwelt durch ein eher geringfügiges Fehlverhalten und mutmasslich ein ebenso geringes Verschulden verursacht worden («kleine Ursache – grosse Wirkung»), weshalb die Strafbehörden den Ermittlungsaufwand mit Blick auf die in Frage kommende Strafe als unverhältnismässig beurteilten – eine Einschätzung, die auch das AFU teilte. Sie wandten daher gestützt auf Art. 73 GSchG bzw. Art. 62 USG das Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0; abgekürzt VStrR) an und sprachen die nach Art. 7 VStrR mögliche Höchstbusse von Fr. 5'000.– aus. Über die Ersatzforderung wurde zudem sichergestellt, dass keine Entsorgungskosten «eingespart» wurden.

Bei Strafverfahren im Bereich von Umwelt delikten fällt auch die Anwendbarkeit von Art. 102 des Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) betreffend Strafbarkeit des Unternehmens in Betracht, wonach grundsätzlich die Ausfällung einer Busse von bis zu 5 Mio. Franken möglich wäre. Dieser Tatbestand scheidet allerdings in den meisten Fällen am fehlenden Nachweis der mangelhaften Organisation und an der fehlenden Zurechenbarkeit zu einer bestimmten natürlichen Person.

Aus Sicht der Strafbehörden ist es nicht sinnvoll, neue Sonderstrafatbestände einzuführen oder das bewährte Sanktionssystem grundlegend zu ändern. Oberstes Ziel muss sein, dass Umweltschäden nicht entstehen. Entstandene Schäden oder Umweltsünden dürfen sich jedenfalls nicht lohnen. Zwar mag das Umweltstrafrecht diesbezüglich eine präventive Wirkung haben, doch lassen sich Umweltprobleme kaum über das vermeintlich starke Instrument der Strafverfolgung lösen. Wichtiger sind in erster Linie klar formulierte Bewilligungen und Auflagen, die seriöse Wahrnehmung der Eigenverantwortung der Betreiberinnen und Betreiber sowie eine regelmässige Kontrolle durch die zuständigen Behörden.

Dass in Bezug auf das VStrR Revisionsbedarf besteht, wobei u.a. die Höhe der Maximalbusse erhöht und dem ordentlichen Sanktionssystem des StGB angepasst werden soll, ist auf Bundesebene erkannt (Annahme der Motion 14.4122 «Für ein modernes Verwaltungsstrafrecht»). Die Regierung sieht ebenfalls Handlungsbedarf und beantragt daher die Gutheissung des Ständerates vom 22.02.02 «Umwelt delikte härter bestrafen». Im Weiteren ist das AFU in der Koordinationsgruppe Umweltkriminalität des Bundes vertreten und thematisiert dort den entsprechenden Handlungsbedarf. Zudem ist vorgesehen, die beiden Ständeräte des Kantons St.Gallen darauf hinzuweisen.