

Der verstorbene Vater der Rekurrentinnen betrieb auf der streitbetroffenen Parzelle Kat.-Nr. 4 eine chemische Reinigung. Das Grundstück befand sich mittlerweile im Eigentum der Mitbeteiligten. Aufgrund des Einsatzes von chlorierten Lösungsmitteln wurde der Betriebsstandort der ehemaligen chemischen Reinigung im Jahre 2004 für sanierungsbedürftig befunden. Die betreffende Fläche wurde im Kataster der belasteten Standorte (KbS) eingetragen und es wurde die Durchführung einer Detailuntersuchung angeordnet. In der Folge genehmigte die Vorinstanz in den Jahren 2008 und 2009 das Sanierungs- und Ausführungsprojekt. Der nach Beendigung der Sanierung und Auswertung der Sanierungskontrollen erstellte Sanierungsbericht empfahl ein – in der Sache unbestrittenes – Grundwasserüberwachungskonzept. Streitgegenstand bildete die Frage, wer die Realleistungspflichten auszuführen habe. Namentlich richtete sich der Rekurs gegen die den Rekurrentinnen im angefochtenen Entscheid auferlegte Pflicht, bis 2021 in einem Rhythmus von neun Monaten die Kontrollmessungen fortzuführen, die Analysedaten in einer kantonalen Web-Applikation einzutragen und dem AWEL nach Abschluss der Messungen einen Grundwasserüberwachungsbericht zur Stellungnahme einzureichen. Bereits rechtskräftig entschieden war die Frage der Kostenverteilung der altlastenrechtlichen Massnahmen.

Aus den Erwägungen:

3.1 Die Rekurrentinnen machen nun geltend, als Erbinnen von J. könnten sie nicht zu Realleistungen verpflichtet werden. Die Erbenstellung möge unter bestimmten Umständen zwar allenfalls Kostenpflichten, keinesfalls aber Realleistungspflichten begründen. Die Qualifikation als Verhaltensstörer hänge von einem kausalen Verhalten ab und sei untrennbar mit der Person des Störers verbunden. Die Verursachereigenschaft von J. könne daher nicht auf seine Erben übergehen. Da die Rekurrentinnen keinen Bezug zum früheren Betrieb ihres Vaters hätten und die Belastung nicht auf ihr Verhalten zurückzuführen sei, könnten sie nicht zu Überwachungsmassnahmen oder weiteren technischen Untersuchungen verpflichtet werden. Praktikabilitätsüberlegungen der Rekursgegnerin aufgrund der möglichen Kostentragungspflicht der Rekurrentinnen dürften hierbei keine Rolle spielen.

3.2 Im Altlastenrecht gilt es grundsätzlich zwischen der Pflicht zur Tragung der Sanierungskosten (Kostentragungspflicht) und der Pflicht zur Vornahme von Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen (Realleistungspflichten) zu unterscheiden. Die Kostentragungspflicht bezweckt eine möglichst gerechte Kostenanlastung, die Realleistungspflicht demgegenüber eine möglichst wirksame Durchsetzung des Umweltrechts (vgl. BGr 1A.214/1999, E. 2b = URP 2000 590 ff.). Mit der gedanklichen Entkoppelung von Realleistungspflicht und Kostentragungspflicht will das Umweltschutzgesetz (USG) erreichen, dass die Sanierung zügig durchgeführt wird und nicht durch langwierige Auseinandersetzungen über die Kostentragungspflicht belastet wird.

Streitgegenstand bildet, wie bereits erwähnt, vorliegend einzig die Frage, wer die (in der Sache unbestrittenen) Realleistungspflichten auszuführen hat.

Nach den allgemeinen Grundsätzen des Polizeirechts hat der Störer die notwendigen Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen durchzuführen, um den umweltgefährdenden Zustand zu beseitigen. Dabei wird zwischen Verhaltensstörer und Zustandsstörer unterschieden. Verhaltensstörer ist derjenige, welcher aufgrund seines Verhaltens dafür verantwortlich ist, dass der Standort mit umweltgefährdeten Stoffen kontaminiert wurde. Demgegenüber hat der Zustandsstörer die tatsächliche oder rechtliche Gewalt über einen Standort und hält damit den Zustand eines kontaminierten Standortes aufrecht (vgl. VGr, 21. August 2014, VB.2014.00113, E. 3.3, mit weiteren Hinweisen).

Art. 20 Abs. 1 der Altlasten-Verordnung (AltIV) sieht in diesem Zusammenhang als Grundsatznorm vor, dass die Realleistungspflichten vom Inhaber oder von der Inhaberin eines belasteten Standortes (d.h. dem Zustandsstörer) durchzuführen sind. Der Verursacher (als Verhaltensstörer) kann nur dann in Anspruch genommen werden, wenn die Voraussetzungen von Art. 20 Abs. 2 und 3 AltIV erfüllt sind.

Die Rekurrentinnen halten nun dafür, dass sie gestützt auf Art. 20 Abs. 2 AltIV nicht zu Realleistungen verpflichtet werden könnten.

3.3 Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden.

Vorliegend ist zunächst unbestritten, dass die Rekurrentinnen die Kontamination bzw. Sanierungsbedürftigkeit nicht durch ihr eigenes Handeln verursacht haben, da sie mit dem damaligen Betrieb der chemischen Reinigung ihres Vaters nichts zu tun hatten. Es stellt sich daher die Frage, ob sie für das Handeln ihres Vaters als Realleistungspflichtige einstehen müssen. Der Wortlaut der hier im Streit liegenden bzw. auszulegenden Bestimmung gemäss Art. 20 Abs. 2 AltIV lautet wie folgt:

«Zur Durchführung der Voruntersuchung, der Überwachungsmassnahmen oder der Detailuntersuchung kann die Behörde Dritte verpflichten, wenn Grund zur Annahme besteht, dass diese die Belastung des Standorts durch ihr Verhalten verursacht haben.»

Den Rekurrentinnen ist zwar zuzustimmen, dass der Wortlaut von Art. 20 Abs. 2 AltIV gegen dessen Anwendung in der vorliegenden Konstellation spricht, zumal die Belastung, wie bereits dargelegt, nicht durch das Verhalten der Rekurrentinnen, d.h. nicht «durch ihr Verhalten», sondern das Verhalten ihres Vaters verursacht wurde. Aus der teleologischen Auslegung von Art. 20 Abs. 2 AltIV erhellt indes, dass der Wortlaut der Bestimmung nicht vollends ihrer ratio legis entspricht. Der entscheidende Anknüpfungspunkt für die Realhandlungspflicht orientiert sich nach Massgabe der nachstehenden Erwägungen nicht (allein) daran, wer eine Belastung verursacht hat, sondern auch daran, wer für die Kosten in einem späteren Kostenverteilungsverfahren aufzukommen hat – dies jedenfalls dann, wenn wie hier, Verursachereigenschaft und Kostentragungspflicht auseinanderfallen.

Zustandsstörer und Verhaltensstörer sind in der überwiegenden Mehrheit der Fälle nicht in der Lage, die notwendigen Untersuchungs- und Überwachungsmassnahmen selber durchzuführen. Die Realhandlungen des

Sanierungspflichtigen erschöpfen sich aufgrund der Komplexität der Materie in aller Regel darin, einem spezialisierten Unternehmen, das über das notwendige Fachwissen und die erforderlichen Instrumentarien verfügt, einen entsprechenden Untersuchungsauftrag zu erteilen (vgl. BGr 1A.214/1999, E. 2e = URP 2000 590 ff.). Es ist daher davon auszugehen, dass die eigentliche Handlungspflicht des Realleistungspflichtigen (zumindest in aller Regel) faktisch darauf beschränkt ist, die Kosten für die Untersuchungs- und Überwachungsmaßnahmen vorzuschüssen. Die Realleistungspflicht kommt damit letztlich einer einstweiligen Kostenvorschusspflicht gleich.

Aus diesem Grund leuchtet es ohne Weiteres ein, dass sinnvollerweise diejenigen natürlichen oder juristischen Personen gehalten sein sollen, die entsprechenden Kosten vorzuschüssen, welchen später auch die entsprechenden Endkosten anzulasten sind, um die Differenz zwischen der Kostenbevorschussungspflicht einerseits und der endgültigen Kostentragungspflicht andererseits in vertretbaren Grenzen zu halten (vgl. Pierre Tschannen, Kommentar USG, 2. A., 2000, Art. 32c Rz. 24; Gudrun Bürgi-Schneider, Belastete Standorte und die Änderung des Umweltschutzgesetzes mit Einführung des Art. 32b^{bis} und der Revision der Art. 32c-32e, ZBGR 2008, S. 129 ff., 135). Die Vorschrift von Art. 20 Abs. 2 AltIV ist mitunter auch unter Berücksichtigung der definitiven Kostentragungspflicht gemäss Art. 32d USG anzuwenden. Eine solche Vorgehensweise ermöglicht es, spätere Kostenüberwälzungen zu vermeiden und verwaltungstechnische Abläufe nicht unnötig aufzublähen (vgl. Beatrice Wagner Pfeifer, Umweltrecht - Besondere Regelungsbereiche, Handbuch zu Chemikalien, GVO, Altlasten, Gewässerschutz, Energie u.a., 2013, S. 168). Eine isolierte Anwendung von Art. 20 Abs. 2 AltIV, welche eine bereits feststehende Kostentragungspflicht eines Dritten nach Art. 32d USG nicht angemessen berücksichtigt, würde dem Sinn und Zweck von Art. 20 Abs. 2 AltIV widersprechen.

Weshalb dies in Bezug auf Erbengemeinschaften anders gelagert sein soll, als es gemäss dem überzeugend begründeten Urteil des Berner Verwaltungsgerichts in Bezug auf juristische Personen bzw. Unternehmensnachfolgen entschieden wurde, leuchtet nicht ein (vgl. BVR 2010 vom 20. Mai 2010, S. 411). Auch in Bezug auf natürliche Personen kann der Sinn und Zweck von Art. 20 Abs. 2 AltIV im Verhältnis zu Art. 32d USG nur darin gesehen werden, dass Realleistungs- und Kostenvorschusspflicht einerseits und endgültige Kostentragungspflicht andererseits nicht unnötig auseinanderfallen sollen. Ein Bezug zum Betrieb, der die Kontamination verursacht hat, ist nicht vorauszusetzen.

Entscheidend ist damit vorliegend in erster Linie die spätere Kostentragungspflicht und nicht die Eigenschaft als Verhaltensverursacher. Ob die Verursachereigenschaft von J. kraft erbrechtlicher Universalsukzession auf die Rekurrentinnen übergegangen ist oder nicht, hat angesichts des Sinn und Zwecks von Art. 20 Abs. 2 AltIV mitunter nicht weiter zu interessieren. Der Übergang der Kostentragungspflicht allein genügt.

3.4 Eine Kostenpflicht der Rekurrentinnen in ihrer Eigenschaft als Erbinnen kann vorliegend nicht ernsthaft in Abrede gestellt werden. Nach gefestigter

Rechtsprechung gehen die Schulden des Erblassers – einschliesslich solcher öffentlich-rechtlicher Natur – auf die Erben über, sofern diese die Erbschaft nicht ausschlagen und zum Zeitpunkt des Erbgangs eine rechtliche Grundlage für eine Sanierungs- und Kostentragungspflicht bestanden hat (vgl. BGE 142 II 232, E. 6.3, mit Hinweisen). Die Rekurrentinnen haben die Erbschaft in Kenntnis der Kostentragungspflicht ihres Vaters angenommen. Auch standen im Zeitpunkt des Erbgangs im September 2014 die entsprechenden Gesetzesgrundlagen bereits in Kraft. Nachdem der Regierungsrat zum Schluss kam, dass der Vater der Rekurrentinnen 80 % der Kosten zu tragen habe (und nämlicher Entscheid unangefochten in Rechtskraft erwuchs), darf ohne Weiteres von einer entsprechenden Kostenpflicht der Rekurrentinnen ausgegangen werden. Sie werden den überwiegenden Teil der Kosten in späteren Kostenverteilungsverfahren tragen müssen.

Es leuchtet mitunter nicht ein, weshalb die Rekurrentinnen zunächst von der Realleistungspflicht bzw. den Kosten, die zur Durchführung der erforderlichen Überwachungs- und Untersuchungsmassnahmen anfallen, befreit werden sollen, um ihnen in einem späteren Kostenverteilungsverfahren nach Art. 32d USG dieselben Kosten im Umfang von 80 % wieder aufzuerlegen. Wie die Rekursgegnerin und die Mitbeteiligten zu Recht ausführen, wäre ein solches Vorgehen ineffizient und nicht mit dem Sinn und Zweck von Art. 20 Abs. 2 AltIV vereinbar. Der Schutz der Erben ist genügend durch die Möglichkeit sichergestellt, die Erbschaft auszuschlagen (Art. 566 des Zivilgesetzbuches [ZGB]) oder ein öffentliches Inventar zu verlangen (Art. 580 ff. ZGB).

Wenn – wie hier in Bezug auf das Grundstück Kat.-Nr. 4 – die Verursachersituation klar ist bzw. bereits feststeht, dass der Dritte als hauptverantwortlicher Verursacher der Altlast im Sinne von Art. 32d Kosten tragen muss, kann sich die Heranziehung des Dritten nicht nur aufdrängen, sondern gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gar zur Pflicht werden (vgl. BGr 1A.214/1999, E. 2h = URP 2000 590 ff.; VGr, 21. August 2014, VB.2014.0011, E. 3.5, mit Hinweisen). Auch weil es sich beim Verursacherprinzip nicht um ein pönales Instrument, sondern letztlich um ein Kostenzurechnungsprinzip handelt (vgl. BGr, 7. September 2017, 1C_170/2017, E. 2), erscheint es sachgerecht, dass die Rekurrentinnen die Massnahmekosten – und nur darum geht es bei den strittigen Realhandlungspflichten im Ergebnis – vorzuschüssen haben.

Die in Dispositiv-Ziffer 3 des angefochtenen Entscheids auferlegten Verpflichtungen sind daher nicht zu beanstanden.