

Im vorliegenden Fall ist eine Beseitigung der umstrittenen Mauern schon konstruktionsbedingt (Beton- bzw. Blocksteinmauer) mit beträchtlichem Aufwand verbunden, was sich namentlich in den Beseitigungskosten von Fr. 16'700.-- niederschlägt. Hinzu kommen die nutzlos gewordenen Kosten für die Erstellung der ursprünglichen Mauer sowie die Auslagen für die Erstellung einer neuen Mauer bzw. einer Böschung. Die beiden Mauern können daher nicht mehr unter den Begriff der untergeordneten Klein- oder Anbauten im Sinne von § 67a BauG subsumiert werden. Eine erleichterte Ausnahmegewilligung nach § 67a BauG fällt deshalb ausser Betracht.

- 31 Legitimation zur Einreichung eines Kostenverteilungsgesuchs nach Art. 32d Abs. 4 USG (Auslegung des Begriffs "Verursacher").**
"Verursacher" nach Art. 32d Abs. 4 USG kann auch ein früherer Zustandsstörer sein, der die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Sanierung und Überwachung getroffen hat.

Urteil des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 21. September 2010 in Sachen X. AG (WBE.2010.39).

Aus den Erwägungen

1.

Die Vorinstanz schützte den Nichteintretensentscheid des BVU (Rechtsabteilung) und wies die dagegen erhobene Beschwerde ab. Der Regierungsrat begründete seinen Beschwerdeentscheid damit, die Beschwerdeführerin habe ihre Eigenschaft als Verursacherin mit der Veräusserung der Parzellen Nrn. (...) und (...) verloren, weshalb sie nicht legitimiert sei, ein Kostenverteilungsgesuch nach Art. 32d USG zu stellen. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet somit einzig die Frage, ob die Vorinstanzen die Legitimation der Beschwerdeführerin zur Einreichung eines Kostenverteilungsgesuchs nach Art. 32d USG richtig beurteilt haben oder nicht. Nicht zu beantworten ist dagegen die - vom Regierungsrat im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren noch nicht beurteilte - Streitfrage, ob und

inwiefern die angefallenen Untersuchungskosten einer Verteilung nach Art. 32d USG überhaupt zugänglich sind.

2.

2.1.-2.2. (...)

2.3.

Nach Art. 32d Abs. 4 USG erlässt die Behörde eine Verfügung über die Kostenverteilung, wenn ein Verursacher dies verlangt oder die Behörde die Massnahmen selber durchführt. Damit beantwortet das Bundesumweltrecht, wer legitimiert ist, ein Kostenverteilungsgesuch zu stellen, nämlich der "Verursacher". Aus der von der Vorinstanz erwähnten Praxis des Verwaltungsgerichts (vgl. VGE III/89 vom 16. September 1992 [BE.92.00129], S. 5 f.) zu § 38 aVRPG (auf 1. Januar 2009 aufgehoben) und des Bundesgerichts zu Art. 103 lit. a des früheren Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG) (BGE 110 Ib 93 f.), die sich auf andere prozessuale Grundlagen beziehen, lassen sich keine klaren Rückschlüsse für die Auslegung von Art. 32d Abs. 4 USG ziehen.

2.4.

Der Begriff des "Verursachers", der nach Art. 32d Abs. 4 USG legitimiert ist, ein Gesuch um Kostenverteilung zu stellen, bedarf der Auslegung. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Norm in erster Linie aus sich selbst heraus, d.h. nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihr zu Grunde liegenden Wertungen, aber auch nach der Entstehungsgeschichte auszulegen. Auszugehen ist vom Wortlaut, doch kann dieser nicht allein massgebend sein. Besonders wenn der Text unklar ist oder verschiedene Deutungen zulässt, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung weiterer Auslegungselemente, wie namentlich der Entstehungsgeschichte der Norm, ihrem Zweck und ihrem Zusammenhang mit andern Bestimmungen (statt vieler BGE 135 II 418; 134 II 252; Urteil des Bundesgerichts vom 21. März 2000, in: ZBl 102/2001, S. 84; siehe auch AGVE 2003, S. 191 f.).

2.4.1.

Nach dem Wortlaut des Gesetzes kommt die Legitimation dem "Verursacher" zu. Nach gefestigter Lehre und Rechtsprechung fallen

darunter sowohl Verhaltens- als auch Zustandsstörer. Als Verhaltensstörer gelten Personen, die durch das eigene Verhalten oder durch das unter der eigenen Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter eine polizeiwidrige Gefahr oder Störung verursachen. Zustandsstörer haben dagegen die rechtliche oder tatsächliche Gewalt über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt. Im Altlastenrecht kommen als Zustandsstörer Eigentümer, Mieter oder Pächter sowie beauftragte Personen in Betracht, welche die rechtliche oder tatsächliche Herrschaft über das Grundstück haben, das einen belasteten Standort verkörpert. Es kann insofern auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden.

Dem Wortlaut des Gesetzes lässt sich hingegen keine eindeutige Antwort auf die umstrittene Frage entnehmen, ob unter den Begriff "Verursacher" nach Art. 32d Abs. 4 USG neben dem Verhaltensstörer und dem aktuellen Zustandsstörer auch der vormalige Zustandsstörer fällt. Vom Begriff des "Verursachers" sind grundsätzlich beide Arten von Zustandsstörern (d.h. aktueller und früherer) abgedeckt. Insbesondere lässt auch der französische Wortlaut Raum, unter dem Verursacher nach Art. 32d Abs. 4 USG auch den früheren Zustandsstörer zu verstehen, spricht doch die französische Fassung in Art. 32d Abs. 4 von der "betroffenen Person" ("*une personne concernée*"), und nicht vom Verursacher gemäss Abs. 1 ("*celui qui est à l'origine des mesures nécessaires*").

2.4.2.

Die Vorinstanzen haben bei der Auslegung des Verursacherbegriffs nach Art. 32d Abs. 4 USG auf den Begriff des Störers abgestellt. Nach dem Störerprinzip beurteilt sich im Allgemeinen, wer die umweltrechtlich gebotenen Massnahmen ergreifen muss und damit vorschusspflichtig wird (sog. Realleistungspflicht; vgl. Karin Scherrer, Handlungs- und Kostentragungspflichten bei der Altlastensanierung, Diss. Bern 2005, S. 9 f.). In Altlastenfällen knüpft das Gesetz allerdings für die Realleistungspflicht nicht an den Begriff des Verursachers, sondern an denjenigen des "Inhabers" an (vgl. Art. 20 Abs. 1 der Verordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten [Altlasten-Verordnung, AltIV; SR 814.680]). Auf den Störerbegriff wird ferner abgestellt, um den Verursacher zu

bezeichnen, der die Kosten einer Massnahme (endgültig) zu tragen hat (sog. Kostentragungspflicht wie sie in Art. 2 und 32d USG geregelt ist; siehe zum Ganzen Scherrer, a.a.O., S. 85 und 88 mit Hinweisen).

Das systematische Element berücksichtigt die Stellung der auslegenden Norm innerhalb des Gesetzes und deren Zusammenhang mit anderen Vorschriften. Der Umstand, dass das USG den gleichlautenden Begriff des Verursachers nicht nur bei der Regelung der (definitiven) Kostentragung verwendet, sondern auch zur Beantwortung der Frage, wer berechtigt ist, ein Gesuch um behördliche Kostenverteilung nach Art. 32d Abs. 4 USG zu stellen, spricht auf den ersten Blick dafür, dass der Gesetzgeber diesen Begriff einheitlich verwendet hat. Diese Annahme ist jedoch nicht zwingend. Vielmehr ist es denkbar, dass der Gesetzgeber mit diesem Sammelbegriff je nach Kontext, in dem er ihn verwendet hat, unterschiedliche Personen ansprechen wollte. Dafür gäbe es auch sachliche Gründe: Veräussert ein Grundeigentümer sein Grundstück, verliert er im Allgemeinen gleichzeitig die Sachherrschaft und damit die Verantwortung für den polizeikonformen Zustand der veräusserten Sache. Mit dem Verkauf entfällt somit die Rechtfertigung für seine Kostentragungspflicht. Es ist daher folgerichtig, den früheren Zustandsstörer von der Kostentragungspflicht auszunehmen (vgl. allerdings 32b^{bis} Abs. 1 USG). Demgegenüber befasst sich das USG in Art. 32d Abs. 4 mit der Verteilung der Kosten, die ein Realleistungspflichtiger provisorisch getragen hat. Die Verteilung kann dazu führen, dass der Realleistungspflichtige die provisorisch aufgewendeten Kosten ganz oder teilweise auf andere Störer oder das Gemeinwesen abwälzen kann. Art. 32d Abs. 4 USG bestimmt, wer berechtigt ist, eine Verfügung über die Kostenverteilung zu verlangen. Anders als bei der Umschreibung der Kostentragungspflicht gibt es hier grundsätzlich keinen Anlass, den früheren Zustandsstörer, der Kosten für Massnahmen i.S.v. Art. 32d Abs. 1 USG getragen hat, vom Verursacherbegriff auszuklammern. Es gäbe somit durchaus Gründe, den Begriff des Verursachers unterschiedlich zu verstehen, je nach Kontext, in dem er verwendet wird. Das relativiert die Annahme der Vorinstanzen, der Gesetzgeber habe den Begriff des

Verursachers bei der Kostentragung gleich verstanden wie denjenigen bei der behördlichen Kostenverteilung.

Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass das systematische Auslegungselement zu keinem eindeutigen Ergebnis führt.

2.4.3.

In Anwendung des historischen Elements ist zunächst festzuhalten, dass das USG in der früheren Fassung von Art. 32d Abs. 4 vom "Sanierungspflichtigen" sprach. Nach dem Wortlaut des früheren Rechts hätte somit auch der frühere Zustandsstörer, der in Erfüllung einer Sanierungspflicht Kosten aufgewendet hat, ein Gesuch um Kostenverteilung stellen können. Mit der Revision gemäss Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 (Inkrafttreten: 1. November 2006) wurde der Begriff des "Sanierungspflichtigen" durch denjenigen des Verursachers ersetzt, womit der Gesetzgeber klarstellen wollte, dass die Regeln über die Kostenverteilung nicht nur für die eigentlichen Sanierungskosten, sondern auch für Untersuchungs- und Überwachungskosten gelten (Hans W. Stutz, Das revidierte Altlastenrecht des Bundes, URP 2006, S. 338 und 340). In den Materialien lassen sich jedoch keine Anhaltspunkte dafür finden, dass der Gesetzgeber mit dem Begriffswechsel gleichzeitig den früheren Zustandsstörer, der die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung oder Sanierung übernommen hat, vom Kreis der Personen ausschliessen wollte, die ein Gesuch i.S.v. Art. 32d Abs. 4 USG stellen können.

Art. 32d Abs. 3 des Entwurfs der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats zur Revision des Altlastenrechts vom 20. August 2002 ermächtigte die zuständige Verwaltungsbehörde, auf Antrag eines "Beteiligten" und bei klaren Verhältnissen im Kostenverteilungsverfahren auch über privatrechtliche Ansprüche zu entscheiden (BB1 2003 5041; Bericht vom 20. August 2002 der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates [Bericht UREK-N, BB1 2003 5025 ff.]). Diese Regelung hätte es ohne Weiteres erlaubt, auf das Kostenverteilungsgesuch eines früheren Zustandsstörers einzutreten, der sich gegenüber dem Erwerber des Grundstücks kaufvertraglich verpflichtet hat, notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung oder Sanierung

zu ergreifen (Bericht UREK-N, BBl 2003 5028 und 5033). Von der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Möglichkeit, auf Antrag eines Beteiligten und bei klaren Verhältnissen auch über zivilrechtliche Ansprüche entscheiden zu können, nahm das Parlament aber bewusst Abstand. Begründet wurde dies damit, die Verwaltungsbehörde müsse bei der Kostenverteilung ausschliesslich im Rahmen des öffentlichen Rechts entscheiden. Um dies klarzustellen, wurde der Begriff des "Beteiligten" in der Folge durch denjenigen des "Verursachers" ersetzt (vgl. Amtl. Bull. SR IV/2004, S. 527, Votum Büttiker; Amtl. Bull. SR II/2005, S. 563, Votum Büttiker). Daraus darf jedoch nicht gefolgert werden, der Gesetzgeber habe dem früheren Zustandsstörer, der Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung oder Sanierung getroffen hat, von vornherein das Recht absprechen wollen, eine behördliche Kostenverteilung i.S.v. Art. 32d Abs. 4 USG zu verlangen. In den Materialien lassen sich jedenfalls keine Hinweise für eine derartige Absicht des Gesetzgebers finden. Selbst wenn ein früherer Zustandsstörer aufgrund einer privatrechtlichen Gewährleistungspflicht Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung oder Sanierung getragen hat, führt dies nämlich nicht dazu, dass die zuständige Behörde im Rahmen des Kostenverteilungsverfahrens nach Art. 32d Abs. 4 USG zwingend Privatrecht anwenden müsste. Vielmehr könnte sie die Kosten auch in solchen Fällen ausschliesslich nach dem umweltrechtlichen Verursacherprinzip verlegen, ohne auf eine abweichende privatrechtliche Regelung Rücksicht nehmen zu müssen.

Die Entstehungsgeschichte liefert somit ebenfalls keine eindeutige Antwort auf die Frage, ob ein früherer Zustandsstörer, der Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung oder Sanierung übernommen hat, berechtigt ist, eine Verfügung über die Kostenverteilung zu verlangen.

2.4.4.

Einzugehen bleibt auf das teleologische Element, das nach dem Sinn und Zweck der auslegungsbedürftigen Bestimmung fragt.

Art. 32d USG will Ungerechtigkeiten entgegen wirken, die bei der Anwendung des Störerprinzips im Altlastenrecht entstehen können. Nach Art. 20 AltIV obliegen Untersuchungs-, Überwachungs-

und Sanierungsmassnahmen primär dem Standortinhaber, der als Eigentümer in erster Linie verpflichtet ist Gefahren abzuwehren, die sich aus dem Vorhandensein gefährlicher Gegenstände auf seinem Grundstück ergeben, auch wenn diese ohne sein Dazutun dorthin gelangt sind. Diese Lösung dient dem Interesse an einer raschen Beseitigung der Gefahrenquelle bzw. einer raschen Klärung der Frage, ob eine Altlast überhaupt vorliegt (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 3. Mai 2000, in: URP 2000, S. 597). Der Eigentümer steht der zu untersuchenden oder zu sanierenden Sache näher als ein Dritter. Zudem hat er in der Regel selber ein Interesse daran, dass notwendige Untersuchungen speditiv vorgenommen werden, da eine ungeklärte Situation seine Nutzungs- und Verfügungsmöglichkeiten einschränken kann. Nach dieser Regelung fallen somit die Kosten im Allgemeinen zunächst beim Inhaber des Standorts an, der häufig als schuldloser Zustandsstörer zu qualifizieren ist. Vor der Einführung von Art. 32d USG konnte dieser zwar hernach auf dem Zivilweg gegen die übrigen Störer vorgehen, oft führte dieser Weg aber wegen der bereits eingetretenen Verjährung oder wegen Beweisschwierigkeiten nicht zum Ziel, so dass der aktuelle Zustandsstörer meist auf den Kosten sitzen blieb, während die übrigen Störer ungeschoren davonkamen (Hans W. Stutz, Verfahrensfragen bei der Kostenverteilung, URP 2001, S. 804 [nachfolgend "Verfahrensfragen"]; derselbe, Die Kostentragung der Sanierung - Art. 32d USG, URP 1997, S. 766 [nachfolgend "Kostentragung"]). Bei dieser Rechtslage präjudizierte somit die Auswahl des realleistungspflichtigen Störers häufig die endgültige Kostenverteilung (Urteil des Bundesgerichts vom 26. Februar 1998, in: URP 1998, S. 160). Mit der Einführung von Art. 32d USG sollte dies korrigiert und die Kostentragung bei der Altlastensanierung so ausgestaltet werden, dass ein möglichst gerechtes Ergebnis erzielt wird (Stutz, Kostentragung, S. 767). Art. 32d USG federt die Folgen der Realleistungspflicht ab, indem er dem provisorischen Träger der Kosten das Recht einräumt, von der Verwaltungsbehörde eine Verfügung über die endgültige Kostenverteilung zu verlangen (Stutz, Verfahrensfragen, S. 804). Soweit der Realleistungspflichtige Kosten für notwendige Massnahmen getragen hat, die seinen Verursacheranteil übersteigen, hat er einen Ausgleichs- bzw. Rück-

erstattungsanspruch gegenüber dem Gemeinwesen (vgl. Jürg E. Hartmann / Martin K. Eckert, Sanierungspflicht und Kostenverteilung bei der Sanierung von Altlasten-Standorten nach [neuem] Art. 32d USG und Altlastenverordnung, URP 1998, S. 605 und 626; Michael Budliger, Zur Kostenverteilung bei Altlastensanierung mit mehreren Verursachern. Die Regelung im revidierten USG und im Vorentwurf zur neuen Altlasten-Verordnung, URP 1997, S. 304 f.; Karin Scherrer, Kostentragung nach Art. 32d USG, URP 2007, S. 574). Diese Schutzmechanismen führen in vielen Fällen dazu, dass sich der Zustandsstörer der Pflicht zur Untersuchung, Überwachung oder Sanierung widerstandslos unterzieht (Urteil des Bundesgerichts vom 3. Mai 2000, in: URP 2000, S. 597 f.), was im öffentlichen Interesse einer raschen Beseitigung der Gefahrenquelle bzw. einer raschen Klärung der Frage dient, ob eine Altlast vorliegt. Die erforderlichen Massnahmen sollen zügig durchgeführt und nicht dadurch belastet werden, dass der Realleistungspflichtige befürchten muss, auf den gesamten Kosten sitzen zu bleiben (vgl. Pierre Tschannen, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich / Basel / Genf 2004, Art. 32d N 2).

Diesem Ziel widerspräche es, wenn man einem früheren Zustandsstörer, der die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung eines belasteten Standorts übernommen hat, die Befugnis absprechen würde, ein Gesuch um Kostenverteilung i.S.v. Art. 32d Abs. 4 USG zu stellen. Unter Wertungsgesichtspunkten verdient ein früherer Zustandsstörer, der die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte getroffen hat, den gleichen Schutz wie der aktuelle Zustandsstörer, der solche Vorkehren trifft. Nachdem die rasche Ergreifung derartiger Massnahmen so oder anders im öffentlichen Interesse liegt, wäre es stossend, wenn der frühere Zustandsstörer in derartigen Fällen wegen der Hürden des Zivilwegs auf seinen Kosten sitzen bliebe. Die Behandlung seines Kostenverteilungsgesuchs beeinträchtigt auch keine öffentlichen Interessen. Da von vornherein nur die Kosten für notwendige Massnahmen verteilungsfähig sind, besteht insbesondere keine Gefahr, dass das Gemeinwesen bei der Behandlung eines solchen Gesuchs um Kos-

tenverteilung ein doppeltes Ausfallrisiko trägt. In solchen Fällen verfügt der Träger der provisorischen Kosten in der Regel über ein schutzwürdiges Interesse an einer Kostenverteilung, das auch bei der Veräusserung des Grundstücks fortbesteht.

2.4.5.

Gestützt auf den Gesetzeszweck ist somit davon auszugehen, dass auch der frühere Zustandsstörer, der die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Sanierung und Überwachung getroffen hat, berechtigt ist, eine behördliche Kostenverteilung zu verlangen (die Legitimation bejahend Hans W. Stutz, Die Kostentragung bei Altlastensanierungen und beim Umgang mit schadstoffbelasteten Bauabfällen, PBG 2001, S. 23 f.; Legitimationsfrage offen gelassen im Entscheid der Baudirektion des Kantons Zürich vom 3. Mai 2000, in: URP 2000, S. 392). Die übrigen Auslegungselemente stehen diesem Auslegungsergebnis zumindest nicht entgegen.

32 Gebäudeabstand nach § 20 Abs. 2 ABauV.

Wo besondere Gemeindevorschriften fehlen, bleibt es bei der kantonalen Grundordnung, wonach der Gebäudeabstand der Summe der Grenzabstände entsprechen muss.

Urteil des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 21. September 2010 in Sachen A. und B. gegen X. und Y. (WBE.2010.123).

Aus den Erwägungen

1.

Streitgegenstand bildet die Einhaltung des Gebäudeabstands des projektierten Einfamilienhauses der Beschwerdegegner auf der Parzelle Nr. (...) zum Wohnhaus (Gebäude Nr. [...]) der Beschwerdeführer auf der nördlich angrenzenden Parzelle Nr. (...).

2.

2.1.

Die Bestimmung der Gebäudeabstände liegt in der Kompetenz der Gemeinden (§ 47 Abs. 1 BauG). Die Bau- und Nutzungsordnung