

# ***Der Verursacherbegriff im Altlastenrecht – eine kritische Analyse***

Corina Caluori, MLaw, Rechtswissenschaftliches Institut, Universität Zürich

## **Inhalt**

Zusammenfassung.....	542
Résumé.....	543
I. Der Kostenadressat im Altlastenrecht.....	544
II. Der Verursacher als Störer im polizeirechtlichen Sinn.....	545
1. Entwicklung der Rechtsprechung unter dem Gewässerschutzgesetz.....	545
1.1 Rechtsprechung zum Gewässerschutzgesetz von 1955.....	545
1.1.1 BGE 91 I 295 – Heizöltank.....	546
1.1.2 BGE 94 I 403 – Bruch einer Öldruckleitung.....	546
1.2 Rechtsprechung zum Gewässerschutzgesetz von 1971.....	547
1.2.1 BGE 102 Ib 203 – Defekte Heizölleitung.....	547
1.2.2 BGer Urteil vom 17. Dezember 1980 – Falttank.....	548
1.3 Rechtsprechung zum Gewässerschutzgesetz von 1991.....	549
2. Übernahme der Rechtsprechung ins Altlastenrecht.....	550
III. Folgen der Begriffsgleichsetzung.....	550
IV. Kritische Analyse der Gleichsetzung von Störer und Verursacher.....	551
1. Stellungnahmen in der Literatur.....	551
2. Unterschiedlicher Regelungszweck der Prinzipien.....	553
2.1 Störerprinzip.....	553
2.2 Verursacherprinzip.....	554
2.3 Eigenständigkeit der beiden Prinzipien.....	555
3. Unterschiedliche Ausgangslagen.....	556
3.1 Antizipierte Ersatzvornahme.....	556
3.2 Altlastenrechtliche Sanierung.....	558

4. Unterschiedliche Anknüpfung der Störer- bzw. der Verursachereigenschaft.....	559
4.1 Erfordernis der Zurechenbarkeit.....	560
4.2 Störereigenschaft als teilweise sachbezogene Eigenschaft.....	561
4.2.1 Verhaltensstörer.....	561
4.2.2 Zustandsstörer.....	561
4.3 Verursachereigenschaft als personenbezogene Eigenschaft.....	561
4.3.1 «Verhaltensverursacher».....	562
4.3.2 «Zustandsverursacher».....	562
V. Lösungsvorschlag.....	564
1. Der Verursacher im Altlastenrecht.....	564
2. Argumente für diese Lösung.....	565
VI. Weitere Bemerkungen.....	567
1. Exzeptionsklausel im Sinne von Art. 32d Abs. 2 USG.....	567
2. Finanzielle Verpflichtung des Verursachers.....	568
VII. Schlussbemerkungen.....	569

## **Zusammenfassung**

Art. 32d Abs. 1 USG bestimmt, dass die Kosten für Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte vom *Verursacher* zu tragen sind.

Das Umweltschutzgesetz spricht mehrfach vom Verursacher; eine Legaldefinition des Verursacherbegriffs kennt das Gesetz aber nicht. In Ermangelung einer entsprechenden Begriffsumschreibung hat die Rechtsprechung zur Definition des Verursachers bereits früh auf den polizeirechtlichen Störerbegriff zurückgegriffen. Damit gilt als Verursacher, wer Störer im polizeirechtlichen Sinne ist. Diese Praxis wurde im Zusammenhang mit der antizipierten Ersatzvornahme unter dem Gewässerschutzrecht entwickelt und schliesslich auch auf das Altlastenrecht übertragen. Eine Folge dieser Praxis ist, dass der aktuelle Inhaber eines belasteten Grundstücks – der sogenannte Zustandsstörer – als Verursacher gilt und damit bei einer Altlastensanierung kostenpflichtig wird; und dies vollkommen unabhängig davon, wann, wodurch und durch wen die Belastung entstanden ist. Diese Konstruktion vermag weder dogmatisch noch im Resultat zu befriedigen.

Es gibt mehrere Anhaltspunkte, die erkennen lassen, dass sich die Begriffe des Störers und des Verursachers im Altlastenrecht nicht decken können und dass die Übernahme der Rechtsprechung ins Altlastenrecht eine eigentliche Fehlentwicklung darstellt. Das Störer- und das Verursacherprinzip sind zwei selbständige Prinzipien, die einen unterschiedlichen Regelungszweck haben und sich in ihrer Funktion unterscheiden. Weiter unterscheidet sich die Ausgangslage bei den Fällen der antizipierten Ersatzvornahme, welche die Praxis begründet haben, und den altlastenrechtlichen Sanierungsfällen, sodass sich eine unreflektierte Übernahme dieser Praxis nicht rechtfertigt. Schliesslich unterscheiden sich Verursacher- und Störerprinzip bei der Frage der Anknüpfung. Während die Zustandsstörereigenschaft an der Sachherrschaft anknüpft, ist die Verursachereigenschaft – gleich wie die Verhaltensstörereigenschaft – als personenbezogene Eigenschaft untrennbar mit der verursachenden Person verbunden. An diesem Unterschied ist für eine neue, praktikable und dogmatisch befriedigende Kostenanlastung im Altlastenrecht anzuknüpfen.

## **Résumé**

L'art. 32d al. 1 LPE prescrit que les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement du site pollué doivent être assumés par *celui qui est à l'origine des mesures*.

La loi sur la protection de l'environnement parle à plusieurs reprises de la personne à l'origine des mesures (ou de la pollution), sans toutefois donner une définition légale de cette notion. A défaut d'une description correspondante, la jurisprudence a, il y a longtemps déjà, recouru à la notion de perturbateur au sens du droit de police pour définir la personne à l'origine des mesures. Par conséquent, est considéré comme étant à l'origine des mesures celui qui peut être qualifié de perturbateur au sens du droit de police. Cette pratique a été développée en lien avec l'exécution par substitution anticipée dans le cadre du droit de la protection des eaux, puis finalement reportée sur la législation relative aux sites contaminés. Une conséquence de cette pratique est que le détenteur actuel d'un immeuble pollué – le perturbateur par situation – est considéré comme étant à l'origine de la pollution et a l'obligation de supporter les frais en cas d'assainissement d'un site contaminé, cela tout à fait indépendamment de la question de savoir quand, par quoi et par qui la pollution a été produite. Cette construction n'est satisfaisante ni sur le plan dogmatique, ni du point de vue du résultat.

Plusieurs indices montrent que les notions de perturbateur et de personne à l'origine des mesures ne peuvent pas se recouper en matière de

sites contaminés et que la reprise, par la jurisprudence, de la notion de perturbateur dans la législation sur les sites contaminés constitue une erreur. Le principe du perturbateur et le principe du pollueur-payeur sont deux principes indépendants qui ont été réglementés à des fins différentes et qui exercent des fonctions distinctes. Par ailleurs, la situation de départ n'est pas la même dans les cas d'exécution par substitution anticipée, sur laquelle est fondée la pratique, que dans les cas d'assainissement de sites contaminés; dès lors, une reprise irréfléchie de cette pratique n'est pas justifiée. Enfin, le principe du perturbateur et le principe de causalité se différencient du point de vue de leur rattachement. Alors que la qualité de perturbateur par situation est rattachée au pouvoir matériel sur une chose, la qualité de personne à l'origine de la pollution – tout comme la qualité de perturbateur par comportement – est, en tant que propriété individuelle, indissociable de la personne qui cause la pollution. Il s'agit de se fonder sur cette différence pour mettre en place, en matière de sites contaminés, une nouvelle imputation des frais qui soit à la fois praticable et satisfaisante d'un point de vue dogmatique.

## ***I. Der Kostenadressat im Altlastenrecht***

Altlastensanierungen verursachen erhebliche Kosten. Der Frage, wer für diese Kosten aufzukommen hat, kommt deshalb in der Praxis grösste Bedeutung zu. Geregelt ist die Kostentragungspflicht im Altlastenrecht in Art. 32d USG. Gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung sind die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte vom Verursacher zu tragen. Damit wird als Kostenadressat der Verursacher bestimmt. Art. 32d USG stellt insofern eine Realisierung des Verursacherprinzips dar.

Das Umweltschutzgesetz kennt keine Legaldefinition des Verursacherbegriffs. Zwar bezeichnet das USG verschiedentlich und je nach Regelungsbereich, wer jeweils als Verursacher zu gelten hat<sup>1</sup>; eine einheitliche Begriffsbeschreibung aber fehlt.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Etwa der «Eigentümer» in Art. 20 Abs. 2 und 25 Abs. 3 USG, der «Inhaber» in Art. 31b, 31c Abs. 1 und 32 USG oder der «Betreiber» in Art. 10 Abs. 1 USG.

<sup>2</sup> GRIFFEL ALAIN, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Habil. Zürich 2001, Nr. 220; RAUSCH HERIBERT/MARTI ARNOLD/GRIFFEL ALAIN, Umweltrecht – ein Lehrbuch, HALLER WALTER (Hrsg.), Zürich/Basel/Genf 2004, N. 88; WAGNER BEATRICE, Das Verursacherprinzip im schweizerischen Umweltschutzrecht, ZSR 1989 II 321, S. 359.

Aus den altlastenrechtlichen Bestimmungen lässt sich keine normative Zuordnung herleiten.<sup>3</sup> Art. 32d Abs. 1 USG spricht wie Art. 2 USG lediglich vom Verursacher. Und Art. 32d Abs. 2 enthält nur eine Kostenverteilungsregel bei einer Mehrheit von Verursachern, definiert aber nicht abschliessend, wer Verursacher ist. In solchen Fällen obliegt es den rechtsanwendenden Behörden, den Verursacher fallbezogen zu ermitteln.<sup>4</sup>

Eine parallele Situation findet sich in den Bestimmungen von Art. 59 USG und Art. 54 GSchG, in denen ebenfalls nur vom Verursacher die Rede ist. Es erstaunt deshalb auf den ersten Blick wenig, dass die zu diesen Artikeln entwickelte Rechtsprechung zum Verursacherbegriff ins Altlastenrecht übernommen wurde.

## **II. Der Verursacher als Störer im polizeirechtlichen Sinn**

In Ermangelung einer entsprechenden Begriffsumschreibung hat die Rechtsprechung zur Definition des Verursachers bereits früh auf den polizeirechtlichen Störerbegriff zurückgegriffen. Damit gilt als Verursacher, wer Störer im polizeirechtlichen Sinn ist. Diese Praxis wurde unter dem Gewässerschutzrecht herausgearbeitet und schliesslich auf weitere Bereiche des Umweltrechts, insbesondere auch auf das Altlastenrecht, ausgedehnt. Weil diese Rechtsprechung bis heute so weitreichende Konsequenzen hat, ist auf deren Entwicklung anhand ausgewählter Bundesgerichtsentscheide vertiefter einzugehen.<sup>5</sup>

### **1. Entwicklung der Rechtsprechung unter dem Gewässerschutzgesetz**

#### **1.1 Rechtsprechung zum Gewässerschutzgesetz von 1955**

Die Anfänge der Gleichsetzung der Begriffe des Störers und des Verursachers gehen in die 60er-Jahre zurück. Das damalige Gewässerschutzgesetz von 1955<sup>6</sup> sprach vom *Pflichtigen*. Der Begriff des Verursachers war

<sup>3</sup> FRICK MARTIN, Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz, Diss. Bern 2004, S. 56.

<sup>4</sup> FRICK, Fn. 3, S. 55.

<sup>5</sup> Vgl. auch die Darstellungen bei STUTZ HANS W./CUMMINS MARK, Die Sanierung von Altlasten, Rechtsfragen der Behandlung kontaminierter Grundstücke unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts, Zürich 1996, S. 125 ff., und WAGNER PFEIFER BEATRICE, Kostentragungspflichten bei der Sanierung und Überwachung von Altlasten im Zusammenhang mit Deponien, ZBl 2004 117, S. 121 ff.

<sup>6</sup> Bundesgesetz vom 16. März 1955 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (AS 1956 1533).

dem Gesetz noch fremd. Art. 12 GSchG 1955 regelte unter der Marginalie «Zwangsmassnahmen», dass die Kantone «die zwangsweise Durchführung der von ihnen verlangten Massnahmen verfügen oder nötigenfalls auf Kosten der Pflichtigen selbst besorgen» können. Mittels weiter Auslegung dieser Bestimmung begründete das Bundesgericht die Figur der antizipierten Ersatzvornahme. Als Pflichtiger im Sinne von Art. 12 und damit als Kostenpflichtiger für die antizipierte Ersatzvornahme galt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung *der Störer*.

### **1.1.1 BGE 91 I 295 – Heizöltank**

So hatte das Bundesgericht 1965 einen Fall zu beurteilen, bei dem aus einem neu errichteten, den Weisungen entsprechenden und zur Benutzung freigegebenen Heizöltank rund 10'000 Liter Öl ausgelaufen und im Boden versickert waren. Da sich der Heizöltank über einem Grundwasserstrom befand, nahm die Behörde die Massnahmen zur Feststellung und Behebung der Grundwasserverunreinigung von Amtes wegen vor und auferlegte die Kosten den Grundeigentümern.

Das Bundesgericht hielt ausdrücklich fest, dass als Pflichtiger der antizipierten Ersatzvornahme im Sinne von Art. 12 der Störer zu gelten habe.<sup>7</sup> Die Grundeigentümer seien als Inhaber Zustandsstörer und könnten damit als Pflichtige mit der Kostentragung belastet werden. Allerdings seien nur die Kosten für die notwendigen und zweckmässigen Massnahmen zur Behebung der Störung oder Gefahr von den Zustandsstörern zu tragen.<sup>8</sup>

### **1.1.2 BGE 94 I 403 – Bruch einer Öldruckleitung**

Diese Rechtsprechung bestätigte das Bundesgericht etwa ausdrücklich in einem Entscheid von 1968. Damals flossen mehrere tausend Liter Öl in den Rhein, weil während der Auslagerung von Heizöl aus einem Frachtschiff die Druckleitung platzte. Das Gericht führte bezugnehmend auf seine bisherige Rechtsprechung aus: «Pflichtig im Sinne des Art. 12 GSchG ist nach einem allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatz der Störer. Störer ist, wer den Schaden oder die Gefahr verursacht hat, aber auch, wer Gewalt hat über Personen oder Sachen, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt haben.»<sup>9</sup>

Die Kosten wurden damals vollumfänglich der Eigentümerin der geborstenen Öldruckleitung auferlegt. Das Bundesgericht erachtete dies als zulässig, da die Eigentü-

---

<sup>7</sup> BGE 91 I 295 E. 3b.

<sup>8</sup> BGE 91 I 295 E. 5.

<sup>9</sup> BGE 94 I 403 E. 4.

merin für den Zustand der Leitung verantwortlich gewesen sei und mindestens eine Teilursache für den Rohrleitungsbruch gesetzt habe. Selbst wenn es noch weitere Störer gäbe, habe die Behörde die Wahl, an welchen Störer sie sich halten wolle.<sup>10</sup>

## 1.2 *Rechtsprechung zum Gewässerschutzgesetz von 1971*

Mit dem Gewässerschutzgesetz von 1971<sup>11</sup> wurde Art. 12 GSchG 1955 durch Art. 8, eine ausdrückliche Kostenregelung für antizipierte Ersatzvorhaben, ersetzt. Mit diesem Artikel fand der Begriff des *Verursachers* erstmals Eingang ins schweizerische Recht. So hiess es neu: «Die Kosten von Massnahmen, welche die zuständigen Behörden zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gewässerverunreinigung sowie zur Feststellung und zur Behebung einer Verunreinigung treffen, können den Verursachern überbunden werden.» In der Sache selbst führte dieser neue Artikel zu keiner Änderung, sondern zur Weiterführung der bereits zu Art. 12 GSchG 1955 eingeführten Praxis.<sup>12</sup> So war es denn auch das Ziel, mit Art. 8 in Anlehnung an die bisherige Rechtsprechung eine eindeutige gesetzliche Grundlage für die Kostenbelastung des Verursachers bei einer antizipierten Ersatzvornahme zu schaffen.<sup>13</sup>

### 1.2.1 *BGE 102 Ib 203 – Defekte Heizölleitung*

1976 hatte das Bundesgericht einen Fall zu beurteilen, bei dem es infolge einer verrosteten und undichten Verbindungsleitung einer Tankanlage zu einem Ölunfall gekommen war. Dabei versickerten tausend Liter Öl im Boden und zogen so die Grundwasserversorgung in Mitleidenschaft. In diesem Entscheid bestätigte das Bundesgericht erstmals die Feststellung der Vorinstanz, *dass sich der Begriff «Verursacher» mit dem verwaltungsrechtlichen Begriff «Störer» decke*.<sup>14</sup> Damit wurde der Weg für die heutige Praxis der Begriffsgleichsetzung von Störer und Verursacher geebnet. Zwar wies das Bundesgericht nachfolgend ausdrücklich darauf hin, dass der Begriff des Störers ursprünglich und in erster Linie entwickelt worden sei, um denjenigen zu bezeichnen, an den sich behördliche Massnahmen präventiver oder repressiver Art zu richten hätten. Wenn es nicht um die Feststellung des Re-

<sup>10</sup> BGE 94 I 403 E. 4 und 5. Die Praxis der Solidarhaftung wurde in BGE 101 Ib 410 = ZBI 1976 399 ausdrücklich und endgültig verworfen.

<sup>11</sup> Bundesgesetz vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (Gewässerschutzgesetz; AS 1972 950).

<sup>12</sup> Vgl. ausdrücklich BGE 101 Ib 410 E. 4 = ZBI 1976 399.

<sup>13</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem neuen Gewässerschutzgesetz und Bericht zum Volksbegehren für den Gewässerschutz vom 26. August 1970, BBl 1970 425, S. 446 f.

<sup>14</sup> BGE 102 Ib 203 E. 2.

alleistungspflichtigen, sondern des Kostentragungspflichtigen gehe, könne den Kriterien zur Bestimmung des zur raschen und effektiven Beseitigung geeigneten Störers nicht entscheidende Bedeutung zukommen. Das Bundesgericht kam aber dennoch zum Schluss, dass davon auszugehen sei, dass als Verursacher im Sinne von Art. 8 GSchG alle nach Doktrin und Praxis als Störer für eine Gefahr oder Störung Verantwortlichen in Frage kommen. Seien mehrere Personen verantwortlich, müsse jedoch berücksichtigt werden, dass es um die Frage der Kostentragung und nicht um jene der effektiven Gefahrenabwehr gehe.<sup>15</sup>

Die Eigentümerin der mangelhaften, polizeiwidrigen Tankanlage war Zustandsstörerin. Zudem gab es Hinweise, dass die Anlage ungenügend kontrolliert und unterhalten worden war, die Eigentümerin damit aufgrund einer Unterlassung gar als Verhaltensstörerin zu gelten hatte. Das Bundesgericht erachtete die alleinige Kostentragungspflicht der Eigentümerin aber in Fortführung der mit BGE 101 Ib 410 eingeleiteten Praxisänderung als unzulässig, da mindestens zwei weitere Verhaltensstörer in Frage kamen. Art. 8 GSchG verlange eine Kostenverlegung unter den Störern nach Massgabe der subjektiven und objektiven Anteile an der Verursachung; eine Solidarhaftung sei ausgeschlossen. Dabei dürfte in der Regel der schuldhafteste Verhaltensstörer in erster Linie und der schuldlose Zustandsstörer in letzter Linie heranzuziehen sein.<sup>16</sup>

### ***1.2.2 BGer Urteil vom 17. Dezember 1980 – Falttank***

Auch diese Praxis erfuhr etwa in einem Urteil von 1980<sup>17</sup> eine ausdrückliche Bestätigung. In jenem Fall war bei einer Revision eines Heizöltanks das sich noch im Tank befindliche Heizöl in einen Falttank gepumpt worden. Der Falttank riss jedoch, weshalb mehrere tausend Liter Heizöl im Boden versickerten. In Kontinuität zur bisherigen Praxis hielt das Bundesgericht fest, dass als Verursacher alle als Störer für eine Gefahr oder Störung Verantwortlichen in Frage kämen. Dabei wies es wieder ausdrücklich darauf hin, dass bei einer Mehrheit von Störern das sich dabei ergebende Konkurrenzproblem unter Berücksichtigung des Umstands zu prüfen sei, dass nicht über die Pflicht zur effektiven Gefahrenabwehr, sondern über die Kostentragungspflicht zu entscheiden sei. Die Behörde habe deshalb die Kosten aufgrund der Verursacheranteile auf die Störer zu verteilen.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> BGE 102 Ib 203 E. 2.

<sup>16</sup> BGE 102 Ib 203 E. 5b und c. Vgl. auch BGE 101 Ib 410 E. 6 = ZBI 1976 399 und später etwa BGer Urteil vom 17. Dezember 1980 E. 3b = ZBI 1981 370.

<sup>17</sup> BGer Urteil vom 17. Dezember 1980 = ZBI 1981 370.

<sup>18</sup> BGer Urteil vom 17. Dezember 1980 E. 3a = ZBI 1981 370.



Als Zustands- und Verhaltensstörerin galt die mit der Revision beauftragte X. AG, die zugleich Eigentümerin des Falttanks war. Die Verkäuferin des Falttanks Y. AG galt als Verhaltensstörerin, weil sie eine vom Hersteller erhaltene Richtlinie zur sicheren Verwendung des Falttanks nicht an die X. AG weiter geleitet hatte. Die X. AG und die Y. AG galten damit als Verursacherinnen. Ihnen wurden je hälftig die Kosten auferlegt.

In einer Reihe von weiteren Urteilen zur antizipierten Ersatzvornahme, in denen es meist um Massnahmen im Zusammenhang mit Öl- oder Chemieunfällen ging, hielt das Bundesgericht an dieser Rechtsprechung fest.<sup>19</sup> Von einem Hinweis, dass das Störprinzip einen anderen Zweck verfolge als das Verursacherprinzip und dass bei der Zuteilung der Kostentragungspflicht darauf Rücksicht zu nehmen sei, sah das Bundesgericht zunehmend und bald vollends ab. Schliesslich war es gefestigte Praxis, dass als Verursacher im Sinne von Art. 8 GSchG der polizeirechtliche Störer zu gelten hatte.

### **1.3 Rechtsprechung zum Gewässerschutzgesetz von 1991**

Mit dem Umweltschutzgesetz von 1983<sup>20</sup> wurde in Art. 59 USG eine Art. 8 GSchG 1971 inhaltlich entsprechende Bestimmung aufgenommen. Neu konnten damit Kosten zur Abwehr jeglicher unmittelbar drohenden Einwirkung – nicht nur auf Gewässer – dem Verursacher überbunden werden. Mit der Totalrevision des Gewässerschutzgesetzes von 1991<sup>21</sup> wurde schliesslich Art. 8 GSchG 1971 in den neuen Art. 54 GSchG 1991 überführt und von einer Kann-Vorschrift in eine zwingende Bestimmung umgewandelt. Ebenso wurde Art. 59 USG im Rahmen der USG-Revision von 1995 zu einer zwingenden Bestimmung umformuliert.<sup>22</sup> Art. 59 USG und Art. 54 GSchG regeln heute noch in übereinstimmender Weise die antizipierte Ersatzvornahme. An der Rechtsprechung, wonach als Verursacher der Störer gilt, hielt das Bundesgericht unter Anwendung von Art. 59 USG und Art. 54 GSchG fest.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Siehe etwa BGer Urteil vom 30. April 1980 E. 2 = ZBI 1980 539; BGer Urteil vom 7. Oktober 1981 E. 2a = ZBI 1982 541; BGer Urteil A.166/1985 vom 12. Februar 1986 E. 1 = ZBI 1987 301; BGE 113 Ib 236 implizit; BGE 114 Ib 44 E. 2a.

<sup>20</sup> Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01), AS 1984 1122.

<sup>21</sup> Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20), AS 1992 1860.

<sup>22</sup> Botschaft vom 7. Juni 1993 zu einer Änderung des USG, BBl 1993 1445, S. 1501; AS 1997 1155, S. 1170.

<sup>23</sup> Siehe etwa BGer Urteil 1A.178/2003 vom 27. August 2004 E. 4 = URP 2004 575 und ZBI 2005 48; BGer Urteil 1A.191/2000 vom 12. Februar 2001 E. 4a; BGer Urteil 1A.145/1993 und 155/1993 vom 15. Juni 1994 E. 6b = URP 1994 501; BGE 118 Ib 407 E. 4.

## 2. *Übernahme der Rechtsprechung ins Altlastenrecht*

In den seit dem Inkrafttreten der Altlastenbestimmungen am 1. Juli 1997 ergangenen Entscheidungen orientierte sich das Bundesgericht bei der Kostenfrage jeweils stark an der unter dem Gewässerschutzrecht entwickelten Praxis. Als Verursacher im Sinne von Art. 32d USG wird jeweils der polizeirechtliche Störer bezeichnet.<sup>24</sup> Der Gesetzgeber wollte mit Art. 32d USG das Verursacherprinzip realisieren und für das Altlastenrecht konkretisieren. Kostenadressat sollte der Verursacher sein. In Fällen einer Mehrheit von Verursachern beabsichtigte man schliesslich, eine Kaskade der Haftung analog zur Rechtsprechung zum Gewässerschutzrecht vorzusehen.<sup>25</sup> Das Bundesgericht führte dazu aus: «Vor dem Inkrafttreten von Art. 32d USG wurde die Kostentragung für die Sanierung belasteter Standorte nach Art. 59 USG bzw. Art. 54 GSchG beurteilt. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat dabei für die Umschreibung des Verursacherbegriffs weitgehend auf den polizeirechtlichen Störerbegriff abgestellt und sowohl den Zustands- als auch den Verhaltensstörer kostenpflichtig erklärt [...]. Mit der Regelung von Art. 32d USG wollte sich der Gesetzgeber an diese bundesgerichtliche Praxis anlehnen.»<sup>26</sup> Auch in der jüngeren Rechtsprechung verwendet das Bundesgericht dieselbe Formulierung und setzt den altlastenrechtlichen Verursacher mit dem Störer gleich.<sup>27</sup> Spezifische Ausführungen, weshalb auch im Altlastenrecht von der Begriffsgleichsetzung von Verursacher und Störer auszugehen sei, lassen sich in den bundesgerichtlichen Entscheiden jedoch keine finden. Und dies, obwohl die Gleichsetzung des Störer- und des Verursacherbegriffs im Wortlaut von Art. 32d USG keine Entsprechung findet. Die Begriffsgleichsetzung ist heute aber auch im Altlastenrecht als gefestigte Praxis anzusehen.

### III. *Folgen der Begriffsgleichsetzung*

Die Gleichsetzung des Störer- und des Verursacherbegriffs hat mehrere Konsequenzen. Die gewichtigste Folge ist wohl, dass durch diese Gleichsetzung – entsprechend dem Störerprinzip – nicht nur derjenige, der eine Störung verursacht, sondern auch der Inhaber einer störenden Sache als Verursacher

---

<sup>24</sup> Vgl. etwa BGE 131 II 743 E. 3.1; BGer Urteil 1A.366/1999 vom 27. September 2000 E. 2b = URP 2000 785 und ZBI 2001 545.

<sup>25</sup> UREK-SR Protokoll vom 25. November 1993, S. 104 ff.

<sup>26</sup> BGer Urteil 1A.366/1999 vom 27. September 2000 E. 2b = URP 2000 785 und ZBI 2001 545.

<sup>27</sup> Vgl. etwa BGE 131 II 743 E. 3.1.

gilt.<sup>28</sup> Abgeleitet aus den Begriffen des Verhaltens- und des Zustandsstörers ist deshalb verschiedentlich auch von Verhaltens- und Zustandsverursacher die Rede.<sup>29</sup> Die Qualifizierung als Verursacher kann demnach also auch einzig aufgrund der tatsächlichen oder rechtlichen Sachherrschaft erfolgen. Auf ein Verschulden kommt es dabei – da für die Störereigenschaft nicht erforderlich – nicht an.<sup>30</sup> Als Folge der Begriffsgleichsetzung gilt damit im Altlastenrecht derjenige, der im Zeitpunkt der Sanierung Inhaber des belasteten Grundstücks ist, aufgrund seiner Zustandsstörereigenschaft grundsätzlich immer auch als Verursacher – und zwar unabhängig davon, aus welchem Grund das betreffende Grundstück kontaminiert ist. Es wird sogar ausgeführt, dass diese Art der Verursachereigenschaft sozusagen an die störende Sache gebunden sei.<sup>31</sup>

#### ***IV. Kritische Analyse der Gleichsetzung von Störer und Verursacher***

##### ***1. Stellungnahmen in der Literatur***

Die Mehrheit der Autoren spricht sich für einen Rückgriff auf den Störerbegriff zur Definition des Verursachers aus, insbesondere auch im Altlastenrecht.<sup>32</sup> Es wird sogar die Ansicht vertreten, dass der Begriff des Störers und des Verursachers im Altlastenrecht zusammenfallen. Dies mit der Folge,

<sup>28</sup> RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Fn. 2, N. 89; GRIFFEL, Fn. 2, Nr. 223; SCHERRER KARIN, Handlungs- und Kostentragungspflichten bei der Altlastensanierung, Störer- versus Verursacherprinzip, Diss. Bern 2005, S. 91; SEILER HANS-JÖRG, Kommentar USG, Art. 2 N. 65.

<sup>29</sup> Insbesondere der Begriff des Zustandsverursachers erweist sich als widersinnig, ist doch der Inhaber der störenden Sache eben gerade nicht derjenige, der den «Zustand» verursacht hat. Demgegenüber erscheint die Verwendung des Begriffs des Verhaltensverursachers zwar ebenfalls verunglückt, aber unproblematisch. Vgl. GRIFFEL ALAIN/RAUSCH HERIBERT, Kommentar USG, Ergänzungsband, Art. 2 N. 22.

<sup>30</sup> GRIFFEL, Fn. 2, Nr. 222; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Fn. 2, N. 89; FRICK, Fn. 3, S. 200. Vgl. zum Störerprinzip LEUTERT STEFAN, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, eine Studie unter Berücksichtigung der Grundrechte, des Polizeirechts und des Abgaberechts, Diss. Zürich 2005, S. 138; GUENG URS, Zur Haftungskonkurrenz im Polizeirecht, ZBl 1973 257, S. 259.

<sup>31</sup> CUMMINS MARK, Kostenverteilung bei Altlastensanierungen, Ausgleich unter Störern und Gemeinwesen im Spannungsverhältnis zwischen öffentlichem und privatem Recht, Diss. Zürich 2000, S. 119; SCHERRER, Fn. 28, S. 91.

<sup>32</sup> WAGNER PFEIFER, Fn. 5, S. 120; CUMMINS, Fn. 31, S. 114 f.; STUTZ/CUMMINS, Fn. 5, S. 244; TSCHANNEN PIERRE/FRICK MARTIN, Der Verursacherbegriff nach Artikel 32d USG, Gutachten zuhanden des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bern 2002, S. 5 (teilweise publiziert in URP 2003 286); BUDLIGER MICHAEL, Zur Kostenverteilung bei Altlastensanierungen mit mehreren Verursachern, Die Regelung im revidierten USG und im Vorentwurf zur neuen Altlasten-Verordnung, URP 1997 296, S. 299. I.d.S. TSCHANNEN PIERRE, Kommentar USG, Art. 32d N. 22; SCHERRER, Fn. 28, S. 88 ff.; STUTZ HANS W., Die Kostentragung der Sanierung – Art. 32d

dass der Verursacher sowohl realleistungs- als auch kostenpflichtig ist und im Altlastenrecht grundsätzlich keine externen, zu internalisierenden Kosten anfallen.<sup>33</sup> Andere Autoren gehen weniger weit, bejahen aber dennoch die Gleichsetzung der Begriffe im Allgemeinen. Argumentiert wird, die Gleichsetzung stelle keine Probleme dar, weil die Verursachereigenschaft nicht zwangsläufig die Kostentragungspflicht impliziere. Damit gelte zwar jeder Störer als Verursacher, nicht aber jeder Verursacher als kostenpflichtig.<sup>34</sup> Der Umfang der Kostentragungspflicht richte sich allein nach dem Verursacherprinzip.<sup>35</sup> Im Altlastenrecht wird schliesslich der Rückgriff auf den Störerbegriff und die Anknüpfung an die Rechtsprechung mit der «terminologischen Parallelität» zu Art. 59 USG und Art. 54 GSchG gerechtfertigt. Zwecks einer inhaltlichen Kongruenz solle dem Begriff des Verursachers jeweils derselbe Gehalt beigemessen werden.<sup>36</sup> Auch sei es Wille des Gesetzgebers gewesen, an der Rechtsprechung zum Verursacherprinzip, insbesondere an der Gleichsetzung von Verursacher- und Störerbegriff, anzuknüpfen.<sup>37</sup>

Dennoch finden sich auch kritische Bemerkungen zur Gleichsetzung der beiden Begriffe. Die Kritik richtet sich jeweils insbesondere gegen die angebliche Verursachereigenschaft des Zustandsstörers. So äusserte sich GYGI bereits 1978 im Zusammenhang mit einem Bundesgerichtsentscheid zur antizipierten Ersatzvornahme nach Art. 8 GSchG 1971 kritisch zur Kostenpflicht des an der Verursachung vollständig unbeteiligten Standortinhabers. Die Frage, wer als Störer zu gelten habe, gegen wen sich also die Massnahmen zur Behebung oder Verhütung der Ölunfallfolgen zu richten hätten, sei von derjenigen zu unterscheiden, wer für den Schaden aufzukommen habe. Die nachträgliche Kostenbelastung beurteile sich nach Verursacherregeln und unabhängig von der Frage, wer zur Behebung des gefährlichen Zustands polizeipflichtig sein könne.<sup>38</sup>

---

USG, URP 1997 758, S. 767 und 774; HARTMANN JÜRGEN E./ECKERT MARTIN K., Sanierungspflicht und Kostenverteilung bei der Sanierung von Altlasten-Standorten nach (neuem) Art. 32d USG und Altlastenverordnung, URP 1998 603, S. 622 f. und 628 f.; ZAUGG MARCO, Altlasten – die neuen Bestimmungen, URP 1996 481, S. 491 f.

<sup>33</sup> CUMMINS, Fn. 31, S. 112, insbesondere Fn. 5 und S. 115 *petit*.

<sup>34</sup> GRIFFEL, Fn. 2, Nr. 224 und 284 ff.; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Fn. 2, N. 90.

<sup>35</sup> TSCHANNEN/FRICK, Fn. 32, S. 6.

<sup>36</sup> TSCHANNEN/FRICK, Fn. 32, S. 5; FRICK, Fn. 3, S. 198 f.

<sup>37</sup> TSCHANNEN/FRICK, Fn. 32, S. 5; FRICK, Fn. 3, S. 199; CUMMINS, Fn. 31, S. 114; STUTZ, Fn. 32, S. 767.

<sup>38</sup> GYGI FRITZ, Die verwaltungsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1976, ZBJV 1978 97, S. 107. Vgl. auch ZIMMERLI ULRICH, Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öffentlichen Recht, Versuch einer Standortbestimmung, Diss. Basel 1978, S. 109 (ebenfalls publiziert in: ZSR 1978 II 1), und THÜRER DANIEL, Das Störerprinzip im Polizeirecht, ZSR 1983 I 463, S. 483 und 486.

In jüngerer Zeit äussert sich die Lehre weniger kritisch zur Gleichsetzung des Verursacher- und des Störerbegriffs. Selbst von Kritikern wird schliesslich der Rückgriff auf den Störerbegriff befürwortet. So spricht sich beispielsweise FRICK – da meist zu sachgerechten Ergebnissen führend – für einen Rückgriff auf den Störerbegriff aus, obwohl er zur Erkenntnis gelangt, dass die Personenkreise des Störers, insbesondere des Zustandsstörers, und des Verursachers nicht immer deckungsgleich seien. Ein unterschiedlicher Personenkreis liege etwa vor, wenn die Störungsursache nicht der *Risikosphäre* des Störers zugerechnet werden könne.<sup>39</sup> Ebenfalls kritisch äussert sich TRÜEB, der von einer unerfreulichen, aber sich mit erstaunlicher Hartnäckigkeit haltenden Praxis spricht. Auch er hält die Begriffe des Störers und des Verursachers für nicht identisch, weshalb der Verursacherkreis durch aussergesetzliche Zurechnungskriterien vom Störerkreis abzugrenzen sei.<sup>40</sup> Ähnlich kritisch äussert sich auch SEILER. Unter dem Gesichtspunkt der Zurechnung scheint er aber schliesslich von der Gleichartigkeit der Begriffe auszugehen.<sup>41</sup>

Die verschiedenen kritischen Bemerkungen in der Literatur fordern zu einer vertieften Auseinandersetzung mit der Frage der Gleichsetzung der beiden Begriffe auf. Insbesondere ist zu prüfen, ob sich die Begriffe des Verursachers und des Störers tatsächlich immer decken und ob deshalb eine Begriffsgleichsetzung auch im Altlastenrecht gerechtfertigt ist.

## 2. Unterschiedlicher Regelungszweck der Prinzipien

Ein erster Anhaltspunkt, der gegen die Gleichsetzung der Begriffe des Störers und des Verursachers spricht, ist der unterschiedliche Regelungszweck der beiden Prinzipien.

### 2.1 Störerprinzip

Das Störerprinzip bestimmt, wer als Adressat einer polizeilichen Massnahme in Frage kommt.<sup>42</sup> Polizeiliche Handlungen dürfen sich grundsätzlich nur gegen denjenigen richten, der den polizeiwidrigen Zustand unmittelbar verursacht hat oder Inhaber einer in einem polizeiwidrigen Zustand befindli-

<sup>39</sup> FRICK, Fn. 3, S. 62 f. Vgl. zur Risikosphäre auch THÜRER, Fn. 38, S. 480.

<sup>40</sup> TRÜEB HANS RUDOLF, Kommentar USG, Art. 59 N. 21 ff.

<sup>41</sup> SEILER, Fn. 28, Art. 2 N. 65 ff., 79, 90. Vgl. neuerdings auch kritisch: ADLER DENIS OLIVER, Das Verhältnis zwischen Verursacherprinzip und Haftpflicht im Umweltrecht, Diss. Zürich 2011, S. 104 ff. und 146 f., sowie CHAULMONTET SÉBASTIEN, Verursacherhaftungen im Schweizer Umweltrecht, Diss. Freiburg 2009, N. 7, 169 ff.

<sup>42</sup> BGE 102 Ib 203 E. 2; BGE 114 Ib 44 E. 2a; BGE 122 II 65 E. 6a.

chen Sache ist. Den Störer trifft dabei die Pflicht, Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands vorzunehmen oder – falls er untätig bleibt oder dazu nicht in der Lage ist – die Massnahmen zumindest zu dulden.<sup>43</sup> Wesentlich ist dabei die tatsächliche und rechtliche Möglichkeit des Störers, den polizeiwidrigen Zustand zu beseitigen.<sup>44</sup> Bei mehreren Störern trifft die Polizeipflicht grundsätzlich denjenigen, der dem Gefahrenherd am nächsten steht und über die zur Störungsbeseitigung erforderlichen persönlichen und sachlichen Mittel verfügt.<sup>45</sup> Auf das Mass der Verantwortung am polizeiwidrigen Zustand kommt es dabei nicht an.<sup>46</sup> Bei der Zuteilung der Realleistungspflicht kommt es zwangsläufig zu einer gewissen Schematisierung.<sup>47</sup> Die Funktion des Störerprinzips erschöpft sich denn auch darin, eine möglichst rasche und effektive Beseitigung des polizeiwidrigen Zustands zu ermöglichen.<sup>48</sup>

## 2.2 Verursacherprinzip

Das Verursacherprinzip hingegen ist ein reines Kostenanlastungsprinzip, aus dem sich keinerlei Verhaltenspflichten ableiten lassen.<sup>49</sup> Es soll einzig die Frage einer möglichst gerechten Kostenanlastung nach Massgabe der zurechenbaren Verantwortung klären.<sup>50</sup> Polizeirechtliche Überlegungen, die eine rasche Bestimmung des Polizeipflichtigen ermöglichen, wie die sachliche oder persönliche Nähe zum Gefahrenherd, die Verfügungsmacht oder die persönliche Eignung, können bei der Bestimmung des Verursachers keine entscheidende Bedeutung haben.<sup>51</sup> Denn die Bestimmung des Kostenpflichtigen erfordert keine Dringlichkeit, und eine Schematisierung ist nicht zulässig. Vielmehr hat die Zuteilung der Kostentragung mit Blick auf

---

<sup>43</sup> REINHARD HANS, Allgemeines Polizeirecht, Aufgaben, Grundsätze und Handlungen, Diss. Bern 1993, S. 175; THÜRER, Fn. 38, S. 466 f.; LEUTERT, Fn. 30, S. 137; FRICK, Fn. 3, S. 61.

<sup>44</sup> TRÜEB, Fn. 40, Art. 59 N. 22; BGE 102 Ib 203 E. 2.

<sup>45</sup> GUENG, Fn. 30, S. 270; FRICK, Fn. 3, S. 61; BGE 102 Ib 203 E. 2; BGer Urteil 1A.67/1997 vom 26. Februar 1998 E. 4d = URP 1998 152.

<sup>46</sup> TSCHANNEN PIERRE, Kommentar USG, Art. 32c N. 24.

<sup>47</sup> TRÜEB, Fn. 40, Art. 59 N. 22.

<sup>48</sup> DERS., Fn. 40, Art. 59 N. 22; FRICK, Fn. 3, S. 61; SEILER, Fn. 28, Art. 2 N. 34; TSCHANNEN PIERRE, Grundfragen der Kostenverteilung nach Art. 32d USG, URP 2001 774, S. 782; BGer Urteil 1A.214/1999 vom 3. Mai 2000 E. 2b = URP 2000 590 und ZBI 2001 536.

<sup>49</sup> GRIFFEL, Fn. 2, Nr. 236; SEILER, Fn. 28, Art. 2 N. 30.

<sup>50</sup> TSCHANNEN, Fn. 48, S. 782; TRÜEB, Fn. 40, Art. 59 N. 22; SEILER, Fn. 28, Art. 2 N. 34; BGer Urteil 1A.214/1999 vom 3. Mai 2000 E. 2b = URP 2000 590 und ZBI 2001 536.

<sup>51</sup> Vgl. insbesondere BGE 102 Ib 203 E. 2.

die Einzelfallgerechtigkeit und nach genauer Abklärung des Sachverhalts zu erfolgen.<sup>52</sup>

### 2.3 *Eigenständigkeit der beiden Prinzipien*

Die beiden Prinzipien sind zwar tatsächlich eng miteinander verwandt und kommen in der Regel beim gleichen Sachverhalt zur Anwendung. Denn bei umweltrechtlich gebotenen Massnahmen, insbesondere bei Sanierungen, stellen sich jeweils die beiden folgenden Fragen: Wer soll eine notwendige Massnahme vornehmen und wer soll dafür bezahlen? Es ist aber unübersehbar, dass die beiden Prinzipien einen unterschiedlichen Regelungszweck haben und sich in ihrer Funktion unterscheiden.<sup>53</sup> Das Störerprinzip regelt die Massnahmenanlastung, das Verursacherprinzip die Kostenanlastung. Die Prinzipien treffen je eine eigene Personenwahl; dabei orientiert sich das Störerprinzip an der wiederherzustellenden Ordnung, das Verursacherprinzip an der zuzurechnenden Verantwortung.<sup>54</sup> Auch in zeitlicher Hinsicht werden die Prinzipien unterschiedlich angewendet, greift doch das Störerprinzip unmittelbar bei der realen Verwirklichung des Verwaltungsrechts. Das Verursacherprinzip wird demgegenüber erst nachträglich bei der Abwicklung bzw. Verteilung der entstandenen Kosten relevant.<sup>55</sup> Damit stellen die beiden Prinzipien dogmatisch gesehen eigenständige Rechtsfiguren dar.<sup>56</sup> Die Praxis einer unreflektierten Übertragung des sich aus dem Störerprinzip ergebenden Personenkreises auf Adressaten des Verursacherprinzips kann den beiden Prinzipien nicht gerecht werden und muss im Einzelfall unweigerlich zu stossenden Ergebnissen führen. Zwar ist es in der Realität tatsächlich so, dass die Störer- und die Verursachereigenschaft oft in derselben Person vereint sind. Doch folgen Störer- und Verursacherprinzip je eigenen Kriterien. Mithin können die Personenkreise im Einzelfall auch auseinanderfallen.<sup>57</sup>

---

<sup>52</sup> TRÜEB, Fn. 40, Art. 59 N. 22; BGE 101 Ib 410 E. 6 = ZBI 1976 399.

<sup>53</sup> TSCHANNEN/FRICK, Fn. 32, S. 6; TSCHANNEN, Fn. 48, S. 782; TSCHANNEN, Fn. 46, Art. 32c N. 24; FRICK, Fn. 3, S. 62.

<sup>54</sup> TSCHANNEN, Fn. 48, S. 782; vgl. auch SEILER, Fn. 28, Art. 2 N. 30 und 33 f. m.w.H.

<sup>55</sup> TSCHANNEN, Fn. 48, S. 783.

<sup>56</sup> Vgl. FRICK, Fn. 3, S. 62; SEILER, Fn. 28, Art. 2 N. 34.

<sup>57</sup> Vgl. auch FRICK, Fn. 3, S. 62 ff., und TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2009, § 56 N. 40; a.M. zumindest für das Altlastenrecht CUMMINS, Fn. 31, S. 115 *petit*.

### 3. *Unterschiedliche Ausgangslagen*

Kritisch zu beurteilen ist die Übernahme der Begriffsgleichsetzung insbesondere beim altlastenrechtlichen Zustandsstörer. Der Inhaber eines sanierungsbedürftigen Standorts ist unabhängig davon, wann, wodurch und durch wen die Belastung entstanden ist, Zustandsstörer und gilt damit nach heutiger Rechtsprechung als Verursacher. Die gängige Praxis, wonach der Zustandsstörer einzig aufgrund seiner Inhaberstellung 10 bis 30 Prozent der altlastenrechtlichen Sanierungskosten zu tragen hat, vermag oft nicht zu überzeugen und erscheint in manchen Fällen gar stossend. Grund dafür ist m.E. die fehlende Differenzierung zwischen den dieser Praxis zugrunde liegenden Fällen der antizipierten Ersatzvornahme und den altlastenrechtlichen Sanierungsfällen. Denn bei genauem Hinsehen wird deutlich, dass an eine Rechtsprechung angeknüpft wurde, die zu einem anderen Rechtsproblem herausgearbeitet worden war.

#### 3.1 *Antizipierte Ersatzvornahme*

Die Praxis der Begriffsgleichsetzung wurde im Zusammenhang mit Fällen der antizipierten Ersatzvornahme im Gewässerschutzrecht begründet. Von antizipierter Ersatzvornahme spricht man, wenn «die Leistung aus zeitlichen oder sachlichen Gründen unmittelbar und sofort von der Behörde erbracht werden muss»<sup>58</sup>. Typische Fälle der antizipierten Ersatzvornahme liegen beispielsweise bei Öl- oder Chemieunfällen vor. Es besteht zeitliche Dringlichkeit, Massnahmen zum Schutz des unmittelbar bedrohten oder bereits beeinträchtigten Zustands zu ergreifen. Die Behörde schreitet in solchen Fällen deshalb – anders als bei der ordentlichen Ersatzvornahme – zur sofortigen Ausführung und behebt den Schaden so schnell wie möglich.<sup>59</sup>

Anfänglich führte das Bundesgericht aus, dass als Störer und damit als Pflichtiger im Sinne von Art. 12 GSchG 1955 nicht nur gelte, «wer eine adäquate Ursache des Schadens oder der Gefahr bildet, sondern jeder, der eine *conditio sine qua non* dafür gesetzt hat, ja sogar, wer es in Kauf nimmt, dass andern durch sein an sich nicht rechtswidriges Verhalten die Schaffung eines polizeiwidrigen Tatbestandes ermöglicht wird»<sup>60</sup>. Pflichtiger im Zusammenhang mit einer antizipierten Ersatzvornahme war damit nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung anfangs jeder, der irgendeine kau-

---

<sup>58</sup> Botschaft GSchG 1971, Fn. 13, S. 447.

<sup>59</sup> ACKERMANN SCHWENDENER CHRISTINE, Die klassische Ersatzvornahme als Vollstreckungsmittel des Verwaltungsrechts, Diss. Zürich 2000, S. 149; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Fn. 57, § 32 N. 27.

<sup>60</sup> BGE 94 I 403 E. 4; i.d.S. bereits BGE 91 I 144 E. 2a.



sale Ursache für den Schaden oder die Gefahr gesetzt hatte, selbst wenn der polizeiwidrige Tatbestand durch einen Dritten geschaffen wurde.<sup>61</sup> Erst in späteren Urteilen fügte das Bundesgericht, abgeleitet aus der deutschen Lehre, das zusätzliche, die Kostentragungspflicht einschränkende Kriterium der Unmittelbarkeit hinzu.<sup>62</sup> Und so hiess es in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung schliesslich schlicht: «Die Zustandshaftung trifft denjenigen, der als Eigentümer oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt in einem herrschenden Verhältnis zur störenden Sache steht.»<sup>63</sup> Eine ausdrückliche Rechtfertigung für die Kostentragungspflicht des Zustandsstörers lässt sich in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erst Jahre nach dieser Praxisbegründung finden. So sei Anknüpfungspunkt der Zustandshaftung die Verfügungsmacht, die es dem Inhaber ermögliche, «die Sache in ordnungsgemäsem Zustand zu halten oder den Gefahrenherd zu beseitigen»<sup>64</sup>. Ein Eigentümer einer Grosstankanlage beispielsweise sei dafür verantwortlich, dass die Anlage nicht in einen polizeiwidrigen Zustand gerate.<sup>65</sup> Weiter wies das Bundesgericht jeweils darauf hin, dass sich die Verantwortlichkeit des Zustandsstörers auch rechtfertige, weil ein Grundsatz besage, dass jener, der die Vorteile einer Sache geniesse, auch die mit ihr verbundenen Nachteile zu tragen habe.<sup>66</sup>

Das Bundesgericht hatte unter dem alten Gewässerschutzrecht jeweils typische Fälle der antizipierten Ersatzvornahme zu beurteilen, die sich im Wesentlichen alle sehr ähnlich waren. Als unmittelbare Folge eines Öl- oder Chemieunfalls entstand ein Schaden oder eine Gefährdung, der bzw. die mittels behördlich angeordneten Sofortmassnahmen schnellstmöglich zu beseitigen war.<sup>67</sup> Schadensverursachung und Schadensbehebung lagen stets in einem sehr engen zeitlichen Zusammenhang. Dabei konnte dem aktuellen Inhaber selber immer irgendeine «*conditio sine qua non*» für den Schadensfall oder die Gefahrentstehung angelastet werden. Entweder, weil er Inhaber bzw. Eigentümer eines den Schaden verursachenden, leck gewordenen Heizöltanks war<sup>68</sup>, oder weil er als Eigentümer einer Öldruckleitung für deren

<sup>61</sup> Vgl. etwa BGE 91 I 144 E. 2b.

<sup>62</sup> Erstmals in BGE 101 Ib 410 E. 5b = ZBI 1976 399; bestätigt in BGE 102 Ib 203 E. 3. Vgl. seither etwa BGer Urteil vom 17. Dezember 1980 E. 3a = ZBI 1981 370; BGer Urteil vom 7. Oktober 1981 E. 2a = ZBI 1982 541.

<sup>63</sup> BGE 102 Ib 203 E. 3; BGE 101 Ib 410 E. 5a = ZBI 1976 399.

<sup>64</sup> BGer Urteil A.166/1985 vom 12. Februar 1986 E. 1b = ZBI 1987 301; BGE 114 Ib 44 E. 2c aa.

<sup>65</sup> BGer Urteil vom 7. Oktober 1981 E. 3b = ZBI 1982 541.

<sup>66</sup> Vgl. etwa BGE 114 Ib 44 E. 2c aa; BGer Urteil 1A.214/1999 vom 3. Mai 2000 E. 2e bb = URP 2000 590 und ZBI 2001 536.

<sup>67</sup> Siehe dazu auch ACKERMANN SCHWENDENER, Fn. 59, S. 159.

<sup>68</sup> Vgl. BGE 91 I 295.

ordnungsgemässen Zustand die Verantwortung trug.<sup>69</sup> So führte denn das Bundesgericht auch aus, dass nicht nur dem Verhaltensstörer Kosten drohen, sondern auch dem schuldlosen Zustandsstörer, «der nur durch seine Herrschaft über die polizeiwidrige Sache *mit dem Schadenfall verknüpft*»<sup>70</sup> sei.

### 3.2 *Altlastenrechtliche Sanierung*

Bei den typischen altlastenrechtlichen Sanierungsfällen hingegen liegt die Verursachung bereits Jahre oder gar Jahrzehnte zurück. Zwar wird in der Lehre zu Recht darauf hingewiesen, dass das Altlastenrecht gerade eben nicht nur «alte», das heisst zeitlich zurückliegende Belastungen erfasst, sondern sich auch auf Standorte bezieht, bei denen sich die Belastungen aufgrund aktueller Tätigkeit ergibt.<sup>71</sup> Dennoch betreffen heute die allermeisten altlastenrechtlichen Sanierungen solche «alte» oder «historische» Altlasten. Zu denken ist etwa an Belastungen infolge von Siedlungsdeponien, an längst vergessene Betriebsstandorte, an Bauschuttgruben oder an stillgelegte Chemiedeponien. In all diesen Fällen besteht kein enger zeitlicher Konnex zwischen der Verursachung und der Schadensbehebung. Zudem haben sich die Eigentums- und Besitzverhältnisse in den dazwischen liegenden Jahren sehr häufig verändert, sodass im Zeitpunkt der Sanierung nicht selten ein an der Verursachung *völlig unbeteiligter Dritter die Verfügungsmacht ausübt*. Bei solchen Standortinhabern fehlt es aber an der vom Bundesgericht im Zusammenhang mit der antizipierten Ersatzvornahme verlangten Verursachung im Sinne einer «*conditio sine qua non*»<sup>72</sup> und an einer Verknüpfung mit dem eigentlichen Schadensfall.<sup>73</sup> Ein Zusammenhang bzw. eine Verknüpfung besteht lediglich zwischen der Verfügungsmacht über die störende Sache und den erforderlichen Massnahmen, nicht aber zwischen der Verursachung selbst und den erforderlichen Massnahmen. Damit sind die beiden Ausgangslagen zwar ähnlich, aber nicht identisch. Und trotzdem wurde die Praxis ins Altlastenrecht übernommen, weshalb heute im Altlastenrecht der aktuelle Standortinhaber grundsätzlich immer als Verursacher gilt.

Schliesslich wollen auch die vom Bundesgericht im Zusammenhang mit der antizipierten Ersatzvornahme angeführten Begründungen zur Kostentragungspflicht des Zustandsstörers nicht so recht zu den typischen Sanie-

<sup>69</sup> Vgl. BGE 94 I 403.

<sup>70</sup> BGer Urteil vom 12. Oktober 1990 E. 6a = ZBI 1991 212, Hervorhebung hinzugefügt.

<sup>71</sup> BRUNNER URSULA, Altlasten und die Auskunftspflicht nach Art. 46 USG, URP 1997 5, S. 9; ZAUGG, Fn. 32, S. 483 f.

<sup>72</sup> Vgl. etwa BGE 94 I 403 E. 4.

<sup>73</sup> Vgl. etwa BGer Urteil vom 12. Oktober 1990 E. 6a = ZBI 1991 212.

rungsfällen im Altlastenrecht passen. Die Argumentation, die Kostenpflicht des Zustandsstörers rechtfertige sich, weil die Verfügungsmacht es dem Gewaltinhaber ermögliche, die Sache in ordnungsgemäsem Zustand zu halten, ist in den meisten Altlastenfällen gerade untauglich. Der heutige sanierungspflichtige Grundstücksinhaber ist in vielen Fällen nicht derjenige, welcher im Zeitpunkt der Belastung die Verfügungsmacht über das Grundstück hatte. Folglich hatte er eben gerade keine Möglichkeit, die Sache in ordnungsgemäsem Zustand zu halten. Das weiter vom Bundesgericht nachgeschobene Element der Möglichkeit, den Gefahrenherd zu beseitigen, vermag zwar die Realleistungspflicht, nicht aber die Kostentragungspflicht zu begründen. Auch der immer wieder als Grund für die Verantwortlichkeit des Zustandsstörers aufgeführte Grundsatz, dass wer die Vorteile einer Sache genieße, auch die mit ihr verbundenen Nachteile selbst zu tragen habe, vermag insbesondere im Altlastenrecht nicht zu überzeugen. Dies würde eine Zustandsstörerverantwortlichkeit nur dann rechtfertigen, wenn die sanierungsbedürftige Altlast auf seinem Grundstück in einem Bezug zur privatnützigen Verwendung des Standorts stünde.<sup>74</sup> In der Regel ist das aber nicht der Fall. Oft hat der Grundeigentümer nichts zur Belastung beigetragen und aus der belastenden Tätigkeit nicht den geringsten Nutzen, sondern lediglich Kosten zu tragen.

Als einzige Begründung für die Begriffsgleichsetzung im Altlastenrecht verbleibt damit, dass es bisherige Rechtsprechung im Gewässerschutzrecht war, den Verursacher mit dem Störer gleichzusetzen. Die unterschiedlichen Ausgangslagen sprechen aber klar gegen eine unüberlegte und unreflektierte Übernahme dieser Praxis, zumal sie in den beiden Konstellationen zu verschiedenen Ergebnissen führt. So gilt in beiden Fällen der aktuelle Standortinhaber als Verursacher, obwohl der altlastenrechtliche Zustandsstörer, anders als jener bei der antizipierten Ersatzvornahme, oft in keiner Verbindung zur Entstehung der Belastung steht.

#### **4. *Unterschiedliche Anknüpfung der Störer- bzw. der Verursachereigenschaft***

Der unterschiedliche Regelungszweck und die unterschiedlichen Ausgangslagen sprechen klar gegen die Gleichsetzung des Störer- und des Verursacherbegriffs, zumindest im Altlastenrecht. Der dritte Punkt, die unterschiedliche Anknüpfung der Störer- bzw. der Verursachereigenschaft, bildet

---

<sup>74</sup> Vgl. FRICK, Fn. 3, S. 63.

wohl das Hauptargument gegen eine Begriffsgleichsetzung und liefert gleichzeitig einen möglichen Lösungsweg.

#### 4.1 *Erfordernis der Zurechenbarkeit*

Das Verursacherprinzip besagt: *Wer* Massnahmen verursacht, trägt dafür die Kosten. Zwar ist ein Verschulden nicht erforderlich<sup>75</sup>; die zu vermeidenden oder zu beseitigenden Umweltbelastungen müssen dem Verursacher aber zugerechnet werden können.<sup>76</sup> Das Verursacherprinzip im engeren Sinn, zu dessen Erscheinungsformen auch Art. 32d USG zählt<sup>77</sup>, erfordert einen direkten Kausalzusammenhang zwischen der Verursachung und den Massnahmen bzw. Kosten.<sup>78</sup> Ohne jeglichen kausalen Zusammenhang zwischen einer Ursachensetzung und den erforderlichen Massnahmen können Massnahmen nicht als in diesem Sinne verursacht gelten und Kosten können nicht – zumindest nicht gestützt auf das Verursacherprinzip – angelastet werden. Das Verursacherprinzip erfordert also als Ausgangspunkt und Mindestvoraussetzung für die Verursachereigenschaft eine natürliche Kausalität.<sup>79</sup> Verursacher kann damit überhaupt nur sein, *wer eine ihm zurechenbare kausale Ursache für den Eintritt der Umweltbelastung gesetzt hat*.<sup>80</sup> Dafür spricht schliesslich auch die Bedeutung des Verursacherprinzips als Instrument zur indirekten Verhaltenslenkung. Ohne dass die Kostentragungspflicht an einer zurechenbaren Ursachensetzung anknüpft, kann kein Anreiz zu umweltfreundlichem Verhalten geschaffen werden.

Geht man von einem solchen Verständnis des Verursacherprinzips aus, ergibt sich zwangsläufig, dass die Verursachereigenschaft an die verursachende Person gebunden sein muss und damit eine personenbezogene Eigenschaft darstellt. Und genau an diesem Punkt zeigt sich der entscheidende Unterschied zwischen der Störer- und der Verursachereigenschaft.

---

<sup>75</sup> GRIFFEL, Fn. 2, Nr. 222; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Fn. 2, N. 89; FRICK, Fn. 3, S. 200; BUDLIGER, Fn. 32, S. 300 f.; CUMMINS, Fn. 31, S. 117; HARTMANN/ECKERT, Fn. 32, S. 630.

<sup>76</sup> Vgl. HARTMANN/ECKERT, Fn. 32, S. 618, Fn. 42.

<sup>77</sup> GRIFFEL, Fn. 2, Nr. 268; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Fn. 2, N. 116.

<sup>78</sup> GRIFFEL, Fn. 2, Nr. 218; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Fn. 2, N. 86; SCHERRER, Fn. 28, S. 82.

<sup>79</sup> FRICK, Fn. 3, S. 54; CUMMINS, Fn. 31, S. 117; TRÜEB, Fn. 40, Art. 59 N. 31; WAGNER, Fn. 2, S. 337; NEF Urs CH., Die Kostenpflicht bei der Sanierung von historischen Altlasten, Bemerkungen zu Art. 32d Umweltschutzgesetz (USG), in: RUCH ALEXANDER/HERTIG GÉRARD/NEF Urs CH. (Hrsg.), Das Recht in Raum und Zeit, Festschrift für MARTIN LENDI, Zürich 1998, S. 402 ff.; BGer Urteil 1A.366/1999 vom 27. September 2000 E. 2c = URP 2000 785 und ZBI 2001 545. Vgl. auch SEILER, Fn. 28, Art. 2 N. 60, wonach eine natürliche Kausalität nicht zwischen einem Verhalten und einer Schädigung vorzuliegen hat, sondern nur zwischen einem dem Verursacher zuzurechnenden Umstand und der getroffenen Massnahme.

<sup>80</sup> Vgl. FRICK, Fn. 3, S. 54 und 57.

## 4.2 Störereigenschaft als teilweise sachbezogene Eigenschaft

### 4.2.1 Verhaltensstörer

Verhaltensstörer ist bekanntlich, wer durch sein eigenes Verhalten – also durch aktives Handeln oder pflichtwidriges Unterlassen – kausal und unmittelbar eine polizeiwidrige Gefahr oder Störung verursacht hat.<sup>81</sup> Veräussert ein Verhaltensstörer sein durch ihn belastetes Grundstück an einen Dritten, bleibt er gemäss polizeirechtlicher Definition Verhaltensstörer. Dem Erwerber kann das Verhalten seines Rechtsvorgängers nicht zugerechnet werden, weshalb er durch den Erwerb des Grundstücks nicht zum Verhaltensstörer wird.<sup>82</sup> Die Verhaltensstörereigenschaft geht also nicht auf einen Rechtsnachfolger über, sondern verbleibt beim ursprünglichen, verursachenden Störer.<sup>83</sup> Denn die Verhaltensstörereigenschaft ist nicht an eine Sache, sondern an die störende Person gebunden und damit eine *personenbezogene Eigenschaft*.

### 4.2.2 Zustandsstörer

Zustandsstörer ist demgegenüber gemäss polizeirechtlicher Definition, wer über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt, Gewalt hat.<sup>84</sup> Die Zustandsstörereigenschaft ist in diesem Sinn dinglich an die störende Sache – im Altlastenrecht an das belastete Grundstück – gebunden.<sup>85</sup> Sie ist als solche ebenfalls nicht übertragbar. Wird ein Grundstück verkauft oder vererbt, so wird der neue Inhaber jedoch originär zum neuen Zustandsstörer.<sup>86</sup> Der Verkäufer verliert demgegenüber seine Zustandsstörereigenschaft, da er keine entsprechende Verfügungsmacht mehr über die störende Sache hat. Die Zustandsstörereigenschaft ist also anders als die Verhaltensstörereigenschaft nicht an eine Person, sondern an ein Grundstück gebunden und damit eine *sachbezogene Eigenschaft*. Zustandsstörer im Altlastenrecht ist deshalb immer der *jeweilige Inhaber* des belasteten Standorts.

## 4.3 Verursachereigenschaft als personenbezogene Eigenschaft

Anders sieht die Situation hingegen bei der Verursachereigenschaft aus. Verursacher kann nur sein, wer irgendeine kausale, ihm zurechenbare Ursa-

<sup>81</sup> Vgl. etwa BGE 107 Ia 19 E. 2a; BGE 102 Ib 203 E. 3; GUENG, Fn. 30, S. 259; LEUTERT, Fn. 30, S. 139.

<sup>82</sup> Vgl. SCHERRER, Fn. 28, S. 95; WAGNER PFEIFER, Fn. 5, S. 138 f.

<sup>83</sup> Vgl. auch BGER Urteil 1A.273-274/2005 und 1P.669/2005 vom 25. September 2006 E. 5.2.

<sup>84</sup> Vgl. etwa BGE 107 Ia 19 E. 2a; BGE 102 Ib 203 E. 3; GUENG, Fn. 30, S. 260; LEUTERT, Fn. 30, S. 139.

<sup>85</sup> Vgl. CUMMINS, Fn. 31, S. 118 f., und SCHERRER, Fn. 28, S. 91 und 93, die aber beide vermischend vom Zustandsstörer und vom Zustandsverursacher sprechen. Vgl. auch STUTZ/CUMMINS, Fn. 5, S. 158.

<sup>86</sup> CUMMINS, Fn. 31, S. 118 f.; ACKERMANN SCHWENDENER, Fn. 59, S. 134. Vgl. auch BGER Urteil 1A.273-274/2005 und 1P.669/2005 vom 25. September 2006 E. 5.2.

che für die Massnahme gesetzt hat.<sup>87</sup> Zu erinnern ist auch an Aussagen wie: «Wer weder durch sein Verhalten noch in seiner Funktion als Zustandsstörer unmittelbar *zur Belastung des Standortes beigetragen* hat, kann für die Notwendigkeit der Sanierung nicht verantwortlich gemacht werden und ist somit auch nicht als Verursacher zu betrachten.»<sup>88</sup>

#### 4.3.1 «Verhaltensverursacher»

Derjenige, der durch sein eigenes Verhalten eine Massnahme, insbesondere altlastenrechtliche Sanierungsmassnahmen, verursacht hat, gilt unbestritten als Verursacher. Er ist entsprechend der polizeirechtlichen Definition zudem immer auch Verhaltensstörer.<sup>89</sup> Veräussert ein solcher Verursacher sein durch ihn belastetes Grundstück an einen Dritten, bleibt er selbstverständlich Verursacher. Die Veränderung der Herrschaftsverhältnisse kann keinen Einfluss auf die Verursachereigenschaft dieser Person haben. Denn diese Art der Verursachereigenschaft ist gleich wie die Verhaltensstörereigenschaft untrennbar mit der «verursachenden» Person verbunden. Sie ist insofern eine *personenbezogene Eigenschaft*. Ein Rechtsnachfolger hat – vorausgesetzt, der Sachverhalt der Belastung ist abgeschlossen – nichts zur Verursachung bzw. Belastung beigetragen. Er kann damit, unabhängig davon, wie er das belastete Grundstück erworben hat, nicht für das Verhalten seines Vorgängers verantwortlich gemacht werden.<sup>90</sup> Verursacher ist und bleibt, wer die Massnahmen durch sein Verhalten verursacht hat.

#### 4.3.2 «Zustandsverursacher»

Das Bundesgericht hat, wie dargelegt, auch den Inhaber einer umweltbelastenden bzw. umweltgefährdenden Sache als Verursacher bezeichnet, weil – später eingegrenzt durch das Erfordernis der Unmittelbarkeit – jeder, der eine «*conditio sine qua non*» für den Schaden oder die Gefahr setze, als Verursacher gelte. Begründet wurde die Verantwortlichkeit des Inhabers jeweils mit dessen Möglichkeit, die Sache in ordnungsgemäsem Zustand zu halten.<sup>91</sup> Als Verursacher gilt mit anderen Worten auch, wer nicht aufgrund eines Verhaltens, sondern lediglich aufgrund des Geschehens für die

---

<sup>87</sup> Siehe vorn IV. 4.1.

<sup>88</sup> TSCHANNEN/FRICK, Fn. 32, S. 6, Hervorhebung hinzugefügt. Ebenso BÜRGI-SCHNEIDER GUDRUN, Belastete Standorte und die Änderung des Umweltschutzgesetzes mit Einfügung des Art. 32b<sup>bis</sup> und der Revision der Art. 32c-e, ZBGR 2008 129, S. 137 f.

<sup>89</sup> Insofern ist die synonyme Verwendung der Begriffe Verhaltensstörer und Verhaltensverursacher ohne Konsequenzen.

<sup>90</sup> I.d.S. auch Baudirektion ZH, Verfügung vom 3. Mai 2000 E. 6b = URP 2000 386.

<sup>91</sup> Siehe vorn IV. 3.1.

Notwendigkeit der umweltrechtlichen Massnahme verantwortlich gemacht werden kann. Die Notwendigkeit der Massnahme muss dem Verursacher also *zugerechnet* werden können. Diese Zurechenbarkeit fehlt und die Verantwortung im Sinne des Verursacherprinzips entfällt, wenn der Einzelne mit Vorkehrungen in seinem Herrschaftsbereich *den Eintritt des Massnahmetatbestands nicht hätte vermeiden* können.<sup>92</sup>

Als typisches Beispiel für eine Verursachereigenschaft aufgrund einer Inhaberstellung gilt etwa ein Deponieinhaber. Zu denken ist aber auch an einen Eigentümer, der sein Grundstück an ein mit Chemikalien arbeitendes Unternehmen vermietet. Kommt es nun auf diesem vermieteten Grundstück infolge des Chemikalieneinsatzes zu einer Belastung des Bodens, ist vorerst der Mieter aufgrund seines Verhaltens als Verursacher zu qualifizieren. Der Grundeigentümer demgegenüber gilt als Verursacher, weil ihm aufgrund seiner Eigentümerstellung die Verantwortung für sein Grundstück obliegt.<sup>93</sup> Diese Verantwortung obliegt dem Eigentümer auch dann, wenn die auf seinem Grundstück ausgeübte Tätigkeit nicht *a priori* gefährlich ist. Denn gerät eine Sache in einen polizeiwidrigen Zustand, ist dies verschuldensunabhängig auch dem Inhaber zuzurechnen.

In diesem Lichte sind auch die Entscheide des Bundesgerichts zum alten Gewässerschutzgesetz zu verstehen.<sup>94</sup> Der Eigentümer bzw. Inhaber eines Öltanks oder einer Ölleitung trägt für den polizeikonformen Zustand seiner Sache die Verantwortung. Kommt es – gleichgültig, aufgrund wessen Verhaltens – zu einer Umweltbelastung, trägt der Eigentümer der störenden Sache als Verursacher einen entsprechenden Kostenanteil.

Konsequenterweise ergibt sich daraus – und dies entgegen der heutigen Praxis –, dass die Verursachereigenschaft des Inhabers, anders als die Zustandsstörereigenschaft, nicht an der Sachherrschaft anknüpft, sondern an der sich *aus der Sachherrschaft ergebenden Verantwortung* für die Sache. Die Verursachereigenschaft fällt demnach jener Person zu, die aufgrund ihrer Sachherrschaft die Verantwortung für den ordnungsgemässen Zustand der Sache trägt und die Möglichkeit gehabt hätte, mit Vorkehrungen im eigenen Herrschaftsbereich den Eintritt der Belastung zu vermeiden.

<sup>92</sup> TSCHANNEN, Fn. 48, S. 782.

<sup>93</sup> TSCHANNEN ist der Ansicht, dass wer eine belastungsträchtige Nutzung seines Grundstücks zulasse, regelmässig als Verhaltensstörer zu gelten habe (TSCHANNEN, Fn. 32, Art. 32d N. 28). M.E. gilt ein Standortinhaber auch in solchen Fällen nur als Zustandsstörer. Auf eine genaue Abgrenzung kann aber verzichtet werden, da sich der Verursacher- und der Störerbegriff nicht decken und bei der Frage der Kostentragungspflicht – wie noch zu zeigen sein wird – eine Unterscheidung zwischen «Verhaltens-» und «Zustandsverursacher» wenig Sinn macht. Ein solcher Standortinhaber ist ohnehin als Verursacher kostenpflichtig.

<sup>94</sup> Siehe vorn II. 1.

Weil die Verursachereigenschaft des Standortinhabers also an dessen Verantwortung anknüpft, ist auch diese Art der Verursachereigenschaft nicht an ein belastetes Grundstück gebunden. Vielmehr knüpft sie als *personenbezogene Eigenschaft* an der Person an, die im Zeitpunkt der Standortbelastung die Verantwortung für das Grundstück trug. Die blossе Sachherrschaft über eine polizeiwidrige Sache kann aber keine Verursachereigenschaft begründen. Jener nämlich, der ein bereits belastetes Grundstück erwirbt, hatte – mangels Sachherrschaft im Zeitpunkt der Belastung – eben gerade keine Möglichkeit, die Sache in ordnungsgemäsem Zustand zu halten, und ein solcher späterer Standortinhaber trägt für die Entstehung der Belastung keinerlei Verantwortung. Die Verursachung kann ihm somit nicht zugerechnet werden. Derjenige, der ein bereits belastetes Grundstück erwirbt, kann also – vorausgesetzt der Vorgang der Belastung ist abgeschlossen – nicht als Verursacher gelten. Verursacher ist *und bleibt* vielmehr jener – und dies im Gegensatz zur heutigen Praxis –, der im Zeitpunkt der Standortbelastung Inhaberstellung hatte und damit die Verantwortung für den rechtskonformen Zustand trug.

Ein Standortinhaber eines belasteten Grundstücks ist somit zwar immer Zustandsstörer, aber nicht in jedem Fall Verursacher.

## ***V. Lösungsvorschlag***

### ***1. Der Verursacher im Altlastenrecht***

Demnach würde sich für den Verursacher im Altlastenrecht folgende Definition ergeben: *Verursacher ist, wer die Massnahmen durch sein Verhalten verursacht hat oder wem als Standortinhaber aufgrund der Verantwortung über seine Sache der massnahmenverursachende Tatbestand zugerechnet werden kann.*

Anknüpfungspunkt für die Verursachereigenschaft ist damit entweder das Verhalten einer Person oder die im Zeitpunkt der Verursachung bestehende Sachherrschaft und die damit einhergehende Verantwortung für die Sache. Nicht als Verursacher gilt demgegenüber namentlich, wer ein bereits belastetes Grundstück erwirbt und im Zeitpunkt der behördlichen Sanierungsaufforderung einfach zufälligerweise Standortinhaber ist. Anders präsentiert sich die Situation natürlich, wenn ein späterer Stand-



ortinhaber durch eigenes Zutun, beispielsweise durch Bautätigkeit, die Sanierungspflicht erst auslöst oder entsprechend die Belastung vergrößert. Dann trifft auch den späteren Standortinhaber als Verursacher eine Kostentragungspflicht.<sup>95</sup>

Da die Verursachereigenschaft eine personenbezogene und die Störereigenschaft, zumindest teilweise, eine sachbezogene Eigenschaft ist, kann das Abstellen auf den Störerbegriff zur Bestimmung des Verursachers nicht geeignet sein. Die vom Störprinzip abgeleitete Unterscheidung zwischen Verhaltens- und Zustandsverursacher ist folglich wenig sinnvoll. Den beiden unterschiedlichen Verursachertypen bleibt einzig im Rahmen der Kostenverteilung Rechnung zu tragen. Dabei trägt in erster Linie Kosten, wer die Massnahmen durch sein Verhalten verursacht hat, in letzter Linie, wer lediglich als Standortinhaber beteiligt ist.<sup>96</sup>

## 2. Argumente für diese Lösung

Dieser Ansatz bringt nicht nur Klarheit in die allzu wenig reflektierte Praxis zum Störer- und Verursacherbegriff, sondern ermöglicht zugleich, von der oft als ungerecht erscheinenden Praxis abzuweichen, wonach bei Altlastensanierungen grundsätzlich jeder, der im Zeitpunkt der Sanierung (zufälligerweise) Standortinhaber ist, als kostenpflichtiger Verursacher gilt. Und dies alles, ohne dass eine Gesetzesänderung erforderlich wäre: So ist in Art. 32d USG richtigerweise nicht vom Störer, sondern nur vom Verursacher die Rede. Wer aber als Verursacher gilt, bestimmt das Gesetz nicht.<sup>97</sup> Auch Art. 32d Abs. 2 USG definiert nicht, wer im Altlastenrecht Verursacher ist. Art. 32d Abs. 2 USG bestimmt lediglich die Kriterien, wie die Kosten zu verteilen sind. So heisst es in Art. 32d Abs. 2 USG: «In erster Linie trägt die Kosten, wer die Massnahmen durch sein Verhalten verursacht hat.» Damit wird zwar klar zum Ausdruck gebracht, dass ein Verhaltensstörer immer als Verursacher gilt und damit kostentragungspflichtig ist. Weiter heisst es dann aber: «Wer lediglich als Inhaber des Standortes *beteiligt ist*, ...».<sup>98</sup> Diese vom vorangehenden Satz abweichende Formulierung kann zwanglos dahingehend verstanden werden, dass im Gegensatz zum Verhaltensstörer eben gerade nicht jeder Standortin-

<sup>95</sup> Vgl. BGer Urteil 1A.145/1993 und 155/1993 vom 15. Juni 1994 E. 4g bb = URP 1994 501.

<sup>96</sup> Vgl. Art. 32d Abs. 2 USG.

<sup>97</sup> Frick, Fn. 3, S. 198; BGer Urteil 1A.366/1999 vom 27. September 2000 E. 2b = URP 2000 785 und ZBI 2001 545.

<sup>98</sup> Hervorhebung hinzugefügt.

haber bzw. Zustandsstörer als Verursacher zu betrachten ist. Welcher Standortinhaber schliesslich als an der Verursachung «beteiligt» gilt, ist mangels gesetzlicher Regelung durch Lehre und Rechtsprechung zu konkretisieren.

Im Übrigen war der Wille des Gesetzgebers in erster Linie darauf gerichtet, mit Art. 32d USG eine verursachergerechte Kostenverteilung zu ermöglichen und ausdrücklich auch den Verhaltensstörer in die Pflicht zu nehmen.<sup>99</sup> So verlangte die ständerätliche Kommission von der Verwaltung eine Regelung, die beim Kostenpflichtigen vom Verursacher und nicht vom Inhaber spricht, weil ein Inhaber zwar Verursacher sein *könne*, ein Verursacher hingegen nicht zwingend Inhaber sein müsse.<sup>100</sup> Weiter forderte sie – analog zur Rechtsprechung zum Gewässerschutzrecht – eine Kaskadenordnung, welche bei einer Mehrheit von Verursachern eine Kostenverlegung entsprechend den Verursacheranteilen ermögliche.<sup>101</sup> Beabsichtigt war mithin eine verursachergerechte Kostenverteilung. Dass bei einer Mehrheit von Verursachern die Kaskadenordnung aufgenommen wurde, wie sie zur antizipierten Ersatzvornahme entwickelt worden war, und dass damit undifferenziert vom Inhaber als möglichem Verursacher die Rede ist, ändert daran nichts. Der Gesetzeswortlaut lässt die Auslegung ohne weiteres zu, dass nicht jeder Inhaber als Verursacher gilt. Zudem wurde im Gesetzgebungsverfahren die Tatsache, dass der Standortinhaber im Altlastenrecht aufgrund fehlender zeitlicher Nähe oft in keiner Verbindung zur Verursachung steht und damit unter Umständen anders zu behandeln wäre als der Inhaber bei antizipierten Ersatzvornahmen, nicht diskutiert – und wohl auch nicht erkannt.

Schliesslich spricht auch die *Ratio* der Gesetzesbestimmung und des Verursacherprinzips für eine solche Praxisänderung. Als Instrument zur indirekten Verhaltenslenkung strebt das Verursacherprinzip danach, Anreize für umweltfreundliches Verhalten zu schaffen.<sup>102</sup> Solche Anreize können nur gesetzt werden, wenn dem Kostenpflichtigen irgendeine Verantwortung für die notwendige Massnahme zukommt. Bei einem an der Verursachung unbeteiligten Dritten kann das Verursacherprinzip keine verhaltenslenkende Wirkung erzielen.

Ob schliesslich ein Rückgriff auf einen Verursacher eine zeitliche Grenze im Sinne einer Verjährung haben soll, ist eine andere und von der Zuteilung der Verursachereigenschaft abzugrenzende Frage. Sie stellt sich im Übrigen bereits heute und bedarf ohnehin der Klärung.

---

<sup>99</sup> STUTZ, Fn. 32, S. 766 f.

<sup>100</sup> UREK-SR, Protokoll vom 25. November 1993, S. 105 f.

<sup>101</sup> UREK-SR, Protokoll vom 25. November 1993, S. 105 f.

<sup>102</sup> Vgl. GRIFFEL, Fn. 2, Nr. 234; RAUSCH/MARTI/GRIFFEL, Fn. 2, N. 80 und 96.

## VI. Weitere Bemerkungen

### 1. Exzeptionsklausel im Sinne von Art. 32d Abs. 2 USG

Die Exzeptionsklausel wird regelmässig im Kontext eines Grundstückserwerbs diskutiert.<sup>103</sup> Gemäss der hier vorgeschlagenen Konzeption kann aber ein Grundstückskäufer durch den Kauf selber keine Verursachereigenschaft erwerben. Der Käufer kommt damit als möglicher Verursacher erst gar nicht in Frage, es sei denn, er habe die Belastung durch sein Verhalten verursacht. Dann hingegen entfällt die Exzeptionsmöglichkeit.<sup>104</sup> Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass die Befreiungsklausel aber auch für einen Inhaber eines Grundstücks gelten muss, der sein Grundstück beispielsweise an Gewerbetreibende vermietet hat, welche ihrerseits die Belastung verursacht haben.<sup>105</sup>

Anknüpfungspunkt für die Verursachereigenschaft des Standortinhabers ist – nach hier vorgeschlagener Konzeption – die im Zeitpunkt der Verursachung bestehende Sachherrschaft und die damit einhergehende Verantwortung für die Sache. Die Zurechenbarkeit der Verantwortung greift damit sehr weit. Deshalb bleiben auch nach dieser Konzeption Fälle denkbar, in denen der Kreis der kostenpflichtigen Verursacher im Einzelfall eingegrenzt werden muss und mit der bestehenden Regelung auch eingegrenzt werden kann. Eine Kostenbefreiung bleibt nämlich weiterhin möglich, wenn entsprechend dem Wortlaut von Art. 32d Abs. 2 USG der Standortinhaber «bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt von der Belastung keine Kenntnis haben konnte». In solchen Fällen hätte der Standortinhaber die Belastung auch gar nicht verhindern können, weshalb sich eine Kostenbefreiung auch rechtfertigt.

Zur Veranschaulichung denke man beispielsweise an einen Altöhländler, der einige Ölfässer mit nach Hause nimmt und diese zur Lagerung im Keller einer gemieteten Wohnliegenschaft aufbewahrt. Nach Jahren wird festgestellt, dass der Standort massiv mit Öl belastet ist, weil die Fässer offensichtlich undicht waren. Der damalige Grundeigentümer wäre nach der hier vertretenen Konzeption (selbstverständlich neben dem Mieter, der als

<sup>103</sup> Vgl. etwa LINIGER HANS U., Altlasten und kein Ende? Die Revision des Umweltschutzgesetzes und deren Bedeutung für die Praxis, GesKR 2007 273, S. 278 f.; CUMMINS, Fn. 31, S. 150 ff.; TSCHANNEN, Fn. 32, Art. 32d N. 28; FRICK, Fn. 3, S. 213; NEF, Fn. 79, S. 396 f. STUTZ, Fn. 32, S. 775 f., der zu der alten Regelung ausführte, dass bei der Formulierung von lit. a offensichtlich an Fälle von Eigentümerwechsel gedacht worden sei. Eine weitere Anwendung der Exzeptionsklausel schliesst er aber nicht *a priori* aus.

<sup>104</sup> TSCHANNEN, Fn. 32, Art. 32d N. 27.

<sup>105</sup> LEHMANN LORENZ, Klarheit durch neues Altlastenrecht? Zur Revision von Art. 32c-e USG, PBG aktuell 2006 5, S. 10. Auf jeden Fall nicht *a priori* ausschliessend auch STUTZ, Fn. 32, S. 775 f.

Hauptverursacher gilt) aufgrund seiner Verantwortung für sein Grundstück als Verursacher zu bezeichnen. Ein solcher Eigentümer dürfte gute Aussichten auf eine Kostenbefreiung im Sinne von Art. 32d Abs. 2 USG haben. Denn bei einer zu normalen Wohnzwecken vermieteten Liegenschaft muss wohl nicht mit einer derartigen Standortbelastung gerechnet werden. Selbst bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt hätte der Eigentümer von der Gefahr einer schädlichen Standortbelastung nichts wissen können und müssen. Insofern verbleibt der Exzeptionsklausel, auch nach neuer Konzeption, ein Anwendungsbereich.

## 2. *Finanzielle Verpflichtung des Verursachers*

Von der Verursachereigenschaft getrennt ist die Frage der finanziellen Verpflichtung zu beantworten. Die sich aus der Verursachereigenschaft ergebende Kostenpflicht stellt eine persönliche Schuld des Verursachers dar, deren Übertragbarkeit nicht *a priori* auszuschliessen ist.

Bei einer Universalsukzession durch Gesellschaftsübernahme wird denn der Übergang der Kostenpflicht auf die neue Gesellschaft grundsätzlich auch bejaht.<sup>106</sup> Umstritten ist die Situation im Erbfall. Ein Teil der Lehre postuliert, dass die Kostentragungspflicht von Art. 32d USG eine öffentlich-rechtliche Pflicht darstelle, die sich nicht wie Schulden im Sinne von Art. 560 ZGB vererbe. Für eine Übertragung einer öffentlich-rechtlichen Schuld sei – wie im Steuerrecht – eine spezielle gesetzliche Grundlage erforderlich.<sup>107</sup> Nach anderer Auffassung ist eine spezielle gesetzliche Grundlage für die Vererbung der aus der Verursachereigenschaft ergebenden Kostentragungspflicht nicht erforderlich.<sup>108</sup> Die Kostenverpflichtung falle in die Erbmasse und werde gemäss Art. 560 ZGB zur persönlichen Schuld der Erben, und zwar unabhängig davon, ob die Kosten im Zeitpunkt des Erbgangs bereits bezifferbar oder vollstreckbar waren.<sup>109</sup>

<sup>106</sup> STUTZ/CUMMINS, Fn. 5, S. 160; SEILER, Fn. 28, Art. 2 N. 67; CUMMINS, Fn. 31, S. 121; BÜRGI-SCHNEIDER, Fn. 88, S. 138. Vgl. zum Ganzen WAGNER PFEIFER, Fn. 5, S. 139 ff.; kritisch aber NEF, Fn. 79, S. 399. Vgl. BGer Urteil vom 29. April 1988 E. 3a = BVR 1988 406 und BGE 119 V 389 E. 6b zum Übergang von öffentlich-rechtlichen Forderungen.

<sup>107</sup> NEF, Fn. 79, S. 399, insbesondere Fn. 40, mit Verweis auf SCHWANDER IVO, in: HONSELL HEINRICH/VOGT NEDIM PETER/GEISER THOMAS (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Basel/Frankfurt a. M. 1998, Art. 560 ZGB N. 8; CUMMINS, Fn. 31, S. 121; ebenso BGE 102 Ia 483 E. 6b dd betreffend eine Steuerschuld.

<sup>108</sup> SCHERRER, Fn. 28, S. 97 f.; SEILER, Fn. 28, Art. 2 N. 67; GRIFFEL/RAUSCH, Fn. 29, Art. 32d N. 7 m.H. auf BGer Urteil 1A.273-274/2005 und 1P.669/2005 vom 25. September 2006 E. 5.2 und 5.3.

<sup>109</sup> Vgl. SCHERRER, Fn. 28, S. 97 f.

Demgegenüber geht bei einem rechtsgeschäftlichen Übergang des Grundstücks die Geldschuld als persönliche Schuld des Verkäufers nie auf einen Erwerber über. Schuldner bleibt auch nach dem Verkauf des Grundstücks der Verkäufer und eigentliche Verursacher.<sup>110</sup> Folglich eröffnet die neue Konzeption für einen kostenpflichtigen Verursacher keine neuen Ummengungsmöglichkeiten. Durch einen entsprechenden Verkauf kann er sich nicht von seiner Kostenpflicht befreien, und trotz Umwandlung der Gesellschaft oder Tod eines Verursachers bleibt in der Regel ein Schuldner vorhanden.

## **VII. Schlussbemerkungen**

Wie aufgezeigt wurde, decken sich der Verursacher- und der Störerbegriff insbesondere im Altlastenrecht nicht. Die Störer- und die Verursachereigenschaft können zwar in derselben Person zusammenfallen, können aber auch unterschiedliche Personen treffen; mithin gilt im Altlastenrecht nicht jeder aktuelle Standortinhaber als Verursacher. Das Abstellen auf den Störerbegriff ist deshalb nicht geeignet, den Verursacher zu bestimmen. Die Praxis der Begriffsgleichsetzung von Störer und Verursacher ist damit im Altlastenrecht abzulehnen und im Sinne der vorgeschlagenen Lösung anzupassen. Dagegen würden weder der Wortlaut von Art. 32d USG noch die Ratio dieser Kostenregelung im Sinne des Verursacherprinzips sprechen. Die aufgezeigte Lösung ermöglicht schliesslich eine praktikable und dogmatisch korrekte Bestimmung des kostenpflichtigen Verursachers und damit eine konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips.

Der Einwand, die hier vertretene Konzeption zum Verursacherbegriff im Altlastenrecht führe zu unbilligen Ergebnissen, weil ein aktueller Standortinhaber im Einzelfall aufgrund einer Altlastensanierung bereichert sein könnte, ist sachfremd und tut in der Diskussion um den Verursacherbegriff nichts zur Sache. Wo in einem solchen Fall tatsächlich Korrekturbedarf besteht, wäre ein Ausweg allenfalls über die ungerechtfertigte Bereicherung zu suchen oder – sollte eine öffentlich-rechtliche Korrektur nötig erscheinen – über eine besondere gesetzliche Regelung, welche auch den an der Verursachung unbeteiligten, aktuellen Standortinhaber finanziell in die Pflicht nimmt. Eine «Verbiegung» des Verursacherbegriffs kann aber keine Lösung sein.

---

<sup>110</sup> Vgl. (allerdings jeweils nur zum «Verhaltensverursacher») BÜRGI-SCHNEIDER, Fn. 88, S. 138; SEILER, Fn. 28, Art. 2 N. 67; WAGNER PFEIFER, Fn. 5, S. 138 f.; CUMMINS, Fn. 31, S. 120; STUTZ/CUMMINS, Fn. 5, S. 159, zumindest beim Rechtsübergang vor Erlass der Sanierungsverfügung; SCHERRER, Fn. 28, S. 95; siehe ferner BGE 103 Ia 26 E. 2 zur Kostentragungspflicht in Bezug auf Kanalisationsanschlussgebühren.