

BGer 1C_315/2020 vom 22. März 2021

Bundesgericht, 2021-03-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_315_2020

FR: TF 1C_315/2020 du 22 mars 2021

IT: TF 1C_315/2020 del 22 marzo 2021

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit (Art. 82 lit. a BGG i.V.m. Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Näher zu prüfen ist, ob es sich um einen (Teil-) Endentscheid (Art. 90 f. BGG) oder einen Zwischenentscheid (Art. 93 BGG) handelt.

E. 1.1

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegt ein Zwischenentscheid vor, wenn die Kostenanteile erst prozentual festgelegt werden, bevor die genauen Kosten und damit die zu zahlenden Beträge feststehen (Urteile 1C_490/2019 vom 2. Juli 2020 E. 1.1; 1C_46/2012 vom 10. Oktober 2012 E. 1.2, in: URP 2013 50; 1C_397/2013 vom 21. April 2015 E. 1.3, in: URP 2015 529 und RDAF 2016 I 408; kritisch LILIAN CHRISTEN/LUKA GRACEJ, Das Nichteintreten des Bundesgerichts auf prozentuale altlastenrechtliche Kostenverteilungen: Praxisprobleme und Konflikte mit dem geltenden Recht, URP 2015 543). Dagegen qualifizierte das Bundesgericht die Aufteilung der abschliessend festgesetzten Untersuchungskosten (Voruntersuchung und Detailuntersuchung) als Endentscheid, weil die Verteilung der Kosten für eine allfällige Sanierung des Standorts in ein separates Verfahren verwiesen worden sei (Urteil 1C_170/2017 vom 7. September 2017 E. 1).

Vorliegend beschränkt sich die Kostenverteilungsverfügung auf die bereits durchgeführten, von der B. _____ AG vorfinanzierten Untersuchungen, deren Kosten bekannt sind. Nur für diese wurde auch die Kostenverteilung beantragt. Die angefochtene Verfügung legt die Kostenanteile nicht nur prozentual, sondern auch in Franken fest, einschliesslich der sich daraus ergebenden Zahlungspflichten der Beschwerdeführerin und des Kantons. Der gewählte (nach Untersuchung differenzierte) Verteilschlüssel wird auch nicht für die Verteilung künftig anfallender Kosten der Untersuchung, Überwachung oder Sanierung für verbindlich erklärt.

Unter diesen Umständen ist die Kostenverfügung als Endentscheid (Art. 90 BGG) oder zumindest als Teilentscheid (Art. 91 lit. a BGG) zu qualifizieren. Dieser kann grundsätzlich unabhängig von späteren Kostenverteilungsverfügungen überprüft werden. Ob der Sachverhalt genügend geklärt ist, um Verursachungsquoten festsetzen zu können, ist eine materielle Frage, die im Folgenden zu prüfen sein wird (unten E. 6 ff.).

E. 1.2

Die Beschwerdeführerin wird als Verursacherin belangt und verpflichtet, den überwiegenden Teil der Untersuchungskosten zu tragen. Sie ist daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).

E. 1.3

Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist somit einzutreten.

E. 2

Nach Art. 32d USG trägt der Verursacher die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte (Abs. 1). Sind mehrere Verursacher beteiligt, so tragen sie die Kosten entsprechend ihren Anteilen an der Verursachung. In erster Linie trägt die Kosten, wer die Massnahmen durch sein Verhalten verursacht hat. Wer lediglich als Inhaber des Standorts beteiligt ist, trägt keine Kosten, wenn er bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt von der Belastung keine Kenntnis haben konnte (Abs. 2). Das zuständige Gemeinwesen trägt den Kostenanteil der Verursacher, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind (Abs. 3). Die Behörde erlässt eine Verfügung über die Kostenverteilung, wenn ein Verursacher dies verlangt oder die Behörde die Massnahmen selber durchführt (Abs. 4). Ergibt die Untersuchung eines im Kataster eingetragenen oder für den Eintrag vorgesehenen Standortes, dass dieser nicht belastet ist, so trägt das zuständige Gemeinwesen die Kosten für die notwendigen Untersuchungsmassnahmen (Abs. 5).

E. 2.1

Die Rechtsprechung stellt für die Umschreibung des Verursacherbegriffs auf den polizeirechtlichen Störerbegriff ab (BGE 139 II 106 E. 3 S. 108 ff.; Urteil 1C_170/2017 des Bundesgerichts vom 7. September 2017, in URP 2018 389, E. 2). Dieser umfasst sowohl den Verhaltensstörer, der den Schaden oder die Gefahr selbst oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter unmittelbar verursacht hat, als auch den Zustandsstörer, der über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt, rechtliche oder tatsächliche Gewalt hat. Abgrenzungskriterium ist die sog. Unmittelbarkeitstheorie: Nur wer eine Massnahme unmittelbar verursacht hat, gilt als kostenpflichtiger Verhaltensstörer bzw. Verursacher (vgl. Urteil 1C_418/2015 vom 25. April 2016, in BGE 142 II 232 nicht publ. E. 2.2).

Das Verursacherprinzip ist ein Kostenzurechnungsprinzip und bezweckt nicht die Pönalisierung rechtswidrigen Verhaltens. Eine Rechtswidrigkeit der Verursachungshandlung ist daher nicht erforderlich. Die Bedeutung des Verursacherprinzips liegt gerade darin, dass es - im Gegensatz zum Haftpflichtrecht - auch Umweltbeeinträchtigungen erfasst, welche die Rechtsordnung an sich duldet (BGE 142 II 232 E. 3.4 S. 236 mit Hinweisen). Die Pflicht zur Sanierung von Altlasten und zur Tragung der Kosten besteht folglich unabhängig davon, ob die entsprechende Handlung zur Zeit der Verursachung dem Stand der Technik entsprach und behördlich bewilligt war (Urteil 1C_18/2016 vom 6. Juni 2016, in: URP 2016 496, E. 3.2.2 mit Hinweis).

E. 2.2

Die Behörde hat den rechtserheblichen Sachverhalt im Kostenverteilungsverfahren von Amtes wegen abzuklären; es gilt insoweit der Untersuchungsgrundsatz, wobei die Parteien allerdings an der Sachverhaltsabklärung mitwirken müssen (BGE 144 II 332 E. 4.1.1 S. 336 f. mit Hinweisen). Im Bereich des Altlastenrechts gilt der Beweismassstab der überwiegenden Wahrscheinlichkeit für den Anteil der Mitverursachung bzw. die Kausalität, weil sich diese - vorab wegen des Zeitablaufs - nicht mit letzter Sicherheit bestimmen lassen (BGE 144 II 332 E. 4.1.2 S. 337 mit Hinweisen).

E. 3

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung von Art. 32d USG und erhebt in diesem Zusammenhang Sachverhalts- und Gehörsrügen. Sie stellt zahlreiche Beweisanträge; zu deren Abnahme sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, sofern das Bundesgericht den Sachverhalt nicht selbst abklären wolle.

In erster Linie macht sie geltend, sie sei nicht Verursacherin, weshalb ihr keine Kosten auferlegt werden könnten (unten E. 6 und 7). Andere Ursachen seien nicht abgeklärt worden; dies gelte insbesondere für die Tätigkeit der C._____ AG bzw. der Kollektivgesellschaft C._____ (E. 8).

Subsidiär macht die Beschwerdeführerin geltend, ihr Kostenanteil müsse herab- und derjenige der übrigen Verursacher heraufgesetzt werden. Der Uhrenfurnituren- und Massenartikel Kobel und der F._____ AG bzw. dem Kanton (im Wege der Ausfallhaftung) müssten ein Teil der Kosten für die technische und die Detailuntersuchung auferlegt werden (E. 9). Neben D._____ seien auch die C._____ AG (als Mieterin) und die B._____ AG (als Erwerberin des Grundstücks) Zustandsstörerinnen (E. 10). Schliesslich sei der Kostenanteil von D._____ zu tief, angesichts der durch die Sanierung zu erwartenden Wertsteigerung des Grundstücks (E. 11).

Vorweg sind die Rügen der Beschwerdeführerin zu Identität und Legitimation der B._____ AG zu prüfen (E. 4. und 5).

E. 4

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die B._____ AG mit Sitz in Büren (CHE-486.393.669) sei zu Unrecht als Partei zugelassen worden, weil nicht sie, sondern die B._____ AG mit Sitz in Grenchen (CHE-271.028.697) die Untersuchungskosten vorgeschossen habe. Letztere sei von der C._____ AG übernommen und am 8. Mai 2018 gelöscht worden. Trotz entsprechender Beweisanträge habe das Verwaltungsgericht es nicht für nötig befunden, Klarheit in die firmenrechtlichen Strukturen zu bringen. Es habe auch das fehlerhafte Dispositiv der Departementsverfügung, wonach der Kanton der B._____ AG Fr. 73'893.75 erstatte, zu Unrecht nicht korrigiert; dies hätte bei der Kostenverlegung berücksichtigt werden müssen.

E. 4.1

Während der Dauer des altlastenrechtlichen Verfahrens ist es zu Umstrukturierungen auf Seiten der Beschwerdegegnerschaft gekommen; dies ergibt sich bereits aus den in den Akten des AfU liegenden Handelsregisterauszügen und wurde von D._____ vor Verwaltungsgericht bestätigt. Die von G._____ am 30. Januar 2013 gegründete B._____ AG (CHE-271.028.697), welche die altlastenrechtlichen Kosten getragen hat, wurde am 8. Mai 2018 im Rahmen einer Fusion von der C._____ AG übernommen. Im Juni 2018 wurde die heute bestehende B._____ AG (CHE-486.393.669) gegründet; diese hat in der Zwischenzeit die Aktien der C._____ AG übernommen, d.h. diese ist heute eine Tochtergesellschaft der B._____ AG. Nach Angaben des Beschwerdegegners stehen diese Umstrukturierungen im Zusammenhang mit der Nachfolge von G._____ an seinen Sohn H._____.

E. 4.2

Alle Parteien gehen deshalb übereinstimmend davon aus, dass ein allfälliger Kostenerstattungsanspruch der B._____ AG kraft Fusion auf die C._____ AG

übergegangen ist. Die heutige B. _____ AG als Muttergesellschaft der C. _____ AG hat daher nur ein wirtschaftliches Interesse am Ausgang des Verfahrens. Ob dies genügt, um ihr Parteistellung im Beschwerdeverfahren einzuräumen, kann offenbleiben: Die von G. _____ verfassten Eingaben vom 19. August 2019 und vom 10. September 2019 wurden nicht nur für die B. _____ AG, sondern auch für die C. _____ AG eingereicht, deren Parteistellung unstreitig ist. Der B. _____ AG wurde im Übrigen keine Parteientschädigung zugesprochen. Diese hat sich auch nicht am bundesgerichtlichen Verfahren beteiligt.

E. 4.3

Das Verwaltungsgericht hielt eine Anpassung des Dispositivs der Kostenverteilungsverfügung nicht für nötig, weil die Beschwerdeführerin zur Zahlung an den Kanton und nicht an die B. _____ AG verpflichtet werde; wie sich diese und die C. _____ AG im internen Verhältnis auseinandersetzen, sei für das Beschwerdeverfahren nicht relevant. Dies ist nicht zu beanstanden: Es ist in der Tat nicht ersichtlich, welchen praktischen Nutzen die Beschwerdeführerin aus einer Korrektur von Ziff. 7 der Kostenverteilungsverfügung ziehen würde. Dies gilt auch mit Blick auf die Gerichtskosten: Eine Korrektur von Ziff. 7 der Kostenverteilungsverfügung hätte nichts am Unterliegen und damit an der Kostenpflicht der Beschwerdeführerin geändert, weil diese mit ihrem Anliegen, von den Untersuchungskosten (ganz oder teilweise) befreit zu werden, vor Verwaltungsgericht nicht durchgedrungen ist.

E. 5

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, auf das Kostenverteilungsgesuch der B. _____ AG hätte nicht eingetreten werden dürfen, weil diese nicht Verursacherin i.S.v. Art. 32d Abs. 4 USG sei: Nicht sie, sondern D. _____ sei Eigentümer des belasteten Grundstücks und damit Zustandsverursacher.

Das Bau- und Justizdepartement ging davon aus, die B. _____ AG habe die Untersuchungen im Auftrag des Grundeigentümers D. _____ durchgeführt (vgl. E. II 1.2 S. 3 der Kostenteilungsverfügung). Das Verwaltungsgericht hielt fest, es sei unbestritten, dass die B. _____ AG bis anhin die Kosten für sämtliche Untersuchungen getragen habe und daher grundsätzlich berechtigt sei, eine Kostenverteilungsverfügung zu verlangen.

E. 5.1

Gemäss Art. 32d Abs. 4 USG erlässt die Behörde eine Verfügung über die Kostenverteilung, wenn ein Verursacher dies verlangt oder die Behörde die Massnahmen selber durchgeführt hat. Der französische Gesetzestext ist weiter gefasst und spricht von "une personne concernée". Aus den Materialien ergibt sich, dass die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates die Antragsbefugnis auf Dritte ausweiten wollte, welche aufgrund einer privatrechtlichen Vereinbarung mit einem der Verursacher Sanierungskosten übernehmen müssen (Parlamentarische Initiative Altlasten, Untersuchungskosten, Bericht vom 20. August 2002, BBl 2003 S 5033 zu Art. 32d). Dieser Vorschlag stand allerdings im Zusammenhang mit der im Entwurf vorgesehenen Möglichkeit, im Kostenverteilungsverfahren auch über privatrechtliche Ansprüche zu entscheiden. Diese Möglichkeit wurde in den parlamentarischen Beratungen vom Ständerat gestrichen und das Wort "Beteiligter" im deutschsprachigen Text durch "Verursacher" ersetzt, weil von der altlastenrechtlichen Kostenverteilung lediglich die Verursacher

betroffen seien (AB S 2005 563, Votum Büttiker). Der Nationalrat hielt zunächst am Begriff "Beteiligter" fest, schloss sich dann aber dem Ständerat an, mit der Begründung, es handle sich um eine rein semantische Frage ohne materielle Bedeutung (AB 2005 N 1106, Votum Rechsteiner). Die Änderung blieb jedoch bei der Redaktion des französischsprachigen Texts unbeachtet.

E. 5.2

ISABELLE ROMY (Commentaire LPE, Bern 2010, Art. 32d N. 59) spricht sich für eine weite Auslegung der Antragsbefugnis aus; unter Umständen müsse auch ein Dritter, der die Sanierung durchgeführt oder die Kosten vorgeschossen habe, eine Kostenverteilungsverfügung verlangen können. Andere Autoren sprechen sich dagegen für eine Beschränkung auf alle (wenn auch nur potentiell kostenpflichtigen) Verursacher aus (GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Aufl., Art. 32d N. 17 mit Verweis auf PIERRE TSCHANNEN, USG-Kommentar, 2. Aufl., Stand Mai 2000, Art. 32d N. 46; CORINNA CALUORI, Altlastenrecht - eine Rechtsprechungsübersicht, URP 2020 S. 520).

E. 5.3

Wer ein belastetes Grundstück erwirbt, wird grundsätzlich Zustandsstörer. Allerdings bedarf die Veräusserung eines im Kataster eingetragenen Grundstücks der Bewilligung der Behörde nach Art. 32d bis Abs. 3 USG. Solange diese nicht erteilt worden ist, bleibt das Eigentum beim Verkäufer. Immerhin ist es denkbar, dass der Käufer aufgrund der vertraglichen Vereinbarung das Grundstück schon vor dem Eigentumsübergang nutzen kann und aus diesem Grund - neben dem Eigentümer - Zustandsstörer wird (vgl. zu dieser - von der Beschwerdeführerin selbst vertretenen - These unten E. 10). Im Übrigen kann die Käuferin ein eigenes Interesse an der Durchführung der Untersuchungen haben, um die Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Art. 32d bis Abs. 3 lit. a oder b herbeizuführen. Dies spricht dafür, ihr auch die Möglichkeit zu geben, ein Kostenverteilungsgesuch zu erwirken, wenn sie die Untersuchungen bezahlt hat.

E. 5.4

Jedenfalls erschiene es vorliegend übermässig formalistisch, die auf Gesuch der B._____ AG getroffene Kostenverteilungsverfügung aufzuheben. Wäre das BJD auf deren Kostenteilungsgesuch nicht eingetreten, hätte D._____ ein Gesuch an Stelle der B._____ AG einreichen können. In der Sache hätte dies für die Beschwerdeführerin nichts geändert.

E. 6

Materiell macht die Beschwerdeführerin zunächst geltend, die Quelle der Belastungen im Grundwasser sei nicht geklärt, so dass keine genügende Grundlage für eine Kostenverteilung vorliege. Die SolGeo könne insbesondere nicht ausschliessen, dass die Belastung auf das Zuströmen von mit CKW belastetem Grundwasser zurückzuführen sei, d.h. die Belastung von anderen belasteten Standorten in der Umgebung stamme (mit Hinweis auf die Detailuntersuchung vom 18. Juli 2017, Ziff. 2.1 und 7.2). Damit bestreitet die Beschwerdeführerin implizit, dass es sich bei der Parzelle Nr. 1708 um einen belasteten Betriebsstandort i.S.v. Art. 2 Abs. 1 lit. b der Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten vom 26. August 1998 (Altlasten-Verordnung, AltIV; SR 814.680) handelt.

E. 6.1

Das Verwaltungsgericht hielt eine Belastung des betroffenen Grundstücks mit chlorierten Kohlenwasserstoffen (CKW) für klar erstellt. Zwar seien schon im Grundwasserzustrom (d.h. an den Grundwasser-Messstellen entlang der Schlachthausstrasse) stark erhöhte Konzentrationen von Tetrachlorethen (Per) gemessen worden; die Parameter Trichlorethen (Tri), Cis-1,2-Dichlorethen (Cis) und Vinylchlorid (VC) seien aber nicht oder nur in Spuren nachgewiesen worden. Im Grundwasserabstrom (Grundwasser-Messstellen südlich des Betriebsgebäudes) sei bei allen Parametern eine Zunahme der gemessenen Konzentrationen festgestellt worden; insbesondere finde ein anaerober biologischer Abbau von Per zu Tri, Cis und VC statt. Aus Sicht des AfU (Stellungnahme zur Detailuntersuchung vom 17. Juli 2018) könne diese Konzentrationszunahme nicht alleine auf die Grundwasserbelastung im Zustrom zurückgeführt werden, sondern es müssten ein oder mehrere Schadensherde beim Standort vorliegen. Es sei mit grosser Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass der biologische Abbau von Per in Zukunft weitergehe und es zu einer Anreicherung der toxikologisch problematischen Abbauprodukte Cis und VC kommen werde.

E. 6.2

Der Beschwerdeführerin ist einzuräumen, dass die Untersuchungen noch nicht abgeschlossen sind: Das AfU hat in seiner Stellungnahme vom 17. Juli 2017 eine Detailuntersuchung 2. Etappe angeordnet, um die Schadenherde einzugrenzen und die geologischen und hydrogeologischen Verhältnisse beim Standort besser zu verstehen. Meinungsverschiedenheiten zwischen dem AfU und SolGeo bestehen vor allem hinsichtlich der dominanten Grundwasserfliessrichtung (Nord nach Süd oder Nordwest nach Nordost) und des Sanierungsbedarfs: Dieser wird vom AfU weiterhin bejaht, während die SolGeo zum Ergebnis kam, bei einer Zurückstufung des Standorts vom Gewässerschutzbereich AU in den übrigen Gewässerschutzbereich üB genüge eine Überwachung des Standorts (vgl. Detailuntersuchung, Ziff. 9 S. 20 f. und Stellungnahme des AfU vom 17. Juli 2018 S. 3 f.). Übereinstimmung herrscht indessen hinsichtlich der Belastung des Grundstücks mit CKW. Dies wird auch durch die Rammkernsondierungen belegt, die stark erhöhte Gehalte an CKW im Bereich des alten Abwassersystems sowie im Untergeschoss des alten Fabrikgebäudes ergaben (RRKB 2 und 9). Es ist weder dargelegt noch ersichtlich, wie diese erhöhten Konzentrationen durch das Zuströmen von mit CKW belastetem Grundwasser entstanden sein könnten. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass sie von einem Betrieb am Standort selbst verursacht wurden.

E. 7

Die Beschwerdeführerin rügt, es gebe keinerlei Beweise dafür, dass sie für die CKW-Belastung verantwortlich sei.

E. 7.1

Die Vorinstanzen erachten es als überwiegend wahrscheinlich, dass die Beschwerdeführerin alleinige Verhaltensstörerin sei. Sie stützen sich hierfür auf den Umstand, dass diese von 1924 bis 1987 auf dem Areal Uhrenbestandteile herstellte. Dafür seien die bearbeiteten Metallteile entfettet und gereinigt worden. In den Standortakten finde sich der Hinweis, dass zu einem nicht genau bestimmbareren Zeitpunkt die Benzinbäder durch eine Perchlorethenwaschanlage ersetzt worden seien, d.h. Tetrachlorethen (Per) für die Reinigung eingesetzt und somit auch gelagert worden sei.

Gemäss der Vollzugshilfe des BAFU zur Erstellung des Katasters der belasteten Standorte (2001; nachfolgend: Vollzugshilfe Kataster) sei bei einem Betriebsstandort, auf dem über

längere Zeit in erheblichem Umfang mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden sei, mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass er mit Abfällen belastet sei. Erst Mitte der 90er Jahre, mit der Einführung von griffigen Umweltvorschriften, oftmals verbunden mit behördlichen Bewilligungen, habe die Wahrscheinlichkeit deutlich abgenommen (Ziff. 9.1.2). Dies gelte insbesondere für CKW. Gemäss dem 2008 im Auftrag des BAFU und der Kantone Zürich und St. Gallen von der BMG Engineering AG erarbeiteten Leitfaden CKW, Chloronet, Stoffeigenschaften (aktualisierte Version 2009 [nachfolgend Leitfaden CKW], Ziff. 1.1 S. 1 f.) sei der Einsatz von CKW als Reinigungs- und Lösungsmittel, z.B. für die Metallentfettung, stark verbreitet gewesen. Bis Ende der 1970er Jahre seien offene Systeme verwendet worden, die aus heutiger Sicht keine umweltgerechte Handhabung und Entsorgung der Stoffe gewährleisten hätten. Erst ab 1980 seien CKW mehr und mehr in geschlossenen Systemen (im Kreislauf) angewendet oder teilweise auch durch andere, weniger problematische Lösungsmittel ersetzt worden. Aus Sicht der Altlastenbearbeitung seien daher Standorte mit relevanten Betriebstätigkeiten zwischen etwa 1920 bis maximal 1990 wichtig; die kritischste Periode sei die Zeit von 1950 bis 1986.

E. 7.2

Aufgrund der Branche (Herstellung von Uhren) und der dabei verwendeten Prozesse (Entfetten, Reinigen) sowie des Betriebszeitraums innerhalb der kritischsten Periode ist es sehr wahrscheinlich, dass im Betrieb der Beschwerdeführerin in Grenchen CKW und insbesondere Tetrachlorethen (Per) eingesetzt wurde (vgl. dazu Leitfaden CKW, Tabellen S. 4 und 5). Dies stimmt mit dem Hinweis in den Standortakten auf eine Perchlorethenwaschanlage überein und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht substantiiert bestritten.

E. 7.3

Diese macht indessen geltend, die relevanten Tätigkeiten seien gemäss historischem Bericht (S. 10) in den höheren Stockwerken ausgeführt worden; für eine (auch nur zeitweise) Lagerung von CKW in den Kellerräumen gebe es keinerlei Hinweise. Dieser Einwand verkennt jedoch, dass CKW sehr mobil sind: Wie das BAFU in seiner Vernehmlassung darlegt, können sie problemlos Betonböden durchdringen und finden ihren Weg auch über mehrere Geschosse in den Untergrund, beispielsweise entlang von Verrohrungen in der Wand (vgl. auch BAFU, Umgang mit CKW-Standorten, 2018, Ziff. 3.2 S. 17; nachfolgend: Vollzugshilfe CKW).

E. 7.4

Auch der Einwand, allfällige CKW-Rückstände aus dem 1987 aufgegebenen Betrieb der Beschwerdeführerin wären in der Zwischenzeit biologisch abgebaut, weggeflossen oder abtransportiert worden, dringt nicht durch: CKW können zwar, je nach den hydrogeologischen und hydrochemischen Standortbedingungen, biologisch abgebaut werden; ihr Abbau ist aber langsam und selten vollständig (BAFU, Vollzugshilfe CKW, Ziff. 1.1 S. 7). Zudem können gerade beim Abbau von Tetrachlorethen (Per) andere CKW entstehen, die noch problematischer sind als der Ausgangsstoff (vgl. Leitfaden CKW, S. 3.3.3 S. 26). Vorliegend finden sich im Abstrom des Betriebs derartige Abbauprodukte.

E. 7.5

Weitere Erkenntnisquellen zum früheren Betrieb der Beschwerdeführerin in Grenchen sind nicht ersichtlich: Aus der historischen Untersuchung (Ziff. 4.1 S. 8) geht hervor, dass die in den Standortakten zitierten Unterlagen aus dem Archiv des Amtes für Wirtschaft und Arbeit

(AWA) nicht mehr vorhanden sind; vermutlich wurden sie im Rahmen der Überführung in das Staatsarchiv vernichtet. Eine Edition dieser Akten ist daher nicht mehr möglich. Es sind auch keine Zeitzeugen mehr am Leben, die früher in der Zweigniederlassung Grenchen der Beschwerdeführerin gearbeitet haben und Auskunft über deren Tätigkeit und Ausstattung geben könnten (vgl. historische Untersuchung Ziff. 4.2 S. 9, gestützt auf eine telefonische Nachfrage bei der Beschwerdeführerin). Der Vorwurf der Verletzung der Untersuchungspflicht erscheint insoweit unbegründet.

E. 7.6

Unter diesen Umständen durften die Vorinstanzen - vorbehaltlich anderer Verursachungsbeiträge (unten E. 8 und 9) - davon ausgehen, dass die CKW-Belastung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit durch den Betrieb der Beschwerdeführerin verursacht wurde.

E. 8

Zu prüfen ist noch der Einwand der Beschwerdeführerin, der Verursachungsbeitrag der C._____ AG (bzw. deren Rechtsvorgängerin) die seit 1988 einen Sanitär-, Lüftungs- und Heizungstechnikbetrieb auf dem Standort betreibt, sei zu Unrecht nicht abgeklärt worden. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil ihre diesbezüglichen Beseitigungsanträge abgewiesen bzw. ignoriert worden seien. Der Beweismassstab der überwiegenden Wahrscheinlichkeit komme erst zum Zuge, wenn alle Erkenntnismöglichkeiten ausgeschöpft worden seien; dies sei vorliegend nicht der Fall.

E. 8.1

Das AfU erachtete den Betrieb der C._____ AG gestützt auf die Vollzugshilfe Kataster des BAFU als nicht belastungsrelevant. Das Verwaltungsgericht bestätigte dies: Zwar sei die Firma früher auch im Bereich Kälte tätig gewesen. Gestützt auf die Aussagen des Leitfadens CKW zum zeitlichen Einsatz von CKW (kritische Periode bis 1986) und der tatsächlich vorgefundenen Belastung auf dem Grundstück bestehe jedoch kein Anlass, die Firma C._____ AG in den Kreis der potentiellen Verursacher aufzunehmen. Die Behauptung, diese habe umweltschädliche FCKW eingesetzt, sei nicht belegt und spiele für die hier festgestellte Belastung des Schutzguts Grundwasser auch keine Rolle. Das Verwaltungsgericht wies daher die Beseitigungsanträge der Beschwerdeführerin in antizipierter Beweiswürdigung ab.

E. 8.2

Das BAFU bestätigt in seiner Vernehmlassung, dass im Bereich Heizung und Kälte keine chlorierten Kohlenwasserstoffe (CKW), sondern Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) verwendet wurden. Am Standort seien ausschliesslich CKW vorgefunden worden, nämlich Per, Tri, Cis, trans-1.2-Dichlorethen und VC. Zwar würden im Leitfaden CKW (S. 5) fünf CKW-Verbindungen aufgezählt, deren Anwendung beim Prozess der Kälteerzeugung grundsätzlich möglich (wenn auch nicht wahrscheinlich) sei. Diese Aussage beziehe sich jedoch auf den Zeitraum vor dem Inkrafttreten des USG im Jahr 1985, d.h. eine Anwendung seit Inbetriebnahme der C._____ AG im Jahr 1988 wird vom BAFU als sehr unwahrscheinlich beurteilt.

Es gibt für das Bundesgericht keinen Grund, von der Einschätzung des BAFU als Bundesumweltfachstelle abzuweichen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass das am Standort in erhöhten Konzentrationen nachgewiesene Tetrachlorethen (Per) nicht zu den im

Leitfaden im Zusammenhang mit der Kälteerzeugung genannten fünf CKW-Verbindungen gehört.

E. 8.3

Auch für eine Belastungsveränderung oder -freisetzung durch Bautätigkeiten der C._____ AG fehlen jegliche Anhaltspunkte. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass der 1987 vorgenommene Werkstattanbau südlich des alten, schon vorher vollständig unterkellerten Fabrikgebäudes die vermuteten Schadenherde (altes Abwassersystem westlich und Untergrund im östlichen Gebäudeteil) verändert haben könnte.

E. 8.4

Unter diesen Umständen durften die Vorinstanzen die Firma C._____ AG als Verhaltensverursacherin ausschliessen und die diesbezüglichen Beweisanträge der Beschwerdeführerin in antizipierter Beweiswürdigung abweisen, ohne das rechtliche Gehör zu verletzen.

E. 9

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, auch die Uhrenfournituren- und Massenartikel E._____ und die F._____ AG seien als Verhaltensstörerinnen zu belangen, da sie 1917 bis 1922 bzw. 1922 bis 1924 auf der Parzelle tätig gewesen seien. Die Nutzung von CKW habe gemäss Leitfaden CKW schon ab 1920 begonnen. Diesen sei zu Unrecht nur ein Anteil der Kosten der historischen Untersuchung, nicht aber der technischen und der Detailuntersuchung auferlegt worden.

E. 9.1

Das Verwaltungsgericht erwog, zu Beginn der Untersuchungen, als noch unklar gewesen sei, welche Belastungen konkret auf dem Grundstück vorgefunden würden, habe Anlass bestanden, auch die Uhrenfournituren- und Massenartikel Kobel und die F._____ AG in die historische Untersuchung einzubeziehen. Mit Blick auf die Geschichte der CKW sei es jedoch überwiegend wahrscheinlich, dass diese beiden Firmen kein CKW verwendet hätten und deshalb nicht Verhaltensstörerinnen seien, weshalb ihnen zu Recht keine weiteren Untersuchungskosten auferlegt worden seien.

Das BAFU erachtet dies in seiner Vernehmlassung als nachvollziehbar und jedenfalls nicht ermessensmissbräuchlich.

E. 9.2

Dem ist zuzustimmen: Gemäss Leitfaden CKW begann die kommerzielle Nutzung von CKW in Europa ab den 1920er Jahren; die Produktion von CKW stieg erst ab ca. 1940 bis etwa Ende der 1970er Jahre stark an. Zu Beginn der 20er Jahre stand die Nutzung von CKW in Europa somit noch ganz am Anfang und entsprach noch nicht dem Standard. Insofern ist davon auszugehen, dass damals in kleineren Betrieben der Uhrenindustrie in Grenchen noch andere Substanzen als CKW (z.B. Benzin) zur Metallentfettung verwendet wurden. Dies entspricht übrigens dem Hinweis in den Standortakten, wonach auch im Betrieb der A._____ SA (ab 1924) zunächst noch Benzinbäder zur Reinigung eingesetzt worden seien.

E. 9.3

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin zu Recht als alleinige Verhaltensstörerin bezeichnet worden ist.

E. 10

Zu prüfen sind im Folgenden noch ihre Rügen zu Identität und Kostenanteil der Zustandsstörer. In diesem Zusammenhang macht die Beschwerdeführerin geltend, auch der C._____ AG als Mieterin und der B._____ AG als Erwerberin müssten Kosten als Zustandsverursacherinnen auferlegt werden.

E. 10.1

Zustandsstörer ist, wer über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt, rechtliche oder tatsächliche Gewalt hat. Als solcher fällt in erster Linie der Eigentümer, aber auch der Mieter, Pächter, Verwalter oder Beauftragte in Betracht (BGE 114 Ib 44 E. 2c/aa S. 50; ROMY, a.a.O., Art. 32d USG N. 42). Damit ist neben D._____ als Eigentümer auch die C._____ AG als Mieterin Zustandsstörerin. Die B._____ AG (bzw. die C._____ AG als deren Rechtsnachfolgerin, vgl. oben E. 4.1) hat das Grundstück zwar gekauft; mangels behördlicher Bewilligung konnte der Kaufvertrag aber nicht vollzogen werden, d.h. sie ist nicht Eigentümerin geworden. Ob Nutzen und Gefahr vertraglich bereits auf sie übergegangen sind (wie die Beschwerdeführerin vermutet), kann aus folgenden Gründen offengelassen werden:

E. 10.2

Den Behörden steht bei der Festsetzung der Kostenanteile ein pflichtgemäss auszuübendes Ermessen zu, wobei neben dem Mass der Verantwortung auch Billigkeitsgesichtspunkte, wie die wirtschaftliche Interessenlage und die wirtschaftliche Zumutbarkeit, einbezogen werden können (vgl. Urteil 1C_610/2019 vom 9. Dezember 2020 E. 4.2 mit Hinweisen). Insbesondere kann berücksichtigt werden, ob dem Standortinhaber aus der Belastung oder der Sanierung ein Vorteil erwachsen ist (BGE 139 II 106 E. 5.5 S. 118). Dieser Gesichtspunkt darf auch berücksichtigt werden, wenn es um die Frage geht, wer von mehreren Zustandsstörern kostenpflichtig wird.

Als Mieterin der Parzelle hat die C._____ AG weder einen Vorteil aus der Belastung gezogen, noch profitiert sie von einer allfälligen Wertsteigerung des Grundstücks; diese kommt vielmehr dem Eigentümer zugute. Dagegen ist es möglich, dass sie (als Rechtsnachfolgerin der B._____ AG) das Grundstück erwirbt und - je nach den Konditionen des Kaufvertrags - von dessen Wertsteigerung nach einer Sanierung profitiert. Allerdings fällt dieser wirtschaftliche Vorteil nur einmal an. Wurde dieser D._____ angerechnet und dessen Kostenanteil entsprechend hoch angesetzt (vgl. unten E. 11), kann die Wertsteigerung nicht nochmals, in Form eines Kostenanteils der B._____ AG (bzw. der C._____ AG als deren Rechtsnachfolgerin), berücksichtigt werden. Die Summe der Haftung der Zustandsstörer würde sich deshalb nicht erhöhen, d.h. entlastet würde nicht die Beschwerdeführerin (als Verhaltensstörerin), sondern D._____. Dieser hat die Kostenverteilungsverfügung nicht angefochten, sondern seinen Kostenanteil akzeptiert.

E. 11

Das AfU erwog, D._____ könne sich nicht von der Kostentragung befreien (gemäss Art. 32d Abs. 2 USG), weil er bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt mit einer Belastung des Standorts habe rechnen müssen. Es berücksichtigte weiter, dass das Grundstück nach der Sanierung einen Mehrwert aufweisen werde. Davon werde der heutige Eigentümer D._____ erheblich profitieren und einen wirtschaftlichen Vorteil erlangen. Er werde auch von der verbesserten Handelbarkeit des Grundstücks und der Rechtssicherheit profitieren können. Deswegen und entsprechend der bisherigen Praxis des BJD erscheine

eine Quote von 20 % als angemessen.

E. 11.1

Das Verwaltungsgericht hielt fest, dies entspreche der gängigen Rechtsprechung. Der Vorinstanz sei eine gewisse Pauschalisierung zuzugestehen. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur Wertsteigerung der Parzelle seien spekulativ; der Immobilienmarkt lasse sich schwer über längere Zeitspannen prognostizieren. In Berücksichtigung, dass D. _____ einzig aufgrund seiner Eigentümerstellung kostenpflichtig werde, sei die Quote von 20 % jedenfalls nicht zu tief angesetzt.

E. 11.2

Die Beschwerdeführerin hält den D. _____ auferlegten Kostenanteil von 20 % für zu gering und ihren Anteil für zu hoch. D. _____ habe das Grundstück 1999 günstig erworben (für Fr. 975'000.--). Nach der Sanierung werde das Betriebsareal höchstwahrscheinlich in eine Immobiliengesellschaft überführt und für eine lukrative Wohnüberbauung vorbereitet. Zu berücksichtigen sei ferner, dass die Beschwerdeführerin das Areal 1987 unter Ausschluss der Gewährleistung zu einem tiefen Preis (Fr. 870'000.-- Fr.) an die Kollektivgesellschaft C. _____ AG verkauft habe. Diese zivilrechtliche Freizeichnung müsse bei der Kostenverteilung berücksichtigt werden. Es könne nicht korrekt sein, dass die Beschwerdeführerin die Kosten für die Untersuchung und eine allfällige Sanierung zahlen müsse und sich der heutige Grundeigentümer beim viel teureren Verkauf bereichern könnte.

E. 11.3

Der Beschwerdegegner macht dagegen geltend, die allgemeine Wertsteigerung der Grundstücke seit 1987 spiele vorliegend keine Rolle; zu berücksichtigen seien allenfalls die durch die Sanierung entstehenden wirtschaftlichen Vorteile. Zurzeit seien die möglichen Sanierungsmassnahmen noch nicht bekannt. Es sei notorisch, dass CKW-kontaminierte Grundstücke kaum je vollständig dekontaminiert werden könnten. Er befürchtet deshalb, dass das Grundstück nie aus dem Kataster der belasteten Standorte ausgetragen werden könne und damit auch eine Wertminderung bestehen bleiben werde.

Das BAFU teilt diese Befürchtung, weil die vollständige Dekontamination von CKW-belasteten Standorten im überbauten Zustand äusserst anspruchsvoll sei.

E. 11.4

Gemäss Art. 32d Abs. 2 USG trägt "in erster Linie" die Kosten, wer die Massnahmen durch sein Verhalten verursacht hat. In BGE 139 II 106 hat das Bundesgericht seine Praxis dahin präzisiert, dass eine Kostenpflicht für den Zustandsstörer in Höhe von 10 % und mehr nur zulässig sei, wenn ein weiterer Umstand hinzutrete; zu berücksichtigen sei insbesondere, ob der Zustandsstörer die Belastung hätte verhindern können, für den Verursacheranteil seines Rechtsvorgängers hafte oder durch die Belastung und/oder Sanierung einen (nicht unwesentlichen) wirtschaftlichen Vorteil erlange oder erlangen werde (E. 5.5 S. 118). Sofern keine dieser Umstände zutreffe, müsse der Kostenanteil des blossen Standortinhabers erheblich unter 10 % festgesetzt oder auf dessen Kostenbeteiligung ganz verzichtet werden (E. 6.1 S. 119).

In der Folge schützte das Bundesgericht verschiedentlich Kostenanteile von Standortinhabern von 20 % in Fällen, in denen diese aufgrund der Sanierung einen erheblichen wirtschaftlichen Vorteil erlangten (vgl. z.B. Urteile 1C_427/2016 vom 19. Mai

2017 E. 3.2; 1C_18/2016 vom 6. Juni 2016, E. 7.3 und 7.4, in: URP 2016 496). Dies entspricht der vom BJD festgelegten Haftungsquote.

Vorliegend geht es um einen CKW-belasteten Standort. Wie der Beschwerdegegner darlegt und das BAFU bestätigt, ist es zweifelhaft, ob dieser vollständig dekontaminiert werden kann oder Belastungen verbleiben, welche den Grundstückswert negativ beeinflussen oder jedenfalls die Wertsteigerung begrenzen. Unter diesen Umständen ist dem Verwaltungsgericht zuzustimmen, dass der Kostenanteil von D. _____ als Zustandsstörer jedenfalls nicht zu tief angesetzt worden ist. Damit ist der Anteil der Beschwerdeführerin von 70 % (für die historische Untersuchung) bzw. 80 % (für die technische und Detailuntersuchung) nicht zu beanstanden.

E. 12

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 66 und 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.