Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.86/2002 /pai

Urteil vom 22. Oktober 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Féraud, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Gemeindeverband für Kehrichtbeseitigung Region Aarau-Lenzburg (GEKAL), Postfach 57, 5033 Buchs AG, Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprecher Dr. Guido Fischer, Frey-Herosé-Strasse 20, Postfach, 5001 Aarau,

gegen

Gemeinderat Buchs, 5033 Buchs AG,
Gemeinderat Suhr, 5034 Suhr,
Baudepartement des Kantons Aargau, Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau,
Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 3. Kammer, Obere Vorstadt 40, 5000 Aarau.

Sanierung der Deponie "Im Lostorf",

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau, 3. Kammer, vom 28. Januar 2002.

Sachverhalt:
A.
Im Gebiet "Lostorf", auf der Gemeindegrenze zwischen Buchs und Suhr, wurde seit den 50er Jahren Kies abgebaut und in den ausgebeuteten Kiesgruben ab 1960 Kehricht abgelagert. Seit 1973 betreibt der Gemeindeverband Kehrichtbeseitigung Region Aarau-Lenzburg (GEKAL) auf der Parzelle Nr. 1079 der Ortsbürgergemeinde Buchs eine regionale Kehrichtverbrennungsanlage. Die Rückstände der Kehrichtverbrennung (Schlacken) wurden auf der Parzelle Nr. 1079 sowie der Parzelle Nr. 1967 der Ortsbürgergemeinde Suhr abgelagert.
B.
Seit 1983 fanden im Umfeld der Deponie Untersuchungen des Grundwassers statt (Voruntersuchung 1983-1984; erweiterte Untersuchung 1985-1987; Überwachung der Emissionen 1988-1992). Es wurde festgestellt, dass von der Deponie eine Grundwasserverunreinigung ausging, insbesondere im nördlichen Abströmbereich der Deponie bis zum geplanten Grundwasserschutzareal "Suret". Daraufhin beschloss der Regierungsrat am 2. Juni 1993:
"1. Es wird festgestellt, dass die Deponie Lostorf bezüglich der Emissionen ins Grundwasser zu sanieren ist.
2. Haftpflichtig sind der Gemeindeverband für Kehrichtbeseitigung Region Aarau-Lenzburg (GEKAL), die Kiesabbauunternehmen Gysi AG, Rohr und Keiser AG, Buchs, sowie die Ortsbürger- und Einwohnergemeinden Buchs und Suhr.
Für die Ausführung der Sanierungsarbeiten wird der GEKAL verpflichtet. Die anderen Haftpflichtigen haben ihre Anteile an ihn zu entrichten. Im Streitfalle setzt der Kanton die Verpflichtung durch und bezahlt die Anteile an den GEKAL weiter.
3. Für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung der Deponie gilt folgende Finanzierungsverpflichtung:
(...)
4. (...)
4.2. Der Kanton bestimmt gestützt auf die Erfolgskontrolle den Zeitpunkt der Beendigung des Sanierungsbe-

triebes".
Die Sanierung sollte mittels Schutzbrunnen erfolgen, die das nach Norden fliessende belastete Grundwasser abpumpen und so den Gewässerschutzbereich Suret im Aaretal schützen. Ziel der Sanierung war die Reduzierung der Emissionen und Restflüsse aus der Deponie auf ein umweltverträgliches Mass; hierfür sollte die Fracht der Schadstoffe, welche aus dem Deponieareal ins nördliche Grundwassergebiet infiltriert, auf rund einen Viertel bis einen Fünftel abgesenkt werden.
C.
In der Folge wurden vier Schutzbrunnen (Förderbrunnen FB-1 bis FB-4) am Nordrand der Deponie erstellt und am 30. Mai 1994 in Betrieb genommen. Die Dr. Heinrich Jäckli AG erstattete am 7. Juli 1995 einen Bericht über die Pumpversuche und das erste Betriebsjahr. Dieser Bericht wurde von der CSD Colombi Schmutz Dorte AG (heute: CSD Ingenieure und Geologen AG) überprüft. Die CSD gelangte zum Schluss, dass gegen Norden ein Schadstoffausfluss aus der Altlast westlich von Brunnen FB-4 erfolge; auch in südlicher Abströmrichtung erfolge ein Schadstoffaustrag aus der Altlast und - zu einem kleinen Teil - aus der Schlackendeponie im "Kompartiment R1".
D.
Daraufhin beschlossen die Gemeinderäte Buchs und Suhr am 19. August 1996:
"1. Der GEKAL hat innert 3 Monaten nach Erlangung der Rechtskraft dieses Beschlusses ein ergänztes Konzept für die Sicherung und Überwachung der Altlast vorzulegen.
2. Dieses Konzept ist durch die Expertengruppe zu prüfen und den Gemeinderäten zur Genehmigung vorzulegen.
3. Die Vorgaben für das ergänzte Konzept sind:
- die Erfassung des nördlichen Abströmbereichs zusammen mit dem westlichen Altlastteil
- der Einbezug der Etappe R1 in das Sanierungskonzept
- die Schaffung einer Überwachungsmöglichkeit (z.B. durch Beobachtungsbrunnen) im südlichen Abströmbereich.
4. Die Sanierung ist nach Genehmigung des Konzeptes innert 6 Monaten zu vollziehen.
5. Die Resultate des Schutzbrunnenbetriebs und der Überwachung sind vom GEKAL jährlich in einem zusammenfassenden Bericht zu Handen der Gemeinden Buchs und Suhr sowie des Kantonalen Baudepartements darzustellen.
6. Feststellungen über wesentliche Veränderungen der Wassermengen, -spiegel und der hydrochemischen Verhältnisse sind unverzüglich den unter Punkt 5 erwähnten Stellen anzuzeigen.
7. Die Gemeinden übernehmen keine Kosten für die ergänzenden Sanierungsmassnahmen".
E.
Gegen diese Verfügung erhob der GEKAL am 5. September 1996 Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat. Dieser hob am 23. Juni 1999 Ziff. 7 der angefochtenen Verfügung wegen fehlender Zuständigkeit auf und formulierte Ziff. 2 von Amtes wegen wie folgt neu:
"Dieses Konzept ist dem Baudepartement zur Genehmigung vorzulegen. Die Gemeinderäte Buch und Suhr sind vor der Genehmigung anzuhören."
Im Übrigen bestätigte er den angefochtenen Entscheid
F.
Gegen den Entscheid des Regierungsrats erhob der GEKAL am 6. September 1999 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau. Das Verwaltungsgericht führte am 28. Januar 2002 eine Verhandlung mit Augenschein durch und hörte die Beteiligten sowie drei Vertreter des Baudepartements (Abteilung Umweltschutz, Sektion Abfälle und Altlasten, Sektion Grundwasser und Boden) als Fachstellen sowie Dr. Daniel Frey von der Dr. Jäckli AG und Dr. Benjamin Müller von der CSD Ingenieure und Geologen AG als fachkundige Auskunftspersonen an. Gleichentags erliess es folgenden Entscheid:
"1. Im Sinne eines Teilentscheids wird festgestellt, dass die gesamte Deponie "Im Lostorf" Gegenstand der Sanierung bildet.
2. Der Beschwerdeführer hat innert drei Monaten seit Rechtskraft dieses Entscheides durch die Büros Dr. Heinrich Jäckli AG, Baden, und CSD Ingenieure und Geologen AG, Aarau, einen gemeinsamen Voruntersuchungsbericht (historische Untersuchung) gemäss Art. 7 Abs. 2 AltV samt Pflichtenheft (Art. 7 Abs. 3 AltlV) erstellen zu lassen und dem Verwaltungsgericht diese Unterlagen, begleitet von einem Mitbericht des Baudepartments (Abteilung Umweltschutz), einzureichen.

3. Über die Verfahrens- und Parteikosten wird im noch zu fällenden Endentscheid befunden".
G.
Gegen diesen "Teilentscheid" erhob der GEKAL am 10. April 2002 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Er beantragt, der Entscheid des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und es sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.
H.
Das Verwaltungsgericht beantragt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei abzuweisen. Die Gemeinderäte von Buchs und von Suhr haben auf eine Vernehmlassung verzichtet. Das BUWAL kommt in seiner Stellungnahme vom 9. Juli 2002 zum Ergebnis, dass der angefochtene Vorentscheid mit dem Umweltrecht des Bundes im Einklang stehe. Das Baudepartement des Kantons Aargau schliesst sich der Stellungnahme des BUWAL an. Den Beteiligten wurde Gelegenheit gegeben, sich zur Vernehmlassung des BUWAL zu äussern.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Angefochten ist ein Entscheid des Verwaltungsgerichts als letzte kantonale Instanz, der sich im Wesentlichen auf Bundesumweltrecht stützt. Hiergegen steht grundsätzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht offen (Art. 97 Abs. 1 OG i.V.m. Art. 5 VwVG; Art. 98 lit. g OG). Der Beschwerdeführer wird durch den angefochtenen Entscheid zur Erstellung eines Voruntersuchungsberichts hinsichtlich der gesamten Deponie "Im Lostorf" verpflichtet und ist somit zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt (Art. 103 lit. a OG).
1.2 Fraglich ist allerdings, ob es sich bei dem als "Teilentscheid" bezeichneten Urteil des Verwaltungsgerichts nicht um einen Zwischenentscheid handelt, der innert zehn Tagen seit seiner Eröffnung hätte angefochten werden müssen (Art. 106 Abs. 1 OG). Der in Disp.-Ziff. 2 angeordnete Voruntersuchungsbericht dient der Abklärung, ob weitere Sicherungs- und Überwachungsmassnahmen erforderlich sind, wie sie die Gemeinderäte Buchs und Suhr in ihrer Verfügung vom 19. August 1996 angeordnet hatten (vgl. angefochtener Entscheid E. 3c/cc S. 24). Er soll das Verwaltungsgericht in die Lage versetzen, über die Durchführung allfälliger weiterer Untersuchungsmassnahmen zu entscheiden (a.a.O., S. 25). Insofern ist Disp.-Ziff. 2 vergleichbar mit einer Instruktionsverfügung des Gerichts, die zweifellos eine Zwischenverfügung darstellen würde. Andererseits lässt sich argumentieren, dass dem Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid bereits ein Teil der Untersuchungspflichten, die Gegenstand der Verfügung vom 19. August 1996 waren, endgültig auferlegt wird und insoweit bereits teilweise - hinsichtlich der Voruntersuchungspflicht - über die Beschwerde entschieden worden ist. Hinzu kommt, dass Disp.-Ziff. 1 eine Feststellung über den
Gegenstand der Sanierung und damit eine Vorentscheidung für das gesamte weitere Sanierungsverfahren enthält. Insoweit lässt sich der Entscheid tatsächlich als "Teilentscheid" verstehen, der praxisgemäss wie ein Endentscheid anfechtbar ist, d.h. mit einer Beschwerdefrist von 30 Tagen (vgl. BGE 120 Ib 97 E. 1b S. 99; 115 Ib 342 E. 1 S. 344 je mit Hinweisen).
1.3 Der rechtserhebliche Sachverhalt ergibt sich mit genügender Klarheit aus den Akten. Auf den beantragten Augenschein kann daher verzichtet werden.
2.
In Disp.-Ziff. 1 stellte das Verwaltungsgericht fest, dass die gesamte Deponie "Im Lostorf" Gegenstand der Sanierung sei. Der Beschwerdeführer rügt, der Umfang der "Deponie Lostorf" sei unklar; diese umfasse erheblich mehr Land, als die von ihm genutzten Parzellen Nrn. 1079 und 1967. Zum anderen wirft er dem Verwaltungsgericht vor, die Frage, ob angesichts der heutigen Situation die Sanierungsverfügung vom 2. Juni 1993 erfüllt sei oder nicht, bereits zu seinen Lasten negativ beantwortet zu haben.
2.1 Zunächst ist die Bedeutung der angefochtenen Feststellung zu ermitteln. Hierfür ist Disp.-Ziff. 1 auszulegen, unter Rückgriff auf die Erwägungen des Verwaltungsgerichts und die Eingaben der Parteien im verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

In seiner Beschwerde ans Verwaltungsgericht hatte der Beschwerdeführer die Auffassung vertreten, die regierungsrätliche Sanierungsverfügung von 1993 umfasse nicht die gesamte Deponie "Im Lostorf", sondern nur jenen Teil des Deponieareals, aus dem eine Verfrachtung ins nördliche Grundwassergebiet stattfinde, d.h. nur den Teil des nördlichen Hauptabströmbereichs zwischen den vier Schutzbrunnen. Das Verwaltungsgericht vertritt dagegen im angefochtenen Entscheid (E. 2c S. 13 f.) die Auffassung, Disp.-Ziff. 1 des RRB 1993 bringe

unmissverständlich die Sanierungsbedürftigkeit der Deponie als Ganzes zum Ausdruck, jedenfalls bezüglich der Emissionen ins Grundwasser. Zwar seien aufgrund der damals vorliegenden Untersuchungsergebnisse Sanierungsmassnahmen im zur Hauptsache betroffenen nordöstlichen Bereich der Deponie anhand genommen worden. Ziel der Sanierung sei es jedoch gewesen, die Emissionen und Restflüsse aus der Deponie sobald als möglich auf ein umweltverträgliches Mass zu reduzieren. Dies setze voraus, dass die zu seiner Erreichung getroffenen Anordnungen geändert oder erweitert werden könnten. Das Verwaltungsgericht kommt deshalb zum Ergebnis, dass Gegenstand der Sanierungsverfügung 1993 die Deponie "Im Lostorf" als solche sei
und nicht lediglich eine beschränkte Fläche im nördlichen Abströmbereich bei den bestehenden Schutzbrunnen. Dies hielt es, im Sinne eines Teilentscheids, in Disp.-Ziff. 1 fest.
Aus diesen Erwägungen ergibt sich klar, dass es in Disp.-Ziff. 1 weder um eine parzellenscharfe Abgrenzung des Sanierungsgebiets geht noch um die Frage, ob die 1993 angeordneten Sanierungsmassnahmen das Sanierungsziel bereits erreicht haben oder nicht. Es geht vielmehr darum, den örtlichen Anwendungsbereich der Sanierungsverfügung des Regierungsrats von 1993 zu klären, der Grundlage und Rahmen allfälliger weiterer Sanierungsverfügungen darstellt, und zugleich den Umfang der in Disp.-Ziff. 2 angeordneten Voruntersuchung zu präzisieren, d.h. klarzustellen, dass sich die Voruntersuchung auf sämtliche Teile der Deponie beziehen muss, namentlich auch auf deren westlichen und südlichen Teil, und nicht nur auf die Fläche im nördlichen Abströmbereich bei den bestehenden Schutzbrunnen (vgl. auch die Aussagen des Präsidenten des Verwaltungsgerichts im Protokoll der Verhandlung vom 28. Januar 2002 S. 8, 31 und 44).
2.2 Bei diesem Verständnis des fraglichen Teilentscheids erweisen sich die Disp.-Ziff. 1 betreffenden Rügen des Beschwerdeführers als unbegründet. Insbesondere konnte das Verwaltungsgericht beim jetzigen Stand des Verfahrens, vor Durchführung der angeordneten Voruntersuchung, keine präzise Abgrenzung der sanierungsbedürftigen Altlast vornehmen, deren genauer Umfang ja erst durch die Voruntersuchung und allfällige weitere Untersuchungen ermittelt werden soll. Soweit der Beschwerdeführer weiter geltend macht, die geographische Ausdehnung der Deponie könne schon dem kantonalen Altlastkataster entnommen werden, ist mit dem BUWAL (Vernehmlassung Ziff. 3.1. S. 3) festzuhalten, dass dieses als dynamisches Planungs- und Informationsinstrument laufend zu aktualisieren ist (Pierre Tschannen, USG-Kommentar, N 40 zu Art. 32c; Konrad Baumann, Le cadastre des sites pollués, URP 2001 S. 746 f.), also gegebenenfalls an die Ergebnisse der Voruntersuchung angepasst werden muss.
3.
In Disp.-Ziff. 2 des angefochtenen Teilentscheids wird der Beschwerdeführer verpflichtet, einen Voruntersuchungsbericht (historische Untersuchung samt Pflichtenheft) gemäss Art. 7 Abs. 2 und 3 der Verordnung vom 26. August 1998 über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung; AltlV; SR814.680) durch die Büros Dr. Heinrich Jäckli AG und CSD Ingenieure und Geologen AG erstellen zu lassen.
3.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, das Verwaltungsgericht sei für eine derartige Anordnung nicht zuständig gewesen: Die Einleitung des Sanierungsverfahrens mittels Voruntersuchungsberichts hätte durch die Verwaltungsbehörde erfolgen müssen. Durch das Vorgehen des Verwaltungsgerichts werde dem Beschwerdeführer eine gerichtliche Rechtsmittelinstanz weggenommen.
3.1.1 Der Beschwerde an das Verwaltungsgericht kommt als ordentlichem Rechtsmittel Devolutiveffekt zu. Das bedeutet, dass das Verwaltungsgericht mit Einlegung des Rechtsmittels zuständig wird, sich mit der Streitsache zu befassen und gegebenenfalls einen Entscheid in der Sache zu treffen (BGE 125 V 345 E. 2b/aa S. 348 f.). Gemäss § 58 des aargauisches Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. Juli 1968 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) kann das Verwaltungsgericht, wenn es den angefochtenen Entscheid aufhebt, entweder selbst urteilen oder die Sache zum Erlass einer neuen Verfügung an die Vorinstanz zurückweisen.
3.1.2 Begrenzt wird die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts durch den Streitgegenstand. Im vorliegenden Fall ist eine Verfügung der Gemeinden Buchs und Suhr (in der vom Regierungsrat modifizierten Fassung) angefochten, die den Beschwerdeführer zur Vorlage eines ergänzten Konzepts für die Sicherung und Überwachung der Altlast verpflichtet, unter Erfassung des westlichen Altlastteils, der Etappe R1 und mit der Verpflichtung, eine Überwachungsmöglichkeit im südlichen Abströmbereich zu schaffen. Diese Verfügung musste das Verwaltungsgericht beurteilen, unter Zugrundelegung der am 1. Juli 1997 in Kraft getretenen neuen Bestimmungen des USG (Art. 32c ff. USG) und der seit dem 1. Oktober 1998 geltenden Altlastenverordnung, die auch auf hängige Verfahren anwendbar sind.

Die Erarbeitung eines Sanierungsprojekts setzt voraus, dass die Überwachungs- und Sanierungsbedürftigkeit

des Standorts abgeklärt (sog. Voruntersuchung, vgl. Art. 7 AltlV) und die Ziele und die Dringlichkeit der Sanierung detailliert ermittelt und bewertet worden sind (sog. Detailuntersuchung, Art. 14 AltlV). Die vom Verwaltungsgericht angeordnete historische Untersuchung (vgl. Art. 7 Abs. 2 AltlV) samt Erstellung des Pflichtenhefts (Art. 7 Abs. 3 AltlV) sind die ersten Phasen der Voruntersuchung und damit die ersten Schritte auf dem Weg zur Erstellung eines Sanierungsprojekts. Dann aber befindet sich der Teilentscheid des Verwaltungsgerichts innerhalb des Streitgegenstands, der bereits vom Regierungsrat beurteilt worden und gegenwärtig vor dem Verwaltungsgericht hängig ist. Insofern wird dem Beschwerdeführer keine Gerichtsinstanz "weggenommen". Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers an der Verhandlung vom 28.Januar 2002 ausdrücklich für einen materiellen Entscheid des Verwaltungsgerichts und gegen eine Rückweisung an den Regierungsrat zu neuem Entscheid ausgesprochen hat (vgl. Protokoll, S. 7).
3.2 Der Beschwerdeführer wehrt sich dagegen, als alleiniger Verantwortlicher die Untersuchungshandlungen vornehmen und finanzieren zu müssen. Schon im Sanierungsverfahren müssten möglichst alle Beteiligten einbezogen werden. Dazu gehörten neben den Gemeinden Buchs und Suhr auch der Kanton Aargau als seinerzeitige Bewilligungsbehörde. Dies verlange Art. 32d USG.
3.2.1 Art. 32d USG regelt die Kostenpflicht, d.h. die Frage, wer letztlich die Kosten von Massnahmen zur Sanierung von Altlasten trägt. Diese Frage ist zu trennen von der in Art. 32c USG und Art. 20 AltlV geregelten Frage der Sanierungs- oder Massnahmepflicht: Danach sind die Untersuchungs- und Sanierungspflichten in erster Linie dem Standortinhaber und nur ausnahmsweise Dritten aufzuerlegen (vgl. dazu Entscheid 1A.214/1999 vom 3. Mai 2000 E. 2e, publ. in URP 2000 590; ZBl 102/2001 536; Pra 2000 166 1008; RDAF 2001 1 650). Dagegen trifft die Kostenpflicht in erster Linie denjenigen, der die Sanierung durch sein Verhalten verursacht hat (Verhaltensstörer; vgl. Art. 32d Abs. 2 Satz 2 USG). Auf Antrag des Sanierungspflichtigen erlässt die Behörde eine Verfügung über die Kostenverteilung (Art. 32d Abs. 3). Diese umfasst nicht nur die eigentlichen Sanierungskosten, sondern auch die Untersuchungskosten, einschliesslich der Kosten der Voruntersuchung (Entscheid 1A.214/1999, a.a.O., E. 3a).

Im vorliegenden Fall enthält der Regierungsratsbeschluss vom 2. Juni 1993 bereits einen Kostenverteilungsschlüssel. Dieser erging allerdings unter dem Vorbehalt, dass die anteilsmässige Ersatzpflicht neu zu beurteilen ist, wenn weitere Sanierungsmassnahmen notwendig werden sollten (Ziff. 5.2.5.). Der Beschwerdeführer wurde im Regierungsratsbeschluss vom 23. Juni 1999 (E. 8 S. 7) ausdrücklich darauf hingewiesen, dass er beim Baudepartement eine Verfügung über die Kostenverteilung verlangen kann, soweit durch die zusätzlichen Sanierungsmassnahmen weitere Kosten entstehen, die über der Kostensumme des Sanierungsbeschlusses von 1993 liegen.
3.2.2 In Disp.-Ziff. 2 des angefochtenen Teilentscheids geht es jedoch nicht um die Kosten- sondern um die Massnahmepflicht, d.h. um die Frage, wer den Voruntersuchungsbericht zu erstellen hat. Zu entscheiden ist deshalb nur, ob der Beschwerdeführer zu Recht zur Erstellung des Voruntersuchungsberichts (historische Untersuchung samt Pflichtenheft) verpflichtet worden ist.

Gemäss Art. 20 Abs. 1 AltlV sind die Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen in der Regel von dem Inhaber oder von der Inhaberin eines belasteten Standorts durchzuführen. Als Standortinhaber kommen im vorliegenden Fall sowohl der Beschwerdeführer in Betracht, der auf einem Teil des ehemaligen Deponiegeländes eine Kehrichtverbrennungsanlage betreibt, als auch die Gemeinden Buchs und Suhr, in deren Eigentum die belasteten Grundstücke stehen, sowie allenfalls auch die Eigentümer von belasteten Grundstücken im südlichen Teil der Deponie, jenseits der Autobahn. Mit der rechtskräftigen Sanierungsverfügung des Regierungsrats vom 2. Juni 1993 wurde jedoch verbindlich entschieden, dass der Beschwerdeführer massnahmepflichtig ist und alle anderen Beteiligten sich lediglich an der Finanzierung der Arbeiten beteiligen. Dieser Lösung stimmten damals alle Beteiligten aus praktischen Gründen zu (vgl. E. 2 S. 3 des Regierungsratsbeschlusses). Diese Verfügung bezieht sich nach der - vom Beschwerdeführer vor Bundesgericht nicht mehr bestrittenen - Auslegung des Verwaltungsgerichts auf die Sanierung der gesamten Deponie "Im Lostorf", also auch auf die hier zu untersuchenden westlichen und südlichen Deponieteile. Dann aber war es
folgerichtig, den Beschwerdeführer - und nur ihn - auch zur Durchführung der Voruntersuchung zu verpflichten.
3.2.3 Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, die weiteren Beteiligten - die Gemeinden Suhr und Buchs, die Kiesabbauunternehmen, der Kanton Aargau sowie die Grundeigentümer der südlich, jenseits der Autobahn

gelegenen Grundstücke - hätten mindestens beigeladen werden müssen.

Eine Beteiligung aller möglicherweise Kostenpflichtigen am Sanierungsverfahren ist in der Regel sinnvoll, um zu verhindern, dass allfällige kostenpflichtige Verursacher im späteren Verfahren auf Erlass der Kostenverteilungsverfügung die Notwendigkeit der Sanierungsmassnahmen gemäss Sanierungsprojekt bestreiten (vgl. Hans Stutz, Verfahrensfragen bei der Kostenverteilung, URP 2001 S. 810 und Fn. 31; Pierre Tschannen, USG-Kommentar, N 47 zu Art. 32d). Allerdings setzt dies voraus, dass die Identität der potentiell Kostenpflichtigen bekannt ist. Im vorliegenden Fall soll erst die Voruntersuchung Aufschluss über die im westlichen und südlichen Deponieteil vorhandenen Ablagerungen und damit auch über die hierfür Verantwortlichen geben. Immerhin ist davon auszugehen, dass die Gemeinden Suhr und Buchs sowie die im Regierungsratsbeschluss vom 2. Juni 1993 genannten Kiesabbauunternehmen zum Kreis der möglichen Kostenpflichtigen gehören. Die Gemeinden Buchs und Suhr sowie der Kanton Aargau waren bereits als Beschwerdegegnerinnen bzw. als Vorinstanz am Verwaltungsgerichtsverfahren beteiligt, mussten also nicht mehr beigeladen werden. Der Beschwerdeführer hätte die Möglichkeit gehabt, die Beiladung der Kiesabbauunternehmen zu verlangen, hat
dies jedoch nicht getan. Eine Verpflichtung des Verwaltungsgerichts, von Amtes wegen möglicherweise kostenpflichtige Dritte schon im Verfahren betreffend die Massnahmepflicht beizuladen, lässt sich Art. 32d USG nicht entnehmen (so auch Vernehmlassung des BUWAL, S. 5/6).
4.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt der Beschwerdeführer die Kosten und es sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 156 und Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Gemeinderat Buchs, dem Gemeinderat Suhr, dem Baudepartement des Kantons Aargau und dem Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, 3. Kammer, sowie dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 22. Oktober 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: