

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00446 vom 26. Mai 2004

ZH Verwaltungsgericht, 2004-05-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2003.00446

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00446 du 26 mai 2004

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00446 del 26 maggio 2004

Regeste

Kostenverteilung Altlastensanierung | Kostentragungspflicht für eine Altlastensanierung unter altem Recht (USG vor 1997) Intertemporale Regelung: Die Regelung über die Kostentragungspflicht bei Altlastensanierungen (Art. 32d USG) ist nur dann anzuwenden, wenn die Sanierungskosten nach dem 1.7.1997 entstanden (E. 2.1). Ausschlaggebend ist grundsätzlich die Rechtskraft der Sanierungsverfügung (E. 2.2). Weil Sanierungen in mehreren Etappen durchgeführt werden, ist entscheidend, für welche Etappe(n) ein Gesuch um Kostenübernahme gestellt wurde; vorliegend beurteilt sich die Kostentragung nach dem USG in der Fassung vor 1997 (E. 2.3). Kein Anspruch auf Kostenübernahme aufgrund des Verursacherprinzips (E. 3.1). Der Grundsatz der anteilmässigen Kostentragung kommt nur dann zur Anwendung, wenn die Kosten - wie bei der antizipierten Ersatzvornahme - zunächst beim Gemeinwesen anfallen; vorliegend erwachsen die Kosten hingegen einem Privaten (E. 3.2). Das kantonale Abfallgesetz wiederholt in dem (inzwischen ausser Kraft getretenen) § 33 Abs. 1 Satz 1 einzig das Verursacherprinzip (E. 4.1). Gemäss der abschliessenden Aufzählung in § 33 Abs. 1 Satz 2 AbfallG trägt der Staat die Kosten einer Altlastensanierung nur dann, wenn der Verursacher nicht mehr ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist (E. 4.2). Abweisung

Erwägungen

E. 1

Der angefochtene Entscheid des Regierungsrates bestätigt eine erstinstanzliche Verfügung der Baudirektion. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ergibt sich aus § 41 in Verbindung mit § 19a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind ebenfalls gegeben.

E. 2

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass auf den vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt Art. 32d des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG) anzuwenden sei. Die Bestimmung ist Bestandteil der am 1. Juli 1997 in Kraft getretenen Revision des Umweltschutzgesetzes (AS 1997, 1155) und regelt die Kostentragungspflicht bei Altlastensanierungen. Die Beschwerdegegnerin ist demgegenüber der Auffassung, dass der massgebliche Sachverhalt nach dem Umweltschutzgesetz in der alten Fassung beurteilt werden müsse.

E. 2.1

Die Übergangsbestimmungen des Umweltschutzgesetzes (Art. 63 ff.) enthalten für den vorliegend zu beurteilenden Fall keine einschlägige Regelung. Demzufolge ist auf die allgemeinen übergangsrechtlichen Grundsätze abzustellen (Botschaft vom 7. Juni 1993 zu

einer Änderung des Umweltschutzgesetzes, BBl 1993 II 1445, 1553). Danach sind Tatsachen, die vor Inkrafttreten einer Gesetzesbestimmung eingetreten sind, nach altem Recht zu beurteilen (Art. 1 Abs. 1 und 2 des Schlusstitels zum Zivilgesetzbuch, SchlT ZGB). Rückwirkende Kraft kommt dagegen Regelungen zu, die zum Schutz der öffentlichen Ordnung aufgestellt wurden (Art. 2 Abs. 1 SchlT ZGB) bzw. die aus zwingenden Gründen sofort angewendet werden müssen (BGE 127 II 209 E. 2b mit Hinweisen). Vorschriften über die Kostentragungspflicht tragen zwar indirekt zur Erhaltung des natürlichen Lebensraumes bei, gelten jedoch nicht als Bestimmungen, die im Interesse der öffentlichen Ordnung erlassen wurden (BGE 122 II 26 = Pra 85/1996 Nr. 237 E. 3; BGE 101 Ib 410 = ZBl 77/1976, S. 399 E. 3; vgl. auch BGr, 12. Februar 2001, 1A.191/2000, E. 2b, www.bger.ch). Bei solchen Bestimmungen ist deshalb "grundsätzlich auf die Rechtslage zur Zeit der Entstehung der Kosten" abzustellen (BGr, 26. Februar 1998, URP 1998, S. 152, 160 E. 4d/bb, ohne Hervorhebung im Original; ebenso Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, 13. Januar 2000, BVR 2001, S. 83, 86). Die Beschwerdeführerin beziffert die Sanierungskosten auf über 18,1 Millionen Franken. Diese bestehen aus den Kosten für die Bodenuntersuchungen (3,5 Millionen Franken) sowie die Beseitigung der Altlasten (über 14,6 Millionen Franken). Weitere Kosten – insbesondere für Nachkontrollen – sind in diesem Betrag nicht enthalten. Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Kosten entstanden somit in den Jahren 1991-1995 (Untersuchung) und im Oktober 1996 (Altlastenbeseitigung). Art. 32d USG war in diesem Zeitraum noch nicht in Kraft und ist folglich unanwendbar.

E. 2.2

Die Beschwerdeführerin vertritt die Auffassung, dass nicht auf den Zeitpunkt abzustellen sei, in dem die Kosten tatsächlich entstanden sind. – Wie der vom Bundesgericht als massgeblich erklärte Zeitpunkt der "Entstehung der Kosten" zu bestimmen ist, ist in der Tat nicht restlos geklärt. Das Bundesgericht stellte in dem erwähnten Urteil darauf ab, dass die Verfügung, mit der die Sanierung angeordnet wurde, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens von Art. 32d USG (1. Juli 1997) noch nicht rechtskräftig war (BGr, 26. Februar 1998, URP 1998, S. 152, 160 E. 4d/bb). Daraus leitet die Lehre ab, dass auf den Zeitpunkt abzustellen ist, in dem die Sanierung in rechtlicher Hinsicht angeordnet wurde (Mark Cummins, Kostenverteilung bei Altlastensanierungen, Zürich 2000, S. 111; Hans W. Stutz, Die Kostentragung bei Altlastensanierungen und beim Umgang mit schadstoffbelasteten Bauabfällen, PBG 2/2001, S. 5, 25; Pierre Tschannen in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2000, Art. 32d N. 46; Pierre Tschannen/Martin Frick, Der Verursacherbegriff nach Artikel 32d USG, Gutachten vom 11. September 2002, Ziff. V, www.umwelt-schweiz.ch, URP 2003, S. 286, 288; Beatrice Wagner Pfeifer, Kostentragungspflicht bei der Sanierung und Überwachung von Altlasten im Zusammenhang mit Deponien, ZBl 105/2004, S. 117, 146; a. M. Hans Liniger, Rezension der Dissertation von Mark Cummins, URP 2002, S. 802, 804 f.). – Die Sanierung wurde vorliegend am 11. November 1991 sowie am 13. Februar 1996 angeordnet. Bei Inkrafttreten von Art. 32d USG (1. Juli 1997) waren diese unangefochten gebliebenen Verfügungen bereits rechtskräftig. Wenn man – wie das Bundesgericht im erwähnten Entscheid – auf den Zeitpunkt der Rechtskraft der Sanierungsverfügungen abstellt, ist Art. 32d USG vorliegend unanwendbar. Nach einer Lehrmeinung ist zusätzlich zu differenzieren, ob in der Sanierungsverfügung bereits eine Kostenregelung getroffen wurde (Martin Frick, Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz, Bern 2004, S. 208 f.). Dies ist vorliegend nicht der Fall (genauso wenig in dem vom Bundesgericht zu

beurteilenden Sachverhalt; vgl. BGr, 26. Februar 1998, URP 1998, S. 152, 155 E. 1d). Das heisst nun aber nicht, dass separaten Regelungen der Kostenbeteiligung, die nach dem 1. Juli 1997 getroffen werden, in jedem Fall Art. 32d USG zugrunde zu legen wäre. Anderenfalls könnte jedermann, der vor dem 1. Juli 1997 eine Sanierung durchführen musste, bei der Behörde eine Regelung der Kostenverteilung verlangen, die dann nach neuem Recht beurteilt werden müsste. Auch wenn Sanierungsanordnung und Kostenverteilung in separaten Verfügungen ergehen, ist massgeblich darauf abzustellen, wann die Kosten tatsächlich entstanden (Frick, S. 209). Da die vorliegend geltend gemachten Aufwendungen noch unter altem Recht erfolgten, ist die Beschwerdegegnerin zu Recht von der Unanwendbarkeit von Art. 32d USG ausgegangen.

E. 2.3

Die Beschwerdeführerin vertritt die Auffassung, dass bei der Bestimmung des anwendbaren Rechts auf den Zeitpunkt abzustellen sei, in dem die Sanierung abgeschlossen wurde. – Eine Sanierung vollzieht sich in aller Regel in mehreren Etappen (vgl. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [Hrsg.], Erstellung von Sanierungsprojekten für Altlasten, Bern 2001, Ziff. 9.1 und 9.2, www.umwelt-schweiz.ch). Aufgrund des genannten Entscheids des Bundesgerichts ist darauf abzustellen, wann die Kosten tatsächlich entstanden (vorn 2.1) bzw. die Sanierung rechtskräftig angeordnet wurde (vorn 2.2). Wenn eine Sanierung in mehreren, klar voneinander abgegrenzten Etappen durchgeführt wird, ist somit neben dem Zeitpunkt der Rechtskraft der Sanierungsverfügung der Zeitraum zu berücksichtigen, in dem die Kosten einer bestimmten Etappe entstanden sind. Die vorliegend geltend gemachten Kosten entstanden in Sanierungsetappen, die mit dem Schlussbericht vom 12. Dezember 1996 abgeschlossen wurden. Für spätere Etappen hatte die Beschwerdeführerin in ihrem Gesuch keine Kostenübernahme geltend gemacht, womit Art. 32d USG auf die Beurteilung des Gesuches keine Anwendung findet. Die Beschwerdeführerin beruft sich weiter auf die Verfügung der Baudirektion vom 13. Februar 1996. Darin wird auf Interventionswerte der Lebensmittelverordnung vom 1. März 1995 Bezug genommen (Art. 275 ff.), die erst am 1. Mai 2002 in Kraft getreten sind (AS 2002, 573). In der Verfügung wird damit einzig festgehalten, was als selbstverständlich gilt, nämlich, dass später in Kraft getretene Normen nach Abschluss der Sanierung zu berücksichtigen sein werden. Das ändert jedoch nichts daran, dass die Beschwerdeführerin für nach dem 1. Juli 1997 vorgenommene Erfolgskontrollen kein Kostenübernahmegesuch gestellt hat. – Ob die Beschwerdegegnerin auf ein Kostenübernahmegesuch für nach dem 1. Juli 1997 getätigte Aufwendungen eintreten müsste, braucht hier nicht entschieden zu werden. Stellt man auf den Zeitpunkt ab, in dem die Kosten tatsächlich entstanden sind (vorn 2.1), wäre dies zu bejahen, ausgehend vom Zeitpunkt der Rechtskraft der Sanierungsverfügung (vorn 2.2) dagegen zu verneinen.

E. 3

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, dass sie auch aufgrund der vor dem 1. Juli 1997 in Kraft getretenen bundesrechtlichen Normen Anspruch auf Kostenersatz habe.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin beruft sich als Erstes auf das Verursacherprinzip. – Die Bodenuntersuchung wurde gestützt auf Art. 14 des Gewässerschutzgesetzes vom 8. Oktober 1971 angeordnet (aGSchG; AS 1972 I 950). Gemäss Art. 14 Abs. 1 aGSchG dürfen flüssige oder gasförmige Stoffe, die geeignet sind, das Wasser zu verunreinigen, weder mittelbar

noch unmittelbar in die Gewässer eingebracht oder abgelagert werden. Weiter dürfen solche Stoffe auch nicht durch Versickern in den Untergrund beseitigt werden (Art. 14 Abs. 2 aGSchG). Die Beseitigung der Altlasten wurde unter anderem gestützt auf den inhaltlich gleich lautenden Art. 6 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 angeordnet (GSchG; SR 814.20). Sowohl auf die Bodenuntersuchungen als auch auf die Altlastenbeseitigung fand Art. 16 Abs. 1 der ursprünglichen Fassung des Umweltschutzgesetzes (AS 1984 II 1122) Anwendung. Danach mussten Anlagen, die den Vorschriften des Umweltschutzgesetzes oder den Umweltvorschriften anderer Bundesgesetze nicht genügten, saniert werden. Gemäss Art. 46 Abs. 1 USG ist jedermann verpflichtet, den Behörden die für den Vollzug erforderlichen Auskünfte zu erteilen und nötigenfalls Abklärungen durchzuführen. Damit findet auf die Bodenuntersuchungen und die Altlastenbeseitigung das Verursacherprinzip gemäss Art. 2 USG sowie Art. 3a GschG Anwendung: Wer Massnahmen nach dem Umweltschutzgesetz bzw. dem Gewässerschutzgesetz verursacht, hat die Kosten zu tragen. Die Beschwerdeführerin leitet aus dem Verursacherprinzip ab, dass sie nicht alle Sanierungskosten zu tragen habe, da sie nur einen Teil der Altlasten zu verantworten habe. Einige Altlasten stammen von der inzwischen nicht mehr existenten B AG, weshalb der Kanton den entsprechenden Kostenanteil zu tragen habe. Diese Ansicht geht fehl: Ist der Verursacher zugleich massnahmepflichtig und kommt er seiner Pflicht nach, hat er auch die entsprechenden Kosten zu tragen (BGr, 9. Januar 1996, URP 1996, S. 331 E. 3a am Ende). Der Massnahmepflichtige kann in so einem Fall nicht Kostenersatz vom Staat begehren (Seiler in: Kommentar USG, Art. 2 N. 36 mit Hinweisen).

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin beruft sich zweitens auf den Grundsatz der anteilmässigen Kostentragung. Dieser muss nach Auffassung der Beschwerdeführerin allgemeine Gültigkeit beanspruchen. – Gemäss dem Grundsatz der anteilmässigen Kostentragung sind die Kosten von Massnahmen nach möglichst genauer Abklärung des Hergangs auf die verschiedenen Verursacher zu verteilen (BGE 102 Ib 203 E. 5c). Der Grundsatz wurde vom Bundesgericht für die antizipierte Ersatzvornahme entwickelt: Gemäss Art. 59 USG sind Kosten von Massnahmen, welche die Behörden zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Einwirkung sowie zu deren Feststellung und Behebung treffen, dem Verursacher zu überbinden (im selben Sinn Art. 8 aGSchG sowie Art. 54 GSchG). Solche Fälle antizipierter Ersatzvornahme unterscheiden sich von dem hier zu beurteilenden Fall dadurch, dass die Kosten zuerst dem Gemeinwesen erwachsen. Bei einer Mehrheit von Ersatzpflichtigen muss der Staat in der Folge bestimmen, wer welchen Kostenanteil zu tragen hat. Hier erwachsen die Kosten dagegen einem Privaten (zur Unterscheidung BGr, 9. Januar 1996, URP 1996, S. 331, 333 E. 3b/aa). Wenn ein Privater auf andere Pflichtige Regress nehmen will, hat er dafür den zivilrechtlichen Weg zu beschreiten (Hans W. Stutz/Mark Cummins, Die Sanierung von Altlasten, Zürich 1996, S. 151, 189). Wenn ein weiterer Verursacher während der zivilrechtlichen Auseinandersetzung in Konkurs fällt, hat der Kläger die Aufwendungen selber zu tragen. Dasselbe gilt, wenn die Existenz eines anderen Verursachers bereits vor Anhebung eines Zivilprozesses endete. Der Kläger trägt in beiden Fällen das Risiko, seine Kosten nicht auf andere abwälzen zu können. Er kann sich in keinem der beiden Fälle auf den Grundsatz der anteilmässigen Kostentragung berufen. Der Anwendungsbereich des Grundsatzes ist vielmehr beschränkt: Er kommt von vornherein nur dann zum Tragen, wenn Kosten beim Gemeinwesen anfallen (Alain Griffel, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zürich 2001, Rz. 296; Frick, S. 85;

Hans Rudolf Trüeb, Gutachten vom August 1999; a. M. Gerhard Schmid, Gutachten vom 15. Juni 1999). Auf den vorliegend zu beurteilenden Fall findet der Grundsatz der anteilmässigen Kostentragung somit keine Anwendung (vgl. BGr, 9. Januar 1996, URP 1996, S. 331, 333 E. 3b/bb; BGE 102 Ib 203 E. 5b). – Im Übrigen ist es auch bei der antizipierten Ersatzvornahme keineswegs so, dass der Staat in jedem Fall die Kostenanteile von nicht (mehr) belangbaren Ersatzpflichtigen selber zu tragen hätte. Vielmehr können die Anteile auch in solchen Fällen auf die verbleibenden Pflichtigen verteilt werden (BGr, 7. Oktober 1981, ZBl 83/1982, S. 541, 546 E. 4e; vgl. auch Regierungsrat Aargau, 20. April 1994, ZBl 97/1996, S. 128, 132 E. 6b). Wenn ein Privater, wie hier, andere Störer nicht mehr belangen kann, bestand nach dem Gesagten während der Geltung der ursprünglichen Fassung des Umweltschutzgesetzes keine gesetzliche Grundlage, die den Staat zu einer Ausfallhaftung verpflichtet hätte (Cummins, S. 14; Hans W. Stutz, Die Kostentragung der Sanierung – Art. 32d USG, URP 1997, S. 758, 766; Stutz/Cummins, S. 151). Mangels einer anders lautenden gesetzlichen Grundlage kommt daher der allgemeine Grundsatz zum Tragen, wonach der Störer die Kosten für die Behebung eines polizeiwidrigen Zustandes selbst zu tragen hat und gegenüber dem Staat keinen Entschädigungsanspruch besitzt (Daniel Thürer, Das Störerprinzip im Polizeirecht, ZSR NF 102/1983 I, S. 463, 469 f. mit Hinweisen).

E. 4

Die Beschwerdeführerin beruft sich weiter auf § 33 des Abfallgesetzes vom 25. September 1994 (AbfallG; LS 712.1). Diese Norm war vom 1. Januar 1996 bis zum 30. April 2004 in Kraft (OS 57, 347 f.; OS 59, 66). Ob § 33 AbfallG in zeitlicher Hinsicht auf die Kosten für die Beseitigung der Altlasten (Oktober 1996) anwendbar ist, kann offen gelassen werden, da sich aus der Bestimmung im vorliegenden Fall ohnehin keinen Anspruch auf Kostenersatz ableiten lässt:

E. 4.1

Gemäss § 33 Abs. 1 Satz 1 AbfallG sind Altlasten auf Kosten des Verursachers nach den Anordnungen der zuständigen Behörde zu sanieren. Diese Vorschrift wiederholt im Wesentlichen das bundesrechtlich vorgeschriebene Verursacherprinzip. Nach dem Gesagten (vorn 3.1) kann die Beschwerdeführerin aus dem Verursacherprinzip keinen Anspruch auf Kostenersatz ableiten.

E. 4.2

Gemäss § 33 Abs. 1 Satz 2 AbfallG werden die Sanierungskosten in den folgenden beiden Fällen vom Staat getragen: – Im ersten Fall "kann der Verursacher nicht ermittelt werden" (so etwa dann, wenn der Staat selbst als Verursacher erscheint; Stutz/Cummins, S. 73). Dieser Fall ist hier nicht gegeben: Vorliegend konnten zwei Verursacher ermittelt werden; dass einer der beiden Verursacher nicht mehr existiert, ist dabei unerheblich. – Im zweiten Fall ist der Verursacher "zahlungsunfähig". Diesfalls hat er seine Zahlungsfähigkeit detailliert zu belegen (Stutz/Cummins, S. 73). Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, dass sie zahlungsunfähig sei. Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, dass der Staat die Kosten auch dann anteilmässig zu tragen habe, wenn ein früherer Verursacher, wie hier, nicht mehr existiere. Diese Argumentation findet im abschliessend formulierten Wortlaut von § 33 Abs. 1 Satz 2 AbfallG keine Stütze. Dass der Staat in weiteren – ungeschriebenen – Fällen kostenpflichtig wird, geht auch aus den Materialien nicht hervor. In der parlamentarischen Beratung wurden zu Satz 2 von § 33

Abs. 1 AbfallG keine Anmerkungen gemacht (Prot. KR 1991-95, Bd. VII, S. 8722 f.). Zum Altlastenfonds in § 34 AbfallG wurde im Rat ausgeführt, dass sich in der Vergangenheit gezeigt habe, dass die Verursacher nicht immer belangt werden können. In solchen Fällen habe der Staat die Kosten zu tragen (a.a.O. S. 8724; im selben Sinn die Weisung des Regierungsrates vom 27. Mai 1992, ABI 1992/II, 909, 950). Aus diesem Votum lässt sich nicht ableiten, dass der Staat in anderen als den in § 33 Abs. 1 Satz 2 AbfallG erwähnten Fällen kostenpflichtig werden sollte (anderenfalls hätte der Gesetzgeber diese Fälle mit einer Wendung wie "insbesondere" als beispielhaft bezeichnet). Aus den Materialien geht vielmehr hervor, dass mit § 33 Abs. 1 Satz 2 AbfallG in erster Linie Fälle erfasst werden sollten, in denen überhaupt kein Verursacher belangt werden kann (sei es, dass kein Verursacher mehr existiert oder dass der einzige noch belangbare Verursacher zahlungsunfähig ist). Im vorliegend zu beurteilenden Fall existiert dagegen ein zahlungsfähiger Verursacher. Nachdem keiner der beiden Tatbestände von § 33 Abs. 1 Satz 2 AbfallG erfüllt ist, kann die Beschwerdeführerin auch aus dem kantonalen Recht keinen Anspruch auf Kostenersatz ableiten.

E. 5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Gemäss § 3 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 26. Juni 1997 (GebV VGr) beträgt die Gerichtsgebühr bei einem Streitwert von mehr als einer Million in der Regel Fr. 50'000.-. Diese Grenze wird vorliegend mit einem Streitwert von mehr als 10,8 Millionen Franken deutlich überschritten (60 % von 18,1 Millionen Franken). Damit ist kein Grund ersichtlich, weshalb der Regelansatz in § 3 Abs. 1 GebV VGr unterschritten werden sollte. Die Gerichtskosten sind der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Aufgrund ihres Unterliegens steht ihr kein Anspruch auf Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer : 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 50'000.--; die übrigen Kosten betragen: Fr. 60.-- Zustellungskosten, Fr. 50'060.-- Total der Kosten. 3. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdeführerin auferlegt. 4. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen. 5. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht erhoben werden. 6. ...

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