

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00305 vom 2. September 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-09-02, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2015.00305](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00305)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00305 du 2 septembre 2015

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00305 del 2 settembre 2015

## Regeste

Verteilung Sanierungskosten | [Anfechtbarkeit eines Rückweisungsentscheids]  
Rückweisungsentscheide gelten grundsätzlich als Zwischenentscheide. Sie sind ausnahmsweise als Endentscheide zu behandeln, wenn der unteren Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr bleibt und die Rückweisung nur noch der (rechnerischen) Umsetzung des höherinstanzlich Angeordneten dient. Dies trifft vorliegend nicht zu (E. 3.3). Selbstständig eröffnete Zwischenentscheide, welche weder die Zuständigkeit noch den Ausstand betreffen, sind nach § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG sowie Art. 93 BGG nur anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b) (E. 5.1). Die Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens, die aufgrund eines Rückweisungsentscheids eintritt, stellt grundsätzlich keinen irreparablen Nachteil dar. Birgt eine Rückweisung indes das Risiko, dass die gesamte Verfahrensdauer einen mit Art. 29 Abs. 1 BV nicht mehr zu vereinbarenden Umfang annehme, so kann vom Erfordernis eines weiteren, nicht wiedergutzumachenden Nachteils abgesehen werden. Solches erscheint vorliegend geboten, weshalb auf die Beschwerde einzutreten ist (E. 5.3.3). Der Rekursbehörde ist bei der Beantwortung der Frage, ob sie einen Sachentscheid treffen oder die Sache hierzu an die vorinstanzliche Behörde zurückweisen will, grundsätzlich ein weiter Ermessensspielraum zuzugestehen (E. 6.2). Vorliegend gibt es sachliche Gründe für die Rückweisung und erscheint diese auch unter Berücksichtigung des Beschleunigungsgebots noch als vertretbar bzw. nicht als rechtsverletzend (E. 6.3 ff.).  
Abweisung.

## Erwägungen

### E. 1

A, vertreten durch RA B, 2. Baudirektion Kanton Zürich, Beschwerdegegnerschaft, betreffend Verteilung Sanierungskosten, hat sich ergeben: I. A. Das im Jahr 1851 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 01 (ehemals Kat.-Nr. 38) errichtete "Gebäude C" an der D-Strasse 02 in Winterthur wurde von verschiedenen Inhabern als Färberei, später auch als chemische Waschanstalt genutzt. Ab 1930 war E Eigentümer der Liegenschaft und betrieb darin eine Färberei und chemische Waschanstalt. Nach seinem Tod im Jahr 1956 ging die Liegenschaft über auf seine Frau F, welche den Betrieb weiterführte, und die beiden Söhne A und G. Am 9. Oktober 1960 wurden die Söhne als alleinige Eigentümer im Grundbuch eingetragen. Im November 1969 liess sich A als Inhaber einer Einzelfirma (Kleiderreinigung und Färberei) an der D-Strasse 02, Winterthur, im Handelsregister

eintragen. Das Eigentum an der Liegenschaft ging im Rahmen eines Tauschgeschäfts per 25. August 1988 auf die Stadt Winterthur über. Diese überliess die Liegenschaft A in der Folge unentgeltlich zum Gebrauch, welcher seinen Betrieb an der D-Strasse 02 noch bis 1992 weiterführte. B. Von 1991 bis 1993 wurden in Zusammenhang mit einem nicht realisierten Bauvorhaben erste Altlastenabklärungen durchgeführt. Im Jahr 1996 wurden in ergänzenden Untersuchungen Belastungen durch chlorierte Kohlenwasserstoffe im Untergrund und im Grundwasser festgestellt, welche unabhängig von einem Bauvorhaben eine Sanierung erforderlich machten. In der Folge stellte sich heraus, dass auch die südlich des Grundstücks Kat.-Nr. 01 liegende "H-Parzelle" (Kat.-Nr. 1 9720), welche im Eigentum des Kantons Zürich steht, sanierungsbedürftig war. Die Sanierungsmassnahmen wurden von 2000 bis 2004 von der Stadt Winterthur und dem Kanton Zürich durchgeführt. Auch nach Abschluss der Sanierungsmassnahmen wurden im Grundwasser erhöhte Schadstoffwerte nachgewiesen, zufolge Rückgangs Letzterer jedoch weitere Sanierungsmassnahmen schliesslich nicht als erforderlich betrachtet. C. Die Stadt Winterthur ersuchte die Baudirektion des Kantons Zürich mit Schreiben vom 28. Oktober 2004 um Verteilung der bisher angefallenen Sanierungskosten von Fr. 513'983.10 "plus Zins" auf die Verursacher sowie um Festsetzung eines Kostenverteilers für die noch nicht genau bekannten Kosten der Altlastensanierung. Mit Schreiben vom 11. November 2009 modifizierte die Stadt Winterthur ihr Kostenverteilungsgesuch im Wesentlichen dahingehend, dass die angefallenen Untersuchungs- und Sanierungskosten in der Höhe von Fr. 2'015'872.05 "samt Zins, gemäss den gesetzlichen Bestimmungen und basierend auf dem bereits mit dem Kanton ausgehandelten Kostenverteiler, auf die verschiedenen Beteiligten" zu verteilen, die Forderungen gegenüber dem "VASA-Fonds" durch den Kanton geltend zu machen und zu berücksichtigen, sowie die Rückerstattungsansprüche genau zu bezeichnen seien. Mit Kostenverteilungsverfügung vom 6. Juni 2011 trat die Baudirektion auf das Gesuch der Stadt Winterthur vom 28. Oktober 2004 bzw. 11. November 2009 ein (Dispositiv-Ziff. I), stellte fest, dass die bis anhin zu verteilenden Kosten betreffend die altlastenrechtlichen Massnahmen zur Sanierung des X-Areals Fr. 2'095'396.88 betragen (Dispositiv-Ziff. II), auferlegte diese Kosten zu 70 % bzw. im Umfang von Fr. 1'466'777.82 A, zu 25,5 % bzw. im Umfang von Fr. 534'326.21 der Stadt Winterthur und zu 4,5 % bzw. im Umfang von Fr. 94'292.86 dem Kanton Zürich (Dispositiv-Ziff. III), setzte A eine Frist von 60 Tagen ab Eintritt der Rechtskraft der Kostenverteilungsverfügung zum Bezahlen von Fr. 676'702.25 an die Baudirektion, ansonsten nach Fristablauf 5 % Verzugszinsen geschuldet seien (Dispositiv-Ziff. IV), verpflichtete ihn, der Stadt Winterthur innert 60 Tagen ab Eintritt der Rechtskraft der Kostenverteilungsverfügung Fr. 790'075.57 zu bezahlen, ansonsten nach Fristablauf 5 % Verzugszinsen geschuldet seien (Dispositiv-Ziff. V), und verwies den Entscheid über die Anrechenbarkeit zukünftig anfallender Kosten, über kostenpflichtige Verursacher und den Verteilschlüssel in ein separates Verfahren (Dispositiv-Ziff. VI). II. Die Stadt Winterthur rekurierte dagegen am 6. Juli 2011 beim Regierungsrat des Kantons Zürich und beantragte, Dispositiv-Ziff. V der Kostenverteilungsverfügung vom 6. Juni 2011 sei unter Entschädigungsfolge dahingehend zu ändern, dass "die Vergütung bzw. Rückerstattung der Ausgleichsansprüche [...] über den Kanton zu erfolgen" habe und "die anrechenbaren vorfinanzierten Geldleistungen seit dem 28. November 2004 jeweils pro rata temporis zu verzinsen" seien. A erhob am Folgetag ebenfalls Rekurs beim Regierungsrat und beantragte die Kostenverteilungsverfügung vom 6. Juni 2011 unter Entschädigungsfolge aufzuheben und festzustellen, dass die Stadt Winterthur "vollumfänglich für die Kosten der

Altlastensanierung der fraglichen Liegenschaft, einschliesslich der Altlastensanierung der angrenzenden H-Parzelle, aufzukommen" habe, eventualiter sei das Verfahren zu sistieren und der Stadt Winterthur, subeventualiter ihm selbst, Frist anzusetzen, ihre bzw. seine Ansprüche aus dem Tauschvertrag vom 25. August 1988 in einem Zivilverfahren entscheiden zu lassen. Mit Verfügung vom 25. August 2011 vereinigte die Staatskanzlei des Kantons Zürich die beiden Rekurse. Mit Beschluss vom 25. März 2015 hiess der Regierungsrat "[d]ie Rekurse [...] gegen die Verfügung [...] vom 6. Juni 2011 [...] insoweit teilweise gut [...], als die Verfügung aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen zur weiteren Abklärung des Sachverhalts und zum neuen Entscheid" an die Baudirektion zurückgewiesen wurde, und wies die Rekurse im Übrigen ab (Dispositiv-Ziff. I), nahm die Rekurskosten auf die Staatskasse (Dispositiv-Ziff. II), und sprach keine Parteientschädigungen zu (Dispositiv-Ziff. III). III. Mit der Schweizerischen Post am 11. Mai 2015 zuhanden des Verwaltungsgerichts übergebener Eingabe gleichen Datums, in welcher als Postanschrift "Postfach 03 8021 Zürich" angeführt wurde, führte die Stadt Winterthur Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, unter Entschädigungsfolge seien 1.) der Beschluss des Regierungsrats vom 25. März 2015 vollumfänglich aufzuheben, 2.) die Verfügung der Baudirektion vom 6. Juni 2011 hinsichtlich der Kostenanteile zu bestätigen, hingegen dahingehend abzuändern, dass 2.1) die Vergütung bzw. Rückerstattung der Ausgleichsansprüche über den Kanton zu erfolgen habe und 2.2) die anrechenbaren vorfinanzierten Geldleistungen seit dem 28. November 2004 zu verzinsen seien. Die Sendung wurde von der Post am 18. Mai 2015 mit dem Vermerk "Weggezogen. Nachsendefrist abgelaufen" retourniert. Die Stadt Winterthur ersuchte das Verwaltungsgericht gleichentags um Wiederherstellung der Beschwerdefrist. Die Staatskanzlei liess sich am 15. Juni 2015 namens des Regierungsrats mit dem Schluss auf Abweisung der Beschwerde, soweit auf diese einzutreten sei, vernehmen. Die Baudirektion beantragte am 19. Juni 2015 unter Verweis auf einen Mitbericht des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) vom 15. Juni 2015, die Beschwerde sei insofern gutzuheissen, als die Aufhebung des regierungsrätlichen Beschlusses und die Abänderung der Geldleistungsflüsse verlangt werde, hingegen betreffend die Verzinsung der vorfinanzierten Geldleistungen abzuweisen. A verzichtete am 10. August 2015 ausdrücklich auf eine Stellungnahme zum Gesuch der Stadt Winterthur um Wiederherstellung der Beschwerdefrist und beantragte mit Beschwerdeantwort vom 19. August 2015, auf das Rechtsmittel unter Entschädigungsfolge nicht einzutreten, eventualiter es vollumfänglich abzuweisen. Die Stadt Winterthur verzichtete am 25./28. August 2015 auf Vernehmlassung zu den Eingaben der Staatskanzlei vom 15. Juni 2015, der Baudirektion vom 19. Juni 2015 und von A vom 10. August 2015 sowie zum Mitbericht des AWEL vom 15. Juni 2015. Zur Beschwerdeantwort von A vom 19. August 2015 nahm die Stadt Winterthur am 31. August 2015 unter Aufrechterhaltung ihrer Beschwerdeanträge Stellung. Im weiteren Verlauf des Schriftenwechsels hielten A, die Stadt Winterthur sowie die Baudirektion und das AWEL an ihren Ausführungen und Anträgen fest. Die Kammer erwägt:

### **E. 1.1**

Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit gemäss § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) von Amtes wegen. Gegen erstinstanzliche Rekursentscheide des Regierungsrats etwa auf dem vorliegenden Gebiet des Umweltrechts steht die Beschwerde offen (§§ 41–44 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 Satz 1, § 19b Abs. 2 lit. a Ziff. 1 sowie § 329

Abs. 2 lit. b des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 in der bis 30. Juni 2014 gültigen Fassung [OS 69, 262]).

### **E. 1.2**

Bei Streitigkeiten über Zwischenentscheide ist der Streitwert der Hauptsache massgeblich (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 38b N. 12). Vorliegend kann offenbleiben, ob der Frage nach den Zahlungsflüssen ein Streitwert zukomme, zumal jedenfalls das Begehren um Festsetzung des Beginns der Zinspflicht per 28. Februar 2004 bezifferbare finanzielle Interessen beinhaltet, welche ungleich schwerer wiegen: Die angebehrte Modifikation der Ausgangsverfügung bzw. des Beginns der Zinspflicht führte dazu, dass die Beschwerdeführerin (zusätzlich) Anspruch auf Zinsen ab dem 28. November 2004 bis 60 Tage nach Eintritt der Rechtskraft der Kostenverteilungsverfügung bzw. eines diesbezüglichen Rechtsmittelentscheids hätte. Als massgeblich erscheint damit vorliegend ein Zeitraum von Ende November 2004 bis etwa Ende Juli 2016 bzw. eine Zeitspanne von etwa 11 Jahren und acht Monaten. Bei unveränderten Sanierungsquoten bzw. -beiträgen und Ausgleichsansprüchen belief sich die massgebliche Zinsforderung auf rund Fr. 460'000.- und ist somit von einem Streitwert in dieser Höhe auszugehen. Folglich ist die Beschwerde in Dreierbesetzung zu erledigen (§ 38 Abs. 1 VRG; vgl. Bertschi, § 38b N. 13).

### **E. 2.1**

Laut zutreffender Rechtsmittelbelehrung der Vorinstanz beträgt die Beschwerdefrist nach § 53 Satz 2 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 Satz 1 VRG 30 Tage. Sie beginnt am Tag nach der Mitteilung des angefochtenen Entscheids (§ 70 in Verbindung mit §§ 22 Abs. 2 sowie 11 Abs. 1 Satz 1 VRG), lief also vorliegend zufolge der Gerichtsferien (vgl. § 71 VRG in Verbindung mit Art. 145 Abs. 1 lit. a der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [SR 272]) ab dem 13. April 2015 und endete am (Dienstag,) 12. Mai 2015 (§ 70 in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Sätze 2 f. VRG); bis zu diesem Termin musste die Beschwerde aufgrund des § 70 in Verbindung mit § 11 Abs. 2 VRG zum Verwaltungsgericht, einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung im Ausland gelangen bzw. zuhanden des Gerichts der schweizerischen Post übergeben werden. Vorliegend wurde die Beschwerde der Schweizerischen Post erstmals am 11. Mai 2015 übergeben. Die Post stellte dem Verwaltungsgericht diese Eingabe indes nicht zu, weil eine falsche bzw. veraltete Postanschrift verwendet und die Nachsendefrist abgelaufen sei, sondern retournierte sie am 18. Mai 2015 an die Beschwerdeführerin. Anhaltspunkte dafür, dass die Beschwerdeführerin rechtsmissbräuchlich eine falsche Adresse verwendet haben könnte, liegen nicht vor. Es ist daher von einer rechtzeitigen Übergabe des Rechtsmittels an die Schweizerische Post zuhanden des angerufenen Gerichts und damit von einer fristgerechten Beschwerdeerhebung auszugehen. Im Übrigen wäre die Beschwerdefrist bei Annahme einer verspäteten Rechtsmittelerhebung jedenfalls wiederherzustellen (dazu sogleich 2.2).

### **E. 2.2**

Eine versäumte Frist kann nach § 12 Abs. 2 Satz 1 (in Verbindung mit § 70) VRG wiederhergestellt werden, wenn dem Säumigen keine grobe Nachlässigkeit zur Last fällt und er innert zehn Tagen nach Wegfall des Grundes, der die Einhaltung der Frist verhindert hat, ein Gesuch um Wiederherstellung einreicht. Allgemein ist die Fristwiederherstellung möglich, wenn der betroffenen Person keine oder nur leichte Nachlässigkeit vorgeworfen

werden kann (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 12 N. 43). Ein die Fristwiederherstellung rechtfertigender Grund ist nicht leichthin anzunehmen (Plüss, § 12 N. 45). Vorliegend verweist die Rechtsmittelbelehrung des vorinstanzlichen Beschlusses ohne nähere Angaben auf die Beschwerde an das "Verwaltungsgericht des Kantons Zürich". Auch ersuchte die Beschwerdeführerin noch am selben Tag, an dem sie zufolge der Rücksendung ihrer Eingabe vom 11. Mai 2015 durch die Post die Fehlerhaftigkeit der verwendeten Anschrift erkannte, unter Beilage ihrer Beschwerde vom 11. Mai 2015 um Wiederherstellung der Beschwerdefrist. Die dargelegten Gründe für die verspätete bzw. zweite Zustellung – nämlich die irrtümliche Verwendung einer falschen Anschrift bei gleichzeitig rechtzeitiger Anrufung der zuständigen Rechtsmittelinstanz – lassen jedenfalls unter solchen Umständen auf lediglich leichte Nachlässigkeit schliessen, weshalb es sich rechtfertigen würde, die Beschwerdefrist wiederherzustellen.

### **E. 3.1**

Gemäss § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 1 VRG können Entscheide, die das Verfahren abschliessen, mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (sogenannte Endentscheide; Regula Kiener, Kommentar VRG, § 41 N. 29; vgl. Bertschi, § 19a N. 13 ff.). Teil-, Vor- und Zwischenentscheide sind demgegenüber gemäss § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG sinngemäss nach Art. 91–93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) anfechtbar.

### **E. 3.2**

Nach Art. 91 BGG liegt ein anfechtbarer Teilentscheid vor, wenn nur ein Teil der gestellten Begehren behandelt wird, sofern diese Begehren unabhängig von den anderen beurteilt werden können (lit. a) oder wenn das Verfahren nur für einen Teil der Streitgenossen und Streitgenossinnen abgeschlossen wird (lit. b). Der Teilentscheid ist mithin eine Variante des Endentscheids (Bertschi, § 19a N. 16, auch zum Nachstehenden). Er setzt voraus, dass in sachlicher oder personeller Hinsicht verschiedene, unabhängig voneinander zu beurteilende Rechtsbegehren vorliegen. Insofern erfordert ein Teilentscheid, dass einerseits die Begehren je einzeln Gegenstand eines (eigenen) Prozesses bilden könnten, und andererseits ein Teil des gesamten Prozessgegenstands abschliessend beurteilt wird, sodass keine Gefahr besteht, dass der Entscheid über den verbliebenen Prozessgegenstand in Widerspruch zum bereits rechtskräftig ausgefallten Teilentscheid gerät (vgl. BGr, 26. Januar 2016, 8C\_856/2015, E. 2 Abs. 2 mit Hinweis auf BGE 139 V 42 E. 2.3).

### **E. 3.3**

Rückweisungsentscheide gelten grundsätzlich als Zwischenentscheide (VGr, 11. November 2015, VB.2015.00329, E. 3.1, und 17. September 2015, VB.2015.00051, E. 9). Sie sind jedoch ausnahmsweise als Endentscheide zu behandeln, wenn der unteren Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr verbleibt und die Rückweisung nur noch der (rechnerischen) Umsetzung des höherinstanzlich Angeordneten dient (vgl. BGE 134 II 124 E. 1.3; Bertschi, § 19a N. 64 f.). Dies trifft vorliegend nicht zu, weil die Vorinstanz der Beschwerdeführerin keine konkreten Vorgaben macht, wie sie neu zu entscheiden habe.

### **E. 3.4**

Demnach gilt es zu prüfen, ob der Beschluss des Regierungsrats vom 25. März 2015 als Teil- oder Rückweisungsentscheid anfechtbar ist.

#### **E. 4.1**

In der Ausgangsverfügung vom 6. Juni 2011 wurden die Höhe der zu verteilenden Sanierungskosten (Dispositiv-Ziff. II), die (anteils- und betragsmässige Verteilung dieser Kosten auf die verschiedenen Verursacher (Dispositiv-Ziff. III) sowie die Modalitäten der Zahlungsflüsse und die Zinsfolgen zwischen dem Beschwerdegegner und der Beschwerdegegnerin (Dispositiv-Ziff. IV) bzw. zwischen dem Beschwerdegegner und der Beschwerdeführerin (Dispositiv-Ziff. V) geregelt. Die Beschwerdeführerin focht mit ihrem Rekurs lediglich Dispositiv-Ziff. V der Kostenverteilungsverfügung an und forderte, der darin festgelegte Zahlungsfluss sei insofern zu modifizieren, als eine Abwicklung der Ausgleichsansprüche über den Kanton zu erfolgen habe; sodann sei ein früherer Beginn der Zinspflicht anzusetzen. Demgegenüber verlangte der Beschwerdegegner im vorinstanzlichen Verfahren im Hauptstandpunkt letztlich sinngemäss, es seien ihm keine Sanierungskosten aufzuerlegen. Laut Dispositiv-Ziff. I des Rekursentscheids wurden die (vereinigten) Rekurse "insoweit teilweise gutgeheissen, als die Verfügung aufgehoben und die Sache im Sinn der Erwägungen" an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen wurde; "im Übrigen werden die Rekurse abgewiesen". In den Erwägungen setzt sich der Regierungsrat zum einen mit der Frage auseinander, ob die privatrechtlichen Regelungen, welche die Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegner im Rahmen des Grundstücktauschvertrags getroffen haben, im Rahmen des Kostenverteilungsverfahrens hätten berücksichtigt werden müssen, und bejaht dies – entgegen der erstinstanzlich verfügenden Behörde – für den vorliegenden Fall (E. 3 f., insb. E. 4a am Ende). Ob die zivilrechtlichen Regelungen vorfrageweise zu prüfen oder das Verwaltungs(justiz)verfahren zu sistieren sei, bis die privatrechtlichen Ansprüche in einem Verfahren vor den Zivilgerichten geklärt seien, lässt er offen (E. 4b). Zum andern befasst sich der Regierungsrat in seinen Erwägungen damit, ob die Kostenpflicht früherer Betreiber auf den Beschwerdegegner übergegangen sei (E. 5 f.). Diesbezüglich hält er fest, während die latente Kostenpflicht des Standortinhabers bei einer Handänderung infolge der massgeblichen Anknüpfung an die "Rechtsbeziehung zum belasteten Standort" ohne Weiteres auf den Erwerber übergehe, verbleibe die Kostenpflicht des Verhaltensverursachers im Fall der Singularsukzession als persönliche Schuld bei diesem und gehe nicht auf den Rechtsnachfolger über (E. 6a, auch zum Folgenden). Möglich sei dagegen ein Übergang der Kostenpflicht des Verhaltensverursachers im Fall der Universalsukzession, was zum einen die Vermögens- oder Geschäftsübernahme betreffe und zum andern durch Erbschaftserwerb im Sinn des Art. 560 Abs. 2 des Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 210) geschehen könne. Letztere Variante setze voraus, dass nach der Rechtslage zum Zeitpunkt des Erbanges eine Sanierungspflicht bestanden habe, weshalb nebst Erörterung der früheren Rechtslage auch zu prüfen sei, ob zum damaligen Zeitpunkt – vorliegend dem Tod des I am 24. Juni 1956 – eine Sanierung auch tatsächlich angeordnet worden wäre bzw. damit hätte gerechnet werden müssen. Bejahendenfalls sei der Umfang der Sanierung (nach damaligem Recht) zu berechnen; bezüglich der Erbenhaftung sei auf die Sanierungspflicht bzw. die Kosten einer Sanierung zum Zeitpunkt des Erbanges anzustellen. Die Kostenverteilungsverfügung habe deshalb konkret darzulegen, ob zum Zeitpunkt des massgeblichen Erbanges eine Sanierung angeordnet worden wäre und in welchem Umfang hätte saniert werden müssen. Ebenso habe sie aufzuzeigen, welche Kosten daraus entstanden wären, weil nur diese den Erben auferlegt werden dürften. Diesbezüglich erweise sich die Kostenverteilungsverfügung, welche wohl auf zum Zeitpunkt des Erbanges bestehende Vorschriften, namentlich des Gewässerschutzgesetzes,

verweise, indes betreffend die Frage einer tatsächlichen früheren Sanierungspflicht und der damit einhergehenden Kosten als nicht bzw. ungenügend begründet. Was die Frage einer Geschäftsübernahme der chemischen Reinigung von I bzw. F durch den Beschwerdegegner angehe, so könnten den Akten keine Belege betreffend eine Geschäftsübernahme mit Aktiven und Passiven übernommen werden. Auch diesbezüglich erweise sich die Ausgangsverfügung als mangelhaft begründet. Es seien daher sowohl in Zusammenhang mit der Tragweite des Tauschvertrags als auch mit der Rechtsnachfolge und den damit verbundenen Auswirkungen auf die Kostentragung weitergehende Abklärungen in nicht unerheblichem Umfang vorzunehmen und die Sanierungskosten anschliessend neu zu verteilen. Da es nicht angehen könne, dass derart umfangreiche Abklärungen erstmals durch die Rekursinstanz vorzunehmen seien und den Parteien bei einem reformatorischen Entscheid des Regierungsrats eine Instanz verloren ginge, erscheine es sachgerecht und geboten, die Kostenverfügung aufzuheben und die Streitsache zum Neuentscheid an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. Insofern erübrige es sich, auf die weiteren Rügen einzugehen. Die Rekurse seien in dem Sinn teilweise gutzuheissen, als die Kostenverteilungsverfügung aufzuheben und die Sache im Sinn der Erwägungen zu zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen und neuem Entscheid an die erstinstanzlich verfügende Behörde zurückzuweisen sei; im Übrigen seien die Rekurse abzuweisen (E. 8).

#### **E. 4.2**

Die Rückweisung bezieht sich nach dem Gesagten auf zwei Gesichtspunkte: Die Beschwerdegegnerin soll zum einen die Frage der Rechtsnachfolge abklären und insbesondere darlegen, ob bzw. in welchem Ausmass aus einer allfälligen Sanierungspflicht zum Todeszeitpunkt von I Kosten entstanden wären bzw. inwiefern damit hätte gerechnet werden müssen, und ob von einem Übergang der Kostentragungspflicht von F auf den Beschwerdegegner namentlich zufolge Geschäftsübernahme auszugehen sei. Zum anderen soll die Beschwerdegegnerin im Rahmen der Kostenverteilungsverfügung den Grundstücktauschvertrag berücksichtigen.

#### **E. 4.3**

Der Regierungsrat hat sich im angefochtenen Entscheid weder zur Frage der Abwicklung der Ausgleichsansprüche zwischen den verschiedenen Verursachern noch dazu geäussert, ab wann diese zu verzinsen seien. Er hat hierüber folglich nicht befunden; vielmehr ist anzunehmen, dass die Vorinstanz es dem Beschwerdegegner anheimstellte, ob er diesbezüglich anders oder wieder gleich entscheide, und die Überprüfung dieser Fragen allenfalls in einem späteren Rekursverfahren Platz greifen sollte. Ohnehin hätte der Regierungsrat zumindest über die Modalitäten der Ausgleichszahlungen nicht unabhängig von der Frage nach den Kostenanteilen befinden können. Damit liegt bezüglich der Abwicklung der Ausgleichsansprüche zwischen den Verursachern sowie des Beginns der Zinspflicht kein Teilentscheid bzw. kein Anfechtungsobjekt im Sinn der §§ 41 Abs. 3 in Verbindung mit 19a Abs. 2 VRG sowie Art. 91 lit. a BGG vor. Damit bleibt zu prüfen, ob die Voraussetzungen zur Anfechtung eines Rückweisungsentscheids erfüllt sind (nachfolgend 5).

#### **E. 5.1**

Selbständig eröffnete Zwischenentscheide, welche weder die Zuständigkeit noch den Ausstand betreffen, sind nach § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG sowie Art. 93 Abs. 1 BGG nur anfechtbar, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil

bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Diese Voraussetzungen werden im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nur sinngemäss angewendet, was namentlich erlaubt, zugunsten der Anfechtbarkeit von der restriktiven Praxis des Bundesgerichts abzuweichen (vgl. VGr, 28. Februar 2013, VB.2012.00558, E. 1.2; Bertschi, § 19a N. 58).

## **E. 5.2**

Entgegen der Beschwerde ist der vorinstanzliche Rückweisungsentscheid nicht aus prozessökonomischen Gründen bzw. gemäss §§ 41 Abs. 3 in Verbindung mit 19a Abs. 2 VRG sowie Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG direkt anfechtbar. Solches fällt nur in Betracht, wenn (kumulativ) ein sofortiger Endentscheid herbeigeführt werden könnte und ein bedeutender Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren erspart werden könnte. Dies trifft nicht zu: Der Regierungsrat hat weder über die vom Beschwerdegegner im Rekursverfahren geforderte Änderung der Sanierungsquoten bzw. -beiträge oder über die Rekursanträge der Beschwerdeführerin befunden noch sich mit sämtlichen wesentlichen Rügen der Beschwerdeführerin und des Beschwerdegegners befasst; eine Aufhebung des vorinstanzlichen Rückweisungsentscheids führte grundsätzlich nur dazu, dass der Regierungsrat einen Sachentscheid zu treffen hätte. Die Beschwerdegegnerin verlangt mit ihrem Beschwerdeantrag 2 einen (Sach-)Entscheid hinsichtlich gewisser im bzw. in den Rekursverfahren umstrittener Fragen, ohne dass die übrigen mit einem solchen als erledigt betrachtet werden könnten; würde ihrem (materiellen) Begehren stattgeben, könnte mit anderen Worten zwar möglicherweise ein End- bzw. Teilentscheid hinsichtlich der Zinspflicht bzw. der Zahlungsflüsse herbeigeführt werden. Damit wäre indes die Streitsache angesichts der divergierenden (Rekurs-)Begehren des Beschwerdeführers offensichtlich nicht abschliessend erledigt. Namentlich bliebe (auch) diesfalls die Frage der Sanierungsquoten offen und könnte sich Behandlung der von der Beschwerdeführerin gestellten Begehren als unnötiger Leerlauf erweisen, wenn nämlich der Beschwerdegegner mit seinem sinngemässen Begehren, die Ausgangsverfügung sei aufzuheben, soweit sie ihn belaste, durchdränge.

### **E. 5.3.1**

Zu prüfen ist weiter, ob der angefochtene Zwischenentscheid zu einem Nachteil führt, der voraussichtlich nicht mehr behebbar ist. Das Vorliegen eines solchen Nachteils ist grundsätzlich von Amtes wegen abzuklären, soweit der Nachteil nicht in die Augen springt, ist er aber zu substantizieren (Bertschi, § 19a N. 47).

### **E. 5.3.2**

Die Beschwerdeführerin bringt vor, aufgrund der Rückweisung müsse die Beschwerdegegnerin entweder die zivilrechtlichen Regelungen im Kostenverteilungsverfahren vorfrageweise prüfen und entsprechend berücksichtigen oder das Verfahren bis zum Vorliegen eines Entscheides eines zuständigen Zivilgerichts sistieren; in beiden Fällen resultiere für sie (die Beschwerdeführerin) zweifelsohne ein nicht wiedergutzumachender Nachteil. Im Fall einer Sistierung hätte sie einen Zivilprozess anzustreben, was ohne Weiteres einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirke. Im Fall der vorfrageweisen Prüfung und entsprechender Berücksichtigung der zivilrechtlichen Regelungen im Kostenverteilungsverfahren sei davon auszugehen, dass die Beschwerdegegnerin nicht von ihrer ursprünglichen Verfügung abweichen werde. Die

Beschwerde bringt in diesem Zusammenhang im Wesentlichen vor, die Beschwerdegegnerin habe die Verursacheranteile zu Recht ohne Berücksichtigung der zivilrechtlichen Verhältnisse festgelegt und die privatrechtlichen Umstände bzw. die wirtschaftlichen Interessen im Rahmen der Herauf- bzw. Herabsetzung von Verursacherquoten im Rahmen von Billigkeitserwägungen bereits ausreichend berücksichtigt. Im Ergebnis verteidigt die Beschwerdeführerin damit freilich lediglich die von der Beschwerdegegnerin im erstinstanzlichen Verfahren vertretene Rechtsauffassung. Zwar führte eine Verfahrenssistierung für die Dauer eines zivilrechtlichen Verfahrens im vorliegenden Fall möglicherweise wie geltend gemacht zu einem unzulässigen Nachteil bzw. zu einer übermässigen Verfahrensdauer. Auch erscheint fraglich, welche Ansprüche in einem Zivilverfahren überhaupt geltend gemacht werden könnten (hierzu äussert sich denn auch die Vorinstanz nicht) bzw. ob aus einem solchen überhaupt für das Kostenverteilungsverfahren relevante und wesentliche Erkenntnisse erwachsen würden. Da der Beschwerdegegner das Verfahren – soweit ersichtlich – nicht sistiert hat, erscheint indes ein daraus erwachsender Nachteil lediglich als möglich und ist daher insofern (noch) kein nicht wiedergutzumachender Nachteil anzunehmen. Im Rahmen einer vorfrageweisen Prüfung der Tragweite des Tauschvertrags wäre sodann insbesondere vorab zu klären, ob es sich dabei um einen privat- oder öffentlich-rechtlichen Vertrag handle. Sodann wäre zu unterscheiden zwischen einem (gültigen) Verzicht des Erwerbers bzw. der Erwerberin auf (privatrechtliche) Gewährleistungsansprüche gegenüber dem bzw. den Veräusserern und einer Verpflichtung der erwerbenden Partei, allfällige öffentlich-rechtliche Verpflichtungen des Veräusserers (auch) aus der Nutzung des Grundstücks, mithin infolge dessen Verhaltens, zu übernehmen. Hierfür wäre durch Vertragsauslegung zu ermitteln, ob sich die Beschwerdeführerin durch die Freizeichnungsklausel oder eine andere Vertragsbestimmung verpflichtete, den Veräusserer schadlos zu halten bzw. dessen öffentlich-rechtliche Verpflichtungen aus Umweltschutzrecht zu übernehmen, auch soweit dieser nunmehr als Verhaltensverursacher ins Recht gefasst werde. Nur soweit eine solche Verpflichtung der Erwerberin bzw. der Beschwerdeführerin genügend klar zutage träte, könnte jene im Rahmen des Kostenverteilungsverfahrens Berücksichtigung finden (vgl. zur gebotenen Zurückhaltung der Verwaltungsbehörden bei der vorfrageweisen Entscheidungsfindung zivilrechtlicher Fragen VGr, 10. Dezember 2015.00392, E. 2.2 Abs. 3). Die Beantwortung solcher Vorfragen ist denn auch für die öffentlich-rechtliche Kostenverteilung nach Art. 32d USG nicht entscheidnotwendig, weshalb jene allenfalls (erneut) offenbleiben könnten bzw. müssten, und die Parteien für die Klärung allfälliger Ansprüche aus dem Innenverhältnis (wiederum) auf den Zivilweg verwiesen werden könnten. Im Umstand, dass die Berücksichtigung der privatrechtlichen Verhältnisse (übrigens ebenso eine ergänzende Überprüfung der Rechtsnachfolge[n]) allenfalls zu keiner Änderung der Kostenanteile führen oder sich im Rahmen der vorfrageweisen Überprüfung herausstellen könnte, dass eine solche Berücksichtigung mangels eines leicht feststellbaren Vertragsinhalts bzw. eines diesbezüglich eindeutigen Resultats nicht möglich sei, ist indes kein nicht wiedergutzumachender Nachteil zu erblicken.

### **E. 5.3.3**

Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, schon das Verfahren vor der Vorinstanz habe eine unzumutbare Dauer aufgewiesen, und die Rückweisung bewirke eine weitere, unzumutbare Rechtsverzögerung. Die Verlängerung und Verteuerung des Verfahrens, die aufgrund eines Rückweisungsentscheids eintritt, stellt grundsätzlich keinen irreparablen Nachteil dar (Bertschi, § 19a N. 50; VGr, 1. Juli 2009, VB.2009.00252, E. 3.3.2, beide auch

zum Folgenden). Dies lässt sich damit begründen, dass die selbständige Anfechtung eines Zwischenentscheids ihrerseits regelmässig zu einer Verlängerung und Verteuerung des Verfahrens führt und ihre Zulassung für sich allein somit keine Verbesserung des Rechtsschutzes darstellen würde. Birgt eine Rückweisung indes das Risiko, dass die gesamte Verfahrensdauer einen Umfang annehmen würde, der rechtsstaatlich unzumutbar bzw. mit Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) nicht mehr vereinbar wäre, kann nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vom Erfordernis eines weiteren, nicht wiedergutzumachenden Nachteils abgesehen werden (Bertschi, § 19a N. 48 mit Hinweisen). Es trifft zu, dass das vorinstanzliche Verfahren 44 Monate dauerte. Dabei fällt auf, dass der Schriftenwechsel vor der Vorinstanz im September 2011 abgeschlossen war und der Regierungsrat in der Folge keine weiteren prozessleitenden Anordnungen oder erkennbaren Abklärungen traf. Zwar stellten sich sowohl in rechtlicher als auch tatsächlicher Hinsicht vielfältige und komplexe Fragen, und wurde die Ausgangsverfügung durch die in den Rekursen erhobenen zahlreichen Rügen in verschiedener Hinsicht infrage gestellt. Auch lassen sich den Akten keine Hinweise darauf entnehmen, dass die Beschwerdeführerin die Vorinstanz um raschere Verfahrensabwicklung ersucht hätte. Nichtsdestotrotz muss die Dauer des Rekursverfahrens als überlang beurteilt werden und erscheint es vorliegend mit Blick auf Art. 29 Abs. 1 BV geboten, die Anfechtung des Rückweisungsentscheids zuzulassen.

#### **E. 5.3.4**

Wie erwähnt, sieht sodann die Ausgangsverfügung vom 6. Juni 2011 vor, dass der Beschwerdegegner der Beschwerdeführerin nach Ablauf einer Frist von 60 Tagen ab Rechtskraft des Entscheids Verzugszinsen zu bezahlen habe. Sollte im Rechtsmittelverfahren bestätigt werden, dass – entgegen der Beschwerdeführerin – der Beginn des Zinsenlaufs vom Eintritt der Rechtskraft der Kostenverteilungsverfügung abhängt, so könnte die aus der Rückweisung folgende finanzielle Einbusse für die Beschwerdeführerin auch durch einen für diese günstigen Endentscheid betreffend die Kostenanteile der verschiedenen Verursacher nicht mehr behoben werden. Die mögliche Einbusse, die sich aufgrund des Dispositivs der erstinstanzlichen Verfügung ergäbe, geht über die zu duldende übliche Verfahrensverlängerung und -verteuerung infolge einer Rückweisung hinaus. Insofern liegt (auch) ein nicht wiedergutzumachender Nachteil vor (vgl. VGr, 1. Juli 2009, VB.2009.00252, E. 3.3.3).

#### **E. 5.4**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerdefähigkeit des regierungsrätlichen Beschlusses vom 25. März 2015 zu bejahen und – da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind – auf die Beschwerde einzutreten.

#### **E. 6.1**

In der Sache gilt es, die Zulässigkeit der Rückweisung zu überprüfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Verwaltungsgericht lediglich eine Rechtskontrolle ausübt und entsprechend die Ermessensausübung durch die Vorinstanzen nur auf Missbrauch, Über- oder Unterschreitung hin überprüfen darf. Demgegenüber ist die Rüge der Unangemessenheit nur zulässig, wenn eine – hier fehlende – Gesetzesbestimmung dies vorsieht (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG).

#### **E. 6.2**

Sofern die Sachentscheidsvoraussetzungen erfüllt sind und das Verfahren auch nicht zufolge Rückzugs, Gegenstandslosigkeit oder Vergleichs abzuschreiben ist, hat die Rekursinstanz eine materielle Entscheidung zu treffen, in dem sie über die Begründetheit der Rechtsbegehren zu befinden hat (Griffel, § 28 N. 17 ff., insbesondere N. 34). Bei einer Gutheissung des Rekurses besteht sodann die Möglichkeit, die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Griffel, § 28 N. 38, auch zum Folgenden). Der Rekursbehörde ist bei der Beantwortung der Frage, ob sie eine Sachentscheidung treffen oder die Sache hierzu an die vorinstanzliche Behörde zurückweisen will, grundsätzlich ein weiter Ermessensspielraum zugestehen (vgl. BGE 131 V 407 E. 2.1.1, auch zum Nachstehenden). Die Rückweisung darf aber nicht einer Verweigerung des Rechtsschutzes gleichkommen. Weil die Rückweisung regelmässig zu einer Verlängerung des Verfahrens führt, ist davon mit Blick auf das allgemeine Beschleunigungsgebot des § 4a VRG mit einer gewissen Zurückhaltung Gebrauch zu machen. Eine Rückweisung kommt daher nur aus sachlichen Gründen in Betracht, namentlich wenn Ermessensentscheidungen zu treffen sind, wesentliche Sachverhaltsabklärungen nicht vorgenommen wurden und die Vorinstanz aufgrund ihrer Sachkunde oder besonderer örtlicher Verhältnisse besser in der Lage ist, den Mangel zu beheben, oder zwecks Feststellung weiterer Tatsachen ein umfassendes Beweisverfahren durchzuführen ist (vgl. Griffel, § 28 N. 39, auch zum Folgenden). Ein solcher Grund liegt nicht vor, wenn der erstinstanzlich verfügenden Behörde – nach Ansicht der Rekursinstanz – Fehler in der Rechtsfindung bzw. -anwendung unterliefen, zumal das Recht von Amtes wegen anzuwenden ist (§ 7 Abs. 4 Satz 2 VRG). Vielmehr sind diese durch eine – nach Auffassung der Rekursinstanz – zutreffende rechtliche Beurteilung zu ersetzen. Die Verhältnismässigkeit der Rückweisung misst sich schliesslich unter anderem am Beschleunigungsgebot des § 4a VRG.

### **E. 6.3**

Was die von der Vorinstanz als erforderlich erachtete Berücksichtigung des Grundstückstauschvertrags angeht, so ist vorliegend nicht ersichtlich, inwiefern die damit aufgeworfenen Fragen wesentliche Sachverhaltsabklärungen und/oder eine Neuurteilung der Sache durch die Beschwerdegegnerin erforderten. Vielmehr stellen sich zunächst in Zusammenhang mit der Tragweite des Grundstückstauschvertrags zwischen der Beschwerdeführerin und dem Beschwerdegegner – gleichwohl dieses Rechts- bzw. Innenverhältnis im Rahmen der Sachverhaltsermittlungen zu berücksichtigen sein mag (vgl. Pierre Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 2000, Art. 32d N. 31; ferner Karin Scherrer, Handlungs- und Kostentragungspflichten bei der Altlastensanierung, Bern 2005, S. 183 ff., 198–201) – im Wesentlichen Rechtsfragen (vgl. oben 5.3.2 Abs. 3).

### **E. 6.4**

Auch erscheint unklar, welche weiteren erheblichen Sachverhaltsabklärungen in Zusammenhang mit der umstrittenen Rechtsnachfolge von I auf F bzw. von F auf den Beschwerdegegner noch vorzunehmen seien. Bezeichnenderweise führt denn der Regierungsrat auch nicht aus, worin diese bestehen sollen. Vielmehr gilt es auch hier in erster Linie Rechtsfragen zu beantworten. Jedenfalls soweit es um eine mögliche Rechtsnachfolge durch Erbgang bzw. die zu den damaligen Zeitpunkten zu erwartenden Sanierungskosten geht, erscheint indes die Beschwerdegegnerin als sachkundige Behörde geeigneter, diese Frage zu beantworten, als die Rekursinstanz. Auch spricht das relativ grosse Ermessen, welches der verfügenden Behörde im Rahmen von Kostenverteilungen wie der vorliegenden zukommt, vorliegend für eine Rückweisung. Was die geltend

gemachte Rechtsverzögerung anbetrifft, so ist entscheidend darauf abzustellen, ob sich eine solche gerade aus der Rückweisung ergibt (vgl. VGr, 1. Juli 2009, VB.2009.00252, E. 4.1). Dies ist hier angesichts dessen, dass die Beschwerdegegnerin sämtliche aufgeworfenen Fragen vorfrageweise prüfen kann, zu verneinen.

#### **E. 6.5**

Insgesamt liegen somit sachliche Gründe für die Rückweisung vor und erscheint diese auch unter Berücksichtigung des Beschleunigungsgebots noch als vertretbar bzw. nicht als rechtsverletzend.

#### **E. 7**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

#### **E. 8**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Sie ist zu verpflichten, dem (privaten) Beschwerdegegner eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (§ 17 Abs. 2 VRG).

#### **E. 9**

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Da der vorinstanzliche einen Zwischenentscheid darstellt, ist das vorliegende Urteil ebenfalls ein solcher (Bertschi, § 19a N. 32; VGr, 2. September 2015, VB.2015.00438, E. 8). Das Bundesgericht lässt sich daher im Sinn des Art. 93 BGG nur anrufen, wenn ein nicht wiedergutzumachender Nachteil drohte oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen könnte und so ein bedeutender Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde.

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