

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00331 vom 27. März 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-03-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00331

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00331 du 27 mars 2024

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00331 del 27 marzo 2024

Regeste

Altlastensanierung | Altlastensanierung für chemische Reinigung; Übergang Kostentragungspflicht auf Erbin. Der Übergang der Kostentragungspflicht des Verhaltensverursachers auf seine Erben ist an zwei Voraussetzungen geknüpft: Einerseits muss zum Zeitpunkt des Erbgangs eine rechtliche Grundlage für eine Sanierungs- und Kostentragungspflicht bestanden haben. Andererseits müssen die Erben die Möglichkeit gehabt haben, das Erbe auszuschlagen oder unter öffentlichem Inventar anzunehmen, was die Vorhersehbarkeit einer Sanierungspflicht bedingt. Sind die Schulden des Erblassers – hier interessierend die Kostentragungspflicht nach Altlastenrecht – noch nicht näher bezifferbar, können die Erben eine Kostenverteilungsverfügung verlangen, um zu entscheiden, ob sie die Erbschaft ausschlagen oder annehmen wollen (E. 3.1). Erbrechtlicher Übergang öffentlich-rechtlicher Rechte und Pflichten; Kriterium der Vorhersehbarkeit (E. 3.2 ff.). Zum Zeitpunkt des Erbgangs war das Grundstück im Kataster der belasteten Standorte eingetragen, befand sich jedoch infolge Verkaufs nicht mehr in der Erbmasse. Da Grundstücksverkauf und Erbgang zeitlich nahe beieinanderlagen, ist die Voraussehbarkeit zu bejahen (E. 4). Der vom Beschwerdeführer ursprünglich festgelegte Kostenanteil der Beschwerdegegnerin ist nicht zu beanstanden (E. 7). Gutheissung und Bestätigung der erstinstanzlichen Verfügung.

Erwägungen

E. 1

Abteilung VB.2022.00331 Urteil der 1. Kammer vom 27. März 2024 Mitwirkend: Abteilungspräsident Peter Sprenger (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Verwaltungsrichter José Krause, Gerichtsschreiberin Regina Meier. In Sachen Kanton Zürich, Baudirektion, Beschwerdeführer, gegen A, vertreten durch RA B und/oder RA C, Beschwerdegegnerin, und 1. D, vertreten durch RA E, 2. F, 3. G, 4. Gemeinderat Oetwil am See, Mitbeteiligte, betreffend Altlastensanierung, hat sich ergeben: I. Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) der Baudirektion des Kantons Zürich trat mit Verfügung vom 16. September 2021 auf das Gesuch um Kostenverteilung von D ein, stellte sodann fest, dass die bis anhin zu verteilenden Kosten für altlastenrechtliche Massnahmen betreffend den Standort KbS-Nr. 01 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 02 an der H-Strasse 03 in Oetwil am See Fr. 54'71265 betragen würden und verteilte diese zu 10 % an D, zu 36 % an A und zu 54 % dem Kanton Zürich (als Ausfallkosten). II. Gegen diese Verfügung erhob A mit Eingabe vom 15. Oktober 2021 Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Entscheids sowie die Neuverteilung der Kosten unter Ausschluss von ihr. Das Baurekursgericht hiess den Rekurs mit Entscheid vom 4. Mai 2022 gut und legte den

auf A entfallenden Kostenanteil neu auf 0 % fest und schlug die Differenz als Ausfallkosten dem Kostenanteil des Kantons Zürich zu. III. Dagegen erhob die Baudirektion des Kantons Zürich mit Eingabe vom 1. Juni 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und beantragte unter Kostenfolge die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und die Bestätigung der Kostenteilungsverfügung. Am 22. Juni 2022 beantragte das Baurekursgericht ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. A ersuchte mit Schreiben vom 7. Juli 2022 unter Kosten- und Entschädigungsfolgen um Abweisung der Beschwerde und Bestätigung des vorinstanzlichen Entscheids; eventualiter sei die Kostenteilungsverfügung dahingehend abzuändern, dass sämtliche ihr zugeteilten Kosten D auferlegt werden; subeventualiter sei ihr Kostenanteil von 36 % auf höchstens 5 % zu reduzieren; subsubeventualiter sei die Angelegenheit zur Neu beurteilung zurückzuweisen. Gleichentags beantragte D die Abweisung der Beschwerde, dies unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Die Baudirektion hielt mit Schreiben vom 15. August 2022 an ihren Anträgen fest. D und A duplizierten mit getrennten Eingaben je vom 12. September 2022, worauf sich die Baudirektion nicht mehr vernehmen liess. Die Kammer erwägt:

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

E. 1.2

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). Die Anfechtbarkeit von Teil-, Vor- und Zwischenentscheiden richtet sich demgegenüber gemäss § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG sinngemäss nach Art. 91–93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG). Selbständig eröffnete Zwischenentscheide, welche weder die Zuständigkeit noch den Ausstand betreffen, sind gemäss 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 (VGr, 29. November 2019, VB.2018.00522, E. 1.3).

E. 1.3

Näher zu prüfen ist, ob es sich vorliegend um einen (Teil-)Endentscheid oder einen Zwischenentscheid handelt. 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. 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 (BGr, 22. März 2021, 1C_315/2020, E. 1.1).

E. 1.4

Die vorliegend im Streit liegende Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 16. September 2021 trat auf das Kostenverteilungsgesuchs vom 24. Oktober 2018 des Mitbeteiligten 1 ein, mit dem dieser nach "abgeschlossene[r] Altlastenvoruntersuchung" die "Summe der bisher angefallenen Kosten" auflistete. Am 3. Juni 2021 beantragte der Mitbeteiligte 1 die Aufnahme weiterer Kosten, die im Zusammenhang mit der zwischenzeitlich abgeschlossenen Detailuntersuchung entstanden sind, in das Kostenverteilungsverfahren, was die Beschwerdegegnerin gewährte. Insofern könnte die Verfügung als (Teil-)Endentscheid aufzufassen sein. Für die Anrechenbarkeit künftig anfallender Kosten verweist das Verfügungsdispositiv auf ein separates Kostenverteilungsverfahren. In der fraglichen Erwägung ist als Kostenpunkt für die altlastenrechtlichen Massnahmen indessen die Detailuntersuchung erwähnt, was die Frage aufwirft, ob diese tatsächlich schon abgeschlossen ist (wofür nach wie vor mehr spricht) und die damit einhergehende Qualifizierung der Verfügung als (Teil-)Endentscheid bestehen bleibt.

E. 1.5

Diese Frage muss vorliegend keiner Beantwortung zugeführt werden, da auch die Qualifizierung der Verfügung als Zwischenentscheid ihre Anfechtbarkeit vor Verwaltungsgericht gestattet: Weil hier die Gutheissung der Beschwerde nicht einen Endentscheid betreffend Sanierung des streitgegenständlichen Grundstücks herbeiführen könnte, kommt eine Anfechtung nur in sinngemässer Anwendung von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG in Betracht. Ein unzumutbarer Nachteil im Sinn dieser Bestimmung kann unter anderem auch dann vorliegen, wenn nur durch eine Behandlung des Rechtsmittels sichergestellt ist, dass das Verfahren insgesamt dem verfassungsrechtlichen Gebot genügt, im Rahmen eines fairen Verfahrens innert angemessener Frist einen wirksamen Rechtsschutz zu gewähren (Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]). Es kann deshalb ausnahmsweise verfassungsrechtlich geboten sein, bereits auf einen Zwischenentscheid einzutreten, wenn es rechtsstaatlich unzumutbar wäre, die Parteien auf die Anfechtung des Endentscheids zu verweisen (BGE 136 II 165 E. 1.2.1 mit Hinweisen; Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hsrg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014, § 19a N. 48, 7. Spiegelstrich). Ein solcher Fall liegt hier vor: Bereits 2004 wurde verschiedene altlastenrechtliche Untersuchungen auf dem Grundstück durchgeführt. Mit Verfügung vom 16. April 2021 ordnete die Beschwerdegegnerin an, dass bis Ende April 2026 das Sanierungsvariantenstudium einzureichen sei. Im Ergebnis dauert das Sanierungsverfahren seit über zwanzig Jahren und es ist wenig absehbar, wann mit einem anfechtbaren Endentscheid betreffend Sanierungsmassnahmen zu rechnen ist. Unter diesen Umständen ist es dem Beschwerdeführer nicht zumutbar, ihn auf die Anfechtung jenes Entscheids zu verweisen (vgl. VGr, 29. November 2019, VB.2018.00522, E. 1.4). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2.1

Auf dem Grundstück Kat.-Nr. 02 in Oetwil am See wurde von 1962 bis 2006 eine chemische Reinigung betrieben. Als Reinigungsmittel wurde, wie in der Branche der chemischen Reinigung üblich, Tetrachlorethen (Perchlorethylen, PER) eingesetzt, welches wahrscheinlich über die Kanalisation in den Untergrund gelangte. Die Belastung entstand mit grosser Wahrscheinlichkeit vor 1990, da 1991 neue Maschinen mit Auffangwanne eingebaut wurden und damit ein geschlossener Kreislauf geschaffen wurde. Von 1962 bis 1979 betrieb I die Reinigung, danach und bis 2006 J. Letztere verkaufte die Liegenschaft

mit Vertrag vom 16. Dezember 2010 an den heutigen Eigentümer D (Mitbeteiligter 1). Sie verstarb am 8. Oktober 2016. Als Erbin figuriert A (Beschwerdegegnerin).

E. 2.2

Die streitgegenständliche Verfügung prüfte die Übernahme der Kostentragungspflicht gemäss Art. 32d des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG) durch die Beschwerdegegnerin als Erbin ihrer Mutter J mittels Universalsukzession und bejahte diese auf der Grundlage, dass für die Beschwerdegegnerin die Verursachung der Standortbelastung durch den Betrieb der chemischen Reinigung ihrer Mutter im Zeitpunkt des Erbgangs erkennbar gewesen sei. Die spätere Anordnung altlastenrechtlicher Massnahmen und die daraus folgende Kostentragungspflicht sei somit für die Beschwerdegegnerin vorhersehbar gewesen.

E. 2.3

Demgegenüber verneinte die Vorinstanz die Vorhersehbarkeit der altlastenrechtlichen Massnahmen für die Beschwerdegegnerin, da sich das belastete Grundstück zum Zeitpunkt des Erbgangs nicht mehr in der Erbmasse befunden habe (sondern sechs Jahre zuvor verkauft worden sei), weshalb die Beschwerdegegnerin zur Auseinandersetzung mit der streitgegenständlichen Thematik nicht veranlasst gewesen sei. Für eine Vorhersehbarkeit in solchen Konstellationen bedürfe es daher besonderer Umstände, welche vorliegend aber nicht anzutreffen seien.

E. 3.1

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann die Kostenpflicht des Verhaltensverursachers im Fall der Universalsukzession auf den Rechtsnachfolger übergehen. Dies betrifft zum einen die Fälle der Vermögens- oder Geschäftsübernahme. Zum andern kann die Kostenpflicht – auch die latente – eines Verhaltensverursachers gemäss Art. 560 Abs. 2 des Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB) auf dessen Erben übergehen. Die Verhaltensverursachereigenschaft kann zwar nicht durch Erbfolge auf einen Erben übertragen werden, wohl aber die Schulden des Erblassers, einschliesslich solcher öffentlich-rechtlicher Natur, sofern der Erbe die Erbschaft nicht ausschlägt (BGE 142 II 232 E. 6.3; BGE 139 II 106 E. 5.3.2). Den Übergang der Kostentragungspflicht des Verhaltensverursachers auf seine Erben knüpft das Bundesgericht an zwei Voraussetzungen: Einerseits muss zum Zeitpunkt des Erbgangs eine rechtliche Grundlage für eine Sanierungs- und Kostentragungspflicht bestanden haben. Andererseits müssen die Erben die Möglichkeit gehabt haben, das Erbe auszuschlagen oder unter öffentlichem Inventar anzunehmen, was die Vorhersehbarkeit einer Sanierungspflicht bedingt. Sind die Schulden des Erblassers – hier interessierend die Kostentragungspflicht nach Altlastenrecht – noch nicht näher bezifferbar, können die Erben eine Kostenverteilungsvorgang verlangen, um zu entscheiden, ob sie die Erbschaft ausschlagen oder annehmen wollen (BGE 142 II 232 E. 6.3, unter Bezugnahme auf 1A.273/2005/1A.274/2005/ 1P.669/2005 vom 25. September 2006, E. 5.3).

E. 3.2.1

Die Voraussetzung der Vorhersehbarkeit ist dem Erbrecht – und dem Umweltrecht – nicht bekannt (Daniel Leu/Lukas Brugger, in: Thomas Geiser/Stephan Wolf [Hrsg.], Basler Kommentar, ZGB II, 7. A., Basel 2023, Art. 589 ZGB N. 6a; Denis Oliver Adler, Aktuelle Entwicklungen im Altlastenrecht, URP 2016, S. 509 ff., S. 521). Nach erbrechtlicher Konzeption treten die Erben mit dem Tod des Erblassers grundsätzlich ipso iure in dessen

Rechtsstellung ein. Entsprechend dem Prinzip der Universalsukzession nach Art. 560 Abs. 2 ZGB geht sämtliches Vermögen des Erblassers zum Todeszeitpunkt auf die Erben über. Dies gilt auch für alle Passiven des Erblassers, unabhängig davon, ob die Erben um deren Existenz beim Erbgang wissen oder nicht (VGr, 24. Januar 2013, VB.2012.00232, E. 3.3). Das Gegenstück (oder Korrektiv) zum ipso iure-Erwerb der Erbschaft bildet das Recht zur Ausschlagung gemäss Art. 566 Abs. 1 ZGB, das dazu führt, dass der Ausschlagende so zu behandeln ist, wie wenn er nie Erbe geworden wäre (Stephan Wolf/Sandro Gian Genna, Schweizerisches Privatrecht: Erbrecht, 2. Teil, Basel 2015, S. 80 f.). Mit der Ausschlagung wird das Risiko, für die Schulden des Erblassers belangt zu werden, nach Art. 579 Abs. 1 ZGB auf die Haftung im Umfang allfälliger Vorempfänge begrenzt (BGr, 12. August 2021, 5A_651/2020, E. 3.5.2).

E. 3.2.2

Sind die Vermögensverhältnisse des Erblassers nicht oder nur schwer abzuschätzen, vermag die Wahl zwischen vorbehaltloser Annahme und Ausschlagung der Erbschaft nicht zu befriedigen: Durch die Annahme der Erbschaft setzt sich der Erbe dem Risiko aus, mit seinem eigenen Vermögen für allenfalls vorhandene, aber noch nicht bekannte Erbschaftsschulden haften zu müssen (Universalsukzession). Schlägt er dagegen die Erbschaft aus, entgeht ihm vielleicht ein grösseres Vermögen. Das Institut des öffentlichen Inventars (Art. 580 ff. ZGB) verschafft Informationen über den Nachlass, verlängert die Bedenkzeit über Ausschlagung oder Annahme der Erbschaft und ermöglicht schliesslich die Beschränkung der Haftung auf die im Inventar aufgeführten Schulden (Peter Breitschmid/Martin Eggel/Paul Eitel/Roland Fankhauser/Thomas Geiser/Alexandra Jungo, Erbrecht, 4. A., Zürich 2023, 5. Kapitel, Rz. 68). Nicht restlos geklärt erscheint, ob öffentlich-rechtliche Forderungen – wie die hier in Frage stehende Kostenforderung – inventarisierungspflichtig sind (Daniel Leu/Lukas Brugger, Basler Kommentar Zivilgesetzbuch II, Art. 589 ZGB, N. 5 ff.; Denis Oliver Adler/Lars Hauser, Haftung der Erben für Altlasten auf geerbten Grundstücken, successio 2010, S. 270 ff. S. 277). Letztlich ist die Frage aber von geringer Relevanz. Es kommt nur ein begrenzter und meist bekannter Gläubigerkreis in Betracht, den eine Informationspflicht trifft (vgl. Art. 581 ZGB), und der seine Ansprüche in der Regel den Inventarbehörden bekannt gibt. Der Informationswert des Inventars ist auf diese Weise regelmässig gewährleistet (so Michael Nonn/Carole Gehrler Cordey, Praxiskommentar Erbrecht, Art. 589 ZGB N. 2; ähnlich Daniel Leu/Lukas Brugger, Basler Kommentar Zivilgesetzbuch II, Art. 589 ZGB N. 6; vgl. Beatrice Wagner Pfeifer, Umweltrecht – Besondere Regelungsbereiche, 2. A., Zürich/St. Gallen 2021, Rz. 862).

E. 3.3.1

Als privatrechtliche Norm bezieht sich Art. 560 ZGB grundsätzlich nicht auf Rechte und Pflichten aus öffentlichem Recht. Jedoch wird in der Lehre teilweise in analoger Anwendung von Art. 560 Abs. 2 ZGB der erbrechtliche Übergang auch öffentlich-rechtlicher Rechte und Pflichten bejaht, soweit diese nicht höchstpersönlicher Natur sind, keine spezielle öffentlich-rechtliche Regelung besteht und öffentlich-rechtliche Grundsätze dem nicht entgegenstehen. So wird das Prinzip der Universalsukzession zumindest dann auf öffentlich-rechtliche Schulden angewendet, wenn es sich um eine vermögensrechtliche oder an einem Grundstück haftende Schuld handelt oder wenn die Erben aus der Erbschaft Vorteile ziehen (VGr, 24. Januar 2013, VB.2012.00232, E. 3.3, mit Hinweisen auf die Literatur; vgl. auch Matthias Häuptli, in: Daniel Abt/Thomas Weibel

[Hrsg.], Praxiskommentar Erbrecht, 5. A., Basel 2023, Art. 560 N. 11, wonach das Prinzip der Universalsukzession richtigerweise als umfassender, für die gesamte Rechtsordnung geltender Grundsatz zu verstehen sei). Diese Anwendungsvoraussetzungen sind nur schon gegeben, da die Kostentragungspflicht an die Rechtsbeziehung zum belasteten Grundstück anknüpft (dazu BGE 139 II 106 E. 5.3.1). Somit ist eine zumindest mittelbare Anwendung der (privatrechtlichen) Universalsukzession gemäss Art. 560 ZGB angezeigt, zumal das Bundesgericht den Übergang der altlastenrechtlichen Kostenpflicht ausdrücklich auf Art. 560 Abs. 2 ZGB stützt (oben E. 3.1).

E. 3.3.2

Bei der Rechtsanwendung von Normen eines Teilrechtsgebiets sind die Normierungen und Zielsetzungen der anderen Teilrechtsgebiete zu berücksichtigen (siehe Susan Emmenegger/Axel Tschentscher, Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Bd I/1, Einleitung: Art. 1–9 ZGB, Bern 2012, Art. 1 N. 245 f.). Entsprechend gebietet der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung, sich widersprechende Entscheide im Rahmen des Möglichen zu vermeiden. Ihm kommt namentlich im Schnittstellenbereich verschiedenartiger Rechtsgebiete Bedeutung zu (BGE 143 II 8 E. 7.3). Das Gebot der Einheit der Rechtsordnung vermag aber nicht zu überdecken, dass es divergierende Anliegen und Interessen gibt, welche durch den Gesetzgeber in den jeweils einschlägigen Spezialgesetzen zu regeln sind (BGE 124 I 176 (E. 5c/ee)).

E. 3.4

Die Voraussetzung der Vorhersehbarkeit erlangte in der bundesdesgerichtlichen Rechtsprechung bisher keine weitergehenden Konturen. Die Lehre nahm sie unterschiedlich auf: Da den Erben stets die Möglichkeit offenbleibt, die Erbschaft auszuschlagen (oben E. 3.2), wird das Kriterium der Voraussehbarkeit und der damit einhergehenden Einschränkung der Kostentragungspflicht der Erben kritisch gesehen, da es keine erkennbaren objektiven Gründe für die Privilegierung der Erben im Altlastenrecht gäbe (Corina Caluori, Altlastenrecht – eine Rechtsprechungsübersicht, URP 2020, S. 485 ff., S. 510). Eine andere Stimme in der Literatur erachtet die bundesgerichtliche Einführung der Voraussetzung der Vorhersehbarkeit als griffiges und wirksames Kriterium, um die Erbenhaftung einzuschränken. Die Ausnahme von der Universalsukzession sei im Hinblick auf die Unverjährbarkeit von Forderungen gegen den Verursacher (dazu BGr, 6. Juni 2016, 1C_18/2016, E. 5.2) durchaus sachgerecht. Zur Konturierung des Kriteriums der Vorhersehbarkeit wird eine analoge Anwendung der Befreiungsgründe des Zustandsverursachers gemäss Art. 32d Abs. 2 letzter Satz USG postuliert. So müsse etwa ein (öffentlich einsehbarer) Katastereintrag für die Vorhersehbarkeit sprechen (Denis Oliver Adler, Aktuelle Entwicklungen im Altlastenrecht, URP 2016, S. 509 ff., S. 521 f.).

E. 3.5

Der damit angesprochene Art. 32d Abs. 2 Satz 3 USG setzt für die Auferlegung von Kosten voraus, dass ein Standortinhaber bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt Kenntnis von der Bodenbelastung haben konnte. Auf ein Unkenntnis der Belastung kann sich der Standortinhaber nur berufen, wenn ihm keine Anhaltspunkte bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, aufgrund derer nach der Verkehrsanschauung mit der Möglichkeit einer Belastung zu rechnen war. Derartige Anhaltspunkte können sich beispielsweise aus dem Nutzungsplan, aus dem Grundbuch oder aus dem Kataster der belasteten Standorte, aber auch aufgrund der tatsächlichen Nutzung des Grundstücks durch Rechtsvorgänger oder

sonstiger Umstände des Einzelfalls ergeben (BGE 142 II 232 E. 4.3). Auf Unwissenheit kann sich der Standortinhaber etwa dann nicht berufen, wenn er beim Eigentumserwerb keine Nachforschungen betrieb, obwohl nach Art und Mass der industriellen oder gewerblichen Vornutzung mit der Möglichkeit einer Belastung zu rechnen war (Pierre Tschannen in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz [Kommentar USG], 2. A., Zürich 2000, Art. 32d N. 28 mit Verweis auf BGE 107 II 161 E. 6e). Als Branche mit einer hohen Altlastenrelevanz gilt etwa jene der chemischen Reinigungen (Corina Caluori, Das altlastenrechtliche Sanierungsverfahren, Zürich/Genf 2022, S. 211; vgl. Christoph Dimino/Hans Rudolf Trüb, Zahlungsunfähigkeit bei der altlastenrechtlichen Kostenverteilung, URP 2022 S. 593 ff., S. 618).

E. 3.6

Zusammenfassend erscheint es namentlich mit Blick auf das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung angezeigt, das vom Bundesgericht – und nicht durch den Gesetzgeber, der zur Vornahme einer vom Erbrecht abweichenden Wertung im Umweltrecht berufen wäre – eingeführte Kriterium der Vorhersehbarkeit im Altlastenrecht nahe am erbrechtlichen System zu halten und entsprechend keine allzu hohen Anforderungen daran zu stellen.

E. 4.1

Zu klären ist somit vorliegend, ob die spätere Kostentragungspflicht zum Zeitpunkt des Erbgangs 2016 für die Beschwerdegegnerin voraussehbar gewesen war. Hierzu gelangte der Beschwerdeführer im Hinblick auf die Kostenverteilung der ergänzenden technischen Untersuchung und gestützt auf Art. 46 Abs. 1 USG mit Schreiben vom 1. September 2020 an die Beschwerdegegnerin und bat um Beantwortung der Fragen, ob sie bei Eröffnung des Erbgangs über die am fraglichen Standort der chemischen Reinigung vorhandene Umweltbelastung Bescheid gewusst habe und ob sie im Bilde darüber gewesen sei, dass Frau J (ihre Mutter) in der Vergangenheit altlastenrechtliche Untersuchungen habe durchführen lasse. In ihrer Antwort führte die Beschwerdegegnerin aus, dass sie über die "Altlastsituation der Liegenschaft [...] nicht im Detail informiert" sei. Den Unterlagen im Nachlass ihrer Mutter habe sie "nun entnehmen" können, dass laut Kaufvertrag die erwerbende Partei bei einer allfälligen Sanierungspflicht sämtliche in diesem Zusammenhang entstehenden Kosten zu übernehmen habe. In der Folge ging der Beschwerdeführer in seiner angefochtenen Verfügung davon aus, dass die Beschwerdegegnerin aufgrund des nahen Verwandtschaftsverhältnisses generell über die Tätigkeit ihrer Mutter, also dem Betrieb der chemischen Reinigung, Bescheid gewusst habe. Zudem sei im Jahr 2010 die Umweltgefahr, die von chemischen Reinigungen ausgehen würde, auch in der breiten Bevölkerung – zumindest im Ansatz – bekannt gewesen. Daher sei für die Beschwerdegegnerin die Verursachung der Belastung des Standortes durch den Betrieb der chemischen Reinigung ihrer Mutter im Zeitpunkt des Erbanges erkennbar gewesen.

E. 4.2

Die Vorinstanz lehnte den Schluss vom Bestehen des nahen Verwandtschaftsverhältnisses auf Kenntnis über die geschäftlichen Angelegenheiten ihrer Mutter ab. Sodann liesse sich aus dem beschwerdegegnerischen Antwortschreiben aufgrund der gewählten Formulierungen ("nun") keine Rückschlüsse auf den Kenntnisstand der Beschwerdeführerin zum Zeitpunkt des Erbanges ziehen. Letzterer Überlegung ist beizupflichten: Das Antwortschreiben der Beschwerdegegnerin ist in den relevanten Passagen im Präsens

gehalten, wodurch sich daraus Ableitungen auf den Kenntnisstand der Beschwerdegegnerin im Jahr 2016 schwerlich gewinnen lassen. Im Rahmen einer Gesamtwürdigung ist somit eine Abwägung der weiteren Anhaltspunkte, welche für oder gegen die beschwerdegegnerische Vorhersehbarkeit einer Kostentragungspflicht im Jahr 2016 sprechen, vorzunehmen:

E. 4.3

Der Beschwerdeführer zeigte der Mutter der Beschwerdegegnerin (J) mit Schreiben vom 18. Juni 2009 an, dass das Grundstück Kat.-Nr. 02 in den Kataster der belasteten Standorte (KbS) eingetragen werde. Entsprechend ist die Verzeichnung im KbS im Kaufvertrag über das belastete Grundstück vom 16. Dezember 2010 festgehalten. Zum Zeitpunkt des Erbgangs war das fragliche Grundstück somit seit geraumer Zeit im KbS eingetragen, womit nach gesetzlicher Konzeption (vgl. Art. 5 Abs. 3 der Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten vom 26. August 1998 [Altlasten-Verordnung, AltIV]) eine Belastung des Grundstücks zumindest mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten wäre. Die später im Sinne von Art. 6 Abs. 1 AltIV erfolgte Klassifizierungsänderung des Katastereintrags entspricht dem dynamischen Charakter des Vollzugsinstruments (BGer, 22. Oktober 2002, 1A.86/2002, E. 2.2) und änderte an dieser Erwartung nichts, denn dazu hätte es der Löschung des Standorteintrags im Kataster nach Art. 6 Abs. 2 AltIV bedurft. Was im Kataster steht, darf als (richtig und) bekannt vorausgesetzt werden (Caluori, Sanierungsverfahren, S. 142). Hätte sich also das Grundstück Kat.-Nr. 02 im Zeitpunkt des Todes der Mutter der Beschwerdegegnerin nach wie vor in der Erbmasse befunden, wäre angesichts des Katastereintrags die Vorhersehbarkeit der Sanierungspflicht für die Beschwerdegegnerin zwanglos zu bejahen gewesen (vgl. Wagner Pfeifer, N. 802; Mischa Berner: Die Kostentragungspflicht des Standortinhabers bei der Altlastensanierung, in: Jusletter vom 5. Oktober 2009, Rz. 16). Fraglich ist, inwiefern dies gleichermassen für den vorliegenden Fall, in dem sich das Grundstück nicht mehr in der Erbmasse befindet, gilt. Zuzustimmen ist dabei der Aussage der Beschwerdegegnerin, dass der Verkauf eines belasteten Grundstücks bereits einige Jahre vor dem Erbgang Einfluss auf die Vorhersehbarkeit einer Kostentragungspflicht für die Erben habe.

E. 4.4

Hierbei ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Beschwerdegegnerin die strittige Kostentragungspflicht von der Verhaltensverursacherin erbt. Es liegt somit keine Konstellation vor, in welcher Nachkommen eines Verhaltensverursachenden mehrere Generationen später (etwa Ururenkel) für umweltrechtliche Massnahmen aufkommen müssten (siehe dazu Adler, URP 2016, S. 519). Weiter fällt massgeblich in Betracht, dass das belastete Grundstück im Jahr 2010 und damit sechs Jahre vor dem Erbgang veräussert wurde. Damit bestehen auch keine Verhältnisse, in welcher die Erbin gar keine Kenntnis mehr von der früheren Existenz des Grundstücks hat (siehe dazu Denis Oliver Adler/Lars Hauser, Haftung der Erben für Altlasten auf geerbten Grundstücken, successio 2010, S. 270 ff. S. 278). Vielmehr war der Beschwerdegegnerin gemäss ihren eigenen Angaben bekannt, dass ihre Mutter zwischen 1979 bis 2006 eine chemische Reinigung betrieb. Auf dem fraglichen Grundstück liefen seit 2004 altlastenrechtliche Untersuchungen. Ob die Beschwerdegegnerin von ihrer Mutter vor ihrem Tod darüber in Kenntnis gesetzt wurde, geht aus den Akten (dazu auch oben E. 4.1) nicht hervor, ist letztlich für die beschwerdegegnerische Kostentragung aber nicht nötig: Nur schon aufgrund des (belegten) Wissens um die frühere Nutzung des Grundstücks als Standort für eine chemische

Reinigung hätte die Beschwerdegegnerin mit der Möglichkeit einer Belastung der Parzelle rechnen müssen. Denn im Zeitpunkt des Erbgangs 2016 darf das Bewusstsein für die Altlastenproblematik in der Textilreinigungsbranche als gegeben erachtet werden. Detailkenntnisse sind hierzu nicht erforderlich. Dies verlangt aber gerade die Vorinstanz, wenn sie aus dem Schreiben der Beschwerdeführerin an den Mitbeteiligten 1 vom 14. Dezember 2015, wonach angesichts neuerer Untersuchungen von mit CKW (zu deren Reihe PER gehört) belasteten Standorten von solchen eine grosse Gefahr für Mensch und Umwelt ausgehen könne, ableitet, dass die von chemischen Reinigungen ausgehenden Umweltgefahren in der breiten Bevölkerung nicht bekannt gewesen seien. Hinzu kommt, dass die Beschwerdegegnerin vorliegend die erkennbaren Anhaltspunkte für eine Belastung leicht hätte verifizieren können, etwa mittels Durchsicht des in der Erbmasse befindlichen Verkaufsvertrages. Dies wäre mühelos innert der (dreimonatigen) Frist zur Ausschlagung des Erbes gemäss Art. 567 ZGB – entgegen dem Mitbeteiligten, der entsprechende Nachforschungen generell als nicht innert der Ausschlagungsfrist durchführbar erachtet – machbar gewesen. Der Einwand der Beschwerdegegnerin, dass eine Erbin nicht verpflichtet sei, Grundstückskaufverträge der Erblasserin auf mögliche finanzielle Verpflichtungen durchzusehen, mag sodann zutreffen, beschlägt aber das Risiko der (blinden) Übernahme einer überschuldeten Erbschaft, denn auch der Erbin unbekannt Erbschaftsschulden werden zu ihren persönlichen Schulden (oben E. 3.2.1).

E. 4.5

Die Beschwerdegegnerin wendet gegen die beschwerdeführerische Handhabung des Kriteriums der Vorhersehbarkeit im Weiteren ein, dass der Beschwerdeführer auf dieser Grundlage auch bei I von einem Übergang der Kostentragungspflicht auf die Rechtsnachfolger hätte ausgehen müssen. Indes unterscheiden sich die beiden Verhaltensverursacherinnen in Bezug auf mögliche Rechtsnachfolgende in massgebender Weise: I verstarb am 22. Dezember 2002 und damit vor der Durchführung erster altlastenrechtlicher Untersuchungen im Jahr 2004. Ihr alleiniger Erbe verstarb am 19. Februar 2002 nach. Dessen Erben – mithin als Erbenserben – schrieb der Beschwerdeführer gestützt auf Art. 46 Abs. 1 USG ebenso an. Nachdem diese Kenntnisse über die Belastungen ablehnten, verneinte der Beschwerdeführer die Vorhersehbarkeit der Belastung, da I die Grosstante (die Schwester der Grossmutter) der Erben war und damit in einem relativ weit entfernten Verwandtschaftsverhältnis stand. Daraus zeigt sich zugleich, dass der Beschwerdeführer die Voraussetzung der Vorhersehbarkeit unter Berücksichtigung und Einbezug weiterer (Unter-)Kriterien (Verwandtschaftsgrad, Katastereintrag) einzelfall- und sachgerecht anwendet.

E. 4.6

Nach dem Gesagten ist im vorliegenden Fall die Belastung des Grundstücks Kat.-Nr. 02 und eine damit zusammenhängende Sanierungs- und Kostentragungspflicht namentlich angesichts der zeitlich relativ nahe beieinanderliegenden relevanten Sachverhaltselemente (Grundstücksverkauf und Erbgang) und der früheren Nutzung des Grundstücks für die Beschwerdegegnerin zum Zeitpunkt des Erbgangs vorhersehbar gewesen. Der Schutz der Erbin war entsprechend durch die Möglichkeit, die Erbschaft auszuschlagen oder ein öffentliches Inventar zu verlangen, genügend sichergestellt. Die Verneinung der Vorhersehbarkeit durch die Vorinstanz würde im Ergebnis bedeuten, dass der Übergang der Kostenpflicht des Verhaltensverursachers im Fall der Universalsukzession kaum mehr eintreten dürfte, namentlich wenn die Erben fehlende Kenntnis in Bezug auf das belastete

Grundstück vor- resp. angeben. Eine solche Betrachtungsweise überhöht die Voraussetzung der Vorhersehbarkeit in einer Weise, welche dem Prinzip der Universalsukzession nicht mehr gerecht wird. Entsprechend ist der vorinstanzliche Entscheid in diesem Punkt aufzuheben.

E. 5

Die Rechtsmittelinstanz verfügt über einen weiten Ermessensspielraum, ob sie einen reformatorischen Entscheid fällen oder eine Rückweisung vornehmen will (BGE 131 V 407 E. 2.1.1). Die Vorinstanz hat nicht sämtliche Rügen des Rekurses beurteilt. Angesichts des liquiden Sachverhalts, der zu den unbehandelten Rügen eingegangenen Stellungnahmen und der doch schon beträchtlichen Verfahrensdauer (vgl. oben E. 1) ist von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen.

E. 6

Im Kaufvertrag betreffend das Grundstück an der H-Strasse 03 zwischen dem Mitbeteiligten 1 und der Mutter der Beschwerdegegnerin vom 16. Dezember 2010 ist im Zusammenhang mit dem Hinweis auf die Belastung der Parzelle (vgl. oben E. 4.3) ein Passus enthalten, welchen die Beschwerdegegnerin als Schadloshaltungserklärung im vorliegenden Kostenteilungsverfahren berücksichtigt sehen will, womit die Mitbeteiligte 1 nicht einverstanden ist.

E. 6.1

Zivilrechtliche Vereinbarungen der Verursacher über die Risikoverteilung untereinander können grundsätzlich nichts an den verwaltungsrechtlichen Verursacherquoten ändern und binden demnach die Behörden nicht. Lediglich soweit das zivilrechtliche Innenverhältnis als für die Bestimmung der Verursacherquoten erhebliche Tatsache von Belang ist, sind die entsprechenden Feststellungen und Regelungen eines allfälligen rechtskräftigen Zivilurteils für die Verwaltungsbehörde bindend. Im Übrigen werden auch vorfrageweise nur liquide zivilrechtliche Verhältnisse berücksichtigt (vgl. Tschannen, Kommentar USG, Art. 32d N. 31).

E. 6.2

Bezüglich der Bedeutung dieser Klausel im Kaufvertrag vertraten die Beteiligten bereits im Vorfeld der angefochtenen Verfügung gegensätzliche Positionen. Entsprechend erachtete der Beschwerdeführer die Auslegung dieser Klausel als strittig und in Bezug auf den normativen Konsens als unklar, weshalb dies auf dem Zivilweg zu klären sei. Diese Auffassung ist nicht rechtsverletzend: Gemäss der Rechtsprechung und Lehre anerkannter Grundsatz besteht für Verwaltungsbehörden keine Pflicht, zivilrechtliche Vorfragen zu entscheiden und die Auslegung eines zivilrechtlichen Vertrags durch eine Verwaltungsbehörde ist nur angezeigt, wenn der Vertragsinhalt leicht feststellbar ist und sich ein unzweifelhaftes Resultat ergibt. Was strittig ist, soll auf dem Zivilweg geklärt werden. Diesfalls ist eine Berücksichtigung zivilrechtlicher Verhältnisse im Verwaltungsverfahren auch deshalb nicht sinnvoll, weil die Beurteilung der Vertragspunkte im Verwaltungsverfahren für Zivilgerichte nicht bindend ist (VGr, 20. Dezember 2017, VB.2016.00128, E. 5.4 mit Hinweisen; vgl. Tschannen, Kommentar USG, Art. 32d N. 31). Der Inhalt der strittigen Klausel ist entgegen der Beschwerdegegnerin nicht leicht feststellbar, was sich schon darin zeigt, dass beide Parteien im Rekursverfahren zu deren Auslegung weitere Dokumente einreichten, womit der normative Konsens (vgl. Art. 18 OR) keineswegs auf der Hand liegt. Sodann ist in der Verweisung auf den Zivilweg kein

stossendes Ergebnis zu sehen (so aber die Beschwerdegegnerin), da das Auslegungsergebnis des Zivilgerichts damit nicht (vor-)entschieden ist und offen bleibt.

E. 7

Im Weiteren verlangte die Beschwerdegegnerin im Rekursverfahren eine Reduktion ihres Kostenanteils von 36 % auf maximal 5 %, woran sie im Beschwerdeverfahren festhielt, da sie von einer Sanierung wirtschaftlich nicht profitiere und die Übernahme der Kosten ihr nicht zugemutet werden können .

E. 7.1

Gemäss Art. 32d Abs. 1 USG trägt der Verursacher die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte. 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 Standortes 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 Rechtsprechung knüpft für die Umschreibung des Verursacherbegriffs an den polizeirechtlichen Störerbegriff an und unterscheidet den Verhaltens- und den Zustandsstörer bzw. -verursacher: Verhaltensverursacher im Sinn von Art. 32d USG ist, wer den Schaden oder die Gefahr selbst oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter unmittelbar verursacht (bzw. mitverursacht) hat. Als Zustandsstörer wird bezeichnet, wer über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand verursacht, rechtliche oder tatsächliche Gewalt hat. Dazu gehört insbesondere derjenige, der im Zeitpunkt der Sanierung Inhaber des belasteten Grundstücks ist (BGE 144 II 332 E. 3.1). Bei der Festsetzung der Kostenanteile steht den zuständigen Behörden ein pflichtgemäss auszuübendes Ermessen zu, welches das Verwaltungsgericht nur auf Rechtsverletzungen hin überprüft (vgl. § 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 VRG; VGr, 20. Dezember 2017, VB.2016.00128, E. 8.1; BGE 142 II 232 E. 5.3). Neben dem Mass der Verantwortung können auch Billigkeitsgesichtspunkte, wie die wirtschaftliche Interessenlage und die wirtschaftliche Zumutbarkeit, einbezogen werden (BGr, 22. März 2021, 1C_315/2020, E. 10.2).

E. 7.2

Der Beschwerdeführer verteilte den Verhaltensverursacheranteil nach Anzahl Betriebsjahren der chemischen Reinigung auf die beiden Verursacherinnen, wodurch die Beschwerdegegnerin (nach Abzug des Zustandsstöreranteils) 36 % der Kosten zu tragen hat. Dem (sachgerechten) Kriterium der Anzahl Betriebsjahre stellt sich die Beschwerdegegnerin nicht entgegen, sondern begründet die verlangte Anteilsreduktion zunächst damit, dass sie von einer Sanierung wirtschaftlich nicht profitiere. Mit dieser Argumentation dringt die Beschwerdegegnerin nicht durch. Die von ihr zur Untermauerung ihres Standpunktes angegebenen Gerichtsurteile (VGr, 20. Dezember 2017, VB.2016.00128, E. 8.2; BGE 142 II 232 E. 5.3; BGE 139 II 106 E. 5.5) sind insofern nicht einschlägig, als sie auf den aus der Belastung gezogenen wirtschaftlichen Vorteil des Standortinhabers Bezug nehmen und damit die Position der Beschwerdegegnerin, deren Schuld sich von der Verhaltensverursacherin ableitet, nicht zu stützen vermögen. Wenn die Beschwerdegegnerin die wirtschaftliche Interessenlage anführt, ist sodann anzumerken, dass ihre Mutter, von der die Kostentragungspflicht auf sie überging, durch die Belastung

Kosten im Betrieb der chemischen Reinigung einsparen konnte (vgl. Tschannen, Kommentar USG, Art. 32d N. 23; Regula Hunger, Die Sanierungspflicht im Umweltschutz- und im Gewässerschutzgesetz, Zürich etc. 2010, S. 149; so ebenso der Beschwerdeführer). Eine Reduktion des beschwerdegegnerischen Kostenanteils ist mit Blick auf die wirtschaftliche Interessenlage daher nicht angezeigt. Ohnehin erscheint fraglich, ob das Korrekturkriterium der wirtschaftlichen Interessenlage in gleicher Weise auf die Beschwerdegegnerin, welche Schuldnerin der Kostentragungspflicht ohne Verhaltensverursachereigenschaft ist (oben E. 3.1), anzuwenden ist.

E. 7.3

Schliesslich hat die Beschwerdegegnerin für die Annahme der lediglich behaupteten wirtschaftlichen Unzumutbarkeit der Kostenaufgabe unzureichend Auskunft über ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse gegeben (vgl. Karin Scherrer, Handlungs- und Kostentragungspflichten bei der Altlastensanierung, Bern 2005, S. 134). Der Beschwerdegegnerin obliegt eine gewisse Mitwirkungspflicht für Umstände, über die sie besser Bescheid weiss als die Behörden, wie das etwa für die persönlichen Vermögensverhältnisse zutrifft. Wenn sie aus solchen Kriterien rechtlich etwas zu ihren Gunsten ableiten will, muss sie auch die dafür erforderlichen Sachverhaltselemente ins Verfahren einbringen (BGr, 7. Dezember 2020, 1C_117/2020, E. 5.4). Von einer Reduktion des beschwerdegegnerischen Kostenanteils mangels wirtschaftlicher Zumutbarkeit ist daher abzusehen. Insgesamt ist der mit Verfügung vom 16. September 2021 festgelegte Kostenanteil der Beschwerdegegnerin von 36 % der anfallenden anrechenbaren Kosten für altlastenrechtliche Massnahmen nicht zu beanstanden und zu bestätigen.

E. 8.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde vollständig gutzuheissen.

E. 8.2

Demgemäss sind die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens zu 3/4 der Beschwerdegegnerin und zu 1/4 dem Mitbeteiligten 1 aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 VRG in Verbindung mit § 65a VRG) und es steht ihnen keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Sodann stellt die mögliche Entschädigungsberechtigung von Gemeinwesen einen Ausnahmefall dar (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich 2014, § 17 N. 50 ff.). Da der Behörde vorliegend kein übermässiger Aufwand entstanden ist, ist auch ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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