



G.-Nr. R3.2021.00180
BRGE III Nr. 0066/2022

Entscheid vom 4. Mai 2022

Mitwirkende Abteilungspräsident Felix Müller, Baurichterin Marlen Patt, Baurichterin Sabine Ziegler, Gerichtsschreiber Mario Gasser

in Sachen **Rekurrentin**
 A, [...]
 vertreten durch [...]

gegen **Rekursgegnerin**
 1. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,
 8090 Zürich

Mitbeteiligte

2. Gemeinderat X, [...]
3. B, [...]
 Nr. 3 vertreten durch [...]
4. C, [...]
5. D, [...]

betreffend Verfügung des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) vom
 16. September 2021; Kostenverteilung altlastenrechtliche Massnahmen, [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Verfügung vom 16. September 2021 trat die Baudirektion Kanton Zürich, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL), auf ein altlastenrechtliches Kostenverteilungsgesuch von B vom 24. Oktober 2018 bzw. 31. Januar 2019 ein (Dispositiv-Ziffer 1), stellte die für altlastenrechtliche Massnahmen betreffend den belasteten Standort Nr. 0157/l.0012 bis zu diesem Zeitpunkt angefallenen Kosten auf Fr. 54'712.65 fest (Dispositiv-Ziffer 2) und verlegte letztere auf B (Fr. 5'471.25; 10 %), A (Fr. 19'696.55; 36 %) sowie den Kanton Zürich (Fr. 29'544.85; 54 %) (Dispositiv-Ziffer 3).

B.

Hiergegen gelangte A mit fristgerechter Eingabe vom 15. Oktober 2021 an das Baurekursgericht des Kantons Zürich mit dem folgenden Rechtsbegehren:

- " 1. Die Kostenverteilungsverfügung vom 16. September 2021 der Baudirektion des Kantons Zürich, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (Referenz-Nr.: AL0157/0023-09) sei aufzuheben und die Kosten und Gebühren für die bereits entstandenen Kosten sowie inskünftige Kosten und Gebühren im Zusammenhang mit der Untersuchung, Überwachung und Sanierung der Altlasten auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 in X seien neu unter Ausschluss von Frau A, vollständig und ausschliesslich auf Herrn B und den Kanton Zürich zu verteilen und zu verlegen.
2. Eventualiter sei die Angelegenheit zur vollständigen Sachverhaltsfeststellung und Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen und festzustellen, dass Frau A weder die bereits entstandenen Kosten noch inskünftige Kosten im Zusammenhang mit der Untersuchung, Überwachung und Sanierung der Altlasten auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 in X sowie diesbezügliche Gebühren aufzuerlegen sind.
3. Subeventualiter sei die Kostenverteilungsverfügung vom 16. September 2021 der Baudirektion des Kantons Zürich, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (Referenz-Nr.: AL0157/0023-09) dahingehend abzuändern, dass sämtliche Frau A in der Kostenverteilung zugeteilte bereits entstandene und inskünftige Kosten und Gebühren im Zusammenhang mit der Untersuchung, Überwachung und Sanierung der Altlasten auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 in X Herrn B auferlegt werden.
4. Sub-subeventualiter sei der Kostenanteil von Frau A in der Kostenverteilungsverfügung vom 16. September 2021 der Baudirektion des Kantons Zürich, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (Referenz-

Nr.: AL0157/0023-09) von 36 % auf höchstens 5 % zu reduzieren und die im Dispositiv verteilten und verlegten Kosten und Gebühren entsprechend zu reduzieren.

5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zuzüglich 7.7 % Mehrwertsteuer zulasten der Vorinstanz und des Gesuchstellers."

C.

Mit Präsidialverfügung vom 19. Oktober 2021 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Vernehmlassung vom 15. November 2021 beantragte die Baudirektion Kanton Zürich die Abweisung des Rekurses unter Verweis auf den Mitbericht des AWEL vom 12. November 2021. Der Mitbeteiligte B beantragte mit Vernehmlassung vom 18. November 2021, der Rekurs sei insoweit gutzuheissen, als die Rekurrentin eine Befreiung von der Kostentragungspflicht mit der Begründung beantrage, dass die Voraussetzungen für die Erbenhaftung nicht gegeben seien; dabei sei der auf die Rekurrentin entfallende Kostenanteil vollumfänglich als Ausfallkosten auf den Kanton Zürich zu verlegen. Eventualiter sei der Rekurs abzuweisen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Rekurrentin. Der Gemeinderat X sowie C und D reichten keine Vernehmlassung ein.

E.

Mit Replik vom 21. Dezember 2021 und Dupliken vom 17. Januar 2022 bzw. 1. Februar 2022 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

F.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit zur Entscheidbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Zum Rekurs ist berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat (§ 338a des Planungs- und Baugesetzes [PBG]). Die Rekurrentin ist als Adressatin der Verfügung vom 17. September 2021 und als zur Kostentragung Verpflichtete zu deren Anfechtung ohne weiteres legitimiert. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den erhobenen Rekurs einzutreten.

2.

Dem Rekursverfahren liegt im Wesentlichen folgender Sachverhalt zugrunde:

Auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 in X wurde von 1962 bis 2006 eine chemische Reinigung betrieben, wobei durch die Verwendung von Tetrachlorethen (Perchlorethylen, PER), das über die Kanalisation in den Untergrund gelangte, eine Bodenbelastung entstand. Die Belastung entstand mit grosser Wahrscheinlichkeit vor 1990, da 1991 neue Maschinen mit Auffangwanne eingebaut wurden. Von 1962 bis 1979 wurde die Reinigung von E betrieben, anschliessend bis 2006 von F. 2010 verkaufte F die streitbetroffene Liegenschaft an den heutigen Eigentümer B. Beide ehemaligen Betreiberinnen der chemischen Reinigung sind inzwischen verstorben.

Mit der vorliegend angefochtenen Verfügung ermittelte das AWEL E und F als Verhaltensverursacherinnen sowie B als Zustandsstörer. Die bis zu diesem Zeitpunkt angefallenen Kosten für altlastenrechtliche Massnahmen in der Höhe von Fr. 54'712.65 verlegte es auf B (10 %), A (Alleinerbin von F; 36 %) sowie den Kanton Zürich (54 %).

3.1.

Die Rekurrentin wendet sich mit ihrem Rekurs gegen die zu ihren Lasten erfolgte Kostenverlegung. Sie macht einerseits geltend, mit dem Erbgang sei keine Kostentragungspflicht auf sie übergegangen. Andererseits hätte die im

Grundstückskaufvertrag zwischen ihrer Mutter und B enthaltene Schadloshaltungserklärung von der Vorinstanz berücksichtigt werden müssen.

Zur Begründung bringt die Rekurrentin vor, Voraussetzung für den Übergang der Kostentragungspflicht des Erblassers auf den Erben sei unter anderem, dass die Möglichkeit von altlastenrechtlichen Massnahmen und die damit verbundene Kostentragungspflicht des Erblassers für die Erben vorhersehbar gewesen sei. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz sei dies vorliegend nicht der Fall.

Die Rekurrentin habe der Vorinstanz auf entsprechende Anfrage hin mitgeteilt, dass sie über die Altlastensituation auf dem Grundstück nicht im Detail informiert sei und sie diesbezügliche Informationen im Wesentlichen nur den Unterlagen im Nachlass ihrer Mutter habe entnehmen können. Die in der angefochtenen Verfügung angeführte Begründung der Vorhersehbarkeit der Kostentragungspflicht für die Rekurrentin greife viel zu kurz. So sage das nahe Verwandtschaftsverhältnis noch nichts darüber aus, inwiefern die Rekurrentin als Tochter in geschäftliche und finanzielle Belange ihrer Mutter Einblick erhalten habe. Nicht relevant sei ferner, ob im Jahre 2010 die von chemischen Reinigungen ausgehende Umweltgefährdung in der breiten Bevölkerung bekannt gewesen sei; massgebend sei vielmehr der Zeitpunkt des Erbgangs, mithin das Jahr 2016. Zu diesem Zeitpunkt sei von der fraglichen chemischen Reinigung indessen bereits seit 26 Jahren keine Gefahr mehr ausgegangen, da im Jahre 1990 Auffangwannen installiert worden seien. Es sei demnach völlig abwegig, dass die Rekurrentin beim Erbfall aufgrund einer angeblichen Bekanntheit in der Bevölkerung von einer Kostentragungspflicht ihrerseits hätte ausgehen müssen.

B, der die Liegenschaft 2010 von ihrer Mutter gekauft habe, sei sodann einzig aufgrund einer Praxisänderung der Vorinstanz zur Durchführung von kostenintensiven Untersuchungen verpflichtet worden. Selbst er sei der Ansicht, dass zum Zeitpunkt des Erbgangs im Jahr 2016 keine Vorhersehbarkeit der Sanierungspflicht für die Rekurrentin gegeben gewesen sei. Zu diesem Zeitpunkt habe immer noch die Stellungnahme der Vorinstanz vom 29. März 2011 Geltung gehabt, wonach das Grundstück als nur bei Zustandsänderungen untersuchungsbedürftig gegolten habe. Die Neuurteilung durch die Vorinstanz sei erst aufgrund der Praxisänderung am 28. September 2017 erfolgt und somit nach dem Erbgang. Die Rekurrentin habe zum Zeitpunkt

des Erbgangs somit gar keine Ahnung von irgendwelchen Kostenfolgen zu ihren Lasten haben können. Mangels Vorhersehbarkeit habe deshalb kein Übergang der Kostentragungspflicht auf die Erbin und Rekurrentin stattgefunden. Der Verhaltensstöreranteil von F sei demnach nicht der Rekurrentin aufzuerlegen, sondern als Ausfallentschädigung vom Kanton Zürich zu tragen.

3.2.

Die Baudirektion Kanton Zürich hält dem entgegen, die Rekurrentin bestreite nicht, von einer möglichen Altlastenproblematik auf dem Grundstück ihrer Mutter gewusst zu haben. So habe sie im Schreiben an das AWEL vom 7. September 2020 angegeben, sie sei über die Altlastsituation der Liegenschaft "nicht im Detail informiert". Aus dem Umkehrschluss folge somit, dass die Rekurrentin zumindest Kenntnis von der "Altlastsituation" gehabt habe. Die Rekurrentin führe in besagtem Schreiben weiter aus, sie habe den Unterlagen im Nachlass ihrer Mutter "nun" entnehmen können, dass laut Kaufvertrag der Erwerber bei einer allfälligen Sanierungspflicht sämtliche Kosten übernehmen und die veräussernde Partei entlasten werde und eben nicht – wie in der Rekursschrift fälschlicherweise wiedergegeben – sie hätte "nur" den Unterlagen im Nachlass diesbezüglich Informationen entnehmen können. Dies sei inhaltlich ein Unterschied. Dass die Rekurrentin Kenntnis von der Altlastsituation gehabt habe, wenn auch angeblich in einem unspezifizierten Detaillierungsgrad, sei daher bereits aufgrund ihrer eigenen Angaben erstellt. Weiter verfüge der Kanton Zürich seit 2011 über einen öffentlich zugänglichen Kataster belasteter Standorte (KbS), der kostenfrei eingesehen werden könne. Der Rekurrentin sei es somit jederzeit möglich gewesen, den altlastenrechtlichen Status des mütterlichen Gewerbegrundstücks zu prüfen. Der Rekurrentin sei sowohl die Belastung des Grundstücks als auch die latente Kostenpflicht bekannt gewesen. So halte diese in ihrem Rekurs selbst fest, dass im "Zeitpunkt des Verkaufs [...] von einer viel grösseren Belastung ausgegangen" worden sei, weshalb der Preisnachlass viel zu hoch gewesen sei. Mithin sei bereits 2010 bekannt gewesen, dass eine Belastung mit daraus resultierenden Kostenrisiken bestehe. Nicht klar sei, weshalb der Zeitpunkt der Kenntnis der Gefahr, die von chemischen Reinigungen ausgehe, vorliegend relevant sein soll. Auch die Klassierung der altlastenrechtlichen Massnahmen sei bedeutungslos; ein Grundstück könne als belastet ohne Massnahmen, als untersuchungspflichtig, sanierungspflichtig oder überwachungspflichtig im KbS eingetragen sein. Diese Klassierungen stellten immer

eine Momentaufnahme dar. Eine Sanierungspflicht folge regelmässig als Resultat einer historischen und einer technischen Untersuchung sowie einer Detailuntersuchung. Voruntersuchungen hätten bereits vor der Veräusserung des Grundstücks stattgefunden und der Standort sei bereits im KbS erfasst gewesen. Ein Gesuch der Mutter der Rekurrentin auf Entlassung ihres Grundstücks aus dem Kataster sei mit Verfügung vom 16. September 2005 explizit abgelehnt und der Standort als weiterhin untersuchungsbedürftig klassiert worden. Im Ergebnis sei daher festzuhalten, dass die Rekurrentin die Kostentragungspflicht ihrer Mutter als Verhaltensverursacherin mit dem (vorbehaltlosen) Antritt des Erbes übernommen habe. Da ihr gleichzeitig auch die Aktiven der Erblasserin zugekommen seien, erscheine der Eintritt in die Passiven als fair.

3.3.

Der Übergang der (latenten) Kostentragungspflicht des Verhaltensverursachers auf seine Erben wird nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung 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 (BGE 142 II 232, E. 6.3, mit Hinweisen).

Das Bestehen einer rechtlichen Grundlage für eine Sanierungs- und Kostentragungspflicht zum Zeitpunkt des Erbgangs (2016) ist vorliegend unbestritten. Vorbehältlich besonderer Bestimmungen oder abweichender Umstände ist im Allgemeinen spätestens ab dem Inkrafttreten des Gewässerschutzgesetzes per 1. Juli 1972 von einer genügenden Rechtsgrundlage für eine Sanierungspflicht auszugehen (BGE 114 Ib 44, E. 2.c.bb). Strittig ist hingegen, ob die altlastenrechtlichen Massnahmen für die Rekurrentin vorhersehbar waren oder nicht.

Entgegen der Meinung der Vorinstanz ist dies vorliegend zu verneinen. Das belastete Grundstück wurde mit Kaufvertrag vom 16. Dezember 2010 von der Mutter der Rekurrentin, F, an B verkauft. F verstarb am 8. Oktober 2016. Als die Rekurrentin das Erbe antrat, befand sich das belastete Grundstück daher nicht in der Erbmasse, sondern war schon seit fast 6 Jahren verkauft. Der vorliegende Fall unterscheidet sich damit grundlegend von den

bisherigen Bundesgerichtsurteilen, in denen sich das Bundesgericht mit einem Übergang der Kostentragungspflicht des Verhaltensverursachers auf seine Rechtsnachfolger durch Erbgang zu beschäftigen hatte (BGE 139 II 106, BGE 142 II 232, BGr 1C_117/2020). Während sich in jenen Fällen das belastete Grundstück in der Erbmasse befand, war das vorliegend nicht der Fall. Damit bestand für die Rekurrentin keine Veranlassung, sich mit der streitgegenständlichen Thematik auseinander zu setzen, zumal der Verkauf des Grundstücks durch die Mutter der Rekurrentin zu diesem Zeitpunkt bereits relativ lange zurücklag. Um eine Vorhersehbarkeit dennoch zu bejahen, müssten besondere Umstände vorliegen. Solche sind vorliegend indes nicht ersichtlich, wie nachfolgend aufzuzeigen ist.

Zunächst lässt das blosse Bestehen des nahen Verwandtschaftsverhältnisses nicht den Schluss zu, die Rekurrentin sei über die geschäftlichen und finanziellen Angelegenheiten ihrer Mutter bzw. über die Altlastenthematik informiert gewesen. Auch aus dem erwähnten Schreiben der Rekurrentin an das AWEL lässt sich solches nicht ableiten. Die zitierten Passagen, wonach die Rekurrentin über die Altlastsituation nicht im Detail informiert sei und den Nachlassunterlagen *nun* gewisse Informationen dazu habe entnehmen können, beziehen sich in zeitlicher Hinsicht auf das Datum des verfassten Schreibens; Rückschlüsse auf den Kenntnisstand der Rekurrentin zum Zeitpunkt des Erbgangs lassen sich daraus entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht ziehen. Dasselbe gilt für die aus dem Rekurs zitierte Passage, wonach im Zeitpunkt des Verkaufs des Grundstücks von einer viel grösseren Belastung ausgegangen worden sei und der Preisnachlass viel zu hoch gewesen sei. Die Aussage bezieht sich offenkundig auf einen Vergleich des heutigen Kenntnisstands der Rekurrentin mit dem damaligen Kenntnisstand der Mutter der Rekurrentin; daraus den Schluss ziehen zu wollen, der Rekurrentin seien die Belastung und die latente Kostenpflicht beim Erbfall bekannt gewesen, mutet etwas abenteuerlich an.

Wenig hilfreich ist auch der Hinweis der Vorinstanz, der Kanton Zürich verfüge seit 2011 über einen öffentlich zugänglichen Kataster belasteter Standorte (KbS). Das streitgegenständliche Grundstück wurde bereits 2010 verkauft und für die Rekurrentin bestand schlichtweg keine Veranlassung, nach dem Verkauf des Grundstücks durch ihre Mutter den KbS zu konsultieren. Hinzu kommt, dass das Grundstück zum Zeitpunkt des Verkaufs im KbS bloss als "untersuchungsbedürftig bei einer Zustandsänderung" eingetragen

war und eine Zustandsänderung (etwa ein Bauvorhaben oder eine Nutzungsänderung) nie in Aussicht stand. Erst mit Verfügung vom 3. Oktober 2018, mithin zwei Jahre nach dem Erbgang, wurde das Grundstück als "belastet und sanierungsbedürftig" beurteilt. Als Grund der Notwendigkeit der Durchführung einer ergänzenden Voruntersuchung unabhängig von einer Zustandsänderung, die letztlich zu dieser Änderung der Klassierung führte, wurden neue Erkenntnisse der letzten Jahre angeführt, wonach Untersuchungen und Sanierungen von mit CKW belasteten Standorten gezeigt hätten, dass von solchen Standorten eine grosse Gefahr für Mensch und Umwelt ausgehen könne (Schreiben des AWEL vom 14. Dezember 2015). Auch diese Information ging (korrekterweise) lediglich an den Standortinhaber B; für eine Information der Mutter der Rekurrentin oder geschweige denn der Rekurrentin bestand keine Veranlassung. Die Tatsache, dass selbst das AWEL erst ab diesem Zeitpunkt bei CKW-Belastungen von einer erhöhten Umweltgefährdung ausging und gestützt auf neue Erkenntnisse eine Praxisänderung vollzog, steht sodann im Widerspruch zur Annahme, wonach die Umweltgefahren, die von chemischen Reinigungen ausgingen, in der breiten Bevölkerung bekannt gewesen seien.

Nicht gefolgt werden kann der Vorinstanz schliesslich in ihrer Auffassung, der Eintritt der Erbin und Rekurrentin in die Passiven erscheine als fair, da ihr gleichzeitig auch die Aktiven der Erblasserin zugekommen seien. Ein entsprechender Automatismus war vom Gesetzgeber offensichtlich nicht gewollt und ist daher gesetzlich auch nicht vorgesehen; massgebend ist einzig die Vorhersehbarkeit. Überdies ist auch nicht klar, ob und gegebenenfalls welcher Teil des Erbes aus dem seinerzeitigen Grundstücksverkauf stammte bzw. zum Zeitpunkt des Erbgangs noch vorhanden war.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Erfordernis der Vorhersehbarkeit vorliegend zu verneinen ist.

3.4.

Der Kostenanteil der Verhaltensverursacherin F ist damit nicht auf die Rekurrentin übergegangen, was zur Gutheissung des Rekurses führt. Eine Auseinandersetzung mit der Rüge, ob die Vorinstanz gehalten gewesen wäre, die im Grundstückskaufvertrag enthaltene Schadloshaltungserklärung zu berücksichtigen, erübrigt sich.

Gemäss Art. 32d Abs. 3 Umweltschutzgesetz (USG) trägt das Gemeinwesen den Kostenanteil von Verursachern, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind. Gleiches hat zu gelten, wenn ein Verursacher zwar bekannt ist, aber – unter Fehlen einer Rechtsnachfolge – nicht mehr existiert (vgl. GRIFFEL / RAUSCH, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband, 2011, N. 14 ff. zu Art. 32d USG; BGE 142 II 232, E. 6.5). Der Anteil von F als nicht mehr existierende Verhaltensverursacherin ist damit vom Kanton Zürich zu tragen.

4.1.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten der Vorinstanz aufzuerlegen (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). In besonders aufwendigen Verfahren kann die Gerichtsgebühr bis auf das Doppelte erhöht werden (§ 4 Abs. 1 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.). Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 4'000.-- festzusetzen.

4.2.

Die Rekurrentin und der Mitbeteiligte B beantragen die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung.

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zuschreibung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend der Rekurrentin und dem Mitbeteiligten B zulasten der Vorinstanz eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von je Fr. 1'700.--.