

## Verantwortlichkeit

*Liegt keine formell oder materiell rechtswidrige Verfügung vor und erweist sich die behördliche Auskunft nicht als unrichtig, fehlt es an der Widerrechtlichkeit des Staatshandelns (Art. 5 BehV, Art. 26 PeV).*

Erwägungen:

### I.

1. A. war Eigentümer der Liegenschaft Parz. Nr. x. Auf der Liegenschaft wurden mehrere Wohnblöcke errichtet. Während bzw. im Vorfeld dieser Bauarbeiten wurde festgestellt, dass das Grundstück im Bereich des Gebäudes Nr. y. möglicherweise mit Schadstoffen belastet ist. Mit Schreiben vom 3. November 2017 teilte die Bezirksverwaltung dem Architekten von A. mit, dass im fraglichen Bereich bis auf Weiteres keine Erdbewegungen mehr vorgenommen werden dürften, dies um einer allfälligen Durchmischung des Materials vorzubeugen.
2. Nach einer Besprechung am 12. März 2018 gelangte der damalige Rechtsvertreter von A. mit Schreiben vom 19. April 2018 an das Amt für Umwelt. Er führte aus, dass die Bauherrschaft in Bezug auf die Weiterführung des Bauvorhabens davon ausgehe, dass das belastete Material zur Hinterfüllung auf dem Grundstück verwendet werden dürfe oder auf eine Deponie des Typs B abgeführt werden müsse. Er bitte um schriftliche Stellungnahme, damit die Bauherrschaft wisse, ob und wie sie das Bauvorhaben fortführen dürfe ohne Gefahr zu laufen, dass weitere unerwartete Kosten auf sie zukommen würden.
3. Mit Schreiben vom 7. Mai 2018 nahm das Amt für Umwelt dazu Stellung. Es führte aus, dass ein Teil des Material die Grenzwerte von Anhang 3 Ziffer 2 der VVEA nicht einhalte. Das Material dürfe folglich nicht auf dem Standort verwertet werden und müsse auf eine Deponie vom Typ B abgelagert werden. Diese Einschränkung gelte nicht für Material, welches den Grenzwert von 15 mg Arsen einhalte. Ein Vermischen von stark und schwach belastetem Material sei gemäss Art. 9 VVEA verboten.
4. A. hat gemäss eigenen Angaben den Bau weiter vorangetrieben und das Aushubmaterial entsprechend entsorgt.
5. Mit Gesuch vom 16. Juli 2020 an die Ständekommission des Kantons Appenzell I.Rh. hat der neue Rechtsvertreter von A. beantragt, dass der Kanton zu verpflichten sei, ihm den Betrag von Fr. 115'803.55 zu bezahlen.
6. Die Ständekommission fällte am 20. Oktober 2020 folgenden Entscheid (Protokoll Nr. 945):
  - «1. Die Schadenersatzforderung von A. gegen den Kanton Appenzell I.Rh. vom 16. Juli 2020 wird abgewiesen.
  2. A. bezahlt die Kosten von Fr. 750.--.
  4. Das Gesuch von A. um Ausrichtung einer Parteientschädigung wird abgewiesen.»

7. Am 4. Dezember 2020 reichte der Rechtsvertreter von A. eine Beschwerdeschrift gegen den Entscheid der Standeskommission mit den eingangs erwähnten Rechtsbegehren ein.
8. Der Kanton Appenzell I.Rh. vertreten durch die Standeskommission (folgend: Beschwerdegegner) reichte am 22. Januar 2021 seine Stellungnahme zur Beschwerde ein und beantragte deren Abweisung.
9. Mit Schreiben vom 2. Februar 2021 teilte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers mit, dass A. am 8. Dezember 2020 verstorben sei.
10. Mit Schreiben vom 1. März 2021 teilte der Rechtsvertreter der Erbgemeinschaft von A. mit, dass an der Beschwerde festgehalten werde. Damit ist die Erbgemeinschaft von A. (folgend: Beschwerdeführerin) als Rechtsnachfolgerin in den Prozess als Partei eingetreten.

[...]

### III.

1.
  - 1.1. Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, dass ihr aufgrund der fehlerhaften (bzw. widerrechtlichen) Anordnung Kosten für die Abfuhr und die Deponie von Aushubmaterial entstanden seien, die nach den massgeblichen Umweltschutzbestimmungen nicht geschuldet gewesen seien. Der Gesamtaufwand beläufe sich auf Fr. 146'408.80 (zzgl. MWST). Jedoch sei bereits bevor die Bezirksverwaltung wegen mutmasslicher Bodenbelastung Bodenbewegungen verbot, Material abgeführt worden. Die Verantwortung für diesen Teil (Fr. 38'884.60, zzgl. MWST) liege beim Architekten und bei der Bauunternehmung, dafür hafte der Kanton nicht. Der Beschwerdegegner interpretiere das Schreiben des Amtes für Umwelt vom 7. Mai 2018 falsch, wenn er davon ausgehe, dass damit nicht vorgeschrieben worden sei, den gesamten Aushub zu deponieren. Tatsächlich habe nach der Auswertung Ecosens/SIUM nur eine der beiden lokalen und oberflächlichen Proben einen leicht über dem Grenzwert liegenden Arsengehalt gehabt, während dies bei der grossflächigen Probe nicht der Fall gewesen sei. Nach der vom Amt für Umwelt veranlassten Untersuchung des Sickerwassers habe dieses unter dem Grenzwert für Arsen gelegen, wobei sich das Schreiben vom 7. Mai 2018 auf zwei lokale Festproben bezogen habe. Die Grundlagen für ein Verwertungsverbot seien damit von vornherein nicht gegeben und die Anordnung vom 7. Mai 2018 hätte nicht erfolgen dürfen. Die Grenzwerte seien offenbar nicht überschritten gewesen (ausgenommen bezüglich der zwei lokalen Proben). Der Beschwerdegegner habe auch den Hintergrund des Schreibens ausser Acht gelassen, nämlich das Ersuchen des damaligen Rechtsvertreters, von der Fachbehörde eine Anweisung für die Verwendung des ganzen Aushubs zu erhalten. Faktisch sei seitens des Amtes für Umwelt damit vorgeschrieben worden, dass der gesamte Aushub deponiert werden müsse. Das Amt für Umwelt habe wörtlich ausgeführt: «Das Material darf folglich nicht auf dem Standort verwertet werden und muss auf eine Deponie vom Typ B abgelagert werden». Der Kanton könne sich nicht einfach damit entlasten, das Amt für Umwelt habe eine Einschränkung gemacht. A. sei nichts anderes übrig geblieben, als dieser Anordnung Folge zu leisten, sofern er das Bauvorhaben habe fortsetzen wollen.

- 1.2. Der Beschwerdegegner erwidert, dass das Amt für Umwelt in seinem Schreiben festgehalten habe, dass ein Teil des Materials die Grenzwerte (z.B. Proben 930 und 935) nicht einhalte. Es hätte zwar festgehalten, dass das Material auf einer Deponie vom Typ B abgelagert werden müsse. Material, das den Arsen-Grenzwert einhalte, habe das Amt für Umwelt aber ausdrücklich von der Deponiepflicht ausgenommen. Es habe also gerade nicht verlangt, dass alles Material deponiert werden müsse, sondern nur das Material, das den Grenzwert nicht einhalte.
- 1.3. Die Beschwerdeführerin kann gemäss Art. 15 VerwGG die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts rügen.
- 1.4. Vorliegend ist zwischen den Parteien strittig, ob das Schreiben vom 7. Mai 2018 des Amtes für Umwelt A. verpflichtete, den gesamten Aushub auf einer Deponie vom Typ B abzulagern oder nur Teile davon. Mindestens zwei Proben hielten die Arsen-Grenzwerte nicht ein. Die Beschwerdeführerin bringt zunächst vor, dass sich nach der Auswertung lediglich nur eine Probe bestätigt habe, führt dann aber später aus, dass die Grenzwerte ausgenommen bei zwei Proben nicht überschritten gewesen seien. Letztlich ist dies irrelevant, da unbestritten ist, dass es Proben auf dem Baugrundstück gab, die den zulässigen Arsen-Grenzwert überschritten haben. Gestützt auf diese Feststellung hat das Amt für Umwelt auf Anfrage des Rechtsvertreters von A. und unter Zitierung von Art. 19 Abs. 3 VVEA unter anderem folgendes ausgeführt:

*«Ein Teil des Materials hält die Grenzwerte von Anhang 3 Ziffer 2 nicht ein (z.B. Proben 930 und 935 enthielten mehr als 15 mg/kg Arsen).*

*Beim Bauvorhaben handelt es sich auch nicht um die Sanierung einer Altlast (sanierungsbedürftiger, belasteter Standort, Art. 2 Abs. 3 AltIV).*

*Das Material darf folglich NICHT auf dem Standort verwertet werden und muss auf eine Deponie vom Typ B abgelagert werden. Diese Einschränkung gilt nicht für Material, welches den Grenzwert von 15 mg Arsen einhält. Ein Vermischen von stark und schwach belastetem Material ist gemäss Art. 9 VVEA verboten.»*

Bei diesem Schreiben stellt das Amt für Umwelt in sachverhaltstechnischer Hinsicht zunächst fest, dass ein Teil des Materials die Grenzwerte nicht einhält. Anschliessend führt es aus, dass das «Material» nicht verwertet sondern auf einer Deponie vom Typ B abgelagert werden müsse und im nächsten Satz erfolgt die Einschränkung, dass dies nicht für Material gelte, welches den Grenzwerte einhalte. Aufgrund dieser Formulierung ist klar, dass das Amt für Umwelt eine Unterscheidung «des Materials» machte. Auch wenn zunächst nur von «Material» und nicht von «belastetem Material» die Rede ist, ist aufgrund des zweiten Satzes klar, dass die Deponierungspflicht für «nichtbelastetes Material» nicht gilt. Dies wird mit dem letzten Satz, wonach stark und schwach belastetes Material nicht vermischt werden dürfen, weiter geklärt. Weil für die beiden Materialarten unterschiedliches gilt, darf keine Vermischung stattfinden, um dadurch eine Einhaltung des Grenzwertes zu erreichen. Dies unterstreicht nochmals die strikte Trennung von belastetem (d.h. den Grenzwert übersteigendem) und unbelastetem Material, da unterschiedliche Folgen daran geknüpft sind. Der Beschwerdegegner hat den Sachverhalt folglich richtig festgestellt, wenn er dem Schreiben des Amtes für Umwelt vom 7. Mai 2018 nicht entnommen hat, dass der gesamte Aushub deponiert werden musste. Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich folglich als unbegründet.

2.

2.1. Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, dass der Rechtsvertreter in seinem Schreiben vom 19. April 2018 das Amt für Umwelt zwar um eine «Stellungnahme», nicht um eine Verfügung ersucht habe. Aus dem Wortlaut ergebe sich jedoch klar, dass es ihm um eine verbindliche amtliche Entscheidung zwischen Hinterfüllung und Abfuhr gegangen sei, damit das Bauprojekt ohne «unerwartete» Kosten sofort weiter realisiert werden könne. Es sei also um eine Feststellung von Rechten und Pflichten gegangen. Das Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung stelle eine mangelhafte Eröffnung der Verfügung dar. Aus ihr dürfe den Parteien kein Rechtsnachteil erwachsen, wenn sie sich in guten Treuen darauf hätten verlassen dürfen. Dem Bauherrn habe die Information darüber gefehlt, dass er sich gegen die Anordnung der Deponie des gesamten Aushubs hätte zur Wehr setzen können, weshalb kein Selbstverschulden vorliege. Nachdem die Verfügung bereits vollzogen sei, müsse es dem Betroffenen möglich sein, die Staatshaftung in Anspruch zu nehmen. Sowohl die Bauherrschaft (und ihr damaliger Vertreter), der Architekt als auch der Unternehmer hätten es offenbar so verstanden, dass das Material vor Ort nicht verwendet werden dürfe. Aufgrund des zeitlichen Drucks sei A. damals auch nichts anderes übrig geblieben, als der Verfügung Folge zu leisten. Andernfalls wäre A. unter Umständen über Jahre hinweg mit dem Weiterbau blockiert gewesen (oder er hätte andernfalls ein Strafverfahren in Kauf genommen). Für A. sei erst später erkennbar gewesen, dass das Material eigentlich zuerst gestützt auf Art. 17 VVEA hätte getrennt werden müssen. Wenn eine Verfügung bloss mündlich und ohne Hinweis auf die Anfechtungsmöglichkeiten eröffnet werde und ausserdem sofort vollzogen worden sei, so dass ein Beschwerdeverfahren gar keine Korrektur mehr hätte bringen können, so könne dies in einem Verantwortlichkeitsverfahren nicht vorgehalten werden.

Die Staatshaftung bestehe auch dann, wenn das Schreiben vom 7. Mai 2018 als blosser Auskunft zu charakterisieren sei. Es seien vorliegend die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes gegeben. Der damalige Rechtsvertreter habe bezüglich eines konkreten Sachverhalts um eine Stellungnahme gebeten. Mit der Anordnung vom 7. Mai 2018 habe das Amt für Umwelt eine Vertrauensgrundlage geschaffen. Das Amt für Umwelt sei zuständig für die Stellungnahme gewesen. Die Stellungnahme sei vorbehaltlos erfolgt. Dabei habe das Amt für Umwelt die Anordnung, wonach das Material nicht verwendet werden dürfe, fett unterstrichen. Aufgrund der Nichtberücksichtigung von Art. 17 VVEA sei diese Auskunft von vornherein falsch gewesen. Ausserdem seien aufgrund der Probemessungen die Voraussetzungen für ein Verbot, das Material auf der Baustelle zu verwerten, nicht gegeben gewesen. A. habe das Schreiben so verstanden, wie man es im Kontext habe verstehen müssen. Die Beteiligten hätten dann auch so gehandelt. Dass die Anordnung rechtsfehlerhaft gewesen sei, habe sich erst später ergeben. A. sei vorliegend gutgläubig gewesen. Gestützt auf die Anordnung des Amtes für Umwelt habe A. das Material nicht auf dem Standort verwertet und auf eine Deponie vom Typ B abgelagert. Dadurch sei der Beschwerdeführerin ein Schaden von Fr. 115'803.55 entstanden.

2.2. Der Beschwerdegegner erwidert, dass es sich beim Schreiben des Amtes für Umwelt vom 7. Mai 2018 nicht um eine Verfügung handle. Die Behauptung, A. habe mangels Information über die Anfechtungsmöglichkeit kein Rechtsmittel ergriffen, sei auch dann nicht stichhaltig, wenn das Schreiben Verfügungscharakter beigemessen würde. Das

Amt für Umwelt habe das Schreiben dem damaligen Rechtsvertreter zugesandt. Rechtsanwältinnen sei bekannt, wann und wie Anordnungen angefochten werden könnten. Dass das Amt für Umwelt für die Verfügung zuständig gewesen sei, werde nicht in Abrede gestellt. A. sei jedoch nicht gutgläubig gewesen. Wie ihr eigener Parteigutachter ausführe, habe die Bauherrschaft schon am 20. Februar 2018 beschlossen, zu versuchen, eine Kostentragung des Bezirks bzw. Kantons über die allgemeine Staatshaftung herbeizuführen, weil die Arsenbelastung als ungefährlich qualifiziert worden sei. Seitens A. sei anscheinend versucht worden, einen Staatshaftungsfall zu konstruieren, um die Kosten der Altlastensanierung, die auf den Grundeigentümer entfallen würden, auf den Kanton abwälzen zu können.

- 2.3. Der Kanton haftet für Schäden, die durch widerrechtliche, in Ausübung der amtlichen Tätigkeit vorgenommenen Handlungen oder Unterlassungen von Behördenmitgliedern oder von Staatsangestellten entstanden sind (Art. 5 BehV, Art. 26 PeV).
- 2.4. Voraussetzungen der allgemeinen Staatshaftung sind ein Schaden, Personen, für deren Verhalten der Staat haftbar werden kann, ein öffentlich-rechtlicher Tätigkeitsbereich, Handlungen oder Unterlassungen in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit, Widerrechtlichkeit und ein Kausalzusammenhang (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., § 30 N 2101 ff.).
- 2.5.
  - 2.5.1. Die Verfügung ist ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird. Mit der Verfügung werden in einem konkreten Fall Rechte und Pflichten eines bestimmten Privaten begründet, geändert oder aufgehoben. Die Rechtswirkungen sind das zentrale Element der Verfügung, ihre eigentliche raison d'être. Verfügungen sind verbindlich und erzwingbar. Sie können in der Regel vollstreckt werden, ohne dass hierfür noch eine weitere Konkretisierung notwendig ist. Die Formvorschriften sind nicht Voraussetzung, sondern Folge der Verfügung, d.h. auch eine den Formvorschriften widersprechende Verfügung ist eine Verfügung. Die den Formvorschriften widersprechende Verfügung kann angefochten werden. Nur dort, wo die Formerfordernisse schwer verletzt worden sind, darf ausnahmsweise Nichtigkeit angenommen werden (vgl. zum Ganzen Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., § 13 N 849 und 866 ff.). Fehlerhaft ist eine Verfügung, wenn sie inhaltlich rechtswidrig ist oder in Bezug auf ihr Zustandekommen, d.h. die Zuständigkeit und das Verfahren bei ihrer Entstehung, oder in Bezug auf ihre Form Rechtsnormen verletzt (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., § 15 N 1084).
  - 2.5.2. Vorliegend erachtet die Beschwerdeführerin im Schreiben vom 7. Mai 2018 zunächst eine fehlerhafte Verfügung. Das Schreiben vom 7. Mai 2018 erfolgte als Stellungnahme des Amtes für Umwelt auf die schriftliche Anfrage des damaligen Rechtsvertreter von A. Wie bereits ausgeführt, wurde mit dem Schreiben nicht angeordnet, dass der gesamte Aushub auf einer Deponie Typ B abgelagert werden müsse. Daran ändert auch nichts, dass im Schreiben nicht explizit auf Art. 17 VVEA (Trennung von Bauabfällen) Bezug genommen wurde. Vielmehr hat das Amt für Umwelt klar ausgeführt, dass die Deponierungspflicht für Material, das den Grenzwert einhalte, nicht gelte. Von der Form her hat das Amt für Umwelt das Schreiben als Stellungnahme («Dazu nehme

ich folgendermassen Stellung») ausgewiesen. Eine Verfügung wurde weder vom damaligen Rechtsvertreter in seinem Schreiben vom 19. April 2018 gefordert, noch hat das Amt für Umwelt das Schreiben als Verfügung ausgestaltet. Das Schreiben gibt vielmehr die allgemeine Rechtslage wieder, wonach belastetes Material auf einer Deponie Typ B abgelagert werden müsse und unbelastetes Material auf dem Standort verwertet werden dürfe. Da zu diesem Zeitpunkt erst ersichtlich war, dass an gewissen Orten die Grenzwerte überschritten waren, aber das genaue Ausmass der Verschmutzung noch nicht eruiert war, konnte das Amt für Umwelt noch keine konkretere Auskunft erteilen. Aus diesem Grund wurde mit diesem Schreiben auch mitgeteilt, dass weitere Proben veranlasst worden seien. Somit erweist sich das Schreiben nicht als Verfügung, sondern vielmehr als Stellungnahme; eine Rechtsmittelbelehrung war folglich nicht anzubringen.

- 2.5.3. Selbst wenn man das Schreiben als Verfügung betrachten würde, ändert das nichts daran, dass damit gerade nicht angeordnet wurde, den gesamten Aushub auf einer Deponie Typ B zu entsorgen. Das von der Beschwerdeführerin eingereichte Parteigutachten stützt die angebliche Widerrechtlichkeit darauf, dass mit dem Schreiben die Deponierung des gesamten Aushubmaterials angeordnet worden sei. Wie bereits ausgeführt, trifft dies gerade nicht zu. Auch die fehlende Rechtsmittelbelehrung würde im vorliegenden Fall nicht die Nichtigkeit der Verfügung zur Folge haben. A. war anwaltlich vertreten. Der damalige Rechtsvertreter hat aber weder jemals eine anfechtbare Verfügung verlangt, noch das Schreiben vom 7. Mai 2018 angefochten. Abgesehen von den Rechtsmittelmöglichkeiten hat die Beschwerdeführerin auch sonst in keiner Weise gegen das Schreiben vom 7. Mai 2018 opponiert. Aufgrund der anwaltlichen Vertretung kann sie nicht vorbringen, dass sie sich nicht gegen die Stellungnahme wehren konnte. Einem Rechtsanwalt sind die Anfechtungsmöglichkeiten von Verfügungen und Realakten bekannt. Dieses Wissen hat sich die Beschwerdeführerin anrechnen zu lassen.
- 2.6. Da das Schreiben vom 7. Mai 2018 keine Verfügung darstellt, ist die Auskunft unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes zu prüfen. Die Beschwerdeführerin bringt hierzu einzig vor, dass die Auskunft dahingehend zu verstehen gewesen sei, den gesamten Aushub auf einer Deponie Typ B abzulagern, was unrichtig gewesen sei. Eine solche Anordnung wäre im vorliegenden Fall, wo die Belastung des gesamten Baugrundes noch nicht abschliessend eruiert worden ist, tatsächlich falsch gewesen. Jedoch hat das Amt für Umwelt gerade nicht eine solche Anordnung getroffen. Vielmehr hat es unterschieden zwischen Material, welches aufgrund zu hoher Arsen-Werte auf einer Deponie Typ B abzulagern ist, und Material, das aufgrund der Einhaltung der Arsen-Grenzwerte auf dem Standort verwertet werden darf. Damit erweist sich die Auskunft von Vornherein nicht als unrichtig.
- 2.7. Zusammenfassend liegt keine unrichtige behördliche Auskunft vor. Auch liegt keine formell oder materiell rechtswidrige Verfügung vor. Damit fehlt es bereits an der Widerrechtlichkeit des Staatshandelns. Die weiteren Voraussetzungen der Staatshaftung müssen daher nicht geprüft werden.

[...]