

Mit Verfügung vom 8. September 2016 überband die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich (GVZ) der X AG die durch einen Vorfall beim Befüllen eines Heizöltanks entstandenen Einsatzkosten von Fr. 32'916.10. Hiergegen wandte sich die X AG mit Rekurs an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragte, der Hauseigentümer sei als Zustandsstörer zu belangen.

Aus den Erwägungen:

2. Der angefochtenen Auferlegung der Einsatzkosten liegt, soweit aktenkundig und erstellt, folgender Sachverhalt zu Grunde: Am 20. April 2016 wurde ein Mitarbeiter der Rekurrentin damit beauftragt, die genannte Liegenschaft in A. unter der Option «Füllen» mit 5'300 Liter Heizöl zu beliefern. Während der Befüllung des erdverlegten Heizöltanks kam es zu einem Austritt von Heizöl aus der Druckausgleichleitung und dem Messrohr. Das Öl floss über den Gartenweg sowie der Wand entlang in das Erdreich. Dabei wurden die unmittelbare Umgebung und die Sickerleitung sowie ein nahegelegener Meteorschacht mit dem austretenden Öl verschmutzt. Zur Ereignisbewältigung wurden die Feuerwehr A., Mitarbeiter des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) sowie diverse Spezialfirmen aufgeboten. Die dabei entstandenen Kosten in der Höhe von insgesamt Fr. 32'916.10 wurden durch die GVZ als zentrale Inkassostelle im Sinne von § 29 Abs. 3 des Gesetzes über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen (FFG) der Rekurrentin als Verursacherin eines C-Ereignisses im Sinne von § 16 lit. d FFG auferlegt.

3.1 Unbestritten ist, dass das Auslaufen von Heizöl zur beschriebenen Kontamination unter anderem des Erdreichs und mithin zu einem C-Ereignis geführt hat, sowie dass der im Zusammenhang mit den Behebungsmassnahmen getätigte Aufwand in der geltend gemachten Höhe notwendig war. Ebenso ist unbestritten, dass die Rekurrentin als Verhaltensverursacherin zu qualifizieren ist.

Im Streit liegt hingegen, ob diese alleinige Verursacherin des C-Ereignisses sei und die Kosten des Einsatzes deshalb auch alleine zu tragen habe. Die Rekurrentin stellt dies in Abrede. (...) Dies deshalb, weil der Heizöltank Mängel aufgewiesen habe, was aufzeige, dass der Eigentümer seinen Sorgfaltspflichten nicht nachgekommen sei. (...)

3.2 Dem entgegnet die Vorinstanz vernehmlassungsweise zusammengefasst, dass die Überbrückung der Überfüllsicherung durch den Mitarbeiter der Rekurrentin zur Tanküberfüllung geführt habe. Sein Verhalten sei die unmittelbare, adäquate Ursache für die Verschmutzung des Erdreichs mit Heizöl und die polizeiliche Störung sei somit unmittelbar durch das Handeln des Mitarbeiters geschaffen worden. Demgegenüber sei der Hauseigentümer bzw. Tankinhaber nicht als Verhaltensstörer zu qualifizieren. (...)

4. Als Verursacher im Sinne der Bestimmungen von Art. 59 USG und Art. 54 GSchG gelten nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung die

Störer im polizeirechtlichen Sinne, nämlich die sog. Verhaltensstörer und die sog. Zustandsstörer (BGE 131 II 743, E. 3.1, mit Hinweisen). Verhaltensstörer ist, wer durch eigenes Verhalten oder das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter den Schaden oder die Gefahr verursacht hat (BGE 114 Ib 44, E. 2c/bb, S. 51, mit Hinweis). Zustandsstörer ist, wer über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt, rechtliche oder tatsächliche Gewalt hat. Dabei ist unerheblich, wodurch der polizeiwidrige Zustand der Sache verursacht worden ist; entscheidend ist allein die objektive Tatsache, dass eine Störung vorliegt und die Sache selbst unmittelbar die Gefahren- oder Schadensquelle gebildet hat (BGE 114 Ib 44, E. 2c/aa, mit Hinweis). Die polizeiliche Verantwortlichkeit setzt weder beim Verhaltens- noch beim Zustandsstörer Schuldfähigkeit oder konkretes (privat- oder strafrechtliches) Verschulden voraus (BGr, 27. August 2004, 1A.178/2003, E. 4, mit Hinweisen; zum Ganzen s. auch BGr, 29. November 2011, 1C_146/2011, E. 2).

Die natürliche Kausalität reicht für sich allein nicht aus, um die Verursachereigenschaft bzw. eine Kostenpflicht zu begründen. Zur Begrenzung der Kostenpflicht hat die Praxis im Rahmen von Art. 59 USG das Erfordernis der Unmittelbarkeit aufgestellt. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung werden Störer nach Massgabe der Unmittelbarkeitstheorie nur dann kostenpflichtig, wenn ihr Handeln oder (rechtswidriges) Unterlassen bzw. der Zustand einer unter ihrer Gewalt stehenden Sache unmittelbar kausal für den Eintritt der Gefahrtatsachen war. Als erhebliche Ursache kommen nur Umstände in Betracht, die bereits die Gefahrengrenze überschritten haben. Es ist damit notwendig, dass ein Störer eine Ursache für eine Gefahr oder den Eintritt eines Schadens setzt. Entfernte Möglichkeiten oder nur mittelbare Ursachen scheiden damit von vornherein aus. Wo genau die Grenze zwischen mittelbarer und unmittelbarer Verursachung verläuft, lässt sich nicht abstrakt festlegen. Eine Abgrenzung ist durch ein wertendes Urteil zu gewinnen. Der Verhaltensstörer muss folglich durch sein Verhalten oder Unterlassen den polizeiwidrigen Zustand in objektiv zu missbilligender Weise direkt bewirkt haben (VGr, 15. März 2012, VB.2012.00019, E. 2.3, mit Hinweisen).

In vielen Fällen führt die dem Privatrecht entlehene Adäquanztheorie zum gleichen Ergebnis wie die Unmittelbarkeitstheorie, weshalb Lehre und Rechtsprechung bei der Frage nach der Unmittelbarkeit oftmals darauf abstellen. Sie kann sich aber auch als nicht sachgerecht erweisen, da sie den Kreis der Verursacher im Sinne des Umweltrechts zu weit fasst. Die Adäquanztheorie erkennt diejenigen Bedingungen eines Erfolgs als im Rechtssinn kausal an, die nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung geeignet sind, einen Erfolg von der Art des eingetretenen herbeizuführen. Ausgehend von den tatsächlichen Auswirkungen ist retrospektiv zu beurteilen, ob «der eingetretene Erfolg objektiv geeignet ist, als Wirkung einer bestimmten Ursache betrachtet zu werden», wobei ein an sich gegebener adäquater Kausalzusammenhang durch das Hinzutreten neuer Ursachen unterbrochen werden kann. Mögliche Unterbrechungsgründe gemäss der privatrechtlichen Adäquanztheorie sind Zufall, höhere Gewalt sowie Drittverschulden. Ein Unterbrechungsgrund muss jedenfalls eine gewisse Intensität aufweisen, andernfalls der Grund lediglich als mitwirkende Teilsache zu betrachten ist, die den ursprünglichen Kausalzusammenhang bzw. die

Unmittelbarkeit bestehen lässt (VB.2012.00019, E. 2.4 mit Hinweisen; BGE 132 II 371, E. 3.5; BGE 131 II 743, E. 3.2; BGE 102 Ib 203, E. 3; BGE 116 II 519, E. 4b).

5.1 Zunächst ist in tatsächlicher Hinsicht festzuhalten, dass anlässlich der nach dem Ereignis durchgeführten Tankkontrolle diverse Mängel am Heizöltank festgestellt wurden. Dem entsprechenden Kontrollrapport ist zu entnehmen, dass der für die Feststellung des Füllstandes notwendige Messstab nicht korrekt geeicht und die für die Füllsicherung massgebende 95 Prozent-Marke, bei deren Erreichen der Tankvorgang bei angeschlossener Füllsicherung automatisch unterbrochen werden sollte, falsch angebracht war. Zudem stimmte die 95 Prozent-Marke am Messstab nicht mit dem Niveau der Füllsicherung überein. Sodann war die «Abfüllsicherung» weder funktions-tüchtig noch korrekt eingebaut. Nach den staatsanwaltschaftlichen Feststellungen war schliesslich das Messrohr unten abgeschlossen, weshalb der Messstab einen zu niedrigen Füllstand anzeigte. (...)

5.2 Für die Vorinstanz sind die festgestellten Mängel gänzlich irrelevant. Diese geht davon aus, dass der Mitarbeiter einen Ablesefehler begangen habe bzw. – was nicht klar sei – die Überfüllsicherung von Anfang an nicht angeschlossen habe. Der Mitarbeiter der Rekurrentin äusserte sich in der Strafuntersuchung demgegenüber dahingehend, dass er zunächst den Füllstand abgelesen habe, welcher rund 5'400 Liter betragen habe. Nach dem Abladen von rund 4'000 Liter Heizöl habe das automatische Füllsicherungssystem eingegriffen und den Abladevorgang unterbrochen. Er habe danach erneut den Füllstand des Tanks gemessen, welcher in diesem Zeitpunkt rund 10'000 Liter betragen habe. Die freie Kapazität habe rund 2'000 Liter betragen, weshalb er – aufgrund eines von ihm vermuteten Defekts am Kabel der Füllsicherung – diese überbrückt und den Abladevorgang trotzdem fortgesetzt habe. Diese Äusserungen sind durchaus als glaubhaft einzustufen, zumal er sein Verschulden explizit anerkannte und diese sich im Ergebnis denn auch mit den vorgenannten Feststellungen decken, wonach der Messstab einen zu niedrigen Wert anzeigte. Es ist davon auszugehen, dass die Füllsicherung zwar einschritt, das Abschalten aber zu früh erfolgte und der Mitarbeiter hierfür keine andere plausible Erklärung fand, als einen Defekt in der Füllsicherung anzunehmen. Nach dem Abladen von 4'000 Liter Öl hätte der Füllstand 9'400 Liter betragen müssen, was lediglich rund 75 Prozent des damals noch angegebenen und dem Mitarbeiter bekannten Fassungsvermögens von 12'500 Liter entsprochen hätte. Die Mängel am Messstab führten mithin offensichtlich dazu, dass der Mitarbeiter der Rekurrentin die Sachlage falsch einschätzte und von einem zu niedrigen Füllstand ausging. Die Schlussfolgerung der Vorinstanz, der Mitarbeiter habe einen Ablesefehler begangen oder die Überfüllsicherung von Anfang an nicht angeschlossen, überzeugt angesichts der festgestellten Mängel und den damit kongruenten Aussagen des Mitarbeiters demgegenüber nicht. Es hätte dem Mitarbeiter zudem auch keinen Vorteil gebracht, den Sachverhalt hinsichtlich der Überbrückung der Füllsicherung unzutreffend zu schildern, da es für sein Verschulden keinen Unterschied macht, ob er diese von Anfang an nicht angeschlossen hat oder diese erst nachher überbrückte.

Festzuhalten ist zwar, dass der Umschlag von wassergefährdenden Stoffen mit aller Sorgfalt durchzuführen und insbesondere der Füllvorgang mit der Abfüllsicherung überwacht werden muss. Tankanlagen dürfen insbesondere dann nicht aufgefüllt werden, wenn der Lieferant keinen Zutritt zu den Messeinrichtungen hat, der Flüssigkeitsstand im Tank nicht überwacht werden kann oder der Fühler der Abfüllsicherung defekt ist (§ 32 Abs. 3 lit. a, b und g der Kantonalen Verordnung über den Gewässerschutz [KGSchV]). Indem der Mitarbeiter der Rekurrentin trotz überbrückter Abfüllsicherung den Füllvorgang dennoch fortsetzte, hat er unbestrittenermassen eine unmittelbare Ursache für den Eintritt des fraglichen Ereignisses gesetzt. Die Lieferanten sind aber auch verpflichtet, vor der Einfüllung u.a. den Flüssigkeitsstand gemäss Messstab in das Tankkontrollheft einzutragen (§ 33 KGSchV). Tankwagenfahrer haben somit vor dem Füllen eines Tanks mit einem Messstab zu ermitteln, welche Menge höchstens eingefüllt werden darf. Ist diese Menge abgeladen, müssen sie den Füllvorgang manuell abbrechen. Die Abfüllsicherung dient lediglich als sekundäres Sicherheitssystem, um ein Versagen des primären Systems bzw. der primären Vorsichtsmassnahmen aufzufangen, d.h. die Ermittlung der Menge, die im Tank noch Platz hat, und der Unterbruch des Füllvorgangs, sobald diese Menge eingefüllt ist (BRGE IV Nr. 0052/2015 vom 9. April 2015 = BEZ 2015 Nr. 43). Dies zeigt die Wichtigkeit einer korrekten und funktionierenden Messvorrichtung. Der Mitarbeiter hat denn auch nur deshalb die Füllsicherung überbrückt und die Befüllung des Heizöltanks trotz des vorgängigen Abschaltens fortgesetzt, weil ihm aufgrund der mangelhaften Messvorrichtung falsche Angaben betreffend den Füllstand des Tanks vorlagen. Die Mängel bzw. die Unterlassung deren Behebung sind damit als nicht unerheblich mitwirkende Teilursachen für das eingetretene Ereignis zu betrachten, welche die Gefahrengrenze klarerweise überschritten haben. Mit der einen zu tiefen Füllstand anzeigenden Messvorrichtung lag eine Situation vor, die das Risiko einer Umweltbeeinträchtigung darstellte, das sich im Nachhinein objektiv betrachtet mit hoher Wahrscheinlichkeit realisieren musste.

5.3 Fest steht damit, dass insbesondere der mangelhafte Messstab als mitursächlich für das fragliche Ereignis zu betrachten ist. Es stellt sich in Übereinstimmung mit den rekurrentischen Ausführungen deshalb in der Tat die Frage, ob hierfür die Eigentümerschaft als Zustands- oder gar Verhaltensverursacher in die Pflicht zu nehmen ist. Aus den Akten lassen sich indes keine Hinweise auf eine Verletzung ihrer Handlungspflicht oder ein vorsätzliches oder grobfahrlässiges Verhalten entnehmen, die eine mögliche Kostentragungspflicht ihrerseits begründen könnten. Ein solches Verhalten kann entgegen der Auffassung der Vorinstanz jedoch auch nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Der Sachverhalt erweist sich diesbezüglich als zu wenig abgeklärt. So ist gänzlich unklar, ob die Eigentümerschaft darum besorgt war, Schutzvorrichtungen nach dem Stand der Technik anzubringen und die erforderlichen Revisionen, Kontrollen und Reparaturen durchzuführen (s. § 27 Abs. 1 KGSchV). An einer potentiellen Eigenschaft der Eigentümerschaft als Verhaltensverursacherin vermag entgegen der vorinstanzlichen Auffassung nichts zu ändern, wenn diese die fragliche Liegenschaft erst vier Jahre vor dem strittigen Ereignis erworben hat. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die erforderlichen Revisionen und Kontrollen allenfalls in dieser Zeit hätten durchgeführt werden müssen. Sodann vermag an einer möglichen

Verursachereigenschaft nichts zu ändern, wenn derselbe Heizöltank bereits vorher mindestens einmal ohne Zwischenfall befüllt worden ist.

Sodann überzeugt die Auffassung der Vorinstanz nicht, wenn sie der Eigentümerschaft von vorneherein die Eigenschaft als Zustandsverursacherin abspricht. Zustandsverursacher ist, wer über die Sache, welche den ordnungswidrigen Zustand bewirkt, rechtliche oder tatsächliche Gewalt hat. Als solcher fällt in erster Linie der Eigentümer, aber auch der Mieter, der Pächter, der Verwalter und Beauftragte in Betracht. Anknüpfungspunkt der Zustandshaftung ist somit die Verfügungsmacht, die es dem Gewalthaber ermöglicht, die Sache in ordnungsgemäsem Zustand zu halten oder den Gefahrenherd zu beseitigen. Als Grund für die Verantwortlichkeit des Eigentümers wird ebenfalls genannt, dass er die Vorteile seiner Sache genieße und daher auch die mit ihr verbundenen Nachteile selber zu tragen habe und nicht der Allgemeinheit aufbürden könne. Nach herrschender Lehre ist es unerheblich, wodurch der polizeiwidrige Zustand der Sache verursacht worden ist. Die Störung kann durch Dritte, Naturereignisse, höhere Gewalt und Zufall entstanden sein. Entscheidend ist allein die objektive Tatsache, dass eine Störung vorliegt und dass die Sache selbst unmittelbar die Gefahrenquelle bildet (BGr, 27. August 2004, 1A.178/2003, E. 4; BGE 114 Ib 44, E. 2c aa). Vorliegend ging vom mangelhaften Heizöltank offenkundig eine unmittelbare Gefahr für das Gewässer aus, womit diese die unmittelbare Gefahrenquelle bildete, und die Eigentümerschaft als Grundeigentümerin für die Wiederherstellung eines ordnungsgemässen Zustandes auf ihrem Grundstück verantwortlich war. Ob der Eigentümerschaft die Mangelhaftigkeit der eine Gefahr für die Gewässer bildende Sache bekannt war, ist entgegen den Vorbringen der Vorinstanz nicht relevant.

Schliesslich ist nicht auszuschliessen, dass angesichts der festgestellten Mängel, welche die Überfüllung offensichtlich begünstigten, weitere Personen als Verursacher in Frage kommen könnten. Auch diesbezüglich erweist sich der Sachverhalt als zu wenig abgeklärt. Wenn etwa eine Drittperson einen mangelhaften Tank bzw. mangelhafte Teile geliefert oder etwa wenn eine Tankrevision mangelhaft durchgeführt wurde bzw. dabei falsche Teile eingesetzt wurden, so stellt sich doch die Frage nach der Kostentragung der dafür verantwortlichen Personen.

5.4 Selbst wenn sich dabei herausstellen sollte, dass neben der Rekurrentin «lediglich» (schuldlose) Zustandsstörer auszumachen sind, führt dies entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht ohne Weiteres dazu, dass eine Kostenauflegung an einen allenfalls denkbaren Zustandsstörer von vornherein nicht zulässig ist, wenn gleichzeitig ein schuldhafter Verhaltensstörer festgestellt werden kann.

Bei einer Mehrheit von Verursachern sind die Kosten nach den objektiven und subjektiven Anteilen an der Verursachung zu verteilen. Die Verursacher haften deshalb nicht solidarisch. Vielmehr ist die Behörde verpflichtet, nach pflichtgemässen Ermessen alle in Frage kommenden Parteien sowie Grösse und Intensität der ihnen zurechenbaren Schadensursachen zu eruieren. Dementsprechend sind die Kosten auf die verschiedenen Verursacher nach

analogen Grundsätzen zu verteilen, wie sie für das Innenverhältnis (Regress zwischen mehreren Ersatzpflichtigen) im privaten Haftpflichtrecht gelten; dabei dürfte in der Regel der schuldhafte Verhaltensstörer in erster Linie zu belangen und der schuldlose Zustandsstörer in letzter Linie heranzuziehen sein (BGE 131 II 743, E. 3.1.; BGE 102 Ib 203, E. 5b und 5c; Trüeb, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. A., Hrsg. Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller, 1998 ff., Art. 59 Rz. 46 mit Hinweis auf OFTINGER, Schweiz. Haftpflichtrecht I, 4. A. S. 348 ff.; Alain Griffel/Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. A., 2011, Art. 2 Rz. 3 ff. und 16).

Dass der schuldhafte Verhaltensstörer nach den allgemeinen Prinzipien des Haftpflichtrechts entsprechend seinen Anteilen an der Verursachung in erster Linie zu belangen und der schuldlose Zustandsstörer in letzter Linie heranzuziehen ist, kann – da alle in Frage kommenden Parteien sowie Grösse und Intensität der ihnen zurechenbaren Schadensursachen nach pflichtgemäßem Ermessen zu eruieren sind – sinnvollerweise nur bedeuten, dass der schuldhafte Verursacher in der Regel – sofern dies aufgrund der konkreten Umstände überhaupt gerechtfertigt erscheint – die Hauptlast an den verursachten Kosten zu tragen hat (in diesem Sinn Trüeb, Art. 59 Rz. 47). So führt selbst der Umstand, dass jemand von mehreren Verursachern Zustands- und Verhaltensstörer zugleich sein sollte, nicht eo ipso zu einer ausschliesslichen Pflicht zur Tragung aller Kosten; auch in einem solchen Fall können die «andern Störer» – d.h. auch schuldlose Zustandsstörer – im Rahmen ihrer Verursachungsanteile ebenfalls zur Kostentragung herangezogen werden (vgl. BGE 102 Ib 203, E. 5c).

5.5 Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass sich die Vorinstanz nicht damit hätte begnügen dürfen, die Kosten alleine der Rekurrentin zu überbinden. Der ihr obliegenden Untersuchungspflicht ist sie nicht rechtsgenügend nachgekommen (§ 7 Abs. 1 VRG). Der Rekurs ist dementsprechend gutzuheissen und die Sache an die Vorinstanz zur Neuurteilung zurückzuweisen.