



Fall-Nr.: B 2019/107
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 21.11.2019
Entscheiddatum: 09.10.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 09.10.2019

Abgaberecht, Feuerwehreinsatzkosten; Art. 54 GSchG. Die Kosten für Sicherungs- und Behebungsmassnahmen gemäss Art. 54 GSchG werden mittels Verfügung auf den Verursacher überbunden. Das Gemeinwesen ist nicht auf den Weg des Zivilprozesses verwiesen. Die Beschwerdeführerin trägt zur Klärung des Sachverhalts nichts bei. In tatsächlicher Hinsicht ist deshalb von den Darstellungen in den Rechtsmittelentscheiden auszugehen. Insbesondere ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin für die Dieselbehälter im Keller ihrer Liegenschaft verantwortlich war und dass eine bei ihr angestellte namentlich nicht bekannte Drittperson das Öl-Wassergemisch vom Keller der Liegenschaft auf die Wiese pumpte. Selbst wenn die Drittperson aus eigenem Antrieb gehandelt hätte, könnte sie nicht als Verhaltensstörerin ins Recht gefasst werden, da die Beschwerdeführerin sie nicht namentlich bezeichnet (Verwaltungsgericht, B 2019/107). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 20. November 2020 abgewiesen (Verfahren 1C_600/2019).

Entscheid vom 9. Oktober 2019

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

X. AG,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Bernhard Oberholzer, LL.M., Rüesch
Rechtsanwälte, Oberer Graben 43, 9000 St. Gallen,

gegen

Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, Unterstrasse 28,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Q.____, vertreten durch den Gemeinderat,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Kosten Ölunfall A.____-strasse vom 2. Februar 2017

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die X.____ AG mit Sitz in K.____, Kanton Schwyz, bezweckt Erwerb, Besitz, Finanzierung und Veräusserung von Immobilien sowie alle damit direkt oder indirekt zusammenhängenden Geschäfte. Sie ist Eigentümerin des Grundstücks Nr. 000____ an der A.____-strasse in Q.____. Das Grundstück ist [rund 5'000 m²] gross, liegt in der Landwirtschaftszone und befindet sich in der Nähe des F.____-kanals. Es ist mit einem ehemaligen Schweinemastbetrieb und einem Wohnhaus überbaut. Das Wohnhaus war im Jahr 2017 an die Gemeinde Q.____ vermietet, welche darin eine [...] betrieb.

Am 2. Februar 2017, um 15.30 Uhr, wurde die Feuerwehr Q.____ von der Kantonspolizei St. Gallen zum Grundstück Nr. 000____ aufgeboden, wo vom Keller der Asylunterkunft eine unbestimmte Menge Öl-Wasser-Gemisch auf die Wiese gepumpt worden und von dort in den F.____-kanal gelangt war.



St.Galler Gerichte

Am 16. und 17. März 2017 stellte die Finanzverwaltung der Gemeinde Q.__ der X.__ AG als Eigentümerin der Liegenschaft die im Zusammenhang mit dem Ereignis vom 2. Februar 2017 erbrachten Aufwendungen in Rechnung. Der Rechnung Nr. 01__ über CHF 32'341.65 lag eine vom Feuerwehrkommando Q.__ erstellte Abrechnung bei. In einer zweiten Rechnung Nr. 02__ über CHF 29'152.20 wurden weitere Aufwendungen externer Firmen von zusammen CHF 26'912.20 sowie eine Entschädigung des Gemeindepräsidiums von CHF 2'240 eingefordert. Insgesamt ergab sich ein Rechnungsbetrag von CHF 61'493.85.

Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 30. März 2017 erhob die X.__ AG gegen die beiden Rechnungen Rekurs beim Gemeinderat Q.__ mit der Begründung, die Kosten könnten ihr nicht als Gebühren mittels Verfügung auferlegt werden und sie sei nicht Verursacherin des Ölunfalls. Dieser sei die Folge einer Überschwemmung und somit auf höhere Gewalt zurückzuführen. Der Gemeinderat Q.__ wies die Rekurse am 26. März 2018 ab und versandte den Entscheid am 5. April 2018 mittels A-Plus-Sendung direkt an die X.__ AG. Mit dem Hinweis, die Rechnungen seien mittlerweile rechtskräftig, forderte der Gemeinderat Q.__ die X.__ AG am 11. Juli 2018 zur Zahlung auf. Nachdem keine Zahlung eingegangen war, leitete er die Betreibung ein. Gegen den Zahlungsbefehl vom 16. August 2018 erhob die X.__ AG Rechtsvorschlag, worauf der Gemeinderat beim Bezirksgericht Y.__ in S.__/SZ am 11. September 2018 ein Rechtsöffnungsbegehren stellte, welches dem Rechtsvertreter der X.__ AG zugestellt wurde.

B. Mit Eingabe vom 17. September und Ergänzung vom 4. Oktober 2018 erhob der Rechtsvertreter der X.__ AG gegen den Entscheid des Gemeinderates Q.__ vom 26. März 2018 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission mit dem Antrag, der angefochtene Entscheid sowie die diesem zugrundeliegenden zwei Rechnungen vom 16. und 17. März 2017 seien aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung machte er unter anderem geltend, die Kosten seien primär dem Verhaltensstörer, namentlich demjenigen, der die entsprechenden Leistungen der Feuerwehr durch eigenes Verhalten schuldhaft bewirkt habe, in Rechnung zu stellen. Es sei nicht ersichtlich, weshalb R.__ als ihr Generalbevollmächtigter bezeichnet werde. Zudem sei noch eine weitere Person involviert gewesen und angeklagt worden. Das Verhalten von Personen ohne Organstellung könne ihr nicht angerechnet werden. Die



Verwaltungsrekurskommission hiess den Rekurs mit Entscheid vom 25. April 2019 teilweise gut. Sie hob den angefochtenen Entscheid des Gemeinderates Q.__ vom 26. März 2018 sowie die diesem zugrundeliegenden Rechnungen Nr. 01__ vom 16. März 2017 und Nr. 02__ vom 17. März 2017 auf. Die von der X.__ AG zu bezahlenden Kosten der Ersatzvornahme vom 2./3. Februar 2017 setzte sie auf CHF 59'896.85 fest.

C. Die X.__ AG (Beschwerdeführerin) erhob gegen den am 1. Mai 2019 versandten Entscheid der Verwaltungsrekurskommission (Vorinstanz) durch ihren Rechtsvertreter mit Eingabe vom 16. Mai 2019 und Ergänzung vom 19. Juni 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen seien der angefochtene Rekursentscheid der Vorinstanz vom 25. April 2019, der Rekursentscheid des Gemeinderates Q.__ vom 26. März 2018 sowie die angefochtenen Rechnungen Nr. 01__ vom 16. März 2017 und Nr. 02__ vom 17. März 2017 aufzuheben.

Mit Vernehmlassung vom 4. Juli 2019 verwies die Vorinstanz auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Die politische Gemeinde Q.__ (Beschwerdegegnerin) beantragte mit Vernehmlassung vom 23. Juli 2019 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Sie hielt fest, R.__ sei durch die Beschwerdeführerin gemäss Generalvollmacht in allen Angelegenheiten betreffend die Liegenschaft A.__ bevollmächtigt, und bestritt die Behauptung der Beschwerdeführerin, die Vollmacht betreffe einzig die Bauarbeiten rund um die Liegenschaft A.__.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin, deren Rechtsmittel gegen die von der Beschwerdegegnerin bei ihr erhobenen Kosten für den Einsatz der Feuerwehr und Dritter im Zusammenhang mit



dem Schadenereignis vom 2. Februar 2017 mit dem angefochtenen Entscheid abgewiesen wurde, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den am 1. Mai 2019 versandten Rekursentscheid wurde mit Eingabe vom 16. Mai 2019 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 19. Juni 2019 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb – unter dem folgenden Vorbehalt – einzutreten.

Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit die Beschwerdeführerin beantragt, der Rekursentscheid des Gemeinderates Q.__ vom 26. März 2018 sowie die ihm zugrundeliegenden Rechnungen der verfügenden Behörde Nr. 01__ vom 16. März 2017 und Nr. 02__ vom 17. März 2017 seien aufzuheben. Sie sind durch den angefochtenen Rekursentscheid ersetzt worden; sie gelten im Beschwerdeverfahren zwar als inhaltlich mit angefochten, jedoch ist die selbständige Anfechtung ausgeschlossen (Devolutiveffekt, vgl. VerwGE B 2015/87 vom 26. April 2018 E. 1 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, www.gerichte.sg.ch).

2. Die Beschwerdeführerin bringt vor, die von der Beschwerdegegnerin geltend gemachten Kosten dürften nicht mittels Verfügung, sondern müssten mit normaler Rechnung erhoben und eingezogen, das heisst im Bestreitungsfall zivilrechtlich geltend gemacht und schliesslich gestützt auf ein zivilrechtliches Urteil vollstreckt werden.

2.1. Gemäss Art. 40 des Gesetzes über den Feuerschutz (sGS 871.1, FSG) ist die Feuerwehr Einsatzorganisation für Rettung und allgemeine Schadenwehr (Abs. 1) und leistet insbesondere bei Ereignissen, welche die Umwelt schädigen oder gefährden, unverzüglich Hilfe (Abs. 2 Ingress und lit. c FSG). Sicherungs- und Behebungsmassnahmen aufgrund gesetzlicher Vorschriften (Art. 59 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz, Umweltschutzgesetz, SR 814.01, USG; Art. 54 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer, Gewässerschutzgesetz, SR 814.20, GSchG) sind gemäss Art. 46^{bis} Abs. 2 Satz 2 FSG kostenpflichtig. Art. 46^{septies} FSG regelt den Vollzug: Die politische Gemeinde, deren Feuerwehr Hilfe leistete, erhebt die Kosten beim Pflichtigen durch Rechnungstellung (Abs. 1); sie



verfügt Gebühren (Abs. 2) und zieht die von Dritten in Rechnung gestellten Kosten ein (Abs. 3).

2.2. Die Vorinstanz ist davon ausgegangen, die Feuerwehr erfülle mit der allgemeinen Schadenwehr eine öffentliche Aufgabe, die gemäss Art. 1 FSG von den politischen Gemeinden und vom Staat hoheitlich wahrgenommen werde. Entsprechend hätten auch sämtliche damit zusammenhängenden Kosten öffentlich-rechtlichen Charakter und seien in der Form einer anfechtbaren Verfügung geltend zu machen. Hinzu komme, dass es sich nach den bundesrechtlichen Rechtsgrundlagen in Art. 59 USG und Art. 54 GSchG um Kosten einer behördlichen Ersatzvornahme handle und kantonales Ausführungsrecht keine eigenständige Bedeutung habe. Geldschulden aus Ersatzvornahme seien öffentlich-rechtlicher Natur, da sie aus der Nichterfüllung einer öffentlich-rechtlichen Pflicht resultierten. Die Beschwerdegegnerin sei folglich zur hoheitlichen Rechnungstellung zwecks Einziehung der im Zusammenhang mit dem Einsatz vom 2. Februar 2017 angefallenen Kosten zuständig gewesen.

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, bei den von ihr erhobenen Kosten handle es sich nicht um Gebühren im Sinn von Art. 46^{septies} Abs. 2 FSG, die von der Beschwerdegegnerin verfügt werden könnten. Reine Kosten müssten entsprechend Art. 46^{septies} Abs. 1 FSG mit einer normalen Rechnung erhoben werden. Und diese in Rechnung zu stellenden Kosten habe die Gemeinde dann gemäss Art. 46^{septies} Abs. 3 FSG einzuziehen, das heisst im Bestreitungsfall zivilrechtlich geltend zu machen und ein allfällig zu ihren Gunsten lautendes Zivilurteil schliesslich zu vollstrecken. Sie könne über diese Kosten nach der diesbezüglich ausdrücklichen gesetzlichen Regelung aber keine Verfügung treffen. Der verwaltungsrechtliche Weg sei vielmehr einzig den Gebühren vorbehalten, was im Übrigen durchaus Sinn mache, da Gebühren – im Gegensatz zu Kosten – regelmässig gesetzlich geregelt und fixiert seien. Mit den Rechnungen vom 16./17. März 2017 mache die verfügende Behörde einzig und allein Kosten und keinerlei Gebühren geltend. Würde die Auffassung der Vorinstanz zutreffen, wonach auch Kosten mit öffentlich-rechtlicher Rechnung zu verfügen seien, würde die Unterscheidung in Art. 46^{septies} FSG keinerlei Sinn machen. Die Auffassung der Vorinstanz, die Überwälzung der Kosten basiere auf dem Gewässerschutzgesetz und damit auf Bundesrecht und die Rechnungen stellten letztendlich Kosten der Ersatzvornahme dar und seien damit öffentlich-rechtlicher Natur, überzeuge nicht. Die



Voraussetzungen einer Ersatzvornahme könnten angesichts der Notwendigkeit zum sofortigen Einschreiten der Feuerwehr gar nicht gegeben sein. Zudem verbiete das Bundesrecht den Kantonen nicht, Forderungen trotz öffentlich-rechtlicher Grundlage als Rechnungen auf dem zivilrechtlichen Weg geltend zu machen.

2.3. Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht substantiiert und es ist offenkundig, dass die Kosten, welche die Beschwerdegegnerin bei der Beschwerdeführerin erhebt, auf Sicherungs- und Behebungsmassnahmen nach Art. 54 GSchG im Zusammenhang mit dem Ereignis vom 2. Februar 2017 zurückgehen. Art. 54 GSchG schreibt vor, dass die Kosten von Massnahmen, welche die Behörden zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr für die Gewässer sowie zur Feststellung und zur Behebung des Schadens treffen, dem Verursacher "überbunden" werden. Art. 59 USG verwendet diesbezüglich seit 1. Juli 1997 denselben Wortlaut (AS 1997 S. 1155). Bis dahin war die Regelung als Kann-Bestimmung formuliert. Der Wortlaut wurde an die zwingende Formulierung von Art. 54 GSchG angeglichen, weil die Behörde die Frage der Kostenüberwälzung aufgrund der klaren Praxis des Bundesgerichts im Anwendungsfall nicht frei entscheiden kann (vgl. Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz [USG] vom 7. Juni 1993, in: BBl 1993 II S. 1445 ff., S. 1501). Die Verwendung des Begriffs "überbinden" weist zusammen mit dem für die Behörden verbindlichen Gesetzesauftrag (vgl. B. Wagner Pfeifer, Umweltrecht, Allgemeine Grundlagen, Zürich/St. Gallen 2017, Rz. 128) darauf hin, dass die Behörden bei der Geltendmachung dieser Kosten gegenüber dem Verursacher nicht auf den Klageweg verwiesen sind, sondern hoheitlich verfügen sollen (vgl. auch Griffel/Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2011, N 4 zu Art. 2 USG). Für die Überbindung der Kosten der aufgrund der normalerweise gebotenen Eile im Sinn einer antizipierten Ersatzvornahme getroffenen Sicherungs- und Behebungsmassnahmen soll das Gemeinwesen vom – verglichen mit dem Zivilprozess – einfacheren Weg des Verwaltungsverfahrens profitieren (vgl. Oftinger/Stark, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Besonderer Teil, Band II/1, 4. Aufl. 1987, § 23 Rz. 34, S. 490).

Dieses Verständnis deckt sich mit der Auffassung, dass Art. 54 GSchG strikt auf die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe der Gefahrenabwehr und der notwendigen Schadensbehebung angefallenen Kosten zu beschränken ist und



aus der Bestimmung keine – auf dem Zivilrechtsweg geltend zu machenden – haftpflichtrechtlichen Ansprüche und Vermögensschäden Dritter abgeleitet werden können (vgl. B. Wagner Pfeifer, in: Hettich/Jansen/Norer [Hrsg.], Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zürich/Basel/Genf 2016, N 35-37 zu Art. 54 GSchG). Kritisch beurteilt wird deshalb die bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGE 122 II 26 = Pra 1996 Nr. 237), mit welcher auch die Auferlegung einer Entschädigungspflicht für entgangenen Gewinn im Sinn des Haftpflichtrechts durch behördliche Verfügung gestützt auf Art. 59 USG beziehungsweise Art. 54 GSchG nicht beanstandet wurde (vgl. Wagner Pfeifer, Umweltrecht, a.a.O., Rz. 128; Hj. Seiler, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Loseblattsammlung, 2. Aufl. 2004, März 2001, N 24 zu Art. 2 USG).

2.4. Angesichts dieser bundesrechtlichen Vorgabe in Art. 54 GSchG und Art. 59 USG, die auch anwendbar sind auf Kosten von Ölwehreinsätzen (vgl. BGer 2C_162/2014 vom 13. Juni 2014 E. 2.1), kommt kantonalem Recht, das sich allenfalls zur Frage äussert, ob Einsatzkosten der Feuerwehr gegenüber Pflichtigen auf dem Weg des Verwaltungsverfahrens oder des Zivilprozesses geltend zu machen sind, jedenfalls in diesem Bereich keine eigenständige Bedeutung zu. Unter diesen Umständen kann offenbleiben, welche Antwort die kantonale Gesetzgebung zum Feuerschutz und insbesondere Art. 46^{septies} FSG geben.

3. Die Beschwerdeführerin bestreitet, als Verhaltensstörerin ins Recht gefasst werden zu dürfen.

3.1. Die Vorinstanz erachtete die Beschwerdeführerin als Verursacherin der erwähnten Störung sowohl im Sinn von Art. 54 GSchG und Art. 59 USG als auch im Sinn von Art. 46^{bis} Abs. 2 Satz 1 FSG. Unabhängig von der Quelle und dem genauen Weg, den das Öl von ihrem Grundstück zum F.__-kanal genommen habe, sei die Beschwerdeführerin als verantwortliche Eigentümerin des Grundstückes, auf dem der Verschmutzungsherd lag, Zustandsstörerin. Zudem sei sie auch Verhaltensstörerin, da R.__, der damals gemäss Generalvollmacht vom 27. Juli 2016 in allen Angelegenheiten betreffend die Liegenschaft für die Beschwerdeführerin zu handeln befugt gewesen sei, mit der Wirkung, dass die Beschwerdeführerin in gleicher Weise berechtigt und verpflichtet gewesen sei, wie wenn sie selbst gehandelt hätte, einer Drittperson den



Auftrag erteilt habe, das Öl-Wasser-Gemisch aus dem Keller auf die Wiese zu pumpen. Auch wenn weder R.___ noch die Drittperson Organe der Beschwerdeführerin gewesen seien, so hätten die beiden doch als Bevollmächtigter beziehungsweise als Hilfsperson des Bevollmächtigten unter der Verantwortlichkeit der Beschwerdeführerin gehandelt. Deren Verhalten sei der Beschwerdeführerin anzurechnen. Als separate Kostenträger kämen sie daher nicht in Frage. Andere Personen, welche auch Verursacher sein könnten, gebe es nicht. Die Beschwerdeführerin sei damit einzige Verursacherin, weshalb die Abstufung in Art. 46^{ter} FSG für mehrere Verursacher nicht zur Anwendung komme. Es spiele daher keine Rolle, ob das Handeln von R.___ oder der Drittperson schuldhaft gewesen sei. Bei Feuerwehreinsätzen zum Schutz der Umwelt sei der Verursacher unabhängig vom Verschulden zur Kostentragung heranzuziehen. Die Weiterverrechnung derartiger Kosten sei nach dem Verursacherprinzip nicht bloss gerechtfertigt, sondern entsprechend dem Wortlaut der inhaltlich sich deckenden Bestimmungen des Bundesrechts obligatorisch.

Die Beschwerdeführerin wendet ein, dass sie als blosser Eigentümerin der Liegenschaft, auf welcher ein Schadenfall eingetreten sei, einzig als Zustandsstörerin hafte. Und entsprechend würde sie vorliegend auch gemäss den Ausführungen der Vorinstanz erst in allerletzter Position haften. Die Vorinstanz wolle nun aber die Beschwerdeführerin in die Rolle einer Verhaltensstörerin drängen und führe dazu aus, dass sich die Beschwerdeführerin das Verhalten von R.___ anrechnen zu lassen habe, welcher einem Mitarbeiter angeblich den Auftrag gegeben habe, Öl-Wasser-Gemisch aus dem Keller der Liegenschaft A.___ hochzupumpen. Diese Argumentation scheitere aber an zwei Punkten: Zum einen gebe es keinen Grund, das Verhalten von R.___, welcher weder über eine Organstellung bei der Beschwerdeführerin verfüge, noch von dieser mit Aufräumarbeiten im Nachgang zur Havarie beauftragt geschweige denn diesbezüglich bevollmächtigt gewesen sei, der Beschwerdeführerin anzurechnen. Die Generalvollmacht habe, wie dies auch die verfügende Behörde genau wisse, einzig die Bauarbeiten rund um die A.___ betroffen. Zum anderen scheitere die Argumentation der Vorinstanz bereits daran, dass gar nicht erwiesen sei, dass R.___ irgendjemanden den Befehl erteilt hätte, das Öl-Wasser-Gemisch aus dem Keller zu pumpen.

3.2. Gemäss Art. 54 GSchG beziehungsweise Art. 59 USG, welche das in Art. 74 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV)



verankerte Verursacherprinzip umsetzen, sind die Kosten von Sicherungs- und Behebungsmassnahmen dem Verursacher zu überbinden. Diese Bestimmungen sind direkt anwendbar und gelten – wie bereits ausgeführt – auch für Kosten von Ölwehreinsätzen. In diesem Bereich hat das kantonale Recht deshalb keine eigenständige Bedeutung (vgl. BGer 1A.248/2002 vom 17. März 2003 E. 1.1; 2C_162/2014 vom 13. Juni 2014 E. 2.1 mit Hinweisen unter anderem auf BGE 101 Ib 410 E. 4, 102 Ib 203; 2C_1096/2016 vom 18. Mai 2018 E. 3.4).

Weder das Gewässerschutz- noch das Umweltschutzgesetz legt näher fest, wer als Verursacher zu betrachten ist. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat für die Umschreibung des Verursacherbegriffes weitgehend auf den polizeirechtlichen Störerbegriff abgestellt und sowohl den Zustands- als auch den Verhaltensstörer kostenpflichtig erklärt (BGE 131 II 743 E. 3.1 mit Hinweisen unter anderem auf BGE 118 Ib 407 E. 4b). Verursacher ist danach nicht nur der Verhaltensstörer, das heisst derjenige, der den Schaden oder die Gefahr selbst oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter verursacht hat (Verhaltens- oder Handlungsstörer), sondern auch, wer über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt, rechtliche oder tatsächliche Gewalt hat (Zustandsstörer; BGE 139 II 106 E. 3.1.1). Juristische Personen haften für das Verhalten der für sie handelnden Organe, Arbeitgeber für dasjenige ihrer Arbeitnehmer beziehungsweise Hilfspersonen (vgl. Seiler, a.a.O., N 66 zu Art. 2 USG). Verhalten ist Tun oder Unterlassen, wobei ein Unterlassen die Verhaltenshaftung nur begründet, wenn eine besondere Rechtspflicht zu sicherheits- und ordnungswahrendem Handeln besteht (vgl. BGE 114 Ib 44 E. 2c/bb und cc; BGer vom 12. Oktober 1990, in: ZBI 92/1991 S. 212, E. 5a; 1A.178/2003 vom 27. August 2004 E. 4). Bei einer Mehrheit von Verursachern sind die Kosten nach den objektiven und subjektiven Anteilen an der Verursachung zu verteilen, wobei die Grundsätze der Kostenaufteilung im Innenverhältnis zwischen mehreren Haftpflichtigen (Art. 51 des Schweizerischen Obligationenrechts; SR 220, OR) analog heranzuziehen sind (BGE 131 II 743 E. 3.1).

3.3.

3.3.1. In tatsächlicher Hinsicht ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin Eigentümerin der Liegenschaft A.____ ist und dass im Keller Behälter mit Dieselöl gelagert



wurden. Sodann ist – jedenfalls in der Beschwerde – nicht umstritten, dass wegen einer Überschwemmung des Kellers aus diesen Behältern mehrere hundert Liter Öl austraten, welche sich mit dem im Kellerraum befindlichen Wasser vermischten. Umstritten ist der Sachverhalt bezüglich der am Morgen des 2. Februar 2017 handelnden und Anweisungen erteilenden Personen.

3.3.2. In ihrem Rechtsmittelentscheid vom 26. März 2018 ist die Beschwerdegegnerin davon ausgegangen, ein Angestellter der Beschwerdeführerin habe den Auftrag, das Öl-Wasser-Gemisch aus dem Keller auf die angrenzende Wiese zu pumpen, vom Generalbevollmächtigten der Beschwerdeführerin für die fragliche Liegenschaft, R.___, erhalten (act. 9-2/1).

Vor der Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin dazu ausgeführt, tatsächlich wisse sie nicht, was genau passiert sei beziehungsweise weshalb angeblich Öl ausgetreten sein soll. Sie müsse die Ausführungen der Beschwerdegegnerin deshalb mit Nichtwissen bestreiten. Woraus die Beschwerdegegnerin ableite, bei R.___ handle es sich um ihren Generalbevollmächtigten, sei nicht ersichtlich. Angeklagt sei noch eine weitere Person, welche keine Organstellung bei der Beschwerdeführerin habe. Weshalb auch deren Handeln ihr zuzurechnen sein sollte, sei gänzlich unerfindlich (act. 9-4). Die Beschwerdegegnerin hielt in der Vernehmlassung fest, die Beschwerdeführerin sei wegen der Lagerung der Öltanks im Keller ihrer Liegenschaft Verhaltens- und Zustandsstörerin (act. 9-8). Sie legte zudem die Generalvollmacht vor (act. 9-8, Beilage 12).

Die Vorinstanz ging davon aus, dass die Beschwerdeführerin verantwortliche Eigentümerin des Grundstückes sei, auf welchem der Verschmutzungsherd gelegen sei. R.___, Generalbevollmächtigter der Beschwerdeführerin, habe einer Drittperson den Auftrag erteilt, das Öl-Wasser-Gemisch aus dem Keller auf die Wiese zu pumpen. Auch wenn sie nicht Organe der Beschwerdeführerin gewesen seien, hätten beide als Bevollmächtigter beziehungsweise als Hilfsperson des Bevollmächtigten unter der Verantwortlichkeit der Beschwerdeführerin gehandelt. Andere Personen, die Verursacher sein könnten, gebe es nicht.



St.Galler Gerichte

In der Beschwerde wird einzig geltend gemacht, das Verhalten R.__s könne nicht der Beschwerdeführerin angerechnet werden. Es sei auch nicht erwiesen, dass R.__ irgendjemandem den Befehl erteilt hätte, das Öl-Wasser-Gemisch aus dem Keller zu pumpen.

3.3.3. Zwar gilt im Verwaltungsverfahren gemäss Art. 12 Abs. 1 VRP der Grundsatz der Ermittlung des Sachverhalts von Amtes wegen. Er wird indessen durch Mitwirkungspflichten der Beteiligten eingeschränkt. Dies ist vor allem dann gerechtfertigt, wenn – wie vorliegend – davon ausgegangen werden muss, dass die Beteiligte als Grundeigentümerin und Ausstellerin der Generalvollmacht bezüglich ihrer Liegenschaft A.__ den Sachverhalt nicht nur besser kennt, sondern auch ein eigenes Interesse daran hat, ihre Sachverhaltsdarstellung beweismässig zu untermauern (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 598 f.).

Die Beschwerdeführerin trägt zur Klärung des Sachverhalts nichts bei. Sie äussert sich nicht dazu, um wen es sich bei der namentlich nicht bekannten Drittperson gehandelt hat. Sie macht zudem nicht geltend, dieser Dritte sei – entgegen der Darstellung des Sachverhalts im Rechtsmittelentscheid der Beschwerdegegnerin – nicht bei ihr angestellt gewesen. Sie macht auch nicht geltend, diese Drittperson habe selbständig gehandelt. Obwohl sie der Auffassung ist, die Generalvollmacht für R.__ habe sich auf die Bauarbeiten auf dem Grundstück beschränkt, bringt sie zudem auch nicht vor, R.__ habe ausserhalb der Vollmacht und selbst gehandelt. Schliesslich macht sie – jedenfalls in der Beschwerde – nicht geltend, von der Havarie im Keller ihrer Liegenschaft im Zeitpunkt, als das Öl-Wasser-Gemisch auf die Wiese gepumpt wurde, nichts gewusst zu haben. Die Beschwerdeführerin bringt keine Beweismittel – beispielsweise ein Strafurteil oder Bestätigungen der beteiligten Personen, darunter ihres einzigen Verwaltungsrates – bei, aus welchem der Ablauf der Geschehnisse am Morgen des 2. Februar 2017 auf ihrem Grundstück und die handelnden und Anweisungen erteilenden Personen bekannt würden.

In tatsächlicher Hinsicht ist deshalb davon auszugehen, dass die Darstellungen des Sachverhalts im Rechtsmittelentscheid der Beschwerdegegnerin und im vorinstanzlichen Rekursentscheid zutreffend sind. Insbesondere ist davon auszugehen,



St.Galler Gerichte

dass die Beschwerdeführerin verantwortlich war für die Dieselbehälter im Keller ihrer Liegenschaft und dass eine bei der Beschwerdeführerin angestellte namentlich nicht bekannte Drittperson das Öl-Wasser-Gemisch vom Keller der Liegenschaft auf die Wiese pumpete.

3.3.4. Als Verhaltensstörer beziehungsweise -verursacher – jeder Störer ist Verursacher, nicht aber jeder Verursacher auch Störer (vgl. BGE 144 II 332 E. 3.1, 2C_1096/2016 vom 18. Mai 2018 E. 2.7) – des Ölunfalls kommen neben der Beschwerdeführerin (dazu nachfolgend Erwägung 3.4) jene natürlichen Personen, welche das Öl-Wasser-Gemisch aus dem Keller auf die angrenzende Wiese pumpeten oder pumpen liessen (dazu nachfolgend Erwägung 3.5), in Frage.

3.4. Die Beschwerdeführerin kommt als Verhaltensverursacherin in Frage, soweit sie es pflichtwidrig unterlassen hat, das im Keller ihrer Liegenschaft liegende Öl-Wasser-Gemisch ordnungsgemäss zu beseitigen. Die Beschwerdeführerin bringt nicht vor, sie hätte von der Havarie im Keller ihrer Liegenschaft nichts gewusst. Sie beschränkt sich darauf, geltend zu machen, das Handeln ihres Generalbevollmächtigten könne ihr nicht zugerechnet werden. Zudem stehe nicht fest, dass dieser eine Drittperson angewiesen habe, die Flüssigkeit aus dem Keller auf die angrenzende Wiese zu pumpen.

Gemäss Art. 3 GSchG ist jedermann verpflichtet, alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt anzuwenden, um nachteilige Einwirkungen auf die Gewässer zu vermeiden. Die Bestimmung verlangt, dass alles Zumutbare unternommen wird, um eine Gewässerverschmutzung zu verhindern. Sie ist Ausdruck des im Umweltschutzrecht allgemein geltenden Grundsatzes, jede mögliche und zumutbare Vorsorge zu treffen, um eine Schädigung der Umwelt zu verhindern (BGer 1C_43/2007 vom 9. April 2008, in BGE 134 II 142 nicht publizierte E. 2.2 mit Hinweisen). Nach Art. 6 GSchG ist es untersagt, Stoffe, die Wasser verunreinigen können, versickern zu lassen (Abs. 1) oder sie ausserhalb eines Gewässers abzulagern, sofern dadurch die konkrete Gefahr einer Verunreinigung des Wassers entsteht (Abs. 2). Unterlässt der Inhaber einer Anlage jedoch in Missachtung seiner Sorgfaltspflichten die Ergreifung von Sicherungsmassnahmen, kann er als unmittelbarer Verhaltensverursacher zu qualifizieren sein (BGer vom 7. Oktober 1981, in: ZBI 83/1982 S. 541 ff., E. 3c).



Welche Massnahmen die Beschwerdeführerin ihrerseits als Eigentümerin der Liegenschaft und der Tankanlage im Keller im Hinblick auf die gefahrlose Beseitigung der Flüssigkeit unternommen oder in Auftrag gegeben hat, legt sie nicht dar. Sie macht auch nicht geltend, Kellerboden und -wände seien ausreichend dicht gewesen, so dass auch bei anhaltender Überschwemmung des Kellers keine Gefahr für die Umwelt bestand. Als Werkeigentümerin wäre sie in besonderer Weise verpflichtet gewesen, die Gefahrenquelle im Keller ihrer Liegenschaft ohne Gefährdung der Umwelt umgehend zu beseitigen oder beseitigen zu lassen. Insoweit kann sie als Verursacherin durch Unterlassung ins Recht gefasst werden. Vorausgesetzt, die Tankanlage entsprach den umweltrechtlichen Vorschriften, wäre sie einzig dann nur als Zustandsstörerin zu behandeln, wenn sie ein diesbezüglich spezialisiertes Unternehmen oder die Feuerwehr zur ordnungsgemässen Behebung der Havarie aufgebeten hätte (vgl. BGer 1C_146/2011 vom 29. November 2011 E 2).

3.5. Die Beschwerdeführerin kommt sodann als Verhaltensstörerin in Frage, wenn ihr das Verhalten einer natürlichen Person, sei es der namentlich nicht bekannten Drittperson (dazu nachfolgend Erwägung 3.5.2), sei es von R.___ (dazu nachfolgend Erwägung 3.5.3) anzurechnen ist.

3.5.1. Das Umweltrecht kennt keine Bestimmung, welche den Geschäftsherrn als Verursacher bezeichnen würde. Jedoch gilt gemäss der Formel des Bundesgerichts (vgl. oben Erwägung 3.2) seit jeher auch die Person als Verhaltensstörer, welche die Verantwortung über die die Störung verursachende Person hat. Mit dem Rückgriff auf diese Umschreibung des Verhaltensstörers zur Ermittlung des Verursachers entstand im Umweltrecht eine Art "Hilfspersonen- beziehungsweise Geschäftsherrenhaftung", die in der Praxis auch regelmässig – unter anderem auf das Verhältnis zwischen (verantwortlichem) Arbeitgeber und (handelndem) Arbeitnehmer – zur Anwendung kommt (D.O. Adler, Das Verhältnis zwischen Verursacherprinzip und Haftpflicht im Umweltrecht, Zürich/Basel/Genf 2011, S. 125 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung).

3.5.2. Die Drittperson, welche nach der – insoweit von der Beschwerdeführerin nicht bestrittenen – Darstellung des Sachverhalts im Rechtsmittelentscheid der Beschwerdegegnerin vom 28. März 2018 bei ihr angestellt war (vgl. act. 8-2/1, Ziffer 1),



handelte als Arbeitnehmer. Dies gilt umso mehr, als die Beschwerdeführerin in Zweifel zieht, dass R.__ dieser Drittperson eine entsprechende Anweisung erteilt hat. Mit Blick auf die Haftung des Arbeitgebers für das Verhalten des Arbeitnehmers rechtfertigt es dieser Sachverhalt, die Beschwerdeführerin als Verhaltensstörerin ins Recht zu fassen. Dass diese Drittperson nicht Organ der Beschwerdeführerin war, ist nicht von Belang.

War diese Drittperson nicht bei ihr angestellt, ist davon auszugehen, dass sie auf die direkte eigene Anweisung der Beschwerdeführerin tätig wurde, zumal die Beschwerdeführerin einerseits nicht geltend macht, die Drittperson habe aus eigenem Antrieb gehandelt, und andererseits gleichzeitig auch in Frage stellt, dass R.__ sie entsprechend angewiesen hat. Insoweit wäre es bei diesem Sachverhalt gerechtfertigt, die Beschwerdeführerin als für ihre Hilfsperson haftende Geschäftsherrin als Verhaltensstörerin ins Recht zu fassen.

Selbst wenn diese Drittperson aus eigenem Antrieb gehandelt hätte, könnte sie als Verhaltensverursacherin nicht ins Recht gefasst werden, da die Beschwerdeführerin sie nicht namentlich bezeichnet. Insoweit besteht auch kein Anlass, Kostenanteile auszuscheiden.

3.5.3. Schliesslich fällt R.__ nicht als Verhaltensverursacher in Betracht, wenn er weder – wovon die Beschwerdeführerin ausgeht, wenn sie Zweifel an der entsprechenden Darstellung des Sachverhalts äussert – eine entsprechende Anweisung gegeben noch – wovon mangels entsprechender Sachverhaltsdarstellungen nicht auszugehen ist – selbst das Öl-Wasser-Gemisch aus dem Keller auf die Wiese gepumpt hat. Auch diesbezüglich erübrigt sich deshalb eine Ausscheidung von Kostenanteilen auf verschiedene Verhaltensverursacher.

4. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde deshalb als unbegründet. Sie ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Höhe und Zusammensetzung der von der Vorinstanz ermittelten und der Beschwerdeführerin überbundenen Kosten blieben im Beschwerdeverfahren unbestritten.

5. Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von der Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP).



Eine Entscheidegebühr von CHF 2'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der von der Beschwerdeführerin in der gleichen Höhe geleistete Kostenvorschuss ist zu verrechnen. Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500 bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.
3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer