

Ein Grossbrand hatte eine Gewerbehalle mit Autowerkstätten, Autos und Pneu zerstört. Der Pikettdienst des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) ordnete im Rahmen einer antizipierten Ersatzvornahme verschiedene gewässerschutz- und umweltschutzrechtliche Massnahmen an. Die dafür entstandenen Gesamtkosten im Betrag von Fr. 414'335.05 wurden mit Verfügung des AWEL vom 25. Juni 2015 zu 40 Prozent (Fr. 165'734.05) der C. GmbH und zu je 30 Prozent (je Fr. 124'300.50) der I. sowie der A. AG auferlegt. Die beiden letztgenannten erhoben Rekurs mit dem Antrag auf Aufhebung der angefochtenen Verfügung.

Aus den Erwägungen:

3.1 Auf dem 19888 m² grossen Areal des Autogrosshandels an der B.-Strasse 90 in X befand sich unter anderem eine Holzhalle mit einer Grundfläche von ca. 3500 m². In der Halle und in Anbauten waren verschiedene Gewerbe des Autohandels mit zugehörigen Werkstätten und Büros sowie Autogaragen untergebracht. Die Rekurrentin 2 ist Eigentümerin des Grundstücks, die Rekurrentin 1 ist Mieterin des gesamten Areals. Die C. GmbH war Untermieterin des westlichen Teils der Halle und einer im überdachten Bereich an der Nordseite (Vorhalle) befindlichen «Werkstattbox». Am 12. September 2013 brach in dieser Werkstattbox ein Feuer aus, weil gemäss den polizeilichen Ermittlungen ein Mitarbeiter der C. GmbH bei der Demontage eines Personenwagens in fahrlässiger Weise den Benzintank entleerte, indem er Löcher in den Tank bohrte. Dabei lief Benzin über die Akkubohrmaschine und entzündete sich. In der Folge brannte die Holzhalle vollständig nieder.

Der Pikettdienst des AWEL rechnete unmittelbar nach dem Brand damit, dass beim Brandplatz Schadstoffe in das Grundwasser gelangen und innerhalb weniger Tage die überregional bedeutenden Grundwasserfassungen S. I und II erreichen könnten. Um dies zu verhindern, wurden folgende Massnahmen angeordnet: Wegräumen der abgebrannten Fahrhabe, insbesondere Fahrzeuge, Grundwassermonitoring, Löschwasser absaugen, reinigen und entsorgen und Analysen.

3.2 In der angefochtenen Verfügung werden die Haftungsquoten für die entstandenen Kosten folgendermassen begründet:

Die C. GmbH (Kostenanteil 40 Prozent) sei Verhaltensstörerin, da der Brand in ihrem Betrieb ausgebrochen sei. Zudem sei sie Zustandsstörerin, da sie rechtliche und tatsächliche Gewalt über die Sache (Autowerkstatt) gehabt habe, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt habe. Das Verhalten des Angestellten, welches nicht dem üblichen Vorgehen entspreche, habe unmittelbar die Brandgefahr bewirkt. Als Doppelstörerin, insbesondere als schuldhaft Verhaltensstörerin, habe sie den grössten Verursacheranteil zu vertreten und den entsprechenden Kostenanteil zu übernehmen.

Die Rekurrentin 2 (Kostenanteil 30 Prozent) sei als Verhaltensstörerin und in ihrer Eigenschaft als Grundeigentümerin auch als Zustandsstörerin zur

Verantwortung zu ziehen. Gemäss Rapport der Kantonspolizei habe sich das Feuer wegen fehlender Brandabschnitte über die Werkstatt auf die Lagerhalle übertragen können. Ausserdem hätte die Rekurrentin 2 darauf hinwirken müssen, dass die allgemeinen Regeln der Brandverhütung, wie brandschutztechnisch einwandfreie Ordnung, Freihaltung von Flucht- und Rettungswegen sowie Instruktion und Mängelbehebung, umgesetzt würden. Überdies hätte sie dafür sorgen müssen, dass in und um die Lagerhalle die Fahrzeuge nicht in solch engen Abständen abgestellt und die Fahrstrassen nicht mit Autos überstellt werden. Somit habe es die Rekurrentin 2 in sorgfaltswidriger Weise unterlassen, den allgemeinen und den organisatorischen Brandschutz gemäss Brandschutznormen zu gewährleisten. Dies, namentlich die mangelhaften Brandabschnitte, sei unmittelbar kausal für die Gefahr der Gewässerverschmutzung gewesen. Ein gewisses Verschulden könne der Rekurrentin 2 nicht abgesprochen werden. Sie hafte ebenfalls als Doppelstörerin, wobei ihr Verursacheranteil hinter denjenigen der C. GmbH zurücktrete.

Die Rekurrentin 1 (Kostenanteil 30 Prozent) sei ebenfalls als Verhaltensstörerin und in ihrer Eigenschaft als Hauptmieterin auch als Zustandsstörerin zu bezeichnen. Kraft des Mietvertrags habe sie rechtliche und tatsächliche Gewalt über sämtliche Mietobjekte. Durch passende Auswahl der Untermieter und entsprechende Klauseln in den Mietverträgen sei sie in der Lage gewesen, die untervermieteten Objekte in ordnungsgemäsem Zustand zu halten und dafür zu sorgen, dass sie nicht in einen polizeiwidrigen Zustand geraten. Insbesondere habe sie es unterlassen, dafür zu sorgen, dass der organisatorische Brandschutz umgesetzt werde und die Brandabschnitte der Lagerhalle ihre Aufgabe erfüllen. Was für die Grundeigentümerin im Hinblick auf den Brandschutz gelte, habe sich auch die Rekurrentin 1 anzurechnen. Diese sei ebenfalls als Doppelstörerin zu qualifizieren. Ihr Verursacheranteil sei gleich gross wie derjenige der Rekurrentin 2 und trete hinter denjenigen der C. GmbH zurück.

4.1 Die Rekurrentin 2 (Grundeigentümerin) bestreitet zunächst, dass die sofortige Beseitigung der abgebrannten Fahrzeuge notwendig und verhältnismässig gewesen sei. Es sei nicht erstellt, dass von diesen eine unmittelbare Gefahr für die Umwelt ausgegangen sei. Zudem hätte die Vorinstanz der C. GmbH Gelegenheit geben müssen, die abgebrannten Fahrzeuge selber zu beseitigen. Dabei wären voraussichtlich deutlich geringere Kosten entstanden.

4.2 Die Vorinstanz entgegnet, durch die Löscharbeiten seien Schadstoffe aus Fahrzeugen, Leitungen, Gebinden usw. ausgewaschen worden und in den Boden versickert. Um zu verhindern, dass eine Schadstofffahne auf die Grundwasserfassungen zutriebe, seien zwei Schutzbrunnen unmittelbar im Abströmbereich des vom Brand betroffenen Grundstücks erstellt worden. Danach seien die abgebrannten Fahrzeuge aus dem einzigen Grund entfernt worden, damit die mit Schadstoffen belastete Erde im betreffenden Bereich habe ausgebaggert und entsorgt werden können. Die Massnahmen hätten sehr rasch umgesetzt werden müssen, damit die nächsten Regenfälle die Schadstoffe nicht bis ins Grundwasser auswaschen. Man habe nicht zuwarten können, bis

die C. GmbH in der Lage und willens gewesen wäre, die Fahrzeuge selbst zu entfernen, zumal der Betriebsinhaber unter Schock gestanden habe.

4.3.1 Gemäss Art. 59 USG werden die Kosten von Massnahmen, welche die Behörden zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Einwirkung sowie zu deren Feststellung und Behebung treffen, dem Verursacher überbunden. Einwirkungen sind u.a. Gewässerverunreinigungen oder andere Eingriffe in Gewässer sowie Bodenbelastungen (Art. 7 Abs. 1 USG). Art. 54 GSchG enthält eine entsprechende Bestimmung zur Abwehr drohender Gefahren für die Gewässer. Es handelt sich dabei um die Kostentragung des Verursachers im Rahmen einer antizipierten Ersatzvornahme.

Der in Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV) verankerte Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden. Soweit die Verhältnismässigkeit der Ersatzforderung geprüft wird, ist zu beachten, dass die Wahl der zu treffenden Massnahmen unter zeitlichem Druck und ohne umfassende Information erfolgt. Je offensichtlicher die Gefahr, je grösser das Schadenpotenzial und je wertvoller die bedrohten Rechtsgüter, desto summarischer darf die Prüfung der von der Behörde zu ergreifenden Massnahmen ausfallen. Im Zweifel sind finanzielle Überlegungen den Interessen des Gesundheits- und Umweltschutzes unterzuordnen. Entsprechend erfolgt eine gerichtliche Kontrolle nur mit grosser Zurückhaltung. Im Ergebnis führt dies dazu, dass «nur offensichtlich unnötige, leichtfertig gemachte Aufwendungen» ausser Ansatz fallen (VGr, 28. Oktober 2010, VB.2010.00438, E. 4.3, mit Hinweisen).

4.3.2 Während die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung ausführte, von den abgebrannten Fahrzeugen selbst sei angesichts der bevorstehenden Niederschläge die Gefahr der Verunreinigung des Bodens bzw. des Untergrundes und schliesslich des Grundwassers ausgegangen, lag gemäss Rekursantwort der Grund für deren Beseitigung allein darin, dass der verschmutzte Boden unter den Fahrzeugen abgetragen werden musste. Dass Letzteres notwendig war, bestreitet die Rekurrentin 2 nicht. Sodann ist ohne Weiteres nachvollziehbar, dass Niederschläge zu einer Verfrachtung von Schadstoffen in das Grundwasser hätten führen können und deshalb rasches Handeln geboten war. Dass zuvor die abgebrannten Fahrzeuge weggeräumt werden mussten, ist offensichtlich. Somit steht fest, dass diese Massnahme im Interesse des Gewässerschutzes geeignet und erforderlich war. In Anbetracht der Dringlichkeit, der unübersichtlichen Eigentums- und Nutzungsverhältnisse auf dem Schadensplatz, des Ausmasses des Ereignisses, der verschiedenen zu koordinierenden Arbeiten und der zu gewärtigenden Überforderung der vom Brand selbst schwer betroffenen Unternehmer ist insbesondere nicht zu beanstanden, dass sich die Vorinstanz mit Blick auf die unmittelbar drohende Gefahr dazu entschloss, die Massnahmen ersatzvornahmeweise selbst zu veranlassen. Die dafür entstandenen Kosten sind belegt und die Rekurrentin 2 begründet nicht, weshalb diese geringer ausgefallen wären, hätte die C. GmbH die Fahrzeuge selber beseitigt. Auch die C. GmbH hätte zur Entsorgung von

wohlgemerkt ca. 384 Tonnen Autoschrott ein Drittunternehmen beauftragen müssen. Damit sind die Voraussetzungen für die Kostenüberwälzung gemäss Art. 59 USG und Art. 54 GSchG erfüllt.

Die Verhältnismässigkeit der weiteren Massnahmen (Grundwassermonitoring, Löschwasser absaugen, reinigen und entsorgen, Analysen) bestreitet die Rekurrentin 2 nicht.

5.1 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).

In einem ersten Schritt ist der Kreis der Verursacher festzulegen. In einem zweiten Schritt folgt die Bestimmung der Kostenanteile der einzelnen Verursacher.

5.2.1 Die Rekurrentin 2 (Grundeigentümerin) legt dar, sie habe das Grundstück erst wenige Monate vor dem Brand erworben. Allfällige Pflichtverletzungen ihrer Rechtsvorgängerin im Eigentum am Grundstück, welche diese als Verhaltensstörerin qualifizierten, könnten ihr (der Rekurrentin) nicht zugerechnet werden. In der kurzen Zeit seit dem Erwerb des Grundstücks sei es nicht möglich gewesen, Brandabschnitte in der Halle einbauen zu lassen oder andere Massnahmen zur Verhinderung des Brandes zu ergreifen. In Bezug auf den Brandschutz im organisatorisch-personellen Bereich vermöge ihr die Vorinstanz keine Unterlassungen nachzuweisen. Ausserdem sei das Areal vollständig an die Rekurrentin 1 vermietet gewesen, weshalb sie (die Rekurrentin 2) diesbezüglich keinen Einfluss hätte nehmen können. Die C. GmbH habe den Brand verursacht und sei darum als Verhaltensstörerin, sie (die Rekurrentin 2) hingegen einzig als reine Zustandsverursacherin zu qualifizieren, nicht aber als Verhaltensstörerin. An anderer Stelle führt die Rekurrentin 2 aus, ein Kausalzusammenhang zwischen dem Ausmass des Brandereignisses und dem Fehlen bzw. der Mangelhaftigkeit von Brandabschnitten sei nicht erstellt. Nach feuerpolizeilichen Kontrollen sei im Übrigen nie beanstandet worden, dass Brandabschnitte fehlen würden oder der Brandschutz anderweitig mangelhaft sei. Sodann sei die Gefahr, die zum Brand geführt habe, nicht von den Gebäuden ausgegangen, sondern von den Fahrzeugen der C. GmbH.

5.2.2 Die Rekurrentin 1 (Hauptmieterin) ist der Auffassung, sie könne weder als Verhaltensstörerin noch als Zustandsstörerin haftbar gemacht werden. Die ihr angelasteten Unterlassungen, nämlich für eine brandschutztechnisch einwandfreie Ordnung, die Freihaltung von Flucht- und Rettungswegen, die Instruktion und die Mängelbehebung zu sorgen, seien für die Ausbreitung des Feuers nicht kausal gewesen. Weiter seien Brandabschnitte vorhanden gewesen und bei feuerpolizeilichen Kontrollen – letztmals rund einen Monat vor dem Brand – hätten die Gebäude zu keinen Beanstandungen Anlass gegeben. Ohnehin wäre das angebliche Fehlen von Brandabschnitten nicht kausal für die rasche Ausbreitung des Feuers. Die Qualifikation als Verhaltensstörerin sei daher falsch. Sodann hätten nicht das Gebäude, sondern die Bohrmaschine und das in Brand geratene Fahrzeug, über die sie keine Verfügungsgewalt gehabt habe, die unmittelbare Gefahrenquelle dargestellt. Deshalb werde sie zu Unrecht als Zustandsstörerin qualifiziert.

5.2.3 Die Vorinstanz entgegnet den Vorbringen der Rekurrentin 2, diese selbst, und nicht die frühere Grundeigentümerin, habe durch Unterlassen die Verhaltensstörereigenschaft begründet, indem sie ihrer Rechtspflicht zu sicherheits- und ordnungswahrendem Handeln nicht ausreichend nachgekommen sei. Es gehe nicht nur um den Einbau von Brandabschnitten. Es sei auch Sache der Eigentümer- und Nutzerschaft von Bauten und Anlagen, in Eigenverantwortung dafür zu sorgen, dass die Sicherheit von Personen und Sachen gewährleistet sei und während des gesamten Lebenszyklus einer Baute oder Anlage eine wirkungsvolle Qualitätssicherung im Brandschutz gewährleistet sei. Die Rekurrentin 2 sei im Zeitpunkt, als die Brandgefahr entstanden sei, für den Standort verantwortlich gewesen und hätte bei Befolgung der Brandschutzvorschriften den Eintritt der Gefahr verhindern können. Auf dem Areal hätten zahlreiche Umstände das Risiko einer Umwelt- bzw. Gewässerbeeinträchtigung in sich getragen und einen zurechenbaren Beitrag zur Situation geleistet, die zu einer unmittelbaren Brandgefahr für die Lagerhalle geführt habe. Es gehe bei der Frage der Verhinderung des Brandes nicht nur um Brandabschnitte. Die Rekurrentin 2 habe das Grundstück mit einem «Abbruchobjekt» gekauft. Derartige Bauten seien bekanntlich brandgefährdet, weshalb die Rekurrentin 2 den Brandschutz im Rahmen der organisatorischen Brandverhütung hätte wahrnehmen müssen. Zumindest hätte sie beispielsweise darauf hinwirken können, dass ihre Mieter die Arbeiten strikt nach Massgabe der feuerpolizeilichen Vorschriften verrichteten oder sie hätte zusätzlich brandverhütende Bauelemente einbauen lassen können.

Den Ausführungen der Rekurrentin 1 hält die Vorinstanz unter Verweis auf die Akten entgegen, der organisatorische Brandschutz sei ungenügend gewesen und die Kantonspolizei gehe von fehlenden Brandabschnitten aus. Als Nutzerin der infrage stehenden Bauten und Anlagen sei die Rekurrentin 1 gemäss den Brandschutzvorschriften dafür verantwortlich gewesen, dass die Einrichtungen für den baulichen, technischen und abwehrenden Brandschutz sowie die haustechnischen Anlagen bestimmungsgemäss in Stand gehalten und jederzeit betriebsbereit seien. Die Gefahr sei von der Werkstatt-(Box) der C. GmbH ausgegangen, die Bohrmaschine und das betreffende Fahrzeug hätten demgegenüber keinen zurechenbaren Beitrag zur Situation geleistet, die zu einer unmittelbaren Brandgefahr für die Lagerhalle geführt habe. Letztere sei

nur deshalb in Brand geraten, weil sie gegen die Werkstatt nicht brandgeschützt gewesen sei.

5.3.1 Verhaltensstörer ist, wer durch eigenes Verhalten oder das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter den Schaden oder die Gefahr verursacht hat. 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 Gefahrgrenze 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 Teilursache 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).

5.3.2 Die von der Vorinstanz angeordneten Massnahmen galten der Abwehr einer Gefahr für das Gewässer. Deshalb ist zu präzisieren, dass zur Beurteilung der Unmittelbarkeit bzw. der Adäquanz der ursächlichen Handlungen bzw. Unterlassungen nicht etwa von der Brandgefahr auszugehen ist, sondern von der Gefährdung des Gewässers. Diese wiederum war zweifel-

los eine unmittelbare Folge des Grossbrandes, der unbestrittenermassen durch das Verhalten eines Mitarbeiters der C. GmbH ausgelöst wurde.

Die Vorinstanz macht geltend, es wäre nicht zu einem Brand dieses Ausmasses gekommen, wenn die Rekurrentin 2 in der Halle für einen einwandfreien baulichen Brandschutz gesorgt hätte, etwa was die Erstellung von Brandabschnitten anbetreffe. Wie es sich damit verhält, kann offen bleiben. Damit Unterlassungen eine Kostenpflicht begründen, müssen Handlungen in pflichtwidriger Weise unterlassen worden sein. Ein feuerpolizeiwidriger Zustand der Halle ist indes nicht erstellt. Die Vorinstanz stützt sich einzig auf die Angaben aus dem Hauptrapport der Kantonspolizei Zürich. Demgemäss konnte sich das Feuer von der Werkstatt der C. GmbH «wegen fehlender Brandabschnitte über die Werkstatt auf die Lagerhalle» übertragen. Diese nicht weiter begründete oder belegte Feststellung bedeutet zunächst nicht mehr und nicht weniger, als dass keine (tauglichen) Brandabschnitte vorhanden gewesen sein sollen. Auf eine Pflichtverletzung kann daraus jedoch nicht ohne Weiteres geschlossen werden. Die Halle wurde 1953/54 gebaut. Ob damals Brandabschnitte vorgeschrieben waren, kann dahingestellt bleiben. Bestehende Bauten und Anlagen sind verhältnismässig an die Brandschutzvorschriften anzupassen, wenn wesentliche bauliche oder betriebliche Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen vorgenommen werden oder die Gefahr für Personen besonders gross ist (Art. 2 Abs. 2 Brandschutznorm, s. auch § 239 Abs. 1 und § 358 PBG). Daraus erhellt, dass im angeblichen Fehlen von Brandabschnitten noch keine Rechtswidrigkeit liegen muss. Darauf, dass kein feuerpolizeiwidriger Zustand herrschte, deuten folgende Umstände hin: Im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens im Jahr 1996 wurde der Brandschutz der Halle überprüft und es wurden – im vorliegenden Zusammenhang nicht interessierende – feuerpolizeiliche Auflagen gemacht. Danach erfolgte 1998 die Schlussabnahme, bei der einige Mängel festgestellt wurden (Freihaltung von Notausgängen, Benützung von Deckenstrahlern zur Beheizung, Entlüftung des Tankraums), und schliesslich eine Nachkontrolle ohne Beanstandungen. Eine feuerpolizeiliche Routinekontrolle fand zuletzt kurz vor dem Brand am 8. August 2013 statt. Moniert wurde, dass die Feuerwehrezufahrt teilweise mit Autos überstellt sei. Im Jahr 2004 wurde eine Voruntersuchung nach Altlasten-Verordnung durchgeführt. Dem entsprechenden Bericht ist zu entnehmen, dass die Lagerhalle seit etwa 1983 durch zwei Brandschutzwände in drei Hallenteile unterteilt sei. Die beschriebene Unterteilung in einen westlichen, einen mittleren und einen östlichen Teil kann im Situationsplan nachvollzogen werden, allerdings nicht, ob es sich tatsächlich um vorschriftsgemäss ausgebildete Brandabschnitte handelte.

Nach dem Gesagten ist nicht erstellt, dass die Rekurrentin 2 in pflichtwidriger Weise bauliche Brandschutzmassnahmen, namentlich die Bildung von Brandabschnitten, unterlassen hatte. Auch was andere Brandschutzvorschriften anbetrifft (technischer und betrieblicher Brandschutz) und soweit aus den weitgehend pauschal gehaltenen Hinweisen der Vorinstanz auf Pflichten im Bereich des Brandschutzes überhaupt hervorgeht, inwiefern tatsächlich ein Missstand vorlag, ist nicht ersichtlich, in welchem unmittelbar kausalen Zusammenhang die angeblichen Mängel zur Gefährdung des Gewässers gestanden haben sollen. Dies betrifft namentlich die von der Vorinstanz

genannte brandschutztechnische Ordnung (etwa bezüglich der in und um die Lagerhalle abgestellten Fahrzeuge) und die Freihaltung von Flucht- und Rettungswegen. Ganz offensichtlich ausser Betracht fällt, dass die Rekurrentin 2 als Grundeigentümerin für die organisatorische Brandverhütung in der Werkstatt der Untermieterin C. GmbH verantwortlich war, insbesondere was die Demontagearbeiten anbetrifft, die zum Ausbruch des Feuers geführt haben. Die Betriebsabläufe und die Arbeitsweise in der Werkstatt lagen ausserhalb des Einfluss- und Verantwortungsbereichs der Rekurrentin 2, zumal es sich beim Betrieb der Untermieterin um eine bestimmungs- und vertragsgemässe Nutzung der Werkstatt handelte.

Somit ist festzuhalten, dass die Rekurrentin 2 nicht als Verhaltensstörerin gelten kann.

5.3.3 Auch der Rekurrentin 1 kann aus den nämlichen Gründen kein für die entstandene Gefahr unmittelbar kausales Verhalten zugerechnet werden. In Bezug auf den baulichen Brandschutz kommt hinzu, dass es der Mieterin nicht gestattet war, am Mietobjekt bauliche Eingriffe vorzunehmen. Dementsprechend kann ihr auch nicht vorgeworfen werden, sie hätte im Gebäude z.B. Brandabschnitte bilden oder deren Wirksamkeit sicherstellen müssen. Ausserdem sind, wie erwähnt, keine anderen feuerpolizeilichen Missstände ersichtlich, die im Sinne einer pflichtwidrigen Unterlassung als unmittelbare Ursache der fraglichen Gefährdung gelten könnten. Sodann kann offensichtlich auch nicht gesagt werden, die Rekurrentin 1 habe bereits durch die Auswahl der C. GmbH als Untermieterin eine solche Ursache gesetzt. Im Weiteren ist der betriebliche Brandschutz im Betrieb der Untermieterin nicht Sache der Vermieterin.

Daraus ergibt sich, dass auch die Rekurrentin 1 nicht als Verhaltensstörerin zu qualifizieren ist.

5.4 Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Rekurrentinnen 1 und 2 als Zustandsstörerinnen dem Kreis der Verursacher zuzurechnen sind.

Zustandsstörer 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). Im vorliegenden Fall ging die unmittelbare Gefahr für das Gewässer von der Brandstätte nach dem Brand

aus, d.h. vom verunreinigten Grundstück und dem darauf befindlichen Brandschutt. Die eigentliche, unmittelbare Gefahrenquelle ist somit die Brandstätte. Ob mit Blick auf den Kausalverlauf des Ereignisses auch die Halle vor ihrer Zerstörung als störende Sache zu betrachten ist, kann offen bleiben.

Als Grundeigentümerin war die Rekurrentin 2 für die Wiederherstellung eines ordnungsgemässen Zustandes auf ihrem Grundstück verantwortlich, namentlich für die Beseitigung des verunreinigten Bodens. Sie gilt deshalb ohne Weiteres als Zustandsstörerin, was sie auch nicht bestreitet.

Die Rekurrentin 1 hatte im Rahmen des Mietvertrags Verfügungsmacht über das Grundstück mit entsprechenden Einwirkungsmöglichkeiten darauf und sie nutzte das Grundstück selbst, soweit sie es nicht an Dritte untervermietete. Sie genoss die Vorteile daraus und hat daher auch die damit verbundenen Nachteile selber zu tragen. Auch sie gilt als Zustandsstörerin.

6.1 Soweit ist festzuhalten, dass die C. GmbH als Verhaltensstörerin und die Rekurrentinnen 1 und 2 als Zustandsstörerinnen zu qualifizieren sind.

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 pflichtgemäßem 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 schuldhafteste 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; Trüb, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. A., Hrsg. Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller, 1998, 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).

In einem Fall, der die Kostentragung für die Sanierung von Altlasten betraf (Art. 32d USG), hielt das Bundesgericht fest, bei der Bemessung des Kostenanteils könnten neben dem Mass der Verantwortung auch Billigkeitsgesichtspunkte, wie die wirtschaftliche Interessenlage und die wirtschaftliche Zumutbarkeit, berücksichtigt werden. Namentlich könne (in Anlehnung an Art. 32d Abs. 2 Satz 3 lit. b und c USG) berücksichtigt werden, ob der Standortinhaber, der die Belastung kannte oder kennen musste, einen wirtschaftlichen Vorteil aus der Belastung gezogen habe und ob ihm aus der Sanierung ein Vorteil erwachse (BGE 139 II 106, E. 5.5.).

6.2.1 Die Rekurrentin 2 führt aus, der Zustandsverursacher müsse praxismässig (höchstens) 10-30 Prozent der Kosten übernehmen, aber nur dann, wenn nebst der Eigentümerstellung weitere Umstände hinzuträten. Sie ist der Auffassung, die C. GmbH habe als Verhaltensverursacherin sämtliche Kosten zu tragen. Die Überbindung von 60 Prozent der Kosten auf die nicht

primär verantwortlichen Zustandsstörer sei stossend und unverhältnismässig. Sie (die Rekurrentin 2) sei schuldlose, reine Zustandsverursacherin. Seit Besitzeserwerb des Grundstücks ca. zwei Monate vor dem Brand habe sie keinen nennenswerten wirtschaftlichen Nutzen aus dem Grundstück gezogen. Deshalb habe sie keine Kosten zu tragen.

6.2.2 Die Rekurrentin 1 moniert ebenfalls, die Haftungsquoten seien unangemessen. Sollte sie als Zustandsstörerin qualifiziert werden, sei ihre Haftungsquote auf null, jedenfalls auf maximal 10 Prozent zu reduzieren. Denn das Verhalten der C. GmbH sei derart schwerwiegend, dass es unterbrechend wirke und die Mitverursachung durch die Rekurrentin 1 nicht mehr relevant sei.

6.2.3 Die Vorinstanz entgegnet, die Rekurrentin 2 sei nicht unschuldig. Sie hätte bei Befolgung der Brandschutzvorschriften den Eintritt der Gefahr verhindern können. Das Altlastenrecht könne zur Kostenüberwälzung lediglich ergänzend bemüht werden und würde einen Anteil von 30 Prozent zulassen. Sodann sei der Rekurrentin 2 durch das rasche und fachgerechte Handeln des AWEL ein weitaus grösserer Schaden erspart geblieben, indem das schadstoffbelastete Löschwasser nicht in tiefere Lagen des Grundstücks habe eindringen können. Ein Kostenanteil von 30 Prozent sei angemessen und zumutbar.

Zu den Einwänden der Rekurrentin 1 betreffend die Kostenverteilung hält die Vorinstanz lediglich fest, diese sei angemessen und zumutbar.

6.3 Schuldhaftes Verhaltensverursacherin ist die C. GmbH, deren Mitarbeiter den Brand und damit die Gefährdung des Gewässers durch fahrlässiges Handeln unmittelbar verursachte. Überdies war sie als Eigentümerin oder zumindest Inhaberin von 150 der insgesamt ca. 290 zerstörten oder beschädigten Fahrzeuge auch Zustandsstörerin, denn das Verbrennen der Fahrzeuge führte unmittelbar zur gewässergefährdenden Verschmutzung des Geländes. Auch ist zu berücksichtigen, dass sie von der Entsorgung ihrer ausgebrannten Fahrzeuge profitierte, denn dabei handelte es sich um Abfall im Sinne von Art. 7 Abs. 6 USG, den sie ohnehin hätte entsorgen müssen.

Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zu Recht selbst festhält, trägt sie den grössten Verursacheranteil. Dementsprechend hat sie auch den Hauptanteil der Kosten zu tragen, d.h. mindestens 60 Prozent. Damit erweist sich der von der Vorinstanz auferlegte Kostenanteil von 40 Prozent von vornherein als unangemessen, zumal damit auf die beiden Rekurrentinnen als Zustandsstörerinnen der Hauptanteil von insgesamt 60 Prozent entfällt, wobei ihnen weitgehend dieselben Teilursachen angelastet werden (Versäumnisse im Bereich Brandschutz). Der Umstand, dass eine Teilursache mehreren Verursachern zuzurechnen ist, kann indes nicht zur Entlastung des Hauptverantwortlichen führen.

Ein vorschriftswidriger und für den Brand ursächlicher Zustand der Lagerhalle einschliesslich der darin untergebrachten Güter ist nicht erstellt. Die beiden Rekurrentinnen trifft daher kein Verschulden. Bei der Sanierung belasteter Standorte (Art. 32d USG) wird in der Praxis für schuldlose Zustandsstörer von einer Kostenbeteiligungsquote von 10-30 Prozent ausge-

gangen. Ein derartiger Kostenanteil ergibt sich bei der Anwendung von Art. 32d USG indes nicht bereits aus der Eigentümerstellung zum Zeitpunkt der Kostenverteilungsverfügung, sondern erscheint nur dann gerechtfertigt, wenn weitere Umstände hinzutreten, z.B. wenn die betroffene Person schon im Zeitpunkt der Belastung für den Standort verantwortlich war und diese daher hätte verhindern können, wenn sie für den Verursachungsanteil ihres Rechtsvorgängers haftet (kraft Geschäftsübernahme oder als Erbe) oder durch die Belastung und/oder Sanierung einen (nicht unwesentlichen) wirtschaftlichen Vorteil erlangt hat oder erlangen wird (vgl. BGE 139 II 106, E. 5.1. und 5.6). Unter analoger Berücksichtigung der «weiteren Umstände» erscheint eine Kostenbeteiligung in der Grössenordnung von ca. 10-30 Prozent auch bei der Anwendung von Art. 59 USG bzw. Art. 54 GSchG als angemessen, da sich die Aufteilung der Sanierungskosten auf mehrere Verursacher im Altlastenrecht (vgl. Art. 32 d Abs. 2 USG) eng an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Kostenverlegung bei antizipierten Ersatzvornahmen anlehnt. Die Kostenverlegung hat jedoch einzelfallbezogen zu erfolgen (Pierre Tschannen/Martin Frick, Der Verursacherbegriff nach Artikel 32d USG, Gutachten zuhanden des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL] vom 11. September 2002, S. 20 u. 23, <http://www.bafu.admin.ch>).

Dementsprechend muss sich die Rekurrentin 2 – ohne dass ihr ein Verstoss gegen Brandschutzvorschriften vorzuwerfen ist – die Beschaffenheit der Halle anrechnen lassen, die eine rasche Ausbreitung des Feuers offensichtlich begünstigte, so dass das Fehlverhalten des Mitarbeiters der C. GmbH zu einem Grossbrand führen konnte. Für dieses Risiko hat sie einzustehen. Ausserdem zieht sie einen Nutzen aus der Ersatzvornahme, hätten doch der Brandschutt und die Verschmutzungen ohnehin – nicht nur aus Gründen des Gewässerschutzes – beseitigt werden müssen. Daher erscheint es gerechtfertigt, dass sich auch die Rekurrentin 2 als schuldlose Zustandsstörerin an den Kosten beteiligt.

Das von der Rekurrentin 1 geltend gemachte Drittverschulden der C. GmbH ist zwar bei der Bestimmung des Kostenanteils zu beachten, ändert aber nichts an ihrer Qualifikation als (schuldlose) Zustandsstörerin. Wie erwähnt ist es unerheblich, wodurch der polizeiwidrige Zustand der Sache verursacht worden ist. Entscheidend ist allein die objektive Tatsache, dass eine Störung vorliegt und dass die Sache selbst unmittelbar die Gefahrenquelle bildet. Ohne dass ihr ein Verstoss gegen Brandschutzvorschriften vorzuwerfen ist, muss sich auch die Rekurrentin 1 die Beschaffenheit der Halle anrechnen lassen, die eine rasche Ausbreitung des Feuers begünstigte. Sie hatte durch die Untervermietung grosser Teile der Halle und Flächen darum herum einen wirtschaftlichen Nutzen aus der Liegenschaft gezogen und hat daher auch den damit verbundenen Nachteil zu tragen. Aus diesen Gründen muss auch die Rekurrentin 1 für einen Teil der Kosten einstehen. Der ihr objektiv zuzurechnende Verursacheranteil erscheint geringer als derjenige der Rekurrentin 2. Dementsprechend dürfte der Rekurrentin 1 ein geringerer Kostenanteil als der Rekurrentin 2 zu überbinden sein.

7. Zusammengefasst sind die Rekurse gutzuheissen.

Dementsprechend ist die Verfügung des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) vom 25. Juni 2015 aufzuheben. Die Sache ist zur Festlegung der konkreten Kostenanteile im Sinne der vorstehenden Erwägungen an die Baudirektion Kanton Zürich zurückzuweisen.

Da sich die C. GmbH inzwischen in Liquidation befindet, ist zu vermuten, dass der auf sie entfallende Kostenanteil nicht erhältlich sein wird. Diesfalls wird die Baudirektion auch darüber zu befinden haben, ob und wie die Ausfallkosten auf die belangbaren Störer zu überwälzen sind. Die Überwälzung des Kostenanteils eines nicht belangbaren Störers, der von der Allgemeinheit getragen werden müsste, auf die übrigen Verursacher hat das Bundesgericht als zulässig erklärt. Eine solche Mehrbelastung der Verursacher finde jedoch ihre Grenze an der Zumutbarkeit. Insbesondere gelte es zu berücksichtigen, ob ein grobes Drittverschulden (des nicht belangbaren Störers) vorliege oder der Schaden durch höhere Gewalt eingetreten sei. Ausserdem müsse die zusätzliche Kostenaufgabe für den Belasteten wirtschaftlich tragbar sein (vgl. BGr, 27. August 2004, 1A.178/2003, E.7.).