

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 1096/2016

Urteil vom 18. Mai 2018

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Stadelmann,
Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiberin Genner.

Verfahrensbeteiligte
Schweizerische Bundesbahnen SBB,
Hilfikerstrasse 1, 3014 Bern,
vertreten durch Rechtsanwältin Barbara Klett,
Beschwerdeführerin,

gegen

Gebäudeversicherung des Kantons Zürich, Feuerwehr, Thurgauerstrasse 56, 8052 Zürich.

Gegenstand
Kosten Feuerwehreinsatz,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, vom 24. Oktober 2016 (VB.2016.00230).

Sachverhalt:

A.

Am 8. Juli 2014 wurde die Feuerwehr Affoltern am Albis aufgeboten, weil es auf der SBB-Bahnstrecke beim Bahnhof Affoltern am Albis zu einem Personenunfall (Suizid) gekommen war. Die Feuerwehr sicherte während der Bergungsarbeiten und der polizeilichen Unfallaufnahmearbeiten den Unfallort ab, regelte den Verkehr und sorgte für den Sichtschutz.

B.

Mit Verfügung vom 8. Januar 2015 überwältigte die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich (GVZ) den Schweizerischen Bundesbahnen SBB (nachfolgend: SBB) die durch den Feuerwehreinsatz vom 8. Juli 2014 entstandenen Kosten von Fr. 14'500.--. Daran hielt sie mit Einspracheentscheid vom 29. Oktober 2015 fest.

Den dagegen erhobenen Rekurs der SBB hiess das Baurekursgericht des Kantons Zürich am 31. März 2016 teilweise gut und reduzierte den zu überwältigenden Betrag um pauschal 20% auf Fr. 11'600.--. Zur Begründung führte das Baurekursgericht an, die Notwendigkeit der verrechneten Aufwendungen sei teilweise nicht überzeugend dargelegt worden, weshalb die geltend gemachten Kosten nicht mehr in einem vernünftigen Verhältnis zur erbrachten Leistung stünden.

Gegen diesen Entscheid gelangten die SBB an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, welches die Beschwerde mit Urteil vom 24. Oktober 2016 abwies.

C.

Die SBB erheben am 2. Dezember 2016 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht mit den Anträgen, das Urteil des Verwaltungsgerichts, den Entscheid des Baurekursgerichts und die Verfügung der GVZ aufzuheben und festzustellen, dass ihnen - den SBB - aus dem Feuerwehreinsatz vom 8. Juli 2014 keine Kosten aufzuerlegen seien.

Das Verwaltungsgericht beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die

GVZ schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Die II. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts hat die Angelegenheit am 18. Mai 2018 in einer öffentlichen Sitzung beraten und entschieden.

Erwägungen:

1.

1.1. Das angefochtene Urteil betrifft die Geldforderung eines Gemeinwesens gegenüber einer Aktiengesellschaft gestützt auf kantonales öffentliches Recht. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d, Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids offensichtlich zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die Beschwerde ist einzutreten, soweit damit die Aufhebung des angefochtenen Urteils beantragt wird; die vorausgegangenen kantonalen Entscheide gelten als mitangefochten. Das Feststellungsbegehren geht im Hauptantrag auf, weshalb sich eine selbständige Behandlung erübrigt.

1.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 und Art. 96 BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es prüft die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 143 I 1 E. 1.4 S. 5; 139 I 229 E. 2.2 S. 232; 138 I 274 E. 1.6 S. 280; 138 V 74 E. 2 S. 76; 136 II 304 E. 2.5 S. 314).

1.3. Die Auferlegung von Kosten für Feuerwehreinsätze ist im kantonalen Recht geregelt. Das Bundesgericht prüft die Vereinbarkeit der fraglichen Norm mit der Verfassung im Rahmen einer inzidenten Normenkontrolle.

1.3.1. Eine Norm ist willkürlich (Art. 9 BV), wenn sie sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt, sinn- und zwecklos ist, einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 134 I 23 E. 8 S. 42; 131 I 1 E. 4.2 S. 6; 129 I 1 E. 3 S. 3).

1.3.2. Bei der Auslegung von kantonalem Recht kann das Verhältnismässigkeitsprinzip als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns zwar auch ausserhalb von Grundrechtsbeeinträchtigungen geltend gemacht werden. Eine Intervention ist jedoch nur angezeigt, wenn das Gebot der Verhältnismässigkeit offensichtlich missachtet worden ist und damit zugleich ein Verstoss gegen das Willkürverbot vorliegt (BGE 143 I 37 E. 7.5; 141 I 1 E. 5.3.2 S. 7 f.; 139 II 7 E. 7.3 S. 28; 138 I 378 E. 8.2 S. 393; 135 V 172 E. 7.3.2 S. 182; 134 I 153 E. 4.2 S. 157 f.).

2.

2.1. Die Feuerwehr ist ein öffentlicher Dienst zum Schutz von Polizeigütern wie Leben, Gesundheit oder Eigentum. Der originäre Aufgabenbereich der Feuerwehr umfasst die Brand-, Explosions- und Elementarschadenbekämpfung sowie den ABC-Schutz (Einsätze bei Ereignissen, welche die Umwelt schädigen oder gefährden). Die Besorgung der Feuerwehr ist eine öffentliche Aufgabe; das Gemeinwesen hat grundsätzlich die Kosten aus der Erfüllung dieser Aufgabe zu tragen. Deshalb erfolgen die Einsätze der Feuerwehr seit jeher mehrheitlich unentgeltlich. Nur in besonderen Fällen, wie etwa der vorsätzlichen Verursachung eines Brandes, werden die Einsatzkosten auf den Verursacher überwält (vgl. MARTIN GEHRER, Kostentragung für Leistungen der Feuerwehr am Beispiel der st. gallischen Gesetzgebung, ZBI 96/1995, S. 149.). Im Lauf der Zeit dehnte sich das Tätigkeitsfeld der Feuerwehr aus, so dass der Anteil der Einsätze im Kernbereich abnahm. Zum erweiterten Aufgabenbereich gehören Dienstleistungen wie die Hilfe bei Verkehrsunfällen, der Ordnungsdienst bei Festanlässen, die Bewachung von Sachwerten, Tierrettungen, das Bergen von Toten (Suizidfälle), Einsätze bei Bahn- und Liftunfällen, das Öffnen von Türen und vieles mehr (vgl. GEHRER, a.a.O., S. 152).

Indessen verläuft die Grenze zwischen Kostenfreiheit und Kostenauflegung nicht entlang der Grenzen der genannten Aufgabenbereiche der Feuerwehr, zumal diese sich überschneiden können. Infolge der vielfältigen Einsatzbereiche hat der Kostendruck auf die Feuerwehr generell zugenommen (vgl. GEHRER, a.a.O., S. 151). Deswegen sehen kantonale Gesetze mitunter vor, dass die Kosten für bestimmte Feuerwehreinsätze dem Verursacher oder Störer überwält werden.

2.2. Das Verursacherprinzip besagt, dass die Kosten einer staatlichen Massnahme von derjenigen Person zu tragen sind, die sie verursacht hat. Bedeutsam ist es vor allem im Umweltrecht und im Zusammenhang mit der Durchführung von Grossveranstaltungen (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, S. 548 Rz. 39; STEFAN LEUTERT, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, 2005, S. 148 f.). Es ist ein eigenständiges Prinzip, welches sich nicht aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ableiten lässt (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., S. 547 Rz. 36; MARTIN FRICK, Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz, 2004, S. 81). Ausserhalb von Ersatzvornahmen gilt es nur, soweit es spezialgesetzlich vorgesehen ist; dies folgt aus dem in Art. 5 Abs. 1 BV verankerten Legalitätsprinzip (Urteil 2C 995/2012 vom 16. Dezember 2013 E. 5.2; vgl. auch TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., S. 547 Rz. 37; FRICK, a.a.O., S. 77).

2.3. Ausgehend vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns wurde für das Polizeirecht das Störerprinzip entwickelt (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, Bd. I, 3. Aufl. 2012, S. 828). Danach hat sich polizeiliches Handeln gegen diejenigen Personen zu richten, die den polizeiwidrigen Zustand unmittelbar zu verantworten haben (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., S. 544 Rz. 28). Das Störerprinzip konkretisiert somit den Verhältnismässigkeitsgrundsatz in persönlicher Hinsicht (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 2608). Es hat insofern Verfassungsrang, als es eine verhältnismässige (und damit willkürfreie) Zurechnung vorschreibt. Dort, wo das Gesetz keine Regel enthält, kommt dem Störerprinzip eine lückenfüllende Funktion zu.

2.4. Störer ist derjenige, welcher durch sein eigenes oder ihm zurechenbares fremdes Verhalten eine Störung oder Gefahr verursacht oder dessen Sachen aufgrund ihres Zustands oder ihrer Beschaffenheit für eine derartige Situation verantwortlich sind. Die Störereigenschaft bestimmt sich ausschliesslich nach diesen objektiven Kriterien. Eine darüber hinausgehende Rechtswidrigkeit oder ein Verschulden sind nicht vorausgesetzt (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., S. 544 Rz. 28; HANS REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, 1993, S. 176). Der Störer ist polizeirechtlich verpflichtet, eine Gefahr oder Störung zu beseitigen oder die Kosten für die Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustands zu tragen (BGE 143 I 147 E. 5.1 S. 154). Zur Begrenzung der Kostenpflicht hat die Praxis im Rahmen des im Umweltschutzrecht einschlägigen Verursacherprinzips, welches weitgehend auf den Störerbegriff abstellt (BGE 139 II 106 E. 3.1.1 S. 109), das Erfordernis der Unmittelbarkeit etabliert. Die Lehre stellt teilweise in Anlehnung an das Haftpflichtrecht auf die Adäquanz der Kausalität ab. In vielen Fällen führt die Adäquanztheorie zum gleichen Ergebnis wie die Unmittelbarkeitstheorie (BGE 132 II 371 E. 3.5 S. 380).

2.5. Die Lehre und Rechtsprechung unterscheidet zwischen Verhaltens- und Zustandsstörern (die umstrittene Figur des Zweckveranlassers [vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2619 ff.] ist hier nicht einschlägig). Die beiden Kategorien knüpfen an die Unterscheidung "Verhalten eines Menschen" und "Zustand einer Sache" an (REINHARD, a.a.O., S. 177).

2.5.1. Verhaltensstörer ist, wer durch sein eigenes Verhalten oder durch das Verhalten Dritter, für die er verantwortlich ist (z.B. Kinder), die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stört oder gefährdet (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2612 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., S. 545 Rz. 31).

2.5.2. Zustandsstörer ist, wer die tatsächliche oder rechtliche Herrschaft hat über Sachen, welche die Polizeigüter unmittelbar stören oder gefährden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2614 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., S. 545 Rz. 32). Anknüpfungspunkt für die Haftung des Zustandsstörers ist die Möglichkeit, auf die gefahrbringende Sache einzuwirken. Als Grund für die Verantwortlichkeit des Zustandsstörers wird auch angeführt, dass dieser die Vorteile seiner Sache geniesst und daher auch die mit ihr verbundenen Nachteile selbst zu tragen hat und nicht der Allgemeinheit aufbürden kann. Es ist 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 die Sache selbst unmittelbar die Gefahrenquelle bildet (BGE 139 II 106 E. 3.1.3 S. 111; 114 Ib 44 E. 2c/aa S. 50 f.). Grundsätzlich soll der Eigentümer oder Betreiber einer Sache bzw. Anlage für die davon ausgehenden Gefahren ohne Rücksicht auf deren Ursache - eigenes Verhalten, Naturereignisse, sonstige Fälle höherer Gewalt, Zufall - stets voll einzustehen haben. Eine Grenze findet

die Haftung des Zustandsstörers dort, wo ein unbefugter Dritter durch missbräuchliche Benutzung der an sich ungefährlichen Sache die Gefahr herbeiführt (KARL-HEINRICH FRIAUF, Polizei- und

Ordnungsrecht, in: Eberhard Schmidt-Assmann [Hrsg.], Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 1995, S. 144 Rz. 86, S. 146 Rz. 90).

2.6. Bei der Frage, wie das Störerprinzip auf Verhaltensstörer einerseits und Zustandsstörer andererseits angewendet wird, ist zwischen den polizeirechtlichen und den abgaberechtlichen Folgen zu unterscheiden. In polizeirechtlicher Hinsicht haben Verhaltens- und Zustandsstörer aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit gleichermaßen den Eingriff zu dulden, mit dem der polizeiwidrige Zustand beseitigt wird (Urteil 1P.584/1997 vom 14. Dezember 1998 E. 4a, RDAT 1999 I S. 107). Dieser auf Praktikabilitätsüberlegungen beruhende Grundsatz kann dagegen bei der Kostenaufgabe nicht gelten, weil rasches Handeln hier nicht erforderlich ist (BGE 101 Ib 410 E. 6 S. 419). Bei der Haftungskonkurrenz in abgaberechtlicher Hinsicht gilt es zu beachten, dass Verhaltens- und Zustandsstörer nicht gemeinsam die Störung bewirken, sondern dass diese aus ihrem Zusammentreffen resultiert. Grundsätzlich soll daher die Haftung den subjektiven und objektiven Anteilen an der Verursachung entsprechen, wobei die Grundsätze der Kostenaufteilung im Innenverhältnis zwischen mehreren Haftpflichtigen (Art. 51 OR) analog heranzuziehen sind (BGE 132 II 371 E. 3.5 S. 380; 102 Ib 203 E. 5b S. 209; 101 Ib 410 E. 6 S. 418 f.). In erster Linie ist in der Regel der schuldhaft

Verhaltensstörer zu belangen, während der schuldlose Zustandsstörer in letzter Linie heranzuziehen ist (BGE 131 II 743 E. 3.1 S. 747; 102 Ib 203 E. 5c S. 211). Durch die Unterbrechung des Kausalzusammenhangs (vgl. SCHNYDER/PORTMANN/MÜLLER-CHEN, Ausservertragliches Haftpflichtrecht, 2. Aufl. 2013, Rz. 115, 128) kann die Haftung des Zustandsstörers ganz entfallen (vgl. E. 2.5.2 am Ende).

2.7. Der Verursacherbegriff ist nicht deckungsgleich mit dem Störerbegriff, denn es gibt Nichtstörer, welche - eine gesetzliche Grundlage vorausgesetzt - als Verursacher ins Recht gefasst werden können. Ein Störer ist immer auch Verursacher, nicht aber umgekehrt. Das Verursacher- und das Störerprinzip unterscheiden sich zudem hinsichtlich ihrer Funktion in der Rechtsordnung: Das Verursacherprinzip ist ein rechtspolitisches, programmatisches Leitprinzip für den Gesetzgeber, welches nicht zwischen Störern und Nichtstörern unterscheidet und aus dem keine unmittelbaren Rechtsfolgen abgeleitet werden können (LEUTERT, a.a.O., S. 149). Demgegenüber hat das Störerprinzip insoweit Verfassungsrang, als es den Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Polizeirecht konkretisiert (vgl. E. 2.3). Für den kantonalen Gesetzgeber bedeutet dies, dass das Störerprinzip in die Gesetzgebung einfließen soll, soweit es die Materie gebietet. Weil aber das Bundesgericht die Verhältnismässigkeit kantonalen Normen nur unter dem Blickwinkel der Willkür prüft (vgl. E. 1.3), geht die Überprüfung der Implementierung des Störerprinzips in der Willkürprüfung auf.

3.

3.1. Gemäss § 16a Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 24. September 1978 über die Feuerpolizei und das Feuerwehewesen (FFG/ZH; LS 861.1) ist die Feuerwehr zur Rettung von Menschen und Tieren sowie zur Schadenbekämpfung bei Bränden, Explosionen, Elementarereignissen und Erdbeben verpflichtet (lit. a), leistet Hilfe bei atomaren, biologischen und chemischen Schadenereignissen (ABC-Schutz, lit. b) und leistet Nachbarschaftshilfe ausserhalb ihres Einsatzgebietes (lit. c). Gestützt auf § 16a Abs. 2 FFG/ZH kann die Feuerwehrverordnung des Kantons Zürich vom 22. April 2009 (LS 861.2) der Feuerwehr weitere mit dem Auftrag gemäss § 16a Abs. 1 FFG/ZH zusammenhängende Aufgaben übertragen. § 1 der Feuerwehrverordnung trägt den Randtitel "Kern- und Hilfeleistungsaufgaben". Neben der Gefahrenabwehr bei Bedrohungen nach § 16a Abs. 1 lit. a FFG/ZH (§ 1 lit. a der Feuerwehrverordnung) leistet die Feuerwehr Hilfe bei Unfällen im Strassen-, Schienen-, Schiffs- und Luftverkehr sowie bei Fahrzeugbränden (§ 1 lit. b Ziff. 1 der Feuerwehrverordnung), ferner bei Unglücksfällen und in Notlagen, insbesondere zur Rettung von Menschen und Tieren (§ 1 lit. b Ziff. 2 der Feuerwehrverordnung) und bei Wasserschäden im Gebäude, die nicht durch ein Elementarereignis verursacht wurden (§ 1 lit. b Ziff. 3 der Feuerwehrverordnung). Gemäss § 2 der Feuerwehrverordnung mit dem Randtitel "Dienstleistungen" können die Gemeinden die Feuerwehr für Dienstleistungen einsetzen, wenn die Erfüllung der Kern- und Hilfeleistungsaufgaben gewährleistet ist.

3.2. § 27 Abs. 1 FFG/ZH sieht die Übernahme der Kosten für einen Feuerwehersatz nach einem Regel-Ausnahme-Schema vor: Einsätze der Feuerwehr bei Bränden, Explosionen, Elementarereignissen und Erdbeben sind unentgeltlich, ausgenommen Einsätze nach § 27 Abs. 2 FFG/ZH sowie nach den §§ 28 und 29 FFG/ZH. § 27 Abs. 2 FFG/ZH nennt verschiedene Kategorien von Personen, denen die Gemeinde den Ersatz der Kosten auferlegen kann. § 28 FFG/ZH trägt den

Randtitel "Verkehrsunfälle und Fahrzeugbrände"; § 29 FFG/ZH den Randtitel "ABC-Schutz".

3.3. Bei Unfällen im Strassen-, Schienen-, Schiffs- und Luftverkehr sowie bei Bränden von Fahrzeugen aller Art trägt der Halter des Fahrzeuges die Kosten der Feuerwehr für den Einsatz und für Rettungen einschliesslich eines angemessenen Anteils für die Einsatzvorbereitung (§ 28 Abs. 1 FFG/ZH). Sind mehrere Fahrzeughalter beteiligt, tragen sie die Kosten entsprechend ihren Anteilen an der Beanspruchung des Feuerwehreinsatzes (§ 28 Abs. 2 FFG/ZH). Die Gebäudeversicherungsanstalt führt eine zentrale Inkassostelle und erlässt eine Verfügung über den Kostenersatz (§ 28 Abs. 3 FFG/ZH); sie erlässt einen Tarif über die zu verrechnenden Kosten (§ 28 Abs. 4 FFG/ZH).

3.4. § 29 FFG/ZH sieht die Überwälzung der Kosten für ein A-, B- oder C-Ereignis auf den jeweiligen Verursacher vor. Diese Bestimmung hat indessen keine eigenständige Bedeutung, weil sie Bundesrecht (Art. 59 USG [SR 814. 01] bzw. Art. 54 GSchG [SR 814.20]) umsetzt (Urteil 2C 162/2014 vom 13. Juni 2014 E. 2.1).

3.5. Der Inhaber eines Eisenbahnunternehmens haftet für den Schaden, wenn die charakteristischen Risiken, die mit dem Betrieb der Eisenbahn verbunden sind, dazu führen, dass ein Mensch getötet oder verletzt wird oder ein Sachschaden entsteht (Art. 40b Abs. 1 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 [EBG; SR 742.101]). Der Inhaber wird von der Haftpflicht entlastet, wenn ein Sachverhalt, der ihm nicht zugerechnet werden kann, so sehr zur Entstehung des Schadens beigetragen hat, dass er als dessen Hauptursache anzusehen ist (Art. 40c Abs. 1 EBG). Derartige Sachverhalte sind insbesondere höhere Gewalt (Art. 40c Abs. 2 lit. a EBG) oder grobes Verschulden der geschädigten oder einer dritten Person (Art. 40c Abs. 2 lit. b EBG).

4.

4.1. Die Vorinstanz stützt ihren Entscheid auf § 28 FFG/ZH. Ein Suizid stelle einen Unfall im Sinn von § 28 Abs. 1 FFG dar, für dessen Kostenfolgen der Fahrzeughalter kausal einzustehen habe. Die Gebührenforderung sei für eine Dienstleistung erhoben worden, welche sich im Zusammenhang mit dem Betrieb der Beschwerdeführerin (also der Bahn) als notwendig erwiesen habe. Wäre zur Erledigung dieser Arbeiten nicht die Feuerwehr aufgeboden worden, hätten sie von der Beschwerdeführerin selbst oder einem anderen beizuziehenden Dritten erledigt werden müssen. Zwar seien die Kosten durch ein Ereignis ausgelöst worden, welches auf den Suizidenten als Verursacher zurückzuführen sei. Letztlich seien sie aber dadurch entstanden, dass die Feuerwehr ihren Einsatz für die Beschwerdeführerin als Dienstleistung erbracht habe. Demzufolge komme das Verursacherprinzip nicht zum Tragen. Die Kostenüberwälzung stütze sich auf § 28 FFG/ZH und sei nicht willkürlich. Der Zweck dieser Bestimmung liege darin, dass bei sofortigem Handlungsbedarf keine Zeit damit verloren gehen solle, die kostenpflichtige Person ausfindig zu machen. § 28 FFG/ZH lege im Aussenverhältnis eine Gebühr für die Beseitigung einer Betriebsstörung fest, während Art. 40c EBG die Haftung

des Eisenbahnbetreibers gegenüber der geschädigten Person bzw. die Frage des Haftungsausschlusses im Innenverhältnis regle. Entsprechend des unterschiedlichen Regelungsgegenstands stelle sich auch die Frage nicht, ob § 28 FFG/ZH dem höherrangigen Art. 40c EBG widerspreche.

4.2. Das von der Beschwerdeführerin angerufene Äquivalenzprinzip hat hier keine eigenständige Bedeutung, da es als abgaberechtliche Ausprägung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes und des Willkürverbots in der Willkürprüfung aufgeht (BGE 143 I 147 E. 6.3.1 S. 158; 141 I 105 E. 3.3.2 S. 108).

4.3. Die Beschwerdeführerin will das Verursacherprinzip auf den vorliegenden Fall anwenden mit der Begründung, dieses regle die sachgerechte Kostenüberwälzung auf den Störer und die Überwälzung von Feuerwehreinsatzkosten gehöre zum typischen Anwendungsbereich des Verursacherprinzips. Gemäss dem im Verwaltungsrecht massgebenden Verursacherprinzip seien die Kosten - falls mehrere Verursacher existierten - auf die einzelnen Verursacher zu verteilen, im Verhältnis zu ihren jeweiligen subjektiven und objektiven Anteilen an der Verursachung. Die Kosten seien in erster Linie vom schuldhaften Verhaltensstörer zu tragen, während der schuldlose Zustandsstörer in letzter Linie heranzuziehen sei. Der Kostenanteil eines verstorbenen Verursachers gehe auf dessen Erben über. Das Verursacherprinzip ist hier nicht zielführend (vgl. E. 2.7). Die Beschwerdeführerin blendet aus, dass sie als Betreiberin der Bahn die Gefahr geschaffen und den Unfall als Zustandsstörerin mit "verursacht" hat. Die Frage ist vielmehr, ob der adäquate Kausalzusammenhang zwischen der

Schaffung der Gefahr und der Verantwortlichkeit für das Eintreffen des Unglücks durch das Verhalten eines weiteren Störers - hier des Suizidenten - unterbrochen werden kann bzw. ob das Störerprinzip unter dem Blickwinkel der Willkür den Ausschluss der Verantwortlichkeit infolge Wegfall der Adäquanz gebietet.

4.4. § 28 Abs. 1 FFG/ZH erfasst Verkehrsunfälle sowie Brände an Fahrzeugen aller Art. Die Vorinstanz ist zu Recht davon ausgegangen, dass ein Suizid auf den Bahnschienen einen Unfall im Sinn von § 28 Abs. 1 FFG/ZH darstellt. Der sozialversicherungsrechtliche Begriff des Unfalls gemäss Art. 4 ATSG (SR 830.1) ist enger gefasst, indem (mit Blick auf allfällige Leistungsansprüche) absichtlich herbeigeführte Ereignisse gesetzlich ausgeschlossen sind. Dieses Element soll im Regelungsbereich von § 28 FFG/ZH nicht ausschlaggebend sein, wie die Vorinstanz anhand der Materialien dargelegt hat. § 28 Abs. 1 FFG/ZH stellt einzig auf die Haltereigenschaft ab und weicht insofern von der in E. 2.5 und 2.6 dargelegten Konzeption ab. Der Zurechnungsnorm liegt der Gedanke zugrunde, dass ein Bahnbetreiber Zustandsstörer ist, wenn sich ein typisches Risiko in seinem Herrschaftsbereich verwirklicht. In solchen Fällen kann die Haltereigenschaft ein sinnvolles Zurechnungskriterium sein. Im Rahmen der inzidenten Normenkontrolle ist zu fragen, ob es mit dem Willkürverbot vereinbar ist, den Suizid auf den Schienen als ein für den Bahnbetrieb typisches Risiko zu qualifizieren und der Betreiberin der Bahn die Kosten zu überbinden, welche als unmittelbare Folge des Geschehens anfallen.

4.5. Der Suizid auf den Schienen ist ein Ereignis, welches leider nicht selten vorkommt, so dass nicht gesagt werden kann, es sei ganz ungewöhnlich. Indessen kann ein fahrender Zug im Zusammenhang mit einem Suizid nicht als Betriebsgefahr gelten, da sich die Gefahr erst durch das Verhalten des Suizidenten verwirklicht. Der Suizid auf den Schienen ist nicht vergleichbar mit anderen Bahnverkehrsunfällen, weil dabei der Bahnbetrieb absichtlich zu einem sachfremden Zweck missbraucht wird, ohne dass die Betreiberin der Anlage einen Einfluss auf das Geschehen hätte. Sie kann dieses Risiko nicht beherrschen, weil der Suizident sich über Schutzmassnahmen - etwa in Form von Abschränkungen - hinwegsetzen wird. Es handelt sich um ein qualifiziertes Drittverschulden, welches die Zustandshaftung zurückdrängt (vgl. E. 2.5.2). Zwar erscheint die Grenzziehung zwischen beherrschbaren und nicht beherrschbaren Risiken schwierig. So wäre beispielsweise zweifelhaft, ob ein in grober Fahrlässigkeit durch eine Drittperson verursachter Bahnunfall den Kausalzusammenhang ebenfalls unterbricht. Darüber ist hier jedoch ebenso wenig zu entscheiden wie über die Frage, ob der Fall im Zusammenhang mit einer anderen Fahrzeuggattung gleich zu entscheiden wäre.

Hier gilt es einzig festzuhalten, dass der Suizid auf den Schienen nicht unmittelbar durch die Bahnbetreiberin verursacht wird und daher keine Haftung derselben als Zustandsstörerin begründen kann (vgl. E. 2.5.2). Der gleiche Gedanke liegt dem Haftungsausschluss gemäss Art. 40c Abs. 2 lit. b EBG zugrunde, wie aus der Botschaft vom 8. Juni 2007 zur Güterverkehrsvorlage (BBl 2007 4377), welche die Integration der revidierten Haftungsbestimmungen ins Eisenbahngesetz vorsah, klar hervorgeht (vgl. BBl 2007 4481). Dahinter steht die Überlegung, dass es unbillig wäre, bei grobem Verschulden der geschädigten Person die Bahnbetreiberin zur Leistung von Schadenersatz aus dem Ereignis zu verpflichten. So erscheint es auch hier stossend, der Bahnbetreiberin als Fahrzeughalterin Kosten zu überbinden, die als Folge des mit dem Betriebszweck nicht zu vereinbarenden, missbräuchlichen und nicht beherrschbaren Verhaltens einer aussenstehenden Person entstanden sind. Die Kostenaufgabe zu Lasten der Bahn ist sachlich nicht gerechtfertigt und erweist sich somit als willkürlich.

4.6. Es bleibt daran zu erinnern, dass § 28 Abs. 1 FFG/ZH eine Sondernorm für Verkehrsunfälle und Fahrzeugbrände darstellt (vgl. E. 3.2). Der zürcherische Gesetzgeber hat dabei die Tatsache der Schaffung einer Gefahr durch den Fahrzeughalter in den Vordergrund gestellt. Die Verantwortlichkeit des Fahrzeughalters verdrängt die Verantwortlichkeit jener Personen, welche nach § 27 Abs. 2 lit. a FFG/ZH ebenfalls kostenpflichtig werden, wenn sie schuldhaft Anlass zu einem Feuerwehreinsatz gegeben haben. Gleichzeitig erhellt daraus, dass nach der Konzeption des kantonalen Gesetzgebers neben Fahrzeughaltern auch andere Personenkategorien für die Inanspruchnahme der Feuerwehr haften sollen. Demgemäss ist es nicht systemfremd, wenn die Kosten - wie im vorliegenden Fall - vom Gemeinwesen zu tragen sind.

4.7. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Anwendung von § 28 FFG/ZH in der vorliegenden Fallkonstellation zu einem Entscheid führt, welcher dem verfassungsrechtlichen Willkürverbot (Art. 9 BV) nicht standhält.

4.8. Bei diesem Ergebnis erübrigt sich die Behandlung der übrigen Rügen der Beschwerdeführerin.

5.

Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Das angefochtene Urteil ist aufzuheben.

5.1. Die unterliegende GVZ, um deren Vermögensinteresse es sich handelt, trägt die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 4 BGG e contrario).

5.2. Die obsiegende Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung, da sie öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt (Art. 68 Abs. 3 BGG i.V.m. Art. 2 und 3 SBBG; Urteil 2C 380/2012 vom 22. Februar 2013 E. 5, nicht publ. in: BGE 139 II 289; BGE 126 II 54 E. 8 S. 62).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 24. Oktober 2016 wird aufgehoben.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden der Gebäudeversicherung des Kantons Zürich auferlegt.

3.

Die Sache wird zur Neuverlegung der Kosten des vorangegangenen Verfahrens an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zurückgewiesen.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. Mai 2018

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Die Gerichtsschreiberin: Genner