

BVGer A-1993/2006 vom 25. Juli 2007

Bundesverwaltungsgericht, 2007-07-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-1993_2006

FR: TAF A-1993/2006 du 25 juillet 2007

IT: TAF A-1993/2006 del 25 luglio 2007

Regeste

Luftfahrt (Übriges)

Erwägungen

E. 1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Dazu gehören auch Verfügungen über die als nicht gegeben erachtete Zuständigkeit i.S.v. Art. 9 Abs. 2 VwVG. Das BAZL zählt zu den Behörden nach Art. 33 VGG und ist damit eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Im Bereich des Umwelt- bzw. des Luftfahrtrechts besteht sodann keine Ausnahme von der sachlichen Zuständigkeit nach Art. 32 VGG. Wenn es aufgrund dieser Ordnung zuständig ist, übernimmt das Bundesverwaltungsgericht die am 1. Januar 2007 bei den Eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen oder bei den Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel (Art. 53 Abs. 2 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher zuständig für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerden.

E. 2

Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Dieses Beschwerderecht ist zwar auf Private zugeschnitten, öffentlichrechtliche Körperschaften können sich aber unter gewissen Voraussetzungen ebenfalls darauf berufen (vgl. Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 566 ff.). Behörden sind ferner zur Beschwerde berechtigt, wenn ein Spezialgesetz ihnen dieses Recht einräumt (Art. 48 Abs. 2 VwVG). Die Beschwerdeführerin 2 ist als Gesuchstellerin und Adressatin der angefochtenen Verfügung formell und materiell beschwert. Sie ist daher ohne weiteres beschwerdebefugt. Der Beschwerdeführer 1 hat am erstinstanzlichen Verfahren nicht als Partei, aber doch insofern teilgenommen, als zwischen dem kantonalen AWEL und dem BAZL (Vorinstanz) ein Meinungsaustausch zur Frage der Zuständigkeit stattfand. Vorliegend geht es genau auch darum, ob der Bund bzw. die Vorinstanz oder der Beschwerdeführer 1 bzw. das AWEL zuständig ist. Stellt sich diese Frage, muss der Beschwerdeführer 1 als berührt im Sinne von Art. 48 Abs. 1 VwVG gelten (BGE 117 Ib 111 E. 1b). Er ist daher ebenfalls beschwerdelegitimiert. Das AWEL ist aufgrund einer Ermächtigung durch die kantonale Baudirektorin zur Prozessführung befugt.

E. 3

Die beiden Beschwerden wurden rechtzeitig (Art. 50 VwVG) und formgerecht (Art. 52 VwVG) erhoben. Auf sie ist daher einzutreten.

E. 4

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht - einschliesslich der unrichtigen oder un-vollständigen Feststellung des Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

E. 5

Die Beschwerdeführerin 2 hat bei der Vorinstanz ein Gesuch um Erlass einer Kostenverteilungsverfügung gemäss Art. 32d Abs. 4 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) gestellt. Das Gesetz sagt nicht ausdrücklich, welche Behörde hierfür zuständig ist, meint aber die jeweilige Vollzugs- bzw. Sanierungsbehörde (Pierre Tschannen, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 2003, hiernach: Kommentar USG, Art. 32d USG, N. 45). Das sehen auch Vorinstanz und Beschwerdeführende so. Uneinigkeit herrscht hingegen darüber, wer vorliegend Vollzugsbehörde war. Nach Art. 36 USG vollziehen grundsätzlich die Kantone das USG. Der Bund ist nur in einer Reihe von Sonderbereichen zuständig; diese sind in Art. 41 Abs. 1 USG abschliessend aufgezählt. Zusätzliche Vollzugskompetenzen des Bundes ergeben sich aus Art. 41 Abs. 2 USG. Demnach ist die Bundesbehörde, die ein anderes Bundesgesetz oder einen Staatsvertrag vollzieht, bei der Erfüllung dieser Aufgabe auch für den Vollzug des USG zuständig. Zum Tragen kommt diese Regel namentlich im Zusammenhang mit der Genehmigung von Infrastrukturvorhaben. Art. 41 Abs. 2 USG weist dem Bund nicht nur zusätzliche Zuständigkeiten zu, sondern regelt gleichzeitig auch die Aufgabenteilung innerhalb der Bundesverwaltung (vgl. zum Ganzen: BB1 1979 III 816 f.; Peter M. Keller, Kommentar USG, Art. 41 USG, N. 11 und 20 f.). Im Bereich des Altlastensanierungsrechts liegt der Vollzug, entsprechend dem Grundsatz von Art. 36 USG, bei den Kantonen (Art. 32c Abs. 1 USG). Die Regel von Art. 41 Abs. 2 USG wird auf Verordnungsstufe indes ebenfalls explizit bekräftigt (Art. 21 Abs. 2 der Altlasten-Verordnung vom 26. August 1998 [AltIV, SR 814.680]). Hat eine Bundesbehörde nebst einem anderen Bundesgesetz auch das USG zu vollziehen, dann nur insoweit, als sie auch den zuständigkeitsbegründenden Sacherlass vollzieht (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.366/1999 vom 27. September 2000 E. 1A, veröffentlicht in: Umweltrecht in der Praxis [URP] 2000, S. 788 f.).

E. 6

Im Bereich des Luftfahrtrechts fallen der Vorinstanz und dem UVEK zahlreiche Bewilligungsaufgaben zu (vgl. Art. 36 ff. des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 [LFG, SR 748.0]). Auf diese Ordnung Bezug nehmend, führt die Vorinstanz aus, eine Bundeszuständigkeit für den Vollzug des USG bestehe nur dann, wenn dieser in einem direkten Zusammenhang mit der Plangenehmigung für eine Flugplatzanlage oder der Genehmigung eines Betriebsreglements stehe. Die hier interessierende Sanierung sei, jedenfalls was die ersten beiden Etappen anbelange, gerade nicht in einem solchen Verfahren angeordnet worden. Nur die dritte Sanierungsetappe sei durch das UVEK, in einem Plangenehmigungsverfahren nach LFG, beurteilt und verfügt worden. Die fragliche Auflage habe sich allerdings auf eine entsprechende Beurteilung und einen Antrag des AWEL gestützt. Da dieses die Sanierung in materieller Hinsicht somit umfassend beurteilt und die wesentlichen Vollzugstätigkeiten vorgenommen habe, sei es zweckmässig, wenn es

auch über die Verteilung der Kosten befinde. Die Beschwerdeführerin 2 hält fest, die Sanierungsarbeiten als Ganzes seien durch die in der Plangenehmigung des UVEK enthaltene Auflage und damit im Zuständigkeitsbereich des Bundes verfügt worden. Sie räumt ein, materiell habe sich nicht die Vorinstanz, sondern das AWEL mit der Sanierung befasst, meint aber, dies vermöge an der formellen Zuständigkeit (der Vorinstanz) nichts zu ändern, erst recht nicht, nachdem diese im Jahr 2005 gegenüber dem AWEL explizit die Zuständigkeit in Sachen Altlasten am Flughafen Zürich für sich reklamiert habe. Nach Meinung des Beschwerdeführers 1 besteht gar eine umfassende Zuständigkeit des Bundes, was den Vollzug des Altlastenrechts im Flughafenperimeter angeht. Er hält dafür, diese Zuständigkeit könne nicht auf ihn übergehen, nur weil er vorliegend materielle, altlastentechnische Gesichtspunkte geprüft und die Sanierung begleitet habe. Dies sei nur im Sinne einer Hilfestellung geschehen, weil es beim Bund keine eigene Vollzugsorganisation gebe. Verfügt habe das AWEL nie, sondern in seinen Schreiben jeweils auf die Zuständigkeit des Bundes hingewiesen. Das AWEL habe den Sanierungsmassnahmen zwar zugestimmt und diese auch begleitet, dies jedoch unter der stillschweigenden Genehmigung durch den Bund. Dieser habe nicht interveniert und das AWEL die Sanierung begleiten lassen. Der Beschwerdeführer 1 hält der Vorinstanz weiter vor, sie verhalte sich widersprüchlich, wenn sie sich für den Altlastenkataster im Flughafenbereich für zuständig erkläre, dann aber nicht bereit sei, eine Kostenverteilungsverfügung zu erlassen. Es wäre nicht sachgerecht, wenn zwei Gemeinwesen ein Kostenverteilungsverfahren durchführten. Vorliegend müsse der Bund, als übergeordnetes Gemeinwesen und im Sinne einer Kompetenzattraktion, umfassend für die Behandlung des Gesuchs zuständig sein.

E. 6.1

Das Altlasten- und Umweltberatungsbüro Martin Stammbach, Winterthur, führte auf dem Areal des Flughafens Zürich von 1999 bis 2000 Untersuchungen durch und ermittelte für den Bereich Vorfeldzone Süd/Provisorisches Busgate Süd eine Altlast aus Kohlenwasserstoff und Kerosin. Es erklärte das Gebiet für sanierungsbedürftig und empfahl eine Sanierung in drei Phasen. Das mit der Sache befasste AWEL schloss sich dieser Beurteilung an und stimmte dem vorgeschlagenen Vorgehen am 15. September 2000 zu. Danach wurde umgehend mit Etappe 1 der Sanierung begonnen. Kurz zuvor, am 11. August 2000, hatte die Beschwerdeführerin 2 bei der Vorinstanz zuhanden des UVEK ein Gesuch für die Neugestaltung der Vorfeldzone Süd eingereicht, worauf Vorinstanz und UVEK ein Plangenehmigungsverfahren nach Art. 37 LFG einleiteten. Parallel, aber unabhängig davon gingen unter behördlicher Begleitung durch das AWEL die bereits begonnenen Sanierungsarbeiten weiter; Phase 2 wurde im März 2001 abgeschlossen. Im Verfahren vor dem UVEK war die Sanierung ebenfalls Thema. Das UVEK hielt in seiner Plangenehmigungsverfügung vom 15. Dezember 2003 im Sinne einer Auflage fest, die Altlast im Bereich Vorfeldzone Süd müsse so weit saniert werden, dass durch sie keine schädlichen und lästigen Einwirkungen entstehen könnten. Nach dem Dafürhalten des Beschwerdeführers 2 hat das UVEK mit dieser Auflage die Sanierung als Ganzes genehmigt. Die Vorinstanz führt in der Vernehmlassung aus, mit dieser Auflage sei allein die dritte Sanierungsetappe angeordnet worden. Die Beschwerdeführenden widersprechen der Darstellung nicht, wonach das AWEL über die ganze Sanierung hinweg mit den materiellen, altlastentechnischen Fragen befasst war. Vielmehr bekräftigen sie dies ihrerseits ausdrücklich. Für sie ergibt sich die vorliegend interessierende Zuständigkeit ausschliesslich aus der angeblich formellen und umfassenden Zuständigkeit der Vorinstanz

und des UVEK für die "Sanierungsarbeiten als Ganzes" bzw. für Etappe 3.

E. 6.2

Unbestritten ist, dass das AWEL die ganze Sanierung materiell beurteilt und begleitet hat. Die förmliche Anordnung sieht der Beschwerdeführer 1 jedoch nicht beim AWEL, das dem vorgelegten Konzept lediglich zugestimmt habe, sondern beim Bund, der innerhalb des Flughafenperimeters generell zuständig sei und die vorliegende Sanierung stillschweigend genehmigt habe. Dieser Sichtweise kann nicht gefolgt werden. Es ist nicht ersichtlich, gestützt worauf, wenn nicht auf das Schreiben des AWEL vom 15. September 2000, mit den Sanierungsarbeiten begonnen wurde. Dass das AWEL nicht förmlich verfügte und ausserdem in genereller Weise Anordnungen seitens der Bundesbehörden vorbehielt, ändert daran nichts. Der Vorbehalt war bloss unbestimmter Natur und blieb insofern ohne Auswirkungen, als die Bundesluftfahrtbehörden in der Folge für die Sanierungsphasen 1 und 2 weder eine Bewilligung erteilten noch irgendwelche Auflagen machten. Zumindest faktisch erfolgte die Anordnung der Sanierung somit durch das AWEL. Dieses Fazit legt insbesondere auch der Schlussbericht durch das Büro Martin Stammbach zu den Etappen 1 und 2 vom 10. Mai 2004 (vgl. insbesondere Ziff. 1.1 und 1.3) nahe. Dass der Vollzug aufgrund einer stillschweigenden Genehmigung durch die Vorinstanz, wie vom Beschwerdeführer 1 zuletzt geltend gemacht, auf den Bund übergegangen sei, entbehrt einer Grundlage. Die Bundesluftfahrtbehörden kamen erst bei Phase 3 ins Spiel. Dort hatten diese zwar die formelle Herrschaft über das Verfahren, die materielle hingegen lag ebenfalls beim AWEL. Anordnenden Charakter in Bezug auf die Sanierung als Ganzes hatte auch die Auflage des UVEK in der Plangenehmigungsverfügung vom 15. Dezember 2003 nicht. Zwar mag die Auflage die Sanierung als Ganzes erfassen. Die Auflage konnte (in Bezug auf die gesamte Sanierung) indes nicht mehr als deklarative Bedeutung haben, denn die Sanierung war in diesem Zeitpunkt längst im Gange und die ersten beiden Etappen überdies bereits abgeschlossen. Jedenfalls lässt sich mit Verweis auf jene Auflage der Vollzug nicht dem UVEK zurechnen. Über alles gesehen ergibt sich somit, dass die gesamte materielle Beurteilung der Sanierung beim AWEL lag. Folglich ist dieses technisch und inhaltlich am besten mit der Sanierung vertraut. Von einem Vollzug durch eine Bundesbehörde ist mithin nur in formeller Hinsicht und nur bezogen auf die dritte Etappe auszugehen.

E. 6.3

Die Kenntnis des Geschäfts vorab in materieller Hinsicht ist für die Kostenverteilung unerlässlich. Die Behörde, die die Kostenverteilungsverfügung erlässt, ist auf das im Verlauf der Sanierung erworbene Sachwissen angewiesen. Gerade wegen des engen Sachzusammenhangs zwischen Sanierung und Kostenverteilung ist es die Sanierungsbehörde, die für die Verfügung nach Art. 32d Abs. 4 USG zuständig ist (Tschannen, a.a.O., Art. 32d USG, N. 45). Das AWEL hatte dies am 3. März 2006 im Rahmen des Meinungsaustausches selber eingeräumt und sich selbst als Sanierungsbehörde bezeichnet. Waren mehrere Behörden in eine Sanierung involviert, hat mithin sinnvollerweise jene über die Kostenverteilung zu befinden, die den Fall in den sachlichen Belangen umfassend beurteilen kann. Lag der Vollzug zudem auch formell zur Hauptsache bei ihr, muss sie erst recht zuständig sein. Massgebend ist somit nicht, bei wem die Zuständigkeit dem Buchstaben nach lag oder wem sie richtigerweise zugestanden hätte, sondern wer die Sanierung effektiv vollzogen hat. Dies war vorliegend das AWEL. Es hat die Sanierung auf Behördenseite nicht nur materiell umfassend geleitet, sondern diese

faktisch auch angeordnet, namentlich deren erste zwei Phasen.

E. 6.4

Nicht zu überzeugen vermag der Beschwerdeführer 1 mit dem Argument, das AWEL habe das Geschäft nur im Sinne einer Hilfestellung betreut, weil der Bund über keine eigene Vollzugsorganisation verfüge. Dass eine Amtsstelle bei einer Sanierung weitreichende Arbeiten leistet, ohne deswegen selber zur Vollzugsbehörde zu werden, ist zwar grundsätzlich denkbar. Vorliegend hat das AWEL aber deutlich mehr getan, als nur hilfsweise sein Fachwissen auf dem Gebiet der Altlastensanierungen zur Verfügung gestellt. Es hat die Sanierung weitgehend selbständig angeordnet und das Vorhaben auch materiell stark geprägt.

E. 6.5

Hat jene Behörde die Kostenverteilungsverfügung zu erlassen, welche die Sanierung effektiv vollzogen hat, kann nur die im konkreten Fall gelebte Aufgabenwahrnehmung relevant sein. Nicht von Belang ist daher, wer in vergleichbaren Verfahren die Sanierung vollzogen hat oder wer dazu aufgrund der gesetzlichen Ordnung oder einer Abmachung berufen wäre. Damit erweisen sich gleich mehrere beschwerdeweise vorgebrachte Argumente als unzutreffend. Läge der Vollzug des Altlastenrechts im Bereich von Flughäfen umfassend beim Bund, wie dies der Beschwerdeführer 1 vorbringt, hiesse das noch nicht, dass der Bund auch dann für die Kostenverteilungsverfügung zuständig wäre, wenn diese Zuständigkeitsordnung in einem konkreten Fall, aus welchen Gründen auch immer, nicht eingehalten worden wäre. Die Vorinstanz weist zu Recht auf den Wortlaut von Art. 41 Abs. 2 USG hin. Demnach hat die Bundesbehörde, die ein anderes Bundesgesetz (...) vollzieht, bei der Erfüllung dieser Aufgabe auch das USG zu vollziehen. Die Vorinstanz ist, wie sie richtig ausführt, für den Vollzug des USG daher nur dann zuständig, wenn ein direkter Zusammenhang mit einem luftfahrtrechtlichen Verfahren besteht (vgl. auch BBl 1979 III 817). Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht bzw. nur im oben (E. 6.2) erwähnten, sehr beschränkten Umfang gegeben. Ob innerhalb des Flughafenperimeters gestützt auf das Luftfahrtrecht oder eine Abmachung zwischen der Vorinstanz und dem AWEL eine generelle Bundeszuständigkeit besteht, kann hier offen bleiben. Immerhin kann aber darauf hingewiesen werden, dass im Bereich von Flugplätzen eine sehr weitgehende Bundeszuständigkeit besteht. So gilt ein sehr weiter Anlagebegriff, mit der Folge, dass die betreffenden Vorhaben in einem Plangenehmigungsverfahren zu bewilligen sind (Art. 37 LFG; Tobias Jaag, Die schweizerischen Flughäfen: Rechtsgrundlagen, Organisation und Verfahren, in: Tobias Jaag, Rechtsfragen rund den Flughafen, Zürich 2004, S. 42 f.; zum Begriff der Flugplatzanlagen vgl. auch BGE 124 II 75 E. 4). Zuständig für die Genehmigung sind jeweils die Bundesbehörden.

E. 6.6

Vor diesem Hintergrund ist denn auch zu sehen, dass die Vorinstanz für den Erlass der Altlastenkataster bei allen zivilen Flugplätzen der Schweiz zuständig zeichnet. Da für die Kostenverteilungsverfügung aber nicht auf eine generelle Zuständigkeit oder eine solche in einem anderen Fall abzustellen ist, sondern auf die effektive Aufgabenwahrnehmung bei der konkret zu beurteilenden Sanierung, ist es nicht widersprüchlich, wenn sich die Vorinstanz einerseits für zuständig hält, was den Altlastenkataster am Flughafen Zürich angeht, es aber andererseits ablehnt, die vorliegend nachgesuchte Kostenverteilungsverfügung zu erlassen. Aus dem gleichen Grund ist auch der Hinweis des

Beschwerdeführers 1 unbehelflich, die REKO/INUM habe klar den Bund als zuständig für den Vollzug des Altlastenrechts im Perimeter des Flughafens Zürich bezeichnet (vgl. Entscheid REKO/INUM vom 7. Dezember 2006, B-2006-70, E. 4 i.f.). Aus dem Entscheid der REKO/INUM kann daher nichts für die sich hier stellende Frage abgeleitet werden.

E. 6.7

Fällt die Zuständigkeit für die Kostenverteilungsverfügung somit dem AWEL zu, kann durchaus von einer gewissen Kompetenzattraktion gesprochen werden, waren doch die Bundesbehörden ab Phase 3 ebenfalls an der Sanierung beteiligt. Nur kann die Attraktion nicht, wie sich das der Beschwerdeführer 1 vorstellt, in der Weise greifen, dass die Zuständigkeit beim Bund als dem übergeordneten Gemeinwesen anzunehmen wäre. Kriterium muss, wie gezeigt, vielmehr sein, wer im jeweiligen Fall effektiv und zur Hauptsache Sanierungsbehörde war.

E. 6.8

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die Kostenverteilungsverfügung nach Art. 32d Abs. 4 USG durch die Sanierungsbehörde zu erlassen ist, dies wegen des engen Sachzusammenhangs mit der Sanierung. Sanierungsbehörde ist vorliegend das AWEL. Die Vorinstanz ist daher zu Recht auf das entsprechende Gesuch der Beschwerdeführerin 2 nicht eingetreten. Damit sind die beiden Beschwerden abzuweisen. Aus dem Vorstehenden erhellt, dass auch der Eventualantrag des Beschwerdeführers 1, das UVEK sei anzuweisen, das Gesuch entgegenzunehmen und als zuständige Behörde zu prüfen, abzuweisen ist.

E. 7

Somit bleibt über die Kosten für das vorliegende Beschwerdeverfahren zu befinden. Die Verfahrenskosten hat zu zahlen, wer unterliegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Einem unterliegenden Kanton können jedoch nur Kosten auferlegt werden, wenn sich der Streit um seine vermögensrechtlichen Interessen dreht (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Vorliegend waren seitens des Beschwerdeführers 1 keine solchen Interessen betroffen; er hat daher keine Kosten zu tragen. Der unterliegenden Beschwerdeführerin 2 sind dagegen Verfahrenskosten von Fr. 1'000.-- aufzuerlegen. Dieser Betrag ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

E. 8

Den unterliegenden und im Übrigen nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 f. des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.1]).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.