Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-1993/2006
{T 1/2}

Urteil vom 25. Juli 2007

Mitwirkung: Richter Jürg Kölliker (Vorsitz), Richter Lorenz Kneubühler (Abteilungspräsident), Richter André Moser, Gerichtsschreiber Thomas Moser.

1. **Kanton Zürich**, handelnd durch die Baudirektion, vertreten durch das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL), 8090 Zürich,
2. **unique Fughafen Zürich AG**, Postfach, 8058 Zürich,

Beschwerdeführende,

gegen

Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), 3003 Bern,
Vorinstanz,

betreffend

Altlastensanierung prov. Busgate Süd/Vorfeldzone Süd, Kostenverteilungsverfügung; Verfügung des BAZL vom 19. Oktober 2006.

Sachverhalt:

A. Nachdem das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich (AWEL) den Bereich Busgate Süd/Vorfeldzone Süd am Flughafen Kloten als sanierungsbedürftig klassiert hatte, nahm die Flughafen Zürich AG (unique) im Sommer 2000 die Altlastensanierung an die Hand. Die Sanierung wurde in drei Etappen durchgeführt und ist inzwischen abgeschlossen. Es waren verschiedene Behörden in die Sanierung involviert.

B. Am 31. Oktober 2005 gelangte unique an das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und verlangte eine Verfügung über die Verteilung der Sanierungskosten. Ihr Hauptantrag lautete auf Befreiung von der Tragung der Sanierungskosten und auf Rückerstattung der angefallenen Aufwendungen.

C. Das BAZL hielt seine Zuständigkeit für fraglich und führte deshalb einen Meinungsaustausch mit der aus seiner Sicht zuständigen Behörde, dem AWEL, durch (Schreiben vom 19. Januar 2006). Das AWEL seinerseits erklärte sich am 3. März 2006 für den Erlass der verlangten Kostenverteilungsverfügung ebenfalls für nicht zuständig. Nach einem weiteren Briefwechsel mit unique erliess das BAZL am 16. Oktober 2006 eine Verfügung. Es erklärte sich darin für unzuständig, trat auf das Gesuch von unique nicht ein und überwies dieses an das AWEL zur Bearbeitung.

   Zur Begründung führte es aus, für den Erlass einer Kostenverteilungsverfügung sei die Vollzugsbehörde zuständig. Das Umweltschutzrecht und insbesondere das Altlastensanierungsrecht seien grundsätzlich durch die Kantone zu vollziehen. Einer Bundesbehörde obliege diese Aufgabe nur dann, wenn sie gleichzeitig ein anderes Bundesgesetz oder einen Staatsvertrag vollziehe. Die vorliegend interessierende Altlastensanierung sei nicht durch das BAZL in einem Verfahren nach eidgenössischem Luftfahrtrecht angeordnet worden. Vielmehr habe das AWEL die Sanierung materiell beurteilt und begleitet. Es sei daher zweckmässig, wenn das AWEL auch über die Verteilung der Sanierungskosten befinde.

D. Gegen diese Verfügung hat das AWEL, in Vertretung der Baudirektion des Kantons Zürich, am 10. November 2006 bei der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (REKO/INUM) Beschwerde geführt. Das AWEL beantragt, das BAZL (oder eventuell das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK]) sei anzuweisen, das Gesuch von unique entgegenzunehmen und als zuständige Behörde zu prüfen. In formeller Hinsicht führt das AWEL aus, die Baudirektion sei mehrfach beschwert, denn wenn sie anstelle des BAZL das Verfahren durchführen müsse, verursache das bei ihr erhebliche Umtriebe und es werde die Kompetenzordnung zwischen Bund und Kanton verletzt. In der Sache hält das AWEL fest, es gehe davon aus, dass der Bund im Flughafenperimeter umfassend für den Vollzug des eidgenössischen Altlastenrechts zuständig sei. Vorliegend seien die altlastenrechtlichen Anordnungen, mit Ausnahme der Sanierungsphasen 1 und 2, durch das UVEK bzw. das BAZL getroffen worden. Zwar habe es (das AWEL)

materielle, vorab altlastentechnische, Gesichtspunkte geprüft, das könne aber nicht dazu führen, dass eine gesetzlich vorgesehene Bundeszuständigkeit auf den Kanton übergehe. Der Kanton habe nur Hilfe geleistet, weil der Bund über keine eigene Vollzugsorganisation verfüge. Ferner sei widersprüchlich, wenn sich das BAZL für zuständig erkläre, was den Altlastenkataster im Flughafenbereich angehe, dann aber nicht bereit sei, die nachgesuchte Kostenverteilungsverfügung zu erlassen.

E. Am 15. November 2006 hat auch unique (Beschwerdeführerin 2) bei der REKO/INUM Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid des BAZL geführt. Sie verlangt, es sei festzustellen, dass das BAZL für den Erlass der Kostenverteilungsverfügung zuständig sei. Sie hält dafür, die dritte Phase der hier interessierenden Sanierung sei, obwohl hierfür kein Plangenehmigungsverfahren nötig gewesen sei, in Anwendung von Bundesluftfahrtrecht durchgeführt worden. Damit sei der Zuständigkeitsbereich des BAZL betroffen. Für eine Bundeszuständigkeit spreche ferner, dass die Sanierungsarbeiten als Ganzes, also einschliesslich der Etappen 1 und 2, durch die entsprechende Auflage des UVEK in dessen Plangenehmigung vom 15. Dezember 2003 verfügt worden seien.

F. Nachdem der Instruktionsrichter der REKO/INUM das AWEL aufgefordert hatte, sich über seine Prozessführungsbefugnis auszuweisen, hat die Baudirektorin des Kantons Zürich am 8. Dezember 2006 mitgeteilt, das AWEL sei im Sinne einer umfassenden Aufgabendelegation u.a. auch mit der Behandlung von Geschäften im Zusammenhang mit altlastenrechtlichen Kostenverteilungen betraut worden. Das Amt sei daher zur Führung des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ermächtigt.

G. Die REKO/INUM hat die beiden Geschäfte per 1. Januar 2007 zuständigkeitshalber an das neue Bundesverwaltungsgericht übergeben. Der Instruktionsrichter hat die beiden Verfahren mit Verfügung vom 16. Februar 2007 vereinigt und den Beteiligten ausserdem mitgeteilt, als Beschwerdeführer 1 gelte fortan der Kanton Zürich, handelnd durch die Baudirektion und vertreten durch das AWEL.

H. Das BAZL beantragt in seiner Vernehmlassung vom 16. März 2007 die Abweisung der beiden Beschwerden. Es hält fest, im Bereich der Flugplätze seien die Bundesbehörden (UVEK bzw. BAZL) nur dann für den Vollzug von Umweltrecht zuständig, wenn ein direkter Zusammenhang mit einer Plangenehmigung oder einer Genehmigung oder Änderung eines Betriebsreglements bestehe. Vorliegend habe es drei Sanierungsetappen gegeben und von diesen sei nur die dritte in einem luftfahrtrechtlichen Verfahren beurteilt und verfügt worden. Die fragliche Auflage des UVEK in dessen Plangenehmigung habe sich allerdings auf eine entsprechende Beurteilung und einen Antrag des AWEL gestützt. Dieses habe denn auch die wesentlichen Vollzugstätigkeiten vorgenommen und sei daher vorliegend zuständig.

I. Die Beschwerdeführerin 2 hat am 4. Juni 2007 ein letztes Mal Stellung genommen und ausgeführt, für die Bundeszuständigkeit sei allein ausschlaggebend, dass die erwähnte Auflage in einem luftfahrtrechtlichen Verfahren durch eine zuständige Bundesbehörde ergangen sei. Daran ändere nichts,

dass sich das UVEK nicht auf seine eigene Beurteilung gestützt habe, sondern auf die einer fachlich kompetenten Behörde.

J. Der Beschwerdeführer 1 hat am 18. Juni 2007 eine letzte Stellungnahme abgegeben und erklärt, für das AWEL habe immer festgestanden, dass der Bund zuständig sei. Deshalb habe das AWEL auch nicht verfügt, sondern in seinen Schreiben jeweils auf die Zuständigkeit des Bundes hingewiesen. Das AWEL habe den Sanierungsmassnahmen zugestimmt und diese begleitet, der Bund habe jedoch stillschweigend seine Genehmigung erteilt. Der Beschwerdeführer 1 verweist ferner auf einen Entscheid der REKO/INUM, wonach der Vollzug des Altlastensanierungsrechts innerhalb des Flughafenperimeters der Vorinstanz obliege.

K. Weitere Sachverhaltselemente und Vorbringen der Beteiligten werden, soweit entscheidwesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen erörtert.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

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.

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 Meinungs-

austausch 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.

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

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

5. Die Beschwerdeführerin 2 hat bei der Vorinstanz ein Gesuch um Erlass einer Kostenverteilungsverfügung gemäss Art. 32*d* 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. 32*d* 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: BBl 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. 32*c* 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 [AltlV, 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.).

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 neh-

mend, 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 Fluhafenperimeter 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.

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.

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.

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. 32*d* Abs. 4 USG zuständig ist (TSCHANNEN, a.a.O., Art. 32*d* 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.

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.

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 eingehal-

ten 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.

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.

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.

6.8 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die Kostenverteilungsverfügung nach Art. 32*d* 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.

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.

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]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerden werden abgewiesen.

2. Der Beschwerdeführerin 2 werden Verfahrenskosten von Fr. 1'000.-- auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4. Dieses Urteil wird eröffnet:

   - den Beschwerdeführenden 1 und 2 (mit Gerichtsurkunde)
   - dem Generalsekretariat UVEK, 3003 Bern (mit Gerichtsurkunde)
   - der Vorinstanz

Der Abteilungspräsident:	Der Gerichtsschreiber:
Lorenz Kneubühler i.V. Jürg Kölliker	Thomas Moser

Rechtsmittelbelehrung
Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 46, 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Das angefochtene Urteil und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand am: