

3003 Bern, 25. März 2014

Flughafen Zürich

Belasteter Standort ZH-Züri-1-I-50 (Werft 1)

Verfügung

Kostenteiler für altlastenrechtliche Untersuchungs- und Überwachungs-
massnahmen

A. Sachverhalt

1. Ausgangslage

Für die schweizerischen Zivilflugplätze führt das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) den Kataster der belasteten Standorte im Sinne von Art. 32c Abs. 1 USG¹ bzw. der AltIV². Zu diesem Zweck hat das BAZL die belasteten Standorte ermittelt.

Gegebenenfalls ordnet das BAZL für belastete Standorte Untersuchungen sowie Überwachungs- und/oder Sanierungsmassnahmen gemäss Art. 13 AltIV an.

1.1 Standort ZH-Züri-1-I-50 (Werft 1)

Am Flughafen Zürich wurden durch das BAZL nach den generellen historischen Untersuchungen für die Erarbeitung des Katasters der belasteten Standorte zehn Standorte mit weiterem Untersuchungsbedarf ausgeschieden. Zu diesen gehört auch der Standort der Flugzeugwerft 1 mit Kataster Nr. ZH-Züri-1-I-50 (in der Folge I-50).

Aufgrund der summarischen historischen Untersuchung zur Erfassung und Erstbewertung der belasteten Standorte durch das BAZL ist von diesem Standort bekannt, dass dort seit 1948 mit Kerosin hantiert wird, Flugzeuge, Flugzeugmotoren und -turbinen gewartet, unterhalten und repariert sowie Spritz-, Lackier- und Malerarbeiten durchgeführt werden.

Seit dem 1. Januar 2003 wird die Werft 1 von der SR Technics Switzerland AG³ mit Sitz in Kloten betrieben.

Im vorliegenden Fall wandte sich das BAZL in altlastenrechtlichen Belangen jeweils an die Flughafenhalterin, die Flughafen Zürich AG (FZAG), die als Grund- und Liegenschaftseigentümerin primär als Inhaberin des Standorts I-50 gilt.

Am 7. Juni 2004 beauftragte das BAZL die FZAG, den Standort I-50 einer vertieften historischen Untersuchung zu unterziehen. Die FZAG ihrerseits beauftragte damit die Firma Basler & Hofmann; die Untersuchung wurde in den Jahren 2005 und 2006 durchgeführt und mit Bericht vom 26. Januar 2007 abgeschlossen.

¹ Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG); SR 814.01

² Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung, AltIV); SR 814.680

³ SR Technics ist eines der weltweit grössten von einer Airline unabhängigen Unternehmen im Bereich Flugzeugwartung und -instandhaltung, mit ihrem operativen Sitz am Flughafen Zürich in Kloten. Die SR Technics bietet ein umfassendes Servicepaket für Flugzeuge (Airbus und Boeing), Triebwerke und Komponenten an. Die Basis bilden dabei die beiden operativen Unternehmen SR Technics Switzerland AG und SR Technics UK Ltd.

Schon bei der historischen Untersuchung waren verschiedene Mitarbeiter der SR Technics einbezogen worden (vgl. Bericht historische Untersuchung, Basler & Hofmann, S. 3 f.).

Aufgrund der Resultate ordnete das BAZL am 14. Februar 2007 – gemäss den Empfehlungen von Basler & Hofmann aus der historischen Untersuchung und gestützt auf ein beim Büro für Wasser und Umwelt BWU Mathez, 3073 Gümligen, eingeholtes Koreferat – eine technische Untersuchung gemäss Art. 7 AltIV an, weil eine sichere Klassierung nach Art. 8 Abs. 2 AltIV nicht möglich war.

Der Standort I-50 wurde daher als belastet und überwachungsbedürftig eingestuft und so im Kataster eingetragen.

Die betrieblichen Anforderungen der SR Technics nach einem störungsfreien Werftbetrieb verhinderten allerdings eine technische Untersuchung am Standort eo ipso, d. h. es waren keine Bohrungen in der Werft möglich, sondern lediglich Messstellen ausserhalb der Werft.

Das BAZL erachtete indessen das im Bericht zur historischen Untersuchung vorgeschlagene Untersuchungsprogramm (Pflichtenheft) als angebracht, nach welchem drei rund 30 bis 35 m tiefe Messstellen im Abstrombereich ausserhalb der Werft I bis in das Moräne-Grundwasservorkommen versetzt werden sollten, um die Qualität des Grundwassers zu untersuchen.

Die Untersuchungsanordnung trug somit den betrieblichen Anforderungen der SR Technics nach einem störungsfreien Werftbetrieb Rechnung.

Die FZAG beauftragte auch für die technische Untersuchung das Ingenieurbüro Basler & Hofmann mit der Ausführung. Die technische Untersuchung erfolgte im Laufe des Jahres 2007 (Abschlussbericht Basler & Hofmann vom 31. August 2007).

Die Experten stellten bei den Untersuchungen fest, dass in keinem der Pegel Schadstoffe analytisch nachweisbar waren. Sie kamen daher in ihrem Bericht vom 31. August 2007 zum Schluss, der Standort I-50 scheinbar nicht sanierungsbedürftig zu sein.

Da die Untersuchung aber keine abschliessende Beurteilung des Standorts zuliesse – und ein Schadstoffpotential direkt unter der Werft nicht ausgeschlossen werden konnte – schlägt der Bericht vor, den Standort I-50 nach wie vor als überwachungsbedürftig einzustufen und alle fünf Jahre weitere Grundwasserproben zu entnehmen.

Hierzu ist anzumerken, dass bei der Sanierung der Bodenplatte des benachbarten

Bogenhangars⁴ unter der Bodenplatte mit Kerosin verschmutztes Material gefunden wurde, das gemäss dem GEK⁵ entsorgt werden musste. Dies mag als starkes Indiz gelten, dass das BAZL den Standort I-50 auch weiterhin als belastet einstufen wird.

Der derzeitige Kataster-Eintrag für den Standort I-50 lautet denn auch: «Belastet und überwachungsbedürftig, techn. Untersuchung durchgeführt, Beurteilung durch Behörde noch ausstehend.» Eine endgültige Beurteilung wird wohl erst möglich, wenn im Rahmen von Bauarbeiten am Standort die effektiven Verhältnisse festgestellt werden können.

Da der Standort grundsätzlich als belastet und überwachungsbedürftig eingestuft worden war, erkundigte sich die FZAG im Herbst 2012 per E-Mail beim BAZL nach dem aktuellen Stand. Gleichzeitig verwies sie darauf, dass sie zwar sämtliche bisher aufgelaufenen Untersuchungs- und Überwachungskosten vorläufig übernommen habe. Sie sei aber der Auffassung, dass nach Art. 32d Abs. 1 und 2 USG grundsätzlich der Verursacher der Altlast für die Kosten der Untersuchungen aufzukommen habe, bzw. – falls sich bei der Untersuchung herausstelle, dass der Standort nicht belastet sei – das zuständige Gemeinwesen (USG Art. 32d Abs.5). Verursacher im Sinne des Verhaltensstörers sei nach ihrem Kenntnisstand die SR Technics, ehemals Swissair, Departement Technik. Die FZAG verweist in diesem Zusammenhang auf die historische Untersuchung, S. 5.

1.2 *Stellungnahmen der FZAG und der SR Technics zum Sachverhalt*

Im Herbst 2012 stellte das BAZL den oben dargestellten Sachverhalt über die Untersuchungen und die Beurteilung des Standorts aus den ihm vorliegenden Akten in einem separaten Dokument zusammen und legte dieses den beiden Parteien FZAG und SR Technics am 7. Dezember 2012 zur Prüfung vor.

Mit Schreiben vom 22. Januar 2013 (SR Technics) und 30. Januar 2013 (FZAG) teilten die beiden Parteien mit, dass sie mit Ausnahme kleiner Präzisierungen keine Einwände gegen die Darstellung des Sachverhalts hätten.

Das BAZL stellte somit fest, dass sowohl die SR Technics als auch die FZAG seine Darstellung des Sachverhalts in allen wesentlichen Belangen teilten; die vorgeschlagenen Präzisierungen übernahm es in eine revidierte Fassung des Sachverhalts vom 7. Mai 2013 und stellt diese der FZAG und der SR Technics am 13. Mai 2013 zu. Da die FZAG der SR Technics bereits eine Kopie ihrer Stellungnahme hatte zukommen lassen, legte das BAZL seinem Schreiben an die FZAG der Vollständigkeit halber diejenige der SR Technics bei. Die Erhebung des Sachverhalts ist somit abgeschlossen.

⁴ Plangenehmigung des UVEK vom 22. Oktober 2010

⁵ Generelles Entsorgungskonzept des Flughafens Zürich

2. Gesuch der FZAG um Verfügung über die Kostenerteilung

Gestützt auf Art. 32d Abs. 4 USG beantragte die FZAG, für den Standort I-50 sei eine Kostenteilerverfügung zur Entlastung ihrer Kosten für die Untersuchungen zu erlassen.

Mit Schreiben vom 30. Januar 2013 präzisierte die FZAG ihre Kostenzusammenstellung (Stand 31.12.2012) und legte die entsprechenden Belege bei:

– Historische Untersuchung		
– Ingenieurleistung (Basler & Hofmann)	Fr.	6 180.00
– Aufwand FZAG (ca. 40 h à Fr. 100.–)	Fr.	4 000.00
Subtotal	Fr.	10 180.00
– Technische Untersuchung		
– Ingenieurleistung (Basler & Hofmann)	Fr.	24 214.30
– Vermessung (Ing. Kasper)	Fr.	592.00
– Kernbohrungen (Stump Fora Tec)	Fr.	45 777.50
– Analytik (Bachema)	Fr.	2 014.00
– Bewilligung (AWEL)	Fr.	288.00
– Baustellenüberwachung (Protectas)	Fr.	4 252.80
– Aufwand Flughafen Zürich AG (ca. 120 h à Fr. 100.–)	Fr.	12 000.00
Subtotal	Fr.	89 138.60
– Gesamttotal (exkl. MWSt.)	Fr.	99 318.60
– davon Eigenleistungen FZAG	Fr.	16 000.00
– übrige Kosten	Fr.	83 318.60

Die FZAG schlägt dazu folgende Aufteilung vor:

- Anteil FZAG: Eigenleistungen FZAG gemäss obiger Zusammenstellung Fr. 16 000.– (entspricht ca. 16,1 % der Gesamtkosten); und
- Anteil SR Technics: Übriger Aufwand gemäss obiger Zusammenstellung Fr. 83 318.60 (entspricht ca. 83,9 % der Gesamtkosten).

Die FZAG erklärt sich zudem bereit, allfällig nötige Messungen zur zukünftigen Überwachung des Standorts zu organisieren und durchzuführen. Die Analysekosten (Labor) wären ihrer Meinung jedoch von SR Technics zu tragen. Ebenso wären die Sanierungskosten vollumfänglich von SR Technics zu tragen, falls sich später einmal ein Sanierungsbedarf zeigen sollte.

3. Kostenteilerverfügung

Mit Schreiben vom 14. August 2013 wurde der FZAG und der SR Technics der Entwurf der Kostenteilerverfügung zur Stellungnahme unterbreitet. Im Entwurf war eine

Verteilung der Kosten von einem Drittel zu Lasten der FZAG und zu zwei Dritteln zu Lasten der SR Technics vorgesehen. Beide Parteien äusserten sich in ihren Stellungnahmen vom 9. bzw. 14. Oktober 2013 negativ zum unterbreiteten Entwurf. Die FZAG sieht ihren Anteil lediglich bei 16 %. Zur Übernahme von einem Drittel wäre sie nur bei vertraglicher Vereinbarung und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht bereit gewesen. Die SR Technics sieht ihren Anteil ebenfalls als zu hoch an. Sie habe keinerlei Passiven von der ehemaligen Swissair übernommen. Art. 181 OR⁶ sei vorliegend nicht anwendbar und eine Universalsukzession von der Swissair auf die SR Technics habe nie stattgefunden.

Aufgrund des fehlenden Konsenses zwischen den Parteien sieht sich das BAZL gehalten, über die Kosten zu verfügen. Es wird nur über die Verteilung der bisher aufgelaufenen Untersuchungs- und Überwachungskosten für den Standort I-50 entschieden, nicht jedoch über allfällige Kosten für zukünftige Untersuchungs-, Überwachungs- oder ggf. Sanierungsmassnahmen.

⁶ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht); SR 220

B. Erwägungen

1. Formelles

1.1 *Zuständigkeit*

Nach Art. 21 Abs. 2 AltIV vollziehen die Bundesbehörden die AltIV, wenn sie andere Bundesgesetze anwenden, die Gegenstände dieser Verordnung betreffen. Für die Mitwirkung des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) und der Kantone gilt Art. 41 Abs. 2 und 4 USG. Hätten sich die im Sachverhalt geschilderten Untersuchungs- und Überwachungsmassnahmen als Folge eines luftfahrtrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens ergeben, wäre die Zuständigkeit des BAZL (oder allenfalls der Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, UVEK) nach oben erwähnten Bestimmungen ohne Weiteres gegeben.

In einem anderen Fall am Flughafen Zürich (Altlastensanierung prov. Busgate Süd und Vorfeldzone Süd) hat das Bundesgericht mit Urteil vom 17. Juli 2008⁷ entschieden, dass diejenige Behörde für den Erlass der Kostenverteilungsverfügung nach Art. 32d Abs. 4 USG zuständig ist, die auch die Sanierungsmassnahmen angeordnet hat und die bei der Sanierung federführend war; in jenem Fall das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich (AWEL).

Im vorliegenden Fall der Werft 1 hat aber – genau im Gegensatz zum Fall Busgate Süd/Vorfeldzone Süd – das BAZL sämtliche Untersuchungs- und Überwachungsmassnahmen angeordnet und begleitet. Das AWEL war nur am Rand mit einer Zustimmung zu den Bohrungen im Grundwasserbereich involviert.

Somit ist im vorliegenden Fall das BAZL für den Erlass der Kostenteilerverfügung Art. 32d Abs. 4 USG zuständig, da es bei der Beurteilung des Standorts und der Anordnung der Untersuchungs- und Überwachungsmassnahmen federführend war.

1.2 *Zu berücksichtigendes Recht*

Der Erlass der vorliegenden Verfügung richtet sich nach den Bestimmungen des USG (insbes. Art. 32) und der AltIV.

1.3 *Verfahren*

Nach Art. 32d Abs. 4 USG erlässt die zuständige Behörde eine Verfügung über die Kostenverteilung, wenn ein Verursacher dies verlangt oder die Behörde die Mass-

⁷ BGE 1C_255/2007

nahmen selber durchführt.

Im vorliegenden Fall hat die FZAG für den Standort I-50 eine Kostenteilerverfügung verlangt; diese ist somit vom BAZL zu erlassen.

2. Altlastenrechtliche Begriffe

Bei der Werft 1 handelt es sich um einen *belasteten Standort* im Sinne von Art. 2 AltIV; nach diesem gelten als *Betriebsstandort* Standorte, deren Belastung von stillgelegten oder noch in Betrieb stehenden Anlagen oder Betrieben stammt, in denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist.

Sanierungsbedürftig sind belastete Standorte, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder wenn die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen.

Altlasten sind sanierungsbedürftige belastete Standorte.

2.1 Kataster der belasteten Standorte

Standorte, bei denen feststeht oder mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass sie belastet sind, werden in einen öffentlich zugänglichen Kataster eingetragen (Art. 5 und 6 AltIV); für die schweizerischen Zivilflugplätze führt das BAZL den Kataster.

2.2 Verursacher und Störer

Gemäss Art. 2 USG gilt grundsätzlich das *Verursacherprinzip*, nach dem derjenige die Kosten für Massnahmen nach USG trägt, der solche verursacht.

In Art. 59 USG und Art. 54 GSchG⁸ ist zusätzlich das *Störerprinzip* verankert, nach dem die Kosten von Massnahmen, welche die Behörden zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Einwirkung sowie zu deren Feststellung und Behebung treffen, dem Verursacher überbunden werden.

Da in der altlastenrechtlichen Praxis der Verursacher dem Störer gleichgesetzt wird, gehören zu den potentiellen Verursachern der oder die Verhaltens- und Zustandsstörer, die altlastenrechtlich somit in Betracht fallen (vgl. dazu Hinweise auf der Webseite des BAFU, <http://www.bafu.ch>):

- Als *Verhaltensstörer* gilt, wer durch den Umgang mit Abfällen (inkl. Stoffen, die nach heutigem Recht als Abfälle umweltverträglich zu entsorgen wären) die Be-

⁸ Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz); SR 814.20

lastung eines Standorts, mithin das Entstehen eines Ablagerungs-, Betriebs- oder Unfallstandorts im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Bst. a bis c AltIV unmittelbar verursacht hat bzw. durch sein eigenes Verhalten (Tun oder Unterlassen) oder durch das seiner Hilfspersonen die polizeiwidrige Belastung des Standorts unmittelbar bewirkt hat. Rechtswidrigkeit oder Schuldhaftigkeit des Verhaltens sind nicht Voraussetzung; massgebend ist einzig das gefahrenträchtige Verhalten. Wesentlich ist, dass die Verhaltensstörer-Qualifikation nicht zwingend eine Rechtsbeziehung zum belasteten Grundstück voraussetzt, sondern am persönlichen Verhalten des Störers anknüpft: Auch nach einem Grundstücksverkauf verbleibt die Verhaltensstörereigenschaft beim ursprünglichen Verursacher der Belastung.

- Als *Zustandsstörer* gilt, wer als Inhaber die rechtliche oder tatsächliche Gewalt über das belastete Grundstück hat, das die polizeiwidrige Einwirkung unmittelbar bewirkt, z. B. Grundstückseigentümer, aber auch Baurechtsinhaber, Pächter, Mieter, Verwalter oder Beauftragte. Die Ursache der Einwirkung (Handlungen Dritter, Naturereignisse, höhere Gewalt, Zufall) oder rechtswidriges oder schuldhaftes Verhalten des Störers sind unbeachtlich; entscheidend ist allein, dass der polizeiwidrige Zustand eingetreten ist. Im Unterschied zum Verhaltensstörer ist wesentlich, dass die Zustandsstörereigenschaft stets an einer Rechtsbeziehung zum belasteten Grundstück (z. B. Eigentum) anknüpft.

2.3 *Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen*

Gemäss Art. 20 AltIV sind die Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen vom Inhaber eines belasteten Standortes durchzuführen. Zur Durchführung der Voruntersuchung, der Überwachungsmassnahmen oder der Detailuntersuchung kann die Behörde Dritte verpflichten, wenn Grund zur Annahme besteht, dass diese die Belastung des Standorts durch ihr Verhalten verursacht haben. Zur Ausarbeitung eines Sanierungsprojektes und zur Durchführung der Sanierungsmassnahmen kann die Behörde mit Zustimmung des Inhabers Dritte verpflichten, wenn diese die Belastung des Standortes durch ihr Verhalten verursacht haben.

2.4 *Realleistungs- und Kostentragungspflicht*

Art. 20 Abs. 1 AltIV weist die Verpflichtung für die *Durchführung* von Untersuchungs-, Überwachungs- und Sanierungsmassnahmen (Realleistungen) dem *Inhaber* eines belasteten Standorts zu (vgl. BGE 121 II 378 E. 17a/bb S. 413).

Nach Art. 32d Abs. 1 USG trägt in Anwendung des Verursacherprinzips grundsätzlich der *Verursacher* die *Kosten* der notwendigen Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung der belasteten Standorte.

Die Pflicht zur Durchführung der Massnahmen (Realleistungspflicht) stützt sich somit auf das Störerprinzip, die Pflicht zur Tragung der Kosten (Kostentragungspflicht) hingegen auf das Verursacherprinzip. Dies ist bei der Verteilung der Kosten zu berücksichtigen.

2.4.1 Massnahmenpflicht

Bei mehreren Störern fällt die Massnahmenpflicht demjenigen Störer zu, der die rechtliche oder tatsächliche Gewalt über die schädigende Sache innehat und damit aufgrund seiner persönlichen und sachlichen Nähe zum Gefahrenherd am ehesten in der Lage ist, den polizeiwidrigen Zustand zu beseitigen (vgl. BGE 107 Ia 19 E.2b S. 25; Tschannen⁹ N 22 petit zu Art. 32c USG). Ob ein Dritter die Ursache für die Störung gesetzt hat, spielt für die Zuordnung der Realleistungspflicht keine Rolle (vgl. BGE 114 Ib 44 E.2c/aa S. 50f), wohl aber bei der Auferlegung der Kostentragungspflicht, die auf das Verursacherprinzip abstellt und nachträglich als Korrektiv wirkt.

2.4.2 Kostentragungspflicht

Die Schritte zur Bestimmung der Kostentragungspflichten sind – im Gegensatz zu denjenigen zur Realleistungspflicht – im Altlastenrecht nicht detailliert geregelt und stellen in wichtigen Teilen auf die Praxis des Bundesgerichtes ab.

Anders als Art.32c Abs.1 USG, der die Gefahrenbeseitigung im Auge hat, bezweckt Art. 32d USG, die *verursachergerechte Verteilung der Massnahmenkosten* (URP¹⁰ 2000 590 E.2b S. 594; Tschannen N 2 und 3 Art. 32d USG). In Konkretisierung des Verursacherprinzips nach Art. 2 USG verpflichtet deshalb Art. 32d USG die Verursacher, die Kosten der notwendigen Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte zu tragen (Abs. 1) und zwar nach Massgabe ihrer Verursachungsanteile (Abs. 2 Satz 1). Dabei wird dem Anteil aus Verhaltensverursachung grösseres Gewicht beigemessen als demjenigen aus Zustandsverursachung (Abs. 2 Sätze 2 und 3).

Mit dem Verursacherprinzip wird nachträglich «Gerechtigkeit» für den Zustandsstörer geschaffen, der als Realleistungspflichtiger Kosten vorschliessen muss (Scherrer¹¹ S. 79).

Sind mehrere Verursacher beteiligt, so tragen sie die Kosten entsprechend ihren Anteilen an der Verursachung. In erster Linie trägt die Kosten, wer die Massnahmen

⁹ Tschannen Pierre, Kommentar zu USG, 2. Auflage, Schulthess-Verlag Zürich, Mai 2000/Januar 2003

¹⁰ URP: Umweltrecht in der Praxis, Zürich

¹¹ Scherrer Karin, Handlungs- und Kostentragungspflichten bei Altlastsanierung, Störer- versus Verursacherprinzip, Diss. Bern 2005, in ASR Nr. 703

durch sein Verhalten verursacht hat. Wer lediglich als Inhaber des Standortes beteiligt ist, trägt keine Kosten, wenn er bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt von der Belastung keine Kenntnis haben konnte.

Beim Vollzug der Kostentragungsregelung gemäss Art. 32d USG sind somit zuerst der Kreis der Verursacher und erst danach die Kostentragungsanteile der einzelnen Verursacher festzulegen (Tschannen/Frick¹² S. 10).

2.5 *Rechtsnachfolger von Verhaltens- und Zustandsstörern*

Zur Beantwortung der Frage, ob Rechtsnachfolger in die öffentlichrechtliche Kostentragungspflicht eines Verursachers eintreten müssen, ist zwischen den Pflichten aus Zustands- und Verhaltensstörung zu unterscheiden.

2.5.1 Nachfolgefähigkeit der Zustandsstörereigenschaft

Die Kostenpflicht aus Zustandsstörung geht bei der Handänderung oder Vererbung eines belasteten Grundstücks ohne weiteres auf den Rechtsnachfolger über, da die Zustandsstörereigenschaft stets an eine Rechtsbeziehung zum belasteten Standort anknüpft.

2.5.2 Nachfolgefähigkeit der Verhaltensstörereigenschaft

Die Lehre unterscheidet bezüglich der Kostentragungspflicht von Rechtsnachfolgern zwischen Singular- und Universalsukzession. Im Unterschied zur Singulärsukzession soll bei der Universalsukzession die Kostentragungspflicht auch ohne spezielle gesetzliche Grundlage auf den Rechtsnachfolger übergehen. Diese Unterscheidung hat in der herrschenden Lehre jedoch nur untergeordnete Bedeutung, zumal nicht die zivilrechtliche Natur der Rechtsgeschäfte, sondern der öffentlichrechtliche Sinn und Zweck der Rechtsfigur des Verhaltensstörers für die Beurteilung der Rechtsnachfolge massgebend ist.

Bei der altlastenrechtlichen Kostentragungspflicht des Verhaltensstörers gemäss Art. 32d USG handelt es sich um eine persönliche Schuld. Denn die Verhaltensstörerqualifikation setzt nicht notwendigerweise eine Rechtsbeziehung zum schadstoffbelasteten Grundstück oder zu der auf einem Grundstück betriebenen Deponie voraus, sondern knüpft am persönlichen Merkmal eines bestimmten Verhaltens an. Die Pflichten, die sich aus der Verhaltenshaftung ergeben, sind jedoch nicht in einem derartigen Ausmass personengebunden, dass ihre Nachfolgefähigkeit ausgeschlossen wäre. Aus öffentlichrechtlicher Sicht besteht die Verhaltensstörereigenschaft so lange der störende Zustand existiert oder die Folgen des störenden Zustandes nicht

¹² Tschannen Pierre/Frick Martin: Der Verursacherbegriff nach Art. 32d USG, Gutachten zuhanden des BUWAL (heute: BAFU), September 2002

rechtskräftig erledigt sind. Demzufolge stellt die Rechtsnachfolge aus öffentlichrechtlicher Sicht die Regel dar und nicht die Ausnahme. Dies gebietet das polizeiliche Interesse an der Beseitigung des störenden Zustandes (Art. 32c USG) und das Interesse an der gerechten Kostenallokation (Art. 32d USG)¹³.

3. Materielles

3.1 *Eigentums- und Mietverhältnisse*

Das Areal gehört seit ca. 1948 dem Flughafen Zürich (FZAG, ehemals Flughafendirektion des Kantons Zürich). Die Werft selbst ist ebenfalls im Besitz der FZAG (ehemals Flughafen Immobilien AG, FIG). Mieterin war früher die Swissair, bis zu ihrem Grounding bzw. bis zum 31. Dezember 2002 vertreten durch die Avireal AG, seit dem 1. Januar 2003 ist SR Technics Mieter.

Betreiber des Überholungshangars war ebenfalls die Swissair, vertreten durch das Department Technik; seit dem 1. Januar 2003 ist es ebenfalls die SR Technics.

3.2 *Verursacher und Störer im Fall des Standorts I-50*

Aufgrund der oben beschriebenen Eigentums- und Mietverhältnisse sind als Verursacher bzw. Störer zum einen die FZAG und zum anderen die SR Technics zu bezeichnen. Die Rolle der Avireal AG ist im vorliegenden Fall von untergeordneter Bedeutung; beim Kostenteiler wird sie daher nicht berücksichtigt.

3.2.1 Rolle der FZAG

Die heutige FZAG ist aus der ehemaligen Flughafendirektion des Kantons Zürich und der ehemaligen FIG hervorgegangen. Der FZAG kommt als Eigentümerin des Areals und der Werft 1 selber sowie als Vermieterin der Liegenschaft in erster Linie die Rolle als *Zustandsstörer* zu, weil sie Grundstück und Liegenschaft der Werft 1 seit jeher zum Zweck von Flugzeugunterhalt und -wartung sowie zu Unterhalt und Wartung von Flugzeugkomponenten, z. B. Triebwerken, an die Swissair und später SR Technics vermietet und somit aus der Vermietung über die ganze Zeit auch finanziellen Nutzen gezogen hat.

Zudem hatte sie jederzeit Kenntnis davon, dass im Werftbereich beim Flugzeugunterhalt auch mit umwelt- oder gewässergefährdenden Stoffen hantiert, solche umgeschlagen und gelagert wurden.

¹³ Hans Rudolf Trüeb, in: Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller (Hrsg.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 1998, N 49 zu Art. 59 USG

Aus der Zusammenarbeit bei der Umsetzung sämtlicher Anordnungen des BAZL betreffend Untersuchung und Überwachung des Standorts I-50 und der Korrespondenz dazu ist zudem ersichtlich, dass die FZAG ihre Verantwortung als Zustandsstörer auch nicht bestreitet. Zudem hat die FZAG im vorliegenden Fall die geforderten Massnahmen nicht nur umgesetzt sondern auch vollständig (vor-)finanziert, obwohl sie immer der Auffassung war, dass sie lediglich für einen (untergeordneten) Anteil der Kosten einzustehen habe.

Schliesslich hat sie selbst einen Vorschlag über die Teilung der Kosten unterbreitet und damit implizit die Rolle als altlastenrechtlicher Störer akzeptiert.

Wie oben gezeigt, geht die Kostenpflicht aus Zustandsstörung bei der Handänderung oder Vererbung eines belasteten Grundstücks ohne weiteres auf den Rechtsnachfolger über, da die Zustandsstörereigenschaft stets an eine Rechtsbeziehung zum belasteten Standort anknüpft.

Die FZAG ist somit mindestens zum Teil als Zustandsstörer zu bezeichnen und es können ihr somit entsprechende Kostenanteile auferlegt werden.

Hingegen kann die FZAG im vorliegenden Fall nicht als Verhaltensstörer bezeichnet werden, da sie selber nicht im Bereich des Flugzeugunterhalts tätig war (und ist).

3.2.2 Rolle der SR Technics

a) Haltung der SR Technics

Die SR Technics stellte sich in ihrer Stellungnahme vom 22. Januar bzw. 14. Oktober 2013 zum Sachverhalt auf den Standpunkt, dass

- die SR Technics Switzerland AG keine Nachfolgegesellschaft der Swissair und per Ende 2002 aus der SAir Group vollständig herausgelöst worden sei; und
- die SR Technics keinerlei rechtlichen Bezug zur SAir Group oder Swissair habe.

Bei der Beurteilung der SR Technics Switzerland AG müsse zwischen der Zeit von 1948 bis und mit dem 30. September 1996 und der Zeit ab dem 1. Oktober 1996 bis heute unterschieden werden. Der Sacheinlage-/Sachübernahmevertrag regle die Verantwortlichkeiten bis und mit dem 30. September 1996 eindeutig zu Lasten der Swissair und somit könne die SR Technics Switzerland AG frühestens ab dem 1. Oktober 1996 als Verhaltensstörer gelten. Aus dem Sacheinlage-/Sachübernahmevertrag gehe eindeutig hervor, dass weder Passiven noch irgendwelche andere Rechtsbeziehungen, welche die Swissair vor dem 30. September 1996 begründet hat, an die SR Technics Switzerland AG übertragen worden seien. Art. 181 OR komme deshalb nicht zur Anwendung.

b) Beurteilung der SR Technics als Verhaltensstörer durch das BAZL

Wie die SR Technics selbst schreibt, wurde sie nach dem Untergang der Swissair (und all ihrer Tochterunternehmungen der SAir Group, wie z. B. Swissair Services AG, Swissair Services SA, SAir Services AG etc.) – und somit in einem der grössten und komplexesten Konkursfälle der schweizerischen Wirtschaftsgeschichte – aus der Konkursmasse herausgelöst. Gemäss ihrer eigenen Präzisierung zum Sachverhalt ist sie seit dem 1. Januar 2003 Mieterin und auch Betreiberin der Werft 1.

Im Handelsregister des Kantons Zürich wird die heutige SR Technics Switzerland AG indessen unter der Firmennummer CH-020.3.007.669-1 als Nachfolgefirma von Swissair Technical Services AG geführt.

Sie übernahm Anfang 1997 die Werft 1 samt den zugehörigen Werkstätten, einen grossen Teil der Einrichtungen, Geräte, Ersatzteile sowie mindestens teilweise auch das hochqualifizierte Personal samt seinem Know-How.

Weiter ist davon auszugehen, dass sie auch das Tätigkeitsgebiet ihrer Vorgängerfirmen weitestgehend übernahm; der Firmenzweck der SR Technics ist gemäss Handelsregister «die Durchführung der Wartung, Unterhalt und Reparatur von Flugzeugen und Komponenten davon, sowie verschiedene damit in Zusammenhang stehende Leistungen [...]».

Diese Darstellung wird durch die Angaben von SR Technics auf ihrer eigenen Webseite¹⁴ bestätigt, finden sich doch unter dem Titel «History» für den hier interessierenden Zeitraum von 1997 bis 2004 folgende Angaben (Stand der Webseite vom 14. August 2013; Übersetzung BAZL, Originaltext in den Fussnoten):

- 1997: Nachdem sie seit deren Gründung im Jahre 1931 die technische Abteilung der Swissair war, wird SR Technics als eigene Firma innerhalb der Swissair Group gegründet¹⁵.
- 2002: In der Folge des Zusammenbruchs der Swissair wird die SR Technics mit einer Holding-Struktur neuen Eigentümern (56 % 3i Group, 20 % Star Capital, 12 % Management, 12 % andere). Dies markiert den Beginn der SR Technics als vollständig unabhängige Gesellschaft¹⁶.
- 2004: Der Erwerb der Geschäftsaktivitäten der FLS Industries MRO im vereinigten Königreich und Irland führt dazu, dass SR Technics einer der grössten An-

¹⁴ <http://www.srtechnics.com/cms/index.asp?TopicID=213>

¹⁵ 1997: Having been the Technical Department of Swissair since its foundation in 1931, SR Technics is established as a separate company within the Swissair Group of companies.

¹⁶ 2002: Following the collapse of Swissair, SR Technics is transferred to new ownership (56 % 3i group, 20 % Star Capital, 12 % management, 12 % others) with a holding structure. This marks the beginning of SR Technics as a fully independent company.

bieter von technischen Diensten für Airlines wird¹⁷.

Der hier interessierende Sacheinlage-/Sachübernahmevertrag zwischen der Swissair und der Swissair Technical Services AG datiert vom 8. November 1996. Vor Inkrafttreten des Fusionsgesetzes vom 3. Oktober 2003 konnten Aktiven und Passiven im Rahmen von Geschäftsübernahmen nur auf dem Weg der Singularsukzession übertragen werden. Ein Übergang von Aktiven und Passiven mittels Universalsukzession kann vorliegend somit ausgeschlossen werden. In der Praxis muss die Rechtsnachfolge der Verhaltensstörereigenschaft im Zusammenhang mit Geschäftsübernahmen und Vermögensübertragungen gemäss aArt. 181 OR beurteilt werden. Da Art. 181 OR sowohl in der alten als auch der neuen Fassung hinsichtlich des Übergangs von Aktiven und Passiven weitgehend das Gleiche regelt, sind nachstehend mit dem Verweis auf Art. 181 OR jeweils beide Fassungen gemeint.

Art. 181 OR regelt nicht die Übertragung der das Vermögen oder das Geschäft bildenden Aktiven, sondern lediglich der Passiven. Die Aktiven müssen auch in Anwendung von Art. 181 OR nach den für sie geltenden Vorschriften einzeln übertragen werden. Hinsichtlich der Passiven gilt, dass Geschäftsübernahmen und Vermögensübertragungen im Sinne von Art. 181 OR alle mit dem übernommenen Vermögen oder Geschäft verknüpften übertragbaren Schulden erfassen, eingeschlossen bedingte und verjährte Schulden, selbst wenn diese dem Übernehmer nicht bekannt waren¹⁸.

Anstelle eines eigentlichen Übergangs der öffentlichrechtlichen Verhaltensstörereigenschaft in Folge einer Geschäftsübernahme gemäss Art. 181 OR kann man auch zur Begründung anführen, dass die Verhaltensstörereigenschaft gar nicht übergeht, sondern vielmehr am eigentlichen «Betriebsteil», welcher die Belastung «verursacht» hat, haften bleibt. Durch die Geschäftsübernahme wechselt der «Betrieb» den Eigentümer, wobei die Verhaltensstörereigenschaft ähnlich einer Realobligation mit dem Betrieb verbunden ist. Dies scheint insofern als sachgerecht, als die Parteien über die Verhaltensstörereigenschaft als solche keine Verfügungsmacht haben, weil sie als öffentlichrechtliche Pflicht privatrechtlich nicht zur Disposition steht¹⁹.

Im Sacheinlage-/Sachübernahmevertrag vom 8. November 1996 ist in Ziffer 1.1 festgehalten, dass die Sacheinlage keine Passiven enthält. In Ziffer 2.2 ist jedoch auch festgehalten, dass die Übernahme der Aktiven mit allen Rechten und Pflichten, Nutzen und Lasten und Gefahr per 30. September 1996 erfolgt. Zwischen den Aktiven unter Ziffer 1.1 (Anlagen und Betrieb) und den damit direkt zusammenhängen-

¹⁷ 2004: The acquisition of FLS Industries' MRO activities in the United Kingdom and Ireland in 2004 results in SR Technics becoming one of the world's largest independent providers of airline technical services.

¹⁸ Hans U. Liniger, Curdin Conrad, Recht und Wirtschaft in der Praxis, Altlastenrechtliche Störerhaftung und Rechtsnachfolge bei Unternehmenstransaktionen, Seite 237/238, Dike Verlag AG, 2010, Zürich/St. Gallen.

¹⁹ Hans U. Liniger, Curdin Conrad, Recht und Wirtschaft in der Praxis, a.a.O., S. 240.

den Pflichten, Lasten und Gefahren (Altlasten) besteht ein direkter Zusammenhang. Durch die Geschäftsübernahme von der Swissair auf die Swissair Technical Services AG wechselte der «Betriebsteil», welcher die Belastung verursacht(e) den Eigentümer.

Nach herrschender Lehre und Praxis ist die SR Technics somit als Verhaltensstörer zu bezeichnen und es sind ihr entsprechende Kostenanteile aufzuerlegen.

c) Beurteilung der SR Technics als Zustandsstörer durch das BAZL

Schliesslich bleibt noch zu klären, ob die SR Technics auch als Zustandsstörer in Frage kommt.

Dazu ist festzuhalten, dass die SR Technics nach Kenntnisstand des BAZL die Werft 1 seit Anfang 2003 im umweltrechtlich gleichen Zustand weiterbetreibt, wie sie sie von der Swissair übernommen hatte; insbesondere reichte die SR Technics keinerlei Plangenehmigungsgesuche zur Verbesserung der umweltrechtlichen Belange an ihrem Betriebsstandort ein. Da die SR Technics die Werft 1 nunmehr seit über zehn Jahren mietet und betreibt, ist sie zu einem gewissen Teil zusätzlich zu ihrer Eigenschaft als Verhaltensstörer auch als *Zustandsstörer* zu bezeichnen.

Mindestens für die letzten zehn Jahre ist der SR Technics daher auch ein gewisser Anteil der Kosten als Zustandsstörer aufzuerlegen.

3.2.3 Fazit: Zustands- und Verhaltensstörer für den Standort I-50

Für den Standort I-50 kommt das BAZL somit zum Schluss, dass folgende Störer vorliegen:

a) Zustandsstörer

Als Zustandsstörer kommt aufgrund ihrer Eigenschaft als Grundeigentümerin sowie Eigentümerin und Vermieterin der Werft 1 in erster Linie die FZAG in Betracht.

In zweiter Linie ist auch die SR Technics in ihrer Eigenschaft als Mieterin und Betreiberin der Werft 1 seit dem 1. Januar 2003 als Zustandsstörer zu bezeichnen.

b) Verhaltensstörer

Als Verhaltensstörer ist die SR Technics in ihrer Eigenschaft als Rechtsnachfolgerin (Singularsukzession) der früheren Betreiberin der Werft 1 zu bezeichnen, nicht jedoch die FZAG.

3.3 *Verteilung der Kosten*

Die Verteilung der ausgewiesenen Kosten von Fr. 99 318.60 gemäss der Aufstellung der FZAG sind somit unter ihr und der SR Technics aufzuteilen.

Nach Art. 32d USG trägt der Verursacher die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte (Abs. 1). Sind mehrere Verursacher beteiligt, so ist gemäss Art. 32d Abs. 2 USG in erster Linie derjenige zahlungspflichtig, der die Belastung durch sein eigenes Verhalten verursacht hat (Verhaltensstörer). Aber auch derjenige, der die rechtliche oder faktische Verfügungsmacht über den Standort als Zustandsstörer ausübt kann zu einem geringeren Teil zur Kostentragung herangezogen werden. Nach gängiger Praxis entfallen jeweils 10–30 % der Kosten auf die schuldlosen Zustandsstörer, während die restlichen 70–90 % von den Verhaltensstörern zu tragen sind.

Die FZAG schlägt selber einen Kostenverteiler vor und anerkennt damit zweifelsfrei ihre Rolle als Zustandsstörer. Ihr ist somit ein gewisser Anteil der Kosten zu überbinden.

Der Hauptanteil der aufgelaufenen Kosten ist hingegen gestützt auf Art. 32d Abs. 2 dem Verhaltensstörer, d. h. der SR Technics aufzuerlegen.

In ihrem Vorschlag zur Verteilung der Kosten geht die FZAG davon aus, dass sie lediglich die Kosten für ihre Eigenleistungen, d. h. Fr. 16 000.– oder rund 16 % der Gesamtkosten zu übernehmen habe.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sie als Grund- und Liegenschaftsbesitzerin und damit Vermieterin der Werft 1 jahrzehntelang massgeblich vom Werftbetrieb profitiert hat, sie von der Problematik seit jeher Kenntnis hat und ihren Sitz nahe am fraglichen Standort hat, ist ihr jedoch ein höherer Anteil zu überbinden.

Im vorliegenden Fall erscheint unter Berücksichtigung der jeweiligen Verhaltens- und Zustandsstörerrollen und der Ausführungen unter den Ziffern 3.2.1 und 3.2.2 eine Aufteilung der Kosten von 30 % zu Lasten der FZAG und 70 % zu Lasten der SR Technics gerechtfertigt.

Von der FZAG ist somit ein Betrag von Fr. 29 795.60;
von der SR Technics ein solcher von Fr. 69 523.00
zu übernehmen; die entsprechenden Beträge werden im Dispositiv festgehalten.

Da die FZAG die Beträge bereits vorfinanziert hat, wird die SR Technics verpflichtet, den Betrag von Fr. 69 523.00 binnen dreissig Tagen ab Rechtskraft der vorliegenden Verfügung an die FZAG zu überweisen. Die FZAG hat der SR Technics dazu die

notwendigen Angaben wie Kontonummer etc. anzugeben; die entsprechenden Festlegungen werden verfügt.

4. Gebühren

Die Gebühr für die Kostenteilerverfügung richtet sich nach der GebV-BAZL²⁰, insbesondere nach deren Art. 3, 5 und 49 Abs. 1 Buchst. d.

Die Gebühr für die vorliegende Verfügung wird nach Zeitaufwand erhoben und im Verhältnis von einem Drittel zu Lasten der FZAG und zwei Dritteln zu Lasten der SR Technics aufgeteilt.

Gemäss Art. 13 GebV-BAZL wird die Gebühr mit separater Gebührenverfügung erhoben.

5. Eröffnung und Bekanntmachung

Diese Verfügung wird der FZAG und der SR Technics eröffnet.

Den interessierten Stellen von Bund (BAFU) und Kanton (AWEL) wird sie zugestellt.

²⁰ Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt vom 28. September 2007; SR 748.112.11

C. Verfügung

1. Gegenstand

Mit der vorliegenden Verfügung wird über die Aufteilung der bisher aufgelaufenen Untersuchungs- und Überwachungskosten für den Standort I-50 zwischen der FZAG und der SR Technics entschieden.

2. Verursacher und Störer

Als Zustandsstörer gilt aufgrund ihrer Rolle als Grund- und Liegenschaftseigentümerin der Werft 1 in erster Linie die FZAG; in zweiter Linie auch die SR Technics als Mieterin seit 2003.

Als Verhaltensstörer gilt aufgrund ihrer Rolle als Rechtsnachfolgerin der ehemaligen Betreiberin der Werft 1 und als heutige Betreiberin der Werft 1 die SR Technics.

3. Verteilung der Kosten

3.1 Kosten für die altlastenrechtliche Standortuntersuchung und -überwachung

Die gemäss den Belegen bis zum 31. Dezember 2012 ausgewiesenen Kosten für die altlastenrechtlichen Standortuntersuchung und -überwachung bei der Werft 1 am Flughafen Zürich, Kataster-Nummer ZH-Züri-1-I-50, von Fr. 99 318.60 werden im Verhältnis von 30 % zu Lasten der FZAG und von 70 % zu Lasten der SR Technics aufgeteilt.

Von der FZAG ist somit ein Betrag von Fr. 29 795.60;
von der SR Technics ein solcher von Fr. 69 523.00
zu übernehmen.

3.2 Zahlungsmodalitäten

3.2.1 Die SR Technics hat den Betrag von Fr. 69 523.00 binnen dreissig Tagen ab Rechtskraft der vorliegenden Verfügung an die FZAG zu überweisen.

3.2.2 Die FZAG hat der SR Technics dazu die notwendigen Angaben für die Überweisung wie Bankverbindung, Kontonummer etc. anzugeben.

4. **Gebühren**

Die Gebühr für die vorliegende Verfügung wird nach Zeitaufwand erhoben, im Verhältnis von einem Drittel zu Lasten der FZAG und zwei Dritteln zu Lasten der SR Technics aufgeteilt und diesen mit je einer separaten Gebührenverfügung auferlegt.

5. **Eröffnung**

Diese Verfügung wird per Einschreiben eröffnet:

- Flughafen Zürich AG, 8058 Zürich;
- SR Technics Switzerland AG, 8058 Zürich.

Diese Verfügung wird zur Kenntnis zugestellt (mit einfacher Post):

- Bundesamt für Umwelt, Sektion UVP und Raumordnung, 3003 Bern;
- Amt für Abfall, Wasser Energie und Luft des Kantons Zürich, 8090 Zürich.

Bundesamt für Zivilluftfahrt

Peter Müller
Direktor

Stephan Hirt, Rechtsanwalt
Sektion Sachplan und Anlagen

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Verfügung oder gegen Teile davon kann innert 30 Tagen beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St. Gallen, Verwaltungsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist beginnt bei persönlicher Eröffnung an die Parteien an dem auf die Eröffnung folgenden Tag, bei Publikation in einem amtlichen Blatt an dem auf die Publikation folgenden Tag zu laufen. Die Frist steht still vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern.

Die Beschwerde ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift der Beschwerdeführer zu enthalten. Die angefochtene Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit die Beschwerdeführer sie in den Händen haben.