



---

Abteilung I  
A-6607/2016

## **Urteil vom 9. Oktober 2017**

---

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),  
Richter Christoph Bandli, Richter Maurizio Greppi,  
Gerichtsschreiber Pascal Baur.

---

Parteien

**Kanton Bern,**  
Reiterstrasse 11, 3011 Bern,  
handelnd durch Amt für Wasser und Abfall,  
Reiterstrasse 11, 3011 Bern,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Bundesamt für Umwelt BAFU,**  
3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Verfügung der Zusicherung und Rückforderung von Abgel-  
tungen gemäss VASA.

**Sachverhalt:****A.**

Auf dem Areal Oberfeld in der Gemeinde Ostermundigen wurde während Jahrzehnten ein Schiessplatz betrieben, wobei Anlagen für verschiedene Schiessaktivitäten zur Verfügung standen. Ende 2001 wurde die Schiessanlage stillgelegt. Nach ersten Bodenuntersuchungen 1996/1997 und der Eintragung der Anlage in den Kataster der belasteten Standorte des Kantons Bern im Jahr 2006 wurden 2008 und 2009 im Hinblick auf die Sanierung des Standorts weitere, detaillierte Untersuchungen vorgenommen. Die Sanierung wurde in den Jahren 2010 bis 2012 durchgeführt.

**B.**

Vor Beginn der Sanierung, am 7. April 2010, ersuchte der Kanton Bern das Bundesamt für Umwelt BAFU um Zusicherung eines Beitrags gemäss der Verordnung vom 26. September 2008 über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten (VASA, SR 814.681). Mit Verfügung vom 23. April 2010 sicherte das BAFU einen voraussichtlichen Beitrag von insgesamt Fr. 2'272'000.– an die Kosten der Untersuchung und Sanierung des belasteten Standorts zu (300 m-Schiessanlage: Fr. 1'400'000.– [175 Scheiben, Fr. 8'000.– pro Scheibe]; weitere Schiessanlagen: Fr. 872'000.– [40 % der anrechenbaren Gesamtkosten]). Mit Verfügung vom 9. Juli 2014 legte das BAFU unter anderem gestützt auf die Endabrechnung des Kantons Bern den VASA-Beitrag auf insgesamt Fr. 3'865'021.– fest (300 m-Schiessanlage: Fr. 1'600'000.– [200 Scheiben, Fr. 8'000.– pro Scheibe; weitere Schiessanlagen: 2'265'021.– [40 % der anrechenbaren Gesamtkosten]) und ordnete dessen Auszahlung an.

**C.**

Mit Kostenverteilungsverfügung vom 14. Dezember 2015 verpflichtete der Kanton Bern das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS, als Verhaltensstörer 56 % der anrechenbaren Sanierungskosten der 300 m-Schiessanlage und 25 % der anrechenbaren Sanierungskosten der Pistolenanlage bzw. insgesamt Fr. 2'425'843.– zu übernehmen.

**D.**

Am 27. September 2016 widerrief das BAFU gestützt auf Art. 30 des Subventionengesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) seine Zusicherungsverfügung vom 23. April 2010 und seine Auszahlungsverfügung vom 9. Juli 2014. Es legte den VASA-Beitrag neu auf insgesamt Fr. 2'923'521.– fest (300 m-Schiessanlage: Fr. 704'000.– [88 Scheiben, Fr. 8'000.– pro

Scheibe]; weitere Schiessanlagen: Fr. 2'219'521.– [40 % der anrechenbaren Gesamtkosten]). Ausserdem forderte es den über den neu festgesetzten Beitrag hinausgehenden, bereits ausbezahlten Differenzbetrag von Fr. 941'500.– (Fr. 3'865'021.– [alter Beitrag] - Fr. 2'923'521.– [neuer Beitrag]) vom Kanton Bern zurück.

Zur Begründung führte es aus, es habe (erst) aufgrund der Kostenverteilungsverfügung vom Vorliegen des neuen Sachverhaltselements („militärisches Schiessen“) Kenntnis genommen. Der vom VBS zu tragende Anteil der Massnahmenkosten betrage für die 300 m-Schiessanlage umgerechnet 112 Scheiben und für die Pistolen-Schiessanlage Fr. 113'750.– (25 % der anrechenbaren Gesamtkosten von Fr. 455'000.– für diese Anlage). Dieser Anteil werde aus den anrechenbaren Kosten ausgesondert, zählten Massnahmenkosten, die aufgrund der militärischen Nutzung einer zivilen Schiessanlage entstanden seien, doch nicht zu diesen Kosten. Zudem sei nicht davon auszugehen, der Gesetzgeber habe mit der Schaffung des Subventionstatbestands eine so starke Relativierung des Verursacherprinzips gewollt, dass in gewissen Fällen zahlungsfähige Verursacher keine Kosten zu tragen hätten, weil der Bund (VBS und VASA-Beitrag) bereits sämtliche Kosten trage. Bei der 300 m-Schiessanlage kämen somit nicht 200 Scheiben, sondern nur 88 Scheiben zur Abgeltung. Bei der Pistolen-Schiessanlage würden die anrechenbaren Gesamtkosten um den vom VBS zu tragenden Anteil reduziert und der VASA-Beitrag neu auf dieser Grundlage berechnet. Gründe, die einen Verzicht auf den Widerruf rechtfertigten, lägen keine vor. Der Rückforderungsanspruch sei im Weiteren nicht verjährt, weil es erst mit der Zustellung der Kostenverteilungsverfügung im Februar 2016 tatsächlich über die konkreten Kostenanteile des VBS informiert worden sei.

#### **E.**

Gegen diese Verfügung des BAFU (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt der Kanton Bern (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 24. Oktober 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt die Aufhebung der Verfügung. Zur Begründung bringt er zusammengefasst vor, der Widerruf sei widerrechtlich. Die Reduktion des ihm ausbezahlten VASA-Beitrags durch die Aussonderung der vom VBS als Verursacher nach Art. 32d des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) zu übernehmenden Kosten aus den abgeltungsberechtigten Massnahmenkosten finde weiter in der geltenden Abgeltungsregelung keine Grundlage und widerspreche dieser. Sie entbehre zudem auch sonst einer rechtlichen Grundlage, ergebe sie sich doch auch aus keiner anderen Bestimmung.

Der von der Vorinstanz geltend gemachte Rückforderungsanspruch wäre ausserdem verjährt.

**F.**

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 21. Dezember 2016 die Abweisung der Beschwerde und begründet ihren Antrag im Wesentlichen mit den bereits in der angefochtenen Verfügung vorgebrachten Argumenten.

**G.**

Der Beschwerdeführer hält in seiner Stellungnahme vom 18. Januar 2017 an seinen Rechtsbegehren und seinen Ausführungen in der Beschwerde fest und geht ergänzend auf die Vernehmlassung der Vorinstanz ein.

**H.**

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern diese von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt (vgl. Art. 31 VGG). Der angefochtene Entscheid ist eine Verfügung im genannten Sinn und stammt von einer zulässigen Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

**1.2** Zur Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, drang mit seinem Antrag, es sei auf die angefochtene Verfügung zu verzichten (vgl. Schreiben vom 21. Juli 2016), jedoch nicht durch. Er ist durch die widerrufsweise Reduktion des VASA-

Beitrags und die Rückforderung des bereits ausbezahlten Differenzbetrags zudem auch materiell beschwert. Seine Beschwerdelegitimation ist folglich ohne Weiteres zu bejahen. Das Amt für Wasser und Abfall des Kantons Bern (AWA) ist zudem gemäss den massgeblichen kantonalen Bestimmungen zur Prozessführung für den Beschwerdeführer vor dem Bundesverwaltungsgericht befugt (vgl. Art. 47 Abs. 1 des Organisationsgesetzes vom 20. Juni 1995 [OrG, BSG 152.01] i.V.m. Art. 15 der Organisationsverordnung vom 18. Oktober 1995 [OrV, BSG 152.221.191]).

**1.3** Die Beschwerde wurde ausserdem frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG), weshalb darauf einzutreten ist.

## **2.**

Streitgegenstand in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege bildet das durch die angefochtene Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit es im Streit liegt (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8). Vorliegend ist streitig, ob die Vorinstanz zu Recht die angefochtene Verfügung erlassen und widerrufsweise den VASA-Beitrag reduziert sowie den bereits ausbezahlten Differenzbetrag zurückgefordert hat.

## **3.**

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit voller Kognition und überprüft angefochtene Verfügungen auf Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Unangemessenheit (vgl. Art. 49 VwVG).

## **4.**

Gemäss Art. 36 SuG werden Gesuche um Finanzhilfen und Abgeltungen nach dem im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung geltenden Recht beurteilt, wenn die Leistung vor der Erfüllung der Aufgabe verfügt wird (Bst. a), hingegen nach dem zu Beginn der Aufgabenerfüllung geltenden Recht, wenn sie nachher zugesprochen wird (Bst. b). Vorliegend erging die Zusicherungsverfügung vom 23. April 2010 grundsätzlich vor der Sanierung in den Jahren 2010 bis 2012. Die Auszahlungsverfügung vom 9. Juli 2014, mit der die Vorinstanz einen deutlich höheren VASA-Beitrag festsetzte und dessen Auszahlung anordnete, erging danach. Unter diesen Umständen ist grundsätzlich auf das zu Beginn der Sanierung geltende Recht abzustellen. Eine abschliessende Beurteilung der Frage und eine genaue Festlegung des massgeblichen Zeitpunkts können allerdings unterbleiben, ergeben sich

doch keine Unterschiede hinsichtlich des anwendbaren Rechts. Zur Anwendung kommen nach dem Gesagten somit insbesondere Art. 32e Abs. 4 Bst. b und c USG in der Fassung vom 20. März 2009 (vgl. AS 2009 4739, in Kraft von 1. Oktober 2009 bis 31. März 2015; nachfolgend: Art. 32e Abs. 4 aBst. b und c) anstelle der heute geltenden, inhaltlich allerdings – soweit hier von Interesse – gleichen Art. 32e Abs. 4 Bst. c Ziff. 1 und 2 USG.

## **5.**

**5.1** Gemäss Art. 32c Abs. 1 USG sorgen die Kantone dafür, dass Deponien und andere durch Abfälle belastete Standorte saniert werden, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen. Nach Art. 32d USG trägt der Verursacher die Kosten für die notwendigen Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte (Abs. 1). Sind mehrere Verursacher beteiligt, tragen sie die Kosten entsprechend ihren Anteilen an der Verursachung (Abs. 2). Das zuständige Gemeinwesen trägt den Kostenanteil der Verursacher, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind (Abs. 3).

**5.2** Gemäss Art. 32e USG kann der Bundesrat zur Finanzierung altlastenrechtlicher Massnahmen eine Abgabe erheben (Abs. 1). Der Bund verwendet diese unter anderem für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten bei Schiessanlagen, die nicht einem überwiegend gewerblichen Zweck dienen (Abs. 3 Bst. c), wenn auf die Standorte in Grundwasserschutzzonen nach dem 31. Dezember 2012 (Ziff. 1) und auf die übrigen Standorte nach dem 31. Dezember 2020 (Ziff. 2) keine Abfälle mehr gelangt sind. Die Abgeltungen werden nur geleistet, wenn die getroffenen Massnahmen umweltverträglich und wirtschaftlich sind und dem Stand der Technik entsprechen (Abs. 4 Satz 1). Sie werden den Kantonen nach Massgabe des Aufwands ausbezahlt (Abs. 4 Satz 2) und betragen bei 300 m-Schiessanlagen pauschal Fr. 8'000.– pro Scheibe (Abs. 4 aBst. b; gleich der heute geltende Abs. 4 Bst. c Ziff. 1) und bei den übrigen Schiessanlagen 40 % der anrechenbaren Kosten (Abs. 4 aBst. c; gleich der heute geltende Abs. 4 Bst. c Ziff. 2).

**5.3** Der Bundesrat hat die Erhebung der Abgabe nach Art. 32e Abs. 1 USG und deren Verwendung für die Abgeltungen gemäss Art. 32e Abs. 3 und 4 USG in der VASA eingehender geregelt. Die Bestimmungen zur Abgeltung

finden sich im 3. Kapitel der Verordnung und regeln neben gewissen Abgeltungsvoraussetzungen (Abschnitt 1) und dem Verfahren (Abschnitt 3) die anrechenbaren Kosten (Abschnitt 2). Nach Art. 13 VASA gelten bei sanierungsbedürftigen Standorten als anrechenbare Sanierungskosten die Kosten für die Voruntersuchung, die Detailuntersuchung und die Überwachung entsprechend Art. 12 Abs. 2 VASA (Bst. a), die Ausarbeitung eines Sanierungsprojekts (Bst. b), die Dekontamination einschliesslich der Entsorgung von Abfällen (Bst. c), die Erstellung, den Betrieb, den Unterhalt und den Rückbau von Anlagen und Einrichtungen zur langfristigen Verhinderung und Überwachung der Ausbreitung umweltgefährdender Stoffe (Bst. d), sowie die Kosten für den Nachweis, dass die Sanierungsziele erreicht worden sind (Bst. e).

## 6.

Vorliegend ist unbestritten, dass in Bezug auf die Untersuchung und Sanierung der erwähnten Schiessanlage die Abgeltungsvoraussetzungen gemäss Art. 32e Abs. 3 Bst. c und Abs. 4 Satz 1 USG (sowie Art. 25 SuG) erfüllt sind; ebenso, dass die Abgeltungen nach Art. 32e Abs. 4 aBst. b und c (bzw. heute Bst. c Ziff. 1 und 2) USG pauschal Fr. 8'000.– pro Scheibe (bei der 300 m-Schiessanlage) bzw. 40 % der anrechenbaren Kosten (bei den weiteren Schiessanlagen) betragen. Streitig ist jedoch insbesondere, ob dem Umstand, dass das VBS wegen der militärischen Nutzung der 300 m- und der Pistolen-Schiessanlage einen Verursacheranteil nach Art. 32d USG im erwähnten Umfang (vgl. Bst. C und D) zu übernehmen hat, dadurch Rechnung zu tragen ist, dass die pauschale Kostenabgeltung lediglich für die Kosten der Untersuchung und Sanierung von 88 statt 200 Scheiben (bei der 300 m-Schiessanlage) bzw. die um den Kostenanteil des VBS reduzierten anrechenbaren Massnahmenkosten (bei der Pistolen-Schiessanlage) auszurichten ist; mithin, ob die pauschal abgeltungsberechtigten Massnahmenkosten auf diese Weise um jene Kosten zu reduzieren sind, die nach Art. 32d USG das VBS zu tragen hat und deshalb – wie der VASA-Beitrag – vom Bund zu übernehmen sind. Dabei ist zunächst mittels Auslegung zu klären, ob Art. 32e Abs. 3 Bst. c sowie Abs. 4 Satz 1 und 2 und aBst. b und c USG eine Kürzung der abgeltungsberechtigten Massnahmenkosten vorsehen bzw. zulassen, wie sie die Vorinstanz befürwortet und in der angefochtenen Verfügung vorgenommen hat (vgl. E. 7).

## 7.

**7.1** Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut des Gesetzes (grammatikalisches Element). Vom klaren, eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, so etwa dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Dabei ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), den Zweck der Norm (teleologisches Element), die ihr zugrunde liegenden Wertungen und ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) abzustellen. Bleiben bei nicht klarem Wortlaut letztlich mehrere Auslegungen möglich, so ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht (vgl. zum Ganzen etwa BGE 142 I 135 E. 1.1.1 m.w.H.). Die Gesetzesmaterialien sind nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel dazu, den Sinn der Norm zu erkennen. Bei der Auslegung neuerer Bestimmungen kommt den Materialien eine besondere Bedeutung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger rasch nahelegen (vgl. etwa BGE 141 II 262 E. 4.2 m.w.H.).

**7.2** Der Wortlaut von Art. 32e Abs. 3 Bst. c sowie Abs. 4 Satz 1 und 2 und aBst. b und c USG sieht in allen drei massgeblichen sprachlichen Fassungen keine Kürzung der abgeltungsberechtigten Massnahmenkosten vor, wie sie die Vorinstanz befürwortet, ebenso wenig eine Kürzung dergestalt, dass allfällige weitere Verursacheranteile nicht als abgeltungsberechtigte Kosten zu berücksichtigen wären oder diese auf jene Kosten zu beschränken wären, die keinem Verursacher im Sinne von Art. 32d USG auferlegt werden können (Ausfallkosten). Der grundsätzlich klare Wortlaut der Regelung legt im Gegenteil vielmehr nahe, es seien sämtliche Massnahmenkosten in dem Umfang, wie ihn Art. 32e Abs. 4 aBst. b und c (bzw. heute Bst. c Ziff. 1 und 2) USG vorsehen, das heisst mit Fr. 8'000.– pro Scheibe (bei 300 m-Schiessanlagen) bzw. 40 % der anrechenbaren Kosten (bei den übrigen Schiessanlagen) abzugelten, wenn es sich um belastete Standorte im Sinne von Art. 32e Abs. 3 Bst. c USG handelt und die Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung den Anforderungen von Art. 32e Abs. 4 Satz 1 USG genügen. Die für die Abgeltung der Kosten für

die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten bei Schiessanlagen massgebliche Regelung enthält mithin im Unterschied zu Art. 32e Abs. 3 Bst. b Ziff. 1 USG namentlich keine Einschränkung dergestalt, dass eine Abgeltung nur ausgerichtet wird, wenn der Verursacher nach Art. 32d USG nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist.

**7.3** Eine Kürzung, wie sie die Vorinstanz befürwortet, findet sich weiter auch nicht in Art. 13 VASA, der, wie ausgeführt, die anrechenbaren Kosten bei sanierungsbedürftigen Standorten definiert. Dass die darin aufgeführten Kosten nicht zu berücksichtigen wären, soweit sie vom VBS als Verursacher nach Art. 32d USG zu übernehmen sind, geht aus dem in allen drei massgeblichen sprachlichen Fassungen grundsätzlich klaren Wortlaut der Bestimmung nicht hervor, ebenso wenig, dass von entsprechenden Verursachern zu tragende derartige Kosten in weiteren Fällen oder generell nicht zu den anrechenbaren Kosten zu zählen wären. Art. 13 VASA kann seinem Wortlaut nach somit nicht herangezogen werden, um die anrechenbaren Kosten gemäss Art. 32e Abs. 4 aBst. c (bzw. heute Bst. c Ziff. 2) USG entsprechend zu kürzen. Erst recht bildet er keine Grundlage, um Art. 32e Abs. 4 aBst. b (bzw. heute Bst. c Ziff. 1) USG im Sinne der Vorinstanz zu interpretieren, nimmt diese Bestimmung – da sie eine pauschale Abgeltung von Fr. 8'000.– pro Scheibe vorsieht – doch gar nicht Bezug auf die anrechenbaren Kosten.

**7.4** Angesichts des vorstehend zur grammatikalischen und systematischen Auslegung Ausgeführten könnte nur dann gesagt werden, Art. 32e Abs. 3 Bst. c sowie Abs. 4 Satz 1 und 2 und aBst. b und c USG sähen die von der Vorinstanz in der erwähnten Weise vorgenommene Kürzung der abgeltungsberechtigten Massnahmenkosten vor bzw. liessen sie zu, wenn sich solches aus den weiteren zu berücksichtigenden Auslegungselementen ergäbe. Die Vorinstanz bringt in diesem Zusammenhang in der angefochtenen Verfügung vor, es sei nicht davon auszugehen, der Gesetzgeber habe mit der Schaffung des Subventionstatbestands von Art. 32e USG eine so starke Relativierung des Verursacherprinzips gewollt, dass in gewissen Fällen zahlungsfähige Verursacher keine Kosten zu tragen hätten, weil der Bund (VBS und VASA-Beiträge) bereits sämtliche trage. Mit der Einführung des Abgeltungstatbestands für Schiessanlagen seien denn auch keine Abgeltungen für militärisch genutzte Schiessanlagen vorgesehen gewesen. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren führt sie ergänzend aus, im Altlastenrecht gelte grundsätzlich das Verursacherprinzip gemäss Art. 32d USG. In erster Linie habe also derjenige die Kosten zu tragen, der durch sein

Verhalten zur Belastung des Standorts beigetragen habe. Der Abgeltungstatbestand bei Schiessanlagen sehe die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Beseitigung der Umweltbelastung vor, die auf die ausserdienstlichen obligatorischen Schiessübungen zurückzuführen sei. Es entspreche dem Verursacherprinzip und dem Willen des Gesetzgebers, dass das VBS die Kosten für das militärische Schiessen trage und diese Kosten bei der Subventionierung nach Art. 32e USG als nicht anrechenbar ausgeschieden würden.

**7.5** Diese Ausführungen der Vorinstanz vermögen, wie der Beschwerdeführer zutreffend vorbringt, nicht zu überzeugen.

**7.5.1** Zwar ist es richtig, dass Art. 32d USG für den Bereich der Sanierung belasteter Standorte das umweltrechtliche Verursacherprinzip (vgl. Art. 74 Abs. 2 BV, Art. 2 USG) konkretisiert. Dieses gilt jedoch nicht unbeschränkt. Es wird vielmehr insbesondere durch die in Art. 32e USG vorgesehenen Abgeltungen des Bundes relativiert, führen diese doch dazu, dass die Kosten der einschlägigen altlastenrechtlichen Massnahmen nicht bzw. nicht vollumfänglich vom unmittelbaren Verursacher zu tragen sind (vgl. Urteil des BGer 1C\_566/2011 vom 4. Oktober 2012 E. 2.2.4; DILLON/LAGGER, Aktuelle Rechts- und Vollzugsfragen bei der Anwendung der VASA, Umweltrecht in der Praxis [URP] 2011, S. 644). Wie weit diese Relativierung geht, kann dabei nicht allgemein gesagt werden, sondern ist durch eine den dargelegten Anforderungen (vgl. E. 7.1) genügende Auslegung der massgeblichen Abgeltungsregelung zu bestimmen.

**7.5.2** Eine solche Auslegung nimmt die Vorinstanz nicht vor. Zwar verweist sie im Zusammenhang mit ihrem Vorbringen, wonach es dem Willen des Gesetzgebers entspreche, dass das VBS die Kosten für das militärische Schiessen trage und diese Kosten bei der Subventionierung als nicht anrechenbar ausgeschieden würden, auf die Stellungnahme des Bundesrats vom 28. Februar 2001 zur Motion Heim vom 14. Dezember 2000 (abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20003702>). Aus dieser Stellungnahme geht indes nicht hervor, dass der Gesetzgeber mit der später eingeführten Abgeltungsregelung betreffend Schiessanlagen (vgl. Änderung des USG vom 16. Dezember 2005, AS 2006 2679) – mit der unter anderem auch die Motion Heim im Wesentlichen erfüllt wurde – vom VBS gestützt auf Art. 32d USG zu übernehmende Massnahmenkosten von den abgeltungsberechtigten Kosten ausnehmen wollte. Solches ergibt sich auch nicht aus der Stellungnahme des Bundesrats vom 28. Mai 2003 (vgl. BBI 2003 5048) zum Bericht

der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) vom 28. Mai 2003 zu dieser Gesetzesänderung, ebenso wenig aus diesem Bericht selbst (vgl. BBl 2003 5008 ff.). Entsprechende Ausführungen hätten sich jedoch allein schon deshalb aufgedrängt, weil die neu eingeführte Abgeltungsregelung betreffend Schiessanlagen im Unterschied zur damals (u.a.) bereits bestehenden Regelung betreffend Depo- nien und Standorte, auf die nicht zum wesentlichen Teil Siedlungsabfälle abgelagert wurden, keine Einschränkung dergestalt vorsah, dass eine Abgeltung nur ausgerichtet wird, wenn der Verursacher (nach Art. 32d USG) nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist. Hinweise auf den von der Vorinstanz geltend gemachten gesetzgeberischen Willen, vom VBS gestützt auf Art. 32d USG zu übernehmende Massnahmenkosten von den abgeltungsberechtigten Kosten auszunehmen, ergeben sich ferner auch nicht aus der parlamentarischen Beratung der Gesetzesänderung.

**7.5.3** Entsprechende Hinweise ergeben sich im Weiteren auch nicht aus dem Bericht der UREK-N vom 27. Oktober 2008 (vgl. BBl 2008 9213 ff.) zur Änderung des USG vom 20. März 2009 (vgl. AS 2009 4739), mit der unter anderem die Abgeltungspauschale von Fr. 8'000.– pro Scheibe bei 300 m-Schiessanlagen ins Gesetz aufgenommen wurde, ebenso wenig aus der Stellungnahme des Bundesrats vom 5. Dezember 2008 zu diesem Bericht (vgl. BBl 2008 9223 ff.). Auch aus der parlamentarischen Beratung dieser Gesetzesänderung geht kein entsprechender Wille des Gesetzgebers hervor. Aus dem Bericht der UREK-N wird, wie der Beschwerdeführer zu Recht vorbringt, im Gegenteil vielmehr deutlich, dass keine Reduktion der abgeltungsberechtigten Massnahmenkosten beabsichtigt war, wie sie die Vorinstanz befürwortet, wird darin doch ausgeführt, die für die alllastenrechtliche Sanierung der Schiessanlagen zu erwartenden Kosten müssten zu 60 % von den Verursachern (Schützenvereine, Gemeinden, Landbesitzer, Kantone, Armee) und zu 40 % vom Bund getragen werden. Die Kommission ging also davon aus, der Bund übernehme mit den Abgeltungen – die Pauschale von Fr. 8'000.– pro Scheibe bei 300 m-Schiessanlagen entspricht gemäss dem Bericht im Schnitt dem Abgabesatz von 40 % – auch dann 40 % der Massnahmenkosten, wenn die Armee und damit das VBS zu den Verursachern nach Art. 32d USG zählt. Dass die vom VBS als Verursacher zu übernehmenden Massnahmenkosten als nicht (pauschal) abgeltungsberichtigt auszusondern wären, entsprach somit ebenso wenig der gesetzgeberischen Intention wie die Aussonderung von gewissen anderen oder allen von weiteren Verursachern nach Art. 32d USG zu tragenden Kosten.

Es ist entsprechend auch nicht nachvollziehbar, worauf die Vorinstanz – freilich ohne Verweis auf einschlägige Stellen in den Materialien zu dieser oder der vorstehend erwähnten früheren Gesetzesänderung – ihr Vorbringen stützt, der Gesetzgeber habe mit der Schaffung des Subventionstatbestands von Art. 32e USG keine so starke Relativierung des Verursacherprinzips gewollt, dass in gewissen Fällen zahlungsfähige Verursacher keine Kosten zu tragen hätten, weil der Bund (VBS und VASA-Beiträge) bereits sämtliche trage. Ebenso wenig ist ersichtlich, auf welcher Grundlage sie zum Schluss kommt, der Gesetzgeber habe die finanzielle Beteiligung (Abgeltungen) des Bundes auf die Beseitigung der Umweltbelastung beschränken wollen, die auf die ausserdienstlichen obligatorischen Schiessübungen zurückzuführen sei, sich mithin an den Kosten für die Beseitigung der durch die militärische Nutzung der betreffenden Schiessanlage verursachten Umweltbelastung nicht beteiligen wollen.

**7.5.4** Das Bundesgericht führt in seinem Urteil 1C\_566/2011 vom 4. Oktober 2011 in E. 2.2.6 im Unterschied zur Vorinstanz denn auch aus, es sei nicht zu übersehen, dass Art. 3 Abs. 2 SuG – wonach eine Auszahlung von Abgeltungen gemäss Art. 32e Abs. 3 Bst. c USG an das VBS nicht in Frage komme (vgl. dazu E. 8.2) – in Verbindung mit der pauschalen Abgeltung von 40 % gemäss Art. 32e Abs. 4 USG in der im beurteilten Fall massgeblichen Fassung vom 16. Dezember 2005 (vgl. AS 2006 2679) dazu führen könne, dass im Extremfall die weiteren Verursacher durch die Abgeltungen von der Kostentragung gänzlich befreit seien. Dies sei beispielsweise der Fall, wenn der Verursacheranteil des Bundes 60 % erreiche und die Abgeltungen von 40 % die verbleibenden Kosten der Massnahme vollständig deckten. Während die bis zum 1. November 2006 geltende Fassung von Art. 32e USG noch vorgesehen habe, dass die Abgeltungen des Bundes „höchstens“ 40 % der anrechenbaren Sanierungskosten betragen, erlaube die aktuelle Fassung („betragen 40 % der anrechenbaren Kosten“) in dieser Hinsicht keine Flexibilität mehr. Dadurch erfahre das Verursacherprinzip im Einzelfall augenscheinlich eine starke Relativierung. Die gesetzliche Ordnung sei für das Bundesgericht jedoch massgeblich (Art. 190 BV).

Diese Ausführungen sind ohne Weiteres auf Art. 32e Abs. 4 aBst. c USG übertragbar, der, wie erwähnt, unter anderem für andere Schiessanlagen als 300 m-Schiessanlagen eine Abgeltung von pauschal 40 % der anrechenbaren Kosten vorsieht (ebenso auf den heute geltenden Art. 32e Abs. 4 Bst. c Ziff. 2 USG). Sie sind aber auch auf Art. 32e Abs. 4 aBst. b (bzw. heute Bst. c Ziff. 1) USG übertragbar, entspricht die darin festgesetzte Pauschale von Fr. 8'000.– pro Scheibe doch, wie ausgeführt

(vgl. E. 7.5.3), im Schnitt dem Abgabesatz von 40 % und lässt die Regelung hinsichtlich der Höhe der Pauschale ebenfalls keine Flexibilität zu. Beide Bestimmungen sind somit für die rechtsanwendenden Behörden und damit die Vorinstanz massgebend (Art. 190 BV).

**7.6** Als Zwischenfazit ist demnach festzuhalten, dass Art. 32e Abs. 3 Bst. c sowie Abs. 4 Satz 1 und 2 und aBst. b und c (bzw. heute Bst. c Ziff. 1 und 2) USG die streitige Kürzung der abgeltungsberechtigten Massnahmenkosten nicht vorsehen bzw. zulassen. Es stellt sich entsprechend die Frage, ob sich diese Kürzung auf Art. 3 Abs. 2 SuG stützen lässt, wie die Vorinstanz ausserdem vorbringt.

## **8.**

**8.1** Die Vorinstanz bringt in diesem Zusammenhang unter Verweis auf das bereits erwähnte Urteil 1C\_566/2011 des Bundesgerichts vom 4. Oktober 2012 vor, Art. 3 Abs. 2 SuG verbiete, den Anteil des VBS mit Bundessubventionen zu unterstützen. Dieser Anteil sei daher von den anrechenbaren Massnahmenkosten auszuscheiden. Die gleiche Argumentation findet sich auch in der 2. Auflage ihrer Mitteilung „Abgeltung bei Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten“ aus dem Jahr 2016 (abrufbar unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/atlas-ten/publikationen-studien/publikationen/abgeltung-von-belasteten-stand-orten%20.html>). Darin wird in „Teil D: Verwendung der Abgeltungen“ unter Ziff. 8.2.3 betreffend Schiessanlagen ausgeführt, Abgeltungen würden nach Art. 3 Abs. 2 SuG nur an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung geleistet. An Massnahmen bundeseigener militärischer Schiessanlagen würden deshalb keine Abgeltungen ausgerichtet. Bei Schiessanlagen, bei denen der Bund Mitverursacher sei, müsse er sich entsprechend seinem Verursacheranteil an den Kosten beteiligen. Abgeltungen würden im Umfang der übrigen, anrechenbaren Massnahmenkosten ausgerichtet.

**8.2** Diese Argumentation vermag, wie der Beschwerdeführer erneut zu Recht vorbringt, nicht zu überzeugen. Gemäss der Legaldefinition von Art. 3 Abs. 2 SuG sind Abgeltungen Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich ergeben aus der Erfüllung von bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben (Bst. a) oder öffentlich-rechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind (Bst. b). Das Bundesgericht führt im von der Vorinstanz zitierten Urteil dazu aus, auch wenn es

sich um eine Legaldefinition handle, gehe aus der Bestimmung in Verbindung mit Art. 32e USG deutlich hervor, dass die Abgeltungen des Bundes für die Sanierung belasteter Standorte nicht für die Bundesverwaltung bestimmt seien (vgl. E. 2.2.5 des Urteils). Dass daraus zu folgern wäre, der vom VBS oder einer allfälligen anderen Einheit der Bundesverwaltung als Verursacher nach Art. 32d USG zu tragende Anteil der Massnahmenkosten sei aus den abgeltungsberechtigten Kosten auszusondern, ergibt sich aus seinem Urteil jedoch nicht. Im Gegenteil, wie bereits dargelegt (vgl. E. 7.5.4), weist es vielmehr ausdrücklich darauf hin, Art. 3 Abs. 2 SuG in Verbindung mit der pauschalen Abgeltung von 40 % gemäss Art. 32e Abs. 4 USG in der erwähnten Fassung könne im Extremfall dazu führen, dass die weiteren Verursacher durch die Abgeltungen gänzlich von der Kostentragung befreit würden. Es geht mit anderen Worten gerade davon aus, der vom VBS oder einer allfälligen anderen Einheit der Bundesverwaltung nach Art. 32d USG zu übernehmende Anteil der Massnahmenkosten werde trotz des Umstands, dass nach Art. 3 Abs. 2 SuG keine Abgeltungen an die Bundesverwaltung ausgerichtet werden dürfen, nicht aus den abgeltungsberechtigten Kosten ausgesondert. Damit trägt es dem Regelungsgehalt von Art. 3 Abs. 2 SuG Rechnung, geht daraus – soweit hier von Interesse – doch einzig hervor, an wen Abgeltungen ausgerichtet werden dürfen, nicht jedoch, wie mit Massnahmenkosten, die von Einheiten der Bundesverwaltung nach Art. 32d USG zu übernehmen sind, bei der Bestimmung der abgeltungsberechtigten Kosten zu verfahren ist.

**8.3** Entgegen der Ansicht der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung und im vorliegenden Beschwerdeverfahren sowie in der erwähnten, für das Bundesverwaltungsgericht nicht verbindlichen Mitteilung (vgl. TSCHANEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 41 Rz. 16) ergibt sich somit weder aus Art. 3 Abs. 2 SuG noch dem erwähnten Urteil des Bundesgerichts, dass die vom VBS nach Art. 32d USG zu übernehmenden Massnahmenkosten aus den abgeltungsberechtigten Kosten auszusondern sind. Eine andere rechtliche Grundlage für dieses Vorgehen ist im Weiteren nicht ersichtlich. Die Beschwerde erweist sich insoweit demnach als begründet.

## **9.**

Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass der VASA-Beitrag gemäss der Auszahlungsverfügung vom 9. Juli 2014 trotz des vom VBS als Verursacher im Sinne von Art. 32d USG im erwähnten Umfang zu übernehmenden Anteils der Massnahmenkosten nicht zu reduzieren ist. Vielmehr wurde er im Einklang mit der massgeblichen Abgeltungsregelung festgesetzt und

ausgerichtet. Er wurde somit – ungeachtet der Frage, wann die Vorinstanz davon Kenntnis nahm, dass das VBS einen Verursacheranteil zu übernehmen hat – gerade nicht in Verletzung von Rechtsvorschriften oder aufgrund eines unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalts zu Unrecht gewährt, wie Art. 30 Abs. 1 SuG für den Widerruf einer Abgeltungsverfügung voraussetzt. Damit erweist sich die angefochtene Verfügung auch aus diesem Grund als rechtswidrig. Ob der von der Vorinstanz geltend gemachte Rückforderungsanspruch verjährt wäre, braucht entsprechend nicht geprüft zu werden. Vielmehr ist die Beschwerde ohne weitere Ausführungen gutzuheissen und die angefochtene Verfügung aufzuheben.

## **10.**

**10.1** Bei diesem Ausgang gilt die Vorinstanz als unterliegend. Sie hat als Bundesbehörde jedoch keine Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der obsiegende Beschwerdeführer hat ebenfalls keine Kosten zu übernehmen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG).

**10.2** Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten, haben keinen Anspruch auf Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dem obsiegenden Beschwerdeführer steht demnach keine Parteientschädigung zu, ebenso wenig der unterliegenden Vorinstanz.

(Das Urteilsdispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

## **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung aufgehoben.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Kostenvorschuss von Fr. 5'000.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. P233-0346; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Pascal Baur

## **Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: