

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00304 vom 30. Mai 2012

ZH Verwaltungsgericht, 2012-05-30, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2014.00304](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00304)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00304 du 30 mai 2012

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00304 del 30 maggio 2012

## Regeste

Kostenverteilung / Altlastensanierung | Altlastensanierung des Kugelfangs einer Schiessanlage; Kostenverteilung. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen einen erstinstanzlichen Rekursentscheid des Regierungsrats. Dagegen ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig (E. 1). Streitgegenstand ist die Kostenverteilung, welche im Zuge der Sanierung des Kugelfangs einer Schiessanlage nach Art. 32d USG erging. Umstritten ist, ob der Bund oder der Kanton den auf das ausserdienstliche Schiessen entfallenden Kostenanteil für die Sanierung zu tragen hat (E. 2). Gemäss Art. 2 und Art. 32d Abs. 1 USG in Verbindung mit Art. 74 Abs. 2 BV trägt derjenige die Kosten, der die notwendigen Sanierungsmassnahmen durch sein Verhalten verursacht hat. Dem Gesetz kann allerdings keine Legaldefinition des Verursacherbegriffs entnommen werden (E. 3). Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind sowohl der Verhaltens- als auch der Zustandsstörer kostenpflichtig (E. 3.1). Die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung qualifiziert den Zweckveranlasser ebenfalls als Verursacher, wenn ein hinreichend direkter funktioneller Zusammenhang zwischen der Ursache und dem Eintritt einer polizeiwidrigen Störung besteht. Da der Bund die Erfüllung der ausserdienstlichen Schiesspflicht unter Sanktionsandrohung vorschreibt, ist der Bund als Zweckveranlasser der im Kugelfang einer Schiessanlage vorhandenen Bodenbelastung zu betrachten (E. 4.1). Zudem ist der Vollzug des ausserdienstlichen Schiesswesens durch ein dichtes Geflecht bundesrechtlicher Regelungen vorgegeben (E. 4.2). Die bundesrechtlichen Vorgaben sind derart engmaschig, dass eine Aufsichtspflicht des Bundes bejaht werden muss (E. 4.3). Eine umfassende Aufsichtspflicht des Bundes könnte lediglich verneint werden, falls die Kantone über umfassende Gestaltungsspielräume verfügten. Zwar sehen die umweltrechtlichen Bestimmungen die Zuständigkeit des Kantons für die Umweltverträglichkeit und den Schutz des Bodens einer Schiessanlage vor, die Bundesanforderungen an den Betrieb des ausserdienstlichen Schiesswesens sind jedoch dermassen umfassend, dass den Kantonen kein entscheidwesentlicher Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung dieser Vorgaben verbleibt. Der Bund ist aufgrund seiner ihm rechtlich übertragenen und seiner besonderen tatsächlichen Stellung vorsorgepflichtig (E. 4.4). Im Übrigen finanziert der Bund das ausserdienstliche Schiessen (E. 4.5). Die Verursachereigenschaft des Bundes ist im Sinne von Art. 32d USG zu bejahen, weswegen das VBS nicht nur den Sanierungskostenanteil des dienstlichen Schiesswesens, sondern auch denjenigen des ausserdienstlichen Schiessens zu tragen hat (E. 4.6). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 1

Gestützt auf § 41 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 f. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) amtet das Verwaltungsgericht als letzte kantonale Instanz bei der Beurteilung von Beschwerden gegen sämtliche verwaltungsrechtlichen Akte, unbeschrieben der Behörde, welche diese Akte erlassen hat (vgl. Regina Kiener in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 41 N. 13 ff.). Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen einen erstinstanzlichen Rekursentscheid des Regierungsrats. Dagegen ist die Beschwerde ans Verwaltungsgericht zulässig (vergleichbar VGr, 16. April 2014, VB.2014.00089, E. 1.1; VGr, 3. April 2014, VB.2013.00394, E. 2.2). Die Zuständigkeit für den Erlass der Kostenverteilungsverfügung richtet sich nach kantonalem Recht (vgl. Art. 32d Abs. 4, Art. 36 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG]; ferner Pierre Tschannen in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz [Kommentar USG], Zürich 2000, Art. 32d N. 45). Für den Vollzug der Bestimmungen über Altlasten und belastete Bauabfälle, worunter auch der Erlass von Kostenverteilungsverfügungen betreffend die altlastenrechtliche Sanierung belasteter Standorte fällt (siehe Art. 17 lit. d der Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten vom 26. August 1998; SR 814.680), ist im Kanton Zürich gemäss Art. 4a Abs. 2 lit. d der Abfallverordnung vom 24. November 1999 das AWEL zuständig. Als Mitverursacher der im Boden der Schiessanlage Hüntwangen vorgefundenen Blei- und Antimonbelastung ist das VBS hinsichtlich der Sanierung kostenpflichtig und als materieller Verfügungsadressat sowie als im vorinstanzlichen Verfahren unterlegene Partei verfügt der Beschwerdeführer über ein schutzwürdiges Interesse an der Abänderung des angefochtenen Entscheids (vgl. § 21 Abs. 1 VRG), weshalb er ohne Weiteres zur Erhebung der Beschwerde an das Verwaltungsgericht legitimiert ist. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

## **E. 2**

Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist die Kostenverteilung, welche im Zuge der Sanierung eines belasteten Standorts nach Art. 32d USG erging. Es ist unbestritten, dass die Gemeinde Hüntwangen als Zustandsstörerin 16 % der Gesamtkosten (Fr. 30'163.50) zu tragen hat. Eben solches gilt für den Kostenanteil des Militärschiessvereins Hüntwangen, dem als Verhaltensstörer 54 % der Gesamtkosten (Fr. 101'801.90) auferlegt wurden. Umstritten ist einzig, wer den verhaltensbedingten Kostenanteil von 35,8 % für das ausserdienstliche Schiesswesen (Fr. 56'692.30) zu tragen hat (act. 2, S. 2; act. 9 Ziff. 5 f.). Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, der Bund habe lediglich 0,7 % der verhaltensbedingten Kosten für das militärische Schiessen (Fr. 1'108.50) zu tragen, nicht aber diejenigen für das ausserdienstliche Schiessen. Im Gegensatz dazu vertritt der Beschwerdegegner die Auffassung, dem Kanton verblieben faktisch keine wesentlichen Entscheidungskompetenzen bei der gesetzlichen Ausgestaltung und Durchführung des ausserdienstlichen Schiessens, weshalb die Vollzugsaufgabe des Kantons in den Hintergrund träte (act. 9 Ziff. 15 mit weiteren Hinweisen zum Parteigutachten) und der Bund diesen Anteil der Sanierungskosten als Zweckveranlasser kausal zu tragen habe.

## **E. 3**

Gemäss Art. 2 und Art. 32d Abs. 1 USG in Verbindung mit Art. 74 Abs. 2 Satz 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) trägt der Verursacher die Kosten für die Sanierung belasteter Standorte, so auch diejenigen für die Dekontamination einer im Kataster für belastete Standorte eingetragenen sanierungsbedürftigen Schiessanlage. Laut

Art. 32d Abs. 2 USG trägt in erster Linie derjenige die Kosten, der die notwendigen Sanierungsmassnahmen durch sein Verhalten verursacht hat. Wer lediglich als Inhaber des Standorts beteiligt ist, trägt keine Kosten, wenn er bei der Anwendung der gebotenen Sorgfalt von der Belastung keine Kenntnis haben konnte. Sind mehrere Verursacher beteiligt, so bestimmt das Gesetz weiter, dass diese die Kosten entsprechend ihren Anteilen an der Verursachung tragen. Wer allerdings als Verursacher im Sinn von Art. 32d USG zu gelten hat, und damit kostenpflichtig wird, ist auslegungsbedürftig. Dem Gesetz kann keine Legaldefinition des Verursacherbegriffs entnommen werden. Die Frage wird auch nicht durch Art. 36 USG beantwortet, wonach der Vollzug den Kantonen obliegt. Letztere Norm hat allein deklaratorische Bedeutung (siehe Alain Griffel/Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband, Zürich etc. 2011, Art. 36 N. 3).

### **E. 3.1**

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist sowohl der Verhaltens- als auch der Zustandsstörer kostenpflichtig. Verhaltensstörer ist, wer durch sein eigenes Verhalten oder durch das Verhalten Dritter, für die er verantwortlich ist, die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stört oder gefährdet. Als Zustandsstörer gilt dagegen, wer über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt, rechtliche oder tatsächliche Gewalt innehat (siehe BGE 139 II 106, E. 3.1.1; ferner dazu Beatrice Wagner Pfeifer, Umweltrecht, Zürich etc. 2013, Rz. 717, 724; Alain Griffel in: Walter Haller [Hrsg.], Umweltrecht, Zürich etc. 2004, Rz. 89; Martin Frick, Das Verursacherprinzip in der Verfassung und Gesetz, Bern 2004, S. 58 f.; Corina Caluori, Der Verursacherbegriff im Altlastenrecht – eine kritische Analyse, URP 2011, S. 541 ff., 550; Denis Oliver Adler, Das Verhältnis zwischen Verursacherprinzip und Haftpflicht im Umweltrecht, Zürich etc. 2011, S. 14 f., jeweils mit weiteren Hinweisen zur Rechtsprechung).

### **E. 3.2**

Das Bundesgericht wurde bereits 2005 im Fall der schwyzerischen Gemeinde Arth-Goldau mit der Frage befasst, ob der Bund für den durch das ausserdienstliche Schiessen verursachten Anteil der im Boden vorhandenen Blei- und Antimonbelastung nach Art. 32d USG finanziell belangt werden kann (BGE 131 II 743 E. 4 [publiziert in: URP 2005, S. 711 ff.], mit Verweis auf den vom Beschwerdeführer ebenfalls zitierten Entscheid BGr, 27. September 2000, 1A.366/1999, betreffend die Sanierung einer Zivilschutzausbildungsanlage). Es gelangte damals zum Schluss, dass der Bund weder in seiner Rolle als Gesetzgeber (E. 4.1–4.3) noch aufgrund einer Verletzung seiner Aufsichtspflicht (E. 4.4) für den Kostenanteil des ausserdienstlichen Schiessens als Verhaltensstörer zu betrachten und kostenpflichtig sei (E. 4.5). Der Beschwerdeführer rügt denn auch, dass der angefochtene Beschluss unter Verletzung von Bundesrecht und in Missachtung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfolgt sei (act. 2, S. 5). In diesem Zusammenhang ebenfalls zu erwähnen sind zwei neuere kantonale Urteile aus dem Jahr 2011, die sich mit der altlastenrechtlichen Sanierung von Schiessanlagen auseinandersetzen und vor dem Hintergrund des Leitentscheids BGE 131 II 743 zum Schluss gelangten, der Bund könne für die durch das ausserdienstliche Schiessen verursachten Kosten nicht als Verhaltensstörer betrachtet werden (siehe das Urteil des Kantonsgerichts Freiburg als Verwaltungsgerichtshof vom 14. November 2011, Nr. 602 2010-107, E. 4c sowie dasjenige des Verwaltungsgerichts Graubünden vom 16. August 2011, A 11 5/A 11 6, E. 2d [publiziert in: PVG 2011, S. 160 ff.]). Ende 2012 stützte das Bundesgericht beide Urteile im Ergebnis, ohne allerdings ausdrücklich zu bestätigen, dass der Bund für den

Anteil des ausserdienstlichen Schiesswesens nicht als kostenpflichtiger Verhaltensstörer zu qualifizieren sei (vgl. BGr, 20. September 2012, 1C\_566/2011 und BGr, 04. Oktober 2012, 1C\_570/2011). Somit kann festgehalten werden, dass das Bundesgericht seit dem genannten Entscheid von 2005 (BGE 131 II 743) nicht mehr mit der Frage der altlastenmotivierten Kostenverteilung einer Schiessanlage mit Bezug auf das ausserdienstliche Schiesswesen befasst wurde.

#### **E. 4**

In einem Bundesgerichtsentscheid von 2012 betreffend die Abfallgebühren in der Stadt Bern stellte die höchstrichterliche Rechtsprechung bei der Interpretation des Verursacherbegriffs nicht nur auf den Störer im polizeirechtlichen Sinn oder den unmittelbaren Verursacher ab, sondern betrachtete ebenfalls den sogenannten Zweckveranlasser als Verursacher, bei dem ein "hinreichend direkter funktioneller Zusammenhang besteht, der eine normative Zurechnung erlaubt" (BGE 138 II 111 E. 5.3.3). Als solcher kann in die Pflicht genommen werden, wer durch sein Tun oder Unterlassen bewirkt oder bewusst in Kauf nimmt, dass ein anderer eine polizeiwidrige Störung herbeiführt. Der Zweckveranlasser selbst verursacht die Störung nicht unmittelbar kausal. Er hat wegen seiner ihm rechtlich übertragenen oder besonderen tatsächlichen Stellung jedoch für die Handlungen Dritter einzustehen. Beispielhaft zu nennen sind der Wirt eines Restaurationsbetriebs, der von lärmenden Gästen aufgesucht wird, der Hersteller eines umweltschädlichen Produkts oder ein Einkaufszentrum, welches von Personen besucht wird, die mit dem Privatauto anreisen und dadurch strassenbelastenden Mehrverkehr verursachen (siehe Adler, S. 16 f., mit zahlreichen weiteren Hinweisen; ferner Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich etc. 2010, Rz. 2497). Es drängt sich vorliegend die Frage auf, ob ein solch hinreichend direkter funktioneller Zusammenhang nicht auch zwischen dem Verhalten des Bundes bezogen auf das ausserdienstliche Schiessen und der im Kugelfang der Schiessanlage Hüntwangen vorgefundenen Altlast besteht. Diese Frage stellt sich auch angesichts der in der Lehre vorherrschenden Kritik an der Gleichsetzung des Störer- und des Verursacherbegriffs (siehe etwa Griffel/Rausch, Kommentar USG, Ergänzungsband, Art. 2 N. 22; Hans Rudolf Trüeb in: Kommentar USG, Art. 59 N. 22; Adler, S. 104 ff.; Caluori, S. 553 ff.; vgl. ferner die Kritik am bundesgerichtlichen Leiturteil BGE 131 II 743: Adler, S. 149; Hans Rudolf Trüeb, Kostentragung bei der Sanierung von Schiessanlagen – zugleich eine Besprechung von BGE 131 II 743 [URP 2005 711, Goldau SZ], URP 2008, S. 545 ff.; Lorenz Lehmann, Klarheit durch neues Altlastenrecht?, PBG 2006 Bd. 4, S. 5 ff., 17 Fn. 29; Parteigutachten, act. 8/5.2, S. 43 ff.). Zu prüfen sind insbesondere die Elemente der Zurechenbarkeit aufgrund der hier interessierenden Regelungen.

#### **E. 4.1**

Der Bund schreibt die ausserdienstliche Schiesspflicht in Art. 25 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit Art. 63 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (MG; SR 510.10) vor. Angehörige der Armee müssen während der Dauer der Militärdienstpflicht jährlich ausserdienstliche Schiessübungen bestehen. Damit veranlasst der Bund alle Militärdienstpflichtigen zur regelmässigen Vornahme einer altlastenbegründenden Handlung, nämlich des Waffen- und Munitionsgebrauchs, die er zwar nicht unmittelbar selbst ausführt, bei welcher die originäre Ursache für das Hervorrufen der umstrittenen Altlast des Kugelfangs jedoch monokausal auf die durch ihn vorgegebene Pflicht zur Absolvierung ausserdienstlicher Schiessübungen zurückzuführen

ist. Eine derartige Ausgestaltung der Kausalkette entspricht in exemplarischer Art und Weise den Tatbestandselementen, wie sie für den Zweckveranlasser charakteristisch sind (vgl. Adler, S. 149).

#### **E. 4.2**

Der Bundesrat erliess gestützt auf die militärrechtlichen Grundlagen die Verordnung über das Schiessen ausser Dienst (Schiessverordnung; SR 512.31), welche in Art. 2 bestimmt, dass das Schiesswesen ausser Dienst im Interesse der Landesverteidigung erfolgt und den Erfordernissen der Armee zu genügen hat. So werden die ausserdienstlichen Schiessübungen nur in von den zuständigen Militärbehörden anerkannten Schiessvereinen organisiert und durchgeführt (Art. 63 Abs. 2 MG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 1 der Schiessverordnung). Hinsichtlich der Organisation legt das VBS die Schiesskreise fest und die Gruppe Verteidigung beaufsichtigt das Schiesswesen ausser Dienst (Art. 30 f. der Schiessverordnung). Die eidgenössischen Schiessoffiziere begutachten die Schiessanlagen und sorgen für deren Überwachung (Art. 32 Abs. 2 Satz 1 der Schiessverordnung). Zudem vollzieht das VBS die genannte bundesrätliche Verordnung und erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen (Art. 55 der Schiessverordnung). Die mit sechs detailliert ausgefallenen Anhängen versehene Verordnung des VBS über das Schiesswesen ausser Dienst vom 11. Dezember 2003 (Schiessverordnung des VBS; SR 512.311) regelt den genauen Inhalt der Schiessübungen, den Ablauf der Schiessanlässe, die Dispensation vom ausserdienstlichen Schiessen, die Sanktionen im Falle der Nichterfüllung der ausserdienstlichen Schiesspflicht und enthält zahlreiche Vorschriften betreffend die Schiessvereine, den Schiessbetrieb, zu verwendender Waffen und Munition.

#### **E. 4.3**

Das Bundesgericht legte in seiner Entscheidung zum Fall Arth-Goldau ein massgebliches Gewicht auf die Aufsichtspflicht des Bundes in der Rolle des eidgenössischen Schiessoffiziers (BGE 131 II 743 E. 4.4, auch zum Folgenden). Im Besonderen hebt das Bundesgericht dabei zwei Bestimmungen der Verordnung über die Schiessanlagen für das Schiesswesen ausser Dienst vom 15. November 2004 (Schiessanlagen-Verordnung; SR 510.512) hervor, nämlich dass gemäss Art. 14 Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Schiessanlagen einer Baubewilligung der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde sowie einer Genehmigung des eidgenössischen Schiessanlagenexperten oder des Schiessoffiziers bedürfen und dass der eidgenössische Schiessoffizier Schiessanlagen laut Art. 12 Abs. 1 (lediglich) hinsichtlich ihrer Zweckmässigkeit, Sicherheit und technischen Anforderungen begutachtet. Daraus könne nicht auf eine umfassende Aufsichtspflicht des Bundes für sämtliche umweltrechtlichen Belange im Zusammenhang mit dem Schiessbetrieb abgeleitet werden. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 derselben Verordnung besagt, dass die sicherheitstechnischen und baulichen Anforderungen an Schiessanlagen durch den eidgenössischen Schiessanlagenexperten "im Einzelfall" bestimmt werden. Weiter ist Art. 4 zu entnehmen, dass die Gruppe Verteidigung Weisungen über die technischen Anforderungen des Baus von Schiessanlagen für das Schiesswesen ausser Dienst erlässt, in welchen sie "Einzelheiten" über den Scheibenstand und den – altlastenrechtlich besonders bedeutsamen – Kugelfang erlässt (siehe lit. e und f). Die Weisung der Schweizer Armee über Technische Belange der Schiessanlagen für das Schiesswesen ausser Dienst (Dokumentation 51.065 d; Stand vom 1. Oktober 2006; im Folgenden "Weisung für Schiessanlagen") regelt in Kapitel 9 die baulichen Anforderungen an den Kugelfang. So bestimmt etwa Ziff. 9.3 Abs. 2, dass ein künstlicher Kugelfang mit einem Stirnholzstapel

oder anderen vom eidgenössischen Schiessanlagenexperten bewilligten Materialien zu erstellen ist. In ähnlicher Weise bestimmen Ziff. 9.5 Abs. 2 und 3 der Weisung für Schiessanlagen, dass natürliche Kugelfänge mit einem Gemisch aus Sand und Holz- oder Rindenschnitzeln zu füllen sind, der Einbau von Autoreifen mit Metalleinlagen verboten ist und weitere Materialien eingebaut werden können, falls sie vom eidgenössischen Schiessanlagenexperten bewilligt wurden (zu den Anforderungen an den Kugelfang bei 25-m-Pistolenschiessanlagen siehe Ziff. 12.7 der Weisung für Schiessanlagen). Die genannten Bestimmungen stellen somit ein engmaschiges verordnungs- und weisungsrechtliches Geflecht dar, welches in Art. 133 Abs. 3 Satz 1 MG seine gesetzliche Grundlage findet und wonach das VBS Vorschriften über Lage, Bau und Betrieb von Schiessanlagen für das Schiesswesen ausser Dienst erlässt. Die Anforderungen an Bau- und Betrieb einer für das ausserdienstliche Schiessen genutzten Schiessanlage könnten kaum ausführlicher geregelt werden. Angesichts dieser dichten Regelung könnte eine umfassende Aufsichtspflicht des Bundes nur dann verneint werden, falls die Kantone über umfassende Gestaltungsspielräume verfügten. Dies gilt es im Folgenden zu prüfen.

#### **E. 4.4**

Da sie in engem Konnex zur Aufsichtspflicht steht, bedarf auch die Vorsorgepflicht hinsichtlich der im Bereich des Kugelfangs vorgefundenen Blei- und Antimonbelastung genauerer Betrachtung. Das Bundesgericht weist in seiner Entscheid darauf hin, dass mithilfe geeigneter Massnahmen, wie etwa speziellen Kugelfängen oder der Standortwahl, das Entstehen einer Altlast verhindert werden kann (vgl. BGE 131 II 743, E. 4.3). Einerseits besagt Art. 133 Abs. 3 MG, dass das VBS Vorschriften über Lage, Bau und Betrieb von Schiessanlagen für das Schiesswesen ausser Dienst erlässt und dabei die Bedürfnisse der Sicherheit, des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes berücksichtigt, andererseits bestimmt Art. 125 Abs. 2 MG, dass die Kantone auf umweltverträgliche Schiessanlagen achten. Damit stellt sich die Frage, ob der Bund oder die Kantone die Hauptverantwortung für einen umweltschonenden Betrieb einer Schiessanlage tragen. Art. 1 Abs. 2 lit. c der Schiessanlagen-Verordnung sieht vor, dass Umweltbelastungen möglichst gering zu halten sind, ohne jedoch jemandem die Verantwortung hierfür genauer zuzuweisen. In Ziff. 2.2 Abs. 2 der Weisung für Schiessanlagen ist festgehalten, dass die kantonalen Fachinstanzen "für die Umsetzung des Umweltschutzgesetzes, namentlich der Umweltverträglichkeit, des Lärmschutzes und des Bodenschutzes" zuständig sind. Daraus auf eine Hauptverantwortung der Kantone für einen umweltschonenden Betrieb zu schliessen, griffe allerdings zu kurz. Entscheidend für die Bestimmung des Vorsorgepflichtigen muss mit Blick auf Art. 74 Abs. 2 Satz 2 BV sein, wer mit seinem Tun oder Unterlassen aufgrund seiner ihm rechtlich übertragenen oder besonderen tatsächlichen Stellung in der Lage ist, die für die Umweltbelastung verantwortlichen Hauptfaktoren entsprechend positiv oder negativ zu beeinflussen (zum Vorsorge- und Verursacherprinzip im verfassungsrechtlichen Kontext siehe Reto Morell/Klaus A. Vallender in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. A., Zürich etc. 2014, Art. 74 N. 18 f., 20 ff.). Als Hauptfaktoren der im Boden einer Schiessanlage vorhandenen Umweltbelastungen sind gemäss der vom Bund in Auftrag gegebenen Studie von ECOPLAN die verwendete Munition sowie die bauliche Ausgestaltung des Kugelfangs zu sehen (vgl. act. 8/5/4 S. 37 ff.). Hinsichtlich der besonders hohen bundesrechtlichen Regelungsdichte bei der baulichen Ausgestaltung des Kugelfangs kann auf die vorangegangenen Ausführungen verwiesen werden. In ähnlicher Weise ist bundesrechtlich abschliessend vorgegeben, welche Munition für das ausserdienstliche Schiessen verwendet

werden darf. Aus Art. 3 Abs. 3 der Schiessverordnung in Verbindung mit Art. 53–63 (8. Kapitel) der Schiessverordnung des VBS ergibt sich, dass bei den ausserdienstlichen Schiessübungen ausschliesslich unveränderte Ordonnanzmunition verschossen werden darf. Der Bund kann sich seiner Vorsorgepflicht nicht dadurch entledigen, dass er den Kantonen mittels Weisung die rechtliche Verantwortung für die Umweltverträglichkeit von Schiessanlagen überträgt. Dazu müsste er den Kantonen gleichzeitig den nötigen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der altlastenbegründenden Hauptfaktoren, namentlich der Ausgestaltung des Kugelfangs und der Wahl der Munition, belassen. Die Übertragung der Verantwortung ohne Gestaltungsspielraum durch die Bundesbehörden, die in Gestalt des VBS einerseits rechtsetzungs- sowie weisungsbefugt und andererseits vorsorgepflichtig – und damit potenziell zahlungspflichtig – sind, stünde im Widerspruch zu Art. 74 Abs. 2 BV. Einzig der Bund – nicht aber die Kantone oder Gemeinden – ist in der Lage, vorsorgerelevante Massnahmen zum Schutz der Umwelt zu treffen, indem er etwa den Kugelfang mittels Weisungen entsprechend ausgestaltet und durch den eidgenössischen Schiessanlagenexperten bewilligt oder indem die beim ausserdienstlichen Schiessen verwendete Munition den neusten wissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechend umweltschonend angepasst wird.

#### **E. 4.5**

Als weiteres Zurechenbarkeitselement ist, wie der Beschwerdegegner zu Recht ausführt (act. 9 Ziff. 38 ff.), die Finanzierung des ausserdienstlichen Schiessens von Bedeutung. Der Bund unterstützt im Rahmen der bewilligten Kredite die ausserdienstliche Aus- und Weiterbildung sowie die anerkannten Schiessvereine für die mit Ordonnanzwaffen und mit Ordonnanzmunition durchgeführten Schiessübungen (Art. 62 Abs. 1 und 2 MG in Verbindung mit Art. 65 der Schiessverordnung des VBS). Der Bund entschädigt die anerkannten Schiessvereine für die Organisation und Durchführung der Bundesübungen (Art. 63 Abs. 6 MG) und stellt ihnen für die Bundesübungen Gratismunition zur Verfügung (Art. 38 lit. a der Schiessverordnung). Dieser Aspekt ist insofern von Relevanz, als dass nicht nur die Art und Weise der Ausgestaltung des Kugelfangs, sondern auch die verwendete Munition zu Umweltbelastungen im Boden beiträgt. Für die Schützen ist die Teilnahme an den ausserdienstlichen Schiessübungen kostenlos (Art. 63 Abs. 2 MG in Verbindung mit Art. 9 Abs. 4 lit. a Schiessverordnung). Indem hauptsächlich der Bund die Durchführung der ausserdienstlichen Schiessübungen finanziert, leistet er einen weiteren massgeblichen Beitrag zu den Umweltbelastungen wie sie bei der Schiessanlage Hüntwangen vorgefunden wurden und saniert werden mussten.

#### **E. 4.6**

Zusammengefasst führt eine Betrachtung derjenigen Elemente, welche im vorliegenden Zusammenhang für die Ermittlung der Verursachereigenschaft nach Art. 32d Abs. 2 USG bedeutsam sind, zum Schluss, dass hinsichtlich des ausserdienstlichen Schiesswesens ein derart dichtes bundesrechtliches Regelwerk besteht, das den Kantonen und Gemeinden bei dessen Vollzug keinen entscheidungswesentlichen Gestaltungsspielraum mehr belässt. Vor diesem Hintergrund waren weder der Kanton Zürich noch die Gemeinde Hüntwangen faktisch in der Lage, die im Bereich des Kugelfangs der Schiessanlage Hüntwangen vorgefundene Bodenbelastung zu verhindern oder zu reduzieren. Ein ausreichender Kausalzusammenhang zwischen der Rolle des Bundes bei der Veranlassung, Normierung und Finanzierung des ausserdienstlichen Schiesswesens sowie der Verursachung der umstrittenen Altlast ist vorliegend zu bejahen. Der Beschwerdegegner führt zu Recht aus,

dass der Bund in engmaschiger Art und Weise das "Was" (die ausserdienstliche Schiesspflicht), das "Wie" (die Schiessübungen, insbesondere die zu verwendende Ordonnanzmunition und die Einzelheiten bei der Ausgestaltung des Kugelfangs), das "Wo" (in ausschliesslich vom Bund genehmigten Schiessanlagen) und das "Wer" (die Armeeangehörigen) vorschreibt (vgl. act. 9 Ziff. 56). In der Konsequenz ist die Verursachereigenschaft des Bundes im Sinne von Art. 32d USG zu bejahen, weswegen das VBS nicht nur den auf das dienstliche Schiesswesen entfallenden Sanierungskostenanteil, sondern auch denjenigen des ausserdienstlichen Schiessens der beinahe 90 Jahre im Betrieb stehenden Schiessanlage Hüntwangen zu tragen hat.

#### **E. 5**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung wird nach § 17 Abs. 2 lit. a VRG zugesprochen, wenn die obsiegende Partei aufgrund eines komplizierten Sachverhalts oder schwieriger Rechtsfragen zureichenden Grund hatte, einen Rechtsbeistand beizuziehen. Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Beschwerdeverfahren erfüllt. Dass der Beschwerdegegner auch interne Juristen beschäftigt, hindert sie nicht daran, bei Bedarf einen spezialisierten externen Rechtsbeistand beizuziehen, dessen Tätigkeit gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG angemessen zu entschädigen ist (vgl. VGr, 30. Mai 2012, VB.2013.00032, E. 5.2; Kaspar Plüss in: Kommentar VRG, § 17 N. 34 ff., 39 ff.). Als angemessen erweist sich im vorliegenden Fall eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.- (Mehrwertsteuer inbegriffen).

#### **E. 6**

Hinsichtlich der Rechtsmittelbelehrung ist darauf hinzuweisen, dass gegen dieses Urteil innert 30 Tagen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes beim Bundesgericht erhoben werden kann. Fristauslösend hierfür ist die postalische Zustellung des Entscheids per Gerichtsurkunde.

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