



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,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Umwelt BAFU,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Auszahlung von Abgeltungen gemäss VASA.

Sachverhalt:**A.**

Im Herbst 2012 ergab eine altlastenrechtliche Untersuchung, dass der Kugelfang der 300 m-Schiessanlage Moosrain in der Gemeinde Herzogenbuchsee sanierungsbedürftig ist. Ende Mai 2013 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 18. Juni 2013 sicherte das BAFU einen voraussichtlichen Beitrag von Fr. 256'000.– (32 Scheiben, Fr. 8'000.– pro Scheibe) an die Kosten der Untersuchung und Sanierung des belasteten Standorts zu. Während der von August bis Oktober 2014 durchgeführten Sanierung zeigte sich, dass erheblich mehr Scheiben bzw. Einschussbereiche vorhanden waren als angenommen. Der Kanton Bern stellte daher am 29. September 2014 ein neues, angepasstes Zusicherungsgesuch. Mit Verfügung vom 27. Oktober 2014 sicherte das BAFU neu einen erhöhten voraussichtlichen VASA-Beitrag von Fr. 640'000.– (80 Scheiben, Fr. 8'000.– pro Scheibe) zu.

B.

Am 27. November 2015 ersuchte der Kanton Bern das BAFU um Auszahlung dieses Beitrags. Gleichzeitig teilte er mit, das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS habe mit Schreiben vom 26. Oktober 2015 einen Verursacheranteil gemäss Art. 32d des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) von 32 % an 32 Scheiben anerkannt. Mit Verfügung vom 23. Juni 2016 hiess das BAFU das Auszahlungsgesuch bloss teilweise gut und legte den auszahlenden VASA-Beitrag auf Fr. 560'000.– (70 Scheiben, Fr. 8'000.– pro Scheibe) fest. Zur Begründung führte es aus, der Nutzungsanteil des VBS betrage umgerechnet 10 Scheiben. 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. Anstatt der beantragten 80 Scheiben kämen somit nur 70 Scheiben zur Abrechnung.

C.

Gegen diese Verfügung des BAFU (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt der

Kanton Bern (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 18. Juli 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und ihm für die Untersuchung und Sanierung der erwähnten Schiessanlage ein Bundesbeitrag gemäss VASA in der Höhe von Fr. 640'000.– zuzusprechen. Zur Begründung bringt er zusammengefasst vor, nach der geltenden Regelung bestehe bei 300 m-Schiessanlagen ein Abgeltungsanspruch von pauschal Fr. 8'000.– pro Scheibe, wenn – wie hier – die Voraussetzungen von Art. 32e Abs. 3 Bst. c und Abs. 4 Satz 1 USG erfüllt seien; weitere Anspruchsvoraussetzungen bestünden nicht. Die Aussonderung der vom VBS als Verursacher im Sinne von Art. 32d USG zu tragenden Massnahmenkosten aus den abgeltungsberechtigten Kosten finde in der geltenden Regelung mithin keine Grundlage und widerspreche dieser. Sie entbehre weiter auch sonst einer rechtlichen Grundlage, ergebe sie sich doch auch aus keiner anderen Bestimmung.

D.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 12. September 2016 die Abweisung der Beschwerde und begründet ihren Antrag im Wesentlichen mit den bereits in der angefochtenen Verfügung vorgebrachten Argumenten.

E.

Der Beschwerdeführer hält in seiner Stellungnahme vom 22. September 2016 an seinen Rechtsbegehren und seinen Ausführungen in der Beschwerde fest und geht ergänzend auf die Vernehmlassung der Vorinstanz ein.

F.

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, ist mit seinem Auszahlungsbegehren jedoch nur teilweise durchgedrungen. Er ist durch die teilweise Abweisung seines Auszahlungsgesuchs weiter auch materiell beschwert, handelt es sich bei der fraglichen Abgeltung doch um eine Anspruchssubvention, auf die bei Erfüllung der rechtlichen Voraussetzungen grundsätzlich ein Anspruch besteht. 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 den VASA-Beitrag, der dem Beschwerdeführer für die Untersuchung und Sanierung der erwähnten Schiessanlage unbestrittenmassen grundsätzlich zusteht, zu Recht kürzte und auf Fr. 560'000.– statt – wie vom Beschwerdeführer beantragt – auf Fr. 640'000.– festsetzte.

3.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit voller Kognition und überprüft angefochtene Verfügungen auf Verletzung von Bundes-

recht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Unangemessenheit (vgl. Art. 49 VwVG).

4.

Gemäss Art. 36 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG, SR 616.1) 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 18. Juni 2013, mit der die Vorinstanz das erste Zusicherungsgesuch des Beschwerdeführers von Ende Mai 2013 guthiess, vor der Sanierung von August bis Oktober 2014. Die Zusicherungsverfügung vom 27. Oktober 2014, mit der die Vorinstanz das angepasste zweite Zusicherungsgesuch des Beschwerdeführers vom 29. September 2014 guthiess, erging danach, ebenso die Auszahlungsverfügung vom 23. Juni 2016. 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 kommt nach dem Gesagten somit insbesondere Art. 32e Abs. 4 Bst. b 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) anstelle des heute geltenden, inhaltlich allerdings gleichen Art. 32e Abs. 4 Bst. c Ziff. 1 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 alllastenrechtlicher 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).

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 Abgeltung nach Art. 32e Abs. 4 aBst. b (bzw. heute Bst. c Ziff. 1) USG pauschal Fr. 8'000.– pro Scheibe beträgt. Streitig ist jedoch, ob dem Umstand, dass das VBS wegen der militärischen Nutzung der Schiessanlage einen Verursacheranteil nach Art. 32d USG von 32 % an 32 Scheiben anerkannt hat, dadurch Rechnung zu tragen ist, dass die pauschale Kostenabgeltung lediglich für die Kosten der Untersuchung und Sanierung von 70 Scheiben 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 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 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, bei 300 m-Schiessanlagen seien sämtliche Massnahmenkosten in dem Umfang, wie ihn Art. 32e Abs. 4 aBst. b (bzw. heute Bst. c Ziff. 1) USG vorsieht, das heisst mit Fr. 8'000.– pro Scheibe, 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.

7.3 Eine Kürzung wie die vorliegend streitige findet sich sodann auch nicht in Art. 32e Abs. 4 Bst. c USG in der Fassung vom 20. März 2009 (vgl. AS 2009 4739, in Kraft von 1. Oktober 2009 bis 1. April 2015; nachfolgend: Art. 32e Abs. 4 aBst. c USG), wonach bei den übrigen belasteten Standorten – und damit unter anderem bei anderen Schiessanlagen im Sinne von Art. 32e Abs. 3 Bst. c USG als 300 m-Schiessanlagen – 40 % der anrechenbaren Kosten abgegolten werden. Dass die anrechenbaren Kosten die von der Vorinstanz in der erwähnten Weise ausgesonderten Kosten oder allfällige weitere Verursacheranteile nicht umfassen würden, ergibt sich aus dem in allen drei massgeblichen sprachlichen Fassungen grundsätzlich klaren Wortlaut der Bestimmung (bzw. dem ausdrücklich für die genannten übrigen Schiessanlagen geltenden heutigen Art. 32e Abs. 4 Bst. c Ziff. 2 USG) nicht, ebenso wenig, dass sie auf jene Kosten zu beschränken wären, die keinem Verursacher im Sinne von Art. 32d USG auferlegt werden können (Ausfallkosten). Die Bestimmung – wie auch die restliche für die Abgeltung der Kosten für die Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten bei Schiessanlagen massgebliche Regelung gemäss Art. 32e USG – 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. Art. 32e Abs. 4 aBst. c (bzw. heute Bst. c Ziff. 2) USG kann seinem Wortlaut nach daher nicht zugunsten der Interpretation bzw. des Vorgehens der Vorinstanz herangezogen werden.

7.4 Eine Kürzung, wie sie die Vorinstanz befürwortet, findet sich ferner 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 den vorliegend massgeblichen 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.

7.5 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 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.

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

7.6.1 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.

7.6.2 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/geschaefft?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. BBI 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.

7.6.3 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.

7.6.4 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 (vgl. E. 7.3), 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. 7.6.3), im Schnitt dem Abgabesatz von 40 % und lässt die Regelung hinsichtlich der Höhe der Pauschale ebenfalls keine Flexibilität zu. Auch diese Regelung ist für die rechtsanwendenden Behörden und damit die Vorinstanz daher massgebend (Art. 190 BV).

7.7 Als Zwischenfazit ist demnach festzuhalten, dass Art. 32e Abs. 3 Bst. c sowie Abs. 4 Satz 1 und 2 und aBst. b (bzw. heute Bst. c Ziff. 1) 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/altlasten/publikationen-studien/publikationen/abgeltung-von-belasteten-standorten%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. 7.6.4), 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 demnach als begründet und ist daher gutzuheissen.

9.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Regel in der Sache selbst und weist diese nur ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG). Eine Zurückweisung kommt namentlich in Frage, wenn die Vorinstanz den Sachverhalt mangelhaft abgeklärt hat und sich dieses Versäumnis nicht ohne aufwändigere Beweiserhebung nachholen lässt (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.193 ff.). Eine derartige Situation liegt hier indes nicht vor, ebenso wenig besteht ein anderer Rückweisungsgrund. Aus der angefochtenen Verfügung wird vielmehr deutlich, dass die Vorinstanz den vom Beschwerdeführer beantragten Abgeltungsbeitrag einzig deshalb nicht vollumfänglich zur Auszahlung freigab, weil sie die abgeltungsberechtigten Massnahmenkosten in der dargelegten Weise kürzte. Nachdem sich diese Kürzung als rechtswidrig erweist, steht einer Auszahlung des gesamten beantragten Beitrags nichts entgegen. Die Vorinstanz ist daher zu verpflichten, dem Beschwerdegegner diesen Beitrag auszuzahlen.

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. Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben und die Vorinstanz verpflichtet, dem Beschwerdeführer für die Untersuchung und Sanierung der Schiessanlage Moosrain in Herzogenbuchsee einen Bundesbeitrag gemäss VASA in der Höhe von Fr. 640'000.– auszuzahlen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– 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. P241-0510; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

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: