

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C_223/2015

Urteil vom 23. März 2016

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Merkli, Eusebio, Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Gelzer.

Verfahrensbeteiligte
Schweizerische Eidgenossenschaft,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VBS, Generalsekretariat VBS,

gegen

Kanton Zürich,
Beschwerdegegner,
handelnd durch das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich (AWEL),
Rechtsdienst,
dieses vertreten durch die Rechtsanwälte Prof. Dr. Hans Rudolf Trüb und Dr. Daniel Zimmerli,

Gegenstand
Altlastensanierung der Schiessanlage Hüntwangen; Kostenverteilung,
Beschwerde gegen das Urteil vom 19. Februar 2015 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1.
Abteilung, 1. Kammer.

Sachverhalt:

A.

Die 300-m-Schiessanlage der Gemeinde Hüntwangen wurde im Jahr 1920 im Betrieb genommen und Ende Oktober 2008 stillgelegt. Sie wurde vom Militärschiessverein Hüntwangen (MSV) betrieben, der per Ende 2008 aufgelöst wurde. Mit Verfügung vom 18. Dezember 2008 entzog das Amt für Militär und Zivilschutz des Kantons Zürich die Betriebsbewilligung für die Schiessanlage der Gemeinde Hüntwangen, weil das entsprechende Grundstück stark mit Blei und Antimon belastet war und daher das Grundwasser gefährdete. Die Gemeinde Hüntwangen liess als Grundeigentümerin ihre Schiessanlage im Jahr 2009 sanieren, bezahlte die Sanierungskosten und ersuchte am 1. Juni 2010 das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) des Kantons Zürich um Erlass einer Kostenverteilungsverfügung.

Am 3. März 2011 verfügte das Bundesamt für Umwelt (BAFU), dass 40 % der anrechenbaren Sanierungskosten von Fr. 188'522.-- aus dem Altlastenfonds des Bundes an den Kanton Zürich ausbezahlt werden.

Mit Verfügung vom 16. Januar 2013 auferlegte das AWEL die anrechenbaren Sanierungskosten von Fr. 188'522.-- zu 16 % der Gemeinde Hüntwangen als Standortinhaberin, zu 30% der Eidgenossenschaft, vertreten durch das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), als Zweckveranlasserin und zu 54 % dem Militärschiessverein (MSV) Hüntwangen als weiterem Verhaltensstörer, wobei der diesem Verein zugewiesene Anteil vom Kanton Zürich als Ausfallkosten zu übernehmen war. Dabei ging das AWEL davon aus, die Altlast sei zu 63,5 % durch das Sportschiessen, zu 35,8 % durch das ausserdienstliche Schiessen und zu 0,7 % durch das militärische Schiessen entstanden.

B.

Diese Kostenverteilungsverfügung focht die Schweizerische Eidgenossenschaft, vertreten durch das VBS, mit Rekurs an, den der Regierungsrat des Kantons Zürich mit Beschluss vom 9. April 2014 abwies. Eine dagegen vom VBS eingereichte Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 19. Februar 2015 ab.

C.

Das VBS, bzw. die Schweizerische Eidgenossenschaft (Beschwerdeführerin) erhebt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit den Anträgen, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 19. Februar 2015 sei aufzuheben und die Kostenanteile des ausserdienstlichen Schiessens, die mit der Altlastensanierung der Schiessanlage Hüntwangen anfielen, seien dem Kanton Zürich aufzuerlegen.

Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Der Kanton Zürich (Beschwerdegegner) und der Regierungsrat des Kantons Zürich schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) stellt in seiner Vernehmlassung keinen Antrag. Der Beschwerdegegner reichte eine Replik ein, ohne neue Anträge zu stellen.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid, der sich im Wesentlichen auf Bundesumweltrecht stützt und somit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG betrifft. Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Da die Sanierung der Schiessanlage abgeschlossen und deren Kosten mit dem angefochtenen Entscheid betragsmässig festgelegt wurden, ist dieser als Endentscheid zu qualifizieren (Urteil 1C_570/2011 vom 20. September 2011 E. 1 mit Hinweis, in: URP 2013 S. 38). In der Beschwerde wird die Legitimation gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG damit begründet, dass das angefochtene Urteil das VBS zur Tragung von Sanierungskosten verpflichtete. Diese Kosten wurden jedoch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das VBS auferlegt (Kostenverteilungsverfügung des AWEL vom 16. Januar 2014, E. 5c; Beschluss des Regierungsrats vom 9. April 2014 E. 2). Demnach ist die Schweizerische Eidgenossenschaft die gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG legitimierte Partei (vgl. Urteil 1A.158/2005 vom 31. Oktober 2005 E. 1, nicht publ. in: BGE 131 II 743, aber in: URP 2005 S. 714 f.).

1.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann die Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten geltend gemacht werden (Art. 95 lit. a, b und c BGG). Die Verletzung des übrigen kantonalen Rechts kann abgesehen von hier nicht relevanten Ausnahmen vor Bundesgericht nicht gerügt werden.

Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist daher bezüglich der Anwendung von Bundesrecht nicht an die Begründung der Parteien gebunden, sondern kann die Beschwerde auch aus andern als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den Entscheid mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (BGE 138 II 331 E. 1.3 S. 335 f. mit Hinweisen).

2.

2.1. Das Bundesgesetz vom 12. April 1907 über die Militärorganisation und das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (Militärgesetz, MG) verpflichten die Gemeinden, für Schiessanlagen zur Durchführung der obligatorischen Bundesübungen besorgt zu sein. In der Schweiz gab es daher im Jahr 2006 rund 4'000 stillgelegte und 2'000 in Betrieb stehende Gemeindeschiessanlagen mit Kugelfängen aus Wällen, welche insgesamt mehrere zehntausend Tonnen Blei und andere Schwermetalle aus dem Schiessbetrieb enthielten (KETTLER/SCHENK, VASA-Abgeltungen bei Schiessanlagen, Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde, 2007, Vorwort von Gérard Poffet, S. 7; vgl. auch Wegleitung, Bodenschutz und Entsorgungsmassnahmen bei 300m-Schiessanlagen, herausgegeben vom Generalsekretariat des EMD und dem Bundesamt für Umwelt Wald und Landschaft, 1997, S. 5). Wenn schadstoffbelastete Kugelfänge Grundwasser oder Boden gefährden, sind zur Beseitigung der Gefahr Sanierungsmassnahmen erforderlich. Solche Massnahmen wurden im Bereich der Schiessanlage Hüntwangen vorgenommen, wobei umstritten ist, wer gemäss Art. 32d des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01) die Sanierungskosten zu tragen hat, die durch das ausserdienstliche Schiessen verursacht wurden. Dieser Artikel lautet in der ab dem 1. November 2006 gültigen Fassung:

1 Der Verursacher trägt die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte.

2 Sind mehrere Verursacher beteiligt, so tragen sie die Kosten entsprechend ihren Anteilen an der Verursachung. In erster Linie trägt die Kosten, wer die Massnahmen durch sein Verhalten verursacht hat. Wer lediglich als Inhaber des Standortes beteiligt ist, trägt keine Kosten, wenn er bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt von der Belastung keine Kenntnis haben konnte.

3 Das zuständige Gemeinwesen trägt den Kostenanteil der Verursacher, die nicht ermittelt werden können oder zahlungsunfähig sind.

2.2. Das Bundesgericht hatte am 27. September 2000 in Anwendung von Art. 32d USG über die grundsätzliche Haftung des Bundes für die Kosten einer möglichen Altlastensanierung einer Zivilschutzausbildungsanlage zu entscheiden. Das Bundesgericht führte dazu zusammengefasst aus, der Bund verpflichte die Kantone zwar zum Bau und Betrieb solcher Anlagen. Der blosse Umstand, dass das Bundesrecht Kantonen, Gemeinden oder Privaten bestimmte Tätigkeiten vorschreibe, führe jedoch (noch) nicht dazu, dass der Bund generell als Verursacher für alle Umweltbelastungen zu betrachten sei, die sich aus diesen Tätigkeiten ergäben. Vielmehr liege es grundsätzlich in der Verantwortung des Verpflichteten, die vorgeschriebenen Tätigkeiten so auszuführen, dass daraus keine unzulässigen Umwelteinwirkungen entstehen. Eine Kostenpflicht des Bundes könnte sich höchstens dann ergeben, wenn die vom Bund vorgeschriebene Art und Weise der Durchführung nach dem allgemeinen Lauf der Dinge unweigerlich zur fraglichen Umwelteinwirkung bzw. Bodenbelastung geführt habe oder wenn der Bund in rechtswidriger Verletzung seiner Aufsichtspflicht eine Bodenbelastung nicht vermieden habe. Diese Voraussetzungen für eine Haftung des Bundes seien bezüglich der Errichtung der vom

Bund für den Zivilschutz vorgeschriebenen Anlagen zum Üben der Brandbekämpfung nicht gegeben, da es Sache der Kantone gewesen sei, bei Gefährdungen des Bodens Emissionsbegrenzungen festzulegen oder die Verwendung von (umweltbelastenden) Stoffen im erforderlichen Mass zu beschränken (Urteil 1A.366/1999 vom 27. September 2000 E. 1-3, in: URP 2000 S. 785 ff.).

2.3. In einem Urteil vom 31. Oktober 2005 kam das Bundesgericht zum Ergebnis, der Bund sei bezüglich der durch das obligatorische Schiessen verursachten Umweltbelastung in der 300-m-Schiessanlage in Goldau nicht unmittelbarer Verursacher im Sinne von Art. 32d USG. Zur Begründung führte es unter Berufung auf seine soeben dargestellte Rechtsprechung zur Haftung des Bundes für die Kosten der Altlastensanierung von Zivilschutzanlagen aus, die ausserdienstliche Schiesspflicht werde zwar vom Bund vorgeschrieben, der Bau und Betrieb der Anlagen obliege jedoch den Kantonen respektive den Gemeinden, welche die Aufgabe hätten, dabei unzulässige Umwelteinwirkungen zu vermeiden. Der Bund sei daher nicht unmittelbarer Verursacher jener Bodenbelastungen, welche auf die ausserdienstliche Schiesspflicht zurückzuführen seien, weil die Durchführung von Schiessübungen nicht unweigerlich die Belastung des jeweiligen Standorts zur Folge habe, da mit geeigneten Massnahmen (Standortwahl; Installation von speziellen Kugelfängen) grundsätzlich das Entstehen einer Altlast verhindert werden könne (BGE 131 II 743 E. 4).

2.4. Die Lehre stimmte dieser Rechtsprechung zum Teil zu (GRIFFEL/RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Aufl., 2011, N. 24 zu Art. 2 USG; BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht, Besondere Regelungsbereiche, 2013, S. 172 Rz. 737). Zum Teil stiess sie jedoch auf Kritik. So wurde eingewendet, die blosse bundesrechtliche Vorschrift, ausserdienstliche Schiessübungen durchzuführen, begründe zwar noch keine (unmittelbare) Gefahr einer Umweltbeeinträchtigung. Der Bund habe jedoch die umweltschädliche Munition abgegeben und die Armeeangehörigen gezwungen, diese zu verwenden, womit die Gefahrenschwelle überschritten worden und daher die Unmittelbarkeit der damit verursachten Umweltbelastung gegeben sei, weshalb der Bund insoweit als Verhaltensverursacher zu qualifizieren sei (DENIS OLIVIER ADLER, Das Verhältnis zwischen Verursacherprinzip und Haftpflicht im Umweltrecht, 2011, S. 149). Zudem wurde vorgebracht, die vom Bund den Schiessvereinen und den Kantonen geleisteten finanziellen Abgeltungen für die mit dem obligatorischen Schiessen verbundenen Pflichten könnten als unmittelbaren "Beitrag" an die Belastung - als Verursacheranteil - angesehen werden (LORENZ LEHMANN, Klarheit durch neues Altlastenrecht? zur Revision

von Art. 32c-e USG, PBG aktuell 2006, Heft 4 S. 17 und S. 25 Fn. 29). Sodann wurde die Meinung vertreten, der Bund sei zwar nur mittelbarer Verursacher der bei Schiessanlagen eingetretenen Schadstoffbelastung, weil diese unmittelbar durch die Schützen verursacht worden sei. Diese könnten jedoch nicht für die Kostenfolgen ihres Verhaltens haften, soweit ihnen die obligatorische ausserdienstliche Schiesspflicht vom Bund vorgeschrieben worden sei. Zudem regle das Bundesrecht detailliert, wie die von den Kantonen und Gemeinden zu errichtenden Schiessanlagen auszugestalten seien. Die obligatorischen Schiessübungen könnten zudem nur durchgeführt werden,

weil der Bund die Schützenvereine mit der nötigen Munition versorge und ihnen eine Abgeltung leiste. Demnach sei Bund bezüglich der durch das obligatorische Schiessen verursachten Umweltbelastung als Zweckveranlasser ins Recht zu fassen (HANS RUDOLF TRÜEB, Kostentragung bei der Sanierung von Schiessanlagen, zugleich eine Besprechung von BGE 131 II 743, URP 2008 S. 558 ff.).

2.5. Die Vorinstanz weicht mit ihrem Entscheid von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gemäss BGE 131 II 743 ab. Sie stützt sich dabei zunächst auf die oben zitierten Lehrmeinungen. Sodann ist sie der Auffassung, das Bundesgericht habe seine Rechtsprechung im Urteil BGE 138 II 111 betreffend die Littering-Gebühr in der Stadt Bern weiterentwickelt, so dass der Bund nach neuem Verständnis als Verursacher der Bleiablagerungen bei Schiessanlagen anzusehen sei. Demgemäss gelte auch der sog. Zweckveranlasser als Verursacher, sofern ein hinreichend direkter funktionaler Zusammenhang zwischen seinem Verhalten und dem entstandenen Umweltschaden bestehe, welcher eine normative Zurechnung erlaube. Nach Auffassung der Vorinstanz trifft dies für das Verhalten des Bundes bezüglich des ausserdienstlichen Schiessens und der zu sanierenden Altlast, d.h. dem bleihaltigen Kugelfang, zu. Für diesen Zusammenhang massgeblich erachtet sie zunächst die vom Bund statuierte Schiesspflicht, dann aber auch das engmaschige Gefüge von Regelungen über das ausserdienstliche Schiesswesen in der Verordnung des Bundesrats über das Schiesswesen ausser Dienst vom 5. Dezember 2003 (Schiessverordnung; SR 512.31) sowie in der Verordnung über die Schiessanlagen für

das Schiesswesen ausser Dienst vom 15. November 2004 (Schiessanlagen-Verordnung; SR 510.512). In diesen Erlassen werde namentlich der Inhalt der Schiessübungen, die zu verwendende Munition und die Ausgestaltung des Kugelfangs einlässlich geregelt, so dass den Kantonen und den Gemeinden beim Vollzug kein wesentlicher Gestaltungsspielraum verblieben sei. Vor diesem Hintergrund sei ein ausreichender Kausalzusammenhang zwischen der Rolle des Bundes bei der Veranlassung, Normierung und Finanzierung des ausserdienstlichen Schiesswesens und der Verursachung der entsprechenden Altlast zu im Sinne von Art. 32d USG zu bejahen.

2.6. Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Vorinstanz habe Art. 32d USG verletzt, indem sie den Kanton Zürich als potentiellen Mitverursacher der Sanierungskosten aus der Verantwortung gemäss Art. 32d USG entlassen habe, ohne die Rolle des Kantons bzw. der kantonalen Militärbehörden näher zu untersuchen und zu prüfen, wer vor Ort konkret welche Rolle und Verantwortlichkeit in Bezug auf den Betrieb und Unterhalt der Schiessanlage gehabt habe. Trotz einer weitgehenden Regelung des Bundes über das ausserdienstliche Schiessen hätten die kantonalen Militärbehörden diesbezüglich sehr wohl einen Gestaltungsspielraum gehabt. Über seine kantonale Militärbehörde entscheide der Kanton, wo eine Schiessanlage gebaut werden könne und ob bestehenden Anlagen die Betriebsbewilligung entzogen werden müsse. Die Schiessverordnung halte auch fest, was zu geschehen habe, wenn in einer Gemeinde keine Schiessanlage gebaut werden könne (z.B. Zuweisung zu einer fremden Gemeindeschiessanlage oder Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einer Gemeinschaftsschiessanlage). Würden Schiessanlagen bezüglich der Sicherheitsvorschriften und technischen Anforderungen nach den Vorgaben des Bundes gebaut, heisse dies nicht, dass in Bezug auf die Einhaltung der

Umweltgesetzgebung kein Spielraum bestehe. Gemäss Art. 14 Abs. 1 der Schiessanlagen-Verordnung sei für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Schiessanlagen eine kantonale Baubewilligung einzuholen. Im Rahmen des kantonalen Baubewilligungsverfahrens habe der Kanton gestützt auf Art. 36 USG für den Vollzug des Umweltrechts zu sorgen und sicherzustellen, dass mittels Anpassung des Standorts oder mit speziellen Kugelfängen das Entstehen von Altlasten vermieden werden könne. Das VBS könne in diesem Bereich weder Forderungen mit Kostenfolgen für den Erbauer der Schiessanlage stellen, noch könne es Änderungen an der Anlage anordnen. Auch aus der Begutachtung der Anlagen durch den Eidgenössischen Schiessoffizier könne keine umfassende Aufsichtspflicht des Bundes für sämtliche umweltrechtlichen Belange im Zusammenhang mit dem Schiessbetrieb abgeleitet werden. Nötigenfalls entziehe der Kanton über die kantonale Militärbehörde die Betriebsbewilligung. Der Kanton Zürich sei demzufolge zuständig und in der Lage gewesen, bezüglich der Schiessanlage Hüntwangen vorsorgerelevante Massnahmen zum Schutz der Umwelt anzuordnen, sei indessen seiner Vorsorgepflicht nicht nachgekommen.

3.

Die Vorinstanz wie auch der Beschwerdegegner streben eine Änderung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hinsichtlich der Verantwortlichkeiten für die Umweltschäden an, die durch den Betrieb von Schiessanlagen entstanden sind. Insbesondere sind sie der Auffassung, der Bund sei als (Mit-) Verursacher der Bleibelastungen des Bodens anzusehen, die durch das ausserdienstliche Schiessen verursacht wurden.

3.1. Eine Praxisänderung muss sich auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen können, die - vor allem im Hinblick auf das Gebot der Rechtssicherheit - umso gewichtiger sein müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erkannte Rechtsanwendung als zutreffend erachtet worden ist. Eine Praxisänderung lässt sich nur begründen, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis des Gesetzeszwecks, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelten Rechtsanschauungen entspricht (BGE 141 II 297 E. 5.5.1 S. 303; 137 V 417 E. 2.2.2 S. 422; je mit Hinweisen). Einen ernsthaften, sachlichen Grund für eine Praxisänderung kann unter anderem die genauere oder vollständigere Kenntnis des gesetzgeberischen Willens darstellen (BGE 141 II 297 E. 5.5.1 S. 303; 138 II 162 E. 2.3 S. 166).

3.2. Solche Umstände sind vorliegend nicht gegeben.

3.2.1. Im Urteil BGE 138 II 111, auf das sich die Vorinstanz und der Beschwerdegegner berufen, hat das Bundesgericht keine Neuinterpretation des Störerbegriffs vorgenommen, die zu einer Praxisänderung hinsichtlich der Haftung des Bundes für die Sanierungskosten von Schiessanlagen führen müsste. In jenem Entscheid ging es um die Frage, wer im Sinne Art. 32a USG Verursacher der Abfälle ist, die im öffentlichen Raum achtlos weggeworfen oder in öffentlichen Abfallbehältern zurückgelassen werden (vgl. E. 3). Gemäss E. 5.3.3 des genannten Urteils ergibt sich der Verursacherbegriff, wenn - wie bei Art. 32a USG - die Umsetzung des Verursacherprinzips einer konkretisierenden Gesetzgebung bedarf, in erster Linie aus der positivrechtlichen Regelung, wobei der zuständige Gesetzgeber im Rahmen der umweltrechtlichen Grundsätze einen Gestaltungsspielraum hat. Das Gesetz kann auch Personen als Verursacher bezeichnen, die nicht Störer im polizeirechtlichen Sinne oder unmittelbare Verursacher sind, sofern ein hinreichend direkter funktioneller Zusammenhang besteht, der eine normative Zurechnung erlaubt (sog. Zweckveranlasser).

3.2.2. Das Bundesgericht hat sich im Urteil BGE 131 II 743 eingehend mit der Frage auseinandergesetzt, inwieweit zwischen den zu sanierenden Altlasten und den vom Bund statuierten gesetzlichen Rahmenbedingungen des ausserdienstlichen Schiessens ein derartiger, hinreichend direkter Zurechnungszusammenhang besteht. Es hat dies verneint und befunden, allein der Umstand, dass das Bundesrecht Kantonen, Gemeinden oder Privaten bestimmte Tätigkeiten vorschreibe, führe nicht dazu, dass der Bund generell als Verursacher für alle Umweltbelastungen zu betrachten wäre, die sich aus diesen Tätigkeiten ergäben. Die Kantone hätten es namentlich in der Hand gehabt, mit geeigneten Massnahmen (Standortwahl; Installation von speziellen Kugelfängen) das Entstehen einer Altlast zu verhindern. Daran ändere selbst der Umstand nichts, dass in früheren Jahren die Kenntnis über schädliche Umwelteinwirkungen des Schiessbetriebes gefehlt haben möge (BGE 131 II 743 E. 4.2 und E. 4.3 S. 749 f.). Aus BGE 138 II 111 ergibt sich entgegen der Auffassung der Vorinstanz und des Beschwerdegegners für den vorliegenden Fall somit nichts. In diesem Urteil hat das Bundesgericht bloss erkannt, dass das Gesetz auch Personen als Verursacher bezeichnen kann, die nicht

Störer im polizeirechtlichen Sinne oder unmittelbare Verursacher sind; es handelt sich damit primär um eine Umschreibung jener Personen, die der Gesetzgeber zulässigerweise als zahlungspflichtige Verursacher bezeichnen kann. Ausserdem hat das Bundesgericht im Urteil BGE 131 II 743 einen hinreichenden Zusammenhang zwischen den entstandenen Umweltschäden und dem Verhalten des Bundes gerade verneint, weshalb sich dessen Haftung nicht mit der Rechtsfigur des Zweckveranlassers begründen lässt.

3.2.3. Die Einwände des Beschwerdegegners und der Vorinstanz erscheinen zwar nachvollziehbar. Neue rechtliche Argumente oder Sachumstände, die in BGE 131 II 743 nicht berücksichtigt worden oder damals noch nicht bekannt gewesen wären, bringen sie indes nicht vor. Es fehlen daher die nach der Rechtsprechung erforderlichen ernsthafte, sachlichen Gründe, die eine Praxisänderung als geboten erscheinen lassen. Ausserdem darf nicht ausser Betracht bleiben, dass der Grundsatzentscheid von BGE 131 II 743 vor nunmehr mehr als zehn Jahren ergangen ist und gestützt auf die dort statuierten Grundsätze zahlreiche Sanierungen von schadstoffbelasteten Schiessanlagen erfolgt sind und im Gange sind. Damit sprechen wesentliche Gründe der Rechtssicherheit, aber auch der Rechtsgleichheit gegen eine Änderung der Praxis zur Kostenverteilung im heutigen Zeitpunkt.

3.3. Hinzu kommt, dass die gesetzlichen Grundlagen hinsichtlich der Kostentragung für die Sanierung von Schiessanlagen seit dem Urteil 131 II 743 angepasst worden sind. Wie nachfolgend aufzuzeigen ist, wurde das gesetzlich vorgesehene Verursacherprinzip nach USG durch die Schaffung einer

speziellen Abgeltungsregelung für die Sanierung von Altlasten stark relativiert. Dies hat im Ergebnis zu einer wesentlichen Ausweitung der - gemäss der Rechtsprechung sehr beschränkten - finanziellen Beteiligung des Bundes an den Kosten der Sanierung von Schiessanlagen geführt. Auch aus diesem Grund rechtfertigt sich eine Änderung der Rechtsprechung nicht.

3.3.1. Am 14. Dezember 2000 wurde im Nationalrat ein Vorstoss eingereicht (Motion 00.3702 von NR Heim) mit der Forderung, der Bund solle sich in dem Ausmass an den Sanierungskosten für Schiessanlagen beteiligen, in dem diese Kosten durch das ausserdienstliche obligatorische Schiessen verursacht worden sind (AB 2001 N Beilagen, Frühjahrssession, S. 406 f.). In seiner Antwort vom 28. Februar 2001 ging der Bundesrat - in Übereinstimmung mit dem am 31. Oktober 2005 ergangenen BGE 131 II 743 - davon aus, die Belastungen, die auf die obligatorischen Schiessübungen zurückzuführen seien, entstünden im Rahmen einer vom Bund delegierten Aufgabe, weshalb grundsätzlich die Kantone bzw. die Gemeinden als Verursacher im Sinne von Art. 32d USG kostenpflichtig seien; für eine Unterstützung des Bundes sei nicht die Änderung der Verursacherregelung des USG, sondern die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Abgeltungen des Bundes notwendig (AB 2001 N Beilagen, Frühjahrssession, S. 407 f.).

3.3.2. Aufgrund eines Entwurfs der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) beschloss der Bundesgesetzgeber am 16. Dezember 2005 eine Revision des USG im Altlastenbereich, welche bei der Sanierung von Schiessanlagen die Beteiligung des Bundes im Umfang von 40 % der anrechenbaren Kosten vorsah (Art. 32e Abs. 3 USG; vgl. dazu Urteil 1C_566/2011 vom 4. Oktober 2012 E. 2, in: URP 2013 S. 42 ff.). Diese Regelung gilt in ihren Grundzügen heute noch. Die Abgeltungen werden dabei einem Spezialfonds (sog. VASA-Fonds) entnommen, der aus Abgaben gespeist wird, den namentlich Inhaber einer Deponie auf der Ablagerung von Abfällen zu entrichten haben (vgl. Art. 32e Abs. 1 USG). Gemäss der am 16. Dezember 2005 beschlossenen und am 1. November 2006 in Kraft getretenen Version von Art. 32e Abs. 3 lit c USG konnte eine Abgeltung nur verlangt werden, wenn zwei Jahre seit dem Inkrafttreten dieser Änderung (d.h. nach dem 1. November 2008) keine Abfälle mehr auf die entsprechende Schiessanlage gelangt waren. Dieser Zeitpunkt wurde im Rahmen einer späteren Revision bei Standorten in Gewässerschutzszonen auf Ende 2012 und bei den übrigen Standorten auf Ende 2020 verschoben. Nach der heute in Kraft stehenden Fassung von Art. 32e Abs. 4 lit. c USG beträgt die Abgeltung aus dem VASA-Fonds, sofern die in Abs. 3 lit. c umschriebenen Voraussetzungen erfüllt sind, bei 300-m-Schiessanlagen pauschal Fr. 8'000.-- pro Scheibe und bei den übrigen Schiessanlagen 40 % der anrechenbaren Kosten.

3.3.3. Mit dieser Regelung hat der Bund im Anschluss an BGE 131 II 743 eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um selbst in angemessener Weise an die Kosten für die Sanierung von Schiessanlagen beizutragen, auch wenn er nach der oben umschriebenen, engen Auslegung des Bundesgerichts nicht als Verursacher der Umweltschäden anzusehen ist, die durch das ausserdienstliche Schiessen entstanden sind. Der Bundesgesetzgeber ist davon ausgegangen, dass mit dieser pauschalen Abgeltung die Forderungen verschiedener Kantone und der Motionen 00.3702 Heim und 01.3303 Hess nach einer angemessenen Beteiligung des Bundes an den Sanierungskosten von Schiessanlagen im Wesentlichen erfüllt sind (Bericht der UREK-N vom 20. August 2002 zur parlamentarischen Initiative Altlasten, BBI 2003 5009 f. Übersicht und S. 5024 f. Ziff. 2.3.2; Stellungnahme des Bundesrats vom 28. Mai 2003, BBI 2003 5048 Ziff. 2.2.8). Namentlich dank der erheblichen zeitlichen Verlängerung des Abgeltungsanspruchs trägt der Bund in beachtlichem Umfang an die Kosten der Sanierung von Schiessanlagen bei. So hat das BAFU im vorliegenden Fall dem Kanton Zürich mit Verfügung vom 4. März 2011 eine Abgeltung für die Sanierung der Schiessanlage Hüntwangen im Umfang von 40 % der anrechenbaren Sanierungskosten gesprochen. Auch aus diesem Grund rechtfertigt es sich nicht, von der bisherigen Rechtsprechung abzuweichen.

4.

Nach dem Gesagten versties die Vorinstanz gegen Art. 32d USG, indem sie die Kostenverteilungsverfügung des AWEL vom 16. Januar 2013 insoweit bestätigte, als damit der Beschwerdeführerin als Verursacherin Sanierungskosten auferlegt wurden, die auf das ausserdienstliche Schiessen zurückzuführen waren. Zur Behebung dieser Bundesrechtsverletzung ist das angefochtene Urteil in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die Sache zu neuem Entscheid an das AWEL zurückzuweisen, das die genannten Kosten dem Beschwerdegegner (bzw. allenfalls der Gemeinde Hüntwangen) aufzuerlegen haben wird. Das Verwaltungsgericht wird die Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Rechtsmittelverfahrens neu festzusetzen haben. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen, da dieser in Verfolgung von Vermögensinteressen prozessiert hat (Art. 66 Abs. 1 und 4

BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 19. Februar 2015 wird aufgehoben. Die Sache wird zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an das kantonale Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft und zur Neuverlegung der Kosten und Entschädigungen des kantonalen Rechtsmittelverfahrens an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden dem Beschwerdegegner auferlegt.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Regierungsrat des Kantons Zürich, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 23. März 2016

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Gelzer