Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.158/2005 /gij

Urteil vom 31. Oktober 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann, Reeb, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Scherrer.

Parteien
Schweizerische Eidgenossenschaft, Beschwerdeführerin, vertreten durch das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Bundeshaus Ost, 3003 Bern,

gegen

1. Natur- und Tierparkverein Goldau und Stiftung Natur- und Tierpark Goldau, vertreten durch Rechtsanwalt Alois Kessler,
2. Gemeinde Arth, Rathaus, 6415 Arth, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Bruno Beeler,
3. Feldschützen Arth-Goldau, vertreten durch Rechtsanwalt Alois ab-Yberg,
Beschwerdegegner,
Schweizerische Bundesbahnen SBB, Hochschulstrasse 6, Postfach, 3000 Bern 65,
Amt für Umweltschutz, Postfach 2162, 6431 Schwyz,
Regierungsrat des Kantons Schwyz, Bahnhofstrasse 9, Postfach 1260, 6431 Schwyz,
Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, Postfach 2266, 6431 Schwyz.

Gegenstand
Sanierung von Schiessanlagen (Kostenverteiler),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, Kammer III, vom 28. April 2005.

Sachverhalt:

A.
Im Gebiet Grosswiyer in Goldau, Gemeinde Arth, wurden bis 1996 Jagdschiessanlagen und eine 300 m-Schiessanlage betrieben. Der Natur- und Tierparkverein Goldau, respektive die Stiftung Natur- und Tierpark Goldau als dessen Rechtsnachfolgerin und neue Eigentümerin des fraglichen Areals, plant eine Erweiterung des Tierparks im Gebiet Grosswiyer (GB Nr. 695).
Da in einem Nachbarkanton Rinder beim Beweiden eines Kugelfangs eine tödliche Bleivergiftung erlitten hatten, veranlasste das Amt für Umwelt des Kantons Schwyz (nachfolgend AfU) Untersuchungen über die Bodenbeschaffenheit im Bereich des Kugelfangs und vor dem Schützenhaus. Dabei zeigte sich, dass die Belastung von Boden und Vegetation mit Blei zum Teil erheblich, im Bereich des Kugelfanges sogar massiv ist. Der vom AfU bei der Eidgenössischen Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (EAWAG) und dem Büro Dr. F. Schenker eingeholte Bericht vom 31. Juli 1998 geht davon aus, dass die Kugelfänge in Bezug auf den Boden sanierungsbedürftig sind und hinsichtlich des Oberflächengewässers (Schuttbach) und des Grundwassers ein Überwachungsbedarf besteht.

B.

Am 24. März 1998 ersuchte der Natur- und Tierparkverein Goldau das AfU, einen Verteilschlüssel für die Kosten der Detailuntersuchungen, der Erarbeitung eines Sanierungskonzeptes sowie der eigentlichen Sanierung der Liegenschaft Grosswiyer zu erlassen. Dabei seien die Kosten, inklusive deren Bevorschussung, der jeweiligen Verursachung entsprechend zu verteilen.

C.
Mit Verfügung vom 10. April 2003 verteilte das AfU die Kosten im Sinne des erwähnten Gesuches. Davon ausgenommen wurden die Untersuchungskosten der EAWAG, des AfU und des BUWAL in der Höhe von insgesamt Fr. 224'000.–: Da es sich um ein Pilotprojekt handle, sei diese Summe ohne Beteiligung der eigentlichen Verursacher finanziert worden. Die verbleibenden, bisher aufgelaufenen Untersuchungskosten wurden je hälftig (je Fr. 35'279.–) auf die beiden Sanierungsprojekte (jeweils die Kugelfänge bei der 300 m- und den Jagdschiessanlagen) aufgeteilt. Für die Sanierung der Kugelfänge bei der 300 m-Schiessanlage ging das AfU von einem Kostenaufwand von insgesamt Fr. 246'390.– aus, welcher durch die Verursacher zu tragen sei. In einem ersten Schritt auferlegte das AfU 25% dieser Kosten der Grundeigentümerin als Zustandsstörerin (also dem Natur- und Tierparkverein Goldau, respektive dessen Rechtsnachfolgerin, der Stiftung Natur- und Tierpark Goldau). Die Verhaltensstörer wurden zur Tragung der restlichen 75% der Kosten verpflichtet. Dabei wurden der Schweizerischen Eidgenossenschaft 45.5% der Gesamtkosten (Fr. 112'108.–) auferlegt, unter Vorbehalt der definitiven Schlussabrechnung.

D.
Gegen diese Verfügung erhob das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) am 16. Mai 2003 Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Schwyz. Es beantragte, es sei festzustellen, dass das VBS in Bezug auf die ausserdienstliche Schiesspflicht nicht als unmittelbarer Verursacher der Altlast gelte und somit für den entsprechenden Anteil keine Sanierungskosten zu tragen habe. Die angefochtene Verfügung sei zum Neuentscheid in diesem Sinne an die Vorinstanz zurückzuweisen. Allenfalls entstehende Ausfallkosten seien durch das Gemeinwesen (Kanton beziehungsweise Gemeinde) zu decken, respektive von diesem gestützt auf die Verordnung über die Abgabe zur Sanierung von Altlasten vom 5. April 2000 (VASA; SR 814.681) beim Bund geltend zu machen. Den letztzitierten Antrag zog das VBS im Verlaufe des Verfahrens zurück. Der Regierungsrat vereinigte hierauf die Beschwerde des VBS mit zwei weiteren Beschwerdeverfahren, welche die Jagdschiessanlagen betrafen, und wies sie mit Entscheid vom 24. August 2004 ab, soweit sie nicht gegenstandslos geworden war.

E.
Gegen den Regierungsratsbeschluss gelangte die Schweizerische Eidgenossenschaft, vertreten durch das VBS, an das kantonale Verwaltungsgericht. Sie forderte sinngemäss die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und eine Neuberechnung ihres Kostenanteils, davon ausgehend, dass ihr Anteil an der Bleifracht 29.2% betrage. Das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz wies die Beschwerde mit Urteil vom 28. April 2005 ab und bestätigte sowohl die Verfügung des AfU vom 10. April 2003, wie auch den regierungsrätlichen Entscheid vom 24. August 2004.

F.
Mit Eingabe vom 7. Juni 2005 erhebt die Schweizerische Eidgenossenschaft, vertreten durch das VBS, Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Sie beantragt, den angefochtenen Entscheid des Verwaltungsgerichtes vom 28. April 2005 aufzuheben und ihren Kostenanteil "auf der Basis Anteil Bleifracht 29.2 %" festzulegen.
Das Verwaltungsgericht, das Amt für Umwelt und der Regierungsrat des Kantons Schwyz schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Die Gemeinde Arth, der Natur- und Tierparkverein Goldau sowie die Stiftung Natur- und Tierpark Goldau beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) verzichten auf eine Stellungnahme.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid des Verwaltungsgerichts, der sich im Wesentlichen auf Bundesumweltrecht stützt. Hiergegen steht grundsätzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht offen (Art. 97 Abs. 1 OG i.V.m. Art. 5 VwVG; Art. 98 lit. g OG). Die Beschwerdeführerin wird durch den angefochtenen Entscheid zur Tragung von Sanierungskosten verpflichtet, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 103 lit. b OG). Zwar schliesst das angefochtene Urteil das Sanierungsverfahren nicht ab; da die zu erwartenden Kosten jedoch bereits prozentual verteilt werden, rechtfertigt es sich, den Teilentscheid wie einen Endentscheid zu behandeln und auf die dagegen erhobene Beschwerde einzutreten (siehe auch Urteil 1A.86/2002 vom 22. Oktober 2002 E. 1b).

2.
2.1 Unbestritten ist, dass es sich beim Kugelfang der 300 m-Schiessanlage aufgrund der dort abgelagerten rund 20 Tonnen Blei um einen durch Abfälle belasteten, sanierungsbedürftigen Standort im Sinne von Art. 32c Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) und Art. 2 der Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten vom 26. August 1998 (AltlV; SR 814.680) handelt. Ebenfalls nicht bestritten wird, dass 25% der Sanierungskosten durch die Grundeigentümer als Zustandsstörer und die restlichen 75% durch die Verhaltensstörer übernommen werden sollen. Von der genannten Bleifracht haben gemäss unangefochtener Feststellung des Verwaltungsgerichts die Standschützen 3.3% verschossen (inkl. obligatorische ausserdienstliche Schiessen), 64.8% die Feldschützen (inkl. obligatorische Schiessen), 2.7% die Bahnpolizei und 29.2% das Militär (Rekrutenschulen und WK-Truppen). Die kantonalen Behörden haben in der Folge jenen Teil der Bleifracht, welcher in Erfüllung der ausserdienstlichen Schiesspflicht in den Zielhang verschossen wurde, weder den die Schiessübungen veranstaltenden Vereinen noch der Gemeinde Arth auferlegt, sondern dem VBS als Verursacher angerechnet. Das Verwaltungsgericht hat diese Kostenaufteilung geschützt.

2.2 Die Beschwerdeführerin vertritt dagegen den Standpunkt, nur diejenigen Kosten übernehmen zu müssen, welche das Militär verursacht habe, das heisst 29.2% der 75%, welch letztere von den Verhaltensstörern zu bezahlen sind (21.9% der Gesamtkosten). Es sei nicht ersichtlich, weshalb derjenige Anteil der Verursachung, welcher aus dem ausserdienstlichen Schiesswesen stamme, aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Schiesspflicht der Eidgenossenschaft zugeschrieben werden könne. Die gesetzgeberische Tätigkeit des Bundes könne höchstens als mittelbare - und demnach für die Qualifikation als Störer nicht beachtliche - Ursache gelten. Unmittelbare Verursacher im Sinne der Definition seien ausschliesslich die Schützenvereine.

3.
3.1 Gemäss Art. 32d Abs. 1 USG trägt der Verursacher die Kosten der Sanierung belasteter Standorte. Das Gesetz legt nicht näher fest, wer als Verursacher zu betrachten ist. Vor dem Inkrafttreten von Art. 32d USG wurde die Kostentragung für die Sanierung belasteter Standorte nach Art. 59 USG bzw. Art. 54 GSchG beurteilt. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat dabei für die Umschreibung des Verursacherbegriffs weitgehend auf den polizeirechtlichen Störerbegriff abgestellt und sowohl den Zustands- als auch den Verhaltensstörer kostenpflichtig erklärt (BGE 121 II 378 E. 17a/bb S. 413; 118 Ib 407 E. 3b S. 410; Urteile 1A.366/1999 des Bundesgerichts vom 27. September 2000, publ. in: URP 2000 S. 785 und ZBl 102/2001 S. 545, E. 2b; 1A.67/1997 vom 26. Februar 1998, publ. in: URP 1998 S. 152, E. 4c-e; Martin Frick, Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz, Diss. Bern 2004, S. 58; Karin Scherrer, Handlungs- und Kostentragungspflichten bei der Altlastensanierung, Diss. Bern 2005, S. 88; Mark Cummins, Kostenverteilung bei Altlastensanierungen, Diss. Zürich 2000, S. 114). Bei einer Mehrheit von Verursachern sind die Kosten nach den objektiven und subjektiven Anteilen an der Verursachung zu verteilen, wobei die Grundsätze der Kostenaufteilung im Innenverhältnis zwischen mehreren Haftpflichtigen (Art. 51 OR) analog heranzuziehen sind. Mit der Regelung von Art. 32d USG wollte sich der Gesetzgeber an diese bundesgerichtliche Praxis anlehnen (Urteile 1A.366/1999 des Bundesgerichts vom 27. September 2000, publ. in: URP 2000 S. 785 und ZBl 102/2001 S. 545, E. 2b; 1A.67/1997 vom 26. Februar 1998, publ. in: URP 1998 S. 152, E. 4d mit Hinweisen; BGE 102 Ib 203 E. 5 S. 209 f.; 101 Ib 410 E. 6 S. 417 ff.; Hans W. Stutz, Die Kostentragung der Sanierung - Art. 32d USG, URP 1997 S. 767; Pierre Tschannen/Martin Frick, Der Verursacherbegriff nach Art. 32d USG, Gutachten zuhanden des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern 2002, S. 5; Scherrer, a.a.O., S. 117 ff.; Frick, a.a.O., S. 210; Cummins, a.a.O., S. 138 f.).

3.2 Die natürliche Kausalität reicht für sich allein nicht aus, um die Verursachereigenschaft bzw. eine Kostenpflicht zu begründen. Zur Begrenzung der Kostenpflicht hat die Praxis im Rahmen von Art. 59 USG bzw. Art. 54 GSchG das Erfordernis der Unmittelbarkeit aufgestellt (BGE 118 Ib 407 E. 4c S. 415; 114 Ib 44 E. 2a S. 48; Urteil 1A.366/1999 des Bundesgerichts vom 27. September 2000, publ. in: URP 2000 S. 785 und ZBl 102/2001 S. 545, E. 2c). Die Lehre stellt teilweise in Anlehnung an das Haftpflichtrecht auf die Adäquanz der Kausalität ab (Paul-Henri Moix, Atteintes à l'environnement et remise en état, RVJ 1997 S. 325-349, 338 f.; Paul-Henri Moix, La prévention ou la réduction d'un préjudice, Les mesures prises par un tiers, l'Etat ou la victime, Freiburg 1995, S. 386 f.; Pierre Moor, Droit administratif, Bd. II, Bern 1991, 2e éd. 2002, S. 73 ff.). In vielen Fällen führt die Adäquanztheorie zum gleichen Ergebnis wie die Unmittelbarkeitstheorie (BGE 102 Ib 203 E. 5c; Urteil 1A.366/1999 des Bundesgerichts vom 27. September 2000, publ. in: URP 2000 S. 785 und ZBl 102/2001 S. 545, E. 2c; Claude Rouiller, L'exécution anticipée d'une obligation par équivalent, Mélanges Grisel, Neuchâtel 1983, S. 597 ff.; siehe zum Ganzen auch Scherrer,
a.a.O., S. 86 ff. und Frick, a.a.O., S. 65 ff., sowie Tschannen/Frick, a.a.O., S. 8 ff.).

3.3 Das Gemeinwesen kann gleich wie ein Privater als Verhaltens- oder Zustandsverursacher kostenpflichtig sein, z.B. als Eigentümer eines Grundstücks oder als Betreiber einer Anlage (BGE 101 Ib 410 E. 7 S. 421; Urteile 1A.67/1997 des Bundesgerichts vom 26. Februar 1998, publ. in: URP 1998 S. 152, E. 4c/aa und bb; 1A.145/1993 vom 15. Juni 1994, publ. in: URP 1994 S. 501, E. 4g/bb; 1A.166/1985 vom 12. Februar 1986, publ. in: ZBl 88/1987 301, E. 2 und 3; Scherrer, a.a.O., S. 111). Es kann auch für sein hoheitliches Handeln als Verursacher betrachtet werden, so namentlich bei einer rechtswidrigen Verletzung seiner Aufsichtspflicht (Urteile 1A.67/1997 des Bundesgerichts vom 26. Februar 1998, publ. in: URP 1998 S. 152, E. 4c/cc; 1A.156/1989 vom 12. Oktober 1990, publ. in: ZBl 92/1991 S. 212, E. 5b). Eine solche ist aber nicht immer schon dann anzunehmen, wenn eine bestimmte Schädigung mit einer entsprechenden Aufsichtstätigkeit vermeidbar gewesen wäre, sondern - in Anlehnung an das allgemeine Staatshaftungsrecht - erst dann, wenn eine wesentliche Amtspflicht verletzt, eine zwingend vorgeschriebene konkrete Aufsichtsmassnahme unterlassen oder der Ermessensspielraum fehlerhaft oder in Missachtung allgemeiner Rechtsgrundsätze ausgeübt
wurde (BGE 114 Ib 44 E. 2c/dd S. 53; 113 Ib 236 E. 4b S. 240; Urteile 1A.67/1997 des Bundesgerichts vom 26. Februar 1998, publ. in: URP 1998 S. 152, E. 4c/cc; 1A.156/1989 vom 12. Oktober 1990, publ. in: ZBl 92/1991 S. 212, E. 5d/bb; Pierre Tschannen, Kommentar USG, N. 23 zu Art. 32c USG; Scherrer, a.a.O., S. 43; vgl. die Praxis zum Staatshaftungsrecht: BGE 123 II 577 E. 4d/ff S. 583 f.; 120 Ib 248 E. 2b S. 249; 118 Ib 163 E. 2 S. 164, je mit Hinweisen).

3.4 Entsprechend den dargelegten Grundsätzen ist nachfolgend die Verursachereigenschaft des Bundes für die unbestritten vorliegende Altlast zu beurteilen.

4.
Die Beschwerdeführerin bestreitet ihre Kostenpflicht in Bezug auf die unmittelbar durch das Militär verursachte Bleibelastung nicht. Zu prüfen bleibt, ob die Beschwerdeführerin in ihrer Rolle als Gesetzgeberin für die durch die ausserdienstliche Schiesspflicht verursachte Belastung belangt werden kann oder ob sie einer ihr obliegenden Aufsichtspflicht in rechtswidriger Weise nicht nachgekommen ist und deshalb kostenpflichtig wird.

4.1 Art. 63 Abs. 1 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 (MG; SR 510.10) sieht vor, dass bestimmte Armeeangehörige während der Dauer der Militärdienstpflicht jährliche ausserdienstliche Schiessübungen zu bestehen haben. Diese Schiessübungen werden von Schiessvereinen organisiert und sind für die Schützen kostenlos (Art. 63 Abs. 2 MG). Gemäss Art. 133 Abs. 1 Satz 1 MG sorgen die Gemeinden dafür, dass die Schiessanlagen, die für die ausserdienstlichen militärischen Schiessübungen sowie die entsprechende Tätigkeit der Schiessvereine benötigt werden, unentgeltlich zur Verfügung stehen. Ferner bestimmt Art. 125 Abs. 1 MG, dass die Kantone die kantonalen Schiesskommissionen ernennen und die Schiessvereine anerkennen. Die Kantone entscheiden über den Betrieb von Schiessanlagen für das Schiesswesen ausser Dienst und weisen Schiessvereine den Anlagen zu. Sie achten auf umweltverträgliche Schiessanlagen und fördern Gemeinschafts- und Regionalanlagen (Art. 125 Abs. 2 MG).

4.2 Die ausserdienstliche Schiesspflicht wird somit vom Bund vorgeschrieben (Art. 63 MG). Insofern ist die natürliche Kausalität der eidgenössischen Militärgesetzgebung für die vorliegenden schädlichen Umwelteinwirkungen zu bejahen. Dieser mittelbare Verursacheranteil vermag indes noch keine Kostenpflicht des Bundes zu begründen. Der Vollzug der Schiesspflicht wie auch der Betrieb der Anlagen obliegen den Kantonen, respektive den Gemeinden (Art. 125 und 133 MG). Wie das Bundesgericht bereits im Entscheid 1A.366/1999 vom 27. September 2000 festgehalten hat, führt der blosse Umstand, dass das Bundesrecht Kantonen, Gemeinden oder Privaten bestimmte Tätigkeiten vorschreibt, nicht dazu, dass der Bund generell als Verursacher für alle Umweltbelastungen zu betrachten wäre, die sich aus diesen Tätigkeiten ergeben. Vielmehr liegt 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 zu der fraglichen Umwelteinwirkung geführt hat oder wenn der Bund in
rechtswidriger Verletzung seiner Aufsichtspflicht beispielsweise eine Gewässer- oder Bodenbelastung nicht verhindert hat, die er hätte vermeiden müssen (in dem Sinne das Urteil 1A.366/1999 des Bundesgerichts vom 27. September 2000, publ. in: URP 2000 S. 785 und ZBl 102/2001 S. 545, E. 3c).

4.3 Auch im vorliegenden Fall begründet der Umstand, dass der eidgenössische Gesetzgeber die ausserdienstliche Schiesspflicht vorschreibt, für sich keine unmittelbare Verursachung einer Altlast. Die Durchführung von Schiessübungen hat nicht unweigerlich die Belastung des jeweiligen Standortes zur Folge. Zu Recht macht die Beschwerdeführerin geltend, dass mit geeigneten Massnahmen (Standortwahl; Installation von speziellen Kugelfängen) grundsätzlich das Entstehen einer Altlast verhindert werden kann. Daran ändert nichts, dass in früheren Jahren die Kenntnis über schädliche Umwelteinwirkungen des Schiessbetriebes gefehlt haben mag. Diesbezüglich kann das allenfalls unwissende Gemeinwesen auch keinen Anspruch aus Art. 32d Abs. 2 lit. a USG herleiten, zumal die Voraussetzungen von Art. 32d Abs. 2 lit. a-c USG kumulativ erfüllt sein müssen, um eine etwaige Kostenbefreiung des schuldlosen Zustandsstörers zu begründen. Hinzu kommt, dass diese Befreiungsklausel von vornherein nur anwendbar ist, sofern der Standortinhaber die Belastung nur als Zustandsstörer zu verantworten hat. Ist er zugleich Verhaltensstörer, so kann nicht mehr davon gesprochen werden, er sei "lediglich" als Standortinhaber beteiligt (Pierre Tschannen, Kommentar USG, N.
26 zu Art. 32d USG).
Zu prüfen bleibt, ob die Beschwerdeführerin eine ihr obliegende Aufsichtspflicht widerrechtlich verletzt hat.

4.4 Das Verwaltungsgericht hat offen gelassen, ob vorliegend eine militärische oder eine zivile Einrichtung zu beurteilen ist. Soweit die Bleifracht durch die eigentliche militärische Nutzung verursacht wurde, bestreitet die Beschwerdeführerin ihren Verursacheranteil denn auch nicht. Mit der Beschwerdeführerin ist indessen davon auszugehen, dass es sich um keine militärische Baute oder Anlage gemäss Art. 126 MG handelt, die der Landesverteidigung im engeren Sinn dient. Wie die in E. 4.1 zitierten Normen zeigen, werden die Schiessanlagen von den Kantonen und Gemeinden errichtet und betrieben. Die Bauten unterstehen somit den kantonalen baurechtlichen Bestimmungen (vgl. BGE 118 Ib 569 E. 3b S. 573 f.; Urteil 1A.366/1999 vom 27. September 2000, publ. in: URP 2000 S. 785, E. 3d). Entsprechend obliegt auch der Vollzug des Umweltrechts den Kantonen (Art. 36 USG). Nach Art. 35 USG in der Fassung vom 7. Oktober 1983 bzw. Art. 34 USG in der geltenden Fassung war und ist es Sache der Kantone, bei Gefährdungen oder Beeinträchtigungen der Bodenfruchtbarkeit verschärfte Emissionsbegrenzungen festzulegen oder die Verwendung von Stoffen im erforderlichen Mass zu beschränken. Nicht zu überzeugen vermag in diesem Zusammenhang der Einwand des
Verwaltungsgerichts, wonach der eidgenössische Schiessoffizier die vorliegende Anlage nie beanstandet habe. Nach Art. 14 Abs. 1 der Verordnung über die Schiessanlagen für das Schiesswesen ausser Dienst vom 15. November 2004 (Schiessanlagen-Verordnung; SR 510.512) bedarf es für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von 300-, 25- und 50-m-Schiessanlagen einer Baubewilligung der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde. Abs. 2 der zitierten Bestimmung legt als Voraussetzung für die Baubewilligung fest, dass der eidgenössische Schiessanlagenexperte oder die eidgenössische Schiessanlagenexpertin oder der zuständige eidgenössische Schiessoffizier die Pläne genehmigt hat. Eidgenössische Schiessoffiziere begutachten die Schiessanlagen hinsichtlich Zweckmässigkeit, Sicherheit und technischen Anforderungen. Sie erteilen den Eigentümern und Betreibern die nötigen Hinweise für die Errichtung und den Betrieb (Art. 12 Abs. 1 Schiessanlagen-Verordnung). Daraus eine umfassende Aufsichtspflicht des Bundes für sämtliche umweltrechtlichen Belange im Zusammen-

hang mit dem Schiessbetrieb abzuleiten, ginge zu weit, ist doch eine Beurteilung der umweltrechtlichen Aspekte durch den Schiessoffizier oder die Schiessanlagenexperten nicht vorgesehen. Zwar erwähnt Art. 1 Abs. 2 der Schiessanlagen-Verordnung, sie sorge dafür, dass die Umweltbelastung möglichst klein gehalten werden könne. Genannt werden jedoch in Art. 15 lit. j lediglich die Ermittlung und Beurteilung der Schiesslärmbelastung in der Umgebung der künftigen Schiessanlage nach den Bestimmungen der Lärmschutz-Verordnung. Eine Bezugnahme auf die Altlastenproblematik findet sich nirgends. Die Schiessanlagen-Verordnung kann unter diesen Umständen von vornherein nicht eine abschliessende Regelung für diese Anlagen darstellen und auch nicht zur Folge haben, dass der eidgenössische Schiessanlagenexperte oder der Schiessoffizier die Aufsicht über den Vollzug der umweltschutzrelevanten Gesichtspunkte hat.

Für den Bau und Betrieb von Schiessanlagen waren und sind die einschlägigen Vorschriften der Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung anwendbar und durch die ordentlichen (kantonalen) Vollzugsbehörden zu vollziehen. Die Verantwortung für allfällige Verletzungen der Aufsichtspflicht hinsichtlich des Umweltschutzes liegt daher bei den Kantonen.

4.5 Daraus ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin weder aufgrund ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit noch wegen einer rechtswidrig verletzten Aufsichtspflicht als unmittelbare Verursacherin derjenigen Bleibelastung belangt werden kann, welche auf die ausserdienstliche Schiesspflicht zurückzuführen ist.

5.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist demnach gutzuheissen und das angefochtene Urteil aufzuheben. Die Angelegenheit ist zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz zurückzuweisen. Die Gerichtskosten für das bundesgerichtliche Verfahren sind den privaten Beschwerdegegnern aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und 7 OG). Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz vom 28. April 2005 aufgehoben. Die Angelegenheit wird an das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen.

2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird dem Natur- und Tierparkverein Goldau, der Stiftung Natur- und Tierpark Goldau sowie den Feldschützen Arth-Goldau je zu einem Drittel, ausmachend Fr. 1'000.–, auferlegt; sie haften solidarisch für die gesamte Gerichtsgebühr.

3.
Parteientschädigungen werden keine zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, den Schweizerischen Bundesbahnen SBB, dem Amt für Umweltschutz, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 31. Oktober 2005
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: