Urteilskopf

120 Ib 89

14. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 12. April 1994 i.S. Kanton Basel-Stadt gegen B. und Mitb., Gemeinden Allschwil und Binningen sowie Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Vorsorgliche Betriebseinschränkungen bei einer Schiessanlage (Lärmschutz).

Kann die in Anhang 7 Ziffer 3 LSV vorgesehene Berechnungsformel für den Beurteilungspegel als nicht sachgerecht bezeichnet werden? Ausgangslage für die Beurteilung, ob im vorliegenden Fall vorsorgliche Betriebseinschränkungen getroffen werden können (E. 3).

Gestützt auf Art. 16 Abs. 4 sowie Art. 11 und 12 USG können in dringenden Fällen Anordnungen vorsorglichen Charakters bis zum Abschluss der Sanierung getroffen werden (E. 4b).

Bei der Anordnung vorsorglicher Betriebseinschränkungen dürfen die Behörden hinsichtlich der (provisorischen) Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen mit Annahmen arbeiten, sofern diese sachgerecht sind (E. 4c).

Abgrenzung der Befugnisse der für den Vollzug des Umweltschutzrechtes zuständigen Behörden von den militärrechtlichen Kompetenzen der kantonalen Militärbehörde (E. 4d).

Regeste (fr):
Restrictions provisoires de l'exploitation d'une installation de tir (protection contre le bruit).

La formule de calcul du niveau d'évaluation pour le bruit des installations de tir, prévue dans l'annexe 7 ch. 3 à l'OPB peut-elle être considérée comme inadéquate? Éléments permettant dans le cas d'espèce de déterminer s'il y a lieu de restreindre provisoirement l'exploitation (consid. 3).

En cas d'urgence et jusqu'à la fin de l'assainissement, des mesures provisionnelles peuvent être ordonnées en application de l'art. 16 al. 4 ainsi que des art. 11 et 12 LPE (consid. 4b).

Lorsqu'elles ordonnent à titre provisoire une limitation de l'exploitation d'une installation, les autorités peuvent se fonder, quant aux degrés de sensibilité applicables, sur des hypothèses, pour autant que celles-ci soient adéquates (consid. 4c).

Délimitation des pouvoirs des autorités chargées de l'exécution du droit de l'environnement et des compétences des autorités militaires cantonales (consid. 4d).

Regesto (it):
Restrizioni a titolo provvisorio dell'esercizio di un poligono di tiro (protezione contro i rumori).

La formula di calcolo del livello di valutazione per il rumore d'impianti di tiro, prevista nell'allegato 7 cifra 3 dell'OIF, può essere considerata come inidonea? Presupposti che permettono, nel caso di specie, di stabilire se limitare l'esercizio a titolo provvisorio (consid. 3).

In casi urgenti e sino alla fine del risanamento, possono essere ordinate misure a titolo preventivo in applicazione dell'art. 16 cpv. 4 nonché degli art. 11 e 12 LPA (consid. 4b).

Quando ordinino, a titolo cautelativo, limitazioni dell'esercizio, le autorità possono fondarsi, riguardo alla de-

terminazione (provvisoria) dei gradi di sensibilità, su ipotesi, se queste sono adeguate (consid. 4c).

Delimitazione dei poteri delle autorità incaricate dell'esecuzione del diritto sulla protezione dell'ambiente dalle competenze militari delle autorità cantonali militari (consid. 4d).

Sachverhalt ab Seite 90

BGE 120 Ib 89 S. 90

Die Schiessanlage Allschwiler-Weiher, welche vom Kanton Basel-Stadt betrieben wird, umfasst insgesamt über 75 Scheiben; davon verfügen heute 52 Scheiben über eine elektronische Trefferanzeigeanlage. Die Anwohner der Gemeinden Allschwil und Binningen, unter ihnen B., versuchen seit Sommer 1977 mit verschiedenen Eingaben an die Behörden der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, der Gemeinde Binningen und des Bundes, eine Verbesserung der Lärmsituation zu erreichen. Unter anderem am 24. August 1977 erhoben B. und Konsorten eine Beschwerde an die Militärdirektion des Kantons Basel- Landschaft wegen des übermässigen Schiesslärms. Weil damals nach Auffassung der Behörden die gesetzlichen Grundlagen für die Beurteilung des Schiesslärms fehlten und die Projektierung einer unterirdischen Schiessanlage durch den Kanton Basel-Stadt nicht gefährdet werden sollte, wurde die Beschwerde im Einverständnis mit B. und Konsorten jeweils um ein Jahr sistiert. Am 1. April 1987 trat die Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41) in Kraft und die Bau- und Umweltschutzdirektion des Kantons Basel-Landschaft (die Baudirektion) übernahm die Federführung in der Angelegenheit. B. und Mitbeteiligte widersetzten sich erneuten Sistierungen ihrer Beschwerde. In einem am 1. September 1988 erstatteten Lärmgutachten kam die EMPA zum Schluss, der Alarmwert werde bei insgesamt 45 Liegenschaften mit 220 Bewohnern zum Teil wesentlich überschritten. Bei weiteren 145

BGE 120 Ib 89 S. 91

Liegenschaften mit insgesamt 930 Bewohnern werde der Immissionsgrenzwert zum Teil erheblich überschritten. In den Gemeinden Allschwil und Binningen würden rund 1150 Personen von übermässigem Schiesslärm betroffen, wobei die EMPA je nach Nutzung des lärmbelasteten Gebietes im Sinne einer Annahme von den für die Empfindlichkeitsstufen II, III und IV geltenden Belastungsgrenzwerten ausging. Am 3. März 1991 lehnten die Stimmbürger des Kantons Basel-Stadt einen Kredit für eine unterirdische Schiessanlage ab. Am 23. Oktober 1991 verlangten B. und Konsorten die Beurteilung ihrer 1979 eingereichten Beschwerde. Bereits nach Bekanntwerden der Ergebnisse des EMPA-Gutachtens reduzierte der Kanton Basel-Stadt die Schiesshalbtage von 153 im Jahre 1988 auf 82 im Jahre 1992. Aufgrund einer provisorischen Beurteilung der Lärmsituation in den umliegenden Wohngebieten anhand der entsprechenden, für die Empfindlichkeitsstufen II und III geltenden Belastungsgrenzwerte und in Berücksichtigung der Resultate des EMPA-Gutachtens erliess die Baudirektion am 6. April 1992 eine Verfügung, wonach (unter anderem) bis zum Abschluss der noch nicht verfügten Sanierung auf der Schiessanlage im Jahre 1993 an 67 und im Jahre 1994 sowie in den folgenden Jahren noch an 52 Schiess-Halbtagen geschossen werden darf. Dagegen erhoben der Kanton Basel-Stadt sowie B. und Konsorten Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft. Ausgehend von der (provisorischen) Annahme, im umliegenden Wohngebiet komme entweder die Empfindlichkeitsstufe II oder III in Frage, bestätigte der Regierungsrat im wesentlichen die Verfügung der Baudirektion. Allerdings ordnete er an, dass im Jahre 1994 und in den folgenden Jahren auf der Anlage nur noch an 38 Schiess-Halbtagen geschossen werden dürfe. Gegen diesen Entscheid führte der Kanton Basel-Stadt Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Dieses

weist die Beschwerde ab, soweit darauf eingetreten werden konnte.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. a) Nach Auffassung des Beschwerdeführers besteht seit Erlass der Lärmschutz-Verordnung keine Rechtsgrundlage mehr, um vorsorgliche Betriebseinschränkungen unmittelbar gestützt auf Art. 11 und 12 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) zu erlassen. Die Frage, ob, wann und

BGE 120 Ib 89 S. 92

in welchem Ausmass der Betrieb einer Anlage beschränkt werden dürfe, richte sich (heute) ausschliesslich nach der Lärmschutz-Verordnung. Als Emissionsbegrenzung für ortsfeste Anlagen diene die Sanierung (Art. 2 Abs. 4 LSV [SR 814.41]). Im Gegensatz zu Art. 8 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 3 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) sehe die Lärmschutz-Verordnung die Möglichkeit, für die Dauer der Sanierung Betriebseinschränkungen zu verfügen, nicht vor. Solche Betriebseinschänkungen dürften auch nicht ohne Festsetzung der Empfindlichkeitsstufen angeordnet werden. Nur wenn die Empfindlichkeitsstufen den einzelnen Nutzungszonen zugeordnet worden seien, könne das noch zulässige Mass an Emissionen und Immissionen bestimmt werden. Zwischen 1988 und 1992 seien die Schiesshalbtage um rund die Hälfte reduziert worden. Es sei daher nicht einzusehen, weshalb dies nur zu einer Pegelkorrektur von -6,8 dB(A) führe, wie dies der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid darlege. Sollte diese Berechnung zutreffen, so erweise sich die im Anhang 7 LSV festgelegte Berechnungsformel für den Beurteilungspegel als untauglich. Diese berücksichtige nicht, dass während fünf bis sechs Monaten im Jahr überhaupt nicht geschossen werde. Auch trage die Berechnungsformel der Tatsache nicht Rechnung, dass die Anzahl Schiesshalbtage wesentlich geringer geworden sei. Beide Umstände würden sich spürbar auf die aktuelle Lärmbelastung und das subjektive Empfinden der Betroffenen auswirken. Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, die vom Regierungsrat angeordnete Betriebsbeschränkung sei unverhältnismässig. Die ordnungsgemässe Durchführung der Bundesübungen sei nicht mehr gewährleistet. Auch müsse beachtet werden, dass die Schützenvereine jedes Interesse an der Durchführung der Bundesübungen verlieren würden, wenn ihnen nicht zugestanden werde, auf der Schiessanlage gewisse private Wettkampfschiessen durchzuführen. b) Als erstes ist zur Kritik an der Berechnungsformel des Beurteilungspegels gemäss Anhang 7 Ziffer 3 LSV sowie zur Frage der Höhe der aktuellen Lärmbelastung Stellung zu nehmen. Der Einwendung, die Belastung mit Schiesslärm daure nicht das ganze Jahr über an, weshalb nicht von einem durchschnittlichen Dauerschallpegel ausgegangen werden dürfe, ist entgegenzuhalten, dass die Lärmschutz-Verordnung gerade aus diesem Grunde für den Schiesslärm keinen solchen Pegel vorsieht. Ein durchschnittlicher

BGE 120 Ib 89 S. 93

Dauerschallpegel gilt für den Industrie- und Gewerbelärm oder den Lärm von Verkehrswegen (Anhänge 3-6 LSV). Beim Schiesslärm wird mit dem Einzelschusspegel operiert (BUNDESAMT FÜR UMWELT, WALD UND LANDSCHAFT [BUWAL], Erläuterungen zur Lärmschutzverordnung, Bern 1992, S. 9). Zum Einzel-

schusspegel kommt eine Pegelkorrektur hinzu, welche auf die Anzahl der Schiesshalbtage im Durchschnitt von drei Jahren abstellt. Es kann also nicht gesagt werden, die Zahl der lärmfreien Tage komme in der Berechnungsformel nicht zum Ausdruck. Dass die Lärmbelastung bei einer Reduktion der Schiesshalbtage nicht linear abnimmt, wie dies der Beschwerdeführer für richtig hält, liegt an der Verwendung eines logarithmischen Massstabes aus Gründen der Praktikabilität (dazu im einzelnen BUNDESAMT FÜR UMWELTSCHUTZ, Berechnungsverfahren für Schiesslärm von 300 m - Anlagen, Bern 1985, S. 5). Abwegig ist die Kritik, es müsse berücksichtigt werden, dass im lärmbelasteten Gebiet ein steter Mieterwechsel stattfinde. Einem neuen Mieter dürfe der "frühere" Lärm nicht "angerechnet" werden, wie dies mit der umstrittenen Formel erfolge (Abstellen auf einen Durchschnitt von drei Jahren). Wäre dieser Auffassung zu folgen, könnte eine vernünftige Berechnung des Beurteilungspegels überhaupt nicht angestellt werden. c) Wie es sich letztlich mit der Frage verhält, ob die Berechnungsformel gemäss Anhang 7 Ziffer 3 LSV zu sachgerechten Ergebnissen führt, kann jedoch offenbleiben. Dem Antrag auf eine entsprechende Expertise ist daher nicht stattzugeben. Nachdem es im vorliegenden Fall um Anordnungen vorsorglicher Natur geht, kann von einer weiteren Abklärung des Beurteilungspegels abgesehen werden. Der Beschwerdeführer anerkennt die Sanierungspflicht, womit er ebenfalls einräumt, dass der Betrieb zu schädlichen oder lästigen Immissionen führt (Art. 16 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 11 Abs. 3 USG; Art. 13 Abs. 1 LSV). Die Schiessanlage liegt unmittelbar beim Siedlungsgebiet; ihr Standort ist aus heutiger Sicht als ungünstig zu bezeichnen (Art. 3 Abs. 4 lit. c des Bundesgesetzes über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]). Der Beschwerdeführer weiss, dass die Lärmbelastung durch die sehr grosse Schiessanlage auch nach der freiwilligen Reduktion der Schiesshalbtage noch ein Mass erreicht, welches ein rasches Handeln notwendig macht. Die anerkannt hohe Lärmbelastung wie auch die erhebliche Anzahl der vom Lärm betroffenen Personen lassen die Sanierung als sehr dringlich erscheinen; es kann nicht bis zum Ablauf der

gesetzlichen Sanierungsfrist zugewartet werden (Art. 17 Abs. 2 LSV). Aus diesen Gründen hatte der Kanton Basel-Stadt auch bereits einmal ein Sanierungsprojekt erarbeitet, mit welchem eine Verbesserung der Situation erreicht werden sollte. Diese Feststellungen sind der folgenden Beurteilung zugrunde zu legen.

4. a) Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, sind frühzeitig an der Quelle zu begrenzen (Art. 1 Abs. 2, Art. 11 Abs. 1 USG). Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Das Bundesgericht hat verschiedentlich darauf hingewiesen, dass Lärmschutzmassnahmen nicht erst zu ergreifen sind, wenn die Umweltbelastung schädlich oder lästig wird. Es sollen auch die bloss unnötigen Emissionen vermieden werden. Dazu können direkt gestützt auf Art. 11 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 2 USG Betriebs- oder andere Beschränkungen angeordnet werden (BGE 118 Ib 590 E. 3b S. 595 f.; BGE 115 Ib 446 E. 3d S. 453 f.; BGE 113 Ib 393 E. 3 S. 400). Emissionsbegrenzungen nach Art. 11 Abs. 2 USG werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen (Immissionen) unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Diese Vorschrift gilt - wie Art. 11 USG allgemein - nicht nur für neue, sondern auch für bestehende Anlagen. Art. 11 Abs. 3 USG lässt verschärfte Emissionsbegrenzungen zu, wenn nur eine einzige Anlage schädliche oder lästige Einwirkungen gleicher Emission verursacht. In diesem Falle ist die Anlage zu sanieren (Art. 16 Abs. 1 USG, Art. 13 Abs. 1 LSV). Sanierungen sind, wie Art. 2 Abs. 4 LSV festhält, Emissionsbegrenzungen für bestehende ortsfeste Anlagen BGE 119 Ib Nr. 51 E. 5a; 118 Ib 590 E. 3b S. 595 f. mit zahlreichen weiteren Hinweisen; ANDRÉ SCHRADE, Kommentar USG, N. 15 und N. 40 zu Art. 11; BUWAL, a.a.O., S. 17).
b) Die Luftreinhalte-Verordnung ermöglicht den Behörden, notfalls bereits für die Dauer der Sanierung Betriebseinschränkungen oder gar die Stillegung der Anlage anzuordnen (Art. 8 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 3 LRV). Die Lärmschutz-Verordnung sieht dies nicht vor (vgl. Art. 13 ff. LSV). Es ist jedoch zu beachten, dass die Vorschriften der Luftreinhalte-Verordnung im wesentlichen nichts bestimmen, was nicht bereits durch Art. 16

Abs. 4 USG geboten wäre. Danach können die Behörden in dringenden Fällen die Sanierung vorsorglich, das heisst ohne vorherige Anhörung des Anlageinhabers (Art. 16 Abs. 3 USG), anordnen; notfalls können sie die Stillegung der Anlage

BGE 120 Ib 89 S. 95

verfügen. Diese Bestimmung beansprucht allgemeine, über die Luftreinhaltung hinausgehende Geltung. Nach seinem Sinn und Zweck dient Art. 16 Abs. 4 USG auch als Rechtsgrundlage für Anordnungen vorsorglichen Charakters bis zum Abschluss der Sanierung. Die Vorschrift will sicherstellen, dass bei Bedarf das Notwendige vorgekehrt wird, bevor die endgültige Sanierungsverfügung wirksam geworden und vollzogen ist. Wenn eine Behörde in dringenden Fällen die sofortige Sanierung oder notfalls gar die Stillegung einer Anlage anordnen kann, so muss sie in Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit und in Anwendung der in Art. 12 USG vorgesehenen Mittel grundsätzlich auch weniger weit gehende Massnahmen verfügen können, um eine vorläufige Verbesserung der Situation zu erreichen (zum ganzen CHRISTOPH SCHAUB, Der vorläufige Rechtsschutz im Anwendungsbereich des Umweltschutzgesetzes, Diss. Zürich 1990, S. 25 f. und S. 71; SCHRADE, a.a.O., N. 49 zu Art. 16). Eine solche Ausnahmesituation, die nicht bei allen sanierungspflichtigen Anlagen bejaht werden kann, ist aufgrund der bereits dargestellten besonderen Verhältnisse bei der Schiessanlage Allschwiler-Weiher gegeben; es wird auf die vorstehenden Erwägungen verwiesen. Der Regierungsrat durfte daher ohne Bundesrechtsverletzung unmittelbar auf das Umweltschutzgesetz gestützte vorsorgliche Betriebsbeschränkungen erlassen. c) Bei der Anordnung der umstrittenen vorsorglichen Massnahmen sind die kantonalen Behörden - und zwar beschränkt für das vorliegende Verfahren - im Sinne einer Annahme von den im wesentlichen für Wohngebiete bzw. für Mischzonen geltenden Belastungsgrenzwerten der Empfindlichkeitsstufen II und III ausgegangen. Dieses Vorgehen ist entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht zu beanstanden. Bei der Anordnung vorsorglicher Massnahmen dürfen die kantonalen Behörden hinsichtlich der (provisorischen) Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen mit Annahmen arbeiten, sofern diese sachgerecht sind, was vorliegend zu bejahen ist. Diese Annahmen stehen unter dem Vorbehalt späterer Änderung, sei es durch eine einzelfallweise Festsetzung der Empfindlichkeitsstufen im Rahmen einer Sanierungsverfügung, sei es durch Festsetzung der Empfindlichkeitsstufen in den Zonenplänen oder Baureglementen der Gemeinden (Urteil des Bundesgerichtes vom 10. November 1993 i.S. Gemeinde Seewen, E. 7b und c, publiziert in URP 1994 S. 18 f.). Die Festlegung des Sanierungszieles, nämlich die grundsätzliche Einhaltung

BGE 120 Ib 89 S. 96

der Immissionsgrenzwerte (Art. 17 Abs. 2 USG, Art. 13 LSV, Anhang 7 Ziffer 2 LSV), erfordert in jedem Fall die zeitgerechte Festsetzung der Empfindlichkeitsstufen unter Sicherstellung des Rechtsschutzes. Nur so kann der Anlageinhaber in Kenntnis der Rahmenbedingungen zielgerichtet ein Sanierungsprojekt ausarbeiten. Auch wenn die Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen in den Nutzungsplänen oder Baureglementen der Gemeinden grundsätzlich zu bevorzugen ist, steht einem einzelfallweisen Vorgehen nichts im Wege, auch nicht die neueste bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGE 119 Ib 179, Gemeinde Bannwil). Im Falle der Gemeinde Bannwil stand eine einzelfallweise Festsetzung zur Diskussion, ohne dass diese im weiteren Zusammenhang mit der Sanierung einer Anlage erfolgte (BGE 119 Ib 179 E. 2c und 3 S. 187 ff.). Im vorliegenden Fall verhält es sich anders, ist doch in nächster Zeit mit einem Sanierungsentscheid zu rechnen, nachdem die ersten Vorarbeiten bereits getroffen wurden. Die einzelfallweise Festsetzung der Empfindlichkeitsstufen kann in einem der eigentlichen Sanierungsverfügung vorausgehenden Teilentscheid erfolgen, sofern dies durch das kantonale Recht nicht ausgeschlossen ist (Urteil des Bundesgerichtes vom 28. März 1994 i.S. "Deponie Chrüzlen"/Gemeinden

Egg und Oetwil, E. 6b). d) Anders als der Beschwerdeführer meint, stehen die militärrechtlichen Kompetenzen der kantonalen Militärbehörde der Anordnung vorsorglicher Betriebsbeschränkungen durch die Baudirektion bzw. den Regierungsrat nicht entgegen. Es trifft zwar zu, dass die kantonale Militärdirektion gestützt auf Art. 22 Abs. 1 und Art. 5 der Verordnung über die Schiessanlagen für das Schiesswesen ausser Dienst vom 27. März 1991 (Schiessanlagen- Verordnung, SchAV; SR 510.512) sowie in Anwendung von Art. 28 lit. e der Verordnung über das Schiesswesen ausser Dienst vom 27. Februar 1991 (Schiessordnung, SchO; SR 512.31) die Betriebsbewilligung für eine Schiessanlage ganz oder teilweise auch aus umweltrechtlichen Gründen entziehen kann (Urteil des Bundesgerichtes vom 9. Juni 1992 i.S. Gemeinde Reinach, E. 3 f., auszugsweise publiziert in URP 1992 S. 631). Eine solche militärrechtliche Anordnung steht jedoch im vorliegenden Fall in Übereinstimmung mit der Auffassung des EMD nicht zur Diskussion.