

Strittig war die Sanierung einer zivilen Schiessanlage, welche in einem der Empfindlichkeitsstufe (ES) II zugeordneten Wohngebiet nach Massgabe von Anhang 7 der Lärmschutzverordnung (LSV) zu massiven Grenzüberschreitungen führte. Die zuständige Baudirektion gewährte Sanierungs erleichterungen, wogegen sich Lärmbetroffene zur Wehr setzten.

Aus den Erwägungen:

3.1 Der Immissionsgrenzwert für den Lärm ziviler Schiessanlagen beträgt gemäss Anhang 7 der LSV in der hier massgeblichen ES II 60 dB (A). Die Schiessanlage H. in X ist eine bestehende, ortsfeste Anlage, die wesentlich zur Überschreitung dieses Immissionsgrenzwerts in der Wohnzone W2A/20 der Gemeinde Y beiträgt (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 1 LSV). In Nachachtung der grundsätzlichen Sanierungsverpflichtung wurde die Gemeinde X von der Baudirektion zur Erstellung eines Lärmgutachtens nach dem Stand der Technik (Berechnungsmodell sonARMS; zivile Variante) verpflichtet. Das Lärmgutachten eruierte für die Liegenschaft der Rekurrierenden A. eine Überschreitung des 60 dB (A) betragenden Immissionsgrenzwerts um 3,3 dB (A) und für jene der Rekurrentin B. eine solche von 9,6 dB (A). Bei 14 weiteren Gebäuden in Y wird der Immissionsgrenzwert von 60 dB (A) ebenfalls überschritten, und zwar um zwischen 0,5 dB (A) an der R.-Strasse 22 und 10,8 dB (A) an der F.-Strasse 27. Die Überschreitungen sind im Geschossknallbereich.

3.2 In der angefochtenen Verfügung erkannte die Baudirektion zusammengefasst, dass der lärmässig am intensivsten ins Gewicht fallende 300 m Schiessstand (Sturmgewehr; Waffenkategorie a) bereits über Schiessstunnel und eine Lärmschutzwand verfüge. Eine zusätzliche Lärmschutzwand auf etwa 200 m Länge sei unverhältnismässig. Hingegen sei eine Betriebsoptimierung zweckmässig und wirkungsvoll. Der maximal zulässige Betrieb der Waffenkategorie a werde mit einer Pegelkorrektur K von -19,5 dB (A) festgelegt. Damit könnten die Grenzwerte bei vier (von 16) Liegenschaften eingehalten werden respektive seien nur noch 12 Liegenschaften von Immissionsgrenzwertüberschreitungen betroffen.

Bei der Liegenschaft der Rekurrierenden A. beträgt die so festgelegte Überschreitung des Immissionsgrenzwerts von 60 dB (A) nunmehr noch 2 dB (A), bei der Liegenschaft der Rekurrentin B. noch immer 8 dB (A). Für diese Grenzwertüberschreitungen (und solche betreffend zehn weitere Liegenschaften gemäss der Tabelle in Kapitel 3 der angefochtenen Verfügung) gewährte die Baudirektion Erleichterungen im Sinne von Art. 14 LSV. (...)

5. Die vorliegende Streitsache beurteilt sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) und der dazu gehörenden LSV. Das USG bezweckt unter anderem, Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen zu schützen (Art. 1 Abs. 1 USG). Unter den Begriff Einwirkungen im Sinne des USG fällt unter anderem Lärm, der durch den Bau oder Betrieb

von Anlagen erzeugt wird (Art. 7 Abs. 1 USG). Anlagen sind unter anderem Bauten und andere ortsfeste Einrichtungen wie Schiessanlagen, welche beim Betrieb Aussenlärm erzeugen (Art. 7 Abs. 7 USG, Art. 2 Abs. 1 LSV).

Gemäss Art. 11 Abs. 1 USG wird Lärm durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Emissionsbegrenzungen). 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). Bei bestehenden ortsfesten Anlagen, die wesentlich zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beitragen, ordnet die Vollzugsbehörde nach Anhören der Inhaber der Anlage die notwendigen Sanierungen an (Art. 16 Abs. 3 USG). In dringenden Fällen ordnen die Behörden die Sanierung vorsorglich an. Notfalls können sie die Stilllegung einer Anlage verfügen (Art. 16 Abs. 4 USG).

Sanierungen sind Emissionsbegrenzungen für bestehende ortsfeste Anlagen (Art. 13 Abs. 1 LSV). Sie müssen so weit erfolgen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Art. 13 Abs. 2 lit. a und b LSV). Können die Lärmschutzvorschriften mit den möglichen Massnahmen nicht eingehalten werden, kann die Vollzugsbehörde Erleichterungen gewähren. Hierzu wird vorausgesetzt, dass die Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen oder Kosten verursachen würde oder dass überwiegende Interessen namentlich des Ortsbild-, Natur- und Landschafts schutzes, der Verkehrs- und Betriebssicherheit sowie der Gesamtverteidigung der Sanierung entgegenstehen (Art. 14 Abs. 1 LSV).

Werden Erleichterungen gewährt, bedeutet dies nichts Anderes, als dass wegen der Einhaltung der Lärmvorschriften Ausnahmen bewilligt werden. Mit Ausnahmebewilligungen sollen im Einzelfall Härten und offensichtliche Unzweckmässigkeiten vermieden werden. Es wird auf die strikte Anwendung einer Norm verzichtet, weil dies zu einem offensichtlich ungewollten Ergebnis führen würde. Um Ausnahmen zu bewilligen, sind alle öffentlichen und privaten Interessen umfassend gegeneinander abzuwägen. Dabei sind an die Voraussetzungen des sachlich begründeten Bedürfnisses hohe Anforderungen zu stellen, um zu verhindern, dass die als Ausnahmeklausel gedachte Bestimmung den Charakter eines leicht zugänglichen Auffangtatbestands erhält (René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrecht sprechung, Ergänzungsband, 1990, S. 110 ff.). (...)

6.2 Im Leitentscheid BGE 119 Ib 463 (Gemeinde Risch) hat das Bundesgericht eingehend geprüft, unter welchen Voraussetzungen sich Sanierungserleichterungen bei bestehenden zivilen Schiessanlagen im Interesse der Gesamtverteidigung (Art. 14 Abs. 1 lit. b [am Ende] LSV) rechtfertigen.

Festzuhalten ist zunächst, dass die Landesverteidigung nicht generell von den Anforderungen des Umweltschutzrechts ausgenommen ist. Doch ist ihren Anliegen, wozu die Sicherstellung des Schiesswesens ausser Dienst zählt, das gebührend hohe Gewicht beizumessen. Die Erfüllung der Schiesspflicht gehört

zur Wehrpflicht; sie bezweckt namentlich, die Schiessfertigkeit der Angehörigen der Armee ausser Dienst zu erhalten (Art. 2 lit. b der Verordnung über das Schiesswesen ausser Dienst [Schiessverordnung]). Die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes darf das Schiesswesen ausser Dienst nicht verunmöglichen oder unverhältnismässig erschweren. Soweit diese Folge nicht eintritt, ist jedoch dem Auftrag der Verfassung und des Gesetzes, den Lärm zu bekämpfen, die gebührende Nachachtung zu verschaffen (BGE 119 Ib 463, E. 5b).

Das Bundesgericht lässt eine Überschreitung von Immissionsgrenzwerten nur im Interesse der Gesamtverteidigung zu. Insoweit sind Sanierungserleichterungen zulässig und von den Lärmbetroffenen hinzunehmen. Private sportliche Schiessanlässe dürfen hingegen grundsätzlich nur auf Anlagen durchgeführt werden, deren Betrieb nicht zu einer Überschreitung von Immissionsgrenzwerten führt. Diese rein zivilen, sportlichen Schiessen liegen nicht im öffentlichen Interesse (BGE 119 Ib 463, E. 5d; BGr, 21. April 2005, 1A.187/2004, E. 3.3 mit zahlreichen Verweisen [www.bger.ch]; BGE 133 II 181, E. 7.1; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonders Umweltschutzrecht, 5. A., 2008, S. 372 f. und Fussnote 55; Beatrice Wagner Pfeifer, Umweltrecht I, 3. A., 2009, Rz. 522).

In diesem Zusammenhang explizit verworfen hat das Bundesgericht das vorliegend sowohl von der Baudirektion wie auch von der Mitbeteiligten vorgebrachte Argument, dass mit Berufung auf die Interessen der Landesverteidigung auch Erleichterungen für die Durchführung privater Schiessanlässe zu bewilligen seien, weil ohne eine entsprechende Vereinstätigkeit die Durchführung von Schiessübungen im Interesse der Landesverteidigung nicht mehr möglich sei. Dieses Argument trug bereits das damalige Eidgenössische Militärdepartement (EMD) bzw. der seinerzeitige eidgenössische Schiessanlagenexperte in dem die Gemeinde Risch betreffenden Entscheid vor. Das Bundesgericht hielt dem entgegen, dass nicht einzusehen sei, weshalb ein Schützenverein kein Interesse mehr haben sollte, bloss die Bundesübungen auf der ihm zugewiesenen, den Umweltschutzvorschriften aber nicht konformen Anlage durchzuführen, wenn die vereinsinternen Wettkampfschiessen und dergleichen auf einer dritten Anlage, deren Betrieb zu keiner Überschreitung der Immissionsgrenzwerte führt, möglich und zumutbar seien (BGE 119 Ib 463, E. 6f). Müssten für im Interesse der Landesverteidigung liegende Schiessübungen Sanierungserleichterungen in Anspruch genommen werden, sei es einem Schützenverein grundsätzlich zumutbar, seine Wettkämpfe auf anderen Anlagen auszutragen, soweit diese in angemessener Distanz lägen und durch die Verlegung dorthin keine rechtswidrigen Verhältnisse entstünden (BGE 119 Ib 463, E. 7b und E. 7c).

7.1 Nach Massgabe dieser Erwägungen erweist sich der Sachverhalt vorliegend aus nachfolgenden Gründen offensichtlich als ungenügend abgeklärt.

7.2 Zunächst ist festzuhalten, dass es im lärmschutzrechtlichen Sanierungsverfahren grundsätzlich nicht um die Sicherstellung der optimalen Nutzung der Schiessanlage unter Vermeidung einer Verschlechterung der

Lärmsituation (so ausdrücklich die Wortwahl in der Vernehmlassung der Baudirektion) geht. Auch steht nicht eine «Betriebsoptimierung» (so die angefochtene Verfügung) im Vordergrund; ein solcher Fokus wird den Zielen von USG und LSV nicht gerecht. Eine bundeslärmschutzrechtlich zulässige Argumentation liegt selbstredend auch nicht in der Berufung der Mitbeteiligten auf den Erhalt des Schützenvereins oder gar des Restaurants als Treffpunkt für die Dorfbevölkerung. Vielmehr geht es vorliegend alleine um die Sanierung der zu – massiven – Grenzwertüberschreitungen führenden Altanlage nach Massgabe der LSV. Als ultima ratio ist im Falle der Unzulässigkeit von Sanierungserleichterungen gemäss Art. 14 LSV im Übrigen wie erwähnt auch eine Stilllegung vom Bundesgesetzgeber explizit vorgesehen (Art. 16 Abs. 4 USG; so geschehen im Falle der vormaligen Schiessanlage «Wieshof»-Wülflingen; vgl. VGr, 22. Dezember 2005, VB.2005.00455; [www.vgr.zh.ch](http://www.vgr.zh.ch)).

7.3 Das vorstehend Ausgeführte macht an erster Stelle eine präzise Unterscheidung zwischen Schiessen im Interesse der Gesamtverteidigung, für welches unter Umständen (hierzu nachfolgend) Sanierungserleichterungen gewährt werden können, und anderer Schiessstätigkeit (reines Vereinsschiessen, Sportschiessen usw.) unumgänglich. Ohne diese Abgrenzung kann ein Entscheid über Sanierungserleichterungen von vornherein nicht in Betracht gezogen werden. So anerkannte das Bundesgericht im erwähnten Leitentscheid betreffend die Gemeinde Risch nach Massgabe der entsprechenden Schiessprogramme der Jahre 1991 bis 1993 lediglich 10 Schiesshalbtage als im Interesse der Landesverteidigung liegend (BGE 119 Ib 463, E. 6g). Auch im Falle der Schiessanlage Käpfnach in Horgen stellte das Verwaltungsgericht vor dem Beginn jedwelcher Prüfung von Sanierungserleichterungen zunächst fest, welche Anzahl an Schiesshalbtagen im Interesse der Landesverteidigung genau benötigt werde respektive zulässig sei (VB.98.00287 = URP [Umweltrecht in der Praxis] 1999 S. 275 = RB 1998 Nr. 129). Derlei Abklärungen sind den vorliegenden Akten nicht zu entnehmen, nachdem die Baudirektion in wie erwähnt unzulässiger Weise von vornherein davon ausging, Sanierungserleichterungen seien mit dem Argument der Erforderlichkeit eines aktiven Schützenvereins auf einer Schiessanlage grundsätzlich auch für zivile Schiessen, Vereinsschiessen und dergleichen zulässig.

7.4 Art. 4 der Schiessverordnung definiert explizit und abschliessend, welche Schiessübungen und Ausbildungskurse als im Interesse der Landesverteidigung liegend gelten. Es sind dies die Bundesübungen (obligatorische Programme und Feldschiessen; Art. 4 Abs. 1 lit. a der Schiessverordnung), die sogenannten freiwilligen Übungen (Art. 4 Abs. 1 lit. b der Schiessverordnung; hierzu sogleich) und gewisse Schiesskurse wie zum Beispiel die Nachschiesskurse (Art. 4 Abs. 1 lit. c der Schiessverordnung). Die Baudirektion wird in Anlehnung an BGE 119 Ib 463 im Rahmen der erneuten Befassung mit dem Sachverhalt als erstes die Schiessprogramme der vergangenen drei Jahre einzuverlangen und diese zu analysieren haben, um eine Aussage darüber treffen zu können, welche Schiessübungen und Ausbildungskurse auf der Schiessanlage H. überhaupt als im Sinne von Art. 4 Abs. 1 lit. a-c der Schiessverordnung im Interesse der Landesverteidigung liegend anerkannt werden können. In Bezug auf die erwähnten freiwilligen

Übungen statuiert Art. 4 Abs. 1 lit. b der Schiessverordnung in der seit 1. Januar 2008 geltenden Fassung explizit, dass im Grundsatz von 11 Schiesshalbtagen ausgegangen werden darf (bspw. für Vorübungen zu den Bundesübungen), welche unter diesem Titel als im Interesse der Landesverteidigung liegend zu betrachten sind. Indes bedarf die Anwendung dieser Bestimmung nach Massgabe der in ihr aufgezählten Parameter (Grösse der Schiessanlage, Anzahl der sie benützenden Schützen usw.) einer erstinstanzlichen Ermessensausübung, welche ebenfalls zusätzlicher Sachverhaltsabklärungen bedarf und von der Rekursinstanz ohnehin nicht vorweggenommen werden kann.

7.5 Nachdem der im Interesse der Landesverteidigung liegende Schiessumfang auf der Schiessanlage H. eruiert worden ist, wird vor der Gewährung von Erleichterungen die Verlegung auf einen benachbarten Schiessstand zu prüfen sein. So war im Entscheid BGr 1A.187/2004 vom 21. April 2005 betreffend die Gemeinde Malix etwa die Verlegung des Schiessbetriebs nach Chur oder Churwalden eingehend zu eruiieren (BGr, 21. April 2005, 1A.187/2004, E. 3.4 f.). Die Kantone sind gestützt auf Art. 125 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz) verpflichtet, auf umweltverträgliche Schiessanlagen zu achten und Gemeinschafts- oder Regionalanlagen zu fördern. Auch nach Art. 3 der Verordnung über die Schiessanlagen für das Schiesswesen ausser Dienst (Schiessanlagen-Verordnung) ist der Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zur Errichtung einer Gemeinschaftsschiessanlage anzustreben, damit rationeller gebaut und das vorhandene Gelände besser ausgenützt werden kann (Abs. 1); bei bestehenden Anlagen sind Gemeinschaftsnutzungen anzustreben (Abs. 2). Das Bundesrecht verlangt somit, dass die Möglichkeit von Gemeinschaftsanlagen gründlich geprüft wird, bevor eine einzelgemeindliche Schiessanlage bewilligt wird.

Auch diesbezüglich sind bislang offenbar keine Abklärungen getroffen worden, zumal die Baudirektion sich erstmals in der Duplik überhaupt hierzu äussert und die – die Duplik verfassende – Fachstelle Lärmschutz nachvollziehbarerweise erklärt, dass sie nicht beurteilen könne, ob die obligatorischen Übungen auch ohne die Anlage H. durchgeführt werden könnten. Exakt diese Abklärung ist vorliegend aber unumgänglich. (...)

7.6 Zusammengefasst wird im Rahmen eines zweiten Schrittes der Sachverhaltsabklärungen die Verlegung des im Interesse der Landesverteidigung eruierten Schiessumfangs der Schiessanlage H. auf eine nahe gelegene Drittanlage umfassend zu prüfen sein, was die Abklärung entsprechender, lärmässiger Kapazitätsreserven bedingt. Nachdem Art. 125 Abs. 2 des Militärgesetzes den Begriff der Regionalanlagen verwendet, hat sich die Prüfung in Nachachtung des hohen Interesses an einem wirksamen Lärmschutz auf wenigstens alle noch aktiven Schiessanlagen im Bezirk E zu beziehen. Nicht verboten ist selbstredend auch die Eruiierung von lärmässigen Kapazitätsreserven in anderen, nahe gelegenen Gemeinden, bspw. im Bezirk F., zumal das Gemeindegebiet von X an diesen angrenzt. Eine Anfahrt von 30 Minuten für seltene Pflichten wie die Schiesspflicht im Interesse der Landesverteidigung wäre den bislang die Schiessanlage H. beanspruchenden

Schützen durchaus zumutbar (vgl. BRKE II Nrn. 0039-0042/2010 [die Schiessanlagen der Gemeinden Hirzel und Schönenberg betreffend], Erw. 4.5.2 am Ende = BEZ 2010 Nr. 19).

7.7 Erst, wenn der im Interesse der Landesverteidigung unentbehrliche Schiessumfang auf der Schiessanlage H. eruiert worden ist und nur wenn seine Verlegung auf andere Schiessanlagen in der Nähe mit plausibler Begründung verworfen worden sein sollte, kann die Überprüfung der Massnahmen, welche die Lärmerzeugung verhindern oder verringern, als abgeschlossen betrachtet werden. Hernach sind Massnahmen, die lediglich die Lärmausbreitung verhindern oder verringern, zu prüfen (Art. 13 Abs. 3 LSV). (...)