

BGE 146 II 17

Bundesgericht (BGE), 2019-09-04, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_146 II 17](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_146_II_17)

FR: ATF 146 II 17

IT: DTF 146 II 17

Regeste

Regeste Beschränkungen der privaten Verwendung von Feuerwerk und Knallkörpern im Immissionsschutzreglement der Stadt Wil; Vereinbarkeit mit dem USG (Art. 1, 7 und 11 ff. USG; Art. 12 TSchV). Feuerwerks- und Knallkörper fallen in den Anwendungsbereich des USG (Art. 7 Abs. 7 USG; E. 6.1). Grundsätze für die Beurteilung ihrer Immissionen im Hinblick auf den Schutz von Menschen (E. 6.2-6.4) und Tieren (E. 6.5). Die Zündung von Feuerwerks- und Knallkörpern verursacht erhebliche Lärm- und Luftimmissionen mit grossem Störpotenzial für Menschen und Tiere (E. 7). Das angefochtene Reglement sieht daher eine Bewilligungspflicht für Feuerwerkskörper und ein grundsätzliches Verbot für Knallkörper vor, allerdings mit Ausnahmen für den Bundesfeiertag, die Silvesternacht und (nur für Knallkörper) die Fasnachtswoche (E. 8). Die Gemeinde Wil durfte eine Tradition und damit ein gewisses öffentliches Interesse für das Zünden privater Feuerwerkskörper am Bundesfeiertag und an Silvester bejahen, nicht aber für die Zündung von Knallkörpern (E. 9). Abweisung des Begehrens um weitergehende Einschränkungen für private Feuerwerke im Immissionsschutzreglement; im Einzelfall erforderliche Beschränkungen können unmittelbar gestützt auf das USG angeordnet werden (E. 10). Zeitliche bzw. räumliche Einschränkungen sind dagegen für die Verwendung von Knallkörpern in der Fasnachtswoche geboten (E. 11).

Erwägungen

E. 6

Das Umweltschutzgesetz (USG; SR 814.01) bezweckt den Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen gegen schädliche oder lästige Einwirkungen (Art. 1 Abs. 1 USG), darunter Luftverunreinigungen und Lärm.

E. 6.1

Vom USG erfasst werden nur Einwirkungen, die durch den Bau und Betrieb von Anlagen, durch den Umgang mit Stoffen, Organismen oder Abfällen oder durch die Bewirtschaftung des Bodens erzeugt werden (Art. 7 Abs. 1 USG). Anlagen sind Bauten, Verkehrswege und andere ortsfeste Einrichtungen sowie Terrainveränderungen; den Anlagen sind Geräte, Maschinen, Fahrzeuge, Schiffe und Luftfahrzeuge gleichgestellt (Art. 7 Abs. 7 USG). Wie das Bundesamt für Umwelt (BAFU) in seiner Vernehmlassung ausführt, werden vom Anlagenbegriff des USG auch nur vorübergehende Einrichtungen erfasst, die zum Abfeuern von Feuerwerkskörpern benötigt werden, soweit sie in fester Beziehung zum Boden stehen. Feuerwerkskörper und Knallkörper, die ohne solche Einrichtungen gezündet werden, können als Geräte i.S.v. Art. 7 Abs. 7 Satz 2 USG qualifiziert werden, die den Anlagen gleichgestellt werden (so Entscheid des Polizei- und Militärdepartements Basel-Stadt vom 10. Oktober 1991 E. 5, in: URP 1992 S. 175; vgl. auch BGE 126 II 300 E. 4a S. 306 zu den am Banntag abgefeuerten Gewehren).

E. 6.2

Nach dem zweistufigen Konzept des USG sind Emissionen grundsätzlich an der Quelle (Art. 11 Abs. 1 USG) zu begrenzen, und zwar unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge, so weit dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Die Emissionsbegrenzungen müssen verschärft werden, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Emissionsbegrenzungen umfassen unter anderem Bau- und Ausrüstungsvorschriften sowie Verkehrs- und Betriebsvorschriften (Art. 12 Abs. 1 lit. b und c USG). Dazu gehören insbesondere zeitliche und räumliche Nutzungseinschränkungen, wie sie vorliegend streitig sind. Sie werden durch Verordnungen oder, soweit diese nichts vorsehen, durch unmittelbar auf das USG abgestützte Verfügungen vorgeschrieben. BGE 146 II 17 S. 21 Die Schädlichkeit oder Lästigkeit von Immissionen ist grundsätzlich nach den vom Bundesrat erlassenen Immissionsgrenzwerten zu beurteilen (Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Art. 14 USG für Luftverunreinigungen und Art. 15 USG für Lärm und Erschütterungen). Fehlen Belastungsgrenzwerte, so ist eine Einzelfallbeurteilung vorzunehmen (vgl. Art. 40 Abs. 3 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV; SR 814.41]; Art. 2 Abs. 5 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 [LRV; SR 814.318.142.1]). Nach ständiger Rechtsprechung sind im Rahmen der Einzelfallbeurteilung von Lärm dessen Charakter, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung der Umgebung zu berücksichtigen. Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung vorzunehmen, unter Berücksichtigung auch von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 Abs. 2 USG ; vgl. BGE 133 II 292 E. 3.3 S. 296 f.; BGE 126 II 366 E. 2c S. 368 f.).

E. 6.3

Diese Grundsätze werden für Lärmimmissionen in den Art. 19 ff. USG und der LSV präzisiert. Der Lärm neuer ortsfester Anlagen muss grundsätzlich den unter den Immissionsgrenzwerten liegenden Planungswert einhalten (Art. 25 Abs. 1 i.V.m. Art. 23 USG). Erleichterungen bis zum Immissionsgrenzwert können erteilt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches, namentlich auch raumplanerisches Interesse an einer Anlage besteht und die Einhaltung der Planungswerte zu einer unverhältnismässigen Belastung für das Projekt führen würde (Art. 25 Abs. 2 USG). Erleichterungen über den Immissionsgrenzwert hinaus können nur ausnahmsweise bei öffentlichen oder konzessionierten Anlagen (Strassen, Schienen, Flugplätzen etc.) unter Gewährung von passivem Lärmschutz gewährt werden (Art. 25 Abs. 3 USG). Für Geräte und Maschinen bestimmt Art. 4 LSV , dass die Aussenlärmemissionen beweglicher Geräte und Maschinen so weit begrenzt werden müssen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist, und die betroffene Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich gestört wird (Abs. 1). Die Vollzugsbehörden ordnen hierzu insbesondere betriebliche oder bauliche Massnahmen an (Abs. 2). Erleichterungen für unvermeidliche, erheblich störende Lärmimmissionen sieht Art. 4 Abs. 3 LSV nur für den Betrieb oder Einsatz militärischer Geräte, Maschinen und Waffen vor.

E. 6.4

Die Lärmschutzbestimmungen des USG sind auf Geräusche zugeschnitten, die als unerwünschte Nebenwirkungen einer bestimmten BGE 146 II 17 S. 22 Tätigkeit auftreten.

Diese können (soweit möglich) an der Quelle reduziert werden, ohne dass dadurch die entsprechenden Tätigkeiten als solche in Frage gestellt werden. Daneben gibt es jedoch auch Geräusche, welche den eigentlichen Zweck einer bestimmten Aktivität ausmachen. Dazu gehören z.B. das Läuten von Kirchenglocken (vgl. zuletzt Urteil 1C_383/2016 vom 13. Dezember 2017, in: URP 2018 S. 305; in: ZBGR 99/2018 S. 396 und in: ZBl 119/2018 S. 657), Freilichtkonzerte und -aufführungen (vgl. z.B. Urteil 1A.39/2004 vom 11. Oktober 2004, in: URP 2005 S. 40; in: RDAF 2006 I S. 659) oder der Brauch des Banntagschiessens in Liestal (BGE 126 II 300). Derartige Lärmemissionen können nicht völlig vermieden und in der Regel auch nicht in der Lautstärke wesentlich reduziert werden, ohne dass zugleich ihr Zweck vereitelt würde. Die Rechtsprechung beurteilt solche Emissionen im Allgemeinen zwar aufgrund des USG; sie werden aber in der Regel nicht völlig verboten, sondern nur einschränkenden Massnahmen (insbesondere Beschränkungen der Betriebszeit) unterworfen. Dabei ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen dem Ruhebedürfnis der Bevölkerung und dem Interesse an der lärmverursachenden Tätigkeit. Diese kann zum Ergebnis führen, dass Immissionen von beschränkter Dauer und Häufigkeit in einem ortsüblichen Umfang als zulässig betrachtet werden. Dabei steht den örtlichen Behörden ein Beurteilungsspielraum zu, wenn es sich um Anlässe mit lokaler Ausprägung oder Tradition handelt (BGE 126 II 300 E. 4c/dd S. 309; Urteil 1C_383/2016 vom 13. Dezember 2017 E. 3.1, in: URP 2018 S. 308). Diese Abwägung muss sich jedoch an den Vorgaben und Wertungen des USG orientieren (vgl. BÖGLI/BÄRLOCHER/WSCHIANSKY, Beurteilung Alltagslärm, Vollzugshilfe im Umgang mit Alltagslärm, BAFU [Hrsg.], [nachfolgend: Vollzugshilfe] 2014, S. 16 ff.): Geringfügige Störungen (entsprechend Niveau Planungswerte) sind in aller Regel hinzunehmen (BGE 133 II 169 E. 3.2 S. 175 f.; BGE 126 II 300 E. 4d/bb S. 307; 366 E. 2b S. 368); dies gilt jedenfalls, sofern sie nicht ausschliesslich eine Störung bzw. Belästigung bezwecken oder aus einer Tätigkeit hervorgehen, die als solche keinen Schutz durch die Rechtsordnung verdient (GRIFFEL/RAUSCH, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, 2011, N. 15 zu Art. 11 USG). Besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer bestimmten Tätigkeit, können störende Immissionen zulässig sein (entspricht Erleichterungen über dem Planungswert). Nicht hinzunehmen ist dagegen in aller Regel erheblich störender Lärm BGE 146 II 17 S. 23 (entsprechend einer Überschreitung der Immissionsgrenzwerte) oder gar sehr stark störender Lärm (Niveau Alarmwerte).

E. 6.5

Gemäss Art. 1 Abs. 1 USG soll das USG nicht nur Menschen, sondern auch Tiere gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen. Allerdings werden Tiere lediglich in Art. 14 lit. a USG erwähnt, wonach die Immissionsgrenzwerte für Luftverunreinigungen so festzulegen sind, dass Immissionen unterhalb dieser Werte nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume nicht gefährden. Diese Bestimmung kann nach ständiger Rechtsprechung im Sinne einer allgemeinen Regel auch auf andere Immissionen angewendet werden (BGE 124 II 219 E. 7a S. 230; zum Schutz von Tieren vor nichtionisierender Strahlung vgl. Urteile 1C_579/2017 vom 18. Juli 2018 E. 5.5, in: URP 2018 S. 710 und 1C_450/2010 vom 12. April 2011 E. 3.3, in: URP 2011 S. 434). Tiere (freilebende wie auch Haus- und Nutztiere) sind somit vor immissionsbedingten Gesundheitsgefährdungen zu schützen (TSCHANNEN, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Stand: Januar 2003, N. 14 zu Art. 1 USG ;

SCHRADE/LORETAN, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Stand: März 1998, N. 24 zu Art. 14 USG ; ZÄCH/WOLF, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Stand: Mai 2000, N. 12 zu Art. 15 USG). Dagegen werden Tiere weder in Art. 14 lit. b USG noch in Art. 15 USG erwähnt, die - für Menschen - auch eine erhebliche Störung des Wohlbefindens durch bloss lästige Einwirkungen verhindern sollen. In der Literatur wird daher die Auffassung vertreten, Art. 14 lit. b und Art. 15 USG seien nur auf Menschen zugeschnitten (SCHRADE/LORETAN, a.a.O., N. 24 zu Art. 14 USG), d.h. für Tiere seien verschärfte Emissionsbegrenzungen erst bei schädlichen, d.h. gesundheitsgefährdenden Immissionen notwendig (SCHRADE/LORETAN, a.a.O., N. 22 2. Spiegelstrich zu Art. 14 USG). Dies widerspricht auf den ersten Blick der weiteren Formulierung des Schutzziels in Art. 1 Abs. 1 USG sowie dem Wortlaut von Art. 11 Abs. 3 USG , entspricht jedoch dem anthropozentrischen Ansatz des USG (vgl. ALAIN GRIFFEL, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 24 zu Art. 74 BV). Haustiere werden zum Teil durch die für Menschen festgelegten Belastungsgrenzwerte mitgeschützt (Urteil 1C_579/2017 vom 18. Juli 2018 E. 5.4, in: URP 2018 S. 710). Im Übrigen fehlen Immissionsgrenzwerte für Tiere, weshalb im Einzelfall zu ermitteln ist, ob BGE 146 II 17 S. 24 Immissionen übermässig sind (vgl. Urteile 1C_579/2017 vom 18. Juli 2018 E. 5.5, in: URP 2018 S. 710; 1C_450/2010 vom 12. April 2011 E. 3.2, in: URP 2011 S. 434; 1C_338/2007 vom 24. April 2008 E. 3, in: URP 2008 S. 397; 1A.248/1994 vom 12. April 1996 E. 4d, in: URP 1996 S. 650). Gemäss Art. 12 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV; SR 455.1) dürfen Tiere nicht über längere Zeit übermässigem Lärm ausgesetzt sein (Abs. 1), wobei Lärm als übermässig gilt, wenn er beim Tier Flucht-, Meide-, Aggressionsverhalten oder Erstarren hervorruft und sich das Tier der Lärmquelle nicht entziehen kann (Abs. 2). Diese Bestimmung kann grundsätzlich im Kontext des USG herangezogen werden (so auch das BAFU in seiner Vernehmlassung), ist doch davon auszugehen, dass Lärm der umschriebenen Art nicht nur unangenehm ist, sondern auf längere Dauer auch geeignet ist, die Gesundheit von Tieren zu gefährden; dies gilt jedenfalls für die vorliegend in Frage stehenden Einwirkungen (vgl. unten E. 7.3). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich Art. 12 TSchV im Kapitel "Tierhaltung und Umgang mit Tieren" befindet, d.h. er richtet sich in erster Linie an die Tierhalter, die verpflichtet sind, für das Wohlergehen der Tiere zu sorgen (Art. 4 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 TSchG). Insofern müssen bei der immissionsrechtlichen Beurteilung des Lärms auch die Schutzmöglichkeiten und -pflichten des Tierhalters mitberücksichtigt werden.

E. 7

Näher zu betrachten sind die Emissionen von Feuerwerk und Knallkörpern.

E. 7.1

Das BAFU führt in seiner Vernehmlassung aus, dass in der Schweiz jährlich rund 2000 t Feuerwerkskörper verbraucht und dadurch 360 t Feinstaub (PM10) emittiert werden. Dies entspreche knapp 2 % der jährlichen Feinstaubemissionen in der Schweiz (mit Hinweis auf URS VON ARX, Feuerwerkskörper: Umweltauswirkungen und Sicherheitsaspekte, BAFU [Hrsg.], Nr. 1423, 2014, S. 36). Durch den Abbrand von Feuerwerken würden auch Metalle wie Kalium, Aluminium, Barium und Magnesium freigesetzt (jährlich in der Schweiz rund 100 t) sowie geringe Mengen von kanzerogenen und persistenten organischen Schadstoffen wie Dibenzodioxine und Dibenzofurane (PCDD/PDCF). Die durch Feuerwerke freigesetzten Stoffe führten zeitlich begrenzt zu erhöhten Stoffkonzentrationen in der Umgebungsluft. Die Auswirkungen seien in der Regel lokal und hängen u.a. von den

meteorologischen Bedingungen ab. An vorstädtischen und städtischen Standorten seien Überschreitungen des über BGE 146 II 17 S. 25 24 Stunden gemittelten Immissionsgrenzwerts für PM10 von 50 µg/m³ (der gemäss Anhang 7 LRV höchstens dreimal pro Jahr überschritten werden darf) nicht ausgeschlossen. Während die Auswirkungen auf gesunde Menschen minim sein, werde Personen mit Atemwegs- und Kreislauferkrankungen geraten, die unmittelbare Nähe von Feuerwerken zu meiden.

E. 7.2

Beim Abfeuern von Feuerwerken und Knallkörpern entstehen hohe Schalldruckpegel, welche nach Angaben des BAFU unter Umständen zu einer Hörschwellenverschiebung (sog. Vertäubung) und zu Ohrengeräuschen (sog. Tinnitus) führen können, insbesondere wenn der angegebene Sicherheitsabstand nicht eingehalten oder Feuerwerkskörper nicht gemäss der Gebrauchsanweisung verwendet werden (VON ARX, a.a.O., S. 31). Bei längeren Feuerwerken mit wiederholten Knallgeräuschen könne es vorkommen, dass die von der SUVA definierten Impuls-Grenzwerte überschritten werden (SUVA, Akustische Grenz- und Richtwerte, 2012). Unabhängig von der Wirkung auf das Gehör können die Lärmimmissionen von Feuerwerk und Knallkörpern Menschen in ihrem Wohlbefinden erheblich stören. Dies ist grundsätzlich unstrittig. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass Feuerwerke nach Einbruch der Dunkelheit gezündet werden und daher (jedenfalls im Sommer) in die besonders sensible Abend- und Nachtzeit fallen. Sie sind aufgrund ihrer Lautstärke auch in lärmvorbelasteten Gebieten deutlich wahrnehmbar und haben aufgrund ihrer starken Impulshaltigkeit ein erhöhtes Störpotenzial.

E. 7.3

Das BAFU führt weiter aus, dass auch das Gehör und das Wohlbefinden von Tieren durch die Knallgeräusche gefährdet werden könnten. Feuerwerke könnten bei Tieren insbesondere zu einer Erhöhung der Herzfrequenz führen und Ausweichbewegungen, Flucht und Aborte zur Folge haben. Dies deckt sich mit den Ausführungen des Beschwerdeführers und den von ihm eingereichten Unterlagen des Schweizer Tierschutzes, wonach die Knalleffekte von Feuerwerk z.B. bei Hunden zu Stress und Angst führen (mit Symptomen wie Hecheln, Zittern, Fluchtversuchen, Aufreissen der Pupillen, erhöhter Herzschlag- und Atemfrequenz) und bei der oft panikartigen Flucht Verletzungs- und Unfallgefahr besteht.

E. 8

Aufgrund der mit Feuerwerk und Knallkörpern verbundenen Lärm- und Luftimmissionen mit grossem Störpotenzial für Menschen und Tiere sieht das angefochtene Lärmschutzreglement erhebliche BGE 146 II 17 S. 26 Einschränkungen für die Nutzung von Feuerwerk und Knallkörpern vor: Lärmerzeugende Feuerwerkskörper unterliegen einer Bewilligungspflicht (Art. 15 Abs. 2 ISR/Wil) und Knallkörper sind grundsätzlich untersagt (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 ISR/Wil). Ausnahmen von der Bewilligungspflicht von Feuerwerk sieht Art. 15 Abs. 3 ISR/Wil nur anlässlich der Feiern zum Bundesfeiertag sowie in der Nacht von Silvester auf Neujahr vor (wobei die Nacht von 22 Uhr abends bis 7 Uhr morgens dauert; vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. b ISR/ Wil). Während das kantonale Musterreglement eine Ausnahme lediglich am 1. August zulässt, wählte die Gemeinde Wil die weitere Formulierung "anlässlich der Feiern zum Bundesfeiertag". Das Verwaltungsgericht hielt fest, diese Formulierung umfasse beispielsweise auch Anlässe, welche am Vorabend stattfinden. Knallkörper lässt Art. 16 Abs. 1 Satz 2 ISR/Wil ebenfalls an Silvester, anlässlich der Feiern zum Bundesfeiertag sowie zusätzlich in der Fasnachtszeit (vom

Gümpeli-Mittwoch bis zum darauf folgenden Dienstag) zu.

E. 8.1

Die kantonalen Instanzen hielten diese Beschränkungen für ausreichend, um den entgegenstehenden Interessen Rechnung zu tragen: Es sei der in der Stadt Wil wohnenden Bevölkerung zumutbar, in dieser beschränkten Zeit die Lärm- und Luftimmissionen durch einfache Massnahmen wie das Schliessen von Fenstern und Türen zu minimieren bzw. zu dulden. In diesem Zusammenhang erwoog das Verwaltungsgericht, es sei unwahrscheinlich, dass der Lärmpegel oder die Rauchentwicklung während der gesamten bewilligungsfreien Zeit in einem solchen Ausmass anhalte, dass an Beschäftigungen im Freien oder an Schlaf nicht zu denken sei. Üblicherweise erreichten die strittigen Tätigkeiten im Verlauf des Dunkelwerdens ihren Höhepunkt bzw. an Silvester um Mitternacht. Auch die Bedenken des Beschwerdeführers, dass speziell Altersheime, Tierhaltungen oder Naturschutzgebiete Ziel übermässiger Immissionen werden könnten, oder Feuerwerks- und Knallkörper Gottesdienste oder Konzerte stören könnten, erschienen unbegründet.

E. 8.2

Das BAFU spricht sich angesichts der Auswirkungen von Feuerwerken und Knallkörpern auf die menschliche Gesundheit, auf Tiere und die Umwelt grundsätzlich für einen zurückhaltenden Einsatz von privaten Feuerwerkskörpern aus. Die angefochtene Regelung hält es unter Berücksichtigung des behördlichen Beurteilungsspielraums für bundesrechtskonform. BGE 146 II 17 S. 27

E. 8.3

Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, die Ausnahmen vom Bewilligungs- bzw. Verwendungsverbot seien zu weit bzw. zu unpräzise gefasst. Sie müssten durch weitergehende zeitliche oder örtliche Beschränkungen ergänzt werden, sei es im Reglement selbst (z.B. bewilligungsfreie Zulassung am Bundesfeiertag nur in der Zeit von 22.00 bis 24 Uhr, in der Neujahrsnacht von 00.00 bis 1.00 Uhr und an den Fasnachtstagen von 13.30 bis 20 Uhr), sei es durch eine ganzjährige Bewilligungspflicht, um die nötigen zeitlichen und räumlichen Einschränkungen im Einzelfall oder per Allgemeinverfügung treffen zu können. Längere Betriebszeiten mit entsprechenden Nachtruhestörungen seien unzumutbar. Aus dem Tierschutzrecht ergebe sich, dass blosser menschliche Vergnügen oder kulturelle Gründe keine Rechtfertigung für die Belastung von Tieren bildeten (z.B. Art. 26 Abs. 1 lit. c TSchG : Verbot von Tierkämpfen): Selbst bei Tierversuchen für medizinische Zwecke sei eine Güterabwägung im Einzelfall erforderlich (Art. 19 Abs. 4 TSchG i.V.m. Art. 136 ff. TSchV). Das strafrechtliche Verbot (Art. 26 TSchG) genüge nicht, um Tierquälerei durch den Lärm von Feuerwerken in der Zeit der Bundesfeier und zum Jahreswechsel zu verhindern, vor allem wenn sich die übermässige Belastung von Haustieren aus dem ungeplanten Zusammenwirken verschiedener Personen ergebe. Die Tierhalter seien gemäss Art. 12 TSchV verpflichtet, die Tiere vor ungerechtfertigten Belastungen zu schützen, z.B. indem sie diese während des Feuerwerks in einen Kellerraum verbringen. Gleichzeitig seien insbesondere Hundehalter aber darauf angewiesen, ihren Tieren mehrmals täglich Auslauf zu gewähren (Art. 71 TSchV). Aufgrund der zeitlich unpräzisen Regelung der Stadt Wil werde ein wirksamer Tierschutz vereitelt, müsse doch während der ganzen Silvesternacht, am Nationalfeiertag einschliesslich dessen Vorabend (d.h. mehr als 24 Stunden) und der gesamten Fasnachtswoche immer und überall mit Feuerwerkslärm bzw. Knallkörpern gerechnet werden. Es sei illusorisch und für die Halter unzumutbar, Tiere während einer

derart langen Zeitspanne wirksam vor Schallimmissionen zu schützen. Der Beschwerdeführer beruft sich überdies auf grundrechtliche Schutzpflichten des Staates (Art. 35 Abs. 1 und 3 BV). Die durch Feuerwerk verursachten Emissionen beeinträchtigten grundrechtlich verankerte Rechtspositionen auf Ruhe, Erholung und Schlaf, aber auch die Bewegungsfreiheit, weil Personen, die aus gesundheitlichen Gründen Feuerwerksimmissionen meiden müssten, am Abend des BGE 146 II 17 S. 28 1. August sowie in der Neujahrsnacht faktisch "unter Hausarrest" gestellt seien. Die erheblichen Schallimmissionen könnten sodann Kultushandlungen, Musik- oder Theaterdarbietungen stören. Schliesslich bedeute die freie Verwendung von Feuerwerkskörpern auch eine Gefährdung der körperlichen Integrität sowie des Eigentums (Brandgefahr, Haustiere). Diesen gewichtigen Schutzinteressen stehe einzig ein privates Vergnügungsinteresse am Zünden von Feuerwerk und Knallkörpern gegenüber.

E. 8.4

Nachfolgend sind diese Einwände näher zu prüfen, wobei - der Systematik des angefochtenen Erlasses folgend - zwischen Feuerwerk im Sinne von Art. 15 ISR/Wil (E. 10) und Knallkörpern i.S.v. Art. 16 ISR/Wil (E. 11) zu differenzieren ist. Vorweg zu prüfen ist der Einwand des Beschwerdeführers, es bestehe kein öffentliches Interesse an privaten Feuerwerks- und Knallkörpern (E. 9). Zu den grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates ist zu bemerken, dass diese - soweit es um den Schutz von Menschen und Tieren vor Immissionen geht - vom Gesetzgeber im USG konkretisiert worden sind. Insoweit ist die Frage nach der Tragweite dieser Schutzpflicht gleichbedeutend mit der Frage nach der richtigen Anwendung des USG (BGE 126 II 300 E. 5 S. 314 f., insb. E. 5c S. 315).

E. 9

Streitig ist zunächst, ob überhaupt ein öffentliches Interesse an der privaten Verwendung von Feuerwerks- und Knallkörpern besteht.

E. 9.1

Die Vorinstanz hielt fest, das Abbrennen von Feuerwerk und Knallkörpern am 1. August, Silvester sowie an Fasnacht sei schweizweit verbreitet und erfreue sich einer nicht unerheblichen Beliebtheit. Es handle sich um eine bestehende gesellschaftliche Realität, und ein Interesse an der Ausübung einer solchen Tätigkeit sei nicht zu verneinen. Zwar sei das Abbrennen von Feuerwerk und Knallkörpern im Rahmen der genannten Feierlichkeiten jüngeren Ursprungs; dies schliesse jedoch die Annahme eines Brauchs oder einer Tradition nicht aus: Der Traditionsbegriff widerspiegle die gegenwärtige gesellschaftliche Wertvorstellung und verändere sich im Lauf der Zeit stetig. So würden - trotz ihres ebenso immissionsintensiven Charakters und vergleichbar jungen Alters - Openair-Festivals oder die Zürcher Techno-Events vom Bundesamt für Kultur zu den lebendigen Traditionen gezählt (www.lebendigetraditionen.ch/traditionen). Dasselbe müsse für Feiertage gelten, an welchen ein ausgewiesenes Bedürfnis in Teilen der Bevölkerung bestehe, Feuerwerk und Knallkörper zu zünden. Entsprechend lasse sich daraus durchaus BGE 146 II 17 S. 29 auch ein öffentliches Interesse ableiten. Anlässlich der in Frage kommenden Feierlichkeiten seien daher unvermeidliche Einwirkungen durch Feuerwerk und Knallkörper hinzunehmen und umweltrechtlich erlaubt.

E. 9.2

Der Beschwerdeführer wendet ein, ein öffentliches Interesse bestehe allenfalls an Grossfeuerwerken bei offiziellen Feierlichkeiten (was in Wil nur am Bundesfeiertag üblich

sei), denen oft ein künstlerisches Konzept zugrundeliege und eine gewisse gemeinschaftsstiftende Funktion zukomme. Dagegen dienen private Feuerwerks- und Knallkörper nicht dem Gemeinwohl, sondern nur dem privaten Vergnügensinteresse. Es handle sich um eine blosser Gewohnheit neueren Datums, an der ein privates, aber kein öffentliches Interesse bestehe. Von einer Tradition könne in Wil schon deshalb nicht gesprochen werden, weil nach der bis zum 31. Juli 2016 geltenden Lärmschutzverordnung vom 15. März 1974 (nachfolgend: LSV/Wil 1974) das Abbrennen von Feuerwerk bewilligungspflichtig und das Zünden von Knallkörpern gänzlich verboten gewesen sei. Seit den 1990er Jahren sei lärmverursachendes Feuerwerk am Bundesfeiertag, an Silvester, an der Fasnacht und jeweils auch in den Tagen davor und danach lediglich behördlich geduldet worden.

E. 9.3

Dem Beschwerdeführer ist zuzustimmen, dass nicht jede (möglicherweise sogar illegale) Gewohnheit eine schutzwürdige Tradition begründet (z.B. Zünden pyrotechnischer Gegenstände an Fussballspielen). Ein öffentliches Interesse an der Bewahrung eines Brauchs besteht, wenn dieser ein Element der kulturellen Vielfalt und Identität eines Ortes, einer Region oder einer Gemeinschaft darstellt (Bundesamt für Kultur BAK, Lebendige Traditionen, Informationen, www.lebendige-traditionen.ch/informationen/index.html?lang=de). Gewissen Bräuchen an Fasnacht oder Silvester kommt überdies eine Ventilfunktion zu, im Sinne einer zeitlich befristeten Lizenz zu legalen Exzessen (vgl. VERONIKA FELLER-VEST, Bräuche in: Historisches Lexikon der Schweiz, Band II, 2003, S. 663). Ob ein öffentliches Interesse an der Ermöglichung bzw. Aufrechterhaltung solcher Praktiken besteht, ist in erster Linie von den örtlichen Behörden zu beurteilen.

E. 9.3.1

Für viele Personen gehören Feuerwerkskörper zum 1. August und zu Silvester. Sie haben Freude daran, Feuerwerk selbst zu zünden und damit ihrer Festlaune bzw. ihrer Vorfreude auf das neue Jahr Ausdruck zu geben, oder schauen sich das von Dritten gezündete Feuerwerk am Nachthimmel an. Dies war in Bronschhofen BGE 146 II 17 S. 30 schon bisher zulässig; dagegen war in Wil die "Vorführung grösserer Feuerwerke" bewilligungspflichtig (Art. 14 Abs. 2 LSV /Wil 1974). Damit unterlag - entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers - das Zünden kleinerer privater Feuerwerke (zumindest vom Wortlaut der Norm her) keiner Bewilligungspflicht. Dies entspricht auch der bisherigen Praxis der Gemeinde Wil, private Feuerwerkskörper am Bundesfeiertag und an Silvester bewilligungsfrei zuzulassen. Unter diesen Umständen erscheint es vertretbar, das Bestehen einer Tradition zu bejahen, an deren Erhaltung ein gewisses öffentliches Interesse besteht.

E. 9.3.2

Problematischer erscheint dies bei den Knallkörpern. Diese verursachen nur Lärm und sind daher für Dritte weit weniger attraktiv als Feuerwerk mit optischen Effekten. Art. 14 Abs. 1 LSV /Wil 1974 enthielt denn auch ein vollständiges Verbot für den "Kauf und Verkauf sowie das Abbrennen oder Werfen von Knallkörpern, wie Petarden, Donnerschlägen, Fröschen und Krachern usw." Dieses wurde allerdings nicht konsequent durchgesetzt, sondern Knallkörper an Silvester, am Bundesfeiertag und an Fasnacht geduldet. Von einer schutzwürdigen Tradition kann dennoch - zumindest in Wil - keine Rede sein. Dagegen

besteht unstreitig ein privates Interesse an der Verwendung von Knallkörpern, insbesondere an gewissen "lautstarken" Festen. Dahinter stehen auch kommerzielle Interessen am Verkauf von Knallkörpern an Private, die eine gewisse private Verwendungsmöglichkeit voraussetzen. Diese Interessen sind von der Rechtsordnung (Sprengstoffgesetz mit kantonalen Ausführungsbestimmungen) grundsätzlich anerkannt und können nur unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips eingeschränkt werden (Art. 5 Abs. 2 BV), d.h. die Einschränkung darf nur so weit gehen, als dies zum Schutz entgegenstehender öffentlicher und privater Interessen erforderlich ist und die Massnahme in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel steht. Es ist fraglich, ob das bisher geltende vollständige Verbot von Knallkörpern in Wil dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprach. Zudem liess es sich nicht bzw. nicht ohne unverhältnismässigen Aufwand durchsetzen. Der Stadtrat Wil hielt in seiner Stellungnahme zur Vernehmlassung betreffend das Immissionsschutzreglement vom 7. Januar 2015 fest, dass die Einschränkungen den gesellschaftlichen Realitäten Rechnung tragen müssten. Daraus lässt sich schliessen, dass BGE 146 II 17 S. 31 es dem Stadtrat in erster Linie darum geht, den privaten Interessen an der Zündung von Knallkörpern an wenigen Tagen möglichst freien Lauf zu lassen, um diese Tätigkeit an allen anderen Tagen vollständig verbieten und dieses Verbot auch effektiv durchsetzen zu können. Insofern deckt sich das öffentliche Interesse an der Zulassung von privaten Knallkörpern mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip und dem Vollzugsinteresse. Dagegen besteht kein eigentliches öffentliches Interesse an der Tätigkeit selbst.

E. 9.4

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Gemeinde Wil ein gewisses öffentliches Interesse an privatem Feuerwerk anerkennen durfte, sich das öffentliche Interesse bei Knallkörpern dagegen darauf beschränkt, ihr grundsätzliches Verbot durch die Gewährung von engen Ausnahmen verhältnismässig und vollzugsfähig auszugestalten.

E. 10

Im Folgenden ist zu prüfen, ob das USG weitere zeitliche oder räumliche Einschränkungen für Feuerwerk (i.S.v. Art. 15 ISR/Wil) erfordert.

E. 10.1

Aus Sicht der Luftreinhaltung ist davon auszugehen, dass es am 1. August zu einer übermässigen Belastung mit Feinstaub kommen kann (Überschreitung des über 24 Stunden gemittelten Immissionsgrenzwerts für PM10), insbesondere im Bereich der Weierwiese und des Stadtparks, wo sich die Immissionen des offiziellen Grossfeuerwerks und der privaten Feuerwerkskörper kumulieren. Allerdings ist nicht ersichtlich, dass die vom Beschwerdeführer verlangten zeitlichen und/oder räumlichen Beschränkungen, die zudem nur privates Feuerwerk betreffen, die Luftbelastung erheblich verringern würden: Es käme lediglich zu einer Konzentration der privaten Feuerwerke auf gewisse Zeiten und Orte, ohne die damit verbundenen Feinstaubimmissionen zu reduzieren. Gleiches gilt, soweit sich der Beschwerdeführer auf die Gefahr von Sach- und Personenschäden im Zusammenhang mit privatem Feuerwerk und Knallkörpern beruft.

E. 10.2

Der Beschwerdeführer begründet seinen Antrag denn auch in erster Linie mit dem Schutz von Menschen und Tieren vor Lärm. Ihm ist einzuräumen, dass eine Belastung mit Feuerwerkslärm während der gesamten bewilligungsfreien Zeit unzumutbar erschiene. Das Verwaltungsgericht hat jedoch festgestellt, dass sich die Belastungen am Bundesfeiertag

und an Silvester auf wenige Stunden konzentrieren: Üblicherweise fänden die strittigen Tätigkeiten am 1. August BGE 146 II 17 S. 32 im Verlauf des Dunkelwerdens und an Silvester um Mitternacht ihren Höhepunkt. Dies erscheint plausibel, da Feuerwerke ihre optische Wirkung erst nach Einbruch der Dunkelheit entfalten. Der Beschwerdeführer legt denn auch nicht dar, dass diese Annahme offensichtlich unrichtig sei. Handelt es sich somit um eine relativ kurze Zeitspanne von wenigen Stunden, erscheint es zumutbar, dass sich Personen durch Schliessen der Türen und Fenster vor dem Feuerwerkslärm schützen und Haustiere an einen lärmgeschützten Ort (z.B. Keller) verbracht werden. Nicht unproblematisch ist immerhin die Ausdehnung auf den Vorabend des 1. August (insoweit abweichend vom kantonalen Muster-Immissionsschutzreglement). Diese Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass viele Personen dazu übergegangen sind, schon am Vorabend des 1. August zu feiern, um am nächsten (freien) Tag ausschlafen zu können. Dies hat jedoch zur Folge, dass es in zwei aufeinanderfolgenden Nächten zu Ruhestörungen kommen kann bzw. lärmempfindliche Personen in dieser Zeit mit geschlossenen Fenstern schlafen müssen. Dies stellt das Maximum des lärmrechtlich Zulässigen dar, d.h. Art. 15 Abs. 3 ISR/Wil muss in diesem Sinne restriktiv ausgelegt werden und darf nicht noch auf weitere Tage (z.B. den 2. August) ausgedehnt werden.

E. 10.3

Der Beschwerdeführer nennt keine konkreten Anhaltspunkte (z.B. Lärmklagen, Strafanzeigen) für die Störung von lärmempfindlichen Orten (z.B. Altersheime, Tierhaltungen oder Naturschutzgebiete) oder Veranstaltungen (z.B. Konzerte oder Gottesdienste) durch privates Feuerwerk (oder Knallkörper). Letztere können auch nicht abstrakt, im Immissionsschutzreglement selbst, sondern nur im Einzelfall angemessen geregelt werden. Es wäre auch unverhältnismässig, deshalb eine generelle Bewilligungspflicht für Feuerwerk auch am Bundesfeiertag und an Silvester einzuführen. Soweit erforderlich, können solche lokalen bzw. punktuellen Beschränkungen im Einzelfall, unmittelbar gestützt auf das USG, angeordnet werden (Art. 12 Abs. 2 USG). Zwar ist dies im Reglement nicht ausdrücklich vorgesehen; dieses schliesst entsprechende Verfügungen aber auch nicht aus und kann daher bundesrechtskonform in diesem Sinne ausgelegt werden.

E. 11

Näher zu betrachten ist die Regelung für Knallkörper. Diese unterliegen an sich einem strengeren Regime als Feuerwerkskörper, sind sie doch grundsätzlich verboten (und nicht nur bewilligungspflichtig). BGE 146 II 17 S. 33 Sie sind jedoch insoweit privilegiert, als sie zusätzlich zum Nationalfeiertag und Silvester auch noch während der gesamten Fasnachtswoche gezündet werden dürfen. Diese Regelung erscheint mit Blick auf das Ruhebedürfnis von Menschen und Tieren problematisch:

E. 11.1

Das BAFU hat 2014 eine Vollzugshilfe zur Beurteilung der Störwirkung von Alltagslärm herausgegeben, die sich allerdings noch in der Testphase befindet (Vollzugshilfe, a.a.O., Anhang 1 S. 54). Massgebendes Kriterium zur Beurteilung der Störwirkung ist für den Tag die Belästigung bzw. die Störung des Wohlbefindens und für die Nacht die Störung des Schlafs. Die Störwirkung am Tag ist grösser, wenn der Lärm in sensiblen Zeiten (morgens, mittags, abends, Wochenende) auftritt, je wahrnehmbarer bzw. lauter der Lärm ist, je häufiger die Lärmereignisse auftreten und je markanter die zeitlichen Variationen und/oder

frequenzmässigen Eigenschaften des Schallpegels sind (Vollzugshilfe, a.a.O., S. 17 Ziff. 2.2.3). Die Störung des Schlafes bemisst sich grundsätzlich nach der Anzahl zusätzlicher Aufwachreaktionen pro Woche. Ab einer oder mehr zusätzlichen Aufwachreaktionen pro Nacht kann u.U. bereits eine erheblich störende Belastung (zwischen Immissionsgrenz- und Alarmwert) vorliegen (Vollzugshilfe, a.a.O., S. 18 Ziff. 2.2.3; vgl. auch Urteil 1C_383/2016 vom 13. Dezember 2017 E. 4.3, in: URP 2018 S. 305; in: ZBGR 99/2018 S. 396; in: ZBl 119/2018 S. 657). Knallkörperdetonationen weisen aufgrund ihrer Lautstärke, ihrer starken Impulshaltigkeit sowie der Ungewöhnlichkeit des Lärms eine starke Störwirkung auf. Dies gilt tagsüber vor allem zu lärmsensiblen Zeiten, d.h. den Tagesrandzeiten und mittags (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. a ISR/Wil). In der Nacht können schon vereinzelte Knallkörper zu Aufwachreaktionen führen. Wiederholt sich dies in mehreren aufeinanderfolgenden Nächten, kann dies das Wohlbefinden der Bevölkerung erheblich beeinträchtigen, auch wenn die Fasnacht "nur" eine Woche dauert. Dies gilt insbesondere für Personen, die während der Fasnachtswoche arbeiten müssen oder für Kleinkinder. Es besteht kein öffentliches Interesse an der Verwendung von Knallkörpern. Auch das private Interesse, an der Fasnacht Knallkörper zünden zu können, vermag eine bis zu einwöchige Störung von Ruhezeiten, insbesondere der Nachtruhe, nicht zu rechtfertigen.

E. 11.2

Eine zeitliche Beschränkung von Knallkörpern erscheint auch aus Sicht des Tierschutzes erforderlich. Anders als bei Feuerwerkskörpern BGE 146 II 17 S. 34 mit optischen Effekten, die erst nach Anbruch der Dunkelheit verwendet werden, können Knallkörper jederzeit gezündet werden. Ohne zeitliche Beschränkungen ist es daher in der Fasnachtswoche kaum möglich, Haustiere wirksam vor den - möglicherweise gesundheitsgefährdenden - Lärmimmissionen von Knallkörpern zu schützen. Auch unter diesem Blickwinkel bedarf es gewisser Zeitfenster, in denen z.B. Hunde ausgeführt oder Katzen Auslauf gewährt werden kann, ohne Knallkörperdetonationen befürchten zu müssen.

E. 11.3

Die Notwendigkeit gewisser zeitlicher und/oder räumlicher Einschränkungen belegt ein Vergleich mit dem Liestaler Banntagsschiessen. Es handelt sich um einen seit Jahrhunderten geübten Brauch, der zwischenzeitlich in die Liste der "lebendigen Traditionen" der Schweiz aufgenommen worden ist. In BGE 126 II 300 (E. 4d und 4e S. 309 ff.) schützte das Bundesgericht die hierzu erlassenen Weisungen mit der Begründung, das Schiessen sei nur an maximal eineinhalb Stunden an einem einzigen Tag im Jahre erlaubt, tagsüber, in genau festgelegten und signalisierten Zonen in der Altstadt. Die Bevölkerung werde über diese Zonen informiert, so dass sie die Möglichkeit habe, sich zu den Schiesszeiten ausserhalb der Altstadt aufzuhalten. Zudem würden jedermann gratis Gehörschutzpropfen zur Verfügung gestellt. Das Bundesgericht hielt fest, dass es für die Betroffenen zumutbar sei, sich während dieser kurzen Zeit ausserhalb der Schiesszone oder innerhalb von Gebäuden aufzuhalten oder sich mit einem Gehörschutz zu versehen, weshalb das Schiessen nicht als erhebliche Störung i.S.v. Art. 4 Abs. 1 lit. b LSV zu betrachten sei. Vorliegend wird dagegen das Zünden von Knallkörpern während einer ganzen Woche gestattet, auch zu lärmempfindlichen Tages- und Nachtzeiten, und zwar im gesamten Gemeindegebiet, so dass keine Ausweichmöglichkeit besteht. Ohne gewisse zeitliche und/oder räumliche Einschränkungen ist daher von einer erheblichen Störung auszugehen.

E. 11.4

Zwar trifft es zu, dass Fasnacht traditionell mit Lärm verbunden ist (z.B. Trommeln, Pfeifen, Guggenmusik, Glocken, Räschen etc.). Üblicherweise beschränkt sich der Lärm jedoch auf bestimmte Zeiten und Quartiere; viele lärmige Anlässe finden zudem witterungsbedingt im Innern von Gebäuden statt (Fasnachtsbälle, Beizen). Die Liestaler Fasnachtsverordnung vom 21. Januar 2014 (ESL 700.13) sieht zeitliche Beschränkungen für Trommeln, Pfeifen und "Guggemusig" im Freien vor (§ 2), wobei nach Fasnachtstagen und BGE 146 II 17 S. 35 Stadtgebieten differenziert wird; sie verbietet das Trommeln und Musizieren in der Umgebung des Kantonsspitals, der psychiatrischen Klinik und von Pflege- und Betreuungseinrichtungen wie Altersheimen etc. Das Abbrennen und Werfen von Knallkörpern und Feuerwerk ist ausdrücklich verboten (§ 6 lit. g). Auch für die Basler Fasnacht - welche in die Repräsentative Liste des immateriellen Kulturerbes der UNESCO aufgenommen wurde - bestehen zeitliche und räumliche Beschränkungen für das Trommeln, Pfeifen und Musizieren (§ 4 der Polizeivorschriften des Kantons Basel-Stadt vom 1. Dezember 2017). Für gewisse Orte wird (in § 4 lit. c) ein Trommel-, Pfeif- und Musizierverbot statuiert, zur Schonung kranker Personen (§ 4 lit. c Abs. 1), sowie zum Schutz der Tiere des Zoologischen Gartens und des Tierparks Lange Erlen (§ 4 lit. c Abs. 2).

E. 11.5

Im Gegensatz zu den genannten Veranstaltungen besteht kein öffentliches Interesse am Zünden von Knallkörpern in Wil während der Fasnachtswoche. Es erscheint daher zumutbar und immissionsschutzrechtlich geboten, zum Schutz des Ruhebedürfnisses der Bevölkerung wie auch der Tiere zeitliche und/oder räumliche Beschränkungen vorzusehen. Hierbei steht der Stadt ein Beurteilungsspielraum zu, weshalb die Sache an diese zurückzuweisen ist, um die notwendigen und für die Fasnacht in Wil angemessenen Einschränkungen anzuordnen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.