

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2016/95 vom 27. September 2018

Sg Verwaltungsgericht, 2018-09-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2016_95

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2016/95 du 27 septembre 2018

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2016/95 del 27 settembre 2018

Regeste

Politische Rechte, Abstimmungsbeschwerde, Art. 5 Abs. 2 und 3 BV, Art. 11 und 32 ff. USG, Art. 7 UestG. Dass der Beschwerdeführer die Rechtswidrigkeit des Immissionsschutzreglements nicht bereits im Stadtparlament vorgebracht hat, steht der Erhebung einer Abstimmungsbeschwerde nicht entgegen. Der Auffassung des Beschwerdeführers, wonach es sich beim Gebrauch von Feuerwerk und Knallkörpern an Feiertagen – hier an der Fasnacht vom Gumpeli-Mittwoch bis zum darauffolgenden Dienstag, in der Nacht von Silvester auf Neujahr und anlässlich der Feiern zum Bundesfeiertag – per se nicht um einen Brauch oder eine Tradition handle, ist nicht zu folgen. Die damit verbundenen unvermeidlichen Einwirkungen sind hinzunehmen und umweltrechtlich erlaubt. Dass Feuerwerks- und Knallkörper übermässige Mengen von Abfall verursachen und bei den Kosten des Siedlungsabfalls derart ins Gewicht fallen, dass die bezahlten Abgaben der Nutzer von Feuerwerks- und Knallkörpern in keinem Verhältnis zur verursachten Abfallmenge stehen, ist weder ersichtlich noch wird dies vorgebracht. Das Abfeuern von Feuerwerks- und Knallkörpern ohne Entsorgung des dadurch verursachten Abfalls ist ohne weitere geeignet, den Tatbestand des Littering-Verbots zu erfüllen. Dass dessen Durchsetzung in den fraglichen Zeiträumen erschwert ist, führt nicht zur Rechtswidrigkeit der Ausnahmen vom Feuerwerks- und Knallkörperverbot (Verwaltungsgericht, B 2016/95). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 4. September 2019 teilweise gutgeheissen (Verfahren 1C_601/2018).

Erwägungen

E. 1

In der Altstadt Wil ist das Abbrennen und die Verwendung sämtlicher Feuerwerkskörper verboten.

E. 2

Im Übrigen bedarf das Abbrennen und die Verwendung von lärm erzeugenden Feuerwerkskörpern wie Raketen, Feuerwerksbatterien, Grossfeuerwerk und dergleichen einer Bewilligung.

E. 3

Der Beschwerdeführer beantragte, im Zeitraum des 1. August 2016 die erforderliche Beweiserhebung vorzunehmen, sofern das Verwaltungsgericht die Plausibilität der Feststellungen des Beschwerdeführers betreffend Ausmass und Auswirkungen des Gebrauchs von Feuerwerks- und Knallkörpern anzweifelte. Diese Feststellungen werden grundsätzlich nicht bestritten (vgl. dazu E. 5 f.). Gegenstand dieses Verfahrens ist nicht die

Frage, ob sich durch Feuerwerks- und Knallkörpern negative Immissionen, insbesondere auf Tiere und Menschen ergeben, sondern inwiefern deren beschränkte Zulässigkeit im Rahmen von Ausnahmebestimmungen rechtmässig ist. Im Übrigen ergeben sich vorliegend die entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse hinreichend aus den Verfahrensakten (vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung BGE 141 I 60 E. 3.3 mit Hinweis auf BGE 136 I 229 E. 5.3 und Waldmann/Bickel, Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 29 N 88, sowie G. Steinmann, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Art. 29 N 48). Die Durchführung eines Augen- bzw. «Ohrenscheins» erübrigt sich damit. Offenbleiben kann zudem, ob die ausserhalb von prozessualen oder richterlichen Fristen eingereichte Eingabe des Beschwerdeführers vom 5. Januar 2017 (act. 15.1) zu beachten ist, da sie keine zusätzlichen für den Entscheid wesentlichen (tatsächlichen) Vorbringen enthält (vgl. VerwGE B 2015/292 vom 23. Februar 2017 mit Hinweisen auf BGer 2C_1001/2013 vom 4. Februar 2014 E. 1.7 und VerwGE B 2016/31 vom 20. Dezember 2016 E. 1 mit Hinweis auf VerwGE B 2015/139 vom 17. Dezember 2015 E. 1, www.gerichte.sg.ch).

E. 4

Die Rechtskontrolle durch das Verwaltungsgericht (Art. 61 Abs. 1 VRP) bezieht sich auf alle Rechtsverletzungen in den massgeblichen Rechtsbereichen, namentlich dem Bundesrecht, dem gesamten kantonalen Recht sowie dem Gemeinderecht. Nicht erheblich ist, ob es sich um formelles oder materielles Recht handelt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 650). Soweit die Rechtswidrigkeit eines referendumspflichtigen Beschlusses gemäss Art. 163 GG gerügt wird, prüft das Verwaltungsgericht dies im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 679). Bei der abstrakten Normenkontrolle gilt der Grundsatz, dass eine angefochtene Bestimmung nicht aufgehoben wird, wenn ihr nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigelegt werden kann, der sie mit den angerufenen übergeordneten oder staatsvertraglichen Rechten vereinbar erscheinen lässt. Nur wenn sie sich jeglicher verfassungsmässigen Auslegung entzieht, wird sie aufgehoben (vgl. statt vieler BGE 130 I 86 E. 2.1 mit Hinweisen). Von Bedeutung sind dabei die Tragweite des Grundrechtseingriffs sowie die Möglichkeit, bei einer späteren konkreten Normenkontrolle, d.h. im Anwendungsfall, einen hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutz zu erhalten. Es ist deshalb zu beachten, unter welchen Umständen die betreffende Bestimmung zur Anwendung gelangen wird. Das Gericht hat die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung nicht nur abstrakt zu untersuchen, sondern auch die Wahrscheinlichkeit verfassungstreuer Anwendung miteinzubeziehen. Dabei dürfen die Erklärungen der Behörde über die künftige Anwendung der Vorschrift mitberücksichtigt werden (BGE 130 I 86 E. 2.1). Erscheint eine generell-abstrakte Regelung unter normalen Verhältnissen, wie sie der Gesetzgeber voraussetzen durfte, als verfassungsrechtlich zulässig, so vermag die ungewisse Möglichkeit, dass sie sich in besonders gelagerten Einzelfällen als verfassungswidrig auswirken könnte, ein Eingreifen des Verfassungsrichters im Stadium der abstrakten Normenkontrolle im Allgemeinen noch nicht zu rechtfertigen; den Betroffenen verbleibt die Möglichkeit, eine allfällige Verfassungswidrigkeit bei der Anwendung im Einzelfall geltend zu machen (BGE 122 I 222 E. 8; BGE 120 Ia 286 E. 2b S. 290, je mit Hinweis).

E. 5

Der Beschwerdeführer rügt unter anderem, dass die angefochtenen Bestimmungen des Immissionsschutzreglements gegen das geltende Umweltrecht verstiesse.

Zusammengefasst sei der private Gebrauch von Feuerwerk und Knallkörpern nicht durch ein öffentliches Interesse gekennzeichnet und der Umgang mit ihnen restriktiver zu handhaben als mit anderen Schallimmissionen, wie z.B. Glockengeläut. Das Abbrennen von Feuerwerk am Bundesfeiertag oder um Silvester sei keine lokale Tradition oder Gepflogenheit, wobei der hierbei verursachte Lärm von vielen Durchschnittsmenschen als störend bis nervtötend wahrgenommen werde, Gehörschäden nach sich ziehe und zwangsläufig zu einer Störung der Nachtruhe führe. Komme hinzu, dass der entstehende Rauch für ältere Personen und solche mit Herz-Kreislauf- oder Atemwegserkrankungen eine Gefährdung darstelle. Das Abbrennen von Feuerwerk und Knallkörpern solle entsprechend noch restriktiveren Einschränkungen unterliegen (act. 5 Ziff. 4.1.2). Im Weiteren würden die abgebrannten Feuerwerks- und Knallkörper Abfall verursachen. Eine Bewilligungspflicht würde entsprechend die verursachenden Personen klar benennen und ihnen, dem Verursacherprinzip gemäss, die Kosten zur Beseitigung der Abfälle auferlegen. Die Stadt Wil nehme durch die geplante Aussetzung der Bewilligungspflicht während den genannten Feiertagen die massenhafte Verschmutzung des öffentlichen und privaten Grunds in Kauf, wobei die anfallenden Beseitigungskosten dieser Verschmutzung bei der Allgemeinheit hängen blieben (act. 5 Ziff. 4.8.1 ff.). Generell hält der Beschwerdeführer fest, seien die getroffenen Ausnahmeregelungen nicht verhältnismässig und verstiesse zudem gegen das Bestimmtheits- und Gleichbehandlungsgebot sowie gegen das Willkürverbot (act. 5 Ziff. 4.9 ff.). Zu prüfen ist primär die Vereinbarkeit der fraglichen Ausnahmebestimmungen mit dem eidgenössischen Umweltschutzgesetz (SR 814.01, USG). Dem Grundsatz nach werden Luftverunreinigungen und Lärm durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt (Art. 11 Abs. 1 USG). Unabhängig von bestehenden Umweltbelastungen sind die Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Vorsorgeprinzip; Art. 11 Abs. 2 USG). Mit der Lärmschutz-Verordnung soll die Bevölkerung vor schädlichem und lästigem Lärm geschützt werden (Art. 1 Abs. 1 der Lärmschutzverordnung, SR 814.41, LSV; BGE 123 II 325 E. 4). In Bezug auf die mit Feuerwerk und Knallkörpern einhergehende Luftverunreinigung gelangt die Luftreinhalte-Verordnung (SR 814.818.142.1, LRV) zur Anwendung. Zu vermeiden sind alle unnötigen Immissionen, welche ausschliesslich eine Störung resp. Belästigung bezwecken oder aus einer Tätigkeit hervorgehen, die als solche keinen Schutz durch die Rechtsordnung verdient (BGE 124 II 517 E. 4b; Griffel/Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband, Zürich/Basel/Genf 2011, N 15 zu Art. 11 USG mit Hinweisen). Dabei ist nicht auf das subjektive Empfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung auch von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit vorzunehmen (Art. 13 Abs. 2 USG; BGE 126 II 300 E. 5.5 mit Hinweis auf BGE 123 II 74 E. 5a). Vorliegend geht es um Emissionen, die mitunter gerade den eigentlichen Zweck einer bestimmten Aktivität bilden. Dies trifft etwa auch auf das Geläut von Kirchen- oder Kuhglocken oder auf Reden mit Lautverstärkern zu. Dabei entstehende Immissionen können nicht völlig vermieden und in der Regel auch nicht in der Lautstärke wesentlich reduziert werden, ohne dass zugleich der Zweck der sie verursachenden Tätigkeit vereitelt würde. Unter der Berücksichtigung des Interesses an der Immission verursachenden Tätigkeit sollen Brauchtums- und andere öffentliche Anlässe aber nicht völlig verboten werden, sondern bloss einschränkende Massnahmen unterliegen, namentlich einer

Einschränkung der Betriebszeit. Das Umweltschutzgesetz zielt in dieser Hinsicht nicht auf ein Verbot von immissionsverursachenden Veranstaltungen ab, sondern geht davon aus, dass diese auf ihre normalerweise beschränkte Dauer und Häufigkeit in einem ortsüblichen Umfang zumutbar sind. Dabei ist den örtlichen Behörden ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzugestehen, soweit es sich um Anlässe mit lokaler Ausprägung oder Tradition handelt (vgl. zum Ganzen BGE 126 II 300 E. 4c mit Hinweisen; U. Marti, Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, Genf/Zürich/Basel 2011, S. 183 f.). Das Vorsorgeprinzip gibt darüber hinaus keinen Anspruch auf absolute Immissionslosigkeit; vielmehr sind geringfügige und nicht erhebliche Störungen hinzunehmen (BGE 126 II 300 E. 4c/bb; vgl. Art. 15 USG). Diese Überlegungen kommen mithin auch für die zahlreich stattfindenden lärmigen oder sonst wie Immissionen verursachenden Anlässe in der Schweiz zur Anwendung, deren Belastungen teilweise über den üblichen Grenzwerten liegen (BGE 126 II 300 E. 4c/dd). Dass das Abbrennen von Feuerwerk und Knallkörpern regelmässig zu Immissionen führt, die mitunter von Teilen der Bevölkerung als störend empfunden werden, ist unbestritten. Wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat, ist der Gebrauch von Feuerwerk und Knallkörpern am 1. August, Silvester sowie an der Fasnacht schweizweit verbreitet und erfreut sich einer nicht unerheblichen Beliebtheit. Eine bestehende gesellschaftliche Realität hinsichtlich des Feuerwerk- und Knallkörpergebrauchs oder ein Interesse an der Ausübung einer solchen Tätigkeit ist nicht zu verneinen. Daran ändert auch nichts, dass das Abrennen von Feuerwerk und Knallkörpern im Rahmen der genannten Feierlichkeiten zeitlich jüngeren Ursprungs ist und dies im persönlichen Umfeld des Beschwerdeführers als grosses Ärgernis empfunden wird. Der Auffassung des Beschwerdeführers ist daher nicht zu folgen, wonach es sich beim Gebrauch von Feuerwerk und Knallkörpern an Feiertagen per se nicht um einen Brauch oder eine Tradition handle. So widerspiegelt der Traditionsbegriff immer nur eine auf die Gegenwart bezogene gesellschaftliche Wertvorstellung und verändert sich im Laufe der Zeit stetig. Insbesondere gelten mittlerweile – trotz ihres ebenso immissionsintensiven Charakters und vergleichbar jungen Alters – Veranstaltungen wie die Openair-Festivals oder die Zürcher Technoevents gemäss der Auflistung des Bundesamts für Kultur als lebendige Traditionen (www.lebendigetraditionen.ch/traditionen). Dasselbe muss für Feiertage wie den Bundesfeiertag, Silvester und die Fasnacht gelten, an welchen ein ausgewiesenes Bedürfnis in Teilen der Bevölkerung besteht, Feuerwerk und Knallkörper zu zünden. Diesen Tätigkeiten ein traditionelles Merkmal abzusprechen, ginge zu weit und entspräche nicht den tatsächlichen Umständen. Entsprechend lässt sich daraus durchaus ein öffentliches Interesse ableiten. Anlässlich der in Frage kommenden Feierlichkeiten sind deshalb unvermeidliche Einwirkungen durch Feuerwerk und Knallkörper hinzunehmen und umweltrechtlich erlaubt (BGE 126 II 300 E. 4c/dd u. 5b).

E. 6

Wie der Beschwerdeführer ferner ausführt, seien die Ausnahmeregelungen entweder restriktiver zu handhaben oder ganz zu streichen. Im Wesentlichen erlaubten die zeitlich und örtlich unscharfen Regelungen einen zu umfassenden Gebrauch pyrotechnischer Gegenstände und schützten gegenteilige Interessen nicht. Dies sei nicht verhältnismässig (act. 5 Ziff. 4.9 ff.). Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln unter anderem das Gebot der Verhältnismässigkeit beachten. Dieses Prinzip verlangt, dass eine staatliche Massnahme in der Rechtsanwendung geeignet, erforderlich und zumutbar sein muss (statt vieler BGE 136 I 26 E. 4.4; vgl. zum Ganzen auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 514 ff. mit Hinweisen). Die Verhältnismässigkeit

einer Massnahme im engeren Sinn bleibt gewahrt, wenn zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den Privaten bewirkt, ein vernünftiges Verhältnis besteht. Mit anderen Worten muss sie für den Betroffenen zumutbar sein (VerwGE B 2016/251 vom 16. März 2018 E. 3.1, www.gerichte.sg.ch). Unter diesem Gesichtspunkt ist das öffentliche Interesse an einer Massnahme mit den beeinträchtigten privaten Interessen wertend zu vergleichen (vgl. statt vieler BGE 130 I 140, E. 5.3.6). Für das Abbrennen von Feuerwerk und Knallkörpern bestehen weder Belastungsgrenzwerte für den daraus resultierenden Lärm noch für den entstehenden Rauch in der Umweltschutzgesetzgebung. Immerhin unterliegen pyrotechnische Gegenstände gemäss Art. 24 Abs. 1 lit. a der Verordnung über explosionsgefährliche Stoffe (SR 941.411, SprstV) den grundlegenden Sicherheitsanforderungen nach Anhang I der Richtlinie 2013/29/EU. Die in der Schweiz für den privaten Gebrauch verkäuflichen Feuerwerksartikel (Art. 7 Abs. 2-4 SprstV) dürfen demnach bei der Detonation den Lärmpegel von 120 dB(A) mit dazugehörigem Sicherheitsabstand (1-8 m) nicht überschreiten (Anhang I lit. A Ziff. 1). Mit Blick auf das Vorsorgeprinzip (siehe E. 5) kann anstelle der Begrenzung an der Quelle unter Umständen eine Reduzierung der Immissionen durch Schallschutzvorrichtungen oder das Schliessen von Fenstern an den betroffenen Objekten erfolgen (BGE 126 II 300 E. 4e/bb mit Hinweisen). Dadurch wird dem Betroffenen zugemutet, selbst entsprechende Massnahmen zur Immissionsabwehr zu ergreifen (U. Marti, a.a.O., S. 184). Die Ausnahmeregelung, wie sie die Stadt Wil vorsieht, würde den Gebrauch von Feuerwerk anlässlich der Feiern zum Bundesfeiertag und in der Nacht von Silvester auf Neujahr von einer Bewilligungspflicht befreien. Im Altstadtbereich ist der Gebrauch von Feuerwerk durchgängig verboten. Das ganzjährig untersagte Zünden von Knallkörpern wäre ebenfalls anlässlich der Feiern zum Bundesfeiertag und in der Nacht von Silvester auf Neujahr erlaubt, zudem an der Fasnacht vom Gumpeli-Mittwoch bis zum darauffolgenden Dienstag. Die Formulierung «Feiern zum Bundesfeiertag» umfasst ausserdem Festivitäten rund um den 1. August, also beispielsweise auch Anlässe, die am Vorabend etc. stattfinden. Dies wird insofern deutlich, als dass die Stadt Wil auf die Übernahme der Formulierung «1. August» aus dem Muster-Immissionsschutzreglement des Kantons St. Gallen ([abrufbar unter: www.umwelt.sg.ch/home/Themen/Laerm/Vollzug_Gemeinde/alltagslaerm.html](http://www.umwelt.sg.ch/home/Themen/Laerm/Vollzug_Gemeinde/alltagslaerm.html)) verzichtet hat. Des Weiteren besteht keine eigentliche zeitliche oder örtliche Einschränkung, sofern nicht die Nacht von Silvester auf Neujahr betroffen ist. Das Immissionsschutzreglement definiert hierzu die Nachtzeit von 22.00 Uhr abends bis 7.00 Uhr morgens (Art. 2 Abs. 2 lit. b), zu welcher somit das Abbrennen von Feuerwerk und Knallkörpern im Rahmen des Jahreswechsels bewilligungsfrei möglich sein müsste. Die Vorinstanz führte dazu aus, dass die strittige Ausnahmeregelung genügend Rücksicht auf gegenteilige Interessen nimmt, da der bewilligungsfreie Gebrauch pyrotechnischer Gegenstände auf wenige Tage im Jahr begrenzt wird. Der in der Stadt Wil wohnhaften Bevölkerung ist es insbesondere zumutbar, während zweier Anlässen und der einmal im Jahr stattfindenden Fasnacht Immissionen der fraglichen Art zu dulden (act. 2 Ziff. 3.5.3). Die vom Beschwerdeführer geäusserten Bedenken, wonach bestimmte Personen und allenfalls gleichzeitig stattfindende Anlässe anderer Prägung grosse Einschränkungen auf sich nehmen müssten, namentlich Seniorinnen und Senioren oder Gottesdienste und Konzerte, überzeugen nicht (act. 5 Ziff. 4.9.1). Vorliegend ist es geradezu unwahrscheinlich, dass der Lärmpegel oder die Rauchentwicklung von abgebrannten Feuerwerk- oder Knallkörpern während der gesamten bewilligungsfreien Zeit in einem solchen Ausmass anhält, dass an Beschäftigungen im Freien oder an Schlaf nicht zu denken ist. Die mögliche Überschreitung von vorgegebenen

Immissionsgrenzwerten vermag daran nichts zu ändern, zumal solche im Rahmen der betreffenden Feiern je nach Wetterlage, Ausprägung und Intensität unterschiedlich ausfallen können. Üblicherweise erfahren die strittigen Tätigkeiten im Verlauf des Dunkelwerdens ihren Höhepunkt, an Silvester um Mitternacht. Die vom Beschwerdeführer geäusserten Bedenken, dass speziell Altersheime, Tierhaltungen oder Naturschutzgebiete Ziel übermässiger Immissionen werden, erscheinen unbegründet. Ebenso gelten einfache Massnahmen wie das Schliessen von Fenstern und Türen ohne weiteres als zumutbar, um die Lärm- und Rauchbelastung zu minimieren. Im Übrigen ist das Abbrennen von Feuerwerk im Bereich der Wiler Altstadt – dem Wohnort des Beschwerdeführers – auch während den betreffenden Feiertagen verboten. Insgesamt ist an der Auffassung der Vorinstanz zur Verhältnismässigkeit nichts zu beanstanden. Schliesslich gründen die vom Beschwerdeführer erwähnten Verbote von Silvesterfeuerwerk in Norditalien auf der unterschiedlichen Gewichtung des öffentlichen Interesses hinsichtlich gesundheitsrelevanter Aspekte bei Inversionslagen. Dasselbe gilt in der Schweiz am Bundesfeiertag in Bezug auf den Feuerschutz bei grosser Trockenheit, wie dieses Jahr in weiten Teilen des Landes, insbesondere in der Ostschweiz.

E. 7

Des Weiteren erachtet der Beschwerdeführer die strittigen Ausnahmebestimmungen mit dem in Art. 2 USG statuierten und in Art. 32 ff. USG für die Abfallentsorgung verwirklichten Verursacherprinzip sowie dem in Art. 7 bis des Übertretungsstrafgesetzes (sGS 921.1, UeStG) verankerten Littering-Verbot für nicht vereinbar und die Ausnahmebestimmungen damit für rechtswidrig. Feuerwerks- und Knallkörper verursachen unbestrittenermassen Abfälle, wobei es vorkommen kann, dass diese Abfälle «herrenlos» im öffentlichen Raum liegen bleiben. Dieser Abfall ist als Siedlungsabfall zu qualifizieren (BGE 138 II 111 Regeste) und fällt damit gemäss Art. 31b Abs. 1 USG in den Zuständigkeitsbereich des Kantons. Die Kosten der Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen wird durch Art. 32a USG geregelt. Danach haben die Entsorgungspflichtigen dafür zu sorgen, dass die Entsorgungskosten den Verursachern angelastet werden. Im Unterschied zur Kostentragungspflicht nach Art. 31c und 32 USG bezieht sich jene nach Art. 32a USG nicht zwingend auf den individuellen Inhaber. Das in Art. 32a USG statuierte Verursacherprinzip verlangt nicht grundlegend, dass jeder Abfallinhaber genau für die Entsorgungskosten der durch ihn verursachten Abfälle aufzukommen hat; verlangt ist, dass die Gesamtheit der Abfallverursacher die Gesamtheit der Entsorgungskosten trägt und die von jedem Einzelnen bezahlten Kosten einen gewissen Zusammenhang mit der von ihm verursachten Abfallmenge haben (BGE 138 II 111 E. 4.3.5). Der Umstand, dass einzelne Inhaber nicht individuell ermittelt werden können, schliesst somit nicht zwingend aus, dass die Abfallverursacher als Gesamtheit zur Kostentragung herangezogen werden. Nicht zu folgen ist der Ansicht des Beschwerdeführers, wonach mit der Gesamtheit der Abfallverursacher nicht die Allgemeinheit, sondern im vorliegenden Zusammenhang nur die Nutzerinnen und Nutzer von Feuerwerks- und Knallkörpern gemeint sind. Der bundesrechtlichen Rechtsprechung ist diese Interpretation nicht zu entnehmen. Vielmehr genügt es, wenn die von jedem einzelnen bezahlten Abgaben einen gewissen Zusammenhang mit der verursachten Abfallmenge haben (BGE 125 I 449 E. 3b/e). Dass Feuerwerks- und Knallkörper übermässige Mengen von Abfall verursachen und bei den Kosten des Siedlungsabfalls derart ins Gewicht fallen, dass die bezahlten Abgaben der Nutzer von Feuerwerks- und Knallkörpern in keinem Zusammenhang mit der verursachten Abfallmenge stehen, ist weder ersichtlich noch wird

dies vorgebracht. Eine Unvereinbarkeit mit dem Verursacherprinzip gemäss Art. 32 ff. USG ist deshalb zu verneinen. Auch das Littering-Verbot nach Art. 7 bis UestG dient der Verwirklichung des Verursacherprinzips. Es stellt das vorsätzliche oder fahrlässige Wegwerfen oder Zurücklassen von Kleinabfällen ausserhalb von Abfallbehältnissen im öffentlich zugänglichen Raum unter Strafe in Form einer Busse. Das Abfeuern von Feuerwerks- und Knallkörpern ohne Entsorgung des dadurch verursachten Abfalls ist ohne weiteres geeignet, die vorgenannte Strafbestimmung zu erfüllen. Die Vorinstanz führt allerdings zutreffend aus, dass in einem solchen Fall der oder die Täter/in entsprechend gebüsst werden muss. Dass die Durchsetzung des Straftatbestands an den Tagen, an welchen keine Bewilligung notwendig ist, erschwert wird, trifft zwar zu, allerdings verunmöglichen die Ausnahmebestimmung die Anwendung von Art. 7 bis UestG nicht. Die Rechtswidrigkeit der fraglichen Bestimmungen ist folglich auch in diesem Zusammenhang zu verneinen.

E. 8

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung nach Art. 8 BV, indem Feuerwerkskörper und Knallkörper ohne einen sachlichen Grund unterschiedlichen Regelungen unterworfen werden. Im Wesentlichen beanstandet er, dass im Unterschied zu Knallkörpern das Abbrennen von Feuerwerkskörpern in der Altstadt verboten sei. Zudem sei ausserhalb der «besonderen» Zeiten der Einsatz von lärmverursachenden Feuerwerkskörpern mit einer Polizeibewilligung gemäss Art. 15 Abs. 2 des Immissionsschutzreglements möglich, wogegen das Zünden von Knallkörpern einer Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 Abs. 1 des Immissionsschutzreglements bedürfe, da eine höhere Hürde in Form eines wichtigen Grundes gegeben sei. Im Übrigen sei das Abbrennen lärmverursachender Feuerwerkskörper nur anlässlich des Bundesfeiertags und des Silvesters ohne Bewilligung erlaubt, während Knallkörper zusätzlich während der gesamten Fasnacht verwendet werden dürften. Es ist unbestritten, dass im Immissionsschutzreglement zwischen Feuerwerks- und Knallkörpern unterschieden wird. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers ist diese Unterscheidung und die damit einhergehende rechtlich differenzierte Behandlung jedoch einer sachlichen Rechtfertigung unterworfen. Feuerwerks- und Knallkörper können nicht gleichgesetzt werden. Neben dem Lärm zeichnen sich Feuerwerkskörper primär durch ihre Lichteffekte aus. Dies macht deren Verwendung zu Festen und Feierlichkeiten (Hochzeiten, Jubiläen etc.) derart attraktiv und beliebt. Bei Knallkörpern werden kaum optische Effekte erzielt; der lärmintensive «Knall» steht im Vordergrund, womit das Interesse an deren ganzjährigen Verwendung von vornherein tiefer ist. Eine materiell – und im Übrigen auch im formellen Sinn (Polizeierlaubnis) – unterschiedliche Behandlung von Feuerwerks- und Knallkörpern ist damit gerechtfertigt. Insbesondere darf entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers das Interesse an der Verwendung von Feuerwerkskörpern infolge ihrer optischen Wirkung durchaus im Rahmen des Immissionsschutzreglements gewichtet werden. Soweit der Beschwerdeführer die angeblich schwierige Kategorisierung beanstandet, kann auf die Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden. Abgrenzungsschwierigkeiten kann es im Einzelfall geben, hingegen ist der Grossteil der erhältlichen Feuerwerks- und Knallkörper eindeutig zuzuordnen. Diese Unterscheidung kann insbesondere auch die Bevölkerung vornehmen, obschon die vom Beschwerdeführer vorgebrachte Sprengstoffgesetzgebung nicht zwischen Feuerwerkskörpern und Knallkörpern differenziert (vgl. Art. 5 SprstV; allgemein charakterisiert der Gesetzgeber nach dem Zweck pyrotechnischer Gegenstände). In der Praxis hat sich die Unterscheidung klarerweise durchgesetzt, selbst wenn die

Bezeichnung «Feuerwerk» umfassend ist. Vor diesem Hintergrund ist es sachlich begründet, dass die Hürde für eine Bewilligung von Knallkörpern höher angesetzt ist als jene für Feuerwerkskörper. Was der Beschwerdeführer betreffend die Ausnahmebewilligung zur Fasnacht vorbringt, so ist auch dort keine Ungleichbehandlung festzustellen. Die Fasnacht ist ein «lautstarkes» Fest, was sich u.a. auch bei Guggenmusik-Konzerten zeigt. Insofern ist es begründbar, dass an diesen Tagen auch laute Knallkörper ohne signifikanten Lichteffect erlaubt werden. Dass gleichzeitig Feuerwerkskörper an der Fasnacht nicht von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden, verletzt das Gleichbehandlungsgebot nicht. Das Interesse an der Verwendung von optischen Feuerwerkskörpern ist gering; erfahrungsgemäss werden – im Unterschied zum Silvester und 1. August – an der Fasnacht in der Regel keine grossen Feuerwerke veranstaltet.

E. 9

Der Beschwerdeführer beruft sich sodann auf das Willkürverbot nach Art. 9 BV. Letzteres gilt sowohl in der Rechtsetzung wie auch in der Rechtsanwendung. Willkürlich ist ein Erlass dann, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 610). Der Beschwerdeführer führt zum einen an, die strittigen Ausnahmebestimmungen seien ohne genauere Betrachtung der gewichtigen Schutzinteressen und Rechtsgüter erlassen worden, womit die Beschwerdegegnerin geradezu willkürlich gehandelt habe. Zum anderen sei das Willkürverbot auch durch die sinn- und zwecklose Unterscheidung von lärmverursachenden Feuerwerkskörpern und Knallkörpern verletzt. Ferner würden sich die Ausnahmeregelungen für «besondere Tage» auch im Hinblick auf das Schutzziel als willkürlich erweisen. Ausgerechnet dann werde den Schutzbedürftigen der Schutz verweigert, wenn der Feuerwerkslärm und damit auch das Schutzbedürfnis am grössten seien. Es sei nicht zu begründen, weshalb Vergnügungsinteressen am Bundesfeiertag, zum Jahresende und an der Fasnacht absoluten Vorrang gegenüber allen Schutzinteressen haben sollten, während sie in der übrigen Zeit hinter diesen zurückstehen müssten. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern den einzelnen Interessen beim Erlass des Immissionsschutzreglements nicht Rechnung getragen worden wäre. Allein der Umstand, dass der Beschwerdeführer die Interessen persönlich anders gewichtet hätte, lassen die strittigen Ausnahmeregelungen nicht als willkürlich erscheinen. Willkürlich ist ein Entscheid erst dann, wenn er offensichtlich unhaltbar ist; alleine der Umstand, dass eine andere Lösung vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 605). Insofern ist auf die vorangegangenen Ausführungen zu verweisen. Eine Verletzung des Willkürverbots ist damit ebenso zu verneinen.

E. 10

Überdies erachtet der Beschwerdeführer die angefochtenen Bestimmungen als nicht konform mit dem Tierschutzgesetz (SR 455, TSchG). Die Detonation von Feuerwerks- und Knallkörpern würde bei Tieren Schmerzen und Leiden bis hin zu körperlichen Schäden verursachen. Auch könnten in Panik versetzte Tiere bei Fluchtversuchen nicht nur sich selbst, sondern ebenfalls Menschen und andere Tiere verletzen. Wegen eines fehlenden Rechtfertigungsgrundes – das bloss menschliche Vergnügen oder kulturelle Gründe würden nicht genügen – erfülle der Einsatz von Feuerwerkskörpern regelmässig den Tatbestand der Tierquälerei gemäss Art. 26 TSchG. Das Vorbringen der Vorinstanz, dass

für den Fall, wo der Einsatz von lärm erzeugenden Feuerwerks- und Knallkörpern den Grad der Tierquälerei erreichen würde, entsprechende Strafbestimmungen bestünden, um solchen Auswüchsen zu begegnen, lässt der Beschwerdeführer nicht gelten. Neben beweisrechtlichen Problemen führt der Beschwerdeführer an, dass regelmässig erst das ungeplante Zusammenwirken mehrerer Täter den Tatbestand der Tierquälerei erfüllen würde, womit die strafrechtlichen Bestimmungen wenig behilflich seien. Das Anliegen des Tierschutzes stelle sodann ein gewichtiges öffentliches Interesse dar, welches die Behörden gemäss Art. 5 Abs. 2 BV zu wahren hätten. Dieser Verantwortung könnten sie sich nicht entziehen, indem die Vorinstanz auf das Strafrecht verweise, da es offensichtlich sei, dass dieses in der Realität keinerlei Schutzwirkung entfalte. Unbestritten ist, dass der Einsatz von lärm erzeugenden Feuerwerks- und Knallkörpern negative Auswirkungen auf die Tiere haben kann. Auch sind sich die Beteiligten einig darüber, dass dadurch unter Umständen der Tatbestand der Tierquälerei erfüllt sein könnte. Nicht zu folgen ist dem Beschwerdeführer, soweit er anführt, der Tatbestand der Tierquälerei würde in viel grösserer Anzahl durch das Abfeuern von Feuerwerks- und Knallkörper erfüllt werden als dies tatsächlich zur Anzeige gebracht würde. Eine hierzu entsprechende Begründung des Beschwerdeführers fehlt jedoch. Insofern ist richtigerweise auf die Ausführungen der Vorinstanz zu verweisen, wonach allenfalls auftretende negative Einwirkungen auf Tiere im Rahmen der strittigen Handlungen zwar plausibel sind, diese aber unter dem Aspekt des strafrechtlich Zulässigen betrachtet werden müssen. Die angefochtenen Ausnahmebestimmungen sind mit Blick auf das TSchG nicht per se als rechtswidrig zu qualifizieren. Daraus ergibt sich sodann, dass das Abbrennen von Feuerwerk und Knallkörpern nicht einfach deshalb strafbar ist, weil dadurch Tiere beeinträchtigt werden könnten. Vielmehr bleibt es den Strafverfolgungsbehörden überlassen, zu beurteilen, ob im Einzelfall die Bestimmungen von Art. 26 f. TSchG verletzt worden sind oder nicht (siehe E. 7: Littering-Verbot).

E. 11

Der Beschwerdeführer führt ferner an, dass die angefochtenen Bestimmungen geeignet seien, eine ganze Reihe von verfassungsmässig garantierten Rechten verletzen zu können, darunter die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), das Recht auf Privatsphäre (Art. 13 Abs. 1 BV), die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) sowie die Eigentumsgarantie. Darüber hinaus sei auch das Bestimmtheitsgebot (Art. 5 Abs. 1 BV) verletzt. Soweit hierzu nicht auf das bereits Gesagte zur Umweltschutzgesetzgebung zu verweisen ist (siehe E. 5 f.), unterlässt es der Beschwerdeführer substantiiert aufzuzeigen, inwiefern die angefochtenen Bestimmungen den genannten Verfassungsbestimmungen entgegenstehen könnten. Pauschale Hinweise genügen diesbezüglich nicht. Hinsichtlich der Rüge, das aus dem Legalitätsprinzip von Art. 5 Abs. 1 BV abgeleitete Bestimmtheitsgebot sei verletzt worden, ist auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz zu verweisen (act. 2 E. 3.10.2. ff).

E. 12

Zusammenfassend ist der vorinstanzliche Entscheid nicht zu beanstanden. Die angefochtenen Bestimmungen des Immissionschutzreglements sind nicht rechtswidrig. Die Abstimmungsbeschwerde erweist sich entsprechend als unbegründet. Sie ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 13

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens grundsätzlich dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Ein Anspruch auf kostenlose Beschwerdebehandlung in Fällen wie dem vorliegenden besteht nicht (vgl. BGer 1P.367/2002 vom 24. Juli 2002 E. 5; VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli/13. August 2018 mit Hinweis auf VerwGE B 2014/216 vom 28. April 2015 E. 6, www.gerichte.sg). Nach Art. 97 VRP kann die Behörde auf die Erhebung amtlicher Kosten verzichten, wenn die Umstände es rechtfertigen. In der Praxis haben sich verschiedene Fallgruppen herausgebildet, bei denen das Vorliegen besonderer Umstände bejaht wird, nämlich Bedürftigkeit, erstmalige Entscheidung einer Rechtsfrage oder Änderung der Rechtsprechung sowie fehlerhafter vorinstanzlicher Entscheid und Unbilligkeit (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 113 ff.). Vorliegend ist keiner dieser Gründe zu erkennen, der einen Verzicht auf die amtlichen Kosten zur Folge haben müsste. Dementsprechend besteht kein Anlass, auf die Erhebung derselben gestützt auf Art. 97 VRP zu verzichten. Eine Entscheidgebühr von insgesamt CHF 2'000 erscheint unter Mitberücksichtigung der Präsidialverfügung von 14. Juli 2016 (Teilrechtskraft des Immissionsschutzreglements) angemessen (Art. 7 Ziff. 211 und 212 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12, GKV). Den Kostenanteil von CHF 200 (Art. 7 Ziff. 211 GKV) für die Präsidialverfügung trägt jedoch die Beschwerdegegnerin, die den entsprechenden Antrag gestellt und dem sich der Beschwerdeführer ausdrücklich nicht widersetzt hat. Auf die Erhebung dieses Kostenanteils ist zu verzichten (Art. 95. Abs. 3 VRP). Die restliche Entscheidgebühr von CHF 1'800 hat demnach der Beschwerdeführer zu bezahlen unter Verrechnung mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss von CHF 2'000; CHF 200 sind ihm zurückzuerstatten. Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 98 bis VRP). Der Beschwerdeführer ist unterlegen und hat zudem auch keinen Antrag gestellt. Die Beschwerdegegnerin hat trotz ihrem unter Kostenfolge gestellten Antrag unabhängig vom Ausgang des Verfahrens praxisgemäss keinen Entschädigungsanspruch (vgl. statt vieler VerwGE B 2014/203 vom 25. Mai 2016 E. 5.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. 2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von insgesamt CHF 2'000 werden dem Beschwerdeführer zu CHF 1'800 und der Beschwerdegegnerin zu CHF 200 auferlegt. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin von CHF 200 wird verzichtet. Der Kostenanteil des Beschwerdeführers von CHF 1800 wird mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss von CHF 2'000 verrechnet. Der Restbetrag von CHF 200 wird ihm zurückerstattet. 3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt. Der Abteilungspräsident Der a.o. Gerichtsschreiber Eugster Fehlmann

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