Urteilskopf

126 II 300

32. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 3. Mai 2000 i.S. Ruth Gonseth gegen Stadtrat Liestal, Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Landschaft (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 7, 11, 13 und 15 USG, Art. 4 LSV; Schiesslärm am Liestaler Banntag; Art. 10 BV, Art. 2 und 8 EMRK; Anspruch auf körperliche Unversehrtheit.

Rechtsmittel: Stadträtliche Weisungen können als Allgemeinverfügungen Gegenstand einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde bilden (E. 1a). Zur Zulässigkeit von Feststellungsbegehren (E. 2c und d).

Die am Liestaler Banntag verwendeten Gewehre sind als Geräte den Anlagen im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG gleich gestellt (E. 4a).

Lärmschutzrechtliche Beurteilung des Schiesslärms am Banntag (E. 4b-e).

Die stadträtlichen Weisungen, die das Schiessen am Banntag regeln, verstossen weder gegen Umweltrecht (E. 4e/ee) noch gegen grundrechtliche Schutzpflichten des Staates (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 7, 11, 13 et 15 LPE, art. 4 OPB; bruit du tir à la fête du "Banntag" à Liestal; art. 10 Cst., art. 2 et 8 CEDH; droit à l'intégrité physique.

Voie de recours: les directives du conseil municipal, considérées comme des décisions collectives, peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif (consid. 1a). Recevabilité des conclusions en constatation (consid. 2c et d).

Les armes utilisées à la manifestation du "Banntag" à Liestal sont, en tant qu'outils, assimilées à des installations en vertu de la définition de l'art. 7 al. 7 LPE (consid. 4a).

Evaluation du bruit du tir au "Banntag" selon les normes du droit de la protection contre le bruit (consid. 4b-e).

Les directives du conseil municipal qui règlent le bruit du tir au "Banntag" ne violent ni le droit de la protection de l'environnement (consid. 4e/ee) ni les devoirs fondamentaux de l'Etat en matière de protection contre les atteintes (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 7, 11, 13 e 15 LPAmb, art. 4 OIF; rumore provocato dal tiro durante la festa del "Banntag" a Liestal; art. 10 Cost., art. 2 e 8 CEDU; diritto all'integrità fisica.

Rimedi di diritto: le direttive del Consiglio municipale possono essere oggetto, quali decisioni generali, di un ricorso di diritto amministrativo (consid. 1a). Quesito dell'-ammissibilità di conclusioni tendenti a un accertamento (consid. 2c e d).

Le armi utilizzate al "Banntag" di Liestal sono, in quanto attrezzi, equiparati a impianti secondo l'art. 7 cpv. 7 LPAmb (consid. 4a).

Valutazione, dal profilo della normativa contro l'inquinamento fonico, del rumore causato dagli spari durante il "Banntag" (consid. 4b-e).

Le direttive del Consiglio municipale, che disciplinano il tiro durante il "Banntag", non violano né la legislazione sulla protezione dell'ambiente (consid. 4e/ee) né i doveri fondamentali dello Stato in materia di protezione (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 301

BGE 126 II 300 S. 301

Der Banntag ist ein in der Nordwestschweiz, vor allem im Kanton Basel-Landschaft, seit Jahrhunderten geübter Brauch. Dabei werden jeweils im Frühjahr in Rotten die Gemeindegrenzen abgeschritten. In manchen Gemeinden, so unter anderem in Liestal, werden Gewehre mitgeführt, mit denen ohne Kugeln geschossen wird. Der Stadtrat Liestal erliess am 26. März 1996 Weisungen betreffend das Schiessen am Banntag 1996 in Liestal. Gegen diese Weisungen erhob Ruth Gonseth Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft. Für den Banntag 1997 erliess der Stadtrat neue, teilweise geänderte Weisungen, welche Ruth Gonseth abermals mit Beschwerde beim Regierungsrat anfocht. Der Regierungsrat wies die Beschwerden am 7. Juli 1998 ab. Ruth Gonseth gelangte gegen diesen Entscheid an das Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Landschaft. Am 1. Januar 1999 trat eine Verordnung des Regierungsrates vom 15. Dezember 1998 über das Schiessen am Banntag in Kraft. Diese erlaubt das Schiessen ohne Kugeln im Siedlungsgebiet während einer bestimmten Zeit innerhalb von festgesetzten Schiesszonen und beauftragt den Gemeinderat, die Schiesszeiten und Schiesszonen festzulegen. Mit Urteil vom 7. April 1999 erwog das Verwaltungsgericht, die Weisungen verletzten weder das eidgenössische Umweltschutz- und Sprengstoffrecht noch das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Demgemäss wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab. Ruth Gonseth erhebt Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht mit dem Antrag, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Weisungen des Stadtrats Liestal 1996 und 1997 Bundesrecht und die EMRK (SR 0.101) verletzten. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zulässig gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder richtigerweise stützen sollten (Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG, Art. 98 lit. g OG; BGE 124 I 223 E. 1a/aa). Verfügungen sind Anordnungen im Einzelfall, das heisst individuelle, an den Einzelnen gerichtete Anordnungen, durch welche ein konkretes verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis rechtsgestaltend oder feststellend in erzwingbarer Weise geregelt

BGE 126 II 300 S. 302

wird (Art. 5 VwVG; BGE 125 I 313 E. 2a S. 316; BGE 121 II 473 E. 2a S. 477). Als anfechtbare Verfügungen gelten auch Allgemeinverfügungen, das heisst Anordnungen, die sich an unbestimmt viele Personen wenden, aber einen konkreten Sachverhalt regeln (BGE 125 I 313 E. 2a S. 316; BGE 119 Ia 141 E. 5c/cc S. 150; BGE 112 Ib 249 E. 2b S. 251 f.). Sie sind zu unterscheiden von Erlassen, das heisst generell-abstrakten Normen. Solche können beim Bundesgericht nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde, sondern nur mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden (vgl. Art. 84 Abs. 1 OG; BGE 121 II 473 E. 2b S. 478). Die umstrittenen Weisungen richten sich an die Banntagsschützen, einen nicht namentlich bekannten, aber bestimmbaren, eingeschränkten Personenkreis. Sie regeln das Verhalten dieser Personen an einem bestimmten einmaligen Anlass (Banntag 1996 bzw. 1997). Sie gelten formell zwar für das ganze Gemeindegebiet, in erster Linie - und einzig streitig - jedoch für das Schiessen im Zentrum von Liestal. Sie regeln damit konkret das Schiessen an einem begrenzten Ort zu einem bestimmten Zeitpunkt und sind daher als Allgemeinverfügungen zu betrachten, die der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen.
b) Das Verwaltungsgericht hat die Weisungen nach dem eidgenössischen Umweltrecht und Sprengstoffrecht beurteilt. Die angefochtene Verfügung stützt sich somit auf Bundesverwaltungsrecht. Im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann auch die gerügte Verletzung verfassungsmässiger Rechte beurteilt werden (Art. 104 lit. a OG; BGE 123 II 289 E. 1c S. 291 mit Hinweis). c) Die Beschwerdeführerin ist als Einwohnerin von Liestal durch das von ihr beanstandete Schiessen mehr als jedermann betroffen und daher zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Umstritten sind Weisungen, welche Anlässe regeln, die bereits in den Jahren 1996 bzw. 1997 durchgeführt wurden. Da indessen analoge Weisungen auch in den folgenden Jahren möglich und zu erwarten sind, die Beurteilung dieser Weisungen angesichts der erheblichen politischen Diskussion um den Banntag im öffentlichen Interesse liegt und ansonsten nie eine rechtzeitige letztinstanzliche Beurteilung möglich wäre, besteht ein aktuelles Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerin an der Beantwortung der aufgeworfenen Rechtsfragen. Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten.

2. a) Die Beschwerdeführerin stellt den Antrag, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben. Als Folge des im Beschwerdeverfahren

geltenden Devolutiveffekts ist das Urteil des Verwaltungsgerichts an die Stelle des bei ihm angefochtenen Entscheids des Regierungsrats und der diesem zugrunde liegenden Weisungen getreten. Diese sind daher mit dem Antrag auf Aufhebung des Verwaltungsgerichtsurteils notwendigerweise mitangefochten (BGE 125 II 29 E. 1c S. 33). b) Die Beschwerdeführerin beantragt neben der Aufhebung der stadträtlichen Weisungen auch die Feststellung, dass die Weisungen Bundesrecht und die EMRK verletzten. Es fragt sich, ob auf ein derartiges Feststellungsbegehren eingetreten werden kann. c) Wer ein schutzwürdiges rechtliches oder tatsächliches Interesse nachweist, kann den Erlass einer Feststellungsverfügung über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlichrechtlicher Rechte oder Pflichten verlangen (Art. 25 VwVG; BGE 123 II 402 E. 4b/aa S. 413; BGE 120 Ib 351 E. 3a S. 355). Ein solcher Anspruch besteht auch im bundesgerichtlichen Verfahren (Art. 25 BZP [SR 273]in Verbindung mit Art. 40 OG; BGE 122 II 97 E. 3; BGE 108 Ib 19 E. 1c S. 22 f.). Indessen kann die Feststellungsverfügung nicht abstrakte, theoretische Rechtsfragen zum Gegenstand haben, sondern nur konkrete Rechte oder Pflichten (BGE 123 II 16 E. 2b S. 21; BGE 122 II 97 E. 3; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 75 Rz. 201). Sie ist zudem nur zulässig, wenn das schutzwürdige Interesse nicht ebensogut mit einer rechtsgestaltenden Verfügung gewahrt werden kann (BGE 123 II 402 E. 4b/aa S. 413; BGE 121 V 311 E. 4a S. 317 f.; BGE 114 V 201 E. 2c S. 203). Da sich die Beschwerdeführerin auf ein schutzwürdiges Interesse an einer weiter gehenden Begrenzung des Schiesslärms stützen kann, durfte sie von der zuständigen Behörde den Erlass einschränkender Anordnungen verlangen (BGE 120 Ib 351 E. 3b S. 355; KÖLZ/HÄNER, a.a.O.,

S. 78 Rz. 213; HANS RUDOLF TRÜEB, Rechtsschutz gegen Luftverunreinigung und Lärm, Zürich 1990, S. 217). Lehnt die Behörde den Erlass der entsprechenden Massnahmen ab, so kann dieser ablehnende Entscheid weitergezogen werden (vgl. BGE 124 II 272; BGE 123 II 74; Urteil des Bundesgerichts vom 18. März 1998 in URP 1998 S. 529 ff. und in Pra 87/1998 Nr. 170 S. 904). Tritt die Behörde auf das Begehren nicht ein, so kann dies mit Rechtsverweigerungsbeschwerde beanstandet werden (Urteil des Bundesgerichts vom 9. Oktober 1996, auszugsweise publiziert in URP 1997 S. 35, E. 4a; SCHRADE/LORETAN, Kommentar USG, Rz. 13 zu Art. 11; HANS RUDOLF TRÜEB, Die Vollzugsklage im Umweltrecht, URP 1990

S. 423 ff., 428 f., 436 f.). Dabei müssen jedoch konkrete, bestimmte Massnahmen verlangt werden. Die generelle Beanstandung, eine Behörde sei in rechtswidriger Weise untätig geblieben oder habe ungenügende Massnahmen ergriffen, kann nur als Aufsichtsbeschwerde vorgebracht werden, die dem Anzeiger keinerlei Parteirechte verschafft und gegen deren Behandlung kein Rechtsmittel besteht (BGE 124 II 383 E. 1 S. 385; BGE 120 Ib 351 E. 5 S. 358 f.; TRÜEB, a.a.O., URP 1990 S. 437). Da die Beschwerdeführerin die Möglichkeit hatte, konkrete rechtsgestaltende Anordnungen zu beantragen, könnte auf ein bloss allgemein gehaltenes Feststellungsbegehren nicht eingetreten werden. d) Aus der Beschwerde an das Bundesgericht wie auch aus den Rechtsschriften im kantonalen Verfahren geht nicht eindeutig hervor, welche Massnahmen die Beschwerdeführerin verlangt. Das Verwaltungsgericht hat entschieden, dass das Schiessen, so, wie es in den Weisungen 1996 und 1997 zugelassen wird, mit dem Bundesrecht vereinbar sei. Im vorliegenden Verfahren ist zu beurteilen, ob das solcherart zugelassene Schiessen mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Dabei können die Ausführungen der Beschwerdeführerin dahin gehend interpretiert werden, dass sie bestimmte Massnahmen verlangt, um die Gefährdung durch das Schiessen zu reduzieren, und dass als solche Massnahmen in erster Linie das Verlegen des Schiessens auf ausserhalb der Ortschaft Liestal, eventuell aber auch Einschränkungen des Schiessens innerorts ins Auge gefasst werden sollen. Auf das entsprechend ausgelegte Begehren der Beschwerdeführerin kann eingetreten werden.

3. Die Beschwerdeführerin rügt verschiedentlich eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und eine Beeinträchtigung des rechtlichen Gehörs, indem die Vorinstanz auf bestimmte ihrer Vorbringen nicht eingegangen sei oder beantragte Beweismittel nicht erhoben habe. a) Nachdem als Vorinstanz eine richterliche Behörde entschieden hat, ist das Bundesgericht an die Feststellung des Sachverhalts gebunden, soweit dieser nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt wurde (Art. 105 Abs. 2 OG). b) Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid die Darstellung des Sachverhalts durch die Beschwerdeführerin wiedergegeben. Diese Darstellung war im Wesentlichen unbestritten. Insbesondere wurden die Ausführungen der Beschwerdeführerin, es

habe in der Vergangenheit an Banntagen verschiedentlich Unfälle mit Gehörschädigungen gegeben, von keiner Seite bestritten. Das Verwaltungsgericht ist bei seinen rechtlichen Erwägungen offensichtlich von diesen unbestrittenen und aktenkundigen Sachverhaltsfeststellungen ausgegangen. Ausdrücklich ging es wie die Beschwerdeführerin davon aus, dass das Schiessen gefährdende Einwirkungen auf die Gesundheit der betroffenen Bevölkerung habe. Unter diesen Umständen erübrigte es sich, den Sachverhalt im Einzelnen und detailliert aufzulisten oder die von der Beschwerdeführerin beantragten Beweiserhebungen betreffend eines konkreten

Unfalls durchzuführen. c) Unbegründet ist auch die Rüge, es hätten weitere Akten der kantonalen Abteilung Lärmschutz, namentlich Messresultate von Lärmmessungen am Banntag, beigezogen werden müssen. Es ist nicht bestritten, dass die am Banntag verwendeten Gewehre einen mit dem Schuss eines Sturmgewehrs 57 vergleichbaren Lärm verursachen. Die Störwirkung des Schiessens mit einem Sturmgewehr 57 ist allgemein bekannt, weshalb weitere Messungen für diese Immissionen, die nicht nach einem der Anhänge der LSV beurteilt werden können (s. hinten E. 4c/aa), nicht erforderlich sind. d) Die Beschwerdeführerin rügt die Feststellung der Vorinstanz als falsch, dass das Schiessen insgesamt nur während maximal 1 1/2 Stunden gestattet gewesen sei. Nach den diesbezüglich grosszügigeren Weisungen von 1997 war das Schiessen in der Rathausstrasse beim Abmarsch während 45 Minuten erlaubt, bei der Rückkehr pro Rotte während maximal 10 Minuten. Das ergibt insgesamt maximal 85 Minuten. Dass sich die insgesamt maximal 40 Minuten am Nachmittag auf einen Zeitraum von mehreren Stunden verteilen, ändert an dieser Gesamtdauer nichts.

4. Zu prüfen ist die Vereinbarkeit des Banntagsschiessens mit dem eidgenössischen Lärmschutzrecht. Lärmeinwirkungen sind primär an der Quelle zu beschränken (Art. 11 Abs. 1 des Umweltschutzgesetztes [USG; SR 814.01]). 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 (Art. 11 Abs. 2 USG). Überdies sind die Emissionsbegrenzungen zu verschärfen, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). a) Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts sind die in Art. 11 Abs. 1 und 2 USG verankerten Grundsätze für die Beurteilung

des Banntagsschiessens nicht anwendbar, da sie nur für Anlagen gelten und die am Banntag verwendeten Waffen keine Anlagen seien. Nach Art. 7 Abs. 7 USG sind indessen Geräte den Anlagen gleichgestellt. Gewehre sind als Geräte im Sinne dieser Bestimmung zu betrachten und fallen daher ebenfalls unter den Geltungsbereich von Art. 11 USG. Wie im Folgenden darzulegen ist, hat jedoch die unzutreffende Auffassung des Verwaltungsgerichts keinen Einfluss auf den Ausgang des vorliegenden Verfahrens. b) Die Einschränkung von Lärmemissionen erfolgt durch Massnahmen, die - soweit sie direkt auf das Umweltschutzgesetz gestützt werden - in Art. 12 Abs. 1 USG abschliessend aufgezählt sind (BGE 120 Ib 436 E. 2a/aa S. 440 f.; SCHRADE/LORETAN, Kommentar USG, N. 10 zu Art. 12). Für bewegliche Geräte, welche ausserhalb von ortsfesten Anlagen verwendet werden, fallen dabei praktisch nur Bau- und Ausrüstungsvorschriften sowie Verkehrs- oder Betriebsvorschriften in Betracht (Art. 12 Abs. 1 lit. b und c USG; MONIKA KÖLZ-OTT, Die Anwendbarkeit der bundesrechtlichen Lärmschutzvorschriften auf menschlichen Alltagslärm und verwandte Lärmarten, URP 1993 S. 377 ff., 387). Diese Massnahmen werden durch Verordnungen oder, soweit diese nichts vorsehen, durch unmittelbar auf das Umweltschutzgesetz abgestützte Verfügungen vorgeschrieben (Art. 12 Abs. 2 USG). Die anzuordnenden Lärmschutzmassnahmen werden in der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) konkretisiert. Für bewegliche Geräte schreibt Art. 4 Abs. 1 LSV vor, dass die Aussenlärmemissionen so weit begrenzt werden müssen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (lit. a) und dass die betroffene Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich gestört wird (lit. b). Zu diesem Zweck ordnen die Vollzugsbehörden betriebliche oder bauliche Massnahmen sowie Massnahmen für den fachgerechten Unterhalt an (Art. 4 Abs. 2 LSV). Art. 4 LSV konkretisiert somit für den Aussenlärm beweglicher Geräte die in Art. 11 USG enthaltenen Grundsätze und stimmt in seinen materiellen Anforderungen mit Art. 11 Abs. 2 und Art. 15 USG überein. Das Verwaltungsgericht hat das Banntagsschiessen richtigerweise aufgrund von Art. 4 LSV beurteilt und damit im Ergebnis die dadurch konkretisierten Grundsätze von Art. 11 USG angewendet, auch wenn es der Meinung war, diese hätten für die am Banntag verwendeten Gewehre keine Bedeutung.

c) Zu prüfen bleibt, ob das Verwaltungsgericht Art. 4 LSV im Lichte der einschlägigen Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes des Bundes richtig angewendet hat. aa) Die Lärmimmissionen ortsfester Anlagen sind grundsätzlich anhand der vom Bundesrat festgelegten Belastungsgrenzwerte (Anhänge 3-8 LSV) zu beurteilen (Art. 40 Abs. 1 LSV). Fehlen solche Werte, so müssen die Lärmimmissionen im Einzelfall nach den Kriterien der Art. 15, 19 und 23 USG bewertet werden (Art. 40 Abs. 3 LSV; BGE 123 II 74 E. 4a und b S. 82 f.; BGE 118 Ib 590 E. 3b S. 596). Dies gilt nach Art. 4 LSV und Art. 7 Abs. 7 USG auch für die Störwirkung des Lärms beweglicher Geräte, soweit dafür keine Grenzwerte bestehen. Im Rahmen dieser Einzelfallbeurteilung sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu berücksichtigen (BGE 123 II 74 E. 5a S. 86, 325 E. 4d/bb S. 335; BGE 118 Ib 590 E. 4a S. 598). Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 Abs. 2 USG) vorzunehmen (BGE 123 II 74 E. 5a S. 86, 325 E. 4d/bb S. 334; Urteil des Bundesgerichts vom 1. Dezember 1994 in URP 1995 S. 31, E. 4c; CHRISTOPH ZÄCH, Kommentar USG, N. 14 zu Art. 15).
bb) Das Bundesgericht hat wiederholt entschieden, dass nach dem in Art. 11 USG enthaltenen Vorsorgeprinzip unnötiger Lärm vermieden werden muss, falls sich erweist, dass die Massnahmen zur Emissionsbegrenzung technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sind (BGE 115 Ib 446 E. 3d S. 453 f.; BGE 113 Ib 393 E. 3 S. 400; URP 1997 S. 35, E. 3b; URP 1998 S. 529 E. 3c). Dies ist allerdings nicht so zu verstehen, dass jeder im strengen Sinne nicht nötige Lärm völlig untersagt werden müsste. Es gibt keinen absoluten Anspruch auf Ruhe; vielmehr sind geringfügige, nicht erhebliche Störungen hinzunehmen (Art. 15 USG; BGE 123 II 325 E. 4d/bb S. 335 f.; URP 1998 S. 529 E. 5b/c; ZÄCH, a.a.O., N. 13 zu Art. 15). cc) Die Lärmschutzvorschriften des Umweltschutzgesetzes sind in erster Linie zugeschnitten auf Geräusche, die als unerwünschte Nebenwirkungen einer bestimmten Tätigkeit auftreten. Diese können grundsätzlich mit geeigneten Massnahmen 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 beispielsweise das Läuten von Kirchen- oder Kuhglocken, das Musizieren, das Halten von Reden mit Lautverstärkern an Anlässen in der Öffentlichkeit. Solche Lärmemissionen 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. Derartige Lärmemissionen als unnötig und unzulässig zu qualifizieren, würde implizieren, die betreffende Tätigkeit generell als unnötig zu betrachten. Die Rechtsprechung hat im Allgemeinen solche Emissionen zwar aufgrund des Umweltschutzgesetzes beurteilt, aber zugleich unter Berücksichtigung des Interesses an der Lärm verursachenden Tätigkeit diese nicht völlig verboten, sondern bloss einschränkenden Massnahmen unterworfen (Urteil des Bundesgerichts vom 18. März 1998 in Pra 87/1998 Nr. 170 S. 904 und in URP 1998 S. 529 betr. Schussanlage zur Abwehr von Vögeln in Rebbergen; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts vom 2. August 1995 i.S. R., RDAT 1996 I n. 62 pag. 183, betr. Freiluftmusikveranstaltungen; aus der kantonalen Praxis: URP 1996 S. 668 [Verwaltungsgericht Zürich]betr. Kirchenglocken; RDAF 1995 S. 75 [Verwaltungsgericht Waadt]betr. Freiluftkonzerte). Da eine Reduktion der Schallintensität meist den mit der betreffenden Tätigkeit verfolgten Zweck vereiteln würde, bestehen diese Massnahmen in der Regel nicht in einer Reduktion des Schallpegels, sondern in einer Einschränkung der Betriebszeiten (BGE 119 Ib 463 E. 4-6; BGE 118 Ib 234 E. 2b S. 239 f.; SCHRADE/LORETAN, a.a.O., N. 29 zu Art. 12). Analog hat das Bundesgericht auch Lärmemissionen von Kinderspielplätzen, Jugendtreffpunkten oder offenen Restaurants nicht völlig verboten, sondern bloss eingeschränkten Betriebszeiten unterstellt (BGE 123 II 74, 325; BGE 118 Ib 590). Solcher Lärm ist zwar rein technisch streng genommen nicht nötig, um spielen, sich

unterhalten oder in einem Restaurant konsumieren zu können. Indessen sind diese Aktivitäten nach allgemeiner Lebenserfahrung in der Regel mit bestimmten Geräuschentwicklungen verbunden; diese völlig zu untersagen, wäre praktisch gleichbedeutend mit einem Verbot der entsprechenden Aktivitäten im Freien. Das wäre eine welt- und lebensfremde Konsequenz, die nicht im Sinne des Umweltschutzgesetzes liegen kann. In solchen Fällen kann deshalb eine Lärmemission nicht schon dann unzulässig sein, wenn sie rein technisch vermeidbar wäre. Vielmehr ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen dem Ruhebedürfnis der Bevölkerung und dem Interesse an der lärmverursachenden Tätigkeit.

BGE 126 II 300 S. 309

dd) Diese Überlegungen müssen auch für lärmige Brauchtums- und andere öffentliche Anlässe gelten. Es gibt zahlreiche gesamtschweizerische oder lokale Anlässe, an denen in der Öffentlichkeit Geräusche verursacht werden, die teilweise über den sonst üblichen Belastungsgrenzwerten liegen. Zu denken ist an das Abbrennen von Feuerwerk am 1. August oder in der Neujahrsnacht, das Musizieren an der Fasnacht oder an anderen Brauchtumsanlässen, aber auch an Sportanlässe, Demonstrationen, Freiluftkonzerte und dergleichen. Es ist nicht der Sinn des Umweltschutzgesetzes, derartige Anlässe generell zu verbieten. Das Umweltschutzgesetz will Emissionen begrenzen, sie aber nicht völlig verhindern. Es stellt deshalb im Allgemeinen keine Grundlage für ein gänzliches Verbot einer bestimmten Tätigkeit dar (BGE 124 II 219 E. 8b S. 233; SCHRADE/LORETAN, a.a.O., N. 17a zu Art. 11 und N. 28 zu Art. 12). Vielmehr sind solche Lärmbelastungen insbesondere im Hinblick auf ihre normalerweise beschränkte Dauer und Häufigkeit in einem ortsüblichen Umfang zumutbar. Dabei ist den örtlichen Behörden ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzugestehen, soweit es sich um Anlässe mit lokaler Ausprägung oder Tradition handelt. d) Der angefochtene Entscheid ist anhand dieser Grundsätze zu beurteilen, wobei das Bundesgericht nur bei Bundesrechtswidrigkeit, mit Einschluss der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, einschreiten kann, nicht aber bei blosser Unangemessenheit (Art. 104 OG). aa) Das Verwaltungsgericht erwog, das Banntagsschiessen habe für die Gesundheit der Anwesenden gefährdende Auswirkungen, die indessen durch die angefochtenen Weisungen gerade eingeschränkt würden. Bei der Wahl der zu treffenden Massnahmen sei das Verhältnismässigkeitsprinzip von grosser Bedeutung. Es werde nicht verlangt, dass die Gefahr vollständig und endgültig abgewehrt werde. Die Weisungen erlaubten das Schiessen nur während insgesamt maximal 1 1/2 Stunden und nur in genau festgelegten und signalisierten Zonen. Des Weiteren werde die Bevölkerung informiert, so dass es jedem überlassen sei, sich zu den Schiesszeiten ausserhalb der Liestaler Altstadt aufzuhalten. Zudem würden jedermann gratis Gehörschutzpfropfen zur Verfügung gestellt. Unter diesen Umständen könne nicht davon ausgegangen werden, dass die Bevölkerung durch das Banntagsschiessen in ihrem Wohlbefinden im Sinne von Art. 4 Abs. 1 lit. b LSV erheblich gestört werde. bb) Die Beschwerdeführerin kritisiert zunächst, die Vorinstanz habe nicht ausgeführt, welche Interessen im vorliegenden Fall

BGE 126 II 300 S. 310

betroffen seien. Diese Rüge geht fehl. Die auf dem Spiel stehenden Interessen sind offensichtlich und liegen auch für die Beschwerdeführerin auf der Hand. Sie bringt selber vor, dass für die Schützen das Schiessen zum Banntag gehöre wie das Salz zur Suppe. Ebenso klar sind die entgegenstehenden Interessen von Personen, die das Schiessen wegen der Lärmbelastung und der damit verbundenen Gesundheitsgefährdung ablehnen. cc) Für das Banntagsschiessen bestehen keine Belastungsgrenzwerte; insbesondere ist Anhang 7 LSV nicht für das Schiessen ausserhalb von Schiessanlagen anwendbar (Urteil des Bundesgerichts vom 18. März 1998 in URP 1998 S. 529 ff. und in Pra 87/1998 Nr. 170 S. 904 E. 4b). Das Verwaltungsgericht hat daher richtigerweise eine Einzelfallbeurteilung vorgenommen (vorne E. 4d/aa). dd) Eine sozio-psychologische Untersuchung über

die Zusammenhänge von Schiesslärm bei Schiessständen und Störwirkung bei den Betroffenen führte zum Schluss, dass Schiesslärm dann als besonders störend empfunden wird, wenn die Betroffenen ihre Freizeit verbringen und (zuhause) Erholung suchen (Urteil des Bundesgerichts vom 9. Oktober 1996 in URP 1997 S. 35 E. 3c). Das Bundesgericht hat den Knall-Lärm von Schussanlagen in einem Rebberg mit einer Frequenz von 60 Schüssen pro Stunde tagsüber nicht als erheblich störend bezeichnet (Urteil des Bundesgerichts vom 18. März 1998 in URP 1998 S. 529 ff. und in Pra 87/1998 Nr. 170 S. 904, E. 5c). Das Verwaltungsgericht hat insbesondere angesichts der relativ kurzen Dauer des Schiessens die daraus resultierende Störung als nicht erheblich und über die Weisungen hinaus gehende Einschränkungen als unverhältnismässig bezeichnet. Im Lichte des bisher Ausgeführten ist diese Beurteilung nicht zu beanstanden. Das Schiessen findet an einem einzigen Tag pro Jahr statt. Geschossen wird im Zentrum von Liestal am Vormittag während 20 (1996) bzw. 45 (1997) Minuten, am Nachmittag während insgesamt maximal 20 (1996) bzw. 40 (1997) Minuten. Der Zeitraum, während welchem die Anwohner und Passanten behindert oder beeinträchtigt werden, ist damit ohne weiteres vergleichbar mit Belästigungen, welche im Zentrum von Städten und Ortschaften auch bei zahlreichen anderen Anlässen (z.B. Demonstrationen, Sportanlässe, Umzüge, Festanlässe, Fasnacht etc.) in Kauf zu nehmen sind. Der blosse Umstand, dass Massnahmen denkbar sind, welche das Schiessen noch weiter einschränken, kann noch nicht zur Rechtswidrigkeit des angefochtenen Entscheids führen, da nach dem Gesagten kein Rechtsanspruch auf absolute Lärmminimierung besteht.

ee) An dieser Beurteilung ändern auch die Bemerkungen des BUWAL nichts. Das Bundesamt führt aus, die wirksamste Massnahme zum Schutz der Bevölkerung wäre, dass die Veranstaltung ausserhalb des bewohnten Gebiets durchgeführt werde. Eine weniger weit gehende Möglichkeit zur Emissionsbegrenzung bestünde darin, dass die Anzahl der Schützen sowie die Anzahl der Schützen pro Salve begrenzt würde und ein Schützenmeister das Schiesskommando gibt. Solche Massnahmen hätten zum Inhalt älterer Weisungen zum Banntagsschiessen gehört. Zum Brauch des Banntagsschiessen gehört gerade, dass in begrenztem Umfang auch in der Liestaler Altstadt geschossen wird. Es ist nicht zu beanstanden, wenn die lokalen Behörden in Würdigung dieses Umstandes das Schiessen innerorts erlauben. Wohl vermögen die übrigen, vom BUWAL vorgeschlagenen Massnahmen, die Lärmbelastung weiter zu reduzieren. Doch steht, wie vorne (E. 4c/dd) erwähnt, den lokalen Behörden bei der Art der zu ergreifenden Massnahmen ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Diesen Gestaltungsbereich haben die Behörden in Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten und der am Banntag herrschenden Traditionen pflichtgemäss zu nutzen. Dabei sind sie aus umweltschutzrechtlicher Sicht befugt, weiter gehende Massnahmen der vom BUWAL genannten Art anzuordnen, soweit sich solche Massnahmen zur weiteren Emissionsbegrenzung eignen. Indessen erweisen sich die in den hier umstrittenen Weisungen enthaltenen Massnahmen aus umweltschutzrechtlicher Sicht als ausreichend, um die Störung der Bevölkerung auf ein zumutbares Mass zu begrenzen. e) Die Beschwerdeführerin räumt ein, dass ein Anlass von 1 1/2 Stunden pro Tag noch nicht als störend im Sinne der Lärmschutzverordnung zu betrachten sei, doch sei das Banntagsschiessen nicht bloss störend, sondern gefährlich und könne auch schwere Körperverletzungen verursachen. aa) Es ist unbestritten, dass durch das Schiessen Körperverletzungen, namentlich Gehörschäden, eintreten können. Die Vorinstanz hat erwogen, die angefochtenen Weisungen hätten gerade zum Ziel, diese Gefährdungen zu begrenzen, indem das Schiessen zeitlich und räumlich beschränkt werde. Es trifft zu, dass diese Massnahmen die Möglichkeit einer Gesundheitsbeeinträchtigung nicht völlig ausschalten können. Indessen kann ein völliger Ausschluss jeglichen Risikos nicht verlangt werden. Zahlreiche oder gar die meisten menschlichen Tätigkeiten können unter gewissen Umständen zu Gesundheitsbeeinträchtigungen Dritter führen. Das Polizei-

und Umweltrecht kann und soll die Wahrscheinlichkeit einer solchen Beeinträchtigung möglichst begrenzen. Die Forderung nach einem Null-Risiko hätte jedoch zur Folge, dass ein grosser Teil sämtlicher menschlicher Aktivitäten verboten werden müsste, was unverhältnismässig wäre. Auch das Vorsorgeprinzip kann daher Risiken nur bestmöglich begrenzen, aber nicht völlig ausschliessen (BGE 124 II 219 E. 8b S. 233; BGE 117 Ib 28 E. 6c S. 34 f.; CHRISTOPH ERRASS, Katastrophenschutz, Freiburg 1998, S. 46, 53, 95 f.; HANSJÖRG SEILER, Recht und technische Risiken, Zürich 1997, S. 71, 152 ff.). Das gilt nicht nur für Tätigkeiten, die mit wirtschaftlicher Zielsetzung durchgeführt werden, sondern in einem gewissen Umfang auch für Vergnügungen wie Sportanlässe, Freiluftkonzerte, Festanlässe, Fasnacht und andere Brauchtumsanlässe, Feuerwerk etc. bb) Risiken sind umso eher zumutbar, wenn den potenziell Beeinträchtigten wirksame und zumutbare Schutzmassnahmen zur Verfügung stehen. Zwar widerspricht dies dem Grundsatz der Lärmbegrenzung an der Quelle, doch gilt dieser Grundsatz im Lärmschutzrecht nicht ausnahmslos. So gehen Gesetz und Rechtsprechung davon aus, dass Lärmimmissionen unter Umständen auch durch Schallschutzvorrichtungen und Schliessen von Fenstern an den betroffenen Objekten zu reduzieren sind (Art. 20, 21 und 25 Abs. 3 USG; Art. 10, 11, 15 und 16 LSV; BGE 120 Ib 76 E. 3 S. 82 ff.; BGE 119 Ib 348 E. 6b S. 363; BGE 117 Ib 125 E. 3a S. 127 und E. 6c/bb S. 133; Urteil des Bundesgerichts vom 24. Juni 1997 in URP 1997 S. 495, E. 6e). Damit wird anstelle einer Begrenzung an der Quelle dem Betroffenen zugemutet, selber eine Schutzmassnahme zu treffen. Nach Art. 4 der Verordnung vom 24. Januar 1996 über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen (SR 814.49) kann die Behörde unter bestimmten Voraussetzungen Erleichterungen gewähren, worauf der Veranstalter dem Publikum einen Gehörschutz anzubieten und es auf die mögliche Gehörschädigung aufmerksam zu machen hat. cc) Es ist unbestritten, dass die Bevölkerung über das Schiessen am Banntag informiert wird, dass bestimmte Schiesszonen bezeichnet werden und dass unentgeltlich Gehörschutzpfropfen zur Verfügung gestellt werden. Der Bevölkerung wird dadurch ermöglicht, sich wirksam vor den Lärmimmissionen zu schützen. Die damit verbundene teilweise Abweichung vom Grundsatz der Begrenzung an der Quelle ist jedenfalls dann zulässig, wenn die Beeinträchtigung - wie am Banntag - nur einmal im Jahr während einer kurzen

Dauer stattfindet. Es ist für die Betroffenen zumutbar, sich während dieser kurzen Zeit ausserhalb der Schiesszone oder innerhalb von Gebäuden aufzuhalten oder sich mit einem Gehörschutz zu versehen. Dass der Banntag in Liestal an einem Werktag stattfindet, ändert daran nichts. Auch bei anderen Anlässen oder Veranstaltungen kommt es oft vor, dass Personen, die in städtischen Verhältnissen Geschäfte zu verrichten haben, dabei vorübergehend durch Absperrungen oder Einschränkungen verschiedenster Art behindert werden. dd) Die Beschwerdeführerin erwähnt verschiedene Unfälle und Vorfälle, die zu Körperverletzungen Dritter führten. Die meisten davon betreffen indessen frühere Jahre, als noch nicht die hier angefochtenen Weisungen galten. Diese bezwecken gerade, derartige Vorfälle zu vermeiden. Nach den von der Beschwerdeführerin selber vorgelegten Unterlagen wurden am Banntag 1997 die Schiesszonen klar signalisiert, so dass es den Betroffenen möglich war, die Gefahrenzonen zu meiden. Zwar erwähnt die Beschwerdeführerin auch Vorfälle aus den Jahren 1996 und 1997. So kam es am Banntag 1996 zu Handgreiflichkeiten und 1997 wurde eine Rauchbombe gegen Dritte geworfen. Diese Handlungen wurden jedoch nicht mit Gewehren ausgeübt und haben keinen Zusammenhang mit dem von der Beschwerdeführerin beanstandeten Schiessen bzw. mit den streitigen Weisungen. Es ist nicht ersichtlich, wie ein Verbot des Schiessens geeignet oder erforderlich sein könnte, derartige Vorkommnisse zu vermeiden. Die übrigen zitierten Unfälle ereigneten sich offensichtlich deshalb, weil die Betroffenen sich nicht schützten. In zwei Fällen handelte es sich um Teilnehmer des Umzugs, die sich durch fehlerhafte Gewehrmanipulationen selbst verletzten. Die Halsverletzung eines Passanten durch Schiesspulver war nach den bei den Akten liegenden Unterlagen darauf zurückzuführen, dass sich der Betroffene trotz der Tafel "Schiesszone" hinter die Schützen begab. Dass in Einzelfällen Vorschriften verletzt oder angeordnete Sicherheitsmassnahmen missachtet werden, bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Vorschriften als solche ungenügend wären. Vielmehr

sind Massnahmen direkt gegenüber den Fehlbaren zu treffen (vgl. BGE 123 II 74 E. 5c S. 87; BGE 118 Ib 590 E. 3d S. 597). ee) Gesamthaft verstösst es nicht gegen Umweltschutzrecht des Bundes, wenn die Vorinstanz annahm, dass die getroffenen Massnahmen hinreichend geeignet waren, die Bevölkerung vor den Auswirkungen des Schiessens zu schützen, und das Schiessen daher nicht als erhebliche Störung im Sinne von Art. 4 Abs. 1 lit. b LSV

BGE 126 II 300 S. 314

zu betrachten sei. Damit bleibt für die Anwendung von Art. 4 Abs. 3 LSV, den die Beschwerdeführerin als verletzt bezeichnet, kein Raum.

5. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit gemäss Art. 6 KV/BL, der Bundesverfassung und Art. 2 EMRK. a) Nach neuerer Auffassung haben Grundrechte nicht nur eine abwehrende Funktion gegen Beeinträchtigungen durch den Staat, sondern begründen auch eine staatliche Schutzpflicht gegen Gefährdungen, die von Dritten verursacht werden. Diese Auffassung wurde vor allem in Deutschland entwickelt (grundlegend BVerfGE 39 1 (41); 46 160 (164); 49 89 (141 f.); GEORG HERMES, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, Heidelberg 1987, passim; HANS H. KLEIN, Die grundrechtliche Schutzpflicht, DVBl 1994 S. 489-497; DIETRICH MURSWIEK, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, Berlin 1985). Sie wird auch in der schweizerischen Lehre und Rechtsprechung vertreten (BGE 119 Ia 28 E. 2 S. 31; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl., Zürich 1998, S. 377 Rz. 1095; JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 18 f., 28; HANS REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, Diss. Bern 1993, S. 78; PETER SALADIN, Kernenergie und schweizerische Staatsordnung, Fs. Huber, Bern 1981, S. 297 ff., 311 ff.; MARTIN SCHUBARTH, Risikogesellschaft oder Opfergesellschaft, Zur Realität des Rechts auf Leben in der Schweiz und in der Europäischen Union, Fs. Hangartner, S-t.Gallen/Lachen 1998, S. 1055-1064, passim; SEILER, a.a.O., S. 69 ff.; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Der Grundrechtseingriff, VVDStRL 57 S. 57 ff., 77 ff.; vgl. auch Art. 35 BV und Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1ff., 191 ff.). Auch Art. 2 EMRK verpflichtet die Vertragsstaaten positiv zum Schutz des Lebens (statt vieler Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 28. Oktober 1998 i.S. OSMAN C. VEREINIGTES KÖNIGREICH, zit. in Pra 88/1999 Nr. 44 S. 254, § 115 f.; ARTHUR HAEFLIGER/FRANK SCHÜRMANN, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. Aufl., Bern 1999, S. 55 ff.). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sodann aus der Freiheit des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) eine staatliche Pflicht zum Schutz bedrohter Grundrechte hergeleitet (Urteil vom 9. Dezember 1994 i.S. Lopez Ostra c. Spanien, Serie A 303 C, § 51; vgl. ANDREAS KLEY-STRULLER, Der Schutz der Umwelt durch die Europäische Menschenrechtskonvention, EuGRZ 1995 S. 507-514).

BGE 126 II 300 S. 315

b) Die grundrechtliche Schutzpflicht kann aber ebenso wenig wie das Umweltrecht einen absoluten Schutz gegen jegliche Beeinträchtigung und Risiken gewähren. Das ergibt sich einerseits aus den faktisch begrenzten Mitteln des Staates (vgl. Urteil Osman, § 116; BGE 119 Ia 28 E. 2 S. 31 f.), andererseits aber auch daraus, dass ein solch absoluter Schutz unweigerlich dazu führen müsste, dass zahlreiche Tätigkeiten Dritter verboten werden müssten, was in Konflikt treten würde zu deren ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten Betätigungsmöglichkeiten (HÄFELIN/HALLER, a.a.O., S. 378 Rz. 1096; YVO HANGARTNER, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Bd. 2, Zürich 1982, S. 32 f.; REINHARD, a.a.O., S. 75 f.; SEILER, a.a.O., S. 71 f.). Auch bei Annahme einer grundrechtlichen Schutzpflicht ist deshalb eine Abwägung zwischen den beteiligten Interessen erforderlich (HERMES, a.a.O., S. 199 ff.; WEBER-DÜRLER, a.a.O., S. 82). Dies ist in

erster Linie Sache der einschlägigen Gesetzgebung, welche durch Festlegung der unzulässigen bzw. zulässigen Tätigkeiten die Grenze zwischen einer unerlaubten Gefährdung und einem hinzunehmenden Restrisiko definiert (ALEXANDRA GERBER/HANSJÖRG SEILER, Verwaltungsrichter und Technologie, ZBl 100/1999 S. 289-311, 301; KLEIN, a.a.O., S. 491; SEILER, a.a.O., S. 72). c) Die Frage nach der Tragweite der grundrechtlichen Schutzpflicht ist daher in der Regel gleichbedeutend mit der Frage nach der richtigen Anwendung des einschlägigen Gesetzesrechts. Erweisen sich die beanstandeten Weisungen als mit dem eidgenössischen Umweltrecht vereinbar (E. 4), so verletzen sie deshalb auch nicht das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit, selbst wenn damit nicht jegliches Risiko völlig ausgeschaltet werden kann.