

Deutsche Umwelthilfe e.V. | Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin

An

Fastenings		BUNDESGESCHÄFTSSTELLE BERLIN
25. OKT. 2019		Hackescher Markt 4 Eingang: Neue Promenade 3 10178 Berlin
FB 1 → 0.1	0.1	Jürgen Resch Bundesgeschäftsführer
FB 2	0.3	NOSA
FB 3	0.4	Tel. +49 (0) 30 2400867-0 Fax +49 (0) 30 2400867-19 resch@duh.de www.duh.de
FB 4	0.9	Alle/Umlauf

Ebenfalls per Mail und Fax an 03941 55-1099

18. Oktober 2019

Antrag auf Durchführung planunabhängiger Maßnahmen zur Reduktion der Feinstaubbelastung durch Silvesterfeuerwerke

Sehr geehrter Herr

Der von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfohlene Grenzwert für Feinstaub (PM10) von $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Jahresmittel, wurde in Halberstadt im Jahr 2018 überschritten.

Unter den Verursachern der innerstädtischen Feinstaubbelastung tritt der Anteil durch Silvesterfeuerwerke als besonders hoch und ausgesprochen gesundheitsschädlich hervor. Toxische Substanzen aus den Feuerwerkskörpern sind eine zusätzliche Belastung der Umgebungsluft. Zum Jahreswechsel werden durch das Zünden von Feuerwerkskörpern in nur wenigen Stunden bis zu 5.000 Tonnen Feinstaub freigesetzt. Dies entspricht etwa 16 Prozent der gesamten im Straßenverkehr entstehenden Feinstaubmenge innerhalb eines Jahres. Je nach Wetterlage ist die Feinstaubkonzentration über viele Stunden hinweg so hoch wie sonst im ganzen Jahr nicht.

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfiehlt in der aktuellen Air Quality Guideline einen Grenzwert von $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Jahresmittel für Feinstaub (PM10) und stellt heraus, dass auch unterhalb dieses Schwellenwerts eine negative Wirkung der Partikel auf die Gesundheit nachgewiesen werden kann. Der WHO Grenzwert liegt damit deutlich niedriger, als der derzeit rechtlich gültige Grenzwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ PM10 im Jahresmittel, den die Europäische Union in ihrer Luftqualitätsrichtlinie festgelegt hat. Die EU-Kommission hat jedoch zuletzt in diesem Frühjahr durch ihren zuständigen Kommissar Karmenu Vella angekündigt, die EU-Grenzwerte entsprechend der WHO-Empfehlung abzusenken. Für 2020 wird seitens der WHO mit einer neuen Empfehlung zur Herabsenkung des empfohlenen Jahresmittelgrenzwertes gerechnet. Auch im Sinne des geltenden Minimierungsgebotes ist zu beachten, dass für Partikelimmissionen kein Schwellenwert definiert werden kann, ab dem ein Grad der gesundheitlichen Unbedenklichkeit erreicht wäre. Aus diesem Grund sind die

zuständigen Behörden verpflichtet, konkrete Konzepte zu entwickeln und umzusetzen, um schnellstmöglich und so gut wie möglich die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen.

Angesichts der hohen PM10-Belastung in vielen Städten Deutschlands sind Verbote von privaten Feuerwerkskörpern notwendig, um der zusätzlichen Feinstaubbelastung an Silvester entgegenzutreten.

Dort wo viele Menschen leben und die Grundbelastung bereits so hoch ist, dass lungengeschädigte Menschen und asthmakranke Kinder durch ausufernde Böllerei mit Schwarzpulver akute Atemprobleme bekommen, muss es so schnell wie möglich, also bereits ab diesem Winter, klare Verbote geben. Gleichzeitig kann so nicht nur der hohen Feinstaubbelastung entgegengewirkt, sondern die Ursache für viele Brände, Verletzungen und Müll im öffentlichen Raum vermieden werden. Die DUH regt an, stattdessen Alternativen, wie beispielsweise Lasershows und Lichtinstallationen, zu organisieren.

In einigen EU-Staaten ist dieses Vorgehen bereits etabliert und zeigt gute Ergebnisse. In Paris ist es beispielsweise verboten, Feuerwerkskörper oder Böller zu verkaufen und abzufeuern. In Dänemark und Slowenien sind Verkauf, Besitz und Verwendung von Knallkörpern generell verboten. In Deutschland hingegen gehen nur sehr wenige Städte als gutes Beispiel voran. Die DUH begrüßt daher ausdrücklich die in einigen Kommunen bereits getroffenen Entscheidungen, wie in München, Berlin, Esslingen, Würzburg, Limburg, Hannover, Bielefeld, Dortmund und Düsseldorf, Restriktionen von privaten Feuerwerken in einigen Bereichen der Stadt umzusetzen. Diese sollten jedoch auf das gesamte innerstädtische Gebiet ausgeweitet werden, gemäß des hier erläuterten Vorschlags.

Ein von der DUH in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten der Kanzlei Geulen & Klinger zeigt bereits jetzt vorhandene rechtlichen Optionen und damit Handlungsmöglichkeiten auf allen politischen Entscheidungsebene auf.

Um den Immissionsschutz so schnell wie möglich voran zu treiben, fordern wir Sie auf, die für Kommunen möglichen Maßnahmen zur Reduzierung der Feinstaubbelastung an Silvester umgehend zu beschließen und noch ergebniswirksam für den Jahreswechsel 2019/2020 umzusetzen.

Das entsprechende Gutachten haben wir Ihnen dem Schreiben beigelegt und ebenfalls auf unserer Website mit weiteren Informationen für Sie bereitgestellt.

Wir bitten um eine Stellungnahme bis einschließlich 20. November 2019.

Mit freundlichen Grüßen


Jürgen Resch
Bundesgeschäftsführer

Anlage
Rechtsgutachten



Das Projekt *Right to Clean Air* (LIFE15 GIE/DE/000795) wird im Rahmen des LIFE-Programms von der EU Kommission gefördert.

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Prof. Dr. Remo Klinger
10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49 / 30 / 88 47 28-0
Telefax +49 / 30 / 88 47 28-10
e-mail: klinger@geulen.com
geulen@geulen.com
www.geulenklinger.com

**Kommunale Möglichkeiten der
Beschränkung des Abbrennens pyrotechnischer Gegenstände an
Silvester**

Gliederung	Seite
1 Hintergrund.....	2
2 Rechtliche Einordnung.....	2
3 Möglichkeiten der Beschränkung.....	2
3.1 Bundesimmissionsschutzrecht.....	2
3.2 Landesrechtliche Immissionsschutzregelungen	2
3.3 Sprengstoffrechtliche Möglichkeiten.....	3
3.3.1 Verbotsregelung des § 23 Abs. 1 1. SprengstoffV	3
3.3.2 Verbotsermächtigung des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 1. SprengstoffV.....	3
3.3.3 Verbotsermächtigung des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. SprengstoffV.....	3
3.4 Ordnungsrechtliche Möglichkeiten.....	4
3.4.1 Zuständigkeit	4
3.4.2 Tatbestandsvoraussetzungen	4
3.4.2.1 Verstöße gegen die Rechtsordnung	4
3.4.2.2 Gefährdung von Leben und Gesundheit von Personen	4
3.4.3 Rechtsfolge: Ermessen.....	4
3.4.4 Rechtsmittelbehelfsbelehrung und Anordnung der sofortigen Vollziehung.....	5
4 Behebung von Vollzugsdefiziten bestehender Verbotsnormen.....	5
4.1 Verkaufsverbot an minderjährige Personen.....	5
4.2 Nutzungsverbot für minderjährige Personen.....	5
5 Ergebnis.....	5

1 Hintergrund

Das jährliche Silvesterfeuerwerk hat einen beachtlichen Anteil an der Luftverschmutzung und führt zu einer deutlichen Erhöhung der Feinstaubkonzentration. In wenigen Stunden werden durch die Feuerwerkskörper zum Jahreswechsel ca. 5.000 Tonnen Feinstaub freigesetzt. Dies entspricht etwa 17 Prozent der jährlich im Straßenverkehr entstehenden Feinstaubmenge.¹ In ihrer Gesundheit vorgeschädigte Personen, wie zum Beispiel Asthmatiker, vermeiden es an diesem Tag teilweise auf die Straße zu gehen. Zudem wird in bestimmten Ortsteilen einiger deutscher Großstädte jährlich von bürgerkriegsähnlichen Zuständen gesprochen², die jedes Jahr aufs Neue am Silvestertag ausbrechen. Berichtet wird von Angriffen auf Polizisten, die mit Feuerwerkskörpern begangen werden. Häufig werden Feuerwerkskörper zudem in Gegenden gezündet, die hierfür aufgrund ihrer dichten Besiedelung oder ihrer Bauweise nicht geeignet sind.

Auf kommunaler Ebene können verschiedene Maßnahmen aufgezeigt werden, mit denen das Silvesterfeuerwerk beschränkt werden kann.

2 Rechtliche Einordnung

Der Umgang mit Feuerwerkskörpern wird durch das Sprengstoffgesetz (im Folgenden: SprengstoffG) und durch die Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (im Folgenden: 1. SprengstoffV) geregelt. Nach § 23 Abs. 2 S. 1 SprengstoffV dürfen pyrotechnische Gegenstände der Kategorie F 2 in der Zeit vom 2. Januar bis 30. Dezember nur durch Inhaber einer Erlaubnis nach § 7 oder § 27 SprengstoffG, eines Befähigungsscheines nach § 20 SprengstoffG oder einer Ausnahmegewilligung nach § 24 Abs. 1 SprengstoffV verwendet (abgebrannt) werden. Im Zeitraum von Silvester ist daher jede volljährige Person berechtigt, Feuerwerkskörper der Kategorie F 2 zu zünden. Minderjährigen ist dies generell untersagt.

3 Möglichkeiten der Beschränkung

3.1 Bundesimmissionsschutzrecht

§ 26 Abs. 3 der 39. BImSchV bestimmt, dass sich die zuständigen Behörden darum bemühen, die bestmögliche Luftqualität, die mit einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang zu bringen ist, aufrechtzuerhalten. Sie berücksichtigen dieses Ziel bei allen für die Luftqualität relevanten Planungen. Im Rahmen der jeweiligen Ermessensausübung ist dieses Ziel in besonderer Weise zu berücksichtigen.

3.2 Landesrechtliche Immissionsschutzregelungen

Das Landesimmissionsschutzrecht bietet Möglichkeiten der Justierung nach den jeweils gegebenen kommunalen Situationen.

¹ <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/feinstaubbelastung-durch-silvesterfeuerwerk-deutsche-umwelthilfe-fordert-stopp-von-feuerwerken-in-b/>, abgerufen am 17.1.2019.

² Tagesspiegel vom 21.01.2019 „Lob und Kritik am Böllerverbot aus der Berliner Politik“, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/feuerwerk-lob-und-kritik-am-boellerverbot-aus-der-berliner-politik/23889894.html>; abgerufen am 24.01.2019.

In Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Niedersachsen wurden bereits Regelungen erlassen, meist zum Schutz besonders schonungsbedürftiger Gebiete.

In Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz wurden zwar landesrechtliche Immissionsschutzregelungen erlassen. Sie enthalten jedoch keine Ermächtigungen zugunsten der Gemeinden, mit denen Silvesterfeuerwerk teilweise oder umfassend beschränkt werden könnte. Diese Regelungen können jedoch ohne weiteres um Ermächtigungen zur Begrenzung der Benutzung von Pyrotechnik ergänzt werden.

In Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gibt es keine entsprechenden Landesimmissions- bzw. Lärmschutzgesetze. Auch dies steht der Ausübung landesrechtlicher Befugnisse aber nicht entgegen. Die Bundesländer können handeln.

3.3 Sprengstoffrecht

Das Sprengstoffrecht enthält schon jetzt Beschränkungen, die in der Praxis zu berücksichtigen sind.

3.3.1 Verbotsregelung des § 23 Abs. 1 1. SprengstoffV

Nach § 23 Abs. 1 der 1. SprengstoffV ist das Abbrennen pyrotechnischer Gegenstände in unmittelbarer Nähe von Kirchen, Krankenhäusern, Kinder- und Altersheimen sowie besonders brandempfindlichen Gebäuden oder Anlagen verboten. Das gilt auch an Silvester und für alle Kategorien von Feuerwerksartikeln.³ Personen, die sich dem Verbot des § 23 Abs. 1 der 1. SprengstoffV widersetzen, dürfen daher von der zuständigen Ordnungsbehörde aufgrund der jeweils einschlägigen Generalermächtigung zur Einhaltung der Norm veranlasst werden. Wer vorsätzlich entgegen § 23 Abs. 1 oder Abs. 2 S. 1 einen pyrotechnischen Gegenstand abbrennt, handelt nach § 46 Nr. 8 lit.) b 1. SprengstoffV ordnungswidrig im Sinne des § 41 Abs. 1 Nr. 16 SprengstoffG.

3.3.2 Verbotsermächtigung des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 1. SprengstoffV

Aufgrund von § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der 1. SprengstoffV kann die zuständige Behörde eine der Verbotsnorm des § 23 Abs. 1 der 1. SprengstoffV entsprechende Abbrennanordnung treffen zum Schutz von besonders brandempfindlichen Gebäuden und Anlagen.

3.3.3 Verbotsermächtigung des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. SprengstoffV

Die Allgemeinverfügung nach § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. SprengstoffV ermöglicht ein Verbot von Feuerwerkskörpern mit ausschließlicher Knallwirkung in dicht besiedelten Gebieten. Vor allem sämtliche städtische Gegenden können als dicht besiedelte Gebiete bewertet werden. Die Norm eröffnet einen Ermessensspielraum zugunsten der zuständigen Behörde.

³ Vgl. hierzu auch „Meldung Bevölkerungsschutz vom 28.12.2015, Silvester feiern - aber sicher“ des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2015/12/silvester-feiern-aber-sicher.html>; so auch „Meldung Bevölkerungsschutz vom 27.12.2018“, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2018/12/silvester.html>.

Eine entsprechende Anordnung ist geeignet, Personen, die in dicht besiedelten Gebieten leben, vor psychischen und gesundheitlichen Schäden, die von Feuerwerkskörpern mit Knallwirkung ausgehen, zu schützen.

3.4 Ordnungsrechtliche Möglichkeiten

Auch das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht bietet Möglichkeiten zum Erlass von Allgemeinverfügungen, die das Zünden von Feuerwerkskörpern verbieten. In vielen Städten wird das Abbrennen von Silvesterfeuerwerk bereits auf diese Art und Weise beschränkt.

3.4.1 Zuständigkeit

Die sachliche und örtliche Zuständigkeit der jeweiligen Behörde ergibt sich aus den Zuständigkeitsregelungen der Länder.

3.4.2 Tatbestandsvoraussetzungen

Tatbestandsvoraussetzung ist eine bestehende Gefahr für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit. Diese umfassen neben der Unverletzlichkeit der Normen der Rechtsordnung die Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Vermögen des Einzelnen sowie den Bestand und das Funktionieren des Staates und seiner Einrichtungen.

3.4.2.1 Verstöße gegen die Rechtsordnung

Regelmäßig kommt es an den Silvesterabenden zu Verstößen gegen die Regelungen des Sprengstoffrechts selbst und es werden Straftatbestände verwirklicht.

3.4.2.2 Gefährdung von Leben und Gesundheit von Personen

Das Silvesterfeuerwerk führt regelmäßig zu einer Gefährdung von Leben und Gesundheit von Personen. So gehen von vielen Feuerwerkskörpern massive Knallwirkungen aus, die das Gehör erheblich schädigen können.⁴ Die Knallwirkung entsteht jedenfalls in dicht besiedelten Gebieten, dort insbesondere in engen Straßen. Hinzu kommen strafrechtlich relevante Körperverletzungen, die auf das Zünden von Feuerwerkskörpern zurückzuführen sind.⁵

3.4.3 Rechtsfolge: Ermessen

Rechtsfolge der Generalermächtigungen ist jeweils Ermessen. Die Behörde kann weitreichende Verbotsverfügungen erlassen. Ihr Handeln muss den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Dabei wird aber zu berücksichtigen sein, dass auch in ihrer Gesundheit vorgeschädigte Personen, wie Asthmatiker, geschützt werden müssen. Dem Staat obliegt grundsätzlich eine Schutzpflicht für alle seine Bürgerinnen und Bürger, nicht nur für gesunde Menschen. Dieser muss er gerecht werden.

⁴ Vgl. etwa <https://www.hno-aerzte-im-netz.de/news/hno-news/silvesterknaller-koennen-zu-hoerschaeden-fuehren.html>; abgerufen am 24.01.2019.

⁵ <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2018/12/silvesternacht-berlin-brandenburg-verletzte-feuerwehr-polizei.html>, Beitrag vom 01.01.2019; so auch <https://www.berlin.de/polizei/polizeimeldungen/pressemitteilung.770464.php>; abgerufen am 24.01.2019; <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2018/12/silvesternacht-berlin-brandenburg-verletzte-feuerwehr-polizei.html>, Beitrag vom 01.01.2019; abgerufen am 24.01.2019.

Die Einschränkung der grundrechtlich verbürgten Handlungsfreiheit erfolgt im Interesse des Gemeinwohls und stellt damit einen legitimen Zweck dar. Der Erlass von auf ordnungsrechtlichen Generalermächtigungen beruhenden Allgemeinverfügungen ist grundsätzlich auch geeignet diesen Zweck zu erfüllen. Er kann dann erforderlich sein, wenn der verfolgte Zweck – der Schutz der öffentlichen Sicherheit – nicht durch ein anderes, milderes, aber gleich geeignetes Mittel erreicht werden kann. Unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass für bestimmte Städte und ihre Stadtstrukturen nur lokal weitreichende Allgemeinverfügungen in der Lage sein werden, einen ausreichenden Schutz der öffentlichen Sicherheit zu gewährleisten und entsprechende Verbote daher auch erforderlich sind. Die jeweiligen Kommunen müssen daher untersuchen, ob für ihr Gebiet teilweise Beschränkungen genügen oder ob nur umfassende Begrenzungen einen ausreichenden Schutz vor einer Verletzung der Rechtsordnung und für das Leben und die Gesundheit von Personen bieten.

3.4.4 Rechtsmittelbehelfsbelehrung und Anordnung der sofortigen Vollziehung

Die Allgemeinverfügung muss eine Rechtsmittelbehelfsbelehrung beinhalten, vgl. § 37 Abs. 6 VwVfG. Zudem muss die zuständige Behörde nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung der Anordnung anordnen, um einen rechtzeitigen Schutz zu gewährleisten. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung liegt im öffentlichen Interesse, da bei Nichteinhaltung der Anordnung die öffentliche Sicherheit gefährdet ist.

4 Behebung von Vollzugsdefiziten bestehender Verbotsnormen

Neben den rechtlichen Möglichkeiten zum Erlass von Allgemeinverfügungen, ist zu bedenken, dass sich bereits zurzeit direkte Verbote aus dem Sprengstoffrecht ergeben, deren Vollzug zu verbessern ist.

4.1 Verkaufsverbot an minderjährige Personen

Der Verkauf und das Überlassen von Feuerwerkskörpern der Kategorie F2 an minderjährige Personen ist nach § 22 Abs. 3 SprengstoffG verboten. Nach § 40 Abs. 2 Nr. 3 lit. a) i.V.m. Abs. 1 Nr. 1 SprengstoffG wird derjenige, der explosionsgefährliche Stoffe entgegen § 22 Abs. 3 SprengstoffG einer Person unter 18 Jahren überlässt, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe, vgl. § 40 Abs. 4 SprengstoffG.

4.2 Nutzungsverbot für minderjährige Personen

Nach § 23 Abs. 2 S. 2 SprengstoffV dürfen an Silvester zwar volljährige Personen, nicht aber minderjährige Personen Feuerwerkskörper der Kategorie F2 zünden.

5 Ergebnis

Es gibt zahlreiche rechtliche Möglichkeiten, das Abbrennen von Feuerwerkskörpern zu beschränken. Einige Rechtsgrundlagen können leichter zur Anwendung kommen, betreffen aber nur besondere lokale bauliche Situationen. Andere Rechtsgrundlagen setzen die Gefahr von Leib und Leben voraus, können dann aber auch jenseits besonderer baulicher Situationen in der jeweiligen Kommune zur Anwendung gelangen. Am weitesten gehen die Möglichkeiten, die mit den ordnungsrechtlichen Generalklauseln verbunden sind.

Die einschlägigen Rechtsgrundlagen werden in folgender Tabelle dargestellt.

Bundesimmissionsschutzrecht	Landesimmissionsschutzrecht	Sprengstoffrecht	Polizei- und Ordnungsrecht
Keine „harten“ unmittelbaren Rechtsgrundlagen	Schleswig-Holstein: § 3 Abs. 1 Nr. 4 LImSchG vom 6. Januar 2009 (GVBl. S. 2)	Verbotsregelung des § 23 Abs. 1 1. SprengstoffV (Geltung von Gesetzes wegen)	Ordnungsrechtliche Generalklauseln der Länder
§ 26 Abs. 3 der 39. BImSchV als „weiche Regelung“	Nordrhein-Westfalen: nach § 5 Abs. 1 LImSchG vom 18. März 1975 (GV NW S. 232)	Verbotsermächtigung des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der 1. SprengstoffV	
	Brandenburg: § 5 Abs. 1 LImSchG vom 22. Juli 1999 (GVBl. I S. 386)	Verbotsermächtigung des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 der 1. SprengstoffV	
	Niedersachsen: § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 des Nds LärmschutzG		

20. März 2019

Professor Dr. Remo Klinger

Karoline Borwieck