

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

Gliederung	Seite
1 Hintergrund.....	3
2 Rechtliche Einordnung und Beschränkungsmöglichkeiten .....	3
2.1 Bundesimmissionsschutzrecht.....	3
2.2 Landesrechtliche Immissionsschutzregelungen .....	3
2.3 Sprengstoffrecht .....	3
2.3.1 Verbotsregelung des § 23 Abs. 1 1. SprengstoffV .....	3
2.3.2 Verbotsermächtigung des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 1. SprengstoffV .....	4
2.3.3 Verbotsermächtigung des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. SprengstoffV .....	4
2.4 Ordnungsrechtliche Möglichkeiten.....	4
2.4.1 Tatbestandsvoraussetzungen.....	4
2.4.1.1 Verstöße gegen die Rechtsordnung .....	4
2.4.1.2 Gefährdung von Leben und Gesundheit von Personen .....	4
2.4.2 Rechtsfolge: Ermessen.....	5
3 Konkrete Beispiele einzelner Kommunen .....	5
3.1 Tenorierung.....	5
3.2 Sachverhaltsdarstellung.....	6
3.3 Rechtliche Würdigung.....	6
3.3.1 Ermächtigungsgrundlage .....	6
3.3.2 Tatbestandsvoraussetzungen.....	6
3.3.2.1 Sicherheits- und Ordnungsrecht.....	6
3.3.2.2 § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. SprengV.....	6
3.3.3 Verhältnismäßigkeit.....	6

3.3.4	Rechtsbehelfsbelehrung und Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung.....	7
3.3.5	Begründung der Anordnung des unmittelbaren Zwangs .....	7
4	Behebung von Vollzugsdefiziten bestehender Verbotsnormen .....	7
4.1	Verkaufsverbot an minderjährige Personen.....	7
4.2	Nutzungsverbot für minderjährige Personen .....	7
5	Ergebnis .....	8

## 1 Hintergrund

Das jährliche Silvesterfeuerwerk hat einen beachtlichen Anteil an der Luftverschmutzung und führt zu einer deutlichen Erhöhung der Feinstaubkonzentration. Auf kommunaler Ebene können verschiedene Maßnahmen aufgezeigt werden, mit denen das Silvesterfeuerwerk beschränkt werden kann.

## 2 Rechtliche Einordnung und Beschränkungsmöglichkeiten

Der Umgang mit Feuerwerkskörpern wird durch das Sprengstoffgesetz (im Folgenden: SprengstoffG) und durch die Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (im Folgenden: 1. SprengstoffV) geregelt.

### 2.1 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.

### 2.2 Landesrechtliche Immissionsschutzregelungen

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 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 landesrechtliche Befugnisse aber nicht entgegen. Die Bundesländer können handeln.

### 2.3 Sprengstoffrecht

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

#### 2.3.1 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.<sup>1</sup> Personen, die sich dem Verbot des § 23 Abs. 1 der 1. SprengstoffV widersetzen, dürfen daher aufgrund der ordnungsrechtlichen Generalklausel 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.

### **2.3.2 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 Behörde eine Anordnung zum Schutz von besonders brandempfindlichen Gebäuden und Anlagen treffen.

### **2.3.3 Verbotsermächtigung des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. SprengstoffV**

Die Regelung des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. SprengstoffV ermöglicht ein Verbot von Feuerwerkskörpern mit ausschließlicher Knallwirkung in dicht besiedelten Gebieten. Städte sind grundsätzlich dicht besiedelte Gebiete. Jede Pyrotechnik, die einen Knalleffekt hat, kann daher untersagt werden. Die Norm eröffnet einen Ermessensspielraum, der auszuüben ist. Derartige Anordnungen sind geeignet, Personen, die in dicht besiedelten Gebieten leben, vor psychischen und gesundheitlichen Schäden, die von Feuerwerkskörpern mit Knallwirkung ausgehen, zu schützen.

## **2.4 Ordnungsrechtliche Möglichkeiten**

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

### **2.4.1 Tatbestandsvoraussetzungen**

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

#### *2.4.1.1 Verstöße gegen die Rechtsordnung*

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

#### *2.4.1.2 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

---

<sup>1</sup> 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>.

das Gehör schädigen können.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

#### **2.4.2 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 eine Schutzpflicht für alle Bürgerinnen und Bürger, nicht nur für gesunde Menschen.

Die Einschränkung der Handlungsfreiheit erfolgt im Interesse des Gemeinwohls und stellt damit einen legitimen Zweck dar. Der Erlass von auf ordnungsrechtlichen Generalermächtigungen beruhenden Anordnungen ist geeignet diesen Zweck zu erfüllen. Er ist erforderlich, wenn der verfolgte Zweck – der Schutz der öffentlichen Sicherheit – nicht durch ein anderes, milderer, aber gleich geeignetes Mittel erreicht werden kann. Für bestimmte Städte und ihre Stadtstrukturen werden nur lokal weitreichende Allgemeinverfügungen in der Lage sein, einen ausreichenden Schutz zu gewährleisten. Die Kommunen müssen daher untersuchen, ob für ihr Gebiet teilweise Beschränkungen genügen oder ob nur umfassende Begrenzungen einen Schutz bieten.

### **3 Konkrete Beispiele einzelner Kommunen**

Einige Kommunen haben von den rechtlichen Möglichkeiten bereits Gebrauch gemacht und das Abbrennen und teilweise auch das Mitführen von Feuerwerk untersagt. Beispiele sind die Städte München<sup>4</sup>, Düsseldorf<sup>5</sup> und Berlin<sup>6</sup>. Die Verfügungen folgen einem ähnlichen Schema:

#### **3.1 Tenorierung**

Verfügungen, die sich auf Generalklauseln des jeweiligen Landesrechts stützen, verbieten nicht allein die Verwendung pyrotechnischer Gegenstände, sondern auch das Mitführen. Diese Ausweitung ist empfehlenswert, da eine Kontrolle des Mitführverbots einfacher ist, als die Kontrolle des Abbrennverbotes. Teil der jeweiligen Tenorierung ist die Beschreibung

<sup>2</sup> Vgl. etwa <https://www.hno-aerzte-im-netz.de/news/hno-news/silvesterknaller-koennen-zu-hoerschaeden-fuehren.html> ; abgerufen am 24.01.2019.

<sup>3</sup> <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.

<sup>4</sup> Sicherheitsrechtliche Allgemeinverfügung, KVR-I/222 v. 26.11.2019 (Abl. Nr. 34 v. 10.12.2019, S. 478 f.) – sog. „Feuerwerksverbot“; Allgemeinverfügung der Stadt München v. 22.11.2019 – sog. „Böllerverbot“; abrufbar unter <https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:5c39a5e1-10b3-438f-867f-bb03841138db/Allgemeinverf%C3%BCgung%20B%C3%B6llerverbot.pdf> (abgerufen am 16. September 2020).

<sup>5</sup> Allgemeinverfügung Mitführ- und Abbrennverbot für Feuerwerkskörper der Kategorie F2 in der Düsseldorfer Altstadt an Silvester 2019/2020 vom 28. Oktober 2019, Düsseldorfer Abl. Nr. 45 vom 9. November 2019; abrufbar unter <https://www.duesseldorf.de/stadtrecht/3/32/32305-allgemeinverfuegung-mitfuehr-und-abbrennverbot-fuer-feuerwerkskoerper-der-kategorie-f2-in-der-duesseldorfer-altstadt-an-silvester-20192020.html> (abgerufen am 16. September 2020).

<sup>6</sup> ABl. Nr. 48 / 22. November 2019, S. 7310; ABl. Nr. 48 / 22. November 2019, S. 7314.

des genauen Verbotsbereiches – teilweise mit Kartenausschnitt – und die genaue Geltungsdauer des Verbotes. Es wird die sofortige Vollziehung angeordnet. Zum Teil umfasst der Tenor eine Zwangsmittellandrohung in Form des unmittelbaren Zwangs. Hierbei wird die Wegnahme und Vernichtung der mitgeführten pyrotechnischen Gegenstände angedroht.<sup>7</sup> Teil der Tenorierung ist jeweils ein Hinweis auf die öffentliche Bekanntmachung der Verfügung.

### 3.2 Sachverhaltsdarstellung

Im Sachverhalt werden diejenigen Ereignisse beschrieben, die ein Eingreifen rechtfertigen. Da sich die meisten Anordnungen auf Generalklauseln des Ordnungsrechts stützen, ist eine gewisse Detailtiefe gefragt, die die durch die Behörde getroffene Ermessensentscheidung rechtfertigt. Stützt sich die Allgemeinverfügung auf das Sprengstoffrecht, muss das Tatbestandsmerkmal „dicht besiedelt“ erläutert werden.

Besonders sinnvoll erscheint es, die gefahrbringenden Ereignisse der vergangenen Jahre möglichst konkret darzustellen. Die Stadt München hat die Ereignisse etwa minutiös dargestellt. Regelmäßig auftretende Probleme sind: unsachgemäße Nutzung von legal zugelassenem Feuerwerk, Abbrennen von nicht zugelassenem Feuerwerk, große Menschenmengen, Alkoholisierung, aggressives Verhalten der Feiernden und Verletzungen von Menschen, die das Feuerwerk zünden, aber auch von Zuschauern.

### 3.3 Rechtliche Würdigung

#### 3.3.1 Ermächtigungsgrundlage

Als Ermächtigungsgrundlage wird auf die Generalklauseln des jeweiligen Ordnungsrechts oder auf § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 SprengV zurückgegriffen.

#### 3.3.2 Tatbestandsvoraussetzungen

##### 3.3.2.1 Sicherheits- und Ordnungsrecht

Das allgemeine Ordnungsrecht verlangt eine Gefahrenprognose. Es ist kurz darzustellen, dass die im Sachverhalt beschriebenen Vorgänge eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen.

##### 3.3.2.2 § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. SprengV

§ 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. SprengV verlangt keine Gefahrenprognose. Tatbestandsvoraussetzung ist das Vorliegen einer dicht besiedelten Gemeinde oder eines Teils einer Gemeinde. In der Allgemeinverfügung der Stadt München wird hierzu lediglich ausgeführt, dass es sich unzweifelhaft um ein dicht besiedeltes Gebiet handelt.

#### 3.3.3 Verhältnismäßigkeit

Jede Verfügung muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Die Anordnungen, die sich auf das Sicherheits- und Ordnungsrecht stützten, verfolgen den legitimen Zweck, Ordnungswidrigkeiten, Straftaten und Gefährdungen und Verletzungen von Leib und Leben von Personen zu verhindern. Wird das Sprengstoffrecht als Rechtsgrundlage herangezogen, geht es um den Zweck, die negativen Begleiterscheinungen des Silvesterfeuerwerks, allen voran die Lärmentwicklung, zu regulieren. Dass die Maßnahmen geeignet sind, den ange-

---

<sup>7</sup> So in Düsseldorf und Berlin.

strebten Zweck zu erreichen, wird in den uns bekannten Verfügungen unproblematisch bejaht. Im Rahmen der Erforderlichkeit wird u.a. darauf hingewiesen, dass es einer weitreichenden räumlichen Ausdehnung bedarf, um eine Verlagerung der Feierlichkeiten zu verhindern. Letztlich ist – bei einem Zurückgreifen auf das allgemeine Sicherheits- und Ordnungsrecht – neben dem Abbrennverbot ein Mitführverbot erforderlich, da eine mildere Regelung schwer zu kontrollieren ist. Alle Verfügungen sind angemessen. Die Einschränkungen der Handlungsfreiheit der Verbotsadressaten durch das räumlich und zeitlich beschränkte Mitführ-, Abrenn- und Abschussverbot wiegen weniger schwer als eine mögliche Gefährdung von Leben und Gesundheit von Personen. Die Einschränkungen sind zeitlich und lokal begrenzt. Zudem verbieten sie nicht die Teilnahme an Silvesterfeierlichkeiten im Generellen, sondern lediglich die eigene Mitnahme und das eigene Zünden pyrotechnischer Gegenstände.

### **3.3.4 Rechtsbehelfsbelehrung und Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung**

Eine Rechtsbehelfsbelehrung ist erforderlich, vgl. § 37 Abs. 6 VwVfG. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung liegt im öffentlichen Interesse, da bei Nichteinhaltung der Anordnung die öffentliche Sicherheit gefährdet ist.

### **3.3.5 Begründung der Anordnung des unmittelbaren Zwangs**

Die Anordnung des unmittelbaren Zwangs in Form der Sicherstellung und der Vernichtung der mitgeführten pyrotechnischen Gegenstände ist erforderlich, um die Verfügung durchsetzen zu können.

## **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.

<b>Bundesimmissionsschutzrecht</b>	<b>Landesimmissionsschutzrecht</b>	<b>Sprengstoffrecht</b>	<b>Polizei- und Ordnungsrecht</b>
Keine „harten“ unmittelbaren Rechtsgrundlagen	Schleswig-Holstein: § 3 Abs. 1 Nr. 4 LImSchG vom 6. Januar 2009 (GVOBl. 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		

07. Oktober 2020

Professor Dr. Remo Klinger

Karoline Borwieck