

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

**Rechtsgutachten  
zu kommunalen Möglichkeiten der  
Beschränkung des Abbrennens pyrotechnischer Gegenstände  
an Silvester**

**Rechtsanwalt Prof. Dr. Remo Klinger  
Rechtsanwältin Karoline Borwieck**

Erstellt im Auftrag des Deutsche Umwelthilfe e.V.  
20. März 2019

<b>Gliederung .....</b>	<b>Seite</b>
<b>A. Vorüberlegung .....</b>	<b>5</b>
I. Sachlicher Hintergrund .....	5
II. Rechtlicher Hintergrund.....	6
<b>B. Rechtliche Möglichkeiten zum Erlass von Feuerwerksverboten.....</b>	<b>8</b>
I. Immissionsschutzrechtliche Möglichkeiten .....	8
1. Keine unmittelbare Rechtsgrundlage in § 47 Abs. 1 BImSchG bzw. Kurzfristenplänen nach § 47 Abs. 2 BImSchG .....	8
2. Keine Möglichkeit des Verordnungserlasses nach § 47 Abs. 7 oder § 49 Abs. 2 BImSchG .....	9
3. Landesrechtliche Immissionsschutzregelungen zum Erlass ortsspezifischer Regelungen .....	10
a. Kein grundsätzlicher Ausschluss des Immissionsschutzrechts durch abschließende Regelungen des Sprengstoffrechts .....	11
b. Schleswig-Holstein .....	13
c. Nordrhein-Westfalen .....	14
d. Brandenburg .....	14
e. Niedersachsen .....	15
f. Berlin.....	16
g. Schlussfolgerungen.....	16
II. Sprengstoffrechtliche Möglichkeiten .....	18
1. Verbotsregelung des § 23 Abs. 1 1. SprengV .....	18
2. Verbotsermächtigung des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der 1. SprengV.....	20
a. Zuständige Behörde.....	21
b. Tatbestandsvoraussetzungen .....	21
c. Rechtsfolge: Ermessensausübung.....	21
d. Rechtsmittelbehelfsbelehrung .....	22
e. Anordnung der sofortigen Vollziehung.....	22
3. Verbotsermächtigung des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. SprengV.....	23
a. Zuständige Behörde.....	23
b. Tatbestandsvoraussetzungen .....	23
aa. Verbot nur für Feuerwerk mit ausschließlicher Knallwirkung .....	23
bb. Dicht besiedeltes Gebiet .....	23
c. Rechtsfolge: Ermessensausübung.....	25
III. Ordnungsrechtliche Möglichkeiten .....	28

1.	Sachliche und örtliche Zuständigkeit.....	28
2.	Rechtsgrundlage und Tatbestandsvoraussetzungen .....	28
a.	Unverletzlichkeit der Rechtsordnung.....	30
aa.	Verstoß gegen Regelungen des Sprengstoffrechts .....	30
bb.	Straftatbestände.....	30
b.	Leben und die Gesundheit von Personen.....	31
3.	Rechtsfolge: Ermessensausübung .....	33
a.	Legitimer Zweck.....	33
b.	Geeignetheit.....	33
c.	Erforderlichkeit .....	33
aa.	Weitreichende Allgemeinverfügungen.....	33
bb.	Schutzpflicht des Staates .....	34
cc.	Keine bestehende Vollzugsproblematik.....	35
d.	Angemessenheit .....	36
e.	Rechtsmittelbehelfsbelehrung .....	36
f.	Anordnung der sofortigen Vollziehung.....	37
4.	Zusammenfassung: Ordnungsrechtliche Möglichkeiten .....	37
<b>C.</b>	<b>Konkrete Beispiele einzelner Kommunen.....</b>	<b>38</b>
I.	München .....	38
1.	Sog. Feuerwerksverbot.....	38
a.	Sachverhaltsdarstellung .....	38
b.	Rechtliche Würdigung .....	39
2.	Sog. „Böllerverbot“.....	41
II.	Düsseldorf.....	43
III.	Berlin .....	45
1.	Alexanderplatz.....	45
2.	Tempelhof-Schöneberg .....	46
IV.	Gemeinsamkeiten der Regelungen.....	47
3.	Tenorierung .....	47
a.	Verbotsverfügung.....	47
b.	Anordnung der sofortigen Vollziehung.....	48
c.	Zwangsmittellandrohung .....	48
d.	Bekanntmachung und Kosten .....	48
4.	Sachverhaltsdarstellung.....	48
5.	Rechtliche Würdigung.....	49
a.	Ermächtigungsgrundlage .....	49
b.	Tatbestandsvoraussetzungen .....	50

aa. Generalklausel des Sicherheits- und Ordnungsrechts – Gefahrenprognose.....	50
bb. § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 1. SprengV .....	50
cc. § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. SprengV .....	51
c. Adressaten der Verfügung .....	51
d. Verhältnismäßigkeit.....	51
aa. Zweck .....	51
bb. Geeignetheit.....	52
cc. Erforderlichkeit .....	52
dd. Angemessenheit .....	52
e. Anordnung der sofortigen Vollziehung.....	53
f. Anordnung des unmittelbaren Zwangs .....	53
V. Zusammenfassung: Konkrete Beispiele einzelner Kommunen .....	53
<b>D. Behebung von Vollzugsdefiziten bestehender Verbotsnormen .....</b>	<b>55</b>
1. Verkaufsverbot an minderjährige Personen .....	55
2. Nutzungsverbot für minderjährige Personen.....	55
<b>E. Zusammenfassung .....</b>	<b>56</b>
I. Immissionsschutzrecht .....	56
II. Sprengstoffrecht.....	56
III. Polizei- und Ordnungsrecht .....	57

## A. Vorüberlegung

### I. Sachlicher Hintergrund

Das Rechtsgutachten untersucht, ob, und wenn ja, in welchem Maße Kommunen die Möglichkeit haben, das Abbrennen pyrotechnischer Erzeugnisse an Silvester zu beschränken. Dabei geht es nicht darum, darzulegen, ob der Verkauf von Pyrotechnik durch Kommunen untersagt werden kann; dies ist dem Bundesrecht vorbehalten und kein Gegenstand ernsthafter politischer Debatten. Ebenfalls geht es nicht um die rechtliche Zulässigkeit eines flächendeckenden Verbots in Deutschland, auch dies ist kommunaler Rechtssetzung offenkundig nicht zugänglich. Es geht um die Erörterung, ob Kommunen, die in dieser Frage aus unterschiedlichen Gründen einen Regelungsbedarf sehen, schon auf der Grundlage bestehenden Rechts Möglichkeiten zur Steuerung haben. Die Frage des Rechtsschutzes, also der Klagerechte, von einzelnen Personen oder Verbänden ist ebenfalls nicht Gegenstand der rechtlichen Erörterung.

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.<sup>1</sup> Gegenüber dem Vortag sind die Feinstaub-Konzentrationen im Mittel sechsmal höher, teilweise sogar bis zu 12-fach höher. Die über 24 Stunden gemittelte Feinstaubkonzentration übersteigt den Grenzwert für das Tagesmittel von 50 µg/m<sup>3</sup> um das Zweieinhalb- bis Fünffache.<sup>2</sup> Dies belastet insbesondere gesundheitlich vorgeschädigte Personen, etwa solche mit Asthma.

Hinzu kommt, dass das Abbrennen von Pyrotechnik regelmäßig zu Verletzungen von Personen führt. In bestimmten Ortsteilen einiger deutscher Großstädte wird von bürgerkriegsähnlichen Zuständen gesprochen<sup>3</sup>, die jedes Jahr aufs Neue am Silvestertag aus-

---

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

<sup>2</sup> Drs 17/13190; Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Silke Gebel (GRÜNE) vom 04. Februar 2014 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 06. Februar 2014) und Antwort.

<sup>3</sup> 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.

brechen. Berichtet wird von Angriffen auf Polizisten, die mit Feuerwerkskörpern begangen werden. Häufig werden Feuerwerkskörper in Gegenden gezündet, die hierfür aufgrund ihrer dichten Besiedelung oder ihrer Bauweise nicht geeignet sind.

## II. Rechtlicher Hintergrund

Der Umgang mit Feuerwerkskörpern wird durch das Sprengstoffgesetz (im Folgenden: SprengG)<sup>4</sup> und durch die Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz (im Folgenden: 1. SprengV)<sup>5</sup> geregelt.

Nach § 23 Abs. 2 S. 1 SprengV 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 SprengG, eines Befähigungsscheines nach § 20 SprengG oder einer Ausnahmebewilligung nach § 24 Abs. 1 SprengV verwendet (abgebrannt) werden. Im Ergebnis bedeutet dies, dass Pyrotechnik ohne gesonderte Erlaubnis nur in der Silvesterzeit abgebrannt werden darf.

Pyrotechnische Gegenstände der Kategorie F2 sind nach § 3a Abs. 1 Nr. 1 lit. b) SprengG Feuerwerkskörper, von denen eine geringe Gefahr ausgeht, die einen geringen Lärmpegel besitzen und zur Verwendung in abgegrenzten Bereichen im Freien vorgesehen sind.

Nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 SprengG enthalten pyrotechnische Gegenstände explosionsgefährliche Stoffe oder Stoffgemische (pyrotechnische Sätze), mit denen auf Grund selbsterhaltender, exotherm ablaufender chemischer Reaktionen Wärme, Licht, Schall, Gas oder Rauch oder eine Kombination dieser Wirkungen erzeugt werden soll.

Von dem grundsätzlichen Vorbehalt des § 23 Abs. 2 S. 1 SprengV macht § 23 Abs. 2 S. 2 SprengV für den Zeitraum vom 31. Dezember bis zum 1. Januar, also der Silvesterzeit, eine Ausnahme. Danach dürfen pyrotechnische Gegenstände in diesem Zeitraum auch von Personen abgebrannt werden dürfen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben.

---

<sup>4</sup> SprengGesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2002 (BGBl. I S. 3518), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2017 (BGBl. I S. 1586) geändert worden ist.

<sup>5</sup> Erste Verordnung zum SprengGesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1991 (BGBl. I S. 169), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 11. Juni 2017 (BGBl. I S. 1617) geändert worden ist

Grundsätzlich ist daher jede volljährige Person berechtigt, an Silvester Feuerwerkskörper zu zünden, von denen eine geringe Gefahr ausgeht, die einen geringen Lärmpegel besitzen und zur Verwendung in abgegrenzten Bereichen im Freien vorgesehen sind.

Wird ein Feuerwerkskörper in Deutschland verkauft, muss ihm zu entnehmen sein, ob er diese Voraussetzungen erfüllt und ab welchem Alter er an Silvester gezündet werden darf, vgl. § 18 Abs. 2 SprengVO.

## B. Rechtliche Möglichkeiten zum Erlass von Feuerwerksverboten

Zur Erörterung der Frage, auf welchen aktuell bereits bestehenden rechtlichen Grundlagen private Pyrotechnik beschränkt werden können, sind drei rechtliche Regelungen in den Blick zu nehmen: das Immissionsschutzrecht, das Sprengstoffrecht und das allgemeine Ordnungsrecht. Wie zu zeigen sein wird, lassen sich aus allen drei Rechtsbereichen Beschränkungen ableiten, die jedoch den jeweils geltenden Tatbestandsvoraussetzungen zu genügen haben.

Im Einzelnen:

### I. Immissionsschutzrechtliche Möglichkeiten

Das Immissionsschutzrecht *des Bundes* enthält keine unmittelbar geeigneten Maßnahmen, um das Abbrennen von Pyrotechnik zu beschränken.

#### 1. Keine unmittelbare Rechtsgrundlage in § 47 Abs. 1 BImSchG bzw. Kurzfristenplänen nach § 47 Abs. 2 BImSchG

Die durch Silvesterpyrotechnik entstehenden Luftverunreinigungen verpflichten die zuständigen Behörden nicht zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen nach § 47 Abs. 1 BImSchG bzw. Kurzfristenpläne nach § 47 Abs. 2 BImSchG.

Nach § 47 Abs. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (im Folgenden: BImSchG)<sup>6</sup> ist die zuständige Behörde zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen verpflichtet, wenn die durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 BImSchG festgelegten Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen überschritten werden. In dem Plan sind die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festzulegen; dieser muss den Anforderungen der Rechtsverordnung entsprechen. Nach § 47 Abs. 2 können sog. Kurzfristenpläne erlassen werden.

Nach § 4 Abs. 1 der 39. Bundes-Immissionsschutzverordnung (im Folgenden: 39. BImSchV)<sup>7</sup> beträgt der über den Tag gemittelte Immissionsgrenzwert für Feinstaubpartikel

<sup>6</sup> Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2771) geändert worden ist.

<sup>7</sup> Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen vom 2. August 2010 (BGBl. I S. 1065), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 18. Juli 2018 (BGBl. I S. 1222) geändert worden ist.



50 Mikrogramm pro Kubikmeter zum Schutz der menschlichen Gesundheit. Zwar führt das Silvesterfeuerwerk zu einer zweieinhalb bis fünffachen Überschreitung dieses Wertes, jedoch bestimmt § 4 Abs. 1 der 39. BImSchV, dass der Wert an 35 Tagen des Kalenderjahres überschritten werden darf. Dies ist in Deutschland aktuell nicht mehr der Fall.

## **2. Keine Möglichkeit des Verordnungserlasses nach § 47 Abs. 7 oder § 49 Abs. 2 BImSchG**

Eine geeignete Rechtsgrundlage findet sich auch nicht in § 47 Abs. 7 oder § 49 Abs. 2 BImSchG. Beide Normen eröffnen den Landesregierungen die Möglichkeit, Rechtsverordnungen zum Schutz vor Grenzwertüberschreitungen oder zum Schutz bestimmter Gebiete zu erlassen.

Allerdings setzt die Verordnungsermächtigung voraus, dass „Anlagen“ bzw. „Brennstoffe“ beschränkt werden. Derartige Verordnungen dürfen nur erlassen werden für Betriebsverbote ortsveränderlicher Anlagen, Errichtungsverbote ortsfester Anlagen, zur Regelung zeitlicher Betriebsbeschränkungen, zur Erhöhung betriebstechnischer Anforderungen und zur Regelung des Brennstoffeinsatzes von Anlagen.

Feuerwerkskörper sind weder „Anlagen“ noch „Brennstoffe“ im Sinne des BImSchG.

„Anlagen“ sind nach § 3 Abs. 5 ortsfeste Einrichtungen, sonstige ortsveränderliche technische Einrichtungen sowie bestimmte Fahrzeuge und Grundstücke.

„Brennstoffe“ sind nach § 2 Abs.7 der 13.BImSchV alle festen, flüssigen oder gasförmigen brennbaren Stoffe einschließlich ihrer nicht brennbaren Bestandteile. Hierbei geht es jedoch lediglich um solche Stoffe, die der Wärmeerzeugung durch Verbrennungsvorgänge dienen, vgl. § 1 der 13. BImSchV.<sup>8</sup>

Beides ist hier also nicht der Fall.

---

<sup>8</sup> Siehe auch: *Hansmann/Röckinghausen*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, Stand: Juli 2018, BImSchG, § 34 Rn. 33; *Jarass*, in: Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, BImSchG, § 34 Rn. 4.

Gleichwohl ist das Bundesimmissionsschutzrecht nicht gänzlich unerheblich. So bestimmt § 26 Abs. 3 der 39. BImSchV, dass sich die zuständigen Behörden darum bemühen, die bestmögliche Luftqualität, die mit einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang zu bringen ist, aufrecht zu halten. Sie berücksichtigen dieses Ziel bei allen für die Luftqualität relevanten Planungen. Dieser Aspekt wird bei der Ausübung ordnungsbehördlichen Ermessens, auf das im weiteren Verlauf des Gutachtens einzugehen sein wird, zu berücksichtigen sein. Ebenfalls wird zu berücksichtigen sein, dass nach § 26 Abs. 1 der 39. BImSchV die zuständigen Behörden verpflichtet sind, die Luftschadstoffgrenzwerte unterhalb der jeweils geltenden Grenzwerte zu halten. Auch dies verpflichtet gegebenenfalls zu entsprechenden Maßnahmen.

### **3. Landesrechtliche Immissionsschutzregelungen zum Erlass ortsspezifischer Regelungen**

Anders sieht es jedoch mit dem *Landesimmissionsschutzrecht* aus.

So finden sich schon jetzt in den Landesimmissionsschutzgesetzen Ermächtigungen, mit denen Gemeinden zum Erlass spezifischer Verbote und Beschränkungen berechtigt werden, die auch zum Zweck der Regelung des Abbrennens von Pyrotechnik nutzbar gemacht werden können.

Das Bundesrecht erlaubt dies. Denn alle dafür in Betracht kommenden bundesimmissionsschutzrechtlichen Regelungen lassen die landesrechtlichen Ermächtigungen und damit die Regelungsbefugnisse der Gemeinden unberührt. Dies ergibt sich aus § 49 Abs. 3 BImSchG:

*"Landesrechtliche Ermächtigungen für die Gemeinden und Gemeindeverbände zum Erlass von ortsrechtlichen Vorschriften, die Regelungen zum Schutz der Bevölkerung vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Geräusche zum Gegenstand haben, bleiben unberührt."*

Unbeschadet immissionsschutzrechtlicher Vorgaben des Bundes- oder Landesrechts können die hierzu ermächtigten Gemeinden daher durch entsprechende Regelungen ihren jeweiligen kommunalen Besonderheiten Rechnung tragen.

### a. Kein grundsätzlicher Ausschluss des Immissionsschutzrechts durch abschließende Regelungen des Sprengstoffrechts

Teilweise wird vorgebracht, dass das Sprengstoffrecht im Zusammenhang mit Feuerwerkskörpern abschließende rechtliche Regelungen getroffen habe, sodass sich eine Sperrwirkung für entsprechende immissionsschutzrechtliche Landesregelungen ergebe.

So erläuterte der VGH Kassel in einem Urteil vom 13. Mai 2016,<sup>9</sup> dass durch die bundesrechtlichen Regelungen des Sprengstoffrechts eine Sperrwirkung für den Landesgesetzgeber entstehen würde. Dieser könne keine immissionsschutzrechtlichen Regelungen zum Umgang mit Feuerwerkskörpern erlassen. Das Bundesrecht sei insofern (umfassend) abschließend:

*„Durch diese bundesrechtlichen Vorschriften [des Sprengstoffrechts – Anm. d. Verf.] ist der Umgang mit Feuerwerk hinsichtlich der damit einhergehenden Explosionsgefahren sowie der damit verbundenen Lärmimmissionen als feuerwerkspezifischen Gefahren abschließend und mit Sperrwirkung für den Landesgesetzgeber geregelt (aA VG Frankfurt [Oder], NVwZ-RR 2009, 200). Dies folgt aus Art. 71 GG. Nach dieser Verfassungsnorm haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden. Das Sprengstoffrecht ist gem. Art. 73 I Nr. 12 GG Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes. Das vom Bund geschaffene SprengGesetz enthält keine Ermächtigung der Länder zu gesetzlichen Regelungen, insbesondere keine Verordnungsermächtigungen im Bereich des Sprengstoffrechts.“<sup>10</sup>*

Dies würde bedeuten, dass auf kommunaler Ebene keine immissionsschutzrechtlichen Regelungen getroffen werden könnten, die das Abbrennen von Feuerwerkskörpern begrenzen, da insoweit eine Sperrwirkung durch das bundesrechtliche SprengGesetz bestehen würde.

<sup>9</sup> VGH Kassel, Urt. v. 13.05.2016 – Az.:8 C 1136/15.N, NVwZ-RR 2016, S. 874 (875).

<sup>10</sup> VGH Kassel, Urt. v. 13.05.2016 – Az.:8 C 1136/15.N, NVwZ-RR 2016, S. 874 (875).

Die Auffassung des VGH Kassel, der diese Sperrwirkung zu erkennen meint, überzeugt jedoch nicht.<sup>11</sup>

Richtig ist zwar, dass der Bundesgesetzgeber mit dem Erlass des Sprenggesetzes von seiner ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht hat. Diese Gesetzgebungsbefugnis der Art. 71, 73 Abs. 1 Nr. 12 GG bezieht sich jedoch auf das Waffen- und Sprengstoffrecht. Erfasst ist demnach nur der Regelungsbereich, der sich mit dem Umgang mit explosionsgefährlichen Stoffen und damit einhergehend mit der Abwehr der damit verbundenen spezifischen Gefahren, also gerade der Explosionsgefährlichkeit befasst. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG regelt jedoch nicht die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für immissionsschutzrechtliche Gefahren und Luftverunreinigungen, die von Sprengstoffen ausgehen. Die Norm vermittelt lediglich eine Gesetzgebungsbefugnis für alle explizit sprengstoffspezifischen Fragen bzw. Gefahren, wie etwa die *„Herstellung und den Vertrieb, den Handel und die Beförderung, den Erwerb und den Ge- bzw. Verbrauch, die Vernichtung sowie die Ein- und Ausfuhr von Sprengstoffen“*<sup>12</sup>. Fragen des Immissionsschutzrechtes sind nicht sprengstoffspezifisch und fallen daher nicht in den Bereich des ausschließlichen Kompetenzgesetzgebungstitels. Dies ist dem Straßenverkehrszulassungsrecht ähnlich. Auch dort fallen die Fragen der Herstellung, des Vertriebs, des Handels, der Ein- und Ausfuhr etc. von Pkw in die abschließende Bundes- (bzw. Europa)kompetenz. Dies bedeutet aber nicht, dass die Kommunen nicht mehr die Regelungsbefugnis hätten, zu entscheiden, wo in ihrer Stadt welche Fahrzeuge fahren dürften, also Fußgängerzonen auszuweisen, Fahrradstraßen anzulegen oder Geschwindigkeitsbeschränkungen anzuordnen. Ebenso liegt der Fall hier. Der Bund regelt zwar, welche Pyrotechnik wann vertrieben und benutzt werden darf. Den Kommunen verbleibt allerdings die Möglichkeit, zu regeln, ob dies überall in ihrer Stadt erlaubt sein soll oder ob es Gründe gibt, die eine Reglementierung aus Gründen des Immissionsschutzrechtes rechtfertigen.

In diesem Sinne entschied auch das VG Frankfurt (Oder) mit Urteil vom 6. Oktober 2008.<sup>13</sup> Das Gericht erläuterte:

---

<sup>11</sup> So auch VG Frankfurt (Oder), 06.10.2008 – Az: 5 K 392/08, NVwZ-RR 2009, S. 200 (201).

<sup>12</sup> Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 84. EL August 2018, Art. 73, Rn. 276.

<sup>13</sup> VG Frankfurt (Oder), Urt. v. 6.10.2008 – Az.: 5 K 392/08, NVwZ-RR 2009, 200 ff.

*„Richtig ist lediglich, dass der Bundesgesetzgeber mit dem Erlass des Sprenggesetzes von der in Art. 71, 73 I Nr. 12 GG enthaltenen ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis für das Waffen- und Sprengstoffrecht Gebrauch gemacht hat. In diese Befugnis hat der Landesgesetzgeber mit dem Landesimmissionsschutzgesetz jedoch nicht eingegriffen. Die Regelungen des Sprenggesetzes über die Erteilung einer Erlaubnis zum Umgang mit explosionsgefährlichen Stoffen sind auf die Abwehr der damit verbundenen spezifischen Gefahren, also gerade der Explosionsgefährlichkeit, gerichtet. [...] Insoweit hat der Landesgesetzgeber von der gem. Art. 72, 74 I Nr. 24 GG eingeräumten – konkurrierenden – Kompetenz Gebrauch gemacht, auf dem Gebiet der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung Gesetze zu erlassen und hat mit § 12 I BbgImSchG eine Bestimmung geschaffen, die die diesbezüglichen Begleiterscheinungen eines Feuerwerks einer Regelung unterwirft.“<sup>14</sup>*

Treffen die Landesgesetzgeber somit im Rahmen ihrer Landesimmissionsschutzgesetzliche Regelungen zum Umgang mit Sprengstoffen, die deren Immissionseigenschaften betreffen, greifen sie nicht in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes ein. Die bundesrechtlichen Sprengstoffregelungen betreffen nur die mit den Sprengstoffen verbundenen spezifischen Gefahren, also deren Explosionsgefährlichkeit.

Folgende Bundesländer haben dazu bisher die nachstehenden Regelungen erlassen:

#### **b. Schleswig-Holstein**

Das schleswig-holsteinische Landesimmissionsschutzgesetz vom 6. Januar 2009 (GVBl. S. 2) enthält in § 3 Abs. 1 Nr. 4 folgende Ermächtigung:

*„Zum Schutz vor schädlichen Einwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche oder sonstige Emissionen können Gemeinden unter Beachtung der Ziele und Erfordernisse von Raumordnung und Landesplanung durch Verordnung vorschreiben, dass [...]*

*4. sonstige näher zu bestimmende Tätigkeiten nicht oder nur eingeschränkt ausgeübt werden dürfen.“*

---

<sup>14</sup> VG Frankfurt (Oder), 06.10.2008 – Az:5 K 392/08, NVwZ-RR 2009, S. 200 (201).

Das schleswig-holsteinische Landesimmissionsschutzgesetz eröffnet den Gemeinden somit die Möglichkeit einer umfassenden Beschränkung von Silvesterfeuerwerk.

### c. Nordrhein-Westfalen

§ 5 Abs. 1 des Landesimmissionsschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 18. März 1975 (GV NW S. 232) enthält folgende Ermächtigung:

*„Die Gemeinden können unter Beachtung der Ziele und Erfordernisse von Raumordnung und Landesplanung durch ordnungsbehördliche Verordnung vorschreiben, dass im Gemeindegebiet oder in Teilen des Gemeindegebietes im Hinblick auf die besondere Schutzbedürftigkeit des Gebietes ...*

*c) bestimmte Tätigkeiten nicht oder nur beschränkt ausgeübt werden dürfen, soweit und solange das zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen geboten ist.“*

Schädliche Umwelteinwirkungen sind nach § 3 Abs. 1 BImSchG Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen. Eine als schädliche Umwelteinwirkung einzustufende Beeinträchtigung liegt zunächst in jeder Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit sowie des sonstigen körperlichen, seelischen und sozialen Wohlbefindens und in Beeinträchtigungen der Umweltmedien Luft, Boden und Wasser.<sup>15</sup> Das Zünden von Feuerwerkskörpern und damit auch die Freisetzung von Feinstaub und Lärm kann als schädliche Umwelteinwirkung qualifiziert werden.

### d. Brandenburg

Eine der nordrhein-westfälischen Regelung wortlautgleiche Ermächtigung enthält § 5 Abs. 1 des Landesimmissionsschutzgesetzes Brandenburg vom 22. Juli 1999 (GVBl. I S. 386).

---

<sup>15</sup> Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, BImSchG, § 3 Rn. 34.

Die Ermächtigungen in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg eröffnen den Gemeinden die Möglichkeit eines Verbotes von privatem Silvesterfeuerwerk für das jeweilige Gemeindegebiet oder für Teile eines Gemeindegebietes im Hinblick auf die besondere Schutzbedürftigkeit des Gebietes.

Eines besonderen Schutzes bedürfen zum einen schonungsbedürftige Gebiete, wie Naturparks, Kurgelände, Erholungsgebiete, Gebiete für Krankenhäuser etc.<sup>16</sup> Zu den besonders schutzbedürftigen Gebieten können auch solche gehören, in denen überdurchschnittliche Umweltbelastungen zu verzeichnen sind.<sup>17</sup> Letztlich kann sich die Schutzbedürftigkeit auch aus einem Luftreinhalte- oder Lärmaktionsplan ergeben, der dazu Regelungen treffen kann, aber mangels Grenzwertüberschreitung nicht muss.<sup>18</sup>

#### **e. Niedersachsen**

§ 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 des Niedersächsischen Lärmschutzgesetzes<sup>19</sup> bestimmt, dass die Gemeinden ermächtigt werden, durch Verordnung für ihr Gebiet oder Teile ihres Gebietes zu regeln, dass

*„bestimmte Tätigkeiten oder Handlungen nicht oder nur beschränkt ausgeübt werden dürfen, wenn das Gebiet oder der Teil des Gebietes eines besonderen Schutzes vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche bedarf, die Anlagen, Tätigkeiten oder Handlungen geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen durch Geräusche hervorzurufen, die mit dem besonderen Schutzbedürfnis des Gebietes oder des Teils des Gebietes nicht vereinbar sind, und die Geräusche durch Auflagen nicht verhindert werden können.“*

Als besonders schutzbedürftige Gebiete im Sinne des Satzes 1 gelten nach Satz 2 der Norm nur Kur-, Erholungs-, und Wallfahrtsorte im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, BImSchG § 49 Rn. 5.

<sup>17</sup> BT-Drs. 7/179, S. 45.

<sup>18</sup> Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, BImSchG § 49 Rn. 5.

<sup>19</sup> Niedersächsisches Gesetz über Verordnungen der Gemeinden zum Schutz vor Lärm (Niedersächsisches Lärmschutzgesetz - NLärmSchG) vom 10. Dezember 2012.

<sup>20</sup> Niedersächsisches Gesetz über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten vom 8. März 2007 (Nds. GVBl. S. 111), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Oktober 2011 (Nds. GVBl. S. 348).

## f. Berlin

Nach § 5 lit. d) der Ausführungsvorschriften zum Landes-Immissionsschutzgesetz Berlin<sup>21</sup> gilt die 1. SprengV bei Geräuschen durch die Verwendung von pyrotechnischen Gegenständen vorrangig (zum Beispiel Feuerwerke).

Spezifische landesimmissionsschutzrechtliche Regelungen sind daher in Berlin nicht vorhanden, können aber geschaffen werden.

## g. Schlussfolgerungen

In den Bundesländern Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Niedersachsen können die ermächtigten Gemeinden somit Regelungen erlassen, die den Gebrauch von Feuerwerkskörpern beschränken.

In den Ländern Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Niedersachsen ist eine Beschränkung jedoch nur für solche Gebiete möglich, die eine besondere Schutzbedürftigkeit aufweisen.

Nur in Schleswig-Holstein kann auf Basis des Landesimmissionsschutzrechts eine Beschränkung jenseits besonders schutzbedürftiger Orte vorgenommen werden.

In Bayern<sup>22</sup>, Berlin, Bremen<sup>23</sup>, Hamburg<sup>24</sup> und Rheinland-Pfalz<sup>25</sup> wurden zwar landesrechtliche Immissionsschutzregelungen erlassen. Im Vergleich zu den Ländern Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein enthalten sie jedoch keine Ermächtigungen zugunsten der Gemeinden, mit denen Silvesterfeuerwerk teilweise oder umfassend beschränkt werden könnte.

---

<sup>21</sup> Ausführungsvorschriften zum Landes-Immissionsschutzgesetz Berlin (AV LImSchG Bln) vom 9. Dezember 2015 (amtliche Fassung: Amtsblatt für Berlin, Nr. 53 vom 30. Dezember 2015, S. 2982).

<sup>22</sup> Bayerisches Immissionsschutzgesetz (BayImSchG) in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2129-1-1-U) veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 24. Juli 2018 (GVBl. S. 608) geändert worden ist.

<sup>23</sup> BremImSchG - Bremisches Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen vom 26. Juni 2001 (Brem.GBl. S. 219), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. November 2010 (Brem.GBl. S. 567).

<sup>24</sup> Hamburgisches Gesetz zum Schutz gegen Lärm (Hamburgisches Lärmschutzgesetz - HmbLärmSchG) vom 30. November 2010, zuletzt geändert durch § 4a neu eingefügt durch Gesetz vom 8. Juli 2014 (HmbGVBl. S. 293).

<sup>25</sup> Landes-Immissionsschutzgesetz (LImSchG) vom 20. Dezember 2000, letzte berücksichtigte Änderung: § 2 geändert, § 11 neu gefasst durch Gesetz vom 03.09.2018 (GVBl. S. 272).



In Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gibt es keine entsprechenden Landesimmissions- bzw. Lärmschutzgesetze.

Im Ergebnis folgt daraus, dass das Landesimmissionsschutzrecht zwar Möglichkeiten der Justierung nach den jeweils gegebenen kommunalen Situationen bietet. Diese sind bisher jedoch nur begrenzt ausgebildet. Die Bundesländer können diese Regelungen aber ergänzen.

## II. Sprengstoffrechtliche Möglichkeiten

### 1. Verbotsregelung des § 23 Abs. 1 1. SprengV

Nach § 23 Abs. 1 1. SprengV 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 damit beispielsweise auch unmittelbar am Kölner Dom) und für alle Kategorien von Feuerwerksartikeln.<sup>26</sup>

Die für Silvester bestehende Ausnahmeregelung des § 23 Abs. 2 der 1. SprengV bezieht sich nicht auf das Verbot des § 23 Abs. 1 der 1. SprengV. Die Ausnahmeregelung ermöglicht es volljährigen Personen, an Silvester ohne sonst erforderliche Erlaubnis, pyrotechnische Gegenstände an dafür erlaubten Orten abzubrennen. An das Verbot des § 23 Abs. 1 der 1. SprengV sind sie dennoch gebunden.<sup>27</sup>

Nach den jeweiligen Generalklauseln der Länder sind die zuständigen Ordnungsbehörden ermächtigt, die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.<sup>28</sup> Zu den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit zählt die Unverletzlichkeit der Normen der Rechtsordnung.<sup>29</sup>

Personen, die sich dem Verbot des § 23 Abs. 1 der 1. SprengV widersetzen, dürfen daher von der zuständigen Ordnungsbehörde aufgrund der jeweils einschlägigen Generalmächtigung zur Einhaltung der Norm veranlasst werden.

Allerdings verbietet § 23 Abs. 1 der 1. SprengV lediglich das Abbrennen von Feuerwerkskörpern aller Kategorien in unmittelbarer Nähe zu den im Gesetz genannten Gebäuden.

---

<sup>26</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>.

<sup>27</sup> Insofern dient die Allgemeinverfügung der Stadt Köln zum Feuerwerksverbot auf der Domplatte auch „*der Durchsetzung der Regelung in § 23 Abs. 1 der Ersten Verordnung zum Sprenggesetz (1. SprengV)*“, s.S. 6 der Verfügung; abrufbar unter: [https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/satzungen/allgemeinverf%C3%BCgung\\_mitf%C3%BChrverbot\\_pyrotechnik\\_20181231.pdf](https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/satzungen/allgemeinverf%C3%BCgung_mitf%C3%BChrverbot_pyrotechnik_20181231.pdf).

<sup>28</sup> Vgl. bspw. § 17 Abs. 1 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz - ASOG Bln) in der Fassung vom 11. Oktober 2006.

<sup>29</sup> BVerwG, Urt. v. 28. 3. 2012 – 6 C 12/11, NJW 2012, S. 2676 (2677).

Der Begriff der unmittelbaren Nähe ist gesetzlich nicht definiert. Ob ein Abbrennort in "unmittelbarer Nähe" eines der vorgenannten geschützten Objekte liegt, muss anhand der örtlichen Gegebenheiten festgestellt werden.<sup>30</sup> Als Antwort auf ein Petitionsbegehren zu einer festen rechtlichen Abstandsregelung führte der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestags aus, dass ein starrer Abstand örtliche Besonderheiten nicht in ausreichendem Maße berücksichtigen könnte. Die Verwendung des Begriffs der „unmittelbaren Nähe“ erlaube eine Feinsteuerung durch die Behörden, die anhand der unterschiedlichen städtebaulichen Gegebenheiten das individuelle Gefahrenpotential vor Ort bestimmen können. Abstände wirkten sich je nach Bebauung und dem Vorhandensein von – gerade für den Lärm- und Brandschutz bedeutsamen – Hindernissen völlig unterschiedlich aus. Eine bundesweite Vereinheitlichung wäre daher nach dem Dafürhalten des Ausschusses nicht nur unverhältnismäßig, sondern auch nicht zielführend.<sup>31</sup>

Auf Grundlage dieser Vorschrift können die zuständigen Ordnungsbehörden daher regulierend tätig werden. Der Anwendungsbereich ist aufgrund der Bezugnahme zu bestimmten Gebäuden jedoch begrenzt.

Wer vorsätzlich entgegen § 23 Abs. 1 oder Abs. 2 S. 1 einen pyrotechnischen Gegenstand abbrennt, handelt nach § 46 Nr. 8 lit.) b 1. SprengV ordnungswidrig im Sinne des § 41 Abs. 1 Nr. 16 SprengG. Der fahrlässige Verstoß kann jedoch nicht als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Da viele Menschen von dem Verbot noch nicht einmal wissen werden, ist eine Ahndung kaum vorstellbar. Ein Vorsatz ist dann nämlich schwer nachweisbar, denn die vorsätzlich handelnde Person muss die zum gesetzlichen Tatbestand gehörenden objektiven Merkmale gekannt und gegen sie verstoßen haben wollen.<sup>32</sup> Auch wenn der Nachweis nicht gelingt, ändert dies jedoch nichts an dem grundsätzlich bestehenden Verbot.

---

<sup>30</sup> So die Ausführungen auf der Seite des BMI; abrufbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2013/12/silvester\\_feuerwerk.html](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2013/12/silvester_feuerwerk.html) (abgerufen am 22.01.2019).

<sup>31</sup>Pet 1-18-06-7112-038585, einsehbar unter: [https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/\\_2016/\\_12/\\_15/Petition\\_68994.abschlussbegruendungpdf.pdf](https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2016/_12/_15/Petition_68994.abschlussbegruendungpdf.pdf).

<sup>32</sup> *Sternberg-Lieben/Schuster*, in: Schönke/Schröder, 30. Aufl. 2019, StGB, § 15, Rn. 9.

## 2. Verbotsermächtigung des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der 1. SprengV

Die Sprengverordnung eröffnet den zuständigen Behörden zudem die Möglichkeit, über die Regelung des § 23 Abs. 1 1. SprengV hinaus<sup>33</sup> bestimmte Allgemeinverfügungen zu erlassen.

Nach § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der 1. SprengV kann die zuständige Behörde allgemein oder im Einzelfall anordnen, dass Feuerwerkskörper der Kategorie F2 in der Nähe von Gebäuden oder Anlagen, die besonders brandempfindlich sind, auch am 31. Dezember und am 1. Januar nicht abgebrannt werden dürfen. Eine allgemeine Anordnung ist öffentlich bekanntzugeben, vgl. § 24 Abs. 2 S. 2 1. SprengV.

Bis zu der Novellierung der 1. SprengV im Juni 2017<sup>34</sup> galt die Verbotsnorm des § 23 Abs. 1 1. SprengV nicht allgemein für „besonders brandempfindliche Gebäude oder Anlagen“, sondern nur für „Reet- und Fachwerkhäuser“.<sup>35</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt konnte durch die Verfügungsermächtigung des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der 1. SprengV ein weitergehender Schutz anderer besonders brandempfindlicher Gebäude und Anlagen erreicht werden. Seit dem Novellierungszeitpunkt ist der Schutz, der aufgrund von § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der 1. SprengV erreicht werden kann, nicht weitreichender als jener, der per se durch die allgemeingültige Verbotsnorm des § 23 Abs. 1 1. SprengV besteht.

Dennoch haben auf der Basis des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 1. SprengV verschiedene Kommunen Allgemeinverfügungen erlassen, die das Abbrennen von Silvesterfeuerwerk verbieten.<sup>36</sup>

Eine entsprechende Allgemeinverfügung muss von der zuständigen Behörde erlassen werden, die Tatbestandsvoraussetzungen müssen erfüllt sein und der Erlass der Anordnung muss als Ermessensentscheidung den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügen. Letztlich muss die sofortige Vollziehung der Verfügung angeordnet werden, damit keine aufschiebende Wirkung durch Widerspruch oder Anfechtungsklage entstehen kann und so die zwischenzeitliche Durchsetzung der Verfügung verhindert würde.

---

<sup>33</sup> So auch VGH Kassel, Urt. v. 13.5.2016 – 8 C 1136/15.N, NVwZ-RR 2016, S. 874 (875).

<sup>34</sup> Zweite Verordnung zur Änderung der Ersten Verordnung zum Sprenggesetz v. 11.6.2017, BGBl. 2017, Teil I, Nr. 37, S. 1617 ff.

<sup>35</sup> BGBl. 2017, Teil I, Nr. 37, S. 1617 (1623).

<sup>36</sup> Vgl. zB Allgemeinverfügungen des Landkreises Rostock, der Gemeinde Burg (Spreewald) oder der Gemeinde Lilienthal.

### **a. Zuständige Behörde**

Nach § 36 Abs. 1 S. 1 SprengG können die Landesregierungen oder die von ihnen durch Rechtsverordnung bestimmten Stellen durch Rechtsverordnung die für die Ausführung des SprengG zuständigen Behörden bestimmen, soweit nicht Bundesbehörden zuständig sind.

Für Berlin ergibt sich die sachliche Zuständigkeit etwa aus dem Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord).<sup>37</sup> Nach Nr. 19 Abs. 5 lit. a) ZustKat Ord sind die jeweiligen Bezirksämter zuständige Behörden zur Regelung des nichtgewerblichen Umgangs mit pyrotechnischen Gegenständen.

### **b. Tatbestandsvoraussetzungen**

Die Allgemeinverfügung, die aufgrund von § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der 1. SprengV erlassen werden kann, kann öffentlich bekannt gegeben werden und bedarf keiner weiteren Begründung, vgl. § 39 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG.

Dennoch darf die jeweilige Allgemeinverfügung nur erlassen werden, um Gebäude oder Anlagen, die besonders brandempfindlich sind, zu schützen. Die Verbotsermächtigung des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der 1. SprengV bezieht sich beispielsweise auf reetgedeckte Gebäude, sodass sich Kommunen, in deren Gebiet sich entsprechende Gebäude befinden, auf diese Ermächtigung berufen können. Ob die Ermächtigung jedoch städtischen Kommunen zugutekommt, in denen sich regelmäßig wenige oder keine besonders (!) brandempfindlichen Gebäude oder Anlagen befinden, ist fraglich. Wann ein Gebäude besonders brandempfindlich ist, ist eine Frage des Einzelfalles. Bei der klassischen Stadtbebauung wird eine besondere Brandempfindlichkeit in der Regel nicht zu bejahen sein.

### **c. Rechtsfolge: Ermessensausübung**

Liegen die Tatbestandsvoraussetzungen des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der 1. SprengV vor, gibt es also besonders brandempfindliche Gebäude oder Anlagen, eröffnet die Norm der zuständigen Behörde einen Ermessensspielraum im Sinne des § 114 S. 1 VwGO.

---

<sup>37</sup> zu § 2 Abs. 4 S. 1 des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz - ASOG Bln) in der Fassung vom 11. Oktober 2006.

Die zuständige Behörde darf keine fehlerhaften Ermessenserwägungen anstellen, insbesondere muss die Anordnung den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Sie muss geeignet sein, den Schutz der Gebäude oder Anlagen zu sichern und sie muss hierzu erforderlich und angemessen sein.

Die Anordnung eines Feuerwerksverbotes in unmittelbarer Nähe von besonders brandempfindlichen Gebäuden und Anlagen wird in der Regel den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen, denn entsprechende Anordnungen sind geeignet, Schäden durch Feuerwerkskörper an der Bausubstanz entsprechender Gebäude und Anlagen zu verhindern. Die Anordnung wird zudem erforderlich sein, da keine mildereren Mittel zur Gefahrenabwehr zur Verfügung stehen. Es wäre nicht möglich, an sämtlichen besonders brandempfindlichen Gebäuden und Anlagen vorsorglich Feuerwehr zu stationieren. Letztlich wird sie auch angemessen sein. Die Anordnungsadressaten werden nur in geringem Maße in ihren Rechten beschränkt. Das Verbot ist lokal beschränkt und greift damit nicht erheblich in die allgemeine Handlungsfreiheit ein. Gleichzeitig dient es meist in besonderem Maße dem Schutz des Eigentums. Das öffentliche Interesse am Feuerwerksverbot überwiegt daher regelmäßig das private Interesse an dem Zünden von Feuerwerk.

#### **d. Rechtsmittelbehelfsbelehrung**

Die Allgemeinverfügung muss eine Rechtsmittelbehelfsbelehrung beinhalten, vgl. § 37 Abs. 6 VwVfG.

#### **e. Anordnung der sofortigen Vollziehung**

Die zuständige Behörde muss nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung der Anordnung anordnen. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung liegt im öffentlichen Interesse, da bei Nichteinhaltung der Anordnung die öffentliche Sicherheit gefährdet ist. Werden Feuerwerkskörper entgegen der Anordnung in der Nähe brandempfindlicher Gebäude oder Anlagen gezündet, besteht eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür, dass das Eigentum und vor allem Leib und Leben von Personen gefährdet werden.

Gegen die Anordnung der sofortigen Vollziehung kann beim zuständigen Verwaltungsgericht nach § 80 Abs. 5 VwGO ein Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gestellt werden.

§ 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der 1. SprengV eröffnet daher den zuständigen Behörden die Möglichkeit, allgemein oder im Einzelfall anzuordnen, dass Feuerwerkskörper in der Nähe von Gebäuden oder Anlagen, die besonders brandempfindlich sind, auch am 31. Dezember und am 1. Januar nicht abgebrannt werden dürfen.

### **3. Verbotsermächtigung des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. SprengV**

Die Möglichkeit des Erlasses einer Allgemeinverfügung ergibt sich auch aus § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. SprengV.

Auf der Grundlage dieser Verbotsermächtigung können Feuerwerkskörper *mit ausschließlicher Knallwirkung* in dicht besiedelten Gebieten ganz oder teilweise verboten werden.<sup>38</sup>

#### **a. Zuständige Behörde**

Die Zuständigkeit der Behörde ergibt sich wiederum aus landesrechtlichen Regelungen.

#### **b. Tatbestandsvoraussetzungen**

Die Allgemeinverfügung ermöglicht ein Verbot von Feuerwerkskörpern mit ausschließlicher Knallwirkung in dicht besiedelten Gebieten.

##### **aa. Verbot nur für Feuerwerk mit ausschließlicher Knallwirkung**

Aus dem Wortlaut der Norm ergibt sich zum einen, dass das Verbot keine Feuerwerkskörper umfassen kann, die neben akustischen auch optische Effekte aufweisen.

##### **bb. Dicht besiedeltes Gebiet**

Zudem muss es sich um dicht besiedelte Gebiete handeln.

---

<sup>38</sup> Die Stadt Lüneburg hat beispielsweise eine Allgemeinverfügung aufgrund von § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. SprengstoffV erlassen.

Der Begriff „dicht besiedeltes Gebiet“ ist im Sprengstoffrecht nicht gesetzlich definiert und wurde auch noch nicht durch die Rechtsprechung ausgeformt. Der Inhalt dieses unbestimmten Rechtsbegriffs ist deshalb anhand des Wortlauts, nach Sinn und Zweck sowie seiner gesetzessystematischen Stellung zu bestimmen.<sup>39</sup>

Der Wortlaut des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 der 1. SprengV ist relativ unergiebig, da er den Begriff des dicht besiedelten Gebietes nicht neben weitere Begrifflichkeiten stellt und somit auch keine weitere Differenzierung möglich ist.

Der unbestimmte Rechtsbegriff lässt sich jedoch unter Rückgriff auf andere ähnliche Formulierungen im Recht näher eingrenzen.

So wird in § 8 Abs. 2 LuftVO Bezug genommen auf ein „dicht besiedeltes Gebiet“. Das OVG Koblenz verstand in einem Urteil vom 12. Februar 2014 unter diesem Begriff eine Ansammlung von Gebäuden mit geringen Abständen, die einer größeren Anzahl von Personen als Aufenthalt dienen.<sup>40</sup>

Auch die Verordnung (EG) Nr. 965/2012<sup>41</sup> kennt den Begriff des dicht besiedelten Gebietes. In Anhang I Nr. 18 der Verordnung wird der Begriff des dicht besiedelten Gebietes bezeichnet als „im Zusammenhang mit einer Stadt oder Siedlung ein Bereich, der im Wesentlichen für Wohn-, gewerbliche oder Erholungszwecke genutzt wird“.

Vor diesem Hintergrund könnten zumindest sämtliche städtische Gegenden als dicht besiedelte Gebiete bewertet werden, denn sie sind im Zusammenhang bebaut und dienen einer größeren Anzahl von Personen zu Wohn-, Gewerbe-, und Erholungszwecken.

Der Sinn und Zweck der Norm besteht in dem Schutz von Personen vor den Knallwirkungen von Feuerwerkskörpern, die in dicht besiedelten Gebieten besonders viele Menschen und in besonderer Lautstärke erreichen. Vor diesem Hintergrund muss beispielsweise die gesamte Berliner Innenstadt als dicht besiedeltes Gebiet qualifiziert werden.

---

<sup>39</sup> Vgl. VG Mainz, Urt. v. 14.08.2013 – 3 K 855/12.MZ – Juris, Rn. 22 – 23 zu § 8 Abs. 2 S. 1 Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO).

<sup>40</sup> OVG Koblenz, Urt. v. 12.02.2014 – 8 A 10979/13, NVwZ 2014, S. 803 (805).

<sup>41</sup> Verordnung (EU) Nr. 965/2012 der Kommission vom 5. Oktober 2012 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf den Flugbetrieb gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates.



In einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 16. März 2006 bezeichnete dieses das „südliche Stadtgebiet Berlins“ als dicht besiedelt.<sup>42</sup>

Nach alledem ermöglicht § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 der 1. SprengV grundsätzlich ein Verbot von Feuerwerkskörpern in städtischen Gegenden. Dieses Verbot kann sich *sprengstoffrechtlich* aber nicht auf sämtliche Feuerwerkskörper erstrecken, sondern nur solche einbeziehen, die eine *ausschließliche Knallwirkung* aufweisen. Dies mag unlogisch erscheinen, da Feuerwerksraketen mit optischen Effekten heutzutage ja auch erhebliche Knallwirkungen haben. Die gesetzliche Regelung der Sprengverordnung regelt dies jedoch so.

### **c. Rechtsfolge: Ermessensausübung**

§ 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 der 1. SprengV eröffnet wie auch § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der 1. SprengV einen Ermessensspielraum zugunsten der zuständigen Behörde.

Das Verbot von Feuerwerkskörpern mit ausschließlicher Knallwirkung muss ebenfalls den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen.

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. Eine entsprechende Anordnung wäre auch erforderlich und angemessen, da keine milderen Mittel zur Gefahrenabwehr zur Verfügung stehen.

Das Verbot des Zündens von Feuerwerkskörpern mit Knalleffekt schränkt die Adressaten einer entsprechenden Verfügung nur in geringem Maße in ihrer Handlungsfreiheit ein. Zum einen können sie weiterhin andere Feuerwerkskörper zünden, zum anderen können sie auf nicht dicht besiedelte Bereiche ausweichen. Gleichzeitig dient das Verbot dem Schutz der Gesundheit vieler Menschen. Das Zünden von Knall-Feuerwerk in einem engen Straßenzug kann gesundheitliche Schäden hervorrufen.

Auf der Internetseite „*hno-Ärzte im Netz*“, die vom Deutschen Bundesverband der Hals-Nasen-Ohrenärzte e.V. herausgegeben wird, wird beispielsweise erläutert:

---

<sup>42</sup> BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075/04, BVerwGE 125, 116-325, Rn. 220.

*„Silvesterböller können das Gehör dauerhaft schädigen. Die Knallkörper können eine Lautstärke von 130 bis 175 Dezibel erreichen - das ist lauter als ein Presslufthammer. Die Schwelle, ab der sich ein normal hörender Mensch unwohl fühlt, liegt durchschnittlich bei 80-85 dB.*

*Bereits ein einziger Knall von mehr als 150 Dezibel kann ein Knalltrauma auslösen und zu Schwerhörigkeit und anhaltenden Ohrgeräuschen führen. Betroffene haben vor allem Probleme bei der Wahrnehmung hoher Frequenzen: Sie hören Klingeltöne und hohe Stimmen deutlich schlechter als zuvor.*

*Auch in zwei Metern Entfernung gezündete Silvesterraketen können Schallimpulse erreichen, die so laut wie ein Düsenflugzeug oder sogar lauter sind. So ein „Impulslärm“ schadet dem Gehör mehr als Dauerlärm.“<sup>43</sup>*

In einem Artikel des Deutschen Ärzteblattes aus dem Jahr 2001 heißt es:

*„Die vorliegenden epidemiologischen Daten verdeutlichen die nicht zu unterschätzende sozio-medizinische Bedeutung von Gehörschäden durch Silvester-Feuerwerkskörper. Mehrere tausend Personen erleiden jedes Jahr in Deutschland eine Innenohrverletzung durch ein solches Knall- oder Explosionstrauma. Während sich die Hörschwelle in einem Teil der Fälle wieder erholt, bleibt bei anderen eine dauerhafte Hörminderung bestehen. [...] Die für Deutschland geschätzte Inzidenz von in einem kurzen Zeitraum um Silvester hervorgerufenen Innenohrverletzungen durch Feuerwerkskörper ist etwa genauso hoch wie die Inzidenz von innerhalb eines gesamten Jahres in Ländern der westlichen Welt auftretenden Hörstürzen. [...] Die deutlich erhöhte Inzidenz von Gehörschäden durch Silvester-Feuerwerkskörper in der Gruppe der männlichen Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen trifft auf die ohnehin prominente Gefährdung dieser Bevölkerungsgruppe durch andere Arten des Freizeitlärms, wie zum Beispiel durch elektroakustisch verstärkte Musik...“<sup>44</sup>*

<sup>43</sup> <https://www.hno-aerzte-im-netz.de/news/hno-news/silvesterknaller-koennen-zu-hoerschaeden-fuehren.html>; abgerufen am 24.01.2019.

<sup>44</sup> Zenner, Plontke, in: Dt Ärztebl 2001; 98: A 3443–3444 [Heft 51–52], abrufbar unter: <https://www.aerzteblatt.de/archiv/29938/Gehoerschaeden-durch-Silvester-Feuerwerkskoerper>; abgerufen am 24.01.2019.

Die gesundheitlichen Risiken werden auch in der Presse diskutiert.<sup>45</sup>

In einem Interview mit dem Hamburger Abendblatt vom 29. Dezember 2012 weist der Heidelberger Psychotherapeut Ludwig Janus auf die Gefahren für die Psyche hin. Gerade schwangere Frauen und Kleinkinder müssten in besonderem Maße vor Silvesterfeuerwerk geschützt werden und sollten sich am besten nicht im Freien aufhalten.<sup>46</sup> Auch geflüchtete Menschen, die häufig aus Kriegsgebieten geflohen sind, leiden unter den psychischen Folgen, die die lauten Knalle bei ihnen auslösen können.<sup>47</sup> Die Knallwirkung von Feuerwerkskörpern kann daher nach diesen Aussagen zu gesundheitlichen und psychischen Schäden führen. Im Ergebnis müssten die lokalen Behörden diesen Effekt bewerten.

Dabei können sie auch berücksichtigen, dass in diesen Gebieten auch Tiere leben, die durch das Feuerwerk gestört werden. So zeigen Vögel panische Reaktionen und werden von ihren Schlafplätzen aufgescheucht und ggf. langfristig vertrieben. Dadurch verlieren sie Energie, die sie im Winter benötigen. Vögel, die vom Feuerwerk aufgeschreckt werden, fliegen bis zu 1.000 Meter hoch, während sie sonst nur selten Höhen über 100 Meter erreichen. Auch Fledermäuse leiden unter dem Feuerwerk.<sup>48</sup>

Das Sprengstoffrecht bietet somit ebenfalls rechtliche Möglichkeiten der Reglementierung. Diese sind jedoch auf den Schutz bestimmter Gebäude begrenzt. Darüber hinaus ließe sich das Abbrennen von Pyrotechnik untersagen, die eine alleinige Knallwirkung hat. Ob dies jedoch in dieser Differenzierung praktisch durchsetzbar erscheint, bleibt fraglich.

---

<sup>45</sup> Statt vieler: <https://www.welt.de/gesundheit/article112279502/Das-Gefaehrlichste-ist-die-kurze-Impulsstaerke.html>.

<sup>46</sup> <https://www.abendblatt.de/ratgeber/article108213892/Silvester-Boeller-Babys-und-Schwangere-schuetzen.html>; abgerufen am 24.01.2019.

<sup>47</sup> <https://www.morgenpost.de/politik/article206869763/Wie-ein-Verbot-von-Silvesterknallern-Fluechtlinge-schuetzt.html>; abgerufen am 24.01.2019.

<sup>48</sup> <https://berlin.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/oekologisch-leben/21626.html>; abgerufen am 24.01.2019.

### III. Ordnungsrechtliche Möglichkeiten

Wie gezeigt, bieten das Landesimmissionsschutzrecht und das Bundessprengstoffrecht gewisse Möglichkeiten zur Steuerung des Abbrennens von Pyrotechnik in Städten. Diese sind aber, wie gezeigt, begrenzt.

Zu untersuchen ist daher, ob das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht Möglichkeiten zum Erlass von Allgemeinverfügungen enthält, die das Zünden von Feuerwerkskörpern verbieten. In vielen Städten wird das Abbrennen von Silvesterfeuerwerk bereits auf diese Art und Weise beschränkt. Zu erörtern ist, ob diesem Vorgehen grundlegende rechtliche Einwände entgegenstehen.

Im Einzelnen:

Nach den sog. Generalermächtigungen des Ordnungs- und Polizeirechtes der Länder können die zuständigen Ordnungsbehörden und die Polizei die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. Zur Durchsetzung dieser Generalermächtigungen können die zuständigen Behörden entsprechende Allgemeinverfügungen erlassen.<sup>49</sup>

#### 1. Sachliche und örtliche Zuständigkeit

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

#### 2. Rechtsgrundlage und Tatbestandsvoraussetzungen

Rechtsgrundlage für den Erlass einer ordnungsrechtlichen Allgemeinverfügung ist die Generalklausel des Polizei- und Ordnungsrechts des jeweiligen Landes.

Die Generalklauseln ermächtigen zu einer Handlung zur Abwehr einer bestehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

---

<sup>49</sup> So etwa geschehen in Hannover (abrufbar unter: <https://www.hannover.de/content/download/750706/18832704/file/Allgemeinverf%C3%BCgung+Feuerwerksk%C3%B6rper.pdf>), Düsseldorf (abrufbar unter: <https://www.duesseldorf.de/stadtrecht/3/32/32-303.html>), Bielefeld (abrufbar unter: [https://www.bielefeld.de/ftp/oeffbekanntmachungen/Allgemeinverf\\_Boulevard\\_Silvester2017\\_091217.pdf](https://www.bielefeld.de/ftp/oeffbekanntmachungen/Allgemeinverf_Boulevard_Silvester2017_091217.pdf)) und zahlreichen weiteren Städten.

Nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung besteht Einigkeit dahingehend, dass

*„ein Tätigwerden zum Zwecke der Gefahrenabwehr eine konkrete Gefahr voraussetzt. Eine solche liegt vor, wenn ein bestimmter einzelner Sachverhalt, d. h. eine konkrete Sachlage oder ein konkretes Verhalten, bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führen würde. Der Schadenseintritt braucht nicht mit Gewissheit zu erwarten sein. Andererseits ist aber die bloße Möglichkeit des Schadenseintritts nicht ausreichend. Der erforderliche Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts ist dabei abhängig vom Rang des Rechtsguts, in das eingegriffen werden soll, sowie vom Rang des polizeilichen Schutzgute.“<sup>50</sup>*

Im Rahmen der Generalklauseln geht es demnach um die Abwendung eines bei ungehindertem Geschehensablauf zu erwartenden Schadens für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit.

Die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit 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. Geschützt werden demnach sowohl Individual- als auch Gemeinschaftsrechtsgüter.<sup>51</sup>

Ordnungsrechtliche Allgemeinverfügungen könnten grundsätzlich zu Silvester erlassen werden, wenn sie erforderlich sind, um die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung zu schützen, drohende Schäden für das Leben und die Gesundheit von Personen zu verhindern, und um Vermögenswerte zu schützen.

---

<sup>50</sup> BVerwG, Urt. v. 28. 3. 2012 – 6 C 12/11, NJW 2012, S. 2676 (2677).

<sup>51</sup> BVerwG, Urt. v. 28. 3. 2012 – 6 C 12/11, NJW 2012, S. 2676 (2677).

## a. Unverletzlichkeit der Rechtsordnung

### aa. Verstoß gegen Regelungen des Sprengstoffrechts

Nach § 23 Abs. 2 S. 2 SprengV sind an Silvester zwar volljährige Personen berechtigt Feuerwerkskörper der Kategorie F2 zu zünden, nicht aber minderjährige Personen. Die Praxis zeigt jedoch, dass Feuerwerkskörper immer wieder von Minderjährigen abgebrannt werden.

Zudem ist das Abbrennen pyrotechnischer Gegenstände in unmittelbarer Nähe von Kirchen, Krankenhäusern, Kinder- und Altersheimen sowie besonders brandempfindlichen Gebäuden oder Anlagen nach § 23 Abs. 1 1. SprengV verboten. Auch gegen diese Rechtsnorm wird regelmäßig verstoßen.

### bb. Straftatbestände

In der Silvesternacht kam es in der Vergangenheit durch den Abschuss von Feuerwerkskörpern zu Sachbeschädigungen i.S.d. § 303 Abs. 1 StGB und versuchten oder vollendeten fahrlässigen oder vorsätzlichen Körperverletzungen (§§ 229 bzw. 223 StGB). So wurden beispielsweise in der vergangenen Silvesternacht allein in Berlin und Brandenburg 432 Brände gemeldet,<sup>52</sup> die zwar nicht alle, aber doch zum Teil auf das Zünden durch Feuerwerkskörper zurückzuführen sind, wenngleich es sich dabei nicht um vorsätzliche Sachbeschädigungen handeln muss. Gleichzeitig werden mittels Pyrotechnik Straftaten gegenüber anderen Bürgern, der Polizei, Rettungskräften und der Feuerwehr begangen.

In einem Beitrag der Berliner Zeitung vom 21. Januar 2019 mit dem Titel *„Innensenator: Böllerverbote sind Antwort des Rechtsstaates“* heißt es:

*„Laut Geisel gab es in der jüngsten Silvesternacht 43 Angriffe und Widerstandshandlungen gegen Polizisten. Die Feuerwehr sprach von 41 Übergriffen gegen Fahrzeuge und 18 Vorfällen gegen Feuerwehrleute, die meisten davon mit Pyrotechnik. Neun Feuerwehrleute seien verletzt worden. Neukölln lag laut Feuerwehr „mit Abstand“ auf dem ersten Platz bei der Zahl der*

<sup>52</sup> <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.

*Übergriffe. 16 mal registrierten die Feuerwehrleute dort solche Taten, in Kreuzberg waren es 6 und in den anderen Bezirken weniger. Es gibt laut Senat 75 Ermittlungen wegen Verstößen gegen die Sprengverordnung, 13 Fälle von Landfriedensbruch und 25 Widerstände gegen Polizisten.*<sup>53</sup>

Die Rechtsordnung wird demnach durch das Abfeuern von Feuerwerkskörpern verletzt.

## **b. Leben und die Gesundheit von Personen**

Das Abbrennen von Pyrotechnik an Silvester führt nicht nur zu einer Verletzung der Rechtsordnung. Es kann auch eine Gefährdung von Leben und Gesundheit Einzelner zur Folge haben.

Wie bereits erläutert,<sup>54</sup> kann die Knallwirkung von Feuerwerkskörpern zu einer Verletzung der Gesundheit führen. 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.

In einem Beitrag des rbb24 mit dem Titel "*Gewalt gegen Einsatzkräfte geht gar nicht*" wird berichtet, der Rettungsdienst sei in Berlin im Rahmen des Jahreswechsels 2018/2019 894 Mal gerufen worden. 49 Angriffe auf Rettungskräfte seien gezählt worden, 33 davon wurden mit Feuerwerkskörpern ausgeführt. Zudem seien Einsatzkräfte in der Kastanienallee in Berlin aus einer 50- bis 60-köpfigen Gruppe heraus mit Steinen und Feuerwerkskörpern beworfen worden, was zu einer Verletzung von acht Beamten geführt hat.<sup>55</sup> In dem Beitrag des rbb24 heißt es zudem:

*„Das Berliner Unfallkrankenhaus behandelte bis zum frühen Abend des Neujahrstages 25 Menschen wegen Unfällen mit Feuerwerk oder Böllern. Darunter seien sechs Kinder im Alter von zehn oder elf Jahren. „Alle Kinder müssen*

---

<sup>53</sup> Berliner Zeitung vom 21.01.2019 „Innensenator: Böllerverbote sind Antwort des Rechtsstaates“; abrufbar unter: <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/innensenator--boellerverbote-sind-antwort-des-rechtsstaates-31912020>; abgerufen am 25.01.2019.

<sup>54</sup> Für weitere Beispiele der Gefährdung von Leben und Gesundheit von Personen vgl. Abschnitt B II 3 c.

<sup>55</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.

*operiert werden", sagte eine Klinik-Sprecherin. „Es gehe jeweils um Amputationen.“<sup>56</sup>*

Viele Patienten der Silvesternacht seien schwer verletzt gewesen. Nach Angaben der Sprecherin des Unfallkrankenhauses Berlin war einem jungen Mann ein Böller in der Hand explodiert. Sein Zeige-, Mittelfinger und Daumen seien abgerissen worden.<sup>57</sup>

Der Innensenator Berlins gab daraufhin bekannt, dass die von ihm geplante Einrichtung zweier Verbotszonen für den Jahreswechsel 2019 eine Reaktion auf die Vorkommnisse in den vergangenen Jahren sei. Ziel sei es, die Zahl der Übergriffe auf Einsatzkräfte von Feuerwehr und Polizei zu verringern. Geisel begründete die Wahl der beiden Verbotszonen mit regelrechten „Straßenschlachten“ mit Feuerwerk in diesen Bereichen und einer Häufung von Angriffen auf Einsatzkräfte von Polizei und Feuerwehr.<sup>58</sup>

Anhand dieser Angaben zeigt sich, dass jedenfalls in Berlin in einigen Teilen der Stadt das Leben und die Gesundheit von unbeteiligten Bürgern in der Silvesternacht einer konkreten Gefahr ausgesetzt sind, teilweise verwirklicht sich die Gefahr und erhebliche gesundheitliche Schäden treten ein. Die Einrichtung zweier Verbotszonen erscheint daher nach den bisherigen Silvestererfahrungen in Berlin gerechtfertigt und hat nach Auffassung der Polizei und Feuerwehr zu positiven Effekten geführt, sodass überlegt wird, die Verbotgebiete weiter auszudehnen.<sup>59</sup>

In anderen Städten als Berlin wird man von ähnlichen Situationen ausgehen können. Gleichwohl unterscheiden sich die Städte. Je nach örtlicher Situation ist von den Ordnungsbehörden adäquat zu reagieren.

---

<sup>56</sup> <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>57</sup> Bericht der Berliner Zeitung vom 01.01.2019, abrufbar unter: <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/polizei/viele-schwerverletzte--muellberge-der-normale-wahnsinn-einer-berliner-silvesternacht-31813404>; abgerufen am 24.01.2019.

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2020/01/berlin-boellerverbot-zonen-ausweitung-unwahrscheinlich.html>; abgerufen am 13.05.2020.



### **3. Rechtsfolge: Ermessensausübung**

Rechtsfolge der Generalermächtigungen ist jeweils Ermessen. Die Behörde kann weitreichende Verbotsverfügungen erlassen. Ihr Handeln muss den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

#### **a. Legitimer Zweck**

Die Einschränkung der grundrechtlich verbürgten Handlungsfreiheit erfolgt im Interesse des Gemeinwohls<sup>60</sup> und stellt damit einen legitimen Zweck dar.

#### **b. Geeignetheit**

Der Erlass von auf ordnungsrechtlichen Generalermächtigungen beruhenden Allgemeinverfügungen ist grundsätzlich auch geeignet diesen Zweck zu erfüllen. Im Einzelfall ist die Ausgestaltung einer entsprechenden Beschränkung der Nutzung von Pyrotechnik zu prüfen. Situationen, in denen das Abbrennen von Pyrotechnik zu einer akuten Gefahr für Leib und Leben führt, werden entsprechende Beschränkungen rechtfertigen.

#### **c. Erforderlichkeit**

Der Erlass von Allgemeinverfügungen kann insbesondere dann erforderlich sein, wenn der verfolgte Zweck – der Schutz der öffentlichen Sicherheit – nicht durch ein anderes, milderer, aber gleich geeignetes Mittel erreicht werden kann.

##### **aa. Weitreichende Allgemeinverfügungen**

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.

Würden die Allgemeinverfügungen nur für enge lokale Bereiche ausgesprochen, wäre mit einiger Wahrscheinlichkeit kein ausreichender Schutz gewährleistet. Im Einzelfall ist dies der Ermessenslenkung der Ordnungsbehörde vorbehalten. Gleichwohl ist bereits jetzt darauf hinzuweisen, dass etwa ein Sprecher der Gewerkschaft der Polizei Berlin

---

<sup>60</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 02. Oktober 1973 – 1 BvR 459/72, 1 BvR 477/72 –, BVerfGE 36, 47-65, Rn. 35.

erläutert, dass ein Feuerwerksverbot in Berlin, welches nur einzelne Straßen umfasst, nicht ausreichend sei, da sich das Zünden dann sofort auf Nebenstraßen verlagern würde. Zwar sei ein solches Verhalten beispielsweise in Hannover nicht festgestellt worden, jedoch sei die Stadt auch anders aufgebaut, es gebe eine zentrale Innenstadt mit Feuerwerksverbot, nicht wie in Berlin viele Kieze mit lokalen Feierzentren.<sup>61</sup> Ob sich diese Einschätzung bewahrheitet, wird man spätestens in der nächsten Silvesternacht sehen.

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. Ist die Sicherheit nur durch eine weitreichende Beschränkung gewährleistet, haben die Städte die rechtliche Möglichkeit, ein flächendeckendes Feuerwerksverbot auszusprechen. Eine entsprechende Verfügung wäre dann erforderlich. Insofern besitzen die Kommunen eine Einschätzungsprärogative, die ihrerseits jedoch gerichtlich überprüfbar ist.

## **bb. Schutzpflicht des Staates**

Die Erforderlichkeit weitreichender Allgemeinverfügen kann sich auch aus der Schutzpflicht des Staates gegenüber dem Bürger ergeben.

In einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. April 2006 erläutert dieses, dass Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG nach ständiger verfassungsrechtlicher Rechtsprechung den Staat dazu verpflichtet, das Leben und die körperliche Unversehrtheit des Einzelnen zu schützen, das heißt vor allem, vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren.<sup>62</sup> Für die rechtliche Beurteilung der Art des durch die Ermächtigung ermöglichten Eingriffs sei unter anderem bedeutsam, wie viele Grundrechtsträger intensiven Beeinträchtigungen ausgesetzt sind und unter

---

<sup>61</sup> Tagesspiegel vom 23.01.2019 „Geisel sieht Hannover als Vorbild“; abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/boellerverbot-in-berlin-geisel-sieht-hannover-als-vorbild/23892696.html>; abgerufen am 24.01.2019; Für das Land Berlin hatte Innensenator Geisel im Rahmen seiner Ankündigung zweier neuer Verbotszonen mehrere andere Brennpunkte benannt, so die Bereiche Alexanderplatz, Gropiusstadt, Südstern sowie die Kreuzung Eberswalder-/Schönhäuser Straße. Dort sollen zusätzliche Einsatzkräfte der Polizei stationiert werden, siehe: Tagesspiegel vom 21.01.2019 „Berlin verhängt Böllerverbot in zwei neuen Zonen“; abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/feuerwerk-in-der-hauptstadt-berlin-verhaengt-boellerverbot-in-zwei-neuen-zonen/23888868.html>; abgerufen am 24.01.2019.

<sup>62</sup> BVerfG, Beschl. v. 04.04.2006 – 1 BvR 518/02, BVerfGE 115, 320-381, Rn. 92; vgl. auch Urt. v. 15. 2. 2006 - 1 BvR 357/05, BVerfGE 90, 145, 195, NJW 2006, S. 751 (757).

welchen Voraussetzungen dies geschieht, insbesondere ob diese Personen hierfür einen Anlass gegeben haben.<sup>63</sup> Zu betrachten seien also die Zahl der Betroffenen und die Intensität der individuellen Beeinträchtigung im Übrigen.<sup>64</sup>

Besteht demnach für Einzelne eine Gefahrenlage durch rechtswidrige Angriffe Dritter, so ist der Staat durch die Polizei aufgrund der Generalermächtigungen nicht allein zum Einschreiten und zur Verhinderung der Realisierung dieser Gefahr ermächtigt, sondern hierzu auch verpflichtet. Aus dieser verfassungsrechtlich bedingten Schutzpflicht des Staates ergibt sich, dass dieser dafür Sorge zu tragen hat, dass Silvesterfeuerwerk, welches regelmäßig – wie ausgeführt – zu rechtswidrigen Handlungen Einzelner und damit einhergehender Gefährdungen führt, verhindert wird. Eine Gefahrenlage entsteht nicht durch jedes Abbrennen von Silvesterfeuerwerk: Es gibt Gemeindegebiete, in denen Silvesterfeuerwerk aufgrund ausreichender Platzverhältnisse, einer geringen Einwohnerzahl und keiner sonst bestehenden besonderen Schutzbedürftigkeit gefahrlos abgebrannt werden kann. In anderen Kommunen, in denen – häufig aufgrund einer engen Bebauung und einer hohen Einwohnerzahl – ein hohes Gefährdungsrisiko für die Gesundheit der sich dort aufhaltenden Personen besteht, müssen Maßnahmen ergriffen werden, um entsprechende Schäden zu verhindern.

### **cc. Keine bestehende Vollzugsproblematik**

Teilweise wird vorgebracht, dass ein lokal umfassendes Verbot zu Vollzugsproblemen führen würde.<sup>65</sup> Mit diesem Argument wird verkannt, dass der Vollzug eines weitreichenden Feuerwerksverbotes einfacher sein kann, als der Vollzug von Einzelverboten, so dass damit ein weitreichendes Verbot gerade erforderlich werden kann.

Der Vollzug von Einzelverboten inmitten einer grundsätzlich für Feuerwerkskörper zugelassenen Fläche kann sich als weitaus schwieriger gestalten, als der Vollzug eines um-

---

<sup>63</sup> BVerfG, Beschl. v. 04.04.2006 – 1 BvR 518/02, BVerfGE 115, 320-381, Rn. 94; vgl. auch Urt. v. 03.03.2004 – 1 BvR 2378/98 –, BVerfGE 109, 279-391, Rn. 263.

<sup>64</sup> BVerfG, Beschl. v. 04.04.2006 – 1 BvR 518/02, BVerfGE 115, 320-381, Rn. 94; vgl. auch Urt. v. 14.07.1999 – 1 BvR 2226/94, BVerfGE 100, 313-403, Rn. 236.

<sup>65</sup> Vgl. etwa Bericht der Berliner Morgenpost „Innensenator beschließt Böller-Verbot in Teilen von Berlin“ vom 22.01.2019, abrufbar unter: <https://www.morgenpost.de/berlin/article216254021/Innensenator-beschliesst-Boeller-Verbot-in-Teilen-von-Berlin.html>; abgerufen am 26.01.2019.

fassenden Verbotes. Der Staat ist im Grundsatz verpflichtet, das Leben und die körperliche Unversehrtheit seiner Bürger zu schützen.<sup>66</sup> Zwar ergibt sich hieraus keine Pflicht, jede Gefährdung zu verhindern. Spitzt sich eine Gefährdungslage jedoch so zu, dass eine Gesundheitsverletzung bei Betreten der Straße wahrscheinlich ist, müssen entsprechende Maßnahmen ergriffen werden. Diese können in dem Erlass entsprechender Verbotsverfügungen bestehen. Etwaige Vollzugsprobleme wären nur dann geeignet, der Rechtmäßigkeit der Verfügung entgegenzustehen, wenn ein strukturelles Vollzugsdefizit zu erwarten wäre. Davon kann jedoch nicht ausgegangen werden.

#### **d. Angemessenheit**

Die Erfahrungen zeigen, dass entsprechende Verbote auch angemessen sein können. Letztlich setzt dies eine Bewertung einzelner kommunaler Ereignisse voraus, die nicht abstrakt vorweggenommen werden kann.

Die Rechtsgüter, die sich gegenüberstehen, wären einerseits das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Menschen und andererseits die Handlungsfreiheit der Bürger. Je nach örtlichen Umständen können die Gefahren für das Leben und die körperliche Unversehrtheit des Einzelnen einen höheren Stellenwert haben als dessen Handlungsfreiheit. Zu bedenken ist hierbei auch, dass die Handlungsfreiheit des Einzelnen nicht umfassend eingeschränkt wird. Selbst örtlich weitreichende Verbote unterliegen räumlichen Begrenzungen, sodass die Handlungsfreiheit derer, die Feuerwerk zünden wollen, daher auch nur in begrenztem Maße beschnitten wird.

Um dem staatlichen, verfassungsrechtlich verankerten Schutzauftrag gerecht zu werden, könnten entsprechende Verbote unter Abwägung aller beteiligten Interessen daher im Einzelfall angemessen und gerechtfertigt sein.

#### **e. Rechtsmittelbehelfsbelehrung**

Die Allgemeinverfügung muss eine Rechtsmittelbehelfsbelehrung beinhalten, vgl. § 37 Abs. 6 VwVfG.

---

<sup>66</sup> BVerfG, Beschl. v. 04. April 2006 – 1 BvR 518/02, BVerfGE 115, 320-381, Rn. 92.

#### **f. Anordnung der sofortigen Vollziehung**

Die zuständige Behörde muss 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. Zusammenfassung: Ordnungsrechtliche Möglichkeiten**

Das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht eröffnet die Möglichkeit zum Erlass von Allgemeinverfügungen, mit denen das Zünden von Feuerwerkskörpern verboten werden kann. Voraussetzung hierfür ist eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

Aufgrund des Silvesterfeuerwerks kommt es immer wieder zu einer Verletzung der Normen der Rechtsordnung, etwa aufgrund von Körperverletzungs- oder Sachbeschädigungsdelikten. Zudem führt Silvesterfeuerwerk zu Schäden an der Gesundheit von Personen. Ob dies jeweils ein Ausmaß erreicht hat, welches ein ordnungsbehördliches Einschreiten erforderlich macht, ist eine Frage der jeweils örtlichen Situation. Die Ordnungsbehörden besitzen insofern einen Einschätzungsspielraum, den sie ermessenslenkend einsetzen können. Ergibt die Bewertung der Ordnungsbehörden, dass Gefahren für Leib und Leben bestehen, die sich nur durch Beschränkungen des Einsatzes von Pyrotechnik begrenzen lassen, wären entsprechende ordnungsrechtliche Maßnahmen dem Grunde nach gerechtfertigt. Eine rechtliche Verpflichtung, eine derartige Beschränkung nur auf wenige Straßen zu erstrecken, gibt es nicht. Räumlich kommt es darauf an, welcher örtliche Erstreckung notwendig ist, um das, was man als Problem identifiziert hat, zu lösen.

## **C. Konkrete Beispiele einzelner Kommunen**

Einige Kommunen haben von den ordnungsrechtlichen oder sprengstoffrechtlichen Möglichkeiten Gebrauch gemacht und für den Jahreswechsel 2019/2020 Allgemeinverfügungen erlassen, die das Abbrennen und teilweise auch das Mitführen von Feuerwerk untersagen. Exemplarisch sollen einige dieser Verfügungen vorgestellt werden, um hieraus anschließend konkrete Handlungsmöglichkeiten für einzelne Kommunen ableiten zu können.

### **I. München**

#### **1. Sog. Feuerwerksverbot**

Die Stadt München hat das Mitführen, Abbrennen oder Abschießen pyrotechnischer Gegenstände der Kategorien F2, F3, F4 sowie sonstiger pyrotechnischer Gegenstände im Sinne von § 3a SprengG in bestimmten, genau definierten Bereichen der Münchener Innenstadt im Zeitraum von Dienstag, 31.12.2019, 21:00 Uhr bis Mittwoch, 01.01.2020, 02:00 Uhr untersagt.<sup>67</sup> Das Verbot umfasst damit lediglich einen Zeitraum von 5 Stunden. Der verbotsbezogene Innenstadtbereich betrifft nicht nur die zentralen Plätze, sondern auch dazugehörige Zubringerstraßen.

Rechtsgrundlage des Verbotes ist Art. 23 Abs. 1 S. 1 LStVG<sup>68</sup>. Nach dieser Norm können Gemeinden zur Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit, Sittlichkeit, ungestörte Religionsausübung, Eigentum oder Besitz für Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen, insbesondere bei religiösen Feiern, Volksfesten und Sportveranstaltungen, Verordnungen und Anordnungen für den Einzelfall erlassen.

#### **a. Sachverhaltsdarstellung**

In einem ersten Schritt wird im Rahmen der Allgemeinverfügung der dem Verbot zugrundeliegende Sachverhalt dargestellt: In der Münchener Innenstadt treffen sich an Silvester große Menschenmengen. Ein fester Bestandteil der Silvesterfeierlichkeiten sei der

---

<sup>67</sup> Sicherheitsrechtliche Allgemeinverfügung, KVR-I/222 v. 26.11.2019 (Abl. Nr. 34 v. 10.12.2019, S. 478 f.).

<sup>68</sup> Landesstraf- und Verordnungsgesetz (LStVG) in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2011-2-I) veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch § 5 Abs. 1 des Gesetzes vom 23.12.2019 (GVBl. S. 737) geändert worden ist.

Konsum von Alkohol und das Abschießen und Abbrennen von Feuerwerkskörpern.<sup>69</sup> Im Rahmen der Sachverhaltsdarstellungen werden die Erkenntnisse der Polizei – alkoholbedingtes, aggressives Verhalten der Feiernden, unsachgemäßes Abbrennen von Feuerwerkskörpern und nicht zugelassene Feuerwerkskörper – beschrieben. Bezüglich letzterer enthält die Allgemeinverfügung eine genaue Auflistung, die aufzeigt, zu welchem exakten Zeitpunkt, welche nicht zugelassenen Feuerwerkskörper gefunden wurden.<sup>70</sup> Auch bezüglich des unsachgemäßen Verhaltens wird detailliert aufgeführt, welche Handlungen erfolgt sind. Hierbei beschreibt die Allgemeinverfügung nach einer kurzen allgemeinen Einleitung minutiös konkret, zu welchem Zeitpunkt welches Ereignis durch die Polizei in den Jahreswechselln 2017/2018 und 2018/2019 beobachtet wurde.<sup>71</sup> Anschließend werden Verletzungen von Personen beschrieben.<sup>72</sup>

## **b. Rechtliche Würdigung**

Im Rahmen der rechtlichen Würdigung werden die Zuständigkeit, die Rechtsgrundlage, die Tatbestandsvoraussetzungen, eine Gefahrenprognose und die Verhältnismäßigkeit und Ermessensausübung dargestellt.

Bezüglich des Vorliegens einer konkreten Gefahr wird nur kurz subsumiert, dass die im Zuge der Sachverhaltsdarstellung beschriebenen Vorgänge eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen.<sup>73</sup> Ausführlich erfolgt die Prüfung der Verhältnismäßigkeit und der Ermessensausübung.<sup>74</sup>

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung wird die Geeignetheit unproblematisch bejaht.

Im Hinblick auf die Erforderlichkeit wird erläutert:

*„Um eine umfassende und effektive Gefahrenabwehr zu gewährleisten, ist es notwendig nicht nur das Abbrennen oder Abschießen von Feuerwerkskörpern, sondern auch das Mitführen dieser Gegenstände zu untersagen. Eine Regelung, die das Abbrennen oder Abschießen von Feuerwerkskörpern verbietet und das Mitführen hingegen erlauben würde, wäre schwer zu*

<sup>69</sup> S. 3 der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 26.11.2019 – sog. „Feuerwerksverbot“.

<sup>70</sup> S. 5 der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 26.11.2019 – sog. „Feuerwerksverbot“.

<sup>71</sup> S. 6-8 der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 26.11.2019 – sog. „Feuerwerksverbot“.

<sup>72</sup> S. 8 f. der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 26.11.2019 – sog. „Feuerwerksverbot“.

<sup>73</sup> S. 11 der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 26.11.2019 – sog. „Feuerwerksverbot“.

<sup>74</sup> S. 11 ff. der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 26.11.2019 – sog. „Feuerwerksverbot“.

*kontrollieren und würde angesichts der Menschenmassen zu einer nicht überschaubaren Situation führen. Das Entzünden eines Feuerwerkskörpers dauert nur wenige Sekunden. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass es den Sicherheitsbehörden aufgrund der dicht gedrängt stehenden Menschen und aufgrund der Rauchentwicklung häufig nicht möglich war, rechtzeitig einzugreifen und Personen am Abbrennen bzw. Abschießen von Feuerwerkskörpern zu hindern. Ein Eingreifen der Sicherheitsbehörden erst beim Abbrennen oder Abschießen von Feuerwerkskörpern ist demnach nicht geeignet, um die genannten Gefahren zu verhüten.“<sup>75</sup>*

Die räumliche Ausdehnung auf zu den zentralen Plätzen zugehörigen Zubringerstraßen sei erforderlich, um eine Verlagerung der Feierlichkeiten zu verhindern. Gleichzeitig wahre die Anordnung den Rahmen der Verhältnismäßigkeit, indem es Anwohnern des räumlichen Geltungsbereichs ermöglicht wird, Feuerwerkskörper zu ihren Wohnungen hin- oder von diesen wegzutransportieren.<sup>76</sup> Die Anordnung sei auch angemessen, denn

*„Es besteht die konkrete Gefahr, dass es in der Münchner Innenstadt in den unter Ziffer 2 genannten Bereichen in der Silvesternacht 2019 zu einer erheblichen Gefahr für Leben und Gesundheit von Personen kommt. Aufgrund der erwartbaren dicht gedrängten Menschenansammlung auf engstem Raum und des vermehrten Alkoholkonsums sind durch Feuerwerkskörper verursachte Verletzungen absehbar oder ihr Eintritt zumindest dem Zufall überlassen, da auch für 2019 mit vermehrtem unsachgemäßem Abbrennen von Feuerwerkskörpern zu rechnen ist. Die Einschränkungen der Feiernden durch das räumlich und zeitliche beschränkte Mitführ-, Abrenn- und Abschussverbot von Feuerwerkskörpern wiegen angesichts der zu verhütenden Gefahren weniger schwer. Die Gesundheit und das menschliche Leben genießen einen höheren Stellenwert als die allgemeine Handlungsfreiheit Einzelner, an Silvester in den unter Ziffer 2 genannten Bereichen Feuerwerksartikel mitzuführen und abzubrennen bzw. abzuschießen. Eine Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit zur Verhütung von Störungen und zum Schutz der Rechte Dritter ist möglich. Gerade das Schutzbedürfnis dieser Rechtsgüter Dritter erfordert es, dass das Recht Einzelner auf allgemeine Handlungsfreiheit zurückstehen muss. Der geringfügige Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit durch das nur fünfständige Mitführ-, Abrenn- bzw. Abschussverbot von Feuerwerkskörpern in dem beschriebenen, räumlich stark eingegrenzten Bereich ist angesichts der gefährdeten Rechtsgüter Leben und Gesundheit hinzunehmen“<sup>77</sup>*

Es folgen Angaben zur Bekanntmachung der Allgemeinverfügung im Amtsblatt, über die Anordnung der sofortigen Vollziehung und die Kostenentscheidung.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> S. 12 der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 26.11.2019 – sog. „Feuerwerksverbot“.

<sup>76</sup> S. 13 der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 26.11.2019 – sog. „Feuerwerksverbot“.

<sup>77</sup> S. 14 der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 26.11.2019 – sog. „Feuerwerksverbot“.

<sup>78</sup> S. 14 f. der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 26.11.2019 – sog. „Feuerwerksverbot“.



## 2. Sog. „Böllerverbot“

Neben dem sog. Feuerwerksverbot, das sämtliche Pyrotechnik der Kategorien F2, F3, F4 sowie sonstige pyrotechnische Gegenstände i.S.v. § 3a SprengG umfasst, hat die Stadt München auch ein sog. „Böllerverbot“ erlassen, nach dem das Abbrennen von pyrotechnischen Gegenständen der Kategorie F2 mit ausschließlicher Knallwirkung (beispielsweise Silvesterknaller, „Bölller“) untersagt wird.<sup>79</sup> Das Verbot umfasst den gesamten Bereich innerhalb des Mittleren Rings der Stadt (Umweltzone) und gilt für 24 h vom 31.12.2019 und 01.01.2020 jeweils von 0.00 Uhr bis 24.00 Uhr. Anders als andere Verbote werden nicht einzelne Bereiche ausgewählt, sondern das Verbotsumfeld umfasst ein flächendeckendes Gebiet der Innenstadt.

Im Rahmen der Sachverhaltsdarstellung wird zunächst in allgemeiner Weise auf die schwindende Akzeptanz des Silvesterfeuerwerks der Bewohner von Großstädten hingewiesen. In den Bürgerversammlungen der letzten zwei Jahre seien daher Anträge auf Einrichtung von Feuerwerksverbotszonen bzw. Beschränkung von Silvesterfeuerwerk gestellt und meist mehrheitlich auch angenommen worden. Hingewiesen wird auch auf eine Umfrage von "YouGov,“, mit dem Ergebnis, dass 61 % der Befragten ein Silvesterfeuerwerksverbot in Innenstädten befürworten würden.<sup>80</sup> Die Allgemeinverfügung soll daher dem Zweck dienen, einen mäßigenden Einfluss auf die negativen Begleiterscheinungen (vor allem Schutz vor Lärmbelästigung) beim Abbrennen von Silvesterfeuerwerk ausüben zu können.<sup>81</sup>

Rechtsgrundlage der Allgemeinverfügung ist nicht das Allgemeine Sicherheits- und Ordnungsrecht, sondern § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. SprengV.<sup>82</sup> Hiernach kann die zuständige Behörde das Abbrennen von Feuerwerk mit ausschließlicher Knallwirkung in dicht besiedelten Gebieten zum Jahreswechsel verbieten. Der Bereich innerhalb des Mittleren Ringes sei unzweifelhaft als „dichtbesiedelt“ anzusehen. Zudem sei er geprägt durch eine mehrgeschossige Bauweise. Würden Knallkörper gezündet, würde daher aufgrund der Schallwirkung in den Häuserschluchten für sich im Freien befindliche, aber auch für dort wohnende Personen eine erhebliche Belästigung hinsichtlich der Knallgeräusche

<sup>79</sup> 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 10. Mai 2020).

<sup>80</sup> S. 2 der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 22.11.2019 – sog. „Böllerverbot“.

<sup>81</sup> S. 2 f. der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 22.11.2019 – sog. „Böllerverbot“.

<sup>82</sup> S. 3 der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 22.11.2019 – sog. „Böllerverbot“.

entstehen.<sup>83</sup> Zwar würden sich innerhalb dieser Zone auch unbebaute Plätze und Gewerbe- und Bürobauten befinden. Würden diese Bereiche aus der Verbotszone ausgenommen, käme es jedoch zu einer örtlichen Verlagerung des Abbrennens von Knallkörpern in diese Bereiche bzw. zu einem nicht gewollten „Flickenteppich“.<sup>84</sup>

Im Rahmen der Darstellung der Ermessenserwägungen wird bemerkt, dass es in den letzten Jahren vermehrt Beschwerden über Silvesterfeuerwerk gegeben habe, entsprechend werde ein Handlungsbedarf wahrgenommen.<sup>85</sup>

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitserwägungen wird insbesondere auf das Fehlen milderer Mittel hingewiesen. Eine Begrenzung der Abbrennzeiten auf ein paar Stunden, komme nicht in Betracht, da davon ausgegangen werden könne, dass sich an diesen beiden Tagen das Abbrennen der pyrotechnischen Gegenstände der Kategorie F2 mit ausschließlicher Knallwirkung ansonsten zeitlich in die übrigen Stunden verlagern würde und somit kein effektiver Schutz vor den oben genannten Belästigungen gewährleistet wäre.<sup>86</sup> Die Anordnung sei auch angemessen.<sup>87</sup> Das Verbot greife zwar in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG ein, sei aber aufgrund des vorrangigen Schutzes der Bevölkerung vor Lärmbelästigung – welcher auch dem Schutz der Gesundheit (Hörsturz, Stress, Schlafstörungen) der Bevölkerung dient – verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Zu bedenken sei hierbei, dass ein Ausweichen auf Bereiche außerhalb des Rings zumutbar und möglich sei.<sup>88</sup> Es folgt die Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung.

Zudem wird unter anderem darauf hingewiesen, dass Zuwiderhandlungen gem. § 46 Nr. 9 der 1. SprengV i.V.m. § 41 Abs. 1 Nr. 16 und Abs. 2 SprengG mit einer Geldbuße bis zu 10.000,- € geahndet werden können und dass das Überlassen von pyrotechnischen Gegenständen der Kategorie F2 an Personen unter 18 Jahren eine Ordnungswidrigkeit darstellt und mit Geldbuße bestraft wird.<sup>89</sup>

---

<sup>83</sup> S. 3 f. der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 22.11.2019 – sog. „Böllerverbot“.

<sup>84</sup> S. 4 der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 22.11.2019 – sog. „Böllerverbot“.

<sup>85</sup> S. 4 der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 22.11.2019 – sog. „Böllerverbot“.

<sup>86</sup> S. 5 der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 22.11.2019 – sog. „Böllerverbot“.

<sup>87</sup> S. 5 der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 22.11.2019 – sog. „Böllerverbot“.

<sup>88</sup> S. 6 der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 22.11.2019 – sog. „Böllerverbot“.

<sup>89</sup> S. 6 der Allgemeinverfügung der Stadt München v. 22.11.2019 – sog. „Böllerverbot“.

## II. Düsseldorf

Auch die Stadt Düsseldorf hat für die Jahreswende 2019/2020 ein Mitführ- und Abbrennverbot für Feuerwerkskörper der Kategorie F2 angeordnet.<sup>90</sup> Die Anordnung stützt sich auf die Generalklausel des Allgemeinen Gefahrenabwehrrechts des Landes Nordrhein-Westfalen<sup>91</sup>.

Wie auch in München wurde im Zeitraum von Dienstag, 31. Dezember 2019, 20:00 Uhr bis Mittwoch, 1. Januar 2020, 6:00 Uhr das Mitführen und die Verwendung pyrotechnischer Gegenstände der Kategorie F2 auf allen öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen sowie in öffentlichen Anlagen in einem mittels einer anliegenden Karte markierten Bereich der Innenstadt verboten.

Die Anordnung zeigt zunächst den zeitlichen und örtlichen Geltungsbereich auf, trifft Regelungen zur Anordnung der sofortigen Vollziehung, zur Zwangsmittellandrohung und zur Bekanntmachung.

Im Zuge einer Sachverhaltsdarstellung erläutert die Stadt Düsseldorf, dass sich in den vom Verbot umfassenden Bereichen in der Silvesternacht traditionell viele Menschen aufhielten, die Feuerwerk abbrennen, obwohl der dafür erforderliche Mindestabstand nicht eingehalten werden könne. Hierdurch sei es zu Verletzungen von Personen gekommen. Zudem seien Einsatzkräfte von Polizei, Feuerwehr, Ordnungsamt und Rettungsdiensten in einer Vielzahl von Fällen – häufig aus Personengruppen oder Menschenmengen heraus - mit Feuerwerkskörpern beworfen oder beschossen und dadurch in der Gesundheit gefährdet und in der Arbeit behindert worden. Im Jahr 2016/2017 sei daher erstmals eine vergleichbare Allgemeinverfügung erlassen worden. Aufgrund positiver Resonanz in den Jahren 2017/2018 und 2018/2019 gab es ebenfalls entsprechende Verfügungen.

In der Begründung wird erläutert, dass bei ungehindertem Geschehensablauf mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten sei,

---

<sup>90</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 10. Mai 2020).

<sup>91</sup> § 14 Abs. 1 des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden - Ordnungsbehördengesetz (OBG) - in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 1980.

*„dass zahlreiche Personen die Düsseldorfer Altstadt aufsuchen werden und dort auf öffentlichen Verkehrsflächen pyrotechnische Gegenstände der Kategorie F2 verwenden werden, obwohl sie aufgrund der dichten Bebauung und der großen Menschenmengen weder die erforderlichen Sicherheitsabstände von Personen freihalten können noch gewährleisten können, dass keine Personen von Querschlägern oder den Resten abgebrannter Raketen getroffen werden. Nach den Erfahrungen der früheren Jahre ist zudem mit der Verwendung nicht zugelassener Feuerwerkskörper unter Verstoß gegen § 5 Abs. 1 des Sprenggesetzes (SprengG) zu rechnen. Schließlich ist nach den Erfahrungen früherer Jahre auch damit zu rechnen, dass in nicht geringer Zahl pyrotechnische Gegenstände gezielt gegen Personen – insbesondere Einsatzkräfte – gerichtet werden. Dieses Verhalten verursacht erhebliche Gefahren für Leben und Gesundheit von Feiernden wie Einsatzkräften. Erheblich ist auch die Gefährdung der Funktionsfähigkeit staatlicher Organe in Gestalt von Polizei und Rettungsdiensten, die durch einen »Beschuss« ihrer Kräfte mit Feuerwerkskörpern unmittelbar in ihrer Einsatzfähigkeit und Aufgabenerledigung beeinträchtigt werden.“*

Die Geeignetheit der Maßnahme zeige sich allein aus der Erfahrung der letzten Jahre, in denen die Zahl der durch Verletzungen durch Feuerwerkskörper behandelten Personen auf Null gesunken sei. Mildere Maßnahmen seien nicht ersichtlich, insbesondere würden Aufklärungsmaßnahmen bzw. Bedienungsanleitungen von den Adressaten nicht zur Kenntnis genommen oder bewusst missachtet. Bei Personen, die sich nicht zugelassene Feuerwerkskörper beschafften oder Feuerwerkskörper gegen andere richteten, müsse davon ausgegangen werden, dass diese bewusst Gefährdungen anderer in Kauf nehmen würden. Mittel des Strafrechts oder des Ordnungswidrigkeitenrechts seien keine geeigneten Maßnahmen, da eine konkrete Zuordnung einzelner Feuerwerkskörper zu identifizierten Personen nur schwer möglich sei. Einzelne Maßnahmen gegen Störer oder durch eigene Maßnahmen der Ordnungsbehörde sind nicht rechtzeitig möglich: Ist ein Feuerwerkskörper erst einmal missbräuchlich gezündet, so ist es i. d. R. zu spät für sichernde Maßnahmen zum Schutz der oben genannten Rechtsgüter. In zeitlicher und räumlicher Hinsicht sei das Verbot auf das erforderliche Maß beschränkt.

Im Rahmen der Angemessenheit wird darauf hingewiesen, dass die Verwendung pyrotechnischer Gegenstände unter Missachtung der Sicherheitsabstände unzulässig sei und ihre Einschränkung für den Adressaten daher keine erneute Belastung darstelle. Gleiches gelte für die Verwendung nicht zugelassener Feuerwerkskörper. Die zusätzliche Belastung der Verfügung bestehe daher allein darin, dass zugelassenes Feuerwerk nicht mitgeführt werden dürfe, sowie das Abbrennen auf öffentlichen Flächen, die sich im Einzelfall doch als geeignet im Sinne des Sprengstoffrechts erweisen könnten. Der Eingriff

sei jedoch gering, das Verbot beziehe sich nur auf Feuerwerk der Kategorie 2, nicht jedoch der Kategorie 1. Soweit Feuerwerk der Kategorie 2 von einem Ort der Stadt zu einem anderen verbracht werden soll, seien durch das Verbot nur geringe Umwege zu befürchten. In zeitlicher Hinsicht sei das Verbot ebenfalls begrenzt.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung sei gem. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO im öffentlichen Interesse geboten. Für Verstöße gegen das Mitführgebot wird das Zwangsmittel des unmittelbaren Zwanges auf der Grundlage der §§ 55, 58, 62 und 63 des VwVG NRW<sup>92</sup> angedroht.

### **III. Berlin**

#### **1. Alexanderplatz**

Im Land Berlin wurden für die Silvesternacht mehrere Allgemeinverfügungen erlassen. Neben dem seit Jahren am Brandenburger Tor bestehenden Feuerwerksverbot, wurde durch eine Verbotsverfügung für Bereiche des Alexanderplatzes das Mitführen und Verwenden pyrotechnischer Gegenstände der Kategorien F2, F3 und F4 gem. § 3a Abs. 1 Nr. 1 lit.) b) bis d) sowie sonstiger pyrotechnischer Gegenstände gemäß § 3a Abs. 1 SprengG auch von außen in den Bereich hinein untersagt.<sup>93</sup> Eine inhaltsgleiche Verfügung wurde auch für einen begrenzten Bereich des Stadtteils Tempelhof-Schönebergs erlassen.<sup>94</sup>

Bezüglich des Alexanderplatzes wird ausgeführt, dass dieser aufgrund eines dort festzustellenden hohen Straftatenaufkommens einen kriminalitätsbelasteten Ort i.S.d. § 21 Abs. 2 Nr. 1 ASOG Bln darstelle. In seiner Eigenschaft als wichtiger ÖPNV-Verkehrsknotenpunkt sehe sich der Alexanderplatz per se bereits einer starken Personenfluktuation ausgesetzt. Insbesondere in der Silvesternacht sei dieser Bereich in den vergangenen Jahren, auch vor dem Hintergrund eines umfangreichen Touristenaufkommens, von einem noch höheren Personenaufkommen geprägt.<sup>95</sup> Die von der Verbotszone erfassten Bereiche seien anlässlich des Jahreswechsels 2018/2019 aufgesucht worden, um legales und illegales Feuerwerk zu zünden. Da auch in diesem Jahr mit einer Vielzahl von

---

<sup>92</sup> Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW - VwVG NRW), Bekanntmachung der Neufassung vom 19. Februar 2003.

<sup>93</sup> ABl. Nr. 48 / 22. November 2019, S. 7310.

<sup>94</sup> ABl. Nr. 48 / 22. November 2019, S. 7314.

<sup>95</sup> ABl. Nr. 48 / 22. November 2019, S. 7310.

erlebnisorientierten Personen zu rechnen sei, bestehe die konkrete Gefahr, dass es in Folge gruppenspezifischer Prozesse und des übermäßigen Alkoholkonsums zu Straftaten, auch unter Nutzung von pyrotechnischen Erzeugnissen, kommen wird.<sup>96</sup> Die Untersagungsverfügung diene daher dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit, primär der Abwendung von Schäden von Leib, Leben und Gesundheit Unbeteiligter - die Örtlichkeit passierender und sich dort aufhaltender Menschen - sowie der eingesetzten Polizeidienstkräfte und Rettungskräfte. Zudem solle dem Sicherheitsbedürfnis der Anwohner und der die Örtlichkeit passierenden Menschen Rechnung getragen werden.<sup>97</sup> Wie auch die anderen Untersagungsverfügungen, wird darauf hingewiesen, dass Adressaten des Verbotes auch sog. Nichtstörer i.S.d. § 16 Abs. 1 ASOG seien. Maßnahmen, die sich allein gegen Störer richteten, seien nicht möglich, denn wenn ein Feuerwerk erst einmal missbräuchlich gezündet sei, sei es in der Regel zu spät für sichernde Maßnahmen.<sup>98</sup>

Die Maßnahme sei aufgrund ihrer zeitlichen und räumlichen Beschränkung verhältnismäßig. Zudem sei das Abbrennen von Feuerwerk in unmittelbarem Nahbereich möglich und zumutbar.<sup>99</sup> Die Anordnung der sofortigen Vollziehung erfolge unter Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens im besonderen öffentlichen Interesse gem. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO. Der oben dargestellten Gefahrenlage könne nur mit einer für den genannten Zeitraum sofort vollziehbaren Verfügung wirksam begegnet werden.<sup>100</sup>

## **2. Tempelhof-Schöneberg**

Für den Bereich Tempelhof-Schöneberg wird bezüglich des Sachverhaltes ausgeführt, dass es in dem Verbotsbereich zum Jahreswechsel seit mehreren Jahren zu Sachbeschädigungen, Landfriedensbrüchen, gefährlichen Eingriffen in den Straßenverkehr, gefährlichen Körperverletzungen sowie Verstößen gegen das Waffen- und Sprenggesetz durch den Einsatz von Pyrotechnik durch Personengruppen komme. Zum Jahreswechsel 2014/2015 seien in diesem Bereich eingesetzte Polizeidienstkräfte erstmals gezielt mit Pyrotechnik beschossen worden. Auch in den weiteren Jahren seien die an dieser Örtlichkeit eingesetzten Einsatzkräfte durch den Gebrauch von Pyrotechnik - welcher mitunter erhebliche Sprengkraft innewohnte (sogenannte „Kugelbomben“) - angegangen

---

<sup>96</sup> ABl. Nr. 48 / 22. November 2019, S. 7310.

<sup>97</sup> ABl. Nr. 48 / 22. November 2019, S. 7311.

<sup>98</sup> ABl. Nr. 48 / 22. November 2019, S. 7311.

<sup>99</sup> ABl. Nr. 48 / 22. November 2019, S. 7311.

<sup>100</sup> ABl. Nr. 48 / 22. November 2019, S. 7311.

und zum Teil verletzt worden. Ebenso sei es zum Beschuss vorbeifahrender Fahrzeuge und dem Verbringen von Gegenständen auf die Fahrbahn gekommen, was dazu geführt habe, dass die Polizei an dieser Örtlichkeit einschreiten musste. Die Anzahl der - unter Nutzung von Pyrotechnik - begangenen Straftaten habe in dem Verbotsbereich seit dem Jahreswechsel 2014/2015 stetig zugenommen.<sup>101</sup> Im Rahmen einer Prognosebetrachtung wird festgestellt, dass auch zum Jahreswechsel 2019/2020 mit entsprechenden Gefahren zu rechnen sei.<sup>102</sup> Die weitere Begründung bzw. Subsumtion unter die Generalklausel des § 17 Abs. 1 ASOG Berlin und die Prüfung der weiteren Voraussetzungen der Allgemeinverfügung verläuft parallel zu derjenigen Verfügung, die sich auf den Bereich des Alexanderplatzes bezieht.<sup>103</sup>

#### **IV. Gemeinsamkeiten der Regelungen**

Im Folgenden sollen Gemeinsamkeiten der Regelungen dargestellt werden, um hieraus entsprechende Handlungsmöglichkeiten abzuleiten. Sämtliche Verfügungen folgen dabei einem ähnlichen Schema und nutzen ähnliche Begründungen.

### **3. Tenorierung**

#### **a. Verbotsverfügung**

Die Verfügungen beginnen jeweils mit der Anordnung des jeweiligen Verbotes. Sämtliche betrachtete Verfügungen, die sich auf Generalklauseln des jeweiligen Landesrechts stützen, verbieten nicht allein die Verwendung pyrotechnischer Gegenstände, sondern auch das Mitführen. Diese Ausweitung erscheint auch sinnvoll, da eine Kontrolle des Mitführverbotes einfacher durchzuführen ist, als die Kontrolle des Abbrennverbotes. Das Abbrennen erfolgt in Sekundenschnelle.

Teil der jeweiligen Tenorierung ist die Beschreibung des genauen Verbotsbereiches – teils samt beigefügtem Kartenausschnitt – und die genaue Geltungsdauer des Verbotes. Die Bezugnahme zu einem Kartenausschnitt erscheint besonders sinnvoll, um die Verfügung leicht verständlich zu gestalten.

---

<sup>101</sup> ABl. Nr. 48 / 22. November 2019, S. 7314.

<sup>102</sup> ABl. Nr. 48 / 22. November 2019, S. 7314.

<sup>103</sup> ABl. Nr. 48 / 22. November 2019, S. 7315.

### **b. Anordnung der sofortigen Vollziehung**

Im Rahmen aller betrachteten Verbotsverfügungen wird die sofortige Vollziehung angeordnet.

### **c. Zwangsmittelandrohung**

Teilweise umfasst der Tenor eine Zwangsmittelandrohung in Form des unmittelbaren Zwangs. Hierbei wird die Wegnahme und Vernichtung der mitgeführten pyrotechnischen Gegenstände angedroht.<sup>104</sup>

### **d. Bekanntmachung und Kosten**

Teil der Tenorierung ist jeweils ein Hinweis auf die öffentliche Bekanntmachung der Verfügung.

## **4. Sachverhaltsdarstellung**

Der Tenorierung folgt jeweils eine Sachverhaltsdarstellung. Im Rahmen dieser erfolgt eine Darstellung derjenigen Ereignisse, die ein Eingreifen rechtfertigen. Da sich die meisten Allgemeinverfügungen auf Generalklauseln des Ordnungsrechts stützen, die den Ordnungsbehörden einen Ermessensspielraum eröffnen, ist bezüglich der Sachverhaltsdarstellung 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. Dies erscheint nach den im allgemeinen Teil dargestellten Grundsätzen zumindest für Stadtgebiete keine Schwierigkeiten zu bereiten. Für diese kann eine „dichte Besiedelung“ unproblematisch angenommen werden.

In den Allgemeinverfügungen wird im Sinne eines zweistufigen Aufbaus zunächst der generelle Charakter des Verbotsbereiches beschrieben und im Anschluss die konkreten Ereignisse der letzten Jahre. In dem allgemeinen Teil wird beispielsweise erläutert, wie die örtlichen Gegebenheiten aussehen und welche Besonderheiten – Verkehrsknotenpunkt, grds. große Menschenansammlungen, Häuserschluchten, etc. – es zu beachten gilt. Im Anschluss werden die konkreten Ereignisse der letzten Jahre geschildert. Aus

---

<sup>104</sup> So in Düsseldorf und Berlin.



dieser Sachverhaltsschilderung muss sich ergeben, wieso genau in diesem Bereich eine Verbotsverfügung notwendig ist.

Besonders sinnvoll erscheint es, die gefahrbringenden Ereignisse der vergangenen Jahre möglichst konkret und detailliert darzustellen. Umso genauer der Sachverhalt die prognostizierte Gefahrenlage aufzeigt, desto nachvollziehbarer wird das auf einer Ermessensentscheidung beruhende Eingreifen der Ordnungsbehörden. Sinnvoll erscheint es daher auch, auf die Erkenntnisse der Polizei abzustellen. Probleme, die wohl in fast jeder Stadt auftreten werden, sind dabei: unsachgemäße Nutzung von legal zugelassenem Feuerwerk, Abbrennen von nicht zugelassenem Feuerwerk, große Menschenmengen, Alkoholisierung, Aggressives Verhalten der Feiernden und Verletzungen von Feuerwerk Zündenden, aber auch von Zuschauern, Polizei, Feuerwehr- und Rettungskräften.

## **5. Rechtliche Würdigung**

### **a. Ermächtigungsgrundlage**

Im Rahmen der rechtlichen Würdigung muss erläutert werden, auf welche Norm sich die Verfügung in formeller und materieller Hinsicht stützt. Die Zuständigkeit ergibt sich aus den Zuständigkeitsregelungen der Ordnungsbehörden der Länder. In materieller Hinsicht kann auf die Allgemeinverfügungen des jeweiligen Ordnungsrechts oder auf § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 SprengV zurückgegriffen werden.

Da eine Verbotsverfügung, die sich auf § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der 1. SprengV stützt, nicht weitreichender sein kann, als das per se durch die allgemeingültige Verbotsnorm des § 23 Abs. 1 1. SprengV bestehende Verbot, erscheint ein Zurückgreifen auf diese Ermächtigungsgrundlage nicht empfehlenswert.

Der Rückgriff auf § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 der 1. SprengV erscheint geeigneter. Die entspricht direkt dem Sprengstoffrecht, bezieht sich jedoch nur auf Feuerwerkskörper mit ausschließlicher Knallwirkung.

Die Generalklauseln der Länder bieten die weitreichendste Möglichkeit, eine Verbotsverfügung zu erlassen.

## **b. Tatbestandsvoraussetzungen**

### **aa. Generalklausel des Sicherheits- und Ordnungsrechts – Gefahrenprognose**

Das allgemeine Sicherheits- und Ordnungsrecht verlangt eine Gefahrenprognose. Die rechtliche Würdigung bzw. die rechtliche Subsumtion erfolgt in der Regel in kompakter Weise. Im Rahmen einer Gefahrenprognose wird kurz dargestellt, dass die im Rahmen der Sachverhaltsdarstellung beschriebenen Vorgänge eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen.

Der Gefahrenprognose liegt nach den allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts eine Korrelation aus Eintrittswahrscheinlichkeit und (möglichem) Schadensausmaß zugrunde. An die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts sind umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist (BVerwG, Urteil vom 15. Januar 2013 – 1 C 10/12 – Juris, Rn. 16).

Hier muss erläutert werden, dass aufgrund der Geschehnisse der vergangenen Jahre mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass pyrotechnische Gegenstände der Kategorie F2 auch weiterhin beim Jahreswechsel verwendet werden. Dies geschehe trotz der im Rahmen der Sachverhaltsdarstellung erläuterten Probleme (dichten Bebauung, große Ansammlungen von Personen und damit fehlende Sicherheitsabstände, vermehrter Alkoholkonsum, Verwendung nicht zugelassener Feuerwerkskörper, Unsachgemäße Nutzung von legal zugelassenen Feuerwerkskörpern).

Einige dieser Handlungen begründen Verstöße gegen Verbotsgesetze, sämtliche Handlungen verursachen erhebliche Gefahren für Leben und Gesundheit von Personen.

Eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit kann in städtischen Gebieten daher relativ einfach begründet werden.

### **bb. § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 1. SprengV**

Im Rahmen des § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 1. SprengV bedarf es der Nähe zu Gebäuden oder Anlagen, die besonders brandempfindlich sind. Die lokale Reichweite ist dadurch beschränkt.

**cc. § 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 solch dicht besiedeltes Gebiet handeln würde.

Durch das Tatbestandsmerkmal der Feuerwerkskörper „mit ausschließlicher Knallwirkung“ ist die Reichweite der möglichen Verbotsregelung beschränkt.

**c. Adressaten der Verfügung**

Sämtliche Verfügungen richten sich an alle Personen, die sich im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung aufhalten oder diesen Bereich frequentieren. Sie richten sich damit auch an sogenannte Nichtstörer im Sinne des § 16 Abs. 1 ASOG Bln. Der Grund hierfür ist, dass Maßnahmen, die sich lediglich gegen Störer richten, nicht rechtzeitig möglich sind. Ist ein Feuerwerkskörper erst einmal missbräuchlich gezündet, ist es in der Regel zu spät für sichernde Maßnahmen. Die Einbeziehung von Nicht-Störern ist deshalb erforderlich.

**d. Verhältnismäßigkeit**

Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit erfolgt in sämtlichen Verfügungen in umfassender Weise. Jede Verfügung muss als einschränkende Maßnahme dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.

**aa. Zweck**

Die Anordnungen, die sich auf das Sicherheits- und Ordnungsrecht berufen, 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.

Bezüglich des geeigneten Zwecks machen die Verfügungen keine weiteren Angaben.

**bb. Geeignetheit**

Dass die Maßnahmen geeignet sind, den angestrebten Zweck zu erreichen, wird in sämtlichen Verfügungen unproblematisch bejaht.

**cc. Erforderlichkeit**

Im Rahmen der Erforderlichkeit wird die Reichweite des jeweiligen Verbotes erörtert. Die Verbote seien erforderlich, da kein milderes Mittel zur Zweckerreichung in Frage komme. Hierbei werden vor allem Aussagen zu der lokalen und sachlichen Ausdehnung des Verbotes und der Einbeziehung von Nicht-Störern gemacht.

Eine weitreichende räumliche Ausdehnung ist erforderlich, um eine Verlagerung der Feierlichkeiten bzw. einen „Flickenteppich“ zu verhindern. Zur sicheren Gefahrenabwehr ist auch eine Ausdehnung auf sog. Nicht-Störer erforderlich. 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 und sie daher den angestrebten Zweck nicht sichern könnte.

**dd. Angemessenheit**

Die Verfügungen sind auch angemessen.

Sämtliche Verbote greifen einerseits in die allgemeine Handlungsfreiheit der Verbotsadressaten ein. Andererseits schützen sie Leben und Gesundheit von Personen, die sich im Verfügungsbereich aufhalten. Die Einschränkungen der Verbotsadressaten durch das räumlich und zeitliche beschränkte Mitführ-, Abrenn- und Abschussverbot von pyrotechnischen Gegenständen wiegen angesichts der zu verhütenden Gefahren 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.

#### **e. Anordnung der sofortigen Vollziehung**

Der sich an Silvester darstellenden Gefahrenlage kann nur mit einer für den genannten Zeitraum sofort vollziehbaren Verfügung wirksam begegnet werden. Würde Rechtsbehelfen, die sich gegen die Verbotsvorkehrung richten, eine aufschiebende Wirkung zukommen, könnte der verfolgte Zweck, der Schutz der Gesundheit von Personen, nicht sichergestellt werden.

Die sofortige Vollziehung muss daher in jedem Fall angeordnet werden.

#### **f. Anordnung des unmittelbaren Zwangs**

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

### **V. Zusammenfassung: Konkrete Beispiele einzelner Kommunen**

Verschiedene Kommunen haben zum Jahreswechsel 2019/2020 Allgemeinverfügungen erlassen, die das Mitführen und Abbrennen pyrotechnischer Gegenstände einschränken. Sie stützen sich entweder auf die Generalklauseln des jeweiligen Sicherheits- und Ordnungsrechts oder das Sprengstoffrecht, das in § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 1. SprengV die Möglichkeit bietet, das Abbrennen von Feuerwerk in der Nähe von Gebäuden oder Anlagen, die besonders brandempfindlich sind, oder von Feuerwerk mit ausschließlicher Knallwirkung in dicht besiedelten Gebieten per Allgemeinverfügung zu verbieten.

Ein Rückgriff auf § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der 1. SprengV erscheint wenig hilfreich, da eine entsprechende Verfügung nicht weitreichender sein kann, als das per se durch die allgemeingültige Verbotsnorm des § 23 Abs. 1 1. SprengV bestehende Verbot.

Der Rückgriff auf § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 der 1. SprengV ist geeignet, Feuerwerkskörper mit ausschließlicher Knallwirkung zu untersagen. Die Norm entspringt direkt dem Sprengstoffrecht, ist jedoch durch den Bezug auf Feuerwerkskörper mit ausschließlicher Knallwirkung in seiner inhaltlichen Reichweite begrenzt.

Die Generalklauseln der Länder bieten die weitreichendste Möglichkeit, eine Verbotserfügung zu erlassen.

## **D. 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 leicht durchsetzbar wäre und die zu einer Reduktion von Feuerwerksgefahren führen würden.

### **1. Verkaufsverbot an minderjährige Personen**

Der Verkauf von Feuerwerkskörpern der Kategorie F2 an minderjährige Personen ist nach § 22 Abs. 3 SprengstoffG verboten. Die Norm bestimmt:

*„Personen unter 18 Jahren dürfen explosionsgefährliche Stoffe, außer pyrotechnische Gegenstände der Kategorie F1 oder in den Fällen des Absatzes 1 Satz 3, nicht überlassen werden.“*

Der Wortlaut der Norm, nachdem Feuerwerkskörper nicht an Minderjährige „überlassen werden“ dürfen, schließt einerseits den Verkauf, aber auch die unkommerzielle Abgabe von Feuerwerkskörpern an Minderjährige ein. Eine Kontrolle dieser Verbotsnorm durch die zuständigen Behörden würden die Feuerwerksgefahren bereits begrenzen.

Nach § 40 Abs. 2 Nr. 3 lit. a) i.V.m. Abs. 1 Nr. 1 SprengG wird derjenige, der explosionsgefährliche Stoffe entgegen § 22 Abs. 3 SprengG 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 SprengG.

### **2. Nutzungsverbot für minderjährige Personen**

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

Auch der ordnungsgemäße Vollzug dieser Verbotsnorm würde zu einer Eindämmung der Gefahren, die durch den unsachgemäßen Gebrauch von Feuerwerkskörpern entstehen, beitragen.

## **E. Zusammenfassung**

Es gibt zahlreiche rechtliche Möglichkeiten, das Abbrennen von Feuerwerkskörpern zu beschränken. Ob diese genutzt werden, hängt von der jeweiligen lokalen Situation ab. 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.

Konkret können sich die Kommunen in dicht besiedelten Gebieten auf § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 der 1. SprengV stützen und dort das Zünden von Feuerwerk mit ausschließlicher Knallwirkung verbieten. Zusätzlich können nach den sog. Generalermächtigungen des Ordnungs- und Polizeirechtes der Länder Beschränkungen des Silvesterfeuerwerks statuiert werden, um eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.

### **I. Immissionsschutzrecht**

Das Bundesimmissionsschutzrecht enthält keine geeigneten Maßnahmen, um Silvesterfeuerwerk zu beschränken.

Im Bereich des sonstigen Immissionsschutzrechtes kommen in einigen Bundesländern die in Landesimmissionsschutzgesetzen vorgesehenen Ermächtigungen der Gemeinden zum Erlass spezifischer Verbote und Beschränkungen in Betracht. Allerdings ist die Nutzung dieser Regelungsmöglichkeit begrenzt, da nur wenige Bundesländer entsprechende Ermächtigungen erlassen haben.

### **II. Sprengstoffrecht**

Im Bereich des Sprengstoffrechts ist aufgrund von § 23 Abs. 1 der 1. SprengV das Abbrennen pyrotechnischer Gegenstände aller Kategorien in unmittelbarer Nähe von Kirchen, Krankenhäusern, Kinder- und Altersheimen sowie besonders brandempfindlichen Gebäuden oder Anlagen verboten. Wer vorsätzlich gegen diese Verbotsnorm verstößt, handelt ordnungswidrig. Dieses Verbot gilt unmittelbar und ohne dass die Kommunen weiter tätig werden müssen. Ob es bisher vollzogen wird, ist eine davon zu unterscheidende Frage.



Weiterhin kann die zuständige Behörde nach § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 der 1. SprengV allgemein oder im Einzelfall anordnen, dass Feuerwerkskörper der Kategorie F2 in der Nähe von Gebäuden oder Anlagen, die besonders brandempfindlich sind, auch am 31. Dezember und am 1. Januar nicht abgebrannt werden dürfen. Eine allgemeine Anordnung ist öffentlich bekanntzugeben, vgl. § 24 Abs. 2 S. 2 der 1. SprengV.

Da jedoch nach § 23 Abs. 1 bereits das Abbrennen jeglicher pyrotechnischer Gegenstände in der Nähe besonders brandempfindlicher Gebäude untersagt ist, bedarf es derartiger Anordnungen nicht mehr. Vor der letzten Novellierung der Vorschrift war dies noch anders. Offenbar hat der Gesetzgeber die nötige Folgeänderung im § 24 vermissen lassen.

Die Möglichkeit eines umfassenden oder teilweisen Feuerwerksverbots für Feuerwerkskörper mit ausschließlicher Knallwirkung ergibt sich auch aus § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 der 1. SprengV für dicht besiedelte Gebiete. Ob sich dies in Abgrenzung zu Pyrotechnik mit nicht nur ausschließlicher Knallwirkung tatsächlich vollziehen lässt, ist eine Frage, die sich der schlichten rechtlichen Bewertung entzieht.

### **III. Polizei- und Ordnungsrecht**

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

Die sog. Generalermächtigungen des Ordnungs- und Polizeirechtes der Länder ermächtigen zum Erlass von Maßnahmen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.

Mit den Generalklauseln des Polizei- und Ordnungsrechts lassen sich weitgehende Beschränkungen des Abbrennens von Pyrotechnik rechtfertigen, sofern diese zum Schutz von Gesundheit und Leben der Menschen erforderlich sind. Dies ist jeweils eine Frage des Einzelfalls und ordnungsbehördlicher Ermessensausübung zugänglich. In diesem Zusammenhang kann auch auf die Luftqualität abgestellt werden. Wie ausgeführt, be-

einträchtigt das Abbrennen von Pyrotechnik die Qualität der Luft. Wie ebenfalls dargelegt, sind jedoch keine Grenzwertüberschreitungen mehr zu erwarten, da nach der 39. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz 35 Tage mit Überschreitungen des Grenzwerts für Feinstaub PM<sub>10</sub> zulässig sind. Gleichwohl legt § 26 Abs. 3 der 39. BIm-SchV fest, dass sich die zuständigen Behörden darum bemühen, die bestmögliche Luftqualität, die mit einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang zu bringen ist, aufrechtzuerhalten. Die zuständigen Behörden berücksichtigen dieses Ziel bei allen für die Luftqualität relevanten Planungen. Insofern kann zumindest ergänzend auch auf die Verbesserung der Luftqualität zur Begründung von entsprechenden Allgemeinverfügungen zurückgegriffen werden. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass es das Ziel staatlichen Handelns sein muss, auch gesundheitlich vorgeschädigte Personen zu schützen. Insbesondere Personen mit Asthma sind dabei in den Blick zu nehmen. Der Staat hat nicht nur eine Schutzpflicht für gesunde Menschen, sondern auch für Menschen mit Krankheiten.

Professor Dr. Remo Klinger  
Rechtsanwalt

Karoline Borwieck  
Rechtsanwältin