

Ausschuss für Recht, Wirtschaft und Arbeit am 14.04.2021
Effektivität des Böllerverbots überprüfen
Antrag der Stadtratsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 18.01.2021

Die Überlegungen und Maßnahmen zum Feuerwerk an Silvester 2020 entstanden unter dem Eindruck des äußerst dynamischen Infektionsgeschehens der aktuellen Corona-Pandemie. Im Fokus stand insbesondere die von den Sicherheits- und Gesundheitsbehörden reell eingestufte Gefahr, die von der Verletzung von Kontaktbeschränkungen, der Ausgangssperre und dem Verbot von Menschenansammlungen und Veranstaltungen während der Silvesternacht entstehen hätten können. Gerade das Abbrennen von Feuerwerkskörpern findet in der Silvesternacht immer auch in Menschengruppen statt und wäre somit grundsätzlich geeignet, das Infektionsgeschehen noch einmal deutlich zu beschleunigen.

Darüber hinaus bestand die große Besorgnis, die zum damaligen Zeitpunkt nahezu vollbelegten Krankenhäuser durch feuerwerksbedingte Verletzungen an Kapazitäts- und Behandlungsgrenzen zu bringen, gerade auch im Hinblick auf die überregionale Versorgungsfunktion der Nürnberger Kliniken.

Aus diesem Grund haben auch die Bundesländer den Verkauf von Feuerwerkskörpern im Einzelhandel verboten. Flankierend dazu hatten sich Städte und Gemeinden dazu entschlossen, das Abbrennen von Feuerwerkskörpern in ihrem Bereich zu verbieten.

Auch die Stadt Nürnberg hat nach Bitten bzw. Rücksprache mit den örtlichen Kliniken und dem Rettungszweckverband das Abbrennen von Feuerwerkskörpern mit einer Allgemeinverfügung am 31.12. und 01.01. im ganzen Stadtgebiet untersagt. Das Verbot wurde weitgehend eingehalten.

1. Auswirkungen

Nach den beiliegenden Feststellungen der Stadtentwässerung und Umweltanalytik Nürnberg hat das Feuerwerksverbot zu folgenden positiven Auswirkungen bei den Feinstaubkonzentrationen:

- es waren keine Konzentrationsspitzen für Feinstaub PM₁₀ und PM_{2,5} in den Stunden nach dem Jahreswechsel zu beobachten;
- für beide Feinstaubfraktionen wurden auch am Neujahrstag außergewöhnlich niedrige Tagesmittelwerte gemessen;
- es lag für die vorgenannten Feststellungen keine Beeinflussung durch ungewöhnliche Wetterbedingungen vor.

Lärmimmissionen durch Feuerwerkskörper waren wesentlich geringer und nur für einen Zeitraum von ca. 10 bis 15 Minuten wahrnehmbar.

Bei Feuerwehr und Rettungsdiensten gab es im Vergleich zu den Vorjahren wesentlich geringere Einsätze im Stadtgebiet.

Einsätze 31.12., 18:00 Uhr, bis 01.01., 06:00 Uhr

Jahreswechsel	Einsätze Feuerwehr	Einsätze Rettungsdienst (Notfallrettung)
2018/2019	36	123
2019/2020	51	144
2020/2021	17	87

Die Tatsache, dass es zum Jahreswechsel 2020/2021 kein Feuerwerk gab, ist laut Feuerwehr zumindest für den Rettungsdienst aber nicht entscheidend. Die niedrigen Zahlen im Rettungsdienst zum Jahreswechsel 2020/2021 sind im Wesentlichen auf einen geringeren Alkoholkonsum und weniger „Partyvolk“ sowie ausgebliebene Veranstaltungen aufgrund der Coronabeschränkungen zurückzuführen. Die Verletzungen durch Feuerwerk spielen quantitativ eher eine untergeordnete Rolle. Das Feuerwerk spielt demgegenüber natürlich eine Rolle bei den Feuerwehreinsätzen.

Auf den Straßen gab es zum Jahreswechsel kaum Abfallbelastungen durch Feuerwerkskörper. Das zu beseitigende Müllaufkommen liegt normalerweise in den ersten beiden Wochen nach Silvester um ca. 50% höher als an den anderen Wochen im Jahr. Durch das vermehrte Müllaufkommen in Form von Flaschen, Feuerwerksresten, Feiertensilien etc. ist die Straßenreinigung teilweise länger unterwegs. Die Kosten der Mehrarbeit am 01.01. betragen im Durchschnitt ca. 4.500 €.

2. Rechtslage

Im Hinblick auf sich daraus ergebende Überlegungen zu einem Feuerwerksverbot in Nürnberg unabhängig von Infektionsschutzmaßnahmen wird nachfolgend nochmals die im Ausschuss für Recht, Wirtschaft und Arbeit am 12.02.2020 dargestellte Rechtslage zusammengefasst. Die zahlreichen Entscheidungen zu den Feuerwerksverboten für Silvester 2020 haben hierzu keine neuen Erkenntnisse gebracht, da dort zu klären war, ob ein Feuerwerksverbot zur Vermeidung von verbotenen Kontakten und Menschenansammlungen einerseits und zum Schutz der Krankenhäuser vor Überlastung andererseits aus Infektionsschutz- bzw. sicherheitsrechtlichen Gründen rechtmäßig war. Dies wurde von den Verwaltungsgerichten verneint – auch gegenüber der Stadt Nürnberg, deren Allgemeinverfügung von einzelnen Personen angegriffen wurde und ausschließlich diesen gegenüber nicht durchgesetzt werden konnte.

Das Abbrennen von Feuerwerkskörpern ist bundesrechtlich geregelt in der 1.Sprengstoffverordnung (1.SprengV). Silvesterfeuerwerkskörper sind pyrotechnische Gegenstände der Kategorie F2 mit geringer Gefahr. Mit der Zulassung durch die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) wird geprüft und bestätigt, dass die Feuerwerkskörper den gesetzlichen Anforderungen an Sicherheit, Immissions- und Gesundheitsschutz entsprechen. F2-Feuerwerkskörper dürfen einen maximalen Lärmpegel von 120 dB(A) im Abstand von 8 m und eine festgelegte Art und Menge von Brennstoff nicht übersteigen.

F2-Feuerwerkskörper dürfen am 31. Dezember und 1. Januar von allen Personen abgebrannt werden, die das 18. Lebensjahr vollendet haben (§ 23 Abs. 2 1.SprengV), ansonsten nur von Personen mit einer sprengstoffrechtlichen Erlaubnis, einem Befähigungsschein (z.B. gewerbliche Pyrotechniker) oder einer Ausnahmegenehmigung. Sie dürfen auch an Silvester nicht in unmittelbarer Nähe von Kirchen, Krankenhäusern, Kinder- und Altersheimen sowie besonders brandempfindlichen Gebäuden oder Anlagen abgebrannt werden (§ 23 Abs. 1 1.SprengV). Feuerwerkskörper dürfen auch dann nicht abgebrannt werden, wenn dies anderen gesetzlichen Vorschriften widerspricht (z.B. in Wäldern oder Naturschutzgebieten).

Durch diese bundesrechtlichen Vorschriften ist der Umgang mit Feuerwerk hinsichtlich der damit einhergehenden feuerwerksspezifischen Gefahren und Beeinträchtigungen (wie insbesondere Explosionsgefahren, Hörschäden, Immissionsbeeinträchtigungen, auch gegenüber Tieren) abschließend geregelt. Das Sprengstoffrecht gehört zur ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes (Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 Grundgesetz). § 6 Abs. 1 Nr. 4 Sprengstoffgesetz (SprengG) ermächtigt nur das Bundesministerium des Innern u.a. dazu, durch Rechtsverordnung zum Schutze vor Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen Dritter zu bestimmen, dass explosionsgefährliche Stoffe nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen verwendet werden dürfen. Dabei kann auch bestimmt werden, dass pyrotechnische Gegenstände nur zu bestimmten Zeiten und an bestimmten Orten verwendet werden

dürfen und dass die zuständige Behörde Ausnahmen hiervon zulassen bzw. zusätzliche Beschränkungen anordnen kann. Das Sprengstoffgesetz enthält keine Ermächtigung für landesrechtliche Regelungen (vgl. Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 13.05.2016, 8 C 1136/15.N).

Das von der Deutschen Umwelthilfe 2019 beauftragte „Rechtsgutachten zu kommunalen Möglichkeiten der Beschränkung des Abbrennens pyrotechnischer Gegenstände an Silvester“ kommt zu dem Ergebnis, dass die Länder in ihren Landesimmissionsschutzgesetzen die Gemeinden ermächtigen können, zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen bestimmte Tätigkeiten zu beschränken oder zu untersagen. Es führt dazu Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Niedersachsen an. Bis auf die Regelung in Schleswig-Holstein muss hierfür aber eine besondere Schutzwürdigkeit des Gebietes bestehen. Das Bayerischen Immissionsschutzgesetz enthält eine solche Ermächtigung nicht.

3. Verbotsmöglichkeiten und bisherige Verbote in Nürnberg

Kommunale Feuerwerksverbote zu Silvester sind bislang in folgenden Fällen möglich:

- a) In der Nähe von Gebäuden oder Anlagen, die besonders brandempfindlich sind (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 1.SprengV).

Hierfür ergibt sich kein größeres zusammenhängendes Gebiet in der Innenstadt.

- b) F2-Feuerwerkskörper mit ausschließlicher Knallwirkung in bestimmten dichtbesiedelten Gemeinden oder Gemeindeteilen (§ Art. 24 Abs. 2 Nr. 2 1.SprengV). Die Verbotsmöglichkeit umfasst nicht Feuerwerkskörper, die ausschließlich oder auch andere pyrotechnische Effekte haben (z.B. Raketen, Batterien, Bodenfontänen, Heuler).

Die Stadt München hat hiervon zu Silvester 2019 Gebrauch gemacht und Feuerwerkskörper mit ausschließlicher Knallwirkung im Bereich innerhalb des mittleren Rings zwischen 21 Uhr und 2 Uhr verboten. Im RWA am 12.02.2020 hat die Verwaltung dargelegt, dass sie ein auf solche Feuerwerkskörper und bestimmte Gebiete beschränktes Verbot für unverständlich, nicht kontrollierbar und nur mit einer sehr begrenzten Auswirkung auf die Immissions- und Abfallbelastung hält, da reine „Kracher“ nur etwa 4% des Umsatzes zu Silvester ausmachen. Batterie- und Verbundfeuerwerkskörper mit einem Umsatzanteil von etwa 50% und Raketen mit einem Umsatzanteil von ca. 20% (Quelle: Verband der pyrotechnischen Industrie, <https://www.feuerwerk-vpi.de/service/faq>) können nicht verboten werden. Aufgrund der Umsatzentwicklung der letzten Jahre erscheint es eher wahrscheinlich, dass Personen in einer Verbotszone für Kracher mehr zulässige Feuerwerkskörper abbrennen als ganz auf Feuerwerkskörper zu verzichten. Außerdem wäre ein Verbot nur in dicht besiedelten Stadtteilen möglich.

- c) Bei Menschenansammlungen zur Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit, Sittlichkeit, ungestörte Religionsausübung, Eigentum oder Besitz (Art. 23 Abs. 1 LStVG).

Hierauf basieren das seit dem Jahr 2000 bestehende Feuerwerksverbot im Bereich der Burg (Silvesterverordnung) und das Feuerwerksverbot 2019 am Hauptmarkt zum Schutz der Besucherinnen und Besucher des Silvestivals.

- d) Zur Unterbindung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten oder zur Abwehr von Gefahren, die Leben, Gesundheit oder die Freiheit von Menschen oder Sachwerte, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten erscheint, bedrohen oder verletzen (Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 und 3 LStVG).

Auf dieser Grundlage wird seit dem Jahr 2017 ein Verbotsbereich durch Allgemeinverfü-

gung um die Lorenzkirche festgelegt, nachdem dort in den Vorjahren viele Menschen entgegen des Verbots nach § 23 Abs. 1 1.SprengV Feuerwerkskörper vor der Kirche abgebrannt oder auf diese abgeschossen haben.

- e) Bei Veranstaltungen zur Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sachgüter oder zum Schutz vor erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen für die Allgemeinheit oder Nachbarschaft oder vor erheblichen Beeinträchtigungen der Natur oder Landschaft (Art. 19 Abs. 5 Landes-Straf- und Verordnungsgesetz – LStVG).

Beim Silvestival besteht ein Feuerwerksverbot auf den Veranstaltungsflächen.

- f) Für öffentliche Einrichtungen, wenn das Abbrennen von Feuerwerkskörpern dem Widmungszweck entgegensteht (Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 Gemeindeordnung – GO).

4. Weiteres Vorgehen

Entsprechend dem Beschluss im RWA am 12.02.2020 wird die Verwaltung in diesem Jahr darlegen, ob und wie die drei Verbotszonen Burg, Hauptmarkt und Lorenzkirche zu einer Verbotszone zusammengefasst und erweitert werden können. Ein allgemeines Feuerwerksverbot für Silvester zum Schutz vor Schall- und Feinstaubimmissionen für das ganze Stadtgebiet oder Teile ist aber nur möglich, wenn der Bundesgesetzgeber im Sprengstoffgesetz hierzu eine Ermächtigung für die Länder oder Bayern in seinem Landesimmissionsschutzgesetz eine Ermächtigung für die Gemeinden schafft. Aufgrund der festgestellten positiven Auswirkungen zu Silvester 2020 unterstützt die Stadt entsprechende Initiativen.

Nürnberg, 17.03.2020
Ordnungsamt
gez. Pollack (5330)