

Verbot von Laubbläsern

Empfehlung Nr. 14-20 / E 02659 der Bürgerversammlung des
Stadtbezirkes 12 – Schwabing-Freimann am 27.06.2019

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 16186

2 Anlagen

Beschluss des Umweltausschusses vom 10.12.2019 (SB) Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

1. Empfehlung der Bürgerversammlung

Die Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 12 – Schwabing-Freimann hat am 27.06.2019 die beigelegte Empfehlung Nr. 14-20 / E 02659 (Anlage 1) beschlossen.

Sie beinhaltet den Antrag, Laubbläser abzuschaffen und Laub generell wieder mit Rechen und Besen zu beseitigen. Zur Begründung wird angeführt, dass dies von anderen Städten und Gemeinden bereits erfolgreich praktiziert würde und dass die negativen Auswirkungen der Geräte durch nicht näher benannte Studien eindeutig nachgewiesen seien.

Da der Antrag keinen Hinweis auf einen bestimmten Stadtbezirk oder eine sonstige räumliche Einschränkung enthält, wird davon ausgegangen, dass er sich auf das gesamte Stadtgebiet bezieht. Die Bürgerversammlungsempfehlung betrifft somit Sachverhalte von stadtbezirksübergreifender Bedeutung, weshalb sie im Umweltausschuss zu behandeln ist (§ 2 Abs. 4 Satz 1 Bürger- und Einwohnerversammlungssatzung i. V. m. § 9 Abs. 4 Satz 1 der Bezirksausschuss-Satzung).

Ein generelles Verbot von Laubbläsern kann von der Landeshauptstadt München (LHM) nach der derzeit geltenden Rechtslage nicht erlassen werden. Ebenso wenig können weitere Einschränkungen (z. B. kürzere Betriebszeiten) verfügt werden. Zur Begründung wird auf die vom Umweltausschuss zum Thema „Laubbläser“ bereits gefassten Beschlüsse verwiesen, insbesondere auf die Beschlüsse vom 05.05.2015

(Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 02862), vom 12.04.2016 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 05254) und vom 16.07.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 13616). Die Sitzungsvorlagen enthalten ausführliche Erläuterungen. Auf die Studie der Technischen Universität Graz aus dem Jahr 2013 wurde in der Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 02862 für den Umweltausschuss am 05.05.2015 bzw. die Vollversammlung des Stadtrats am 20.05.2015 eingegangen. Die Gründe, weshalb die Landeshauptstadt München im eigenen Zuständigkeitsbereich nicht auf den Einsatz der Geräte verzichten kann, gehen aus dem Beschluss des Bauausschusses vom 16.11.2004 (Sitzungsvorlage Nr. 02-08 / V 03902) hervor. Dieser Beschluss wird vom Baureferat nach wie vor umgesetzt.

Die Sitzungsvorlagen können im Internet über das Ratsinformationssystem (RIS) der Landeshauptstadt München (www.ris-muenchen.de) von allen Bürgerinnen und Bürgern eingesehen werden. Bürgerinnen und Bürger ohne Internetzugang können sich jederzeit direkt an das Referat für Gesundheit und Umwelt wenden, um Kopien im erforderlichen Umfang zu erhalten.

Sollte sich die Rechtslage ändern, wird das Referat für Gesundheit und Umwelt erneut prüfen, ob Laubbläser verboten oder weitere Beschränkungen für ihren Betrieb erlassen werden können.

2. Anhörung des Bezirksausschusses und Würdigung der Stellungnahme

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses vorgeschrieben (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung). Das Gremium wurde um eine Stellungnahme gebeten. Diese ist als Anlage 2 dieser Beschlussvorlage beigegeben.

Die Beschlussvorlage wurde vom Bezirksausschuss abgelehnt, weil die juristische Begründung dafür, dass von der Landeshauptstadt München (LHM) kein Verbot von Laubbläsern ausgesprochen werden kann, nicht erneut wiederholt, sondern lediglich auf Sitzungsvorlagen bereits ergangener Beschlüsse verwiesen worden sei. Um dem Wunsch des Bezirksausschusses nach einer ausformulierten Begründung nachzukommen, werden die juristischen Hintergründe nachfolgend erneut ausführlich dargelegt:

Ein Verbot von Laubbläsern könnte von der LHM nur erlassen werden, wenn sie durch ein Gesetz dazu ermächtigt ist.

1. Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung (32. BImSchV) vom 29.08.2002:
Das Inverkehrbringen und der Betrieb von Laubbläsern sind in der 32. BImSchV geregelt. Diese Rechtsverordnung wurde u. a. auf der Grundlage von § 23 Abs. 1, §§ 32 und 37 des BImSchG von der Bundesregierung erlassen. Als bundesrechtliche Verordnung geht sie landesrechtlichen Regelungen vor. Raum für landesrechtliche Regelungen bleibt nur dort, wo vom Bundesgesetzgeber keine Regelungen getroffen

wurden oder die Länder zum Erlass eigener Regelungen ermächtigt sind. Die 32. BImSchV dient der Umsetzung der Richtlinie 2000/14/EG vom 8. Mai 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über umweltbelastende Geräuschemissionen von zur Verwendung im Freien vorgesehenen Geräten und Maschinen in deutsches Recht. Nach Art. 17 der Richtlinie Nr. 2000/14/EG dürfen die Mitgliedstaaten lediglich Maßnahmen treffen, um die Verwendung von Geräten und Maschinen im Sinne der Richtlinie in den von ihnen als sensibel eingestuftem Bereichen zu regeln. Dies schließt zwar die Möglichkeit ein, die Betriebsstunden zu beschränken, nicht jedoch ein vollständiges Verbot. Dass Mitgliedstaaten Geräte oder Maschinen verbieten, welche die Vorgaben der Richtlinie erfüllen, ist nach Art. 6 der Richtlinie sogar explizit ausgeschlossen.

In die 32. BImSchV konnte daher weder ein generelles Verbot von Laubbläsern noch eine direkte Ermächtigungsgrundlage für Länder oder Gemeinden, ein solches Verbot zu erlassen, aufgenommen werden. Folglich wurden mit § 7 Abs. 1 der 32. BImSchV lediglich zeitliche Einschränkungen für den Betrieb in Wohngebieten etc. verfügt und mit § 7 Abs. 3 der 32. BImSchV geregelt, dass weitergehende landesrechtliche Vorschriften zum Schutz von Wohn- und sonstiger lärmempfindlicher Nutzung und allgemeine Vorschriften des Lärmschutzes, insbesondere zur Sonn- und Feiertagsruhe und zur Nachtruhe unberührt bleiben. Die Art 14 und 10 des Bayerischen Immissionsschutzgesetzes (BayImSchG) behalten somit weiterhin ihre Gültigkeit.

Landesrechtliche Regelung auf der Grundlage von § 8 Nr. 1 der 32. BImSchV:
§ 8 Nr. 1 der 32. BImSchV eröffnet den Bundesländern die Möglichkeit, in von ihnen als empfindlich eingestuftem Gebieten noch weitergehende Regelungen für Einschränkungen des Betriebs von Geräten und Maschinen, die im Anhang der Verordnung genannt sind, zu treffen. Art. 17 der Richtlinie Nr. 2000/14/EG ist dabei zu beachten. Der Freistaat hat aber nach aktuellem Stand keine Absicht, hier tätig zu werden.

2. Art. 14 BayImSchG:

Die Vorschrift ermächtigt die Gemeinden zum Erlass von Verordnungen über die zeitliche Beschränkung ruhestörender Haus- und Gartenarbeiten. Auf diese Ermächtigungsgrundlage stützt sich die im Bereich der Landeshauptstadt München gültige städtische Hausarbeits- und Musiklärmverordnung (HMV). Sie enthält für den privaten Gebrauch von Laubbläsern weitergehende Lärmschutzregelungen als die in § 7 Abs. 1 Nr. 2 der 32. BImSchV verfügten Betriebszeitbeschränkungen. Da Art. 14 BayImSchG die Gemeinden jedoch nur zum Erlass von zeitlichen Beschränkungen ermächtigt, kann in die HMV kein völliges Verbot aufgenommen werden. Außerdem bezieht sich die Ermächtigung ausschließlich auf private Haus- und Gartenarbeiten. Der gewerbliche Einsatz von Laubbläsern kann mit der HMV nicht geregelt werden.

3. Art. 10 BayImSchG:

Diese Regelung ermächtigt die Gemeinden grundsätzlich dazu, mittels einer entsprechenden Verordnung den Betrieb von Anlagen zum Schutz vor schädlichen Einwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Geräusche zu verbieten, zeitlich zu beschränken oder von Vorkehrungen abhängig zu machen.

Um schädliche Einwirkungen durch Geräusche zu verhindern, wurde jedoch vom Bundesgesetzgeber mit den in § 7 Abs. 1 Nr. 2 der 32. BImSchV verfügten Betriebszeitbeschränkungen bereits eine Regelung getroffen. Wenn überhaupt könnten weitergehende Regelungen zum Lärmschutz nur dann erlassen werden, wenn nachweisbar besonders gewichtige Gründe dies für das Stadtgebiet München im Unterschied zum übrigen Bundesgebiet rechtfertigen würden. Solche Gründe sind jedoch nicht ersichtlich.

Da der Betrieb von Laubbläsern auch schädliche Einwirkungen durch Luftverunreinigungen verursachen kann, wurde ebenfalls geprüft, ob auf der Grundlage des Art. 10 BayImSchG aus Gründen der Luftreinhaltung ein Verbot der Geräte erlassen werden könnte. Die Prüfung erfolgte im Zusammenhang mit der Luftreinhalteplanung. Auch hier ergibt sich, dass eine solche Regelung für das Stadtgebiet München nur dann erlassen werden kann, wenn sie nachweisbar durch besonders gewichtige Gründe gerechtfertigt ist, da sie ansonsten nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspräche.

Für die Luftreinhaltung relevant ist der beim Einsatz der Geräte aufgewirbelte Staub, in dem auch Feinstaub enthalten ist.

Zur Quantifizierung der Größenordnungen dieser Emissionen und deren Einfluss auf die Luftqualität liegen generell keine belastbaren Aussagen vor. Auch bei den Untersuchungen des Bayerischen Landesamtes für Umwelt zu den Analysen der Ursachen der Luftschadstoffbelastung in München im Rahmen der Luftreinhalteplanung werden die Emissionen der Laubbläser, wie auch bei den Untersuchungen zum Emissionskataster, nicht eigens berücksichtigt.

Für belastbare Aussagen müssten neben den spezifischen Emissionen der verschiedenen einzelnen Geräte die Art und Menge der in München eingesetzten Geräte und deren Einsatzzeiten analysiert werden. Im Hinblick auf den wieder aufgewirbelten Anteil wären dazu eine Reihe an Bodenparametern (Bewuchs, Trockenheit etc.) und auch die Art und Weise des Betriebs dieser Geräte als weitere Einflussfaktoren zu berücksichtigen. Derartige Daten lassen sich auch vom Referat für Gesundheit und Umwelt nicht erfassen.

Eine Studie der Technischen Universität Graz, auf die zur Untermauerung der lufthygienischen Wirksamkeit eines Verbotes von Laubbläsern häufig verwiesen wird,

ist nach Ansicht des Referats für Gesundheit und Umwelt bei weitem nicht ausreichend, um eine auch nur ansatzweise belastbare Aussage zur lufthygienischen Relevanz von Laubbläsern im Hinblick auf die Feinstaubbelastung zu treffen. Hinzu kommt, dass sich die lufthygienische Situation in München anders darstellt als in Graz. Während dort die Feinstaubbelastung eine wesentliche Rolle spielt, werden die Grenzwerte für Feinstaub in München seit 2012 eingehalten.

Aufgrund der nicht vorhandenen Datengrundlagen und vor allem im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Grenzwerte für Feinstaub ergeben sich somit keine ausreichend substantiierten Gründe um in rechtssicherer Form ein auf Art. 10 BayImSchG basierendes, stadtweites Verbot von Laubbläsern zu rechtfertigen.

Fazit:

Damit steht der LHM keine Rechtsgrundlage zur Verfügung, auf die ein Verbot von Laubbläsern gestützt werden könnte. Eingriffe, d. h. Verbote ohne Rechtsgrundlage sind rechtswidrig. Daher kann dem Anliegen des BA leider nicht nachgekommen werden.

Zeitgleich mit der Anhörung des Bezirksausschusses wurde je ein Entwurfsexemplar an die Korreferentin, die/den Verwaltungsbeirat/-beirätin, die Fraktionen, Gruppierungen und Einzelstadträte/-innen zur vorläufigen Kenntnisnahme übersandt.

Die Korreferentin des Referates für Gesundheit und Umwelt, Frau Stadträtin Sabine Krieger, der zuständige Verwaltungsbeirat, Herr Stadtrat Jens Röver sowie die Stadtkämmerei haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

II. Antrag der Referentin

1. Der Empfehlung der Bürgerversammlung des Stadtbezirkes 12 – Schwabing-Freimann, Laubbläser abzuschaffen, kann nicht entsprochen werden, da ein stadtweites Verbot durch die Landeshauptstadt München aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist.
2. Die Empfehlung Nr. 14-20 / E 02659 ist damit satzungsgemäß erledigt.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss
nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister

Stephanie Jacobs
Berufsmäßige Stadträtin

- IV. Abdruck von I. mit III. (Beglaubigungen)
über das Direktorium HA II/V - Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB
- V. Wv Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB
zur weiteren Veranlassung (Archivierung, Hinweis-Mail).