

An den Oberbürgermeister
der Landeshauptstadt München
Herrn Dieter Reiter
Rathaus, Marienplatz 8
80331 München

München, 09.01.2024

Antrag:
Grünflächen schützen: Feuerwerk in Grünanlagen unterbinden

Die Grünanlagensatzung der Landeshauptstadt München wird § 2 Absatz 2 klarstellend ergänzt:
„In den Grünanlagen sind danach insbesondere die nachfolgenden aufgeführten Verhaltensweisen untersagt: ...

Nr. 13: das Entzünden und Abbrennen von Feuerwerk (Pyrotechnik).“

Die Sicherheitskräfte (Grünanlagenaufsicht, Polizei, KAD, etc.) werden gebeten, das Feuerwerksverbot in den städtischen Grünanlagen im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu überwachen und Verstöße mit Bußgeldern zu sanktionieren.

Begründung:

Fraglich war zuletzt vor allem, ob die LH München ein Feuerwerksverbot in der Grünanlagensatzung festsetzen darf oder ob dem die verfassungsrechtliche Kompetenzzuordnung entgegensteht.

Das Baureferat gab im Jahr 2020 unter Ziffer 3.8 des Referentenantrages zur Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00958 - „Feuerwerk im Stadtgebiet weiter einschränken“ folgende Stellungnahme ab:
„Eine satzungsrechtliche Regelung, welche - in Ergänzung hierzu - künftig generell das Abbrennen von pyrotechnischen Gegenständen bzw. das Abfeuern von Feuerwerkskörpern in den städtischen Grünanlagen verbietet, kann in der Grünanlagensatzung nicht getroffen werden.
Der Bund hat im Rahmen der 1.SprengV das Abbrennen von Silvesterfeuerwerk detailliert geregelt. Das Baureferat teilt die Rechtsauffassung des Kreisverwaltungsreferates, wonach der abschließende Regelungscharakter der 1.SprengV eine vom Bundesrecht abweichende satzungsrechtliche Regelung auf Basis der Bayerischen Gemeindeordnung ausschließt.“¹

Das Kreisverwaltungsreferat hat unter Ziffer 3.1 des Referentenantrages zur Sitzungsvorlage mitgeteilt: „Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 Grundgesetz (GG) hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über das Sprengstoffrecht. Diesbezüglich hat das Bundesministerium des Innern durch Erlass der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz (1. SprengV) das Abbrennen von Silvesterfeuerwerk detailliert geregelt, so dass für die betreffenden Städte bzw. Kommunen keine Möglichkeit besteht, über den vorgegebenen Rahmen der 1. SprengV hinaus durch eigene Anordnungen tätig zu werden und entsprechende Verbote zu erlassen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass durch Erlass der 1. SprengV die von den Feuerwerkskörpern ausgehenden spezifischen Gefahren abschließend geregelt sind.“²

Hier liegt nun aber offenbar ein Missverständnis vor. Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 Grundgesetz (GG) weist dem Bund in der Tat die ausschließliche Zuständigkeit für die Materie des Waffen- und Sprengstoffrechtes zu.³ Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG sind die Länder, und somit im Rahmen des landesrechtlichen Kommunalrechtes die Gemeinden, aber zuständig „**soweit** [Hervorhebung: ÖDP/München-Liste] dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“.⁴ Die Zuständigkeitszuweisung durch Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 Grundgesetz (GG) bedarf also der Auslegung, um ihren Umfang abzugrenzen.

¹ Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00958, S. 4 - 5, unter: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6308885>

² Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00958, S.15, unter: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6308885>

³ https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_73.html

⁴ https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_70.html

Dabei ist insbesondere auf Ziel und Zweck der Zuständigkeitszuweisung abzustellen (**teleologische Auslegung**): Zwecke der Zuständigkeitszuweisung sind einerseits das Ziel die gravierenden spezifischen Gefahren durch Besitz und Handhabung von Waffen und Sprengstoffen (z.B. Explosionsgefahr, Brandgefahr, Verletzungsgefahr) zum Schutz von Leib und Leben bundeseinheitlich zu regeln und andererseits sicherheits- und verteidigungspolitische Gründe.

Die teleologische Auslegung wird durch die **systematische Auslegung** gestützt: Primäre Aufgaben des Bundes sind Auswärtiges und Verteidigung (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG), die wie auch Terrorismusbekämpfung und Bundespolizei (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9), die polizeiliche Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei für den Staat grundlegenden Sicherheitsthemen (Art. 73 Abs.1 Nr. 10) und das Waffen- und Sprengstoffrecht als Kernbestand der Sicherheitspolitik zur Wahrung des staatlichen Gewaltmonopols zentralisiert auf höchster Ebene des föderalen Bundesstaates verortet sind und daher alle in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fallen.

Auch die **historische Auslegung**, als dritte der vier juristischen Auslegungsmethoden, stützt das Ergebnis der teleologischen Auslegung: „Die 1976 erfolgte umfassende Aufnahme des Sprengstoffrechts zunächst in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes geschah in der Absicht, das Sprengstoffrecht, das bis dahin in einen bundesrechtlich geregelten gewerblichen und einen landesrechtlichen Regelungen unterliegenden nicht gewerblichen Teil zerfiel, einer einheitlichen Regelung zuzuführen (Art. 74 Nr. 4a GG a.F.). Damit sollten die Gleichbehandlung der Bürger und das Interesse der öffentlichen Sicherheit an einer wirksamen Bekämpfung des unrechtmäßigen Umgangs mit explosionsgefährlichen Stoffen und dabei insbesondere auch die bundeseinheitliche Regelung der Verwendung von Feuerwerkskörpern erreicht werden (BT-Drs. 7/5102 S. 6). Die neu geschaffene Zuständigkeit des Bundes in Ergänzung zu dessen bisheriger Regelungskompetenz sollte vor allem auch eine polizeirechtliche Bundesregelung des privaten Umgangs mit Sprengstoffen ermöglichen. Mit der Überführung des Sprengstoffrechts in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG) im Jahre 2006 ist der Bund - unabhängig davon, ob er von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat - gemäß Art. 71 GG allein zur Regelung dieser Materie zuständig geworden. Der Kompetenztitel des Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG umfasst sämtliche Fragen des Umgangs mit explosionsfähigen und -gefährlichen Stoffen (Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 73, Rdnr. 276f. [September 2015]).“⁵

Aufgrund des föderalen Subsidiaritätsprinzips, welches für die Gesetzgebung in Art. 70 GG seinen Ausdruck findet, ist dann aber bei der Auslegung des Wortlautes (**grammatikalische Auslegung**) eine enge Auslegung des Begriffes Sprengstoffrecht geboten, damit der Bund sich wirklich nur in dem Umfang gesetzgeberisch betätigt, wie eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich ist. Somit dürfen nicht alle Gesetzgebungsmaterien, die bei Gelegenheit der Sprengstoffnutzung irgendwie berührt werden, in die ausschließliche Regelungskompetenz des Bundes gezogen werden. Daher ist das Umweltrecht (z.B. Immissionsschutzrecht, Naturschutzrecht, Abfallrecht), das lokale Sicherheits- und Ordnungsrecht (z.B. LStVG) sowie auch das Kommunalrecht grundsätzlich unberührt neben dem Sprengstoffrecht anzuwenden, soweit durch die Regelungen der anderen Rechtsmaterien das Sprengstoffwesen nur in Randbereichen berührt wird.

In diesem Sinne stellt § 1b Abs. 4 Sprengstoffgesetz (SprengG) sogar noch ausdrücklich klar:

„Dieses Gesetz berührt nicht ...

Nr. 4 Rechtsvorschriften, die zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen erlassen worden sind oder deren Entstehen vorbeugen sollen,

Nr. 5 Rechtsvorschriften über die Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen.“⁶

⁵ VGH Kassel, Urteil vom 13.05.2016, Az. 8 C 1136 / 15 N, Gliederungsziffer II. 1, unter:

<https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/LARE190029776/part/L>

⁶ https://www.gesetze-im-internet.de/sprengg_1976/BJNR027370976.html

Dementsprechend werden in den Bundesländern Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Niedersachsen zusätzliche Feuerwerkseinschränkungen zur Vermeidung von Lärm und Luftverschmutzung auf landesimmissionsschutzrechtliche Vorschriften gestützt.⁷

Ferner bestimmt z.B. die bayerische kreisfreie Stadt Amberg in ihrer auf Art. 23 und 24 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 der Gemeindeordnung (GO) gestützten Grünanlagensatzung in § 4 Abs. 3:

„In den Grünanlagen ist den Benutzern insbesondere untersagt: ...

15. das Entzünden von Feuerwerken außerhalb der hierfür von der Stadt Amberg bestimmten Wiese auf dem Grundstück Fl.Nr. 1147/43, Gemarkung Amberg, zwischen dem eingezäunten Gelände der Umweltwerkstatt, dem Fußball-Trainingsplatz und dem öffentlichen Vilsuferweg.“⁸

Auch schildert die Untere Naturschutzbehörde der LH München unter Ziffer 3.6 des Referentenantrages zur Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00958 - „Feuerwerk im Stadtgebiet weiter einschränken“⁹, dass in Landschaftsschutzgebietsverordnungen Vorschriften zur Einschränkung von Feuerwerk aufgenommen werden können, wie dies bereits in der LandschaftsschutzgebietVO „Hirschau und Obere Isarau“ geschehen sei, die aufgrund von § 20 Abs. 2 Nr. 4, § 22 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 und § 26 des Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) i.V.m. Art. 12 Abs. 1 Satz 1, Art. 31 und Art. 51 Abs. 1 Nr. 3 Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNatSchG) erlassen wurde und in § 5 Abs. 1 Nr. 20 ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt enthält¹⁰.

Entgegen dieser faktischen Rechtslage hat das Kreisverwaltungsreferat in Ziffer 3.1 des Referentenantrages zur Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00958 - „Feuerwerk im Stadtgebiet weiter einschränken“ folgende Auffassung vertreten: „Letztlich lässt der abschließende Regelungscharakter der 1. SprengV, die dem Bundesrecht angehört, einen Rückgriff auf Landesrecht grundsätzlich nicht zu (vgl. VGH Kassel, Urteil vom 13.05.2016, Az. 8 C 1136 / 15 N). Dies wird dadurch begründet, dass das bestimmungsgemäße Abbrennen von Silvesterfeuerwerk keine Gefahr - sondern allenfalls eine Belästigung – darstellt.“¹¹

Zunächst sei hierzu folgendes gesagt: Der VGH Kassel weist in seinem o.g. Urteil¹² darauf hin, dass aus seiner Sicht das VG Frankfurt zur Sperrwirkung des bundesrechtlichen Sprengstoffrechts für den Landesgesetzgeber eine andere Auffassung vertreten hat: „(a.A. VG Frankfurt [Oder], Urteil vom 6. Oktober 2008 - 5 K 392/08 - NVwZ-RR 2009,200)“.¹³ Soweit ersichtlich gibt es bis heute weder ein obergerichtliches Urteil zur Thematik noch ein Urteil eines bayerischen Gerichtes.

Verwaltungsgerichtliche Urteile von Gerichten anderer Bundesländer sind aber für Behörden im Freistaat Bayern nicht bindend und haben, wenn sie, wie vorliegend, einander widersprechen, für diese nicht einmal Orientierungswirkung.

Des Weiteren begründet der VGH Kassel sein Urteil schwerpunktmäßig folgendermaßen: „§ 74 S. 1 HSOG scheidet gemäß § 3 Abs. 1 Sätze 2 und 3 HSOG als Ermächtigungsgrundlage aus, da für feuerwerkspezifische Gefahren, zu denen auch von Feuerwerken verursachte Lärmimmissionen gehören, eine abschließende spezialgesetzliche Verordnungsermächtigung im Sprengstoffgesetz besteht. ... Durch § 23 Abs. 1 1. SprengV, wonach das Abbrennen pyrotechnischer Gegenstände in unmittelbarer Nähe von Kirchen, Krankenhäusern, Kindern- und Altenheimen verboten ist, hat der (Bundes-)Verordnungsgeber erkennbar (auch) Lärmschutzbelangen Rechnung getragen.“¹⁴

⁷ Rechtsgutachten zu kommunalen Möglichkeiten der Beschränkung des Abbrennens pyrotechnischer Gegenstände an Silvester: https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Feinstaub/Silvesterfeuerwerk/201026_Rechtsgutachten_Pyrotechnik_KlingerBorwieck_mit_Erweiterungen.pdf

⁸ <https://amberg.de/fileadmin/Stadtrecht/5401.pdf>

⁹ Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00958, S.10 - 12, unter: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6308885>

¹⁰ <https://stadt.muenchen.de/rathaus/stadtrecht/vorschrift/882.html>

¹¹ Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00958, S.5, unter: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6308885>

¹² <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/LARE190029776/part/L>

¹³ <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/LARE190029776/part/L>

¹⁴ VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 06.10.2008 - 5 K 392/08 - openJur 2012, 9408, Rn. 32 -34, unter: <https://openjur.de/u/278850.html>

¹⁴ <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/LARE190029776/part/L>

Demnach vertritt auch der VGH Kassel, soweit im Urteil ausgeführt, lediglich die Auffassung, dass die abschließende ausschließliche Regelungskompetenz des Bundes zur Abwehr „feuerwerkspezifischer Gefahren“ bestehe. Neben dem Rechtsprinzip der Gefahrenabwehr gibt es im Umweltrecht aber das Vorsorgeprinzip (Grundsatz der Prävention), welches auf die Minimierung von schädlichen Umwelteinwirkungen gerichtet ist. Daher sieht das Umweltrecht beispielsweise Maßnahmen zur Lärmminimierung, zur Luftverschmutzungsminimierung, zur Abfallminimierung und zum Erhalt der Artenvielfalt vor, auch wenn dies mit keiner abstrakten oder konkreten Gefahrenlage begründet werden kann. Das der Gefahrenabwehr dienende Sicherheitsrecht, worunter die hier relevanten Vorschriften des Sprengstoffrechts fallen, ist dazu rechtssystematisch nicht in der Lage.

Vor allem aber ignoriert der VGH Kassel in seinem Urteil § 1b Abs. 4 Sprengstoffgesetz (SprengG) vollständig, der ausdrücklich feststellt: „Dieses Gesetz berührt nicht ... Nr. 4 Rechtsvorschriften, die zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen erlassen worden sind oder deren Entstehen vorbeugen sollen, Nr. 5 Rechtsvorschriften über die Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen.“ Stattdessen behauptet er in Bezug auf den Immissionsschutz das genaue Gegenteil: Zu den von Feuerwerken verursachten Lärmimmissionen bestünde eine abschließende spezialgesetzliche Verordnung im Sprengstoffgesetz. Das ist nicht nachvollziehbar.

Im Ergebnis gilt die Sperrwirkung der abschließenden bundesrechtlichen Regelung des Sprengstoffrechtes also nur im Hinblick auf die „feuerwerkspezifischen Gefahren“, nicht jedoch in Hinblick auf andere legitime gesetzgeberische Ziele, wie etwa die ergänzende Minimierung der Beeinträchtigung von Funktionen städtischer Grünanlagen.

Grundstücke, auf denen sich städtische Grünanlagen befinden, stehen in der Regel im privatrechtlichen Eigentum der Landeshauptstadt München.

Das aus §§ 858 ff., 903, 1004 BGB folgende privatrechtliche Hausrecht, gewährt seinem Inhaber die Befugnis, grundsätzlich frei darüber zu entscheiden, wem er den Zutritt zu der Örtlichkeit gestattet und wem er ihn verwehrt. Das schließt das Recht ein, den Zutritt nur zu bestimmten Zwecken zu erlauben und die Einhaltung dieser Zwecke mittels eines Verbots durchzusetzen.¹⁵

Wird ein im Privateigentum (der Gemeinde) stehendes Grundstück als öffentliche Sache gewidmet, entsteht darüber eine besondere öffentliche Sachherrschaft (Meyer/ Stolleis, Hessisches Staats- und Verwaltungsrecht, S. 336; OLG Karlsruhe, MDR 1979, S. 73), hinter der im Konkurrenzfall die Rechte aus Privateigentum und Privatbesitz insoweit zurücktreten, als sie mit der öffentlich-rechtlichen Zweckbestimmung unvereinbar sind (vgl. auch OLG Oldenburg, NJW 1985, 1352; OLG Karlsruhe, MDR 1979, 73). Der Gemeingebrauch verdrängt insoweit die Eigentümerrechte und mit ihnen auch das zivilrechtliche Hausrecht.¹⁶ An seine Stelle tritt insoweit das öffentlich-rechtliche Hausrecht zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Sache.¹⁷

Es ist juristisch allgemein anerkannt, dass derjenige, der sein Grundstück für die Benutzung durch die Allgemeinheit freigibt, durchaus die Möglichkeit hat, eine bestimmte Art der Nutzung zu untersagen (siehe LG Nürnberg-Fürth am 16.11.92). Zwar darf jeder im Rahmen der Freigabe das Grundstück nutzen. Der Umfang der allgemeinen Zulassung wird aber überschritten, wenn er dem Zweck der Überlassung widerspricht.¹⁸ Im Fall „Rauchverbot in der U-Bahn“ wurde 1980 vom BGH entschieden, schon die Kosten des Reinigungsaufwandes erlauben eine Nutzungseinschränkung.¹⁹

¹⁵ Urteil vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06, Rn 14, Wiedergabe der Auffassung des BGH (vgl. NJW 2006, S. 1054 ff.), unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2011/02/rs20110222_1bvr069906.html

¹⁶ Vgl. OLG Frankfurt am Main, Beschluss vom 16.03.2006 - 1 Ss 189/05, openJur 2012, 27329, Rn 12

¹⁷ Zur Differenzierung zwischen zivilrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Hausrecht und zu seinem Umfang zusammenfassend, WD 3 - 3000 - 015/23; WD 7 - 3000 - 013/23 des Bundestages, Seiten 4 – 7:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/942268/6607f3df67da0c8c0676988c564c196b/WD-3-015-23-WD-7-013-23-pdf-data.pdf>

¹⁸ Vgl. OLG Frankfurt am Main, Beschluss vom 16.03.2006 - 1 Ss 189/05, openJur 2012, 27329, Rn. 8

¹⁹ BGHZ 79, 111, nach Hecker, Wolfgang: Bahnhöfe – öffentlicher Raum für alle? S. 17, 22, unter:

https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/DOK/DOK_02-Gutachten_Hecker.pdf

Bei einer für die Benutzung durch die Allgemeinheit freigegebene städtischen Grünanlage handelt es sich um eine öffentliche Sache. Eine öffentliche Sache entsteht durch Widmungsakt der öffentlichen Hand, entweder basierend auf Stadtratsbeschluss in den Rechtsformen der Satzung (Art. 23 GO)²⁰ oder der Allgemeinverfügung (Art. 35 Satz 2 BayVwVfG)²¹ oder durch althergebrachte ständige Übung seit „unvordenklicher Zeit“. Einiges spricht dafür, dass es sich bei einer Grünanlage in der Rechtsgestalt einer öffentlichen Sache zugleich um eine öffentliche Einrichtung handelt, auch wenn dies in München, anders als beispielsweise in § 1 Abs. 1 der Grünanlagensatzung der Stadt Regensburg²², nirgends explizit erwähnt wird.²³

In Satzungen können die Gemeinden die Benutzung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen öffentlich-rechtlich regeln (Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO)²⁴.

Die Grünanlagensatzung der Landeshauptstadt München beschreibt in § 1 Abs. 1, soweit nicht konstitutiv, so zumindest deklarativ Lage und Grenzen der Grünanlagen und ihren Widmungszweck, wobei der Widmungszweck im Lichte ihrer Präambel auszulegen ist. Er lautet:

„Grünanlagen im Sinne dieser Satzung sind alle von der Landeshauptstadt München gärtnerisch gestalteten und von ihr unterhaltenen öffentlichen Park- und Grünflächen, die der Allgemeinheit unentgeltlich für Erholungs- und Freizeitzwecke einschließlich spielerischer und sportlicher Aktivitäten dienen.“ Abs. 1 der Präambel beschreibt die mit der Widmung verbundenen Funktionen erweiternd und vertiefend folgendermaßen: „Öffentlichen Grünanlagen kommt in einer hochverdichteten Großstadt neben ihren ökologischen und klimatischen Funktionen eine vorrangige Erholungs- und Freizeitfunktion für unterschiedliche Nutzergruppen zu; damit ist ein außerordentlich hoher Nutzungsdruck verbunden.“²⁵

Bei der freiwilligen Schaffung und Erhaltung öffentlicher Einrichtungen (Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO) verfügen die Gemeinden aufgrund des aus der Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV) folgenden Rechts auf eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung über ein weites, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbares Organisations- und Gestaltungsermessen (BayVGH, U.v. 17.11.2020 - 4 B 19.1358 - BayVBI 2021, 159 Rn. 47 m.w.N.; VerfGH, E.v. 7.10.2011 - Vf. 32-VI-10 - VerfGHE 64, 177/181). Sie können daher auch den Umfang der Benutzung ihrer kommunalen Einrichtungen aus sachlichen Gründen begrenzen (vgl. BayVGH, B.v. 21.1.1988 - 4 CE 87.03883 - BayVBI 1988, 497/499; B.v. 14.9.2007 - 4 CE 07.2292 - juris Rn. 11; VG Hannover, U.v. 1.2.2006 - 1 A 4991/05 - juris Rn. 30 ff.; Schoch, NVwZ 2016, 257/264; Lange, a.a.O., Kap. 13 Rn. 77), müssen dabei allerdings das höherrangige Recht, insbesondere die Grundrechte und das Willkürverbot beachten.²⁶

²⁰ <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO-23>

²¹ <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVwVfG-35>

²² <https://www.regensburg.de/stadtrecht/233940/satzung-fuer-die-benutzung-der-oeffentlichen-gruenanlagen-und-spielanlagen-der-stadt-regensburg-gruenanlagensatzung-gruenanls-vom-25-juli-2019.html#p1>

²³ Nach der aktuellen Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (vgl. U.v. 1.2.2022 – 4 N 21.757 – BayVBI 2022, 380 Rn. 2, 21 ff. und U.v. 30.05.2023 – 5 BV 20.2104 - BayVBI 2023, 735 Rn. 40) können Grünanlagen, die gewidmet sind, öffentliche Einrichtungen im Sinne von Art. 21 Bayerische Gemeindeordnung (GO) sein.

<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-GRURRS-B-2023-N-12517?hl=true>

²⁴ <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO-24>

²⁵ <https://stadt.muenchen.de/rathaus/stadtrecht/vorschrift/810.pdf>

²⁶ vgl. VGH München, Urteil v. 01.02.2022 – 4 N 21.757 - BayVBI 2022, 380, Rn. 25, unter:

<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2022-N-2004?hl=true>

In der nachträglichen Einschränkung des Gemeingebrauchs (Art. 21 Abs. 5 GO) einer als kommunale Einrichtung für Zwecke der Erholung gewidmeten Grünanlage liegt kein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG). Da aus diesem Grundrecht ebenso wie aus Art. 21 GO kein Recht auf Schaffung einer öffentlichen Einrichtung folgt (vgl. BVerwG, U.v. 18.7.1969 - VII C 56.68 - BVerwGE 32, 333/337; BayVGH, B.v. 11.9.1981 - 4 CE 81 A - BayVBI 1982, 656; HessVGH, U.v. 10.4.2014 - 8 A 2421/11 - juris Rn. 36; Lange, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, Kap. 13 Rn. 39; Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 927), können die bisherigen Benutzer auch nicht das unveränderte Fortbestehen einer solchen Einrichtung verlangen (BayVGH, B.v. 21.12.2012 - 4 ZB 11.2496 - BayVBI 2013, 636; Hölzl/Hien/Huber, GO, Stand April 2021, Art. 21 Erl. 4.3; Lange, a.a.O., Kap. 13 Rn. 40; Gern/Brüning, a.a.O., Rn. 945; Kümper, DÖV 2017, 179/182; Knierim, Belastende Benutzungsregelungen, 2021, S. 166, 169; vgl. BVerfG, B.v. 10.6.2009 - 1 BvR 198/08 - BayVBI 2009, 690/692).

Vgl. VGH München, Urteil v. 01.02.2022 – 4 N 21.757 - BayVBI 2022, 380, Rn. 21, unter:

<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2022-N-2004?hl=true>

Die Vermeidung der Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit einer öffentlichen Einrichtung bzw. öffentlichen Sache ist ebenso ein sachlicher Grund, wie die Vermeidung von Kosten für Instandhaltung und Unterhalt einer öffentlichen Einrichtung bzw. öffentlichen Sache.

Gemäß § 1 Abs. 1 Grünanlagensatzung sind diese für Erholungs- und Freizeit Zwecke der Allgemeinheit freigegeben. Im Rahmen dieser Gemeindegebrauchsnutzung dürfen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Grünanlagensatzung die Grünanlagen nicht beschädigt werden und andere nicht mehr als vermeidbar belästigt werden. Gemäß Art. 57 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz GO sind bei Schaffung und Erhaltung öffentlicher Einrichtungen die Belange des Natur- und Umweltschutzes zu berücksichtigen.²⁷ In diesem Sinne anerkennt die Satzung in Satz 1 ihrer Präambel, dass die Grünanlagen ökologische und klimatische Funktionen neben der vorrangigen Erholungs- und Freizeitfunktion haben. Gemäß Satz 2 der Präambel sind unterschiedliche, teils widerstreitende Nutzerinteressen einem gemeinwohlverträglichen Gesamtausgleich zuzuführen.

Feuerwerk könnte in den Grünanlagen im Rahmen der Freizeitfunktion als Gemeindegebrauch zulässig sein. Dabei sind bereits nach aktueller Rechtslage gemäß der Grünanlagensatzung eine Beschädigung der Grünanlagen, etwa mit Brandstellen in Folge der Zündung, und eine vermeidbare Belästigung anderer Menschen, etwa durch vorsätzliches oder fahrlässiges Zurücklassen von Müll, unzulässig. Selbst bei bestimmungsmäßigem Gebrauch kommt es allerdings zu unvermeidbaren Belästigungen anderer Menschen, besonders durch Lärm- und Lichtemissionen sowie Luftverschmutzung und herabfallende Raketenteile, die vor allem bei Dunkelheit oder Absturz in Gewässer vom Verursacher nicht mehr auffindbar sind. Diese unvermeidbaren Belästigungen beeinträchtigen vor allem die Erholungsfunktion, durch Luftverschmutzung und herumliegenden Müll auch noch nach dem Zeitpunkt des Feuerwerkes. Zu einem gemeinwohlverträglichen Gesamtausgleich zwischen den Nutzerinteressen der Freizeitfeuerwerker und der Erholungssuchenden könnte eine satzungsmäßige Beschränkung von Feuerwerk auf bestimmte Grundstücke in den Grünanlagen führen, wie dies die Stadt Amberg gemacht hat.

Allerdings wird der in der Präambel der Satzung anerkannten ökologischen Funktion damit nur unzureichend Rechnung getragen, denn die Tierwelt wird überall in den Grünanlagen durch die Lärm- und Lichtmissionen empfindlich gestört. Durch das im vergangenen Jahr mit einer sehr großen Anzahl an Unterstützerunterschriften eingereichte und von einer Stadtratsmehrheit übernommene Bürgerbegehren „Grünflächen erhalten“ wurde die Stadt aufgefordert alles zu unternehmen, damit die Grünanlagen vollumfänglich erhalten bleiben und damit auch in ihrer ökologischen Funktion nicht beeinträchtigt werden.²⁸

Zudem kann und soll, gerade auch in Anbetracht der aktuellen kritischen Haushaltssituation der Landeshauptstadt München, der Reinigungskostenaufwand für eine rückstandslose Reinigung der Grünanlagen vom Silvestermüll, insbesondere in den zahlreichen schwer zugänglichen Grünflächen und Gewässern, nicht von der Stadt und den Steuerzahlern weiterhin aufgebracht werden müssen.

Es liegen also mehrere sachliche Gründe für die Aufnahme eines Feuerwerksverbotes in § 2 Abs. 2 Nr. 13 Grünanlagensatzung vor. Dieses ist zudem verhältnismäßig und es können im Einzelfall nach § 3 Grünanlagensatzung Ausnahmegenehmigungen erteilt werden, z.B. für ein öffentliches Feuerwerk wie den Münchner „Sommernachtstraum“. Ein grundsätzliches Feuerwerksverbot in Grünanlagen dient dem vollumfänglichen Erhalt ihrer Erholungsfunktion und ihrer ökologischen Funktionen sowie dem fiskalischen Ziel der Vermeidung von Reinigungskosten für die Landeshauptstadt München und ihre Steuerzahler:innen.

Tobias Ruff
Fraktionsvorsitzender, Stadtrat

Nicola Holtmann
Umweltpolitische Sprecherin, Stadträtin

Sonja Haider, Stadträtin

Dirk Höpner, Stadtrat

²⁷ <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO-57>

²⁸ <https://www.gruenflaechen-erhalten.de/wp-content/uploads/2022/02/Unterschriftenliste.pdf>