



Per Mail

An die
Fraktion ÖDP/München-Liste
Marienplatz 8
80331 München

27.09.2024

1. Böllerverbot auch in dichtbesiedelten Gebieten außerhalb des Mittleren Rings
2. Grünflächen schützen: Feuerwerk in Grünanlagen unterbinden

Antrag Nr. 20-26 / A 04528 und 20-26 / A 04529 von der Fraktion ÖDP/München-Liste jeweils vom 09.01.2024, eingegangen am 09.01.2024

Anlage
Stellungnahme Referat für Stadtplanung und Bauordnung

zu 1. Az. D-HA II/V1 1354-1-01988
zu 2. Az. D-HA II/V1 1354-1-0197

Sehr geehrte Frau Stadträtin Haider,
sehr geehrte Frau Stadträtin Holtmann,
sehr geehrter Herr Stadtrat Höpner,
sehr geehrter Herr Stadtrat Ruff,

vielen Dank für Ihre Anträge vom 09.01.2024.

Ihr Einverständnis vorausgesetzt, erlaube ich mir Ihnen zu den beiden Anträgen A 04528 und A 04529 auf diesem Wege Folgenden mitzuteilen:

1. Böllerverbot auch in dichtbesiedelten Gebieten außerhalb des Mittleren Rings

In diesem Antrag führen Sie aus, dass für Silvester 2024 und Neujahr 2025 auch in dichtbesiedelten Gebieten außerhalb des Mittleren Rings ein Böllerverbot erlassen werden soll.

Als dichtbesiedelte Gebiete seien dabei neben dem Bereich innerhalb des Mittleren Rings alle Bereiche mit mehr als dreistöckiger Bebauung außerhalb des Mittleren Rings anzusehen, außer den im Flächennutzungsplan der Landeshauptstadt München als Gewerbe-, Industrie- und Sondergebiete ausgewiesenen Flächen.

Im Jahr 2020 wurde in der Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00958 „Feuerwerk weiter einschränken“ unter Ziffer 3.10 dem Antrag auf Ausweitung des Knallerverbots auf Gebiete außerhalb des Mittleren Rings nicht zugestimmt. An den damaligen Gründen, warum eine Ausweitung nicht rechtskonform möglich wäre, hat sich bis heute nichts geändert, so dass wir diesbezüglich uneingeschränkt auf die obige Sitzungsvorlage verweisen.

Bezüglich Ihres erneuten Antrages haben wir Ihre Ausführungen zur Ausweitung der Knallerverbotzone mit folgendem Ergebnis geprüft:

a) Allgemein

Nach § 24 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. SprengV kann die zuständige Behörde anordnen, dass pyrotechnische Gegenstände der Kategorie F2 mit ausschließlicher Knallwirkung in bestimmten dichtbesiedelten Gemeinden oder Teilen von Gemeinden zu bestimmten Zeiten nicht abgebrannt werden dürfen.

Damit erfolgt die Prüfung, ob ein „Böllerverbot“ erlassen werden kann in zwei Stufen:

- (1) Handelt es sich um ein dichtbesiedeltes Gebiet?
- (2) Falls ja: Ermessensentscheidung.

zu (1) „Dichtbesiedeltes Gebiet“

Der Begriff „dichtbesiedelt“ ist im Sprengstoffrecht und bisher auch von der Rechtsprechung nicht definiert. In den bereits erlassenen Allgemeinverfügungen zum „Böllerverbot“ in München ist aber überzeugend dargelegt, dass es sich beim Stadtgebiet innerhalb des sogenannten Mittleren Rings um ein „dichtbesiedeltes“ Gebiet handelt. In der Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00958 (Sitzung des Kreisverwaltungs Ausschusses vom 16.11.2020) wurde bereits dargelegt, dass außerhalb des Mittleren Rings kein weiterer Bereich als eindeutig und klar abgrenzbar als „dicht besiedelt“ identifiziert werden kann. Hieran hat sich auch in den letzten drei Jahren nichts maßgeblich verändert.

zu (2) Ermessensentscheidung

Selbst wenn ein bestimmtes Gebiet „dichtbesiedelt“ ist, so besteht keine Pflicht der Landeshauptstadt München, hier ein Böllerverbot auszusprechen. Es besteht vielmehr ein Ermessensspielraum, den das Kreisverwaltungsreferat ausüben kann und muss.

In der bereits genannten Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00958 wird dargelegt, dass es bei einer Ausweitung auf Gebiete außerhalb des Mittleren Rings neben der notwendigen Bestimmtheit auch an der Durchsetzbarkeit und Vollziehbarkeit fehlen würde. Auch diesbezüglich hat sich seit Erstellung der Sitzungsvorlage aus 2020 nichts geändert.

b) Trifft der Begriff dichtbesiedelt auf jedes Gebäude über drei Stockwerken zu?

Nein. Das Kriterium, ob ein einzelnes Gebäude zwei, drei oder mehr Stockwerke hat, ist nicht entscheidend, denn es geht nicht um die Beurteilung eines jeden Hauses für sich betrachtet. Es bedarf einer Gesamtbetrachtung des Gebiets.

Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass die Geschossanzahl keine Aussage über die Nutzung des Gebäudes macht. Die Gebäudenutzung ist aber wesentlich, um das Gebiet als dichtbesiedelt einstufen zu können.

Ein Gebäude, welches nur gewerblich genutzt wird oder bei dem eine Mischnutzung vorliegt, kann schon nicht als dichtbesiedelt betrachtet werden, da der Begriff der dichten Besiedelung in der Regel nur Gebäude erfasst, die als Wohneinheiten genutzt werden; zumal Nichtwohngebäude am 31.12. und 01.01. eines jeden Jahres eher leer stehen dürften.

c) Bestimmung der Verbotszonen

Die Verbotszonen in einem bestimmten Umgriff um mehr als dreigeschossige (Wohn)häuser zu definieren, ist nicht möglich. In der Landeshauptstadt München variieren die Geschossanzahlen der Gebäude erheblich voneinander. So kann es sein, dass auf der einen Straßenseite Gebäude mit mehr als dreistöckiger Bebauung vorhanden sind und somit das Knallerverbot gelten würde und auf der anderen Straßenseite eine geringere Geschossanzahl vorhanden ist, wo das Knallerverbot nicht mehr gelten würde.

Selbst auf einer Straßenseite kann die Geschosszahl der einzelnen Gebäude erheblich variieren, so dass neben vierstöckigen Gebäuden auch wieder zweistöckige oder dreistöckige Gebäude vorhanden sind, die von dem Knallerverbot dann wieder ausgenommen wären. Hier eine rechtliche bestandfähige und für Bürger*innen nachvollziehbare Lösung herbeizuführen, ist nicht möglich.

Zudem stellt sich die Frage, welcher Umgriff um ein mehr als dreigeschossiges Haus oder Häusergruppe für das Verbot gelten soll. Für jede Verbotszone müsste geprüft werden, ob ein ggf. fest definierter Umgriff (z.B. 30 m von der Hauswand) an der jeweiligen Örtlichkeit praktikabel ist und die rechtlichen Grenzen (z.B. „dicht besiedelt“ und die Verhältnismäßigkeit) noch eingehalten sind. Ein fest definierter Umgriff ist jedoch vor Ort für Bürger*innen nicht nachvollziehbar, man müsste überall nachmessen. Aber auch Grenzen entlang von Gehweg- und Straßengrenzen sind nicht überall eindeutig und müssten für jede Verbotszone einzeln geprüft werden.

Zusätzlich muss geprüft werden, welche Nutzung die drei- und mehrgeschossigen Gebäude haben, um die Anforderung an das Merkmal „dicht besiedelt“ zu erfüllen. Auch das müsste händisch erfolgen und vor allem regelmäßig z.B. wegen Umnutzungen geprüft werden. Das ist für ein so großes Stadtgebiet nicht leistbar.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie sinnvoll solche Zonen sind, wenn mit nur wenigen Metern Abstand Bereiche ausgenommen wären. Die Knallwirkung zeichnet gerade dadurch aus, dass sie weit trägt und somit auch wieder innerhalb der Verbotszone hörbar wäre.

d) Böllerverbotsgebiete digital im GeoPortal München darstellen.

Als Lösung für eine rechtssichere Darstellung weiterer Böllerverbotzonen außerhalb des Mittleren Rings regten Sie an, Böllerverbotsgebiete im GeoPortal München zu hinterlegen. Bürger*innen könnten sich die Verbotszonen mit mehr als dreistöckiger Bebauung nach Ihrer Vorstellung dort schnell und einfach anzeigen lassen.

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung führte dazu aus, dass es derzeit nicht möglich sei, eine valide Liste zu erstellen, in der alle Adressen von Gebäuden mit mehr als drei Geschossen und Wohnnutzung enthalten sind.

Die Verbotszonen müssten also wie unter 1. c) beschrieben vorab definiert und händisch im GeoPortal hinterlegt und überprüft werden. Das ist schlicht nicht leistbar. Auch eine IT-Unterstützung könnte (soweit sich das überhaupt umsetzen ließe) nur bedingt Abhilfe schaffen, weil die oben beschriebenen Problemstellungen zu komplex sind und die Abwägung der Verhältnismäßigkeit weiterhin von der zuständigen Behörde vorgenommen werden muss.

Zur einfachen Anwendung des Portals ist festzuhalten, dass Bürger*innen, die in der Stadt feiern möchten, wiederholt über das Portal dahingehend prüfen müssten, ob sie sich gerade in einer Verbotszone befinden oder nicht. Verwaltungsakte müssen nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG hinreichend bestimmt sein. Für den Adressaten des Verwaltungsaktes muss die getroffene Regelung so vollständig, klar und unzweideutig sein, dass er sein Verhalten danach richten kann.

Umfasst der Regelungsgehalt eines Verwaltungsaktes nur einen bestimmten Teil eines Gemeindegebiets, so muss diesem außerdem entnommen werden können, auf welchen räumlichen Geltungsbereich er sich bezieht. Bezugnahmen auf Karten oder Pläne sind grundsätzlich zulässig (vgl. Beschluss des VG Würzburg vom 12.04.2021, Az. W 8 S 21.455, juris-Rn. 23). Der Aufwand für die Bürger*innen, den konkreten Inhalt der Verfügung im Internet noch zu „erforschen“, muss sich in Grenzen halten. So schreibt der BayVGH von einem „gängigen Dokumentenformat“ und formuliert im Übrigen den Adressatenkreis eines solchen Verweises auch sehr vorsichtig mit „jedenfalls gegenüber einem behördlichen Adressaten“. Der BGH spricht von einer Beschaffung der Informationen im Internet „auf einfache Weise“. Es kann nicht verlangt werden, dass sich der Adressat die zerstückelten Regelungsbestandteile selbst zusammensuchen muss.

Ob die Anforderungen an die Bürger*innen überschritten wären, wenn ständig geprüft werden müsste, ob man sich aktuell in einer Verbotszone befindet, hält das Kreisverwaltungsreferat für nicht unwahrscheinlich. Immerhin müssten die Bürger*innen das Stadtgebiet je nach Standort im GeoPortal nach den Böllerverbotzonen durchforsten. Dies setzt zudem voraus, dass alle Bürger*innen über ein internetfähiges Handy und Internetempfang an jedem Ort in der Stadt verfügen. Diese Voraussetzung sind aktuell nicht erfüllt. Zudem ist der Link zum GeoPortal München, mit dem sich die Lage und die Grenzen der Baumschutzverordnung anzeigen lassen, nur als erste Einschätzung, ob man sich innerhalb des Gebietes der Baumschutzverordnung befindet, geeignet. Bei Grenzfällen sind aber unter Umständen langwierige Besprechungen und/oder vor-Ort-Termine nötig, um zu einem Ergebnis zu kommen. Diese Prüfung kann bei spontanen Anreisen von Personen, die Silvesterknaller zünden wollen, nicht erfolgen.

Ein Vollzug ist unter diesen Umständen nicht abbildbar.

e) Abbrennen von Silvesterknallern in Gewerbe-, Industrie und Sondergebieten.

Sie schlagen vor, Gewerbe-, Industrie und Sondergebiete von den Knallerverbotzonen auszunehmen, damit diese Gebiete möglichst für das Abbrennen der Silvesterböller genutzt werden. Neben dem ggf. vorliegenden Eingriff in die Rechte der jeweiligen Eigentümer*innen solcher Flächen, begibt sich die Stadt damit auf einen schmalen Grat in Bezug auf die Haftungsfrage bei Unfällen bzw. Bränden mit Bezug zu Silvesterfeuerwerk, wenn nicht explizit die Eignetheit dieser Flächen zum Abbrennen von Silvesterfeuerwerk geprüft und freigegeben wurde. Die Erstellung einer solchen Positivliste wäre sehr arbeitsintensiv und würde für das Stadtgebiet mit Sicherheit die Arbeitszeit einiger Mitarbeiter*innen in Anspruch nehmen.

Fazit:

Aufgrund der obigen Ausführungen dürfte eine Ausweitung der Allgemeinverfügung auf alle Bereiche mit mehr als dreistöckiger Bebauung rechtlich angreifbar sein und hätte die Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung zur Folge. Zudem wäre die Festlegung und das Nachhalten ohne zusätzliches Personal in umfangreicher Menge nicht leistbar. Des Weiteren ist der Vollzug in zusätzlichen Gebieten außerhalb des Mittleren Rings und unter den oben beschriebenen Voraussetzungen einer Vielzahl an Verbotszonen nicht leistbar und der Effekt der Verbotszonen kann schon praktisch nicht erreicht werden, weil Bereiche, in denen das Abbrennen von Böllern erlaubt wäre, zu nah an den Verbotszonen lägen.

Zur Kenntnis teilen wir Ihnen noch mit, dass mit Schreiben von der Bundesinnenministerin, Frau Nancy Faeser, an den Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetags, Herrn Helmut Dedy, vom 10.01.2024 mitgeteilt wurde, dass derzeit weder in der Bevölkerung noch in den Ländern oder Parteien in der Wahrnehmung des Bundesinnenministeriums eine klare Mehrheit für eine Erweiterung der Verbotsmöglichkeiten erkennbar sei. Im Bundesrat sei eine Plenarbefassung mit einem Antrag Berlins nach Art. 80 Abs. 3 des Grundgesetzes, der darauf abzielt, durch die Streichung der Worte „mit ausschließlicher Knallwirkung“ aus § 24 Abs. 2 Satz 1 der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz den Kommunen weitergehende, auch umfassende Feuerwerksverbote zu ermöglichen (vgl. BR-Drs. 617/19 vom 15. November 2019), nach uneinheitlichen Voten in den Ausschüssen bereits zweimal, zuletzt im Februar 2020, vertagt worden.

2. Grünflächen schützen: Feuerwerk in Grünanlagen unterbinden

In diesem Antrag führen Sie aus, dass die Grünanlagensatzung der Landeshauptstadt München ergänzt werden soll, indem das Entzünden und Abbrennen von Feuerwerk (Pyrotechnik) untersagt wird. Die Sicherheitskräfte (Grünanlagenaufsicht, Polizei, KAD, etc.) sollen das Feuerwerksverbot in den städtischen Grünanlagen im Rahmen ihrer Möglichkeiten überwachen und Verstöße mit Bußgeldern sanktionieren.

Entgegen den Ausführungen des Kreisverwaltungsreferates und des Baureferates in der Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 00958 - „Feuerwerk im Stadtgebiet weiter einschränken“ vertreten Sie die Ansicht, dass die Zuständigkeitszuweisung durch Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 Grundgesetz (GG) ausgelegt werden müsse und nur für feuerwerksspezifische Gefahren gelte aber nicht für die Minimierung der Beeinträchtigung der Funktionen städtischer Grünanlagen oder im Hinblick auf Umwelt- oder Lärmschutzbelange.

Ihren ausführlichen rechtlichen Ausführungen schließen sich Bau- und Kreisverwaltungsreferat nach eigener erneuter rechtlicher Prüfung aus folgenden Gründen nicht an:

Im Bereich des Sprengstoffrechts obliegt dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz (vgl. Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG). Ausweislich der einschlägigen Kommentarliteratur sind hiervon umfassend alle Fragen des Umgangs mit explosionsfähigen und –gefährlichen Stoffen erfasst, wie Herstellung und Vertrieb, Handel und Beförderung, Erwerb und Ge- bzw. Verbrauch, Vernichtung sowie Ein- und Ausfuhr von Sprengstoff.

Entgegen Ihren Darlegungen ist die Reichweite der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz einer Auslegung nicht zugänglich.

Gem. Art. 71 GG haben die Länder im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung Befugnisse nur dann, wenn sie in einem Bundesgesetz dazu ausdrücklich ermächtigt sind.

Die Länder sind insoweit von der Gesetzgebung ausgeschlossen, ohne dass es – wie bei der konkurrierenden Gesetzgebung – darauf ankommt, ob und inwieweit der Bund tatsächlich von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Auch dort, wo der Bund denkbare Sachverhalte nicht in den Blick nimmt, können die Länder ohne eine entsprechende bundesgesetzliche Ermächtigung nicht tätig werden.

Die Regelungen des Art. 71 GG gelten erst recht auch für Kommunen - auch wenn dort nur die Länder angesprochen sind. Nach der Rechtsprechung des BVerfG haben auch kommunale Satzungen die sog. "Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung" zu beachten. Eine entsprechende Regelung in der Grünanlagensatzung wäre demnach wohl verfassungswidrig und nichtig.

In diesem Zusammenhang weisen wir ergänzend darauf hin, dass Herr Oberbürgermeister Dieter Reiter wiederholt das Bundesinnenministerium, den Freistaat Bayern und den Deutschen Städtetag mit dem Ziel angeschrieben hat, den Kommunen weitergehende Regelungskompetenzen einzuräumen. Auf bereits bestehende satzungsrechtliche Kompetenzen der Kommunen, jenseits § 24 Abs. 2 Satz 1 der 1. SprengV, wurde auch von diesen Stellen nicht hingewiesen.

Unabhängig von der rechtlichen Möglichkeit eines Verbots von Pyrotechnik in Grünanlagen bleibt auch hier ungeklärt, wie der Vollzug dieser zusätzlichen Aufgabe ohne zusätzliches Personal bewältigt werden soll.

Das Baureferat sowie das Referat für Stadtplanung und Bauordnung zeichnen den Antwortentwurf mit. Ergänzende Anmerkungen des Referats für Stadtplanung und Bauordnung können der Anlage des Antwortentwurfs entnommen werden.

Um Kenntnisnahme der vorstehenden Ausführungen wird gebeten. Ich gehe davon aus, dass die Angelegenheit damit abgeschlossen ist.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Sammüller-Gradl
Berufsmäßige Stadträtin