

Vorlage Nr. 268/20

Betreff: **Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der CDU vom 11.11.2019 zur CO2-Verringerung bei öffentlichen Veranstaltungen**

Eingabe einer Bürgerin vom 03.02.2020 zum Verbot von privaten Feuerwerken und Verbot des Steigenlassens von Luftballons in bestimmten Bereichen der Stadt Rheine

Status: öffentlich

Beratungsfolge

Rat der Stadt Rheine	23.06.2020	Berichterstattung durch:	Herrn Krümpel Herrn Houppert
----------------------	------------	--------------------------	---------------------------------

Betroffenes Leitprojekt/Betroffenes Produkt

Produktgruppe 32 Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Finanzielle Auswirkungen

☐ Ja	☒ Nein		
☐ einmalig	☐ jährlich	☐ einmalig + jährlich	
Ergebnisplan		Investitionsplan	
Erträge	€	Einzahlungen	€
Aufwendungen	€	Auszahlungen	€
Verminderung Eigenkapital	€	Eigenanteil	€
Finanzierung gesichert			
☐ Ja	☐ Nein		
durch			
☐ Haushaltsmittel bei Produkt / Projekt			
☐ sonstiges (siehe Begründung)			

Beschlussvorschlag/Empfehlung:

Der Rat der Stadt Rheine beschließt:

- I. Bei städtischen Veranstaltungen, in Einrichtungen oder auf Grundstücken der Stadt Rheine sollen zukünftig grundsätzlich keine Feuerwerke mehr stattfinden. Eine Ausnahme gilt für die Straßenparty.
- II. Die Verwaltung erhält den Auftrag, nach Umsetzung der EU-Richtlinie 2019/904/EU in nationales Recht, die Erstellung einer „Kommunalen Kunststoffstrategie“ zu prüfen und dem Rat zur Entscheidung vorzulegen.
- III. Bei städtischen Veranstaltungen wird auf das Aufsteigenlassen von gasgefüllten Luftballons grundsätzlich verzichtet.

Begründung:

Mit Datum vom **11.11.2019** haben die Fraktionen CDU und Bündnis 90/Die Grünen einen Antrag (**Anlage 1**) zu verschiedenen Maßnahmen zur „CO₂-Verringerung bei öffentlichen Veranstaltungen“ gestellt. Der Antrag bezieht sich auf das Verbot von Feuerwerk und den Einsatz von Kunststoffgeschirr.

Mit Datum vom **03.02.2020** hat eine Bürgerin eine Anregung nach § 24 GO NRW gegeben, ein ganzjähriges Verbot von privaten Feuerwerken sowie ein Verbot des Steigenlassens von Luftballons im Bereich des Salinenparks, des Naturzoos, des Gradierwerkes und des angrenzenden Bentlager Waldes zu erlassen (**Anlage 2**).

Beide Anliegen sollen im Rahmen dieser Vorlage behandelt werden, indem die rechtlichen Rahmenbedingungen erläutert werden und die Relevanz vor allem für das Ziel der CO₂-Reduzierung dargestellt werden soll.

I. Feuerwerk

1. Auswirkungen in Bezug auf CO₂-Belastung und Feinstaub

Da die Antragsteller auf den ausgerufenen Klimanotstand abstellen, sollte zunächst dargestellt werden, welche Relevanz Feuerwerk überhaupt für das Thema Treibhausgase / Klimawandel hat.

Kohlendioxid(CO₂)-Emissionen aus Feuerwerkskörpern sind nach Einschätzung des Umweltbundesamtes von „**geringer Bedeutung**“. Nach Angaben des Bundesumweltamtes enthalten Feuerwerkskörper zu rund einem Drittel Schwarzpulver. Bei einem Emissionsfaktor von 50 g CO₂ pro 100 g Schwarzpulver ergibt sich eine Emission von ca. 7.200 Tonnen CO₂. Dies ist ein Anteil von 0,0008 % an den deutschen Treibhausgasemissionen (Seite 7 des Hintergrundberichtes des Umweltbundesamtes: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/dicke-luft-jahreswechsel>).

Es gibt auch andere Stellungnahmen, die mit Blick auf die CO₂-Emissionen zu dem Ergebnis kommen, dass vom Feuerwerk „kein messbarer Effekt“ auf das Klima ausgeht, so z.B. Frank Drewnick, Atmosphärenchemiker vom Max-Planck-Institut für Chemie in Mainz (so in der Frankfurter Rundschau vom 30.12.2017: <https://www.fr.de/wissen/zuendstoff-umwelt-11012340.html>).

Das bedeutet nicht, dass Feuerwerk aus Sicht der Verwaltung völlig unproblematisch ist. Unbestritten ist, dass Feuerwerk Müll verursacht, störend für Tiere sein kann und vor allem auch Feinstaub freisetzt, der grundsätzlich gesundheitsschädlich ist. Nur sollte ein Verbot dann in erster Linie nicht auf die Vermeidung von CO₂-Emissionen und damit als zwingende Folge des ausgerufenen Klimanotstandes betrachtet werden.

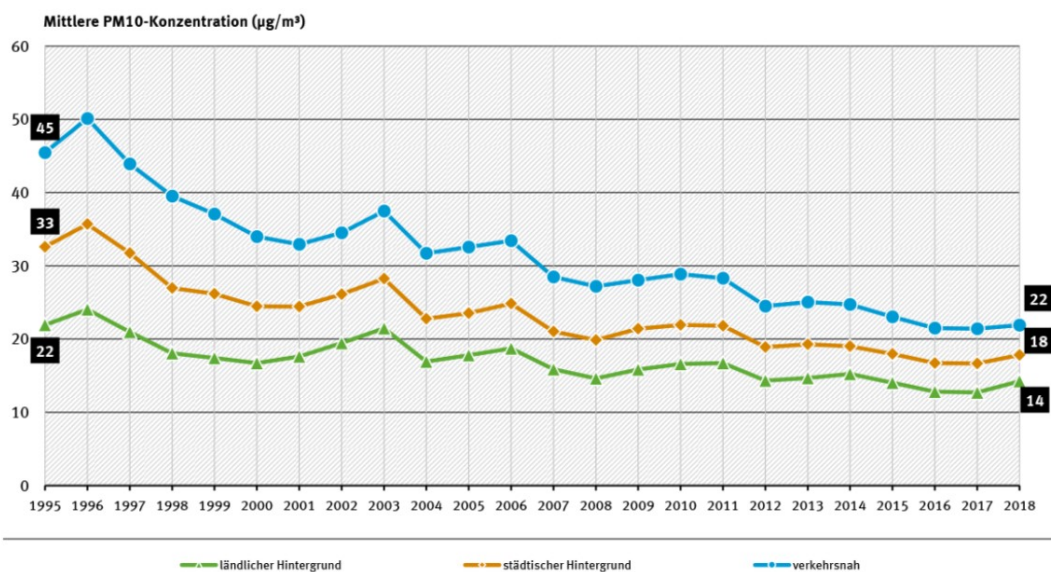
Zur Feinstaubbelastung:

Nach Angaben des Umweltbundesamtes in dem o.g. Bericht werden jährlich rund 4.200 Tonnen Feinstaub PM₁₀ (PM = particulate matter mit einem maximalen Durchmesser von 10 Mikrometer - µm-) durch das Abbrennen von Feuerwerkskörpern freigesetzt, der größte Teil davon in der Silvesternacht. Diese Menge entspricht in etwa 25 % der jährlich durch Holzfeuerungen und ca. 2 % der gesamt freigesetzten Feinstaubmenge in Deutschland.

Die ermittelten Emissionen beruhen auf den statistisch gemeldeten Absatzmengen der in Deutschland zugelassenen Feuerwerkskörper. In den letzten zehn Jahren wurden in Deutschland demnach jährlich ca. 43.000 Tonnen Feuerwerkskörper verkauft. Das UBA schätzt die realen Emissionen höher ein, da Feuerwerkskörper auch in größerem Umfang auf anderen Wegen ins Land zu gelangen scheinen (Seite 7 des Berichtes).

Die nachfolgende Grafik zeigt den Trend der PM₁₀-Jahresmittelwerte seit 1995:

Trend der PM₁₀-Jahresmittelwerte



2. Rechtliche Grundlagen für Feuerwerke außerhalb städtischer Veranstaltungen

Für das Abbrennen privater und gewerblicher Feuerwerke **außerhalb** städtischer Veranstaltungen ist grundsätzlich das Sprengstoffrecht einschlägig.

Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG hat der **Bund** die **ausschließliche Gesetzgebung** über das Sprengstoffrecht. Das Bundesministerium des Innern hat durch Erlass der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz (1. SprengV) das Abbrennen von Feuerwerken detailliert geregelt.

Für die Kommunen besteht keine Möglichkeit, über den vorgegebenen Rahmen der 1. SprengV hinaus durch eigene Anordnungen tätig zu werden und entsprechende Verbote zu erlassen. Durch den Erlass der 1. SprengV sind die von den Feuerwerkskörpern ausgehenden spezifischen Gefahren also abschließend geregelt.

Eine außerhalb des Sprengstoffrechts liegende Ermächtigungsgrundlage aus dem Bereich des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts, die einer Kommune die Möglichkeit eines umfassenden Verbotes geben würde, gibt es nicht. Voraussetzung für den Erlass einer Verordnung ist das Vorliegen einer **abstrakten Gefahr**. Eine solche liegt vor, wenn bei generalisierender Betrachtung aus Handlungen und/oder Zuständen nach der Lebenserfahrung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit konkrete Gefahren eintreten können. Die in Deutschland zulässigen Feuerwerkskörper stellen jedoch keine derartige abstrakte Gefahr dar.

Auch in den einzelnen Gebieten, wie z.B. im Bereich des Salinenparks, des Naturzoos, des Gradierwerkes und des angrenzenden Bentlager Waldes bzw. im gesamten Stadtteil Bentlage, lässt sich aus den Erfahrungen der letzten Jahre keine besondere Gefahrenlage ableiten, die durch das allgemeine Gefahrenabwehrrecht geregelt werden dürfte.

Die Kommunen können daher lediglich über § 23 und § 24 1. SprengV Einfluss nehmen.

Es muss zwischen privaten und gewerblichen Feuerwerken unterschieden werden. Grundsätzlich sind die hier einschlägigen Feuerwerks- und Knallkörper in die Kategorien 1- 4 eingeteilt, abhängig von den Gefahren, die vom Gegenstand ausgehen, und vom Verwendungszweck.

a) Gewerbliches Feuerwerk

In der Stadt wurden im letzten Jahr sieben gewerbliche Feuerwerke abgebrannt.

Will jemand gewerblich ein Feuerwerk abbrennen, benötigt er einen Erlaubnis- und Befähigungsschein. Mit diesem darf er **jederzeit** ein Feuerwerk der Kategorie 2- 4 abbrennen und muss dieses der Ordnungsbehörde gem. § 23 Abs. 3 1. SprengV **lediglich anzeigen** (für die Kategorie 2 entfällt die Anzeigepflicht an Silvester und Neujahr).

Das Untersagen eines solchen Feuerwerks, unabhängig vom konkreten Stadtgebiet, ist nur bei einer konkreten Gefahrenlage möglich. Bei Beachtung aller Vorschriften (wie z. B. die Einhaltung der Abstandsflächen) kann das gewerbliche Feuerwerk also nicht untersagt werden. Anderenfalls würde ohne Rechtsgrund in die Rechte des Erlaubnis- und Befähigungsscheininhabers eingegriffen. Die Kommune hat somit nur sehr begrenzte Möglichkeiten auf den Abbrand von gewerblichen Feuerwerken einzuwirken. Das Aussprechen eines grundsätzlichen Verbotes ist rechtlich nicht möglich.

b) Privates Feuerwerk

Für den Abbrand eines privaten Feuerwerks sind die Kategorien 1 und 2 von Relevanz. **Kategorie 1** ist ein Feuerwerk, welches typischerweise zur Verwendung in geschlossenen Räumen geeignet ist und ganzjährig ohne Genehmigung oder sonstige Beschränkung abgebrannt werden darf. Ein solches kann damit nicht verboten werden.

Der Abbrand eines Feuerwerks der **Kategorie 2** (bspw. Chinaböller und Raketen) bedarf gem. § 23, § 24 1. SprengV (außer an Silvester und Neujahr) einer **Ausnahmegenehmigung der Ordnungsbehörde**, weil der Abbrand unter einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt steht. Kommunen müssen deshalb einen Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für den Abbrand eines privaten Feuerwerks im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens prüfen und entscheiden.

Einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung hat der Bürger nicht. Er hat lediglich einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung. Bei der Prüfung räumt die Verwaltung dem Umweltschutz und dem Tierwohl mit Verweis auf Art. 20a GG, wonach der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung schützt, eine sehr hohe Priorität ein. Das Interesse eines einzelnen Bürgers am Abbrand eines Feuerwerkes zwischen dem 02.01. und 30.12. wird regelmäßig nicht überwiegen. Die Genehmigung wird nach Prüfung eines jeden Einzelfalls im Rahmen des Ermessens in aller Regel nicht erteilt.

An Silvester und Neujahr dürfen dagegen weiterhin Feuerwerke der Kategorie 2 gezündet werden.

3. Rechtliche Grundlagen für Feuerwerke bei städtischen Veranstaltungen

Bei städtischen Veranstaltungen, in Einrichtungen oder auf Grundstücken der Stadt Rheine, kann zukünftig auf das Abbrennen von Feuerwerken grundsätzlich verzichtet werden.

Bei der Vermietung von Räumlichkeiten in Bentlage (z.B. Salzsiedehaus, Kloster) ist die Brandschutzordnung Teil B Bestandteil des Mietvertrages, welche durch den Mieter bei Vertragsabschluss anerkannt werden muss. In dieser wird das Abbrennen von Feuerwerk in den „Räumen und auf dem Gelände“ untersagt.

Die Verwaltung weist darauf hin, dass es grundsätzlich im Jahreskalender nur eine Veranstaltung gibt, die mit einem Feuerwerk begleitet wird (Straßenparty).

4. Zusammenfassende Würdigung zum Feuerwerk:

Die Verwaltung schlägt vor, grundsätzlich keine neuen Veranstaltungen mehr zu planen, die ein Feuerwerk vorsehen. Auch Veranstaltungen von Rheine.Tourismus.Veranstaltungen e.V. werden als städtische Veranstaltungen angesehen.

Nach Auffassung der Verwaltung ist aber ein Verbot von Feuerwerk bei allen öffentlichen Veranstaltungen nicht gerechtfertigt. Das hätte zur Folge, dass das Feuerwerk (eines gewerblichen Anbieters) anlässlich der Straßenparty nicht mehr stattfinden könnte.

Ein Feuerwerk im Jahr aus Anlass der Straßenparty **hält die Verwaltung für vertretbar**, weil es klimaschädliche Folgen faktisch nicht gibt.

Beim Thema Feinstaubbelastung sollte zudem berücksichtigt werden, dass es sich beim Feuerwerk aus Anlass der Straßenparty um ein (kurzes) Höhenfeuerwerk handelt. Das Umweltbundesamt differenziert ebenfalls und schreibt in seinem o.g. Bericht (Seite 12):

„Im Gegensatz dazu sind Höhenfeuerwerke der Kategorie F4, die häufig den Abschluss von Veranstaltungen bilden, lokal auf eine Stadt und zeitlich auf meist nur wenige Minuten begrenzt. Die dabei freigesetzte Feinstaubmenge ist insgesamt betrachtet nur ein Bruchteil derer zu Silvester. Zudem kommen Feuerwerkskörper zum Einsatz, die in größeren Höhen als Silvesterraketen explodieren. In der Regel werden auch keine bodennahen Knallkörper verwendet. Das bedeutet, der Feinstaub wird nicht bodennah, sondern in größeren Höhen freigesetzt und kann sich dort mit dem Wind rasch verteilen. An Feinstaub-Messstationen in der Nähe ist der Einfluss solcher Höhenfeuerwerke nicht oder nur geringfügig in den bodennahen Feinstaubkonzentrationen erkennbar.“

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU; <https://www.bmu.de/faq/warum-sindwerden-silvesterfeuerwerke-nicht-verboden/>) keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf für ein Verbot von Silvesterfeuerwerken sieht:

„Die Umweltbelastung von Silvesterfeuerwerken ist – ähnlich wie bei Osterfeuern – zeitlich sowie regional stark begrenzt. Traditionen und Bräuche sind Teil unseres Lebens und sollen es auch bleiben. Daher strebt die Bundesregierung keine gesetzliche Neuregelung an. Wer dennoch etwas unternehmen möchte, kann sein eigenes Feuerwerk begrenzen oder ganz darauf zu verzichten.“

Für Rheine ist die Straßenparty zudem eine Traditionsveranstaltung (seit 1977). Für viele Bürgerinnen und Bürger gehört das Feuerwerk seit Jahrzehnten einfach dazu und es ist auch ein Grund für die erhöhte Passantenfrequenz in der Innenstadt, von der Handel und Gastronomie profitieren können.

Für die „feuerwerksaffinen“ Bürger/innen wäre ein Verbot, obwohl es faktisch keine Klimarelevanz hat, nicht nachvollziehbar.

Die Bemühungen der Stadt sollten deshalb grundsätzlich auf Maßnahmen abzielen, die dem Klimaschutz etwas bringen. Nur dann werden die kommunalen Aktivitäten zum Klimaschutz von der Bürgerschaft „breit mitgetragen“.

II. Kunststoffgeschirr und –verpackungen

Auf Ebene der Europäischen Union werden aktuell weitreichende Maßnahmen im Kampf gegen den Plastikabfall geplant und auch schon umgesetzt.

In der gesamten EU sollen beispielsweise Plastikbesteck (Gabeln, Messer, Löffel und Ess-/Rührstäbchen), Plastikgeschirr (Teller, Schalen, Becher, Tassen), Plastiktrinkhalme und Verpackungen für warme Speisen und Getränke aus Styropor (Polystyrol) **ab 2021 verboten** werden.

Die hierfür im Jahre 2019 vom EU-Parlament beschlossene Richtlinie 2019/904/EU über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt soll eine Trendwende beim Plastikverbrauch einleiten und vor allem die Zunahme des Plastikabfalls in den Weltmeeren stoppen.

Die Richtlinie soll 2021 in nationales Recht umgesetzt werden.

Ab dem Jahr 2021 wird es demnach europaweit Veranstaltern, Organisatoren, Marktbeschickern oder Ausstellern untersagt sein, Plastikeinweggeschirr und –besteck sowie Getränkebehälter und Lebensmittelverpackungen aus expandiertem Polystyrol (EPS, vor allem bekannt unter dem Handelsnamen Styropor) zu verwenden. Darunter versteht man Behälter wie Boxen und geschäumte Schachteln für Lebensmittel, die entweder unmittelbar vor Ort verzehrt oder als Take-Away-Gericht mitgenommen in der Regel aus der Verpackung verzehrt werden.

Bereits heute ist die Stadt Rheine durch § 2 Abs. 3 der Verpackungsverordnung befugt, Dritte bei der Nutzung ihrer Einrichtungen oder Grundstücke sowie der Sondernutzung öffentlicher Straßen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu verpflichten. Diese Verpflichtung kann z. B. als Auflage in die Genehmigung einer Veranstaltung oder die Zulassung zur Kirmes aufgenommen werden. Neben einer Auflage kann bei der Nutzung öffentlicher Einrichtungen auch ein Verbot von Einweggeschirr in der jeweiligen Benutzungsordnung festgelegt werden.

Die Verwaltung schlägt vor, die Umsetzung in nationales Recht - die für das nächste Jahr angekündigt ist - zunächst abzuwarten.

Aufgrund der aktuellen Corona-Pandemie dürfen wohl - vorbehaltlich der landesrechtlichen Umsetzung, die angekündigt ist - mindestens **bis Ende Oktober 2020** keine Großveranstaltungen mehr stattfinden. Das auch darüber hinaus ein Verbot von Großveranstaltungen bestehen bleibt, ist zumindest wahrscheinlich.

Das bedeutet, dass nahezu keine Veranstaltungen in diesem Jahr mehr stattfinden werden, bei denen ein Kunststoffverbot Auswirkungen haben könnte.

Sollte nach der Umsetzung der EU-Richtlinie ins nationale Recht noch wesentlicher Handlungsbedarf bestehen, wird die Verwaltung eine „Kommunale Plastikstrategie“ erarbeiten und dem Rat zur Entscheidung vorlegen. Dann wäre zu entscheiden, ob über Gebührenanreize oder -belastungen entsprechende Effekte erzielt werden können. Damit würde aber auch ein erhöhter bürokratischer Aufwand verbunden sein. Eine „Kommunale Plastikstrategie“ sollte dann auch Bereiche umfassen, die sich nicht nur auf die Durchführung von Veranstaltungen beziehen. Auch das Catering in Schulen und Kitas wäre ein Bereich, den man – unter Beachtung der geltenden Hygienestandards– regeln könnte.

Zielführender als eine Verhaltenssteuerung über Gebühren zu erwirken, wäre es aus Sicht der Verwaltung, über Auflagen das Verwenden von Mehrweggeschirr grundsätzlich und verbindlich vorzuschreiben. Festzustellen ist, dass es natürlich auch Mehrweggeschirr aus Kunststoff gibt und der Einsatz aus Gründen der Sicherheit z. B. bei Großveranstaltungen in Einzelfällen geboten sein kann.

III. Luftballons

Gasgefüllte Luftballons verursachen, nachdem sie nach dem Aufstieg wieder auf die Erde herabfallen, die im Bürgerantrag beschriebenen Umweltbelastungen durch die nicht abbaubaren Ballonhüllen, Plastikverschlüsse oder Schnüre. So werden auch Gefahren für die Tierwelt verursacht.

Eine bundes- oder landesrechtliche Ermächtigungsgrundlage, die als generelles Verbot für den Aufstieg von Luftballons dienen könnte, ist nicht vorhanden. Das von der EU ab 2021 vorgesehene Verbot für Plastik (s.o.) sieht kein Verbot von Luftballons vor, obwohl es diskutiert wurde.

Das Steigenlassen von Luftballons **unterliegt keiner Genehmigungspflicht**. Es besteht lediglich aus Gründen der Sicherheit des Luftverkehrs eine Anzeigepflicht bei der Deutschen Luftaufsicht bzw. eine Flugverkehrskontrollfreigabe bei Massenaufstiegen von Kinderballonen bzw. bei Aufstiegen von gebündelten Kinderballonen.

Da die Verwaltung die o.g. Bedenken teilt, wird künftig grundsätzlich bei städtischen Veranstaltungen auf den Aufstieg gasgefüllter Luftballons verzichtet.

Eine Einschränkung gilt für Schulen. Wenn die Ballonaufstiege aus unterrichtsbezogenen schulischen oder kindererzieherischen Zwecken erfolgen sollten (was nicht empfohlen wird), dürfte es sich um eine „innere Schulangelegenheit“ handeln, die nicht in die Zuständigkeit der Stadt fällt.

In Genehmigungen zur Überlassung öffentlicher Flächen wird der Hinweis aufgenommen, dass aus Gründen des Umweltschutzes und des Tierwohls nicht empfohlen wird, Luftballone steigen zu lassen.

Anlagen:

Anlage 1: Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der CDU vom 11.11.2019 zur CO₂-Verringerung bei öffentlichen Veranstaltungen

Anlage 2: Anregung nach § 24 GO NRW von Frau Wilken-Pott vom 03.02.2020