



**HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF**  
**IM NAMEN DES VOLKES**  
**URTEIL**

In dem Normenkontrollverfahren

der,

Antragstellerin,

bevollmächtigt: Rechtsanwalt Wübbe,  
Tannenhof, 54528 Salmtal,

gegen

die Stadt,

Antragsgegnerin,

bevollmächtigt:

wegen Gefahrenabwehrrechts – Gefahrenabwehrverordnungsrechtliches Verbot  
des Abbrennens von Feuerwerken-

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof- 8. Senat- durch

Vizepräsidenten des Hess. VGH Schönstädt,  
Richterin am Hess. VGH Nieuwenhuis,  
Richter am Hess. VGH Schmidt,  
ehrenamtliche Richterin Reifenberg,  
ehrenamtlichen Richter Reitz,

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. Mai 2016 für Recht erkannt:

§ 7 der Gefahrenabwehrverordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für das Gebiet der Stadt vom 4. Dezember 2014 ist unwirksam.

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist im Kostenauspruch vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Kostenbetrags abwenden, wenn nicht die Antragstellerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Kostenbetrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand:**

Die Beteiligten streiten über das in einer gemeindlichen Gefahrenabwehrverordnung geregelte Verbot des Abbrennens von Feuerwerken.

Die Antragstellerin ist Inhaberin des Unternehmens . Sie verfügt über eine Erlaubnis nach § 7 Abs. 1 Sprengstoffgesetz (SprengG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2002 (BGBl. I S. 3518), zuletzt geändert durch Artikel 289 und Artikel 626 Abs. 4 der Zehnten Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474), die u.a. das gewerbliche Abbrennen von Feuerwerken der Kategorien 2, 3 und 4 gestattet.

Zum Schutz der Bevölkerung vor Lärmbelästigung beschloss die Stadtverordnetenversammlung der Antragsgegnerin in ihrer Sitzung vom 04. Dezember 2014 den § 7 der Gefahrenabwehrverordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für das Gebiet der Stadt (GefAVO). § 7 lautet:

#### **Abbrennen von Feuerwerken**

- (1) Das Abbrennen von Feuerwerken ist vom 2. Januar bis 30. Dezember im gesamten Gemarkungsgebiet der Stadt untersagt.
- (2) Ausnahmen für das Abbrennen eines Feuerwerks der Kategorie 2, 3 oder 4 in der Zeit vom 2. Januar bis 30. Dezember können durch die Verwaltungsbehörde für die nachfolgend genannten öffentlichen Veranstaltungen zugelassen werden für

- das Sommernachtsfest und
- das Sommerfest des .

Die Ausnahmen sind entsprechend den Regelungen des § 23 der 1. Verordnung zum Sprengstoffgesetz (SprengV) zu beantragen.

Die Gefahrenabwehrverordnung wurde am 11. Dezember 2014 im amtlich bekannt gemacht (Verwaltungsvorgänge [VerwVorg.], gelber Hefter).

Am 18. Juni 2015 hat die Antragstellerin den Normenkontrollantrag gestellt.

Die Antragstellerin ist der Ansicht, § 7 GefAVO sei unwirksam. Bei den bundesrechtlichen Regelungen in den §§ 24, 32 und 51 SprengG handele es sich um ein ausdifferenziertes und abschließendes System, um den Gefahren, die aus einem Feuerwerk entstehen können – einschließlich dabei entstehender Lärmimmissionen – zu begegnen. Danach werde den Behörden lediglich eine Eingriffskompetenz im Einzelfall gewährt, die jedoch den Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung gerade nicht gestatte. Auch auf § 74 HSOG lasse sich die mit Lärmschutzerwägungen begründete Verordnung angesichts der dem Bund gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG für das gesamte Sprengstoffrecht zustehenden ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz und der abschließenden Regelungen im Sprengstoffgesetz und der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz (1. SprengV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1991 (BGBl. I S. 169), zuletzt geändert durch Artikel 290 der Zehnten Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) nicht stützen.

Aber selbst wenn sprengstoffrechtliche Regelungen des Bundes einer Verordnungskompetenz der Antragsgegnerin nicht entgegenstünden, fehle ihr die Rechtsmacht zum Erlass des streitgegenständlichen § 7 GefAVO, der mit Lärmschutzerwägungen begründet sei. Der Bund habe mit dem Bundesimmissionsschutzgesetz von der ihm insoweit zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Nach § 49 Abs. 3 BImSchG seien landesrechtliche Vorschriften, welche den Kommunen ortsbezogene Regelungen gestatten, zwar grundsätzlich zulässig. Hessen habe von dieser Möglichkeit jedoch keinen Gebrauch gemacht: die Gefahrenabwehrverordnung des Landes Hessen gegen Lärm vom 16. Juni 1993 (GVBl. I S. 257) sei vielmehr

aufgehoben worden mit der Erwägung, die bundesgesetzlichen Regelungen böten hinreichende Möglichkeiten zum Einschreiten.

Im Übrigen überschreite das in der Gefahrenabwehrverordnung verankerte, einem Totalverbot gleichkommende Verbot mangels Erforderlichkeit auch die in § 71 HSOG aufgestellten Grenzen für den Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen. Schließlich verstoße die angegriffene Regelung gegen Unionsrecht und greife zudem ohne ausreichende Rechtfertigung in die Grundrechte der Antragstellerin aus Art. 12 GG, Art. 14 GG, Art. 3 GG und Art. 2 GG ein. Da etwaige Gesundheitsgefahren insbesondere durch Schallimmissionen bereits im Rahmen des europäischen Konformitätsbewertungsverfahrens ausgeschlossen würden, seien Gefährdungen Dritter nicht zu befürchten. Zudem seien auch die Interessen der Gemeindeglieder zu berücksichtigen, denen unterschiedslos die nach § 24 der 1. SprengV grundsätzlich gegebene Möglichkeit versperrt werde, eine Ausnahmegenehmigung zu erlangen. Schließlich seien die in § 7 Abs. 2 GefAVO vorgesehenen Ausnahmen für das " Sommernachtsfest" und das "Sommerfest des " nicht mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf die Antragsschrift (Bl. 2f. d. Gerichtsakte [GA]).

Die Antragstellerin beantragt,

§ 7 der Gefahrenabwehrverordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für das Gebiet der Stadt vom 4. Dezember 2014 für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie macht geltend, Anlass für den Erlass des § 7 GefAVO seien jahrelange und andauernde Beschwerden der Bevölkerung über das Abbrennen von Feuerwerken aus Anlass von Hochzeiten, Geburtstagsfeiern und sonstigen privaten Feiern gewesen. Dabei seien im Wesentlichen erhebliche Lärmbelästigungen durch Kanonenschläge, Chinaböller, Heuler, Mehrfachkracher etc. und auch die Versehrnutzung von Wegen, Bürgersteigen und Straßen sowie Privatgrundstücken durch Reste von Feuerwerkskörpern angeführt worden. Zudem habe die Bevölkerung über Rauchschwaden geklagt und auf mögliche gesundheitliche Schäden durch Feinstaub und Schwermetalle hingewiesen. Die Antragsgegnerin meint, die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes werde

durch die Verordnung nicht verletzt, weil die Regelungen des Sprengstoffgesetzes nur auf die Abwehr der mit dem Umgang mit explosionsgefährlichen Stoffen verbundenen spezifischen Gefahren gerichtet seien. Auch das Bundesimmissionsschutzgesetz stehe dem Erlass des § 7 GefAVO nicht entgegen, da dieses nur anlagenbedingten, nicht jedoch auch verhaltensbedingten Lärm regelt. Wegen des Verbringens im Übrigen wird auf die Antragserwiderung vom 15. März 2016 (Bl. 154f. d. GA) verwiesen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf die Gerichtsakte, die Akte des Eilverfahrens (8 B 1135/15.N) und die Behördenakte der Antragsgegnerin, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

### **Entscheidungsgründe:**

Der Normenkontrollantrag hat Erfolg.

I. Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

1. Der Antrag ist nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 15 HessAGVwGO statthaft. § 7 GefAVO, mit dem das Abbrennen von Feuerwerken vom 2. Januar bis 30. Dezember im gesamten Gemarkungsgebiet der Antragsgegnerin generell untersagt wird, unterliegt als eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift der Normenkontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit.

2. Der Normenkontrollantrag ist gem. § 47 Abs. 2 VwGO fristgerecht am 18. Juni 2015 und damit innerhalb eines Jahres nach der gemäß § 2 des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen und anderen Rechtsvorschriften – Verkündigungsgesetz vom 2. November 1971 (GVBl. I S. 258), zuletzt geändert durch Art. 20 des Gesetzes zur Entfristung und zur Veränderung der Geltungsdauer von befristeten Rechtsvorschriften vom 13. Dezember 2012 (GVBl. S. 622) i.V.m. § 5 Abs. 3 Satz 1 HGO erfolgten amtlichen Bekanntmachung der Gefahrenabwehrverordnung im am 11. Dezember 2014 erhoben worden.

3. Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt gemäß § 47 Abs. 2 VwGO. Nach § 47 Abs. 2 VwGO kann jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die

Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, den Normenkontrollantrag stellen. Die Antragsgegnerin hat mit § 7 GefAVO das Abbrennen von Feuerwerken in ihrem Gebiet generell untersagt und dadurch möglicherweise die Antragstellerin in ihren Rechten aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt.

II. Der Normenkontrollantrag ist begründet.

§ 7 GefAVO der Antragsgegnerin vom 4. Dezember 2014 ist unwirksam. Die Antragsgegnerin ist bereits mangels Ermächtigungsgrundlage zum Erlass dieses verordnungsrechtlichen Verbots nicht berechtigt. Unabhängig davon liegen die Voraussetzungen der in Betracht kommenden Ermächtigungsgrundlage des § 74 S. 1 HSOG für das in § 7 GefAVO geregelte umfassende Verbot nicht vor.

1. § 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.

Das Sprengstoffgesetz betrifft sowohl den gewerblichen als auch den nicht gewerblichen Umgang mit pyrotechnischen Gegenständen. Es regelt auch deren Verwendung (§ 1 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SprengG, § 3 Abs. 2 Nr. 1 SprengG) und erfasst damit das Abbrennen von Feuerwerken. Denn pyrotechnische Gegenstände sind gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 SprengG u.a. Gegenstände, die Vergnügungszwecken dienen und in denen explosionsgefährliche Stoffe unter Ausnutzung der darin enthaltenen Energie Licht-, Schall-, Rauch-, Nebel-, Heiz-, Druck- oder Bewegungswirkungen erzeugen. § 6 Abs. 1 Nr. 4 SprengG ermächtigt 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. Von dieser Ermächtigung hat das Bundesministerium des Innern Gebrauch gemacht durch Erlass der 1. SprengV und festgelegt, dass das Abbrennen pyrotechnischer Gegenstände in unmittelbarer Nähe von Kirchen, Krankenhäusern, Kinder- und Altenheimen sowie Reet- und Fachwerkhäusern verboten ist (§ 23 Abs. 1 1. SprengV). Nach Absatz 2 unterliegt das Abbrennen pyrotechnischer Gegenstände der Kategorie 2 Sonderregeln. Nach Absatz 3 haben Erlaubnisinhaber die Durchführung eines beabsichtigten Feuerwerks zwei Wochen vorher schriftlich anzuzeigen. Nach § 24 Abs. 1 der 1. SprengV können die zuständigen Behörden darüber hinaus allgemein oder im Einzelfall u.a. von den Verboten in § 23 der 1. SprengV aus begründetem Anlass Ausnahmen zulassen bzw. gemäß Abs. 2 allgemein oder im Einzelfall Anordnungen in Bezug auf pyrotechnische Gegenstände der Kategorie 2 treffen.

Durch diese bundesrechtlichen Vorschriften ist der Umgang mit Feuerwerk hinsichtlich der damit einhergehenden Explosionsgefahren sowie der damit verbundenen Lärmmissionen als feuerwerkspezifischen Gefahren abschließend und mit Sperrwirkung für den Landesgesetzgeber geregelt (a.A. VG Frankfurt [Oder], Urteil vom 6. Oktober 2008 – 5 K 392/08 – NVwZ-RR 2009,200). Dies folgt aus Art. 71 GG. Nach dieser Verfassungsnorm haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden. Das Sprengstoffrecht ist gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes. Das vom Bund geschaffene Sprengstoffgesetz enthält keine Ermächtigung der Länder zu gesetzlichen Regelungen, insbesondere keine Verordnungsermächtigungen im Bereich des Sprengstoffrechts.

Die Entstehungsgeschichte des verfassungsrechtlichen Kompetenztitels des Bundes für die Materie "Sprengstoffrecht" verdeutlicht den abschließenden Charakter der bundesrechtlichen Regelungen. Die 1976 erfolgte umfassende Aufnahme des Sprengstoffrechts zunächst in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes geschah in der Absicht, das Sprengstoffrecht, das bis dahin in einer bundesrechtlich geregelten gewerblichen und einer 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]).

Der umfassende Charakter der dem Bund verfassungsrechtlich übertragenen Regelungskompetenz für die Materie des Sprengstoffrechts kommt einfachgesetzlich in der Verordnungsermächtigung des § 6 Abs. 1 Nr. 4 SprengG und den auf dieser Grundlage erlassenen §§ 23 Abs. 1, 24 1. SprengV zum Ausdruck. 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.

Den abschließenden Charakter des Kompetenztitels des Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG spiegelt ferner die einfachgesetzliche Vorschrift des § 51 Abs. 1 Nr. 4 SprengG wider. Diese Norm bestimmt nämlich, dass sonstige landesrechtliche Vorschriften, deren Gegenstände in diesem Gesetz geregelt sind oder die ihm widersprechen, außer Kraft treten.

2. Unabhängig davon sind auch die materiellen Voraussetzungen für das umfassende gefahrenabwehrverordnungsrechtliche Verbot des § 7 Abs. 1 GefAVO nicht erfüllt. Gefahrenabwehrverordnungen enthalten nach § 71 HSOG Gebote und Verbote, die für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet und die zur Gefahrenabwehr erforderlich sind. Voraussetzung für den Erlass einer solchen Verordnung ist mithin 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 einzutreten pflegen. § 7 GefAVO unterscheidet nicht zwischen Kategorien von Feuerwerkskörper-



pern. Das umfassende Verbot des Abbrennens von Feuerwerken für das Gebiet der Antragsgegnerin wurde in die Gefahrenabwehrverordnung aufgenommen, um durch das Abbrennen von Feuerwerken hervorgerufene Lärmbeeinträchtigungen zu bekämpfen. Die vom Verbot miterfassten modernen Feuerwerkskörper der Kategorien 2 bis 4, deren Verwendung in § 23 der 1. SprengV geregelt ist, sind indes nur solche, die unter Lärmschutzgesichtspunkten keine Gesundheitsgefahr darstellen. Denn diese Feuerwerkskörper müssen den Anforderungen des § 6 Abs. 6 a) der 1. SprengV entsprechen, der Art. 3 Abs. 1 a) der Richtlinie 2007/23/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 über das Inverkehrbringen pyrotechnischer Gegenstände (ABl. L 154 S. 1) umsetzt (seit dem 1. Juli 2015: Art. 6 Abs. 1 a) der Richtlinie 2013/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung pyrotechnischer Gegenstände auf dem Markt [ABl. L 178 S. 27]). Danach ist Voraussetzung für eine Einteilung der Feuerwerkskörper in eine der Kategorien 2 bis 4, dass sie nur einen geringen (Kat. 2) bzw. die menschliche Gesundheit nicht gefährdenden Schallpegel erzeugen (Kat. 3 und 4). Jedenfalls Feuerwerkskörper dieser Kategorien begründen mithin keine Gesundheitsgefahr, sondern lediglich eine Belästigung. Belästigungen stellen aber grundsätzlich noch keine abstrakte Gefahr dar, die den Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung rechtfertigt.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit und die Abwendungsbefugnis ergibt sich aus §§ 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

Schönstädt

Schmidt

Nieuwenhuis

## **Beschluss:**

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 15.000,-- € festgesetzt.

## **Gründe:**

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 1 GKG. Sie orientiert sich an Ziffer 54.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 31. Mai/1. Juni 2012 bzw. 18. Juli 2013 (Kopp/Schenke, Kommentar zur VwGO, 21. Aufl. 2015, Anh. § 164 Rdnrn. 14 f.).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Schönstädt

Schmidt

Nieuwenhuis

## **Beglaubigt:**

Kassel, den 19.05.2016

Durkacz

Justizbeschäftigter

Urkundsbeamter der Geschäftsstelle



