

**Erlass einer Allgemeinverfügung: Temporäre
Abweichung von den Vorgaben der 1. BImSchV
und der Münchner Brennstoffverordnung
aufgrund der Gasmangellage**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 07403

1 Anlage

„Allgemeinverfügung zur befristeten Wiederinbetriebnahme von älteren Holzfeuerungsanlagen nach der 1. BImSchV aufgrund der Gasmangellage“

**Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses als Feriensenat
vom 07.09.2022**

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Das Staatsministerium für Umwelt- und Verbraucherschutz (StMUV) hat die Kreisverwaltungsbehörden im Freistaat Bayern mit Schreiben vom 29. Juli 2022 aufgefordert, eine Allgemeinverfügung zu erlassen.

Gegenstand der Allgemeinverfügung ist die Zulassung des Betriebs von bereits stillgelegten, aber noch nicht abgebauten Holzfeuerungsanlagen für einen Zeitraum von maximal einem Jahr, auch wenn diese Holzfeuerungsanlagen die Grenzwerte der Ersten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - 1. BImSchV) und der Münchner Brennstoffverordnung (BStV) nicht einhalten.

Hierzu hat das StMUV eine Musterallgemeinverfügung an die Kreisverwaltungsbehörden versandt und um Bekanntmachung gebeten.

1. Inhalt und Begründung der Allgemeinverfügung

Die Musterallgemeinverfügung soll es erlauben, bereits stillgelegte Holzfeuerungsanlagen, die bisher nur für den Notbetrieb vorgehalten wurden, nach Einreichung bestimmter Unterlagen für einen Zeitraum von maximal einem Jahr in Betrieb zu nehmen, um die

Gasversorgung ganz oder teilweise zu ersetzen, auch wenn diese die derzeit geltenden Grenzwerte nicht einhalten.

Zur Begründung führt das StMUV in dem Muster der Allgemeinverfügung aus, dass das Ausrufen der Alarmstufe des Notfallplans Gas und die jüngsten Aktivitäten des Bundesgesetzgebers es rechtfertigen, bestimmte Holzfeuerungsanlagen, die die Vorgaben der 1. BImSchV nicht (mehr) einhalten können, zeitlich befristet wieder in Betrieb zu nehmen.

Dementsprechend halte es das StMUV für zwingend erforderlich, die dafür nötigen Ausnahmezulassungen mithilfe von Allgemeinverfügungen durch die bayerischen Kreisverwaltungsbehörden zu erteilen.

Diese Allgemeinverfügung stütze sich auf § 22 der 1. BImSchV i. V. m. Art. 35 Satz 2 Alt. 1 BayVwVfG (Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz). Demnach könne die Kreisverwaltungsbehörde auf Antrag Ausnahmen von den Anforderungen der 1. BImSchV zulassen, soweit diese im Einzelfall wegen besonderer Umstände durch einen unangemessenen Aufwand oder in sonstiger Weise zu einer unbilligen Härte führen würden und schädliche Umwelteinwirkungen nicht zu befürchten sind.

Dem Antragserfordernis des § 22 der 1. BImSchV werde dadurch genüge getan, dass der Unteren Immissionsschutzbehörde eines der genannten ordnungsgemäß unterschriebenen Formulare zum Vorhalten für den Notbetrieb mindestens als Kopie vorliegt. Das Tatbestandsmerkmal „im Einzelfall“ sei weit auszulegen und dadurch gegeben, dass eine konkrete Feuerungsanlagen-Gruppe Gegenstand der Allgemeinverfügung ist.

Zusätzlich müsse nach der genannten Vorschrift eine unbillige Härte vorliegen und schädliche Umwelteinwirkungen dürften nicht zu befürchten sein.

Am 12.07.2022 sei ein zusätzlicher Abschnitt des BImSchG in Kraft getreten, der die Überschrift „Brennstoffwechsel bei einer Mangellage“ trage. Mit Schreiben vom 14.07.2022 habe das StMUV bereits dargelegt, dass diese neuen Vorschriften den Anwendungsbereich der 13. und 44. BImSchV betreffen und der Bundesgesetzgeber in der amtlichen Begründung eine die Gaseinsparung begünstigende Auslegung der jeweiligen Tatbestandsmerkmale befürworte. Im Ergebnis würden dadurch Überschreitungen von sonst einzuhaltenden Grenzwerten befristet hingenommen, die auf Gasversorgungsschwierigkeiten beruhen (ausgerufene Alarmstufe des Notfallplans Gas).

Mit Schreiben des StMUV vom 14.07.2022 sei diese Auslegung auch im Anwendungsbereich der 17. BImSchV angewandt worden. Grund hierfür sei die insoweit identische Interessenlage (Sicherung der Gasversorgung). Gleiches müsse nun auch im

Anwendungsbereich der 1. BImSchV erfolgen, da die gegenständlichen Feuerungsanlagen die Grenzwerte der 1. BImSchV nicht einhalten könnten. Im Bereich der großen und mittelgroßen Feuerungsanlagen gehe der Bundesgesetzgeber bei Erlass der §§ 31a - 31d BImSchG nicht davon aus, dass bei solchen Ausnahmezulassungen schädliche Umwelteinwirkungen zu befürchten sind. Damit könne seitens des StMUV auch bei Ausnahmezulassungen nach der 1. BImSchV nicht davon ausgegangen werden, dass schädliche Umwelteinwirkungen zu befürchten sind, solange die Ausnahmezulassung zeitlich hinreichend befristet ist.

Das Vorliegen einer unbilligen Härte müsse wegen der gegenwärtigen Gasversorgungssituation (Ausrufen der Alarmstufe des Notfallplans Gas) als gegeben angesehen werden, wenn die Holzfeuerungsanlage für den Notbetrieb vorgehalten werde. Der Betrieb dieser Feuerungsanlagen trage in hohem Maße dazu bei, dass Gas eingespart wird. Dieser Intention folgend legte der Bundesgesetzgeber auch seit 12. Juli 2022 geltende Vorschriften zum Brennstoffwechsel in einer Mangellage (§§ 31a bis 31d BImSchG) weit aus.

Das Muster der Allgemeinverfügung sieht vor, dass die Allgemeinverfügung frühestens ab dem 1. September 2022 in Kraft treten und bis spätestens 31. August 2023 laufen soll. Damit wird den Kreisverwaltungsbehörden ein Gestaltungsspielraum bezüglich der Laufzeit der Allgemeinverfügung eingeräumt.

2. Vorläufige Einschätzung des Referates für Klima- und Umweltschutz

2.1 Derzeitige Sach- und Rechtslage für Holzfeuerungsanlagen in München

2.1.1 Sachlage

Im Gebiet der Landeshauptstadt München befinden sich ca. 3.600 Einzelraumfeuerstätten, die von den jeweiligen Betreiber*innen stillgelegt, aber nicht abgebaut worden sind. Sie werden somit weiterhin für den Notfallbetrieb bereitgehalten. Genaue Zahlen liegen nicht vor, da die Stilllegung teilweise auch nur gegenüber den bevollmächtigten Betriebsschornsteinfeger*innen ausgesprochen wird.

Diese stillgelegten Einzelraumfeuerstätten sind über das gesamte Stadtgebiet verteilt und eine eindeutige schwerpunktmäßige Zuordnung zu bestimmten Stadtbezirken ist nicht möglich.

Es ist nicht bekannt, welche Hauptheizquellen (Gas, Fernwärme, Wärmepumpe, etc.) den jeweiligen Betreiber*innen ansonsten zusätzlich zur Verfügung stehen.

Es kann nicht festgestellt werden, wie hoch der zusätzliche Emissionsausstoß durch Einzelraumfeuerstätten, die aufgrund dieser Allgemeinverfügung wieder in Betrieb genommen werden, ausfallen würde.

Die entsprechenden Einzelraumfeuerstätten sind in ihrer Art und Bauweise sehr unterschiedlich und stoßen entsprechend beim jeweiligen Betrieb eine sehr unterschiedliche Menge an Kohlendioxid und Feinstaub aus. Die genaue Menge ist hier nicht bekannt.

Für eine genaue Ermittlung müssten Einzelmessungen der bevollmächtigten Bezirksschornsteinfeger*innen an jeder einzelnen Anlage vorgenommen werden. Derartige Einzelmessungen sind aufgrund des Zeitfaktors und Verhältnismäßigkeitsgründen nicht möglich.

2.1.2 Rechtslage

Die Regelungen des Immissionsschutzrechts erfassen auch den Betrieb von kleinen und mittleren Feuerungsanlagen. Feuerungsanlagen sind nach § 2 der 1. BImSchV Anlagen, bei denen durch Verfeuerung von Brennstoffen Wärme erzeugt wird. Zur Feuerungsanlage gehören die Feuerstätte und, soweit vorhanden, Einrichtungen zur Verbrennungsluftzuführung, das Verbindungsstück und die Abgaseinrichtung.

Durch den Betrieb dieser Feuerungsanlagen entstehen kritische Emissionen wie Feinstaub und Kohlenmonoxid.

Hierfür sind derzeit nach der 1. BImSchV für Neuanlagen die folgenden Grenzwerte einzuhalten:

Staub [g/m ³]	Kohlenmonoxid [g/m ³]
0,04	1,25

Altanlagen genießen Bestandsschutz bis 31.12.2024 und sind bis zu diesem Zeitpunkt zu ertüchtigen.

Nach § 22 der 1. BImSchV besteht die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung.

Die Regelung lautet wie folgt:

Die zuständige Behörde kann auf Antrag Ausnahmen von den Anforderungen der §§ 3 bis 10, 19, 25 und 26 zulassen, soweit diese im Einzelfall wegen besonderer

Umstände durch einen unangemessenen Aufwand oder in sonstiger Weise zu einer unbilligen Härte führen und schädliche Umwelteinwirkungen nicht zu befürchten sind.

Der Freistaat Bayern hatte bis zuletzt – bevor die Zuständigkeit hierfür im Juni 2021 auf Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern überging (vgl. Art. 2 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 8 BayImSchG) – im Benehmen mit der Landeshauptstadt München vorgeschlagen, dass die Landeshauptstadt München bestimmte Maßnahmen zur Luftreinhaltung ergreift.

Dementsprechend erließ die Vollversammlung der Landeshauptstadt München im Jahr 2004 den Luftreinhalte-/Aktionsplan München. Eine Teilmaßnahme war der Erlass der Münchner Brennstoffverordnung mit schärferen Grenzwerten (vgl. Ziffer 6.3.1.2 des Luftreinhalte- und Aktionsplanes (Sitzungsvorlage Nr. 02-08 / V 04614)).

Diese Münchner Brennstoffverordnung wurde am 06.10.1999 seitens der Vollversammlung beschlossen und anschließend am 27.07.2011 (Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 06955) und am 22.10.2014 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 01395) novelliert.

Die aktuelle Münchner Brennstoffverordnung sieht sowohl für Neu-, als auch für Altanlagen schärfere Grenzwerte für den Betrieb der Feuerungsanlage wie folgt vor:

Staub [g/m ³]	Kohlenmonoxid [g/m ³]
0,04	1,25

Die entsprechenden Ertüchtigungsfristen wurden somit auch für Altanlagen drastisch vorgezogen und müssen seit 31.12.2018 konsequent eingehalten werden.

Die Münchner Brennstoffverordnung findet dabei keine Anwendung auf Einzelraumfeuerungsanlagen in Wohneinheiten, deren Wärmeversorgung ausschließlich über diese Anlagen erfolgt, § 4 Abs. 4 S. 4 der BStV.

Aufgrund dieser Rechtslage wurden viele Holzfeuerungsanlagen stillgelegt. Für die noch nicht abgebauten Feuerungsanlagen besteht im Notfall die Möglichkeit nach Einzelfallgenehmigung bis zur Wiederherstellung der üblichen Energieversorgung die Holzfeuerung in Betrieb zu nehmen.

Hierfür ist derzeit ein Antrag gemäß § 5 Abs. 1 der Münchner Brennstoffverordnung erforderlich.

Die Regelung lautet wie folgt:

(1) Das Referat für Gesundheit und Umwelt kann auf Antrag Ausnahmen von den Anforderungen des §§ 3 und 4 zulassen, soweit diese im Einzelfall wegen besonderer Umstände durch einen unangemessenen Aufwand oder in sonstiger Weise zu einer unbilligen Härte führen und schädliche Einwirkungen nicht zu befürchten sind. Ausnahmen von den Anforderungen des §§ 3 und 4 werden zugelassen, wenn überwiegende öffentliche Belange dies erfordern. Ausnahmen werden unter Bedingungen und Auflagen erteilt.

Es besteht damit bereits nach der 1. BlmSchV und der Münchner Brennstoffverordnung die Möglichkeit, eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen.

Das StMUV versucht nun, um den Verwaltungsaufwand für die Kreisverwaltungsbehörde zu reduzieren, allgemeine Voraussetzungen in einer Allgemeinverfügung zu definieren. Dies erscheint für die Landeshauptstadt München angesichts der Anzahl potentiell betroffener Antragsteller*innen (ca. 3.600) sinnvoll, da eine Einzelfallbearbeitung angesichts der personellen Unterbesetzung der zuständigen Fachabteilung nicht möglich wäre.

Dem Referat stellten sich nach Erhalt des Schreibens einige fachliche und rechtliche Fragen. Das Referat wandte sich daher über die Regierung von Oberbayern am 4. August 2022 mit einem Fragenkatalog an das StMUV wie folgt:

„Die Zulassung der Abweichung bezieht sich nur auf Holzfeuerungsanlagen.

Frage: Ist das korrekt? Falls ja, welcher sachliche Grund besteht für eine Ungleichbehandlung anderer Einzelraumfeuerungsanlagen mit anderen festen Brennstoffen?

Der Freistaat Bayern hat im Benehmen mit der Landeshauptstadt München aufgrund der insbesondere durch Holzfeuerungsanlagen entstehenden Feinstaubbelastung Luftreinhaltepläne mit besonderen Maßnahmen hierfür (insbesondere Verschärfung der Grenzwerte durch die Münchner Brennstoffverordnung) aufgestellt.

Frage: Wie verhält sich die erbetene Allgemeinverfügung zu diesen Luftreinhalteplänen?

Aus der Praxis der Stilllegung ist es bisher nur erlaubt, eine bereits stillgelegte Einzelraumfeuerungsanlage wieder in Betrieb zu nehmen, wenn eine andere Energiequelle vollständig ausfällt.

Frage: Wieso ist aus Sicht des Staatsministeriums der Wiederbetrieb auch zum teilweisen Ersatz einer Gasheizung zuzulassen?

Frage: Wieso ist nur ein Wiederbetrieb zum gänzlichen oder teilweisen Ersatz einer Gasheizung zulässig? Welcher sachliche Grund für eine Ungleichbehandlung anderer Energiequellen, die ausfallen, liegt hier vor?

Es ist unserer Fachabteilung nicht möglich, binnen vier Wochen einzuschätzen, ob und in welchem Umfang sich aus einem Wiederbetrieb schädliche Umwelteinwirkungen ergeben werden.

Frage: Gibt es seitens des Staatsministeriums fachliche Einschätzungen hierzu, ggf. vielleicht für ganz Bayern, ob und wie schädlich diese Umwelteinwirkungen aufgrund der Allgemeinverfügung über den Jahreszeitraum sein könnten?

Frage: Gibt es Einschätzungen des Staatsministeriums oder anderer Fachministerien dazu, welche Folgen auf die Gesundheit und die Sicherheit der Bevölkerung sich ergeben, wenn diese Abweichung nicht zugelassen würde?“

Das Staatsministerium hat diese Fragen bis auf zwei aufgegriffen und allen Kreisverwaltungsbehörden die folgenden Hinweise erteilt:

Die Allgemeinverfügung sei auf Holzfeuerungsanlagen zu beschränken. Diese Einschränkung wurde vorgenommen, weil sich der Einsatz von Holzbrennstoff im Vergleich zu bspw. Kohle deutlich klimafreundlicher darstellt.

In Luftreinhalteplänen festgeschriebene Maßnahmen stünden der Allgemeinverfügung nicht entgegen. Die Bindungswirkung von Luftreinhalteplänen bestimme § 47 Abs. 6 BImSchG. Bei Anordnungen und sonstigen Entscheidungen sind die zur Durchführung der Maßnahmen zuständigen Behörden grundsätzlich verpflichtet, auf fachgesetzlicher Grundlage zu handeln (vgl. dazu Landmann/Rohmer UmweltR/Röckinghausen, 97. EL Dezember 2021, BImSchG § 47 Rn. 59). Das der zuständigen Behörde in der fachgesetzlichen Grundlage eingeräumte Ermessen ist hierbei lediglich durch den Maßnahmenteil des jeweiligen Plans eingeschränkt, nicht jedoch automatisch auf Null reduziert. Konkret bedeutet dies, dass die gegenwärtige Gasversorgungssituation und insb. das Ausrufen der Alarmstufe des Notfallplans Gas in das behördliche Ermessen einzufließen haben.

Hinsichtlich der mit Umwelt Ministerial Schreiben (UMS) vom 29.07.2022 vorgegebenen Einschränkung, nur Holzfeuerungsanlagen zu erfassen, die eine Gasheizung ganz oder teilweise ersetzen, werde vorsorglich nochmals auf das Vorliegen der Alarmstufe des Notfallplans Gas und die Notwendigkeit Gas einzusparen hingewiesen.

Bei der jüngsten Änderung des BImSchG mit Wirkung ab 12.07.2022 sei der Bundesgesetzgeber davon ausgegangen, dass alles daran zu setzen sei, die Folgen der

Störung der Gasversorgung zu mildern und die Versorgungssicherheit aufrecht zu erhalten. Die Befüllung der Gasspeicher habe dabei oberste Priorität, um die Versorgungssicherheit im Winter 2022/23 zu gewährleisten.

Alle Verbraucher*innen – sowohl in der Industrie, in öffentlichen Einrichtungen wie in den Privathaushalten – sollen den Gasverbrauch möglichst weitgehend reduzieren, damit die Versorgung auch über den Winter 2022/23 sichergestellt werden kann.

Im Bereich der großen und mittelgroßen Feuerungsanlagen ging der Bundesgesetzgeber bei Erlass der §§ 31a - 31d BImSchG nicht davon aus, dass bei solchen Ausnahmezulassungen schädliche Umwelteinwirkungen zu befürchten sind.

Aus Sicht des StMUV ist diese Einschätzung des Bundesgesetzgebers wie folgt zu verstehen: Es ist davon auszugehen, dass sich der Bundesgesetzgeber der mit diesem Vorgehen verbundenen – aus fachlicher Sicht nachteiligen – Umweltauswirkungen bewusst war.

Aus rechtlicher Sicht bedürfe es für das Vorliegen schädlicher Umwelteinwirkungen darüber hinaus des Kriteriums der „Erheblichkeit“. Das Merkmal der Erheblichkeit sei dabei nach überwiegender Auffassung und ständiger Rechtsprechung praktisch durch die Vornahme eines Interessenausgleichs im nachbarlichen Verhältnis bzw. im Verhältnis zu den Belangen der Allgemeinheit umzusetzen (vgl. dazu Landmann/Rohmer UmweltR/Thiel, 97. EL Dezember 2021, BImSchG § 3 Rn. 43-45).

Die Belange der Allgemeinheit umfassen damit auch die gegenwärtige Gasversorgungssituation. Vor diesem Hintergrund ist derzeit bei befristeten Ausnahmen von den Festsetzungen der 1. BImSchV gerade noch von zumutbaren und damit noch nicht von „erheblichen“ Umweltauswirkungen auszugehen.

3. Abschließende Einschätzung des Referates für Klima- und Umweltschutz

3.1 Fachliche Einschätzung

3.1.1 Potentielle Auswirkungen eines Mangels oder eines Ausfalls der Gasversorgung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hat am 23.06.2022 die Alarmstufe des Notfallplans Gas in Deutschland ausgerufen. Die Alarmstufe folgte auf die am 30.03.2022 ausgerufene Frühwarnstufe.

In der sogenannten Alarmstufe kümmern sich die Marktakteure primär in Eigenregie um eine Entspannung der Lage. Auch hier können die für die Frühwarnstufe relevanten Maßnahmen von den Marktakteuren ergriffen werden. Dazu gehören beispielsweise die Nutzung von Flexibilitäten auf der Beschaffungsseite, der Rückgriff auf Gasspeicher, die Optimierung von Lastflüssen oder die Anforderung externer Regelenergie. Um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten, kann die Bundesregierung allerdings auch zusätzlich unterstützend tätig werden, etwa indem sie Unternehmen der Gasversorgungskette hilft, bei starken Preisanstiegen zahlungsfähig zu bleiben oder indem sie Maßnahmen, die im Energiesicherungsgesetz festgelegt sind, ergreift.

Im Lagebericht des BMWK vom 12.08.2022 heißt es hierzu:

- Die Lage ist angespannt und eine weitere Verschlechterung der Situation kann nicht ausgeschlossen werden. Die Gasversorgung in Deutschland ist im Moment aber stabil. Die Versorgungssicherheit in Deutschland ist derzeit weiter gewährleistet.
- Die Gasflüsse aus der Nord Stream 1 liegen derzeit bei etwa 20 % der Maximalleistung.
- Sollten die russischen Gaslieferungen über Nord Stream 1 weiterhin auf diesem niedrigen Niveau verharren, ist ein Speicherstand von 95 % bis November kaum ohne zusätzliche Maßnahmen erreichbar.
- Von der Reduktion ist die Weitergabe von Gas in andere europäische Länder wie zum Beispiel Frankreich, Österreich und Tschechien betroffen.
- Es wird weiter eingespeichert. Der Gesamtspeicherstand in Deutschland liegt bei 73,72 %. Der Füllstand des Speichers Rehden beträgt 51,45 %.
- Unternehmen und private Verbraucher müssen sich auf deutlich steigende Gaspreise einstellen.

Wenn die Maßnahmen der Frühwarn- oder der Alarmstufe nicht ausreichen oder eine dauerhafte Verschlechterung der Versorgungssituation eintritt, kann die Bundesregierung per Verordnung die Notfallstufe ausrufen.

In diesem Fall liegt eine "außergewöhnlich hohe Nachfrage nach Gas, eine erhebliche Störung der Gasversorgung oder eine andere erhebliche Verschlechterung der Versorgungslage" vor.

Mit diesem Schritt kann die Bundesregierung im Rahmen des Energiesicherungsgesetzes schnell umfangreiche Verordnungen zum Einsatz, zur Verteilung, zum Transport und zur Einsparung von Energie erlassen.

Zudem kann die Bundesnetzagentur als Bundeslastverteiler eingesetzt werden, wenn die Gasmärkte nicht mehr funktionieren. Der Bundesnetzagentur obliegt dann in enger Abstimmung mit den Netzbetreibern die Verteilung von Gas.

Dabei sind bestimmte Verbrauchergruppen gesetzlich besonders geschützt, d. h. diese sind möglichst bis zuletzt mit Gas zu versorgen. Zu diesen geschützten Verbrauchern gehören Haushalte, soziale Einrichtungen wie etwa Krankenhäuser, und Gaskraftwerke, die zugleich auch der Wärmeversorgung von Haushalten dienen.

Es erscheint derzeit absehbar, dass die Notfallstufe Gas seitens der Bundesregierung ausgerufen werden könnte. Um für diesen Fall vorbereitet zu sein, müssen die bereits stillgelegten, aber noch nicht abgebauten Einzelraumfeuerungsanlagen für feste Brennstoffe mit ausreichend Vorlauf wieder in Betrieb genommen werden können. Zumindest muss diese Möglichkeit für einen Übergangszeitraum geschaffen werden.

Bei einer zur Gasmangellage in Süddeutschland durchgeführten Katastrophenschutzübung im Jahr 2018 wurde laut Bundesamt für Katastrophenschutz deutlich, dass das Szenario einer Gasmangellage zwar eine geringe Eintrittswahrscheinlichkeit, dafür aber ein hohes Schadenspotenzial aufweist. Diese Eintrittswahrscheinlichkeit ist nun aufgrund der aktuellen Ereignisse sehr erhöht.

Der großflächige Ausfall des Energieträgers Gas mit einer zeitgleich auftretenden, langanhaltenden und extremen Kälteperiode hätte drastische Auswirkungen auf das öffentliche Leben und die Versorgung.

Die London School of Hygiene and Tropical Medicine hat im Juli 2021 in der medizinischen Fachzeitschrift „The Lancet“ eine Studie durchgeführt, um die Auswirkungen von Wärme und Kälte auf den menschlichen Körper zu untersuchen. Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass sich die meisten wetterbedingten Todesfälle an mäßig heißen und vor allem an etwas zu kalten Tagen ereigneten.

Ferner ergab die Studie, dass bei Kälte etwa 10-mal mehr Todesfälle zu verzeichnen waren als bei Wärme.

Bei Kälte besteht daher ein erhebliches Risiko für Leib und Leben der Münchner Bevölkerung. Es ist folglich ein höherer Krankenstand zu befürchten. Zudem erscheint es

nicht ausgeschlossen, dass eine dauerhaft niedrige Temperatur zu mittleren bis schweren körperlichen Schäden und im Zweifel auch zum Tod führen kann.

Soweit sich in Haushalten stillgelegte Holzfeuerungsanlagen mit festen Brennstoffen befinden, können diese ggf. eingesetzt werden, um die Auswirkungen für die sich in den Wohngebäuden befindlichen Personen und Tiere zu verhindern oder abzumildern.

Zugleich wird durch die Nutzung anderer Energiequellen im Wärmebereich Gas eingespart, das ggf. an anderer Stelle genutzt werden kann. Die Bemühungen der EU und des Bundes zu diesem Thema machen deutlich, dass auch für die Einsparung von Gas Voraussetzungen geschaffen werden müssen.

3.1.2 Potenzielle Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima

Durch die zeitlich begrenzte Ausnahme ergeben sich nach Einschätzung des RKU Einwirkungen, die jedoch nicht zu einer Überschreitung der zum Schutz der menschlichen Gesundheit gesetzlich festgelegten Grenzwerte führen werden. Diesbezüglich ist angesichts der Kürze der Zeit bis zur Bekanntmachung keine ausführliche Begutachtung oder Studie möglich.

Der in § 4 Abs. 2 der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen – 39. BImSchV) festgelegte Jahresmittelgrenzwert für Feinstaub der Partikelgröße PM₁₀ beträgt 40 µg/m³.

Die höchsten Messwerte in dem Gebiet der Landeshauptstadt München hierfür lagen im Jahr 2021 an der Landshuter Allee bei 22 µg/m³ und am Stachus bei 18 µg/m³, also jeweils deutlich unter 40 µg/m³. Der Tagesmittelgrenzwert von 50 µg/m³ wurde an der Landshuter Allee bzw. am Stachus im Kalenderjahr 2021 nur an 8 bzw. 4 Tagen überschritten.

Gemäß § 4 Abs. 1 der 39. BImSchV sind pro Kalenderjahr höchstens 35 Überschreitungen des Tagesmittelgrenzwertes von 50 µg/m³ für Partikel PM₁₀ zulässig.

Für Feinstaub der Partikelgröße PM_{2,5} liegt der Jahresmittelgrenzwert gemäß § 5 Abs. 2 der 39. BImSchV bei 25 µg/m³. Die Messwerte des Jahres 2021 im Gebiet der Landeshauptstadt München lagen an der Landshuter Allee bei 11 µg/m³ und am Stachus bei 9 µg/m³ und damit jeweils deutlich unter dem Jahresmittelgrenzwert.

Es wird unter Bezugnahme auf die früheren Luftreinhaltepläne der Landeshauptstadt München und unter Berücksichtigung der Auswirkungen durch eine befristete Inbetriebnahme von Holzfeuerungsanlagen aus dem Münchner Umland unterstellt, dass

durch die temporäre Inbetriebnahme bereits stillgelegter Holzfeuerungsanlagen im Zeitraum der Geltungsdauer dieser Allgemeinverfügung Partikel PM₁₀ und Partikel PM_{2,5} von jeweils 1-1,5 µg/m³ entstehen.

Damit entsteht zwar eine höhere Feinstaubbelastung, die gesetzlich geltenden Grenzwerte werden jedoch nach fachlicher Schätzung trotzdem eingehalten.

3.2 Rechtliche Einschätzung

Die Landeshauptstadt München ist in diesem Zusammenhang als Kreisverwaltungsbehörde grundsätzlich zum Vollzug der Weisungen des Freistaates Bayern verpflichtet, Art. 8 Abs. 2 Gemeindeordnung des Freistaates Bayern.

Die rechtlichen Fragestellungen wurden seitens des StMUV einheitlich gegenüber allen Kreisverwaltungsbehörden beantwortet.

Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Ausnahmeregelung in Form der Allgemeinverfügung scheinen daher gegeben.

Mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit ist jedoch darauf zu achten, dass die temporäre Ausnahme sich nur auf einen Zeitraum bezieht, in dem tatsächlich mit niedrigeren Temperaturen zu rechnen ist. Aufgrund der bisherigen Wetterprognosen dürften die Temperaturen Ende Mai wieder ausreichend warm sein, so dass das Ende der Laufzeit der Ausnahme auf Ende Mai 2023 festgelegt werden sollte.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Nachtragsbegründung

Die Erstellung der Allgemeinverfügung und daraus resultierend die anliegende Beschlussvorlage wurde aufgrund des Ministerialschreibens des bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz vom 29.07.2022 kurzfristig notwendig. Demnach rechtfertigt das Ausrufen der Alarmstufe des Notfallplans Gas und die jüngsten Aktivitäten des Bundesgesetzgebers, dass bestimmte Holzfeuerungsanlagen, die die Vorgaben der 1. BImSchV nicht (mehr) einhalten und deswegen stillgelegt werden mussten aber nicht abgebaut sind, zeitlich befristet wieder in Betrieb genommen werden können. Zwingende Voraussetzung dafür ist der Erlass der Allgemeinverfügung als Ausnahmezulassung vor Beginn der Heizperiode.

Aufgrund der herannahenden kälteren Jahreszeit und der damit verbundenen Rechtssicherheit für die betroffenen Betreiber*innen der stillgelegten Feuerstätten ist eine zeitnahe Behandlung der Angelegenheit im Verwaltungs- und Personalausschuss als Feriensenat dringend erforderlich.

Der Korreferent des Referates für Klima- und Umweltschutz, Herr Stadtrat Sebastian Schall, die zuständige Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Mona Fuchs sowie die Stadtkämmerei haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

II. Antrag der Referentin

1. Die Allgemeinverfügung wird gemäß Anlage erlassen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, die Allgemeinverfügung im Amtsblatt der Landeshauptstadt München bekannt zu machen.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die / Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober- / Bürgermeister/-in
ea. Stadträtin / ea. Stadtrat

Christine Kugler
Berufsmäßige Stadträtin

- IV. Abdruck von I. mit III. (Beglaubigungen)
über das Direktorium HA II/V - Stadtratsprotokolle
an das Direktorium - Rechtsabteilung (3-fach)
an das Revisionsamt
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Referat für Klima- und Umweltschutz, Beschlusswesen (RKU-GL3)

- V. Wv Referat für Klima- und Umweltschutz, Beschlusswesen RKU-GL3
zur weiteren Veranlassung (Archivierung, Hinweis-Mail).