

MITTEILUNGSVORLAGE

			Vorlage-Nr.: M 19/0736
32 - Ordnungsamt			Datum: 29.11.2019
Bearb.:	Finster, Andreas	Tel.:- 110	öffentlich
Az.:	32		

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Zuständigkeit
Hauptausschuss	09.12.2019	Anhörung

**Rauch-Alkoholverbot auf Spielplätzen
hier: Anfrage Hauptausschuss 2019-09-18**

Beschluss des Hauptausschusses aus der Sitzung vom 09.09.2019

Punkt 5: A19/0514 - Rauchverbot auf Spielplätzen Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 29.08.2019

Beschluss

Die Verwaltung wird gebeten zu prüfen, wie die Stadt Norderstedt ein Rauch- und Alkoholverbot nachhaltig durchsetzen kann und welche Maßnahmen sowie welcher Personalaufwand hierfür notwendig ist.

Antwort der Verwaltung:

An zahlreichen Norderstedter Spielplätzen sind Beschilderungen der Stadt vorhanden, die u.a. auch auf ein Rauch- und Alkoholverbot hinweisen. Das Betriebsamt ist ständig dabei diese Schilder an allen Spielplätzen anzubringen.

Näheres zu diesen Verbotsschildern ist seitens der Stadt bisher weder durch eine öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung noch durch andere ordnungsrechtliche Rechtsakte verbindlich geregelt. Insofern kommt den Schildern über ihren hinweisenden Charakter hinaus kein bestimmter und klarer Regelungsgehalt zu. Überdies sind Tatbestände, die die Verbote als ordnungswidriges Verhalten einstufen, ebenfalls nicht vorhanden.

Sofern im öffentlichen Raum das Rauchen und der Konsum von Alkohol unterbunden wird, ist zu beachten, dass dies trotz der Gesundheits- und anderer Risiken durch die Handlungsfreiheit des Art. 2 I Grundgesetz - GG - geschützt ist. Ein behördliches Verbot stellt danach in der Regel einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 2 I GG dar. Die allgemeine Handlungsfreiheit steht unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung. Diese Schrankenregelung erlaubt rechtliche Begrenzungen der Persönlichkeitsentfaltung.

Rechtsnormen im Sinne des Art. 2 I GG die grundsätzlich den Alkohol/das Rauchen in der Öffentlichkeit verbieten bestehen allerdings nicht. Die Einschränkungen des Nichtraucherschutzgesetzes S-H und des Jugendschutzgesetzes sind in Bezug auf die Spielplätze nicht einschlägig. Ob es zukünftig auf Landesebene zumindest eine entsprechende Regelung über das Nichtraucherschutzgesetz S-H geben wird, bleibt abzuwarten.

Sachbearbeiter/in	Fachbereichsleiter/in	Amtsleiter/in	mitzeichnendes Amt (bei über-/ außerplanm. Ausgaben: Amt 11)	Stadtrat/Stadträtin	Oberbürgermeisterin

Soll trotz alledem ein Verbot für die Spielplätze der Stadt Norderstedt verhängt werden, so kann nur auf Handlungsinstrumente der Stadt zurückgegriffen werden.

Erlass einer Satzung nach § 4 und 134 Abs. 5 Gemeindeordnung - GO

Grundsätzlich kommt ein Alkohol-/ Rauchverbot auf Spielplätzen über den Erlass einer öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung in Form der Satzung in Frage. Gleichzeitig können in der Satzung entsprechende Tatbestände zur Verfolgung als Ordnungswidrigkeit geschaffen werden.

Zahlreiche Städte in Schleswig-Holstein haben zu diesem Zweck vergleichbare Rechtsnormen erlassen.

Anders als ein grundsätzliches Verbot im öffentlichen Raum reicht für eine kommunale öffentliche Einrichtung eine allgemeine Ermächtigungsgrundlage aus, um eine satzungsrechtliche Regelung nicht als Eingriff in Freiheit und/oder Eigentum zu qualifizieren, soweit damit Bestimmungen zur Benutzung der Einrichtung getroffen werden. Eine derartige gesetzliche Regelung ergibt sich aus § 4 der GO.

Entscheidend ist, dass der Benutzer sich mit der Inanspruchnahme des Spielplatzes gleichsam den Regelungen unterwerfe, die zur Erlangung des Nutzungsvorteils für ihn mit entsprechenden Belastungen verbunden seien. Die Nutzung und das Betreten erfolgt freiwillig und wird insoweit auch nicht satzungsrechtlich einer Pflicht unterworfen. Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung mit der Ermächtigung zur Schaffung öffentlicher Einrichtungen, u.a. in Form von Spielplätzen, bildet in i. V. m. der allgemeinen Satzungsautonomie, nach Maßgabe des Kommunalrechts, die Befugnis das Benutzungsverhältnis durch Satzung zu regeln.

Voraussetzung ist, dass es sich bei Spielplätzen um eine öffentliche Einrichtung i. S. d. Kommunalrechts handelt. Eine kommunale Einrichtung ist, nach Maßgabe des funktionalen Verständnisses, die Gesamtheit personeller und sächlicher Mittel, die von der Kommune im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsaufgaben geschaffen und unterhalten sowie durch i. d. R. formlose Widmung der bestimmungsgemäßen Nutzung durch die Berechtigten zugänglich gemacht wird. Dazu zählen u.a. öffentliche kommunale Grünanlagen. Üblicherweise werden Spielplätze über die Satzung per Definition diesem Begriff zugeordnet.

Bewertung der Möglichkeiten des Ordnungsrechtes

Die aus Sicht der Verwaltung ansonsten probaten Möglichkeit nach dem Ordnungsrecht in Form einer Allgemeinverfügung, insbesondere wegen der bereits vorhandenen Beschilderung, aber auch einer Gefahrenabwehrverordnung scheiden als rechtswirksames Mittel im Grunde aus. Die unerwünschten Verhaltensweisen stellen keine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar bzw. sind im Rechtssinne als erlaubnisfreier Gemeingebrauch zu qualifizieren.

Da eine spezielle gesetzliche Regelung zum Eingriff derzeit nicht oder noch nicht besteht, wären Maßnahmen nur nach der Generalermächtigung der §§ 174, 175, 162 des Landesverwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein- LVwG-SH -, möglich.

Kaum problematisch sind die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit. Vornehmlich sollte es um den Schutz der körperlichen Unversehrtheit, den Schutz des Eigentums, als auch der Abwehr von Sachschädigungen gehen.

Problematisch ist hingegen das Erfordernis der abstrakten Gefahr. Denn der bloße Gefahrenverdacht aber auch Vorsorgemaßnahmen auf Grund eines gewissen Besorgnispotenzials im Gefahrenvorfeld erlauben weder den Erlass einer Verordnung noch einer Allgemeinverfügung.

Es muss nachweisbar für jeden einzelnen Spielplatz belegt sein, dass dort ein Ursachenzusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Rauchen und regelmäßig auftretender Gewalt, Gefahr von Körperverletzungen besonders für Kinder oder Sachbeschädigungen gegeben ist. Auch wenn möglicherweise diese Gefahren in Vergangenheit im Einzelfall vorgelegen haben so liegen belastbare Unterlagen hierzu nicht vor.

Die Gerichte haben derartig unbegründete Verbote in der Vergangenheit stets als bloße Vorsorgemaßnahmen eingestuft und für vielfach unwirksam erklärt.

Für sonstige Folgeerscheinungen wie z. B. die Verunreinigung und das Zurücklassen von Gegenständen bestehen bereits gesetzliche Verbots- und auch Sanktionsnormen.

Tatbestände zur Verfolgung als Ordnungswidrigkeit können aus dem Verwaltungsrecht nur eingeschränkt abgeleitet werden. Im Falle einer Allgemeinverfügung würde dies mangels gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage vollständig entfallen.

Kontrollinhalt/Sanktionen

Die Satzung bietet die Möglichkeit über die genannten Verbote hinaus auch weitere Nutzungsregelungen ggf. auch weitere Verbote zu schaffen oder zu verdeutlichen. (z. B. die Mitnahme von Hunden). In dem Zusammenhang ist anzuregen, die Regeln zum Rauchen/Alkohol auf ein Mitnahmeverbot zu erweitern.

Hinsichtlich der Sanktionen ist verwaltungsrechtlich die Anordnung einer Beseitigungspflicht von Beschädigungen oder ordnungswidrigen Verunreinigungen gegenüber dem Verursacher sinnvoll. Hilfsweise kommt die kostenpflichtige Ersatzvornahme in Frage.

Darüber ist auch bei schwerwiegenden und wiederholten Verstößen der Platzverweis bzw. ein für einen bestimmten Zeitraum andauerndes Betretungsverbot möglich.

Ansonsten sind entsprechende Tatbestände als Ordnungswidrigkeit in der Satzung auszuweisen. Die Feststellungen erfolgen im Rahmen der Außendiensttätigkeit. Die Vorgänge sind zur weiteren Verfolgung an den FB 321 weiter zu leiten.

Kontrolle

Mit der Schaffung einer Satzung wird es erforderlich, auf den Spielplätzen die Benutzungsregeln in Abständen und im Rahmen der personellen Möglichkeiten auf die Einhaltung hin zu überprüfen.

Die öffentlichen Spielplätze liegen im Aufgabenbereich der Ämter 60/70. Die Objektverantwortung und entsprechende personelle Ausstattung ist im Amt 70 – Spielplatzkontrolle - angesiedelt. Insofern wird durch das Betriebsamt die Bedarfsplanung entsprechend an den neuen Nutzungsregeln ausgerichtet.

In Norderstedt gibt es ca. 150 Spielplätze. Es wird das Konzept einer naturnahen Spielraumgestaltung gelebt, d.h. Grünanlagen und Spielplätze gehen zum Teil so ineinander, dass für eine wirksame Kontrolle durch die Beschilderung ein sichtbares Abgrenzungsmerkmal für die Nutzer gegeben sein muss. Darüber hinaus sind die Einrichtungen hinsichtlich der Lage im Stadtgebiet, Nutzungsfrequenz, Erfahrungen mit Schäden, Verunreinigungen usw. sehr unterschiedlich. Deshalb erscheint es sinnvoll, sich zu allererst im Kern auf einen kleineren Kreis (z. B. 20 Spielplätze) von Einrichtungen zu konzentrieren die besonders überwachungsbedürftig sind. Überdies sind die anderen Einrichtungen im Rahmen von stadtweiten Streifenfahrten oder aufgrund von Hinweisen zu überprüfen.

Bei einer routinemäßigen Begehung/Befahrung eines Spielplatzes kann man durchschnittlich von einer Zeitdauer von ca. 30 Minuten pro Fläche einschließlich Vor- und Nachbereitung

sowie Wegezeit ausgehen. Die Kontrollen bedürfen stets des Einsatzes von mind. 2 Mitarbeitern. Unter der realistischen Annahme, dass jährlich 50 Kontrollen erfolgen, ist mit einem Ansatz von 1.500 Arbeitsstunden zu rechnen. Das entspricht ca. der Nettoarbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten Mitarbeiters. Ein solcher Bedarf an zusätzlichen Kontrollaufgaben kann weder durch den Außendienst des Amtes 70 noch des Ordnungsamtes derzeit effektiv abgedeckt werden. Eine Aufgabensicherung bedingt daher der Schaffung einer zusätzlichen Planstelle im Ordnungsamt - FB 321 – im Bereich der Mitarbeiter des kommunalen Ordnungsdienstes.

In Zusammenhang mit einer öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung für Spielplätze wird seitens des Betriebsamtes dringend angeregt, dies gleichzeitig mit dem Erlass einer Satzung zum Schutze öffentlicher Grünanlagen zu verbinden. In dem Fall wären die Nutzungsregeln für Rauch- und Alkoholverbote auf Spielplätzen in der Satzung gesondert aufgeführt.