HALLE Die Stadt

Beschlussvorlage

Nummer: III/2001/01987
Datum: 28.05.2002

Wiedervorlage:
Aktz.:
Bezug-Nr.:
Abteilung/Amt/Fraktion: Geschäftsbereich Ordnung, Sicherheit und Umwelt
Eberhard Doege

Beratungsfolge	Termin	Status	Zustimmung	Veränderung	Ablehnung
Innenausschuss	09.01.2002	öffentlich vorberatend		X	
Innenausschuss	08.05.2002	öffentlich vorberatend	X		
Sozial- und Gesundheitsausschuss	12.03.2002	öffentlich vorberatend	X		
Stadtrat	19.06.2002	öffentlich beschließend			

Betreff: Neufassung der Gefahrenabwehrverordnung der Stadt Halle (Saale)

Beschlussvorschlag:
Der Stadtrat beschließt die anliegende Neufassung der Gefahrenabwehrverordnung der Stadt Halle (Saale).

Finanzielle Auswirkungen:
-

Ingrid Häußler
Oberbürgermeisterin

Begründung

1. Gegenstand des als **Anlage 1** vorgelegten Verordnungsentwurfes ist die mit dem Regierungspräsidium abgestimmte Neufassung der Gefahrenabwehrverordnung, deren am 24.11.1993 beschlossene und am 18.06.1997 ergänzte Fassung damit geändert wird. Gemäß § 101 Abs. 1 S. 2 SOG LSA setzt die Wirksamkeit der vom Stadtrat zu beschließenden Verordnung die **Zustimmung** der Aufsichtsbehörde voraus.

2. Anlass für die Überarbeitung der in 1993 und 1997 beschlossenen Gefahrenabwehrverordnung war nicht lediglich ein Modernisierungsbedarf. Hauptsächliches Anliegen waren vielmehr die Kompliziertheit und Lückenhaftigkeit der Sicherheitsvorschriften. Wer sich mit dem Thema Effektivität der Stadtaufsicht näher befasst, stößt zwangsläufig auf die Frage, ob im Hinblick auf die anzuwendenden Rechtsvorschriften nicht inhaltliche Verbesserungen erreicht werden könnten. Die Mitarbeiter im Außendienst des Amtes 32 haben Schwierigkeiten mit der Anwendung der komplizierten Rechtsnormen, die häufig mit unkonkreten, **unbestimmten Rechtsbegriffen** und damit mit nicht trennscharfen Tatbestandsmerkmalen formuliert sind. Die wichtigste Bußgeldbestimmung des Ordnungswidrigkeitengesetzes besteht in § 118, der mit einem nicht eindeutigen Geltungsbereich "grob ungehörige, die Allgemeinheit belästigende Handlungen" verbietet. Daneben gibt es gerade im öffentlichen Recht eine Reihe von sog. Generalklauseln, die in gleicher Weise allgemein gefasste Tatbestandsmerkmale aufweisen und deshalb ein Einschreiten der Verwaltung nur über eine **abwägende Konkretisierung** erlauben. So lautet z. B. die Befugnisgeneralklausel des § 13 SOG LSA wie folgt:
   > Die Verwaltungsbehörden ... können die erforderlichen Maßnahmen treffen, um eine Gefahr abzuwehren ...

   Wegen der Schwierigkeit, in solchen Fällen eine juristisch nicht angreifbare Begründung zu finden, ist eine Unterstützung durch Volljuristen nicht nur förderlich, sondern häufig gar nicht zu vermeiden. Dieses Verfahren ist aber offensichtlich zu umständlich.
   Ein weiteres Problem bilden schließlich die erheblichen **Lücken** im Recht, z. B. bei den Dauerthemen Sauberkeit der Privatgrundstücke und Graffitischmierereien. Zu diesen Fraugen äußern sich der Bundes- und Landesgesetzgeber nicht. Bei Fortgeltung dieser Bedingungen bleibt es aber nicht aus, dass den Mitarbeitern, die ihre dienstlichen Aufgaben nicht zureichend bewältigen können, Gleichgültigkeit und Laschheit vorgeworfen wird.
   Um hier eine durchgreifende Abhilfe zu schaffen, müsste die Verwaltung auf eine Zusammenstellung möglichst eindeutiger und einfach zu handhabender Verbots- und Gebotsnormen zurückgreifen können, d.h. also auf eine **Stadtordnung**, wie sie von der Bevölkerung unter Hinweis auf frühere Bestimmungen immer wieder eingefordert wird. Bei einem solchen System wäre es auch leicht zu realisieren, die Mitarbeiter gleichzeitig mit ganz verschiedenen Kontrollbereichen zu betrauen. Bei **Bündelung der Kontrollaufgaben** könnte die Wirksamkeit der Kontrolleinsätze ohne zusätzliches Personal deutlich erhöht werden.

3. Der beschriebene Sachverhalt legt es nahe, den Gestaltungsspielraum des Gesetzes über die **öffentliche Sicherheit** und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt vom 19.12.1991 (neu bekannt gemacht am 16.11.2000, mit Änderungen seither) einzusetzen, um für das Gebiet der Stadt Halle eine entsprechende Stadtordnung zu schaffen. Das SOG LSA bietet im Rahmen der Fortschreibung des preußischen Polizeirechts an sich auch entsprechende Vorbedingungen an. Die Ziele des Gesetzes bestehen erstens im Schutz der "öffentlichen Sicherheit", dazu gehört die Abwehr von Verstößen gegen die Rechtsordnung, die staatlichen Institutionen und die privaten Rechte, sowie zweitens – in dem Zusammenhang noch wichtiger – im Schutz der **"öffentlichen Ordnung"**, d. h. der **ungeschriebenen Verhaltensregeln, deren Beachtung nach der herrschenden Auffassung für das gesellschaftliche Zusammenleben unabdingbar ist** (verkürzte Definitionen, ausführlich in § 3 Nrn. 1 und 2 SOG). Soweit diesen Schutzgütern "öffentliche Sicherheit" und

”öffentliche Ordnung” in bestimmten Sachlagen Gefahren drohen (sog. abstrakte Gefahren), sind die Gemeinden nach § 94 Abs. 1 Nr. 1 SOG befugt, Gefahrenabwehrverordnungen zu erlassen und diese gem. § 98 Abs. 1 SOG mit Verwarn- und Bußgeldandrohungen zu bewehren . Die zur Erläuterungen des Gesetzes erlassenen Ausführungsbestimmungen des MI im RdErl. vom 28.11.1993 (MBl. 1994 S.13, mit Änderungen seither) wollten eine solche Vorgehensweise möglicherweise sogar ermutigen, indem dort unter Ziffer 94.1 ausdrücklich zugelassen worden ist, die Bestimmungen auch auf Angelegenheiten zu erstrecken, für die die erlassende Behörde sonst sachlich nicht zuständig ist (a. o. O. S. 51, als **Anlage 2** beigefügt).

Das klassische Ordnungsrecht vertritt ohnehin diese Ansicht. In dem (wohl immer noch) führenden Lehrbuch von Drews/Wacke wird auf S. 485 f (als **Anlage 3** beigefügt) die Polizeiverordnung als Instrument beschrieben, mit dem sich die folgenden drei Ziele erreichen lassen:

a) den **örtlichen Regelungsbedarf** zu erfüllen, ohne dass eine landesrechtliche Norm notwendig würde
b) die Rechtsanwendung durch die Vorwegnahme der **konkret beschriebenen** Anwendungsfälle in der SOG-Verordnung zu erleichtern (Umsetzung über die sog. unselbstständigen Verfügungen im Unterschied zu den auf Grund der Generalklauseln erlassenen selbstständigen Verfügungen) sowie
c) **die Normierung eines leicht verständlichen Verhaltenskatalogs**, der als Stadtordnung eine **präventive Wirkung** entfalten kann.

Der Diskussionsgegenstand der Fachliteratur ist jedoch damit noch nicht ausreichend beschrieben. Es gibt noch eine jüngere, sich im Vordringen befindende Rechtsauffassung, die in zentralen Aussagen zu einem abweichenden Standpunkt gelangt. **Danach soll das Rechtsgut ”öffentliche Ordnung”** (im herkömmlichen Verständnis) **künftig schlechthin aufgegeben werden**, weil bereits eine zureichende Normdichte über die bestehenden Gesetze erreicht worden sei. Außerdem sei anzunehmen, dass die Berücksichtigung von örtlichen Mehrheitsmeinungen, die das Institut der SOG-Verordnung ins Spiel bringen würde, die allgemeine Freiheit des einzelnen zu sehr beeinträchtigen würde (vgl. Götz: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 1993, Rdnrn. 98, 108). In einer pluralistischen, demokratisch verfassten Gesellschaft sei es nicht zulässig, dass die Mehrheit der Bevölkerung ihre sozialethischen Auffassungen den Minderheiten aufzwinge, es sei denn durch das verfassungsmäßig beschlossene Gesetz (so Lisken/Denninger: Handbuch des Polizeirechts, 2. Aufl. 1996, unter E, Rdnr. 26, S. 141).
Auf der Hand liegt, dass das Reformprojekt des Ordnungsdezernats auf der Basis der zweiten Rechtsmeinung keine große Realisierungschance haben kann. Die strittige Rechtsfrage ist aber in der Literatur gleichwohl noch nicht entschieden. Mit der Auffassung von Drews/Wacke (a.o. O. S. 485) erscheint die Ansicht überzeugend, dass für **lokale Besonderheiten** und auch für **Detailregelungen ein Anwendungsbereich für den Schutz der öffentlichen Ordnung** im Rahmen der Polizeiverordnungen rechtsstaatlich vertretbar ist.

4. In der Absicht, die Ermächtigung des § 94 SOG für die Problemlösung der Stadt in Anspruch zu nehmen, hat Dezernat I Verhandlungen mit der Aufsichtsbehörde aufgenommen, ohne deren Zustimmung gem. § 101 Abs.1 S. 2 SOG die städtische SOG-Verordnung nicht wirksam beschlossen werden kann. Die Aufsichtsbehörde hat diese Gespräche ihrerseits gesucht, allerdings nicht mit gleichgerichteter Zielstellung, sondern um die für die SOG-Verordnungen in den Jahren 1993 und 1997 eingeräumten Zugeständnisse wieder zurückzunehmen.
Damit ist das Wesentliche bereits gesagt. Die Aufsichtsbehörde lässt sich von der Überzeugung leiten, dass die individuelle Freiheit und das Eigentum vorrangig geschützt werden müssten und dass **lückenschließende Regelungen in den Bereichen Sauberkeit, Graffiti** usw. aus diesen Gründen **nicht in Betracht kommen könnten**. Die Aufsichtsbehörde wendet sich **weiter gegen eine Konkretisierung der Generalklauseln**

(Wertung als Verstoß gegen das sog. Wiederholungsverbot des § 95 Abs. 1 SOG, Ausnahme nur bei der Hausnummerierung) und empfiehlt der Stadt, landesrechtliche Normierungen abzuwarten (in Hinblick auf eine Regelung für gefährliche Hunde). Das Ziel, auf dem Weg über eine Vereinfachung der Vorschriften zu ermöglichen, **Kontrollaufgaben** im Interesse der größeren Wirkung bei den Außendienstmitarbeitern **zu bündeln**, **lehnt die Aufsichtsbehörde von vornherein ab** (vgl. die **Anlage 4**).
Damit ist aber der Gedanke der (erneuerten) Stadtordnung vorerst gescheitert. Akzeptiert wird lediglich ein SOG-Verordnungsentwurf, der aus einer Auflistung der auch in anderen Bundesländern erlassenen Vorschriften besteht (gewissermaßen der kleinste gemeinsame Nenner). Der vorgelegte Verordnungsentwurf (**Anlage 1**) entspricht diesen Anforderungen, und daher hat das Regierungspräsidium eine Zustimmung in Aussicht gestellt.
Zur Erläuterung der Einzelheiten der Verhandlungen wird auf den kommentierten Verordnungstext (in der **Anlage 5**) sowie auf die abschließende Stellungnahme des Regierungspräsidiums verwiesen (**Anlage 6**). Als zusätzliche Information wird die geltende SOG-Fassung wiedergegeben, die dem neuen Entwurf gegenübergestellt wird (**Anlage 7**).