
Vorlage Nr. 2021/299

AMT FÜR ÖFFENTLICHE ORDNUNG UND
BÜRGERSERVICE

100.42/21-2/We/2021
Balingen, 27.10.2021

Vorlage zur Behandlung in folgenden Gremien:

Verwaltungsausschuss	öffentlich	am 09.11.2021	Vorberatung
Gemeinderat	öffentlich	am 23.11.2021	Entscheidung

Tagesordnungspunkt

Neufassung Polizeiverordnung der Stadt Balingen gegen umweltschädliches Verhalten, Belästigung der Allgemeinheit, zum Schutz der Grün- und Erholungsanlagen und über das Anbringen von Hausnummern (Polizeiliche Umweltschutz-Verordnung)

Anlagen

- Polizeiverordnung vom 27.10.2021
- Synopse der neuen Polizeiverordnung mit der bisherigen Fassung
- Geräte- und Maschinenliste der 32. BImSchV

Beschlussantrag:

Der als Anlage beigefügten Polizeiverordnung der Stadt Balingen gegen umweltschädliches Verhalten, Belästigung der Allgemeinheit, zum Schutz der Grün- und Erholungsanlagen und über das Anbringen von Hausnummern (Polizeiliche Umweltschutz-Verordnung) wird zugestimmt.

Finanzielle Auswirkungen:

keine

Sachverhalt:

Die bestehende Polizeiverordnung der Stadt Balingen in der Fassung vom 21. Oktober 2008 muss aufgrund von verschiedenen Gesetzesänderungen und in Folge von neuer Rechtsprechung und Rechtsauslegung überarbeitet bzw. neu gefasst werden. In diesem Zusammenhang werden bestehende Tatbestände teilweise ersatzlos gestrichen, aber auch neue Tatbestände in die Verordnung mit aufgenommen. Grundlage für den Entwurf der Polizeiverordnung ist die neue Musterverordnung des Gemeindetags Baden-Württemberg, welche Rechtsänderungen bereits verarbeitet hat. Diese Musterverordnung wurde in einzelnen Bereichen auf die örtlichen Verhältnisse in Balingen angepasst.

Allgemeines zum Erlass von Polizeiverordnungen

Gemäß § 17 Abs. 1 Polizeigesetz (PolG) können die allgemeinen Polizeibehörden zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach dem Polizeigesetz Gebote oder Verbote erlassen, die für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet sind (Polizeiverordnungen). Aufgabe der Polizeibehörden ist es Gefahren abzuwenden, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird und Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist. Der Erlass einer Polizeiverordnung setzt somit eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung voraus. Während jedoch für den Erlass polizeilicher Einzelmaßnahmen eine konkrete Gefahr erforderlich ist, genügt zum Erlass einer Polizeiverordnung eine sogenannte abstrakte Gefahr. Eine Gefahr ist abstrakt, wenn der Schaden in gedachten, typischen Fällen also losgelöst von einem Einzelfall, typischerweise auch zu einem Schaden für polizeiliche Schutzgüter führt. Sie unterscheidet sich zur konkreten Gefahr somit nicht in ihrem Grad der Wahrscheinlichkeit, sondern darin, dass die zugrundeliegende Gefahrensituation abstrakt definiert ist und nicht konkret real besteht, wie es bei einer konkreten Gefahr der Fall ist.

Polizeiverordnungen müssen inhaltlich hinreichend bestimmt sein – der Adressat muss erkennen können, wozu er berechtigt oder verpflichtet ist - und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinne beachten. Sie müssen also zur Gefahrenabwehr geeignet sein, den geringsten Eingriff darstellen und angemessen sein. Schließlich dürfen Polizeiverordnungen nicht mit Gesetzen oder Rechtsverordnungen übergeordneter Behörden im Widerspruch stehen. Ein solcher Widerspruch liegt vor, wenn die Polizeiverordnung gegenüber einer übergeordneten Rechtsvorschrift abweichende Regelungen trifft. Auch wenn die Polizeiverordnung ergänzende Regelungen trifft, obwohl höherrangige Vorschriften die Materie abschließend regeln, liegt ein Widerspruch vor. Verstöße gegen die Gültigkeitsvoraussetzungen führen zur Nichtigkeit oder Teilnichtigkeit der Polizeiverordnung.

Zuständig für den Erlass einer Polizeiverordnung sind die allgemeinen Polizeibehörden. Im Falle einer gemeindlichen Polizeiverordnung die Ortspolizeibehörden. Als Pflichtaufgabe nach Weisung erfüllt diese Aufgabe der Bürgermeister (§ 44 Abs. 3 Gemeindeordnung). Wenn die Verordnung länger als einen Monat gelten soll, bedarf sie der Zustimmung des Gemeinderats.

Erläuternde Anmerkungen zur neuen Polizeiverordnung

In der Anlage haben wir neben der Polizeiverordnung in konsolidierter Fassung auch eine Synopse beigefügt, aus der die Veränderungen zur aktuellen Polizeiverordnung ersichtlich sind. Oftmals handelt es sich nur um kleinere redaktionelle Änderungen und Ergänzungen. Auf nachfolgende Punkte gehen wir aber nochmals konkret ein:

1. § 4 Lärm von Sport- und Spielplätzen

Die Bestimmung wurde ersatzlos gestrichen. Die Vorgaben und das Verhalten auf Spielplätzen wurden zwischenzeitlich in der Spielplatzsatzung geregelt. Eine zusätzliche Regelung in der Polizeiverordnung ist damit entbehrlich geworden. Hinsichtlich der Sportplätze sollte aus unserer Sicht ebenfalls auf eine spezielle Rechtsgrundlage in Form einer Satzung ausgewichen werden, welche differenziertere und weitergehende Regelungen in Bezug auf das Verhalten auf Sportplätzen treffen könnte. Die allermeisten Sportplätze werden von der Stadt Balingen betrieben. Zudem dürfte es aufgrund der Normenkontrollbeschlüsse des Verwaltungsgerichtshofes vom 24. 3.1997 -1 S 892/95 – und vom 17.07.2012 - 10 S 406/10 - unzulässig sein, entsprechende Regelungen in der Polizeiverordnung aufzunehmen, da das Bundes-Immissionsschutzgesetz eine Regelung in der Polizeiverordnung ausschließt. Die Bestimmungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes betreffen zunächst zwar nur „Anlagen“ i. S. dieses Gesetzes und finden deshalb auf verhaltensbezogene Immissionen, die von Menschen oder Tieren ausgehen keine Anwendung. Besteht zwischen solchen Immissionen und dem Betrieb einer Anlage jedoch ein Zusammenhang, zum Beispiel Lärm bei Spiel- oder Sportplätzen, wird das Bundes-Immissionsschutzgesetz ebenfalls Anwendung finden. Da die Probleme von öffentlichen Sportplätzen ausgehen, ist die Regelung aus der Polizeiverordnung zu entfernen und über eine Benutzungssatzung (Stichwort: öffentliche Einrichtung) zu regeln.

2. § 5 Haus und Gartenarbeiten

Die Bestimmung des bisherigen § 6 musste an die herrschende Rechtslage angepasst werden. Die Mittagspausenregelung entfällt und die Ruhezeiten wurden auf 07:00 Uhr verkürzt (bisher 08:00 Uhr). Schließlich wurde auch die beispielhafte Aufzählung der Tä-

tigkeiten entfernt, da diese Tätigkeiten mit Maschinen und Geräten enthielt, die unter die Regelung der 32. BImSchV fallen.

Es ist zwischenzeitlich herrschende Rechtsauffassung, dass § 7 der 32. BImSchV für die im Anhang der Verordnung genannten 57 Geräte und Maschinen abschließende Regelungen zu den Betriebszeiten, die durch Ortspolizeiverordnungen nicht geändert werden dürfen, enthält. Dies wurde auch vom Innenministerium und Umweltministerium gegenüber dem Gemeindetag bestätigt. Damit können für diese Geräte keine Mittagspausenregelungen in Ortspolizeiverordnungen mehr getroffen werden. Der Betrieb der Geräte und Maschinen nach § 7 Abs.1 Nr.1 i.V.m. dem Anhang der 32. BImSchV an Werktagen ist somit durchgehend von 7 Uhr bis 20 Uhr erlaubt. Lediglich für 4 Geräte/Maschinen gilt nach § 7 Abs.1 Nr. 2 eine schärfere Regelung.

Die typischerweise eingehenden Beschwerden der Bevölkerung beziehen sich hauptsächlich auf das Rasenmähen. Dieses ist jedoch auch über die Mittagszeit erlaubt. Bei entsprechenden Regelungen in der Polizeiverordnung würden die Ruhezeitregelungen über die Mittagspause deshalb überwiegend nur noch für das Hämmern, Bohren (ohne Bohrgerät), Sägen (Handsäge) und Holzspalten (mit Axt oder Beil), das Ausklopfen von Teppichen, Betten, Matratzen u.ä. gelten. Es ist dem Bürger jedoch nicht zu erklären, warum (nach dem In-Kraft-Treten der 32. BImSchV) beispielsweise das Spalten von Holz (mit Axt oder Beil) während der Mittagspause nach der örtlichen Polizeiverordnung verboten, die Benutzung einer Motorkettensäge zur selben Zeit aber nach der 32. BImSchV erlaubt sein soll. Oder warum das Teppichklopfen während der Mittagszeit verboten, der Einsatz eines Hochdruckreinigungsgeräts (zum Beispiel zum Reinigen von Terrassenplatten) zur gleichen Zeit aber erlaubt ist.

3. § 7 Altglassammelbehälter

Die Betriebszeiten wurden an die Ausführungen auf der Homepage des Landkreises angepasst. Zwar weist der Landkreis auf örtliche Regelungen hin, dennoch werden die Ausführungen des Landkreises als zuständige Behörde für die Abfallwirtschaft vorrangig von der Bevölkerung wahrgenommen. Deshalb empfiehlt sich diesbezüglich eine Angleichung der Zeiten. Leider hat der Landkreis es bislang versäumt eine derartige Regelung kreisweit in der Abfallsatzung zu treffen. Ansonsten wäre eine Regelung in der Polizeiverordnung erst gar nicht notwendig.

4. § 17 Belästigung der Allgemeinheit

Die bislang in § 10 „Verhalten auf Straßen“ bestehende Regelung wurde in § 17 unter Belästigung der Allgemeinheit aufgeführt und bezieht neben Straßen auch Grünanlagen mit ein. Eine doppelte Aufführung einiger Tatbestände in § 10 und § 18 alter Fassung

wird nunmehr vermieden und die Vorschrift quasi entschlackt. Gleichzeitig entfällt die Regelung, wonach das Lagern oder dauerhafte Verweilen außerhalb von Freiaus-schankflächen ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkoholgenusses, wenn dessen Auswirkungen geeignet sind, Dritte erheblich zu belästigen, ersatzlos. Die Streichung dieses Tatbestandes war erforderlich geworden, da der Verwaltungsge-richtshof Baden-Württemberg eine vergleichbare Regelung einer Stadt im Rahmen eines Normenkontrollbeschlusses für unwirksam erklärt hatte (siehe VGH Baden-Württemberg, Normenkontrollurteil vom 28.07.2009, 1 S 2340/08).

5. § 11 Gefahren durch Tiere

Die Leinenpflicht wurde auf den gesamten Innenbereich (§§ 30 – 34 BauGB) ausge-dehnt. Hierdurch kommen wir dem Anliegen des Gremiums nach, das eine Ausdehnung der Leinenpflicht in der Vergangenheit für das gesamte Stadtgebiet gewünscht hat. In diesem Zusammenhang wird aber vorsorglich nochmals darauf hingewiesen, dass eine Leinenpflicht auf der gesamten Gemarkung (einschließlich Außenbereich) dem Verhält-nismäßigkeitsgrundsatz widersprechen würde und damit unzulässig wäre.

6. § 15 unerlaubtes Plakatieren

Die Plakatierungserlaubnisse werden durch das Amt für Stadtplanung und Bauservice erteilt und es existieren Richtlinien, die weitergehende Vorgaben machen. Absatz 4 wur-de deshalb zur Klarstellung um den Verweis auf diese Richtlinien erweitert.

7. § 16 Bereitstellung von Abfallbehältern und Sperrmüll, Grüngut etc. zur Abfuhr

In der Vergangenheit kam es regelmäßig vor, dass Abfallbehälter und Abfälle zur Abfuhr schon mehrere Tage vor dem eigentlichen Abfuhrtermin auf der Straße oder dem Geh-weg bereitgestellt wurden. Dies führt aufgrund der Einwirkung unterschiedlicher Witte-rungseinflüsse zu Verunreinigungen des öffentlichen Raums, stellt eine Gefahr dar, dass Schädlinge angezogen werden und führt zu Belästigungen für die Anwohner, die die Ab-fälle über mehrere Tage vor ihrem Fenster stehen haben. Zudem werden die Abfallbe-hälter zu allen Tages und Nachtzeiten an den Straßenrand gezogen, wodurch entspre-chender Lärm verursacht wird, der insbesondere in dicht bebauten Wohngebieten die Nachtruhe erheblich stört. Anregungen bei der Abfallbehörde diese Problematik mit ent-sprechenden Festlegungen in der Abfallsatzung des Landkreises zu regeln, schlugen leider fehl. Der Landkreis verweigert sich bislang dieser Problematik, die auch in ande-ren Kommunen des Landkreises besteht. Es wird deshalb eine Regelung in der Polizei-verordnung vorgeschlagen, um zumindest eine Handhabe gegen derartige Verhaltens-weisen zu haben. Sie verfolgt damit auch eine unterschiedliche Zielsetzung zum Abfall-

recht, in dem es vorrangig um eine ordnungsgemäße Entsorgung der anfallenden Abfälle geht und kann deshalb aus unserer Sicht in der Polizeiverordnung geregelt werden. Unabhängig davon üben wir nochmals deutliche Kritik am Verhalten der Landkreisverwaltung, insbesondere da dieses Problem nicht nur ein Balingener Problem ist und es Landkreise gibt, die derartige Regelungen in ihren Abfallsatzungen geregelt haben.

8. Abschnitt 5 Bekämpfung von Ratten (§§ 19 bis 26 alte Fassung)

Die Regelungen sind ersatzlos entfallen. Der Gemeindetag hat bereits im Jahr 1999 darauf hingewiesen, dass aufgrund einer Stellungnahme des Sozialministeriums zum Polizeiverordnungsmuster des Gemeindetags keine Rechtsgrundlage für derartige Regelungen für Kommunen bestehen. Auch sah das Ministerium darüber hinaus keinen Bedarf für eine allgemeine Regelung des Problems in einer örtlichen Polizeiverordnung, da die Rattenbekämpfung weitgehend von Spezialisten und Spezialfirmen durchgeführt wird. Diese Auffassung ist zutreffend. Anordnungen zu Rattenbekämpfungsmaßnahmen beruhen auf dem Infektionsschutzgesetz (hier § 17 IfSG). Die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten obliegt den Landesregierungen. Eine Ermächtigung über § 17 PolG scheidet daher aus. Die Regelungen waren deshalb zu streichen.

9. Hinweis auf § 4 Abs. 4 GemO

Die Aufnahme des Hinweises auf § 4 Abs. 4 GemO wird durch den Gemeindetag empfohlen. So ist der VwV GemO zu § 4 GemO (Nr. 7) zu entnehmen, dass die Heilungsvorschrift des § 4 Abs. 4 GemO auch bei Verstößen gegen Verfahrens- und Formvorschriften bei anderem Ortsrecht (als Satzungen), insbesondere auch bei Polizeiverordnungen, anzuwenden ist. Zwar können Verletzungen der Formerfordernisse des § 12 Polizeigesetz (PolG) nicht über § 4 Abs. 4 GemO geheilt werden, und können auch nach einem Jahr noch angegangen werden, aber Polizeiverordnungen, die länger als einen Monat gelten sollen, bedürfen nach § 15 Abs. 2 PolG der Zustimmung des Gemeinderates. Deshalb würden Verletzungen von Verfahrens und Formvorschriften bei der Zustimmung des Gemeinderates zur Ungültigkeit der gesamten Verordnung führen. Insofern ist die vom Gemeindetag empfohlene Aufnahme des Hinweises auf § 4 Abs. 4 GemO berechtigt.