

Inhalt

I.	Vorbemerkungen.....	2
II.	Begriffsbestimmungen.....	2
a.	Abstrakte und konkrete Gefahr.....	2
b.	Öffentliche Sicherheit und Öffentliche Ordnung.....	2
c.	Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen	3
III.	Erläuterungen und Begründungen der einzelnen Regelungen	4
	Zu § 1 Geltungsbereich	4
	Zu § 2 Begriffsbestimmungen.....	4
	Zu § 3 Schutz der Verkehrsflächen und öffentlichen Anlagen.....	4
	Zu § 4 Müll	6
	Zu § 5 Hausnummern.....	8
	Zu § 6 Tiere.....	8
	Zu § 7 Werbung und Plakate.....	9
	Zu § 8 Brauchtumsfeuer und andere offene Feuer im Freien	14
	Zu § 9 Ausnahmeerlaubnis.....	15
	Zu § 10 Ordnungswidrigkeiten.....	15
	Zu § 11 Inkrafttreten und Geltungsdauer	15

I. Vorbemerkungen

Nach den §§ 55 bis 62 des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (NPOG) kann eine Samtgemeinde für ihr Gebiet Verordnungen zur Gefahrenabwehr erlassen.

In eine solche Verordnungen können Regelungen aufgenommen werden, wenn

- a) eine abstrakte oder konkrete Gefahr für die
- b) öffentliche Sicherheit oder Ordnung vorliegt und
- c) keine spezialgesetzliche Regelung gegeben ist.

Damit eine rechtssichere Verordnung erlassen werden kann, bedarf jede Regelung einer Begründung, aus der das Vorliegen der oben genannten Zulässigkeitsvoraussetzungen und die Notwendigkeit der Regelung erkennbar hervorgeht. Es ist bei Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung darauf zu achten, dass in der jeweiligen Verordnungsbegründung auf das Erfordernis der Regelung durch deutliche Benennung der konkreten Hintergründe hingewiesen wird, insbesondere durch Erläuterung der konkreten Umstände, ggf. Benennung von Vorfällen und Bürgerbeschwerden, die erkennen lassen, dass eine Regelung notwendig war.

Um diese formalen Anforderungen an eine Gefahrenabwehrverordnung zu erfüllen, dienen die nachfolgenden Ausführungen.

II. Begriffsbestimmungen

a. Abstrakte und konkrete Gefahr

Der Gefahrenbegriff ist in § 2 NPOG wie folgt abschließend definiert:

„Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn im einzelnen Fall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung eintreten wird.“

„Eine abstrakte Gefahr ist eine nach allgemeiner Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen mögliche Sachlage, die im Fall ihres Eintritts eine konkrete Gefahr darstellt.“

b. Öffentliche Sicherheit und Öffentliche Ordnung

Die Begriffe „Öffentliche Sicherheit“ und „Öffentliche Ordnung“, die in der Verordnungsermächtigung genannt sind, werden nach herrschender Meinung wie folgt definiert:

„Die öffentliche Sicherheit umfasst den Bestand der Rechtsordnung, und der grundlegenden Einrichtungen des Staates, sowie die Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstigen Rechtsgüter der Bürgerinnen und Bürger.“

Zur öffentlichen Sicherheit gehört somit die Summe der Rechtsvorschriften („Bestand der Rechtsordnung“). Ein Verstoß gegen ein gesetzliches Gebot oder Verbot (etwa eine

Ordnungswidrigkeit) stellt damit regelmäßig auch einen Verstoß gegen die öffentlichen Sicherheit dar, aufgrund dessen die zur Gefahrenabwehr zuständigen Behörden (auch im Rahmen einer Gefahrenabwehrverordnung) tätig werden können.

„Der Begriff öffentliche Ordnung umfasst die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzungen menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebietes angesehen wird (BVerfGE 69, 315, 352).“

Wie dieser sehr bürokratisch formulierten Definition zu entnehmen ist, stellt sie die Summe der generell anerkannten gesellschaftlichen Werte dar.

c. Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen

Die gesetzlichen Regelungen in der Bundesrepublik unterliegen einer Normenhierarchie, an deren Spitze die Verfassung (das Grundgesetz) steht, Bundes- und Landesgesetze sowie entsprechende Verordnungen des Bundes und der Länder. Erst als letztes Glied in der Reihe folgen die gemeindlichen Satzungen und Verordnungen.

Ist eine Materie bereits durch ein Bundes- oder Landesgesetz oder deren Verordnungen normiert, verbietet sich die Schaffung einer (weiteren) gemeindlichen Satzung/Verordnung, auch wenn sie nur den Wortlaut einer bestehenden Bundes- oder Landesverordnung wiederholt. Dieses Prinzip wird als „Grundsatz des Vorrangs höherrangigen bzw. spezielleren Rechts“ bezeichnet.

Beispiel:

Die Gemeinde X verbietet das Rasenmähen in der Zeit von 22.00 Uhr bis 07.00 Uhr morgens. Nach Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) bzw. der 32. BImSchVO (Geräte – und Maschinenlärm) iVm. der TA-Lärm ist ohnehin in der Nachtzeit ruhestörender Lärm untersagt. Eine entsprechende kommunale Verordnung wäre daher unwirksam, da sie die gesetzliche Regelung nur wiederholt.

Ebenso verhielte es sich, wenn die Gemeinde X das Rasenmähen bis 02.00 Uhr nachts erlauben würde. Die bundesgesetzliche Regelung nämlich verbietet ruhestörenden Lärm ab 22 Uhr – ein Widerspruch, der die Verordnung der Gemeinde unwirksam machen würde.

Aufgrund der Zunahme und Vereinheitlichung spezialgesetzlicher Regelungen, ist der Anwendungsbereich für gemeindliche Gefahrenabwehrverordnungen nur in bestimmten Bereichen möglich. Aufgrund der Vielzahl der spezialgesetzlichen Regelungen wurde vom Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund ein Leidfaden entwickelt, aus dem hervorgeht, welche Regelungen in einer Gefahrenabwehrverordnung getroffen werden können. Dieser Leidfaden wurde bei der Auswahl der Regelungen, welche sich im aktuellen Entwurf der Verordnung befinden, berücksichtigt.

III. Erläuterungen und Begründungen der einzelnen Regelungen

Zu § 1 Geltungsbereich

Nach § 58 Nr. 5 NPOG muss die Verordnung den räumlichen Geltungsbereich angeben.

Es handelt sich hierbei nicht um eine Regelung, die den unter I. genannten Zulässigkeitsanforderungen erfüllen muss, sondern lediglich um eine Formvorschrift.

Zu § 2 Begriffsbestimmungen

Nach § 57 Absatz 1 NPOG muss der Inhalt der Verordnung bestimmt sein, d.h. es muss klar sein, was unter bestimmten Begriffen im Sinne der Verordnung zu verstehen ist.

Es handelt sich hierbei nicht um eine Regelung, die den unter I. genannten Zulässigkeitsanforderungen erfüllen muss, sondern lediglich um eine Formvorschrift.

Zu § 3 Schutz der Verkehrsflächen und öffentlichen Anlagen

1. Übernachten

a. Hintergründe zum Regelungserfordernis:

In den vergangenen Monaten gab es vermehrt Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern, wo auf das Übernachten von Personen in Bushaltestellen, Parkplätzen der Sportanlagen und Grünanlagen gekommen ist. In manchen Fällen betrifft dies Personen ohne Obdach, in anderen Fällen handelt es sich um Personengruppen, die sich einige Tage im Rahmen von Sperrmüllsammlungen im Samtgemeindegebiet aufhalten.

b. Vorliegen einer abstrakten oder konkreten Gefahr für die öffentliche Ordnung?

Niemand muss unfreiwillig ohne Obdach sein. Die Samtgemeinde Gellersen stellt bei unfreiwilliger Obdachlosigkeit im Bedarfsfall eine Notunterkunft zur Verfügung. Auch am Wochenende steht für Notfälle eine Notwohnung zur Verfügung. Diese kann durch Kontaktierung der Polizei bereitgestellt werden. Ein entsprechender Schlüssel ist dort hinterlegt. Auch kann das Bereitschaftstelefon des Ordnungsamtes kontaktiert werden.

Die Übernachtungen werden daher von Personen durchgeführt, welche freiwillig dort übernachten. Das Übernachten in öffentlichen Anlagen und auf Parkplätzen geht nach den bisherigen Erfahrungen oftmals einher mit dem Hinterlassen von Unrat, Hygieneartikeln und ggf. menschlichen Hinterlassenschaften (Notdurft). Auch ist eine Lärmbelästigung sehr wahrscheinlich. Die Verursacher sind nach Abreise nicht oder nur schwer ausfindig zu machen. Die Kosten für die Säuberung trägt daher die Allgemeinheit.

Diese Situation widerspricht den gesellschaftlichen Werten und stellt damit eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Ordnung dar.

d) Keine spezialgesetzliche Regelung gegeben?

Laut der Straßenverkehrsordnung (StVO) ist es hierzulande unproblematisch, im eigenen Auto zu übernachten, denn es gibt kein Verbot diesbezüglich.

Auch gibt es hierzu keine bundes- oder länderspezifischen Regelungen, die das Übernachten in öffentlichen Anlagen regeln. Daher kann dieser Punkt in einer Gefahrenabwehrverordnung geregelt werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass über eine Gefahrenabwehrverordnung Verbote von Übernachtungen in öffentlichen Anlagen und Parkplätzen getroffen werden können.

Durch diese Regelung wird das Schutzziel, die öffentliche Ordnung einzuhalten, entsprochen. Sie entspricht insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

2. Hydranten

a. Hintergründe zum Regelungserfordernis:

Das Verdecken von Hydranten, insbesondere Bodenflurhydranten, kann im Brandfall dazu führen, dass nicht ausreichend Löschwasser zur Brandbekämpfung zur Verfügung steht.



Bild 1: Auto über Unterflurhydrant

b. Vorliegen einer abstrakten oder konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit?

Durch das Verdecken von Hydranten werden mögliche Löscharbeiten der Feuerwehr behindert. Es besteht die Gefahr, dass durch fehlendes Löschwasser der Schaden für Leib, Leben und Gesundheit durch ein Feuer nicht rechtzeitig eingedämmt werden kann. Die Öffentliche Sicherheit ist damit betroffen.

Das Nutzen der Hydranten durch unbefugte Dritte stellt eine Gefahr für die Öffentliche Sicherheit dar, da die Hydranten im Bedarfsfall belegt sind.

e) Keine spezialgesetzliche Regelung gegeben?

Der Leidfaden des Nds. Städte- und Gemeindebundes sieht die Möglichkeit einer Regelung explizit vor, da es keine bundes- oder landesrechtliche Regelung gibt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass über eine Gefahrenabwehrverordnung Regelungen für zu Hydranten getroffen werden können.

Die in § 3 genannten Verbote regeln explizit Maßnahmen, wie die Gefahr beherrschbar bleibt und der Schutz von Leib, Leben, Gesundheit und Eigentum gewährleistet wird.

Zu § 4 Müll

Hintergründe zum Regelungserfordernis:

In diesem Paragraphen werden drei Fälle aus der täglichen Praxis des Ordnungsamtes aufgegriffen, nämlich die Entsorgung von Hausmüll in öffentlichen Mülleimern, das Verunreinigen von Sammelbehältern sowie die deutlich zu frühe Bereitstellung von Sperrmüll und Grünabfälle.

Alle drei Fälle führen zu einer Verschandelung des Ortsbildes und führen zu Gefahrenlagen (z. B. Behinderung des Gehweges durch Ablagerung von Sperrmüll über mehrere Tage).

a. Vorliegen einer abstrakten oder konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung?

Die öffentlichen Abfallbehälter (z. B. auf Spielplätzen oder Friedhöfen) dienen dazu, den Müll der Besucher dieser Einrichtungen aufzunehmen. Wird hier der eigene Hausmüll entsorgt, sind diese Behälter auch bei regelmäßiger Leerung überfüllt, sodass diese für ihren eigentlichen Zweck nicht mehr genutzt werden können. Dadurch wird das Ortsbild verschandelt. Diese Situation widerspricht den gesellschaftlichen Werten und stellt damit eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Ordnung dar.

Das Abstellen von Altglas und Altkleidern neben bzw. auf den Abfallbehältern stellt eine Gefahrenlage dar, insbesondere Altglas zerbricht leicht, hat dann scharfe Kanten und kann andere Nutzer der Abfallbehälter verletzen. Eine Gefahr für die Öffentliche Sicherheit liegt mithin vor.



Bild 2: Flaschen auf und neben Abfallsammelbehältern

Zudem wird das Ortsbild verschandelt. Diese Situation widerspricht den gesellschaftlichen Werten und stellt damit eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Ordnung dar.

Das zu frühe Bereitstellen von Sperrmüll und Grünabfällen oft Tage vor dem eigentlichen Abholtermin stellt eine Gefahr für die Öffentliche Sicherheit dar. Anwohner einer Straße müssen diese über den Gemeingebrauch hinweg zu bestimmten Zwecken, wie z.B. Abstellen von Mülleimern auf dem Gehweg oder das Bereitstellen von Sperrmüll benutzen dürfen, da sie darauf angewiesen sind. Das Nutzen der öffentlichen Straße zum Bereitstellen von Müll für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger stellt einen sogenannten Anliegergebrauch dar und ist nicht zu beanstanden. Jedoch ist die Zeit, in der der Müll die öffentliche Straße beeinträchtigt, auf das notwendige

Maß zu beschränken. Ein Bereitstellen z. B. bereits vier Tage vor dem eigentlichen Abholtermin ist über den Anliegergebrauch nicht gedeckt. Durch die Ablagerung des Mülls werden die Nutzer der Straße beeinträchtigt, da diese z. B. den Gehweg nicht uneingeschränkt nutzen können. Ggf. müssen sie auf die Straße ausweichen, sodass der Tatbestand der Gefahrenlage für die Öffentliche Sicherheit (möglicher Schaden für Gesundheit) entsteht, da es zu Unfällen mit dem Autoverkehr kommen kann. Zudem wird das Ortsbild auch dadurch verschandelt, wenn tagelang Müll an den Straßen liegt. Diese Situation widerspricht den gesellschaftlichen Werten und stellt damit eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Ordnung dar.



Bild 3: Sperrmüllablagerungen

f) Keine spezialgesetzliche Regelung gegeben?

Das Abfallrecht sieht hier keine speziellen Regelungen vor. Vielmehr kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (Landkreis Lüneburg und GfA) hierzu Regelungen treffen.

Der Landkreis Lüneburg als Untere Abfallbehörde hat in seiner Satzung (§ 8 Abs. 7b) lediglich für Mülltonnen (Umleerbehälter) die Regelung getroffen, dass diese erst am Tag der Abholung bis 06.30 Uhr bereitzustellen sind. Insoweit ist die Samtgemeinde Gelleren nicht berechtigt, für Umleerbehälter eine Regelung zu treffen.

In Bezug auf die Sammelbehälterplätze (Altglas und Altkleider) gibt es keine Landes- bzw. Bundesregelungen. Der Landkreis hat die Reinigung per Vereinbarung über Sammelbehälterplätze auf die Samtgemeinde übertragen. Die Samtgemeinde kann daher Regelungen treffen.

Für Sperrmüll und Grünabfälle sehen Bundes- oder Landesrecht keine Fristen vor, wann diese frühestens zur Abholung bereitgestellt werden dürfen. Auch der Landkreis hat in seiner Abfallsatzung hierzu keine Regelung im betreffenden § 8 Absatz 9 (Regelungen für Sperrmüll und Grünabfall) getroffen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass über eine Gefahrenabwehrverordnung die erstellten Regelungen zu Müll in einer Gefahrenabwehrverordnung getroffen werden können. Dies sieht u. a. auch der Leidfaden des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes so vor.

Durch diese Regelung wird das Schutzziel, ein ansprechendes Ortsbild zu erhalten, gewährleistet.

Zu § 5 Hausnummern

Die Anordnung, dass Grundstücke bzw. Gebäude durch Hausnummern zu kennzeichnen sind, ist kein Bereich der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG, sondern fällt in den Bereich der Gefahrenabwehr im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises.

Es ist daher möglich, diese Verpflichtung in einer auf § 55 NPOG gestützten Verordnung festzulegen (vgl. Böhrenz/Unger/Siefken, § 55 Nr. 1; OVG Lüneburg v. 09.06.1983 (12 OVG A 91/82)).

Allerdings regelt der neue § 126 III BauGB bereits, dass Häuser mit einer Hausnummer zu kennzeichnen sind. Eine Gefahrenabwehrverordnung darf daher nicht das „Ob“, sondern nur das „Wie“, z.B. *die Höhe, Größe, etc. der anzubringenden Nummer*, regeln.

a. Hintergründe zum Regelungserfordernis:

Feuerwehr- und Rettungsdienst sind auf die korrekte Sichtbarkeit von Hausnummern angewiesen, auch wenn GPS-Navigation hier unterstützende Hilfeleistungen bieten. Im Einsatzfall muss es schnell gehen, sodass die gute Sichtbarkeit von Hausnummern wichtig ist. Auch können so Verwechslungen vorgebäugt werden.

Die Praxis hat gezeigt, dass folgende Gründe eine Regelung erforderlich machen:

- i.) Verdecken durch Bewuchs
- ii.) In der Samtgemeinde Gellersen ist die Bebauung in 2. Reihe eine gängige Praxis. Diese Grundstücke sind oft schwer zu finden.
- iii.) Die Hausnummern sind zwar vorhanden, aber ausgeblichen, vermodert oder zu klein.

b. Vorliegen einer abstrakten oder konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit?

Damit Feuerwehr- und Rettungsdienst, aber auch Dienstleister wie Postzusteller und Behörden Grundstücke eindeutig zuordnen und erreichen können, ist eine sichtbare Anbringung von Hausnummern von hoher Bedeutung. Sofern die Sichtbarkeit nicht gegeben ist, kann durch eine längere Suche Gefahr für Leib, Leben und Gesundheit entstehen. Ein Schaden für die öffentliche Sicherheit durch die Gefährdung dieser Individualgüter liegt vor.

c. Keine spezialgesetzliche Regelung gegeben?

Der Leidfaden des Nds. Städte- und Gemeindebundes sieht die Möglichkeit einer Regelung explizit vor, da es zwar in § 126 BauGB für das „ob“, jedoch nicht für das „wie“ eine bundes- oder landesrechtliche Regelung gibt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass über eine Gefahrenabwehrverordnung Regelungen zu Hausnummern getroffen werden können.

Die in § 4 genannten Gebote regeln explizit Maßnahmen, wie die Gefahr beherrschbar bleibt und der Schutz von Leib, Leben, Gesundheit und Eigentum gewährleistet wird.

Zu § 6 Tiere

a. Hintergründe zum Regelungserfordernis:

Die Gefahren, die von Hunden ausgehen, sind mit dem Inkrafttreten des Nds. Hundegesetzes für Hunde erschöpfend spezialgesetzlich geregelt.

Für alle übrigen Tierarten gilt dies jedoch nicht.

Aus der Praxis gibt es immer wieder Fälle, wo auch andere Tiere – oft bedingt durch die nicht ausreichende Einwirkung der Tierhalter – Dritte gefährden. Dies können z. B. Pferde oder andere zur Freizeithaltung gehaltene Tiere sein.

Insbesondere auf Spielplätzen führt das Mitführen von Tieren oft dazu, dass die Tiere ihren Kot in den Spielsand hinterlassen. Dies gilt es zur Vermeidung von Gesundheitsschäden zu vermeiden.

b. Vorliegen einer abstrakten oder konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit?

Durch Tiere können Menschen z. B. durch Beißen, Anspringen, Treten gefährdet werden. Dieses Verhalten führt zu Schäden der Gesundheit oder zu Sachschäden. Eine Gefahr für die Öffentliche Sicherheit ist damit gegeben.

Gerade auf Spielplätzen bewegen sich kleine Kinder, die gesondert zu schützen sind. Das freie Herumlaufen von Tieren – hier auch Hunde – stellt daher eine Gefahr dar.

c. Keine spezialgesetzliche Regelung gegeben?

Bundes- oder landesrechtliche Regelung gibt es nicht. Insbesondere gibt es keine generelle Pflicht zum Anleinen von Hunden auf Spielplätzen und Parks.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass über eine Gefahrenabwehrverordnung Regelungen zu Tieren getroffen werden können.

Die in § 6 genannten Gebote regeln explizit Maßnahmen, wie die Gefahr beherrschbar bleibt und der Schutz von Leib, Leben, Gesundheit und Eigentum gewährleistet wird.

Zu § 7 Werbung und Plakate

a. Hintergründe zum Regelungserfordernis:

Mit diesem § werden zwei Punkte aufgegriffen:

aa.) Das Beschmieren von z. B. Strom- und Versorgungskästen, Bushaltestellen etc. mit Farbe bzw. das Bekleben dieser Einrichtungen

bb.) Die Anbringung von Werbematerial an privaten Einfriedungen mit dem Ziel, die Werbung in den öffentlichen Raum wirken zu lassen und um Auflagen und Gebühren im Rahmen der Sondernutzungsgenehmigung zu umgehen.

Beide Punkte sind Inhalt wöchentlicher Anrufe im Ordnungsamt, die im Rahmen einer Gefahrenabwehrverordnung geregelt werden können.

b. Vorliegen einer abstrakten oder konkreten Gefahr für die öffentliche Ordnung?

Beide Punkte erfüllen den Tatbestand einer Gefahr für die öffentliche Ordnung, da durch beide Maßnahmen das Ortsbild in Mitleidenschaft gezogen wird.

c. Keine spezialgesetzliche Regelung gegeben?

Bundes- oder landesrechtliche Regelung gibt es nicht.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass über eine Gefahrenabwehrverordnung Regelungen zu Werbung getroffen werden können.

Das Verbot nach Absatz 1b erfordert jedoch einer weitergehenden Begründung.

Grundsätzlich stellt das Anbringen von Werbematerial auf der Straße einen Gebrauch der Straße über den üblichen Widmungszweck hinaus dar. Es handelt sich beim Aufstellen von z. B. Werbeschilder für einen Zirkus um eine sogenannte Sondernutzung der Straße. Die Samtgemeinde Gellersen hat hierzu eine entsprechende Sondernutzung inkl. Gebührensatzung erlassen. Die Gebühren richten sich nach Zweck und Dauer der Werbung. Örtliche gemeinnützige Institutionen erhalten die Genehmigung kostenfrei. Gewerbliche Anbieter zahlen nach Anzahl und Größe der Werbeschilder sowie nach Dauer der Werbemaßnahme. Dieses Verfahren hat sich bewährt.

Ziel war und ist es, die Plakatierung in Gellersen auf ein verträgliches Maß zu begrenzen und die Werbenden im Rahmen der Genehmigung auf bestimmte Verhaltensweisen (z. B. keine Plakatierung an Ampel, vor Fußgängerüberwegen etc.) hinzuweisen.



Bild 4: Darstellung einer Sondernutzung auf öffentlicher Straße

Immer häufiger lässt sich feststellen, dass in allen Kommunen gewerbliche Anbieter von außerorts insbesondere zum Zwecke des Umgehens behördlicher Auflagen und zur Einsparung der Sondernutzungsgebühren die Werbung an private Zäune direkt angrenzend zur Straße montieren (Siehe Beispiele):



Bild 5



Bild 6



Bild 7

Bei den Beispielfotos handelt es sich um gewerbliche Werbung für Veranstaltungen oder Unternehmen, die an einer anderen Stelle stattfinden bzw. wo die Firmen an einer anderen Stelle ihren Sitz haben.

Rechtlich fällt diese Art von Werbung gerade nicht unter den Begriff der Sondernutzung von Straßen, da die Werbung bewusst auf Privatgrund montiert wird. Eine Regulierung der Plakatierung in Form von einer Begrenzung von Dauer und Anzahl kann daher über das Mittel der Sondernutzungssatzung für die Werbung an privaten Zäunen nicht erfolgen.

Gleichwohl wird seitens der Verwaltung die Notwendigkeit gesehen, auf diese Art von Werbung Einfluss zu nehmen. Dies hat folgende Gründe:

1. Es ist darauf hinzuweisen, dass bei einer auffälligen Plakatierung an besonders frequentierten öffentlichen Straßen auch die Gefahr einer Ablenkung der Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer besteht, die eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellen.
2. Eine starke Plakatierung im Ort, ausschließlich an Privatmäuren, hat denselben Effekt wie eine Plakatierung auf der Straße, da in beiden Fällen die Wirkung der Werbung auf den Straßenverkehr gerichtet ist. Insgesamt wird das Ortsbild durch eine starke Plakatierung in beiden Fällen gleichermaßen beeinträchtigt. Insbesondere, wenn die Dauer der Plakatierung nicht begrenzt wird, reißen sich die Banner und Plakate oft an einigen Ecken los und wirken zusätzlich beeinträchtigend auf das Ortsbild (Siehe Bild 6). Werbung am Privatzaun kann derzeit nicht von der Kommune reguliert werden.

Warum sollte somit ein Unternehmen eine Genehmigung bei einer Behörde beantragen, wenn es dieselbe Leistung auch ohne Fragen der Behörde erhält, und dass ohne große Einschränkungen zum Ort der Werbung, der Anzahl der Werbung und ohne Kosten? Es ist daher zu befürchten und in anderen Orten bereits zu sehen, dass mehr und mehr Unternehmen ihre Werbung nicht mehr auf der Straße, sondern an den angrenzenden privaten Einfriedungen montieren, um insbesondere auch Auflagen und Gebühren zu entgehen.

Auch erreichen das Ordnungsamt Fälle, wo die Eigentümer der Mäuren sich melden und sich beschweren, dass ihre Zustimmung vor dem Plakatieren nicht eingeholt wurde.



Bild 8+9: Beispiele von Werbung an Zäunen aus einer anderen Kommune im Landkreis Lüneburg

3. Eine entsprechende Verlagerung führt zudem zu Mindererträgen im Samtgemeindehaushalt. Nach den Grundsätzen der Einnahmebeschaffung sind Kommunen verpflichtet, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel aus Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen zu erbringen (Z. B. Gebühren). Erst wenn diese Einnahmequelle erschöpft ist, kann die Kommune auf Steuern zurückgreifen. Auch wenn die Höhe der Erträge durch Plakatierungsgenehmigungen gering ist (ca. 3.000 EUR im Jahr 2023), so ist dies trotzdem nicht zu vernachlässigen, zumal sich sehr deutlich zeigt, dass die Entrichtung einer Gebühr deutlichen Einfluss auf die Anzahl und Dauer der Plakatierung im Ort hat.

Aufgrund der dargestellten Situation wurde nach Lösungen gesucht, welche Möglichkeit eine Kommune hat, auf diese Art der Werbung am Privatzäun in Richtung der Straße Einfluss zu nehmen.

Die Universitätsstadt Siegen in Nordrhein-Westfalen hat hierzu in ihrer Gefahrenabwehrverordnung eine entsprechende Regelung – vergleichbar wie der Entwurf in Absatz 1b – getroffen, um diesem Problem entgegenzuwirken. Diese Regelung war auch bereits Inhalt einer gerichtlichen Überprüfung. Im Leitsatz des Beschlusses des Oberlandesgerichtes Hamm vom 22.09.2015 (Aktenzeichen 1 RBs 1/15) wurde folgender rechtskräftiger Beschluss gefasst:

1. *Zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gehört auch, dass ein Stadtbild nicht durch sog. "wildes Plakatieren" verschandelt oder verschmutzt wird.*
2. *Durch ordnungsbehördliche Verordnung (konkret: § 4 der OBV der Stadt Siegen) kann das auf kurze Zeit angelegte Anbringen von Plakatwerbung im (privaten) Angrenzungsbereich zu Verkehrsflächen (z.B. an Zäunen) untersagt werden.*

Die Stadt Siegen hat mit dieser Regelung sehr gute Erfahrungen gemacht. Ähnlich wie in NRW sind die Ordnungsbehörden in Niedersachsen nach §§ 55 des Nds. Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes ermächtigt, entsprechende Verordnungen zu erlassen. Der vorliegende Entwurf setzt diese Möglichkeit mit der Regelung in Absatz 1b um.

Von Bedeutung ist hier, dass eine solche Regelung nur aufgrund einer ordnungsrechtlichen Verordnung mit dem Ziel des Erhalts eines ansprechenden Ortsbildes getroffen werden kann. Eine Regelung in der Sondernutzungssatzung wäre – weil sie nur für die Straße und eben nicht für den angrenzenden Zaun gelten kann – unzulässig. Daher ist hier der Erlass einer gesonderten Verordnung notwendig, um eine entsprechende Regelung zu etablieren.

Wichtig ist – so auch das OLG Hamm – eine Klarstellung, was die Verordnung unter dem Begriff „Angrenzungsbereich“ versteht. Das OLG Hamm hat hierzu folgende Ausführung gemacht:

„Als im Angrenzungsbereich gelegen sind aber zumindest diejenigen Einfriedungen, Hauswände und sonstigen Einrichtungen und Gegenstände anzusehen, die unmittelbar an die Grenze zu den Verkehrsflächen und Anlagen stehen bzw. errichtet worden sind.“

Beispiele: Der Angrenzungsbereich ist bei den Bildern 5-9 erfüllt.

Eine Plakatierung an einer Hauswand, welche 10 Meter von der Straße entfernt ist, würde diesen Tatbestand des Angrenzungsbereiches sicherlich nicht erfüllen. Hier ist insbesondere auch die Beeinträchtigung des Verkehrsteilnehmers als gering zu bewerten und daher eine Regulierung entbehrlich.

Weiterhin ist es jedoch Wunsch der Verwaltung, hier noch folgende weitere Differenzierungen zu treffen:

Der Grundsatz in Absatz 1, jedwede Art von Werbung zunächst zu verbieten, wird durch die nachfolgenden Absätze wie folgt gelockert:

- a. Genehmigte Werbung im Rahmen der Sondernutzungssatzung der Samtgemeinde Gellersen sind von dem Verbot ausgenommen (Absatz 2)
- b. Plakatwerbungen, welche größer als 1m³ sind und daher eine Baugenehmigung bedürfen und erhalten haben, sind ebenfalls vom Verbot ausgenommen (Absatz 2)
- c. Zur Stärkung der örtlichen Wirtschaft und Gemeinschaft soll es – wie jetzt bereits gängige Praxis – weiterhin ermöglicht werden, dass die örtlichen Unternehmen und gemeinnützige Organisationen an der Stätte ihrer Leistung Hinweisschilder auf ihr Unternehmen anbringen. Beispiele sind:



Bild 10



Bild 11

Die Plakatierung ist weiterhin unbürokratisch und ohne Antragstellung bei der Behörde möglich.

Eine Plakatierung an Positionen abweichend der Stätte der Leistung (insb. von Unternehmen außerhalb der Samtgemeinde Gellersen) soll zukünftig nicht möglich sein:



Bild 12: Unternehmen aus Amelinghausen

Diese Unternehmen können von der Möglichkeit der Sondernutzung Gebrauch machen und im Bereich der Straße werben, sofern hierfür ein Antrag gestellt wird.

Die Absätze 4 und 5 dienen ebenfalls dem Erhalt des Ortsbildes.

Zu § 8 Brauchtumsfeuer und andere offene Feuer im Freien

d. Hintergründe zum Regelungserfordernis:

Mit dem Verbot sogenannter Brenntage sind in Niedersachsen Feuer zur Beseitigung von pflanzlichen Abfällen grundsätzlich untersagt. Lediglich bei Vorliegen eines nachgewiesenen Schädlingsbefalls von Pflanzen kann der Landkreis auf Antrag eine Ausnahme nach der Pflanzenabfallverordnung erlassen. Dies regelt Absatz 1 der Verordnung und hat insbesondere klarstellenden Charakter. Eine Ausnahme bilden die sogenannten Brauchtumsfeuer, die wiederum erlaubt sind und nicht den abfallrechtlichen Vorschriften unterliegen. Auch sind kleine Feuer im Garten (z. B. in der Feuertonne, Feuerschalen und zum Zwecke des Grillens) nicht explizit verboten.

Gerade im Frühjahr erreichen viele Anfragen den Fachbereich Ordnung, die sich mit dem Thema offenes Feuer befassen. Den Bürgerinnen und Bürgern ist die grundsätzliche Gefahr, die von offenen Feuer ausgeht, sehr bewusst, sodass hier eine hohe Unsicherheit herrscht.

Auch wird in der Samtgemeinde Gellersen das Brauchtum eines Osterfeuers sowie die des Tannenbaumverbrennens jährlich wahrgenommen.

Die hier getroffenen Regelungen sollen Orientierung und Klarheit bringen, insbesondere zum Thema „Brauchtumsfeuer“. Diverse Bürgerinnen und Bürger wollen gerne auch ein privates Osterfeuer durchführen. Gerade diese Feuer stellen eine hohe Brandgefahr dar und sind nicht unter dem Begriff des Brauchtumsfeuers zu fassen, da private Osterfeuer u. a. nicht jedermann zugänglich sind.

Auch der Betrieb einer Feuertonne oder einer Feuerschale im Garten ist oft Inhalt von Anfragen im Fachbereich Ordnung. Hier geht es oft um die Größe des Feuers und einzuhaltende Abstände.

Der Leidfaden des Nds. Städte- und Gemeindebundes sieht hier explizit eine Regelungsmöglichkeit durch die Kommune vor.

Vergleichbare Regelungen haben z. B. die Hansestadt Lüneburg sowie die Samtgemeinde Dahlenburg getroffen.

- e. Vorliegen einer abstrakten oder konkreten Gefahr?
Durch offenes Feuer sind die Voraussetzungen einer Gefahr gegeben, da die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass offene Feuer sich ungewollt ausbreiten können und Personen sich verletzen können.
- f. Öffentliche Sicherheit oder Ordnung betroffen?
Durch Feuer besteht die konkrete Gefahr des Verbrennens. Die Individualgüter Gesundheit und im schlimmsten Fall das Leben sind gefährdet. Genauso kann bei einer ungewollten Ausbreitung des Feuers (z. B. durch Funkenflug) das Eigentum Dritter gefährdet werden. Der Begriff des Öffentlichen Sicherheit ist damit erfüllt.
- g. Keine spezialgesetzliche Regelung gegeben?
Für Brauchtumsfeuer gibt es keine spezialgesetzlichen Regelungen. Auch für den Betrieb von handelsüblichen Feuerschalen, Grillgeräten oder handelsüblichen Feuerschalen fehlt es an gesetzlichen Vorschriften, sodass hier Ausführungen in der Gefahrenabwehrverordnung getroffen werden können.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass über eine Gefahrenabwehrverordnung Regelungen für Offene Feuer und Brauchtumsfeuer getroffen werden können.

Die in § 7 genannten Ge- und Verbote sowie Begriffserläuterungen regeln explizit Maßnahmen, wie die Gefahr beherrschbar bleibt und der Schutz von Leib, Leben, Gesundheit und Eigentum gewährleistet wird. Durch das geforderte Antragsverfahren wird sichergestellt, dass jedes Brauchtumsfeuer auch dem Fachbereich Ordnung bekannt wird, um vorbeugende Maßnahmen des Brandschutzes, auch in Abstimmung mit den Feuerwehren, abzustimmen.

Zu § 9 Ausnahmeerlaubnis

Sofern es im Einzelfall aufgrund einer Gefahrenlage erforderlich ist, muss es möglich sein, dass die Verwaltung Ausnahmen von dieser Verordnung zulässt, wenn dadurch eine Gefahrenlage minimiert bzw. beseitigt werden kann.

Es handelt sich hierbei nicht um eine Regelung, die den unter I. genannten Anforderungen erfüllen muss, sondern lediglich um eine Formvorschrift.

Vergleichbare Regelungen wurden in der Stadt Lüneburg getroffen.

Zu § 10 Ordnungswidrigkeiten

Gem. § 59 NPOG kann der Ordnungsgeber Bußgeldvorschriften erlassen, um Verstöße gegen die Bestimmungen der Verordnung mit einer Geldbuße bis zu 5.000 EUR zu sanktionieren.

Zu § 11 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Nach § 60 Satz 1 NPOG treten SOG-Verordnungen frühestens am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft. Hiervon wurde Gebrauch gemacht.

Zur Geltungsdauer von Verordnungen regelt § 61 NPOG, dass Verordnungen eine Beschränkung ihrer Geltungsdauer, maximal 10 Jahre, enthalten sollen.

Der Entwurf sieht eine Geltungsdauer von 10 Jahren vor.