

Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im und am Seepark im Jahr 2019

1. Ausgangssituation

Nach dem Ende der Durchführungsphase der Landesgartenschau Lünen 1996 wurde das Gelände des Seeparks für die Allgemeinheit geöffnet und als städtische Grünanlage zur Nutzung freigegeben. Das Gelände wurde bisher durch die Abteilung Stadtgrün verwaltet, die hinsichtlich der Regulierung der Parknutzung eine Parkordnung sowie eine Badeordnung aufgestellt hat (siehe Anlage). Ebenso zeichnete die Abteilung Stadtgrün bislang für die Einhaltung der öffentlichen Sicherheit im Seepark verantwortlich.

Aufgrund der kostenfreien Nutzung des Badebereichs mit Sandstrand sowie der Möglichkeit in einem festgelegten Bereich zu grillen, genießt der Seepark insbesondere an Wochenenden mit sommerlichen Temperaturen einen regen Zulauf, so dass sich an besucherintensiven Tagen geschätzt zwischen fünf- und siebentausend Besucher im Seepark aufhalten.

Die Struktur der Besucher des Parks ist vielschichtig. Folgende Hauptnutzergruppen sind festzustellen

- Besucher des Bade- und angrenzenden Liegebereiches. Dieser Besuchergruppe setzt sich überwiegend aus Familien, Kleingruppen sowie Paaren und Einzelpersonen zusammen, die das Baderlebnis am See nutzen wollen. Auffälligkeiten sind hier nicht festzustellen.
- Jugendliche bzw. junge Erwachsene die sich in Gruppen zusammenfinden um gemeinsam im Seepark die Zeit zu verbringen. Gruppendynamik und Alkoholkonsum führen zu Auffälligkeiten. Im Jahr 2018 waren keine schweren Vorkommnisse zu verzeichnen. Die Gruppen halten sich überwiegend auf dem Rasenstreifen parallel zum Kanal auf.
- Radtouristen, die das Gelände des Seeparks als Ziel oder Zwischenstopp auf einer Radtour ansteuern. Die Radtouristen verweilen überwiegend im Bereich der Gastronomie am Sandstrand. Auffälligkeiten sind hier nicht festzustellen.
- Besucher des ausgewiesenen Grillbereichs zwischen Apothekergarten und Sandstrand sowie der angrenzenden Bereiche. Grillen und Picknicken im Park stellt einen großen Anreiz mit regionaler Strahlkraft dar und führt zu einem regen Zulauf. Das eigentliche Problem resultiert aus dem in den letzten Jahren gestiegenen Nutzungsdruck, insbesondere durch An- und Abmarschbewegungen, „Anlieferverkehr“ am Baukelweg und steigenden Parkdruck. Hinzu kommen Beschwerden über lange Verweildauern, die Lautstärke sowie Müllprobleme. Die Akzeptanz der Anwohner diesen Erscheinungen gegenüber bewegt sich auf einem niedrigen Niveau.



2. Darstellung der bestehenden Problemstellungen

Wie die Erfahrungen der letzten Jahre, insbesondere die lange Sommerperiode des vergangenen Jahres, gezeigt haben, führt die intensive Nutzung des Seeparks in der warmen Jahreszeit zu verschiedenen Problemstellungen und damit verbundenen Beeinträchtigungen für den Ortsteil Horstmar und insbesondere die unmittelbaren Anlieger des Parkgeländes. Die Betroffenheiten für die Bevölkerung des Ortsteils divergieren dabei erheblich. Der Besucherandrang ist insbesondere an warmen Sommerwochenenden sehr groß, bleibt aber bei schönem Wetter auch an normalen Arbeitstagen mit Schwerpunkt zum späten Nachmittag festzustellen.

2.1 Parkplatzsituation

Parkmöglichkeiten für die Besucher des Seeparks sind nur eingeschränkt vorhanden. Die verfügbaren Parkmöglichkeiten auf dem Parkplatz an der Scharnhorststraße, dem Parkplatz an der Aral-Tankstelle sowie im Straßenverlauf der Preußenstraße reichen an besucherstarken Tagen nicht aus. Die Parkplätze am Stadion Schwansbell werden aufgrund der Wegstrecke nicht angenommen. Der REWE-Parkplatz am Baukelweg darf nur durch Kunden kurzzeitig genutzt werden. Die Einhaltung der Regelung wird auf privatrechtlicher Basis überwacht und Fehlverhalten sanktioniert.

Das unmittelbare Umfeld des Seeparks im Ortsteil Horstmar ist während der Sommerzeit als Anwohnerparkzone nur für Anlieger ausgewiesen.

Trotz der bestehenden Anwohnerparkregelung, die sehr deutlich ausgeschildert ist, stellen regelmäßig Besucher ihre Fahrzeuge verkehrswidrig ab. Hinzu kommt ein nicht unerheblicher "Anlieferverkehr", um umfängliches Equipment für einen Grill- und Picknickaufenthalt möglichst nah an den Grillbereich heranzutransportieren.

Parkverstöße konnten im vergangenen Jahr nicht im erforderlichen Umfang aufgegriffen und geahndet werden, um Nachhaltigkeit zu erzeugen. Aufgrund der beschränkten Personalkapazitäten, wurde der Fokus schwerpunktmäßig auf Behinderungssituationen und die Freihaltung der Zufahrt für Rettungsmittel gelegt. Das Abschleppen von Fahrzeugen erfolgte nur in stark begrenztem Umfang.

Um diesen Effekten effizient und nachhaltig entgegenzuwirken, muss der Personaleinsatz durch städtische Überwachungskräfte gegenüber den Vorjahren intensiviert werden. Im besonderen Maße gilt es, Prävention durch konsequentes Abschleppen zu erzeugen und dies auch über die Medien zu publizieren.

Aus einem derartigen Handeln resultiert jedoch auch ein zusätzlicher Zeit- und damit Personalbedarf gegenüber den Vorjahren. Je nach auftretender Witterung, würde durch den Seeparkdienst beinahe der komplette Personalbestand der Überwachungskräfte ruhender Verkehr ausschließlich für Überwachungstätigkeiten am Seepark eingesetzt. Unter Berücksichtigung eines ergänzenden Überwachungsbedarfs an den Freibädern Cappenberger See und



Brambauer an Sommertagen, könnte die Überwachung des ruhenden Verkehrs im restlichen Stadtgebiet allenfalls sporadisch erfolgen.

Die beiden im Stellenplan 2019 zusätzlich ausgewiesenen Planstellen führen voraussichtlich erst im Herbst 2019 zu Verbesserung der Personalverfügbarkeit. Es sind entsprechende Vorlaufzeiten für das Auswahlverfahren, Kündigungsfristen und Ausbildung einzuplanen.

Ohne diese Schwerpunktbildung können Parkverstöße nicht im erforderlichen Umfang aufgegriffen und geahndet werden. Vorrangig wurde sich in den vergangenen Jahren auf Behinderungssituationen und die Freihaltung der Zufahrt für Rettungsmittel fokussiert. Das Abschleppen von Fahrzeugen war nur im Einzelfall möglich.

2.2 Öffentliche Sicherheit im Gelände des Seeparks

Das Gelände des Seeparks Lünen stellt eine öffentliche Grünanlage dar, insoweit gelten die Regelungen der Ordnungsbehördlichen Verordnung der Stadt uneingeschränkt auch im Seepark. Die wesentlichen, auf das Verhalten im Seepark anwendbaren, Regelungen der Ordnungsbehördlichen Verordnung sind bisher in Form einer als Parkordnung deklarierten Zusammenfassung an den Zugangsbereichen zum Seepark ausgehängt. Daneben existiert eine "Badeordnung", die den Nutzern des Sees Verhaltensempfehlungen an die Hand gibt.

Der Kontroll- und Aufsichtsbedarf für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung im Seepark gestaltet sich je nach Jahreszeit, Wochentag, Tageszeit und Witterung sehr unterschiedlich. Entsprechend flexibel ist der Personaleinsatz geplant.

Die Grundlast wird von der Abteilung 4.7 getragen. Täglich im Seepark tätige Mitarbeiter der Abteilung nehmen die Funktion eines Parkwächters wahr, kontrollieren das Gelände und informieren bei Handlungsbedarf Polizei oder den beauftragten Sicherheitsdienst. Während der Herbst-, Winter- und Frühjahrszeit mit den üblichen kalten oder gemäßigten Temperaturen reicht diese Form der Kontrolle aus.

Mit steigenden Temperaturen und zunehmender Aufenthaltsqualität, nimmt auch das Besucheraufkommen im Seepark zu. Je nach zu erwartendem Besucheraufkommen wird ein privates Sicherheitsunternehmen mit Kontrolltätigkeiten im Seepark beauftragt. Der Sicherheitsdienst übt das Hausrecht der Stadt im Park aus und ist auch befugt Personen aus dem Park zu verweisen. Darüber hinaus trifft der Sicherheitsdienst auch erste Maßnahmen bei vorliegenden Straftaten wie Körperverletzung, Sachbeschädigungen oder Diebstählen und zieht bei Bedarf die Polizei hinzu.

Der Kräfteansatz im Gelände bewegte sich in den vergangenen Jahren zwischen 2 und 8 Mitarbeitern des Sicherheitsunternehmens. Bei außergewöhnlichen Situationen wurde durch den Einsatzleiter vor Ort die Geschäftsführung des Sicherheitsdienstes informiert und ggf. zusätzliches Personal nachgefordert.



Einsatzzeiten und Personalstärke des Sicherheitsdienstes wurden flexibel an die Lage im Seepark angepasst. Dieses Konzept hat sich über die letzten Jahre bewährt. Ausgenommen von dieser Aussage ist das Jahr 2017, als ein neuer Sicherheitsdienst mit der Aufgabenwahrnehmung beauftragt war. Im Jahr 2018 ist es zu keinen außergewöhnlichen Vorfällen gekommen.

Trotz des nicht unerheblichen Aufwands durch die Stadt Lünen können Beeinträchtigungen, insbesondere der unmittelbaren Anwohner des Parks nicht zu 100 % ausgeschlossen werden.

2.3 Grillen und offenes Feuer im Gelände des Seeparks

Auf einer ausgewiesenen Fläche zwischen dem ehemaligen Apothekergarten und dem sogenannten Sonnendeck ist das Grillen im Seepark bisher erlaubt. Ferner kann die Fläche des ehemaligen Apothekergartens gegen eine Gebühr zum Grillen durch geschlossene Gruppen genutzt werden.

Der Zuspruch für das Grillen ist in den letzten Jahren deutlich gewachsen. In Ermangelung eines vergleichbaren Angebots, sowohl im Stadtgebiet, als auch in den umliegenden Städten und Gemeinden, erfährt der Seepark durch diesen Umstand einen enormen Zulauf, gerade auch aus dem Umland. Wie bereits bei dem Abschnitt Parkplatzsituation erläutert, sind damit verkehrliche Beeinträchtigungen für die Anwohner verbunden, aber auch Ruhestörungen durch lange Aufenthaltsdauern im Park und Auswirkungen der an- und abströmenden Besucher.

Im Jahr 2018 wurden aufgrund der lang anhaltenden Trockenheit und daraus resultierender Brandgefahr das Grillen, die Benutzung von Shisha-Pfeifen sowie jedweder Art von offenem Feuer untersagt. Zur Durchsetzung des Grillverbots war ein nicht unerheblicher zusätzlicher Personaleinsatz erforderlich.

Während der Zeit des Grillverbots konnte festgestellt werden, dass der Zulauf zum Gelände des Seeparks erkennbar geringer war. Das Beschwerdeaufkommen verringerte sich entsprechend

2.4 Öffentliche Sicherheit und Ordnung außerhalb des Geländes

Immer wieder kommt es zu Beschwerden aus der Bevölkerung über Lärmbelästigungen, Sachbeschädigungen, Vermüllungen und auch über urinieren in der Öffentlichkeit durch Besucher des Seeparks. Auf Ansprache wird aggressiv reagiert.

Auch diese Beschwerden stehen im unmittelbaren Zusammenhang mit der Nutzungsfrequenz des Parks und sind vorrangig auf Warmwetterzeiten beschränkt. Außerhalb des Parkgeländes verfügt der beauftragte Sicherheitsdienst über keine Eingriffskompetenzen, hier ist, insbesondere in Bezug auf Straftaten die Polizei zuständig. Auch für Beschwerden sonstiger Art steht die Polizei im Rahmen ihrer subsidiären Zuständigkeit bei Nichterreichbarkeit der Ordnungsbehörde als Ansprechpartner zur Verfügung.

2.5 Badenutzung des Sees

Der Horstmarer See wird im Bereich des Sandstrandes für Badezwecke genutzt. Der Sandstrand und Badebereich haben nicht den Status einer Badeanstalt. Eine Aufsicht für den Badebetrieb besteht nicht. Im Uferbereich sind zahlreiche Schilder aufgestellt, die auf die fehlende Badeaufsicht und die Nutzung auf eigene Gefahr hinweisen. Nach Rücksprache mit der zuständigen Abteilung Stadtgrün wird damit den haftungsrechtlichen Ansprüchen genügt. Daneben existiert eine "Badeordnung", die den Nutzern des Sees Verhaltensempfehlungen an die Hand gibt. Die Badeordnung wird zur Zeit überarbeitet. Zu besonderen Vorkommnissen im Rahmen des Badebetriebs ist es im letzten Jahr nicht gekommen.

2.6 Sonstiges

Weiterhin sind bei der Verwaltung Beschwerden über Belästigungen durch Drohnenflüge sowie die widerrechtliche Nutzung des Sandstrandes durch Hundebesitzer eingegangen.

3. Maßnahmen zur Situationsverbesserung im Jahr 2019

3.1 Parkplatzsituation

Ein Parkraumangebot im Umfeld des Seeparks ist wie bereits dargestellt nur begrenzt vorhanden. Zusätzlicher Parkraum lässt sich, zumindest kurzfristig nicht realisieren.

Die vorhandene Beschilderung wegweisender und reglementierender Art wird im Vorfeld der Badesaison überprüft und nach Bedarf geändert und/oder ergänzt. Wie die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt haben, ist selbst eine umfängliche Beschilderung ohne ausreichende Überwachung nicht wirksam.

Um der unter Punkt 2.1 dargestellten Situation effizient und nachhaltig entgegenzuwirken zu können, muss der Personaleinsatz durch städtische Überwachungskräfte gegenüber den Vorjahren intensiviert werden. Im besonderen Maße gilt es, Prävention durch konsequentes Abschleppen zu erzeugen und dies auch über die Medien zu publizieren.

Aus einem derartigen Handeln resultiert jedoch auch ein zusätzlicher Zeit- und damit Personalbedarf gegenüber den Vorjahren. Je nach auftretender Witterung, würde durch den Seeparkdienst beinahe der komplette Personalbestand der Überwachungskräfte ruhender Verkehr ausschließlich für Überwachungstätigkeiten am Seepark eingesetzt. Unter Berücksichtigung eines ergänzenden Überwachungsbedarfs an den Freibädern Cappenberger See und Brambauer an Sommertagen, könnte die Überwachung des ruhenden Verkehrs im restlichen Stadtgebiet temporär allenfalls sporadisch erfolgen.

Die beiden im Stellenplan 2019 zusätzlich ausgewiesenen Planstellen führen voraussichtlich erst im Herbst 2019 zu Verbesserung der Personalverfügbarkeit. Es sind entsprechende Vorlaufzeiten für das Auswahlverfahren, den Personalübergang sowie die Ausbildung einzuplanen.

3.2 Ergänzende Regelungen für die öffentliche Sicherheit im Seepark

Die im Seepark bestehenden Problemlagen wurden unter Punkt 2 erläutert. Über die Ordnungsbehördliche Verordnung der Stadt Lünen sind bereits umfangreiche Verhaltens-/Nutzungsregelungen getroffen. Jedoch bedarf es für das Gelände des Seeparks ergänzender spezieller Regelungen, da hier Probleme bestehen, die in dieser Form im übrigen Stadtgebiet nicht oder nicht vergleichbar zu verzeichnen sind.

Diese Regelungen können rechtlich in verschiedener Form getroffen werden. Neben einer Änderung der Ordnungsbehördlichen Verordnung käme auch eine Regelung in Form einer Satzung für den Seepark in Betracht. Als dritte Variante besteht die Möglichkeit Vorgaben nur auf das Gelände des Seeparks bezogen in Form einer Allgemeinverfügung zu treffen.

Die Allgemeinverfügung stellt nach § 35 des Verwaltungsverfahrensgesetzes einen Verwaltungsakt dar, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft. Die Allgemeinverfügung bedarf keiner Beschlussfassung durch Ausschuss oder Rat und kann von daher auch zeitlich begrenzt ausgesprochen und bei Bedarf kurzfristig geändert werden. Die Allgemeinverfügung sollte öffentlich bekanntgemacht werden. Aufgrund der bestehenden Flexibilität Sachverhalte zu regeln, gibt die Verwaltung der Allgemeinverfügung den Vorzug.

Als Ergänzung zur Ordnungsbehördlichen Verordnung der Stadt Lünen hält die Verwaltung die folgende Regelungen mittels Allgemeinverfügung für angebracht:

1. *Saisonales Glasverbot im Bereich des Sandstrandes und der angrenzenden Liegebereiche.*
2. *Grillverbot im gesamten Seeparkgelände. Ausgenommen ist die legitimierte Nutzung für geschlossene Gruppen im Bereich des Apothekergartens im Antragsverfahren über die Abteilung Stadtgrün.*
3. *Saisonales Verbot für Shishas im gesamten Seeparkgelände.*
4. *Drohnenflugverbot im gesamten Seepark.*

Weitergehende Regelungen werden zu Zeit nicht für erforderlich oder auch zweckmäßig gehalten.

3.3 Kontrolle der öffentlichen Sicherheit im Parkgelände

Wie bereits unter Punkt 2.2 aufgezeigt, wird die Einhaltung der Regeln im Park und damit der öffentlichen Sicherheit durch ein abgestuftes Verfahren kontrolliert. Die zusätzlich über die Allgemeinverfügung angeordneten Verhaltens-/Nutzungsregeln bedürfen zur erfolgreichen Beachtung einer adäquaten Kontrolle.



Insbesondere ist es erforderlich, die bereits bestehenden Überwachungsmaßnahmen durch die Einrichtung von Kontrollen an den Hauptzugängen (Baukelweg zwischen ehemaliger Busvorfahrt und Kindergarten sowie Schwansbeller Weg Höhe Seekiosk) zu ergänzen. Dieses Verfahren hat sich im Rahmen des im Jahr 2018 ausgesprochenen Verbots von offenem Feuer im Seepark bestens bewährt.

Ergänzend muss bereits an den Parkplätzen an der Scharnhorststraße sowie der Preußenstraße und am Schwansbeller Weg in Höhe der dortigen Schranke auf die geltenden Verbote hingewiesen werden, damit aufwändiges Grillequipment nicht grundlos über längere Strecken zum Parktransportiert wird. Gleiches gilt für die übrigen Zugänge zum Gelände.

Die ggf. anfallenden zusätzlichen finanziellen Aufwendungen lassen sich im Vorfeld nicht realistisch ermitteln, da viele unbekannte Größen zu berücksichtigen sind. Auch in den vergangenen Jahren war der Überwachungsaufwand, vorrangig witterungsbedingt, starken Schwankungen unterworfen. Die bis dato zuständige Abteilung Stadtgrün hat in den letzten Jahren einen durchschnittlichen Finanzbedarf in Höhe von 50.000,00 € für Überwachungsmaßnahmen kalkuliert. Dieser Ansatz wurde im Jahr 2018 um ca. 9.000,00 € überschritten.

3.4 Überwachungsmaßnahmen im Umfeld des Seeparks

Wie unter Punkt 2.4 dargestellt, kommt es auch im Umfeld des Seeparks zu Problemen mit Besuchern auf dem Weg zum oder vom Parkgelände. Das subjektive Sicherheitsgefühl der Anwohner hat besonders im Umfeld des Eingangsbereiches Baukelweg wahrnehmbar gelitten.

Dieser negativen Entwicklung kann nur durch mehr Präsenz von Sicherheitskräften im öffentlichen Raum begegnet werden. Der Einsatz von Mitarbeitern der Ordnungspartnerschaften sowie des Stadtservice ist hier nur bedingt möglich. Von daher wird es als sinnvoll angesehen, ebenfalls Mitarbeiter des privaten Sicherheitsdienstes mit Kontrolltätigkeiten zu beauftragen. Diese Tätigkeit lässt sich je nach Beanspruchung der Einsatzkräfte im Seepark mit geringem Zusatzaufwand sinnvoll ergänzen. So nimmt im Regelfall mit fortschreitender Tageszeit der Zustrom zum Gelände ab. Damit kann z. B. Personal, das bisher mit Zugangskontrollen beschäftigt war, für Kontrollen im Umfeld des Seeparks eingesetzt werden.

Auch in diesem Punkt lässt sich eine glaubwürdige Aussage zu den finanziellen Folgen nicht verlässlich treffen.

3.5 Koordinierung der Maßnahmen

Die Koordinierung der Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird bei der Abteilung 4.8 - Ordnungsangelegenheiten und Verkehrsüberwachung angesiedelt. Die Abteilung stellt die Planungen für den Personaleinsatz sicher und ist über die Zentrale der Feuerwehr Lünen im Notfall zu erreichen.