



Hans-Gerd von Lennep
Sebastian Kopietz
Michael Ortmann

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

6. Öffentliche Sicherheit und Ordnung



Über die KommunalAkademie

Bei der KommunalAkademie der Friedrich-Ebert-Stiftung qualifizieren sich Kommunalpolitiker_innen für ihre politische Arbeit. Sie bietet Weiterbildung, Beratung und Dialog für die kommunale Politik und das zivilgesellschaftliche Engagement in der Kommune. Durch die Vermittlung von Fachwissen und methodischer Kompetenz im Rahmen von Konferenzen, Seminaren, digitalen Formaten oder Publikationen stärkt die KommunalAkademie die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit insbesondere ehrenamtlich Engagierter in der Kommunalpolitik.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Abteilung Politische Bildung und Dialog, KommunalAkademie

Verantwortlich: **Anne Haller**

Redaktionsleitung: **Prof. Dr. Gunnar Schwarting**

Autoren der überarbeiteten Auflage 2024: **Sebastian Kopietz, Michael Ortman**

Autor der ersten Auflage 2012: **Hans-Gerd von Lenne**

Grundwissen Kommunalpolitik

6. Öffentliche Sicherheit und Ordnung



Inhalt

Einleitung	4
6.0 Sicherheit und Ordnung in Städten und Gemeinden – die Kommune als Ordnungsbehörde	5
6.1 Kriminalprävention und Ordnungspartnerschaften	9
6.2 Sicher auf Straßen und Wegen	12
6.3 Nutzung des öffentlichen Raumes – der Rechtsrahmen für die unterschiedlichen Nutzungsarten	17
6.4 Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst	25
6.5 Sauberkeit im öffentlichen Raum	34
6.6 Sicher in der Smart City – Ordnungsrecht und Digitalisierung	39
Literaturverzeichnis	41
Autoren	42
Impressum	43

Einleitung

Dieses Heft gibt einen Überblick über die Elemente und Grundprinzipien des kommunalen Ordnungsrechts. Politisch relevante Praxisfelder werden in der Theorie und anhand ausgewählter Beispiele dargestellt. Kommunalpolitiker_innen erhalten damit eine Übersicht über ausgesuchte Aktionsfelder aus dem Bereich Sicherheit und Ordnung. Gleichzeitig erhalten sie ein Nachschlagewerk zu vielen wesentlichen Themen. Die Kapitel haben allgemeingültigen Charakter, erwähnen aber oftmals auch landesrechtliche Sonderregelungen und Beispiele. Aufgrund der Komplexität einzelner Themen enthalten einige Abschnitte Hinweise zur Vertiefung.

6.0 Sicherheit und Ordnung in Städten und Gemeinden – die Kommune als Ordnungsbehörde

Sicherheit und Ordnung sind elementare Grundbedürfnisse der Bürger_innen in unseren Kommunen. Sie sind Grundvoraussetzungen für unser Zusammenleben – für all das, was unsere Städte und Gemeinden lebenswert macht. Das gilt insbesondere für eine geregelte Nutzung des öffentlichen Raumes – z.B. für Mobilität, Freizeit, Feste und Kulturveranstaltungen.

Seit 2020 bestimmen allzu oft Krisen unseren Alltag: die Corona-Pandemie, Hochwasser, Stürme und Trockenheit als Folgen des Klimawandels und zuletzt der Angriffskrieg auf die Ukraine mit Auswirkungen auf viele Lebensbereiche. Diese Entwicklung wird absehbar anhalten und stellt die Kommunen vor völlig neue Herausforderungen bei ihrer Aufgabe, die Sicherheit der Bürger_innen zu gewährleisten.

Einerseits steigt Jahr für Jahr die Zahl der Einsätze, etwa bei Feuerwehr und Rettungsdienst. Das erfordert mehr Personal, neue Ausrüstung und entsprechende Haushaltsprioritäten. Andererseits hat sich vielfach die Erwartungshaltung verändert: Zu einer sicheren Stadt gehört mittlerweile weit mehr als „nur“ die regelmäßige Präsenz des Kommunalen Ordnungsdienstes und das Sauberhalten von Straßen und Plätzen. Kommunale Sicherheitspolitik ist ein hoch komplexes Handlungsfeld geworden, das auch wieder zunehmend Elemente des Zivilschutzes umfasst.

Zur traditionellen Rechtfertigung von Staatlichkeit gehört die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung. Auch die Rechts- und Verfassungsordnung der Bundesrepublik basiert auf dem Sicherheitskonzept des staatlichen Gewaltmonopols und der bürgerlichen Friedenspflicht. Die Gesetzgebungskompetenz für das allgemeine Polizei-

und Ordnungsrecht liegt gemäß Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern. Abweichend von diesem Grundsatz sind dem Bund bestimmte sicherheitsrechtliche Aufgaben zugewiesen, zum Beispiel nach Art. 73 Abs. 1 GG der Zivilschutz und der Grenzschutz. Nichtsdestotrotz werden zahlreiche dieser Aufgaben faktisch von den Kommunen als Auftragsverwaltung wahrgenommen.

In den meisten Bundesländern werden die Aufgaben des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsrechts von den Ordnungsbehörden und von den Polizeibehörden wahrgenommen (Trennungssystem). In Baden-Württemberg, Bremen und dem Saarland¹ sind alle Aufgaben der Gefahrenabwehr bei einer Behörde konzentriert (Einheitssystem). Die allgemeinen Ordnungsbehörden sind zuständig für die Ausführung des jeweiligen Ordnungsbehördengesetzes, aber auch für die Durchführung von Sonderordnungsrecht. Sonderordnungsrecht kann sich ergeben aus den Landesimmissionsschutzgesetzen, den Gaststättenverordnungen oder auch dem allgemeinen Ordnungsbehördengesetz bezüglich straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen.²

Die Polizei- und Ordnungsverwaltung ist eine Eingriffsverwaltung. Eingriffe in die Freiheitsphäre der Bürger_innen sind nur zulässig, wenn sie durch eine formal- bzw. parlamentsgesetzliche Grundlage gedeckt sind (Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes). Im Mittelpunkt der Eingriffsermächtigungen der Polizei- und Ordnungsbehördengesetze steht die Generalklausel. Demgemäß können die Ordnungsbehörden die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren.³ **Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit** sind anerkanntermaßen die objektive Rechtsordnung, alle Individualrechtsgüter sowie die Funktionsfähigkeit staatlicher

¹ Vgl. zum Beispiel § 1 BWPoIG, § 1 BremPoIG.

² Vgl. zum Beispiel § 48 Absatz 2 OBG NRW.

³ Vgl. zum Beispiel § 14 OBG NRW, § 11 HeSOG, § 12 ThürPAG, §§ 1 I, 3 BWPoIG.

Einrichtungen und sonstiger kollektiver Schutzgüter. Zur objektiven Rechtsordnung gehören alle materiellen Gesetze, also Verfassungsgesetze, Parlamentsgesetze sowie Rechtsverordnungen und Satzungen. Jeder Verstoß gegen Rechtsnormen stellt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar, weil die Regelungshoheit des Staates angegriffen wird. Auch die Person, die nachts bei Rot über die Ampel fährt, verursacht eine Gefahr, selbst wenn kein_e Verkehrsteilnehmer_in konkret gefährdet wird.

Unter die geschützten Individualrechtsgüter fällt insbesondere der Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit der Bürger_innen, aber auch der Schutz des Eigentums. Auch Gemeinschaftsgüter wie die Volksgesundheit fallen unter den Begriff der öffentlichen Sicherheit. Die Einbeziehung der Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen dient dem Schutz der Volksvertretungen und Regierungen, der staatlichen Behörden, der Selbstverwaltungskörperschaften und öffentlichen Anstalten. Exemplarische Sachverhalte für das Stören der Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen wären beispielsweise das eigenmächtige Beziehen einer gemeindlichen Obdachlosenunterkunft oder unter Umständen auch das Ausspähen polizeilichen Einsatzverhaltens.⁴ Zu den kollektiven Schutzgütern gehören zum Beispiel das Grundwasser (das etwa durch eine Tankstelle gefährdet werden kann), die öffentliche Wasserversorgung, die Umwelt und die allgemeine Gesundheit.

Neben dem Schutz der öffentlichen Sicherheit ist auch der **Schutz der öffentlichen Ordnung** von der Generalklausel erfasst. Unter der öffentlichen Ordnung wird gemeinhin die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln verstanden, deren Befolgung nach den jeweils herrschen-

den Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes menschliches Zusammenleben angesehen wird. Ähnliche Begrifflichkeiten finden sich in der Gewerbeordnung.⁵

Beispiele für einen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung sind nacktes Auftreten in der Öffentlichkeit oder die nicht gemeinverträgliche Nutzung öffentlicher Straßen und Plätze (Verrichtung menschlicher Bedürfnisse in der Öffentlichkeit, aggressives Betteln, Hissen der Reichskriegsflagge, Aufzug von Rechtsextremist_innen am Holocaust-Gedenktag).

Ein ordnungsbehördliches Einschreiten ist nur dann gerechtfertigt, wenn für die geschützten Rechtsgüter eine Gefahr besteht. Eine **Gefahr** liegt vor bei einer Sachlage oder einem Verhalten, das bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung schädigen wird.⁶ Ein Schaden kann erst angenommen werden, wenn die Schwelle der Geringfügigkeit überschritten ist. Notwendig ist insofern eine Beeinträchtigung von einiger Intensität. Die bloße Belästigung, die sich möglicherweise als nachteilig oder lästig erweist, wird vom Tatbestand der ordnungsbehördlichen Generalklausel nicht erfasst.

Das behördliche Einschreiten richtet sich zunächst an die störende Person, die selbst durch ihr Verhalten die Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung verursacht.⁷ Verantwortlich kann aber auch der oder die Eigentümer_in einer Sache oder eines Tieres werden, von der bzw. dem eine Gefahr ausgeht. In diesem Fall spricht man vom „Zustandsstörer“.⁸ Diesbezüg-

⁴ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, § 3 II 5, Rn. 66.

⁵ Vgl. § 33a Absatz 2 Nr. 2 GewO („Sittenwidrigkeit“); vgl. § 4 Absatz 1 Nr. 1 Gaststättengesetz („der Unsittlichkeit Vorschub leisten“).

⁶ § 2 Nr. 1 lit a) NdsSOG; § 3 Nr. 3 lit a) LSASOG; § 54 Nr. 3 lit a) ThürOBG.

⁷ Vgl. zum Beispiel § 17 Absatz 1 NRW OBG; § 6 HeSOG; § 69 Absatz 1 MVSOG.

⁸ Vgl. zum Beispiel § 18 NRW OBG; § 7 BWPoIG; Artikel 8 BayPAG; § 6 BbgPoIG; § 7 HeSOG; § 70 MVSOG.

Ob Polizei- und Ordnungsbehörden tätig werden, liegt in ihrem pflichtgemäßen Ermessen.

liche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr können auch gegen die Personen gerichtet werden, die die jeweilige Sache oder das Tier in Besitz oder Gewahrsam haben. Beispiel: A führt den Pitbull Terrier des/der Haltenden H aus und der Hund fällt ein spielendes Kind an.

In Ausnahmefällen kann die Ordnungsbehörde gegen Personen vorgehen, die keinen Beitrag zur Entstehung einer Gefahr geleistet haben und insofern auch nicht für ihre Beseitigung verantwortlich sind (z.B. Platzverweise gegen Gaffer bei einem Verkehrsunfall). Ein Eingriff gegen den sogenannten „Nichtstörer“⁹ ist jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn eine gegenwärtige erhebliche Gefahr vorliegt, die ohne erhebliche eigene Gefährdung des Nichtstörers beseitigt werden kann, und wenn die Ordnungsbehörde die Gefahr nicht selbst oder durch Beauftragte abwehren kann.

In den Ländern, die das Polizei- und Ordnungsrecht getrennt haben in Polizeibehörden und Ordnungsbehörden, findet sich in den Ordnungsbehördengesetzen ein Verweis auf die Vorschriften der jeweiligen Polizeigesetze und die dort normierten sogenannten Standardmaßnahmen. Das heißt, die Ordnungsbehörde kann auch Maßnahmen ergreifen, die normalerweise der Polizei obliegen.

Zu den klassischen Standardmaßnahmen gehören etwa der Platzverweis, das Aufenthaltsverbot, der Wohnungsverweis zum Beispiel bei häuslicher Gewalt, der Gewahrsam, die Durchsuchung von Personen und Sachen, das Abschleppen von Kraftfahrzeugen sowie behördliche Warnungen.

Ob Polizei- und Ordnungsbehörden tätig werden, liegt in ihrem pflichtgemäßen **Ermessen**. Die Pflicht besteht also nur zum Ermessen, aber nicht zum Handeln. In bestimm-

ten Fällen kann jedoch das Untätigbleiben der Polizei- und Ordnungsbehörden ermessensfehlerhaft sein. So müssen zum Beispiel Polizei- und Ordnungsbehörden vor einer fünf Kilometer langen Ölspur auf der Fahrbahn warnen, bei Kampfmittelfunden tätig werden oder eine_n Betrunkene_n am Autofahren hindern.

Die Ordnungsbehörden können mit einer Ordnungsverfügung gegen bestimmte Personen vorgehen. Darüber hinaus geben die Ordnungsbehördengesetze der Länder den Ordnungsbehörden die Möglichkeit, zum Zwecke der Gefahrenabwehr auch **Rechtsverordnungen** zu erlassen. Während die Rechtsverordnung sich an eine unbestimmte Anzahl von Personen für eine unbestimmte Anzahl von Fällen richtet, regelt die Ordnungsverfügung – auch in Form der sogenannten Allgemeinverfügung – immer nur einen konkreten Einzelfall. Die entscheidende Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer ordnungsbehördlichen Verordnung ist, dass eine abstrakte Gefahr vorliegt. Dies ist der Fall, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit im Einzelfall ein Schaden an einem geschützten Rechtsgut eintritt. Dies setzt eine genügend abgesicherte Prognose voraus. Solange eine Behörde mangels ausreichender Kenntnisse über den zu regelnden Sachverhalt oder über die maßgeblichen Kausalverläufe nicht zu der erforderlichen Gefahrenprognose imstande ist, liegt keine abstrakte Gefahr vor. Vielmehr handelt es sich in solchen Fällen um lediglich politische Entscheidungen, die der gesetzgebenden Instanz vorbehalten sind.

In vielen Städten und Gemeinden wird derzeit darüber diskutiert, ob und wie durch polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen dem zunehmenden Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit entgegengewirkt werden kann. Diese Debatte bekam während der Hochphase der Pandemie neue Dynamik, als mangels Ausgehaltalternativen oftmals

⁹ Vgl. zum Beispiel § 19 NRWOBG; § 9 BWPoLG; Artikel 10 BayPAG; § 7 SachsPoLG; § 10 LSASOG; § 220 SHLVwG.

der öffentliche Raum intensiv fürs Feiern genutzt wurde. Mit dem Alkoholkonsum auf öffentlichen Plätzen gehen die Zunahme und vor allem neue Formen von Gewalt im öffentlichen Raum einher. Die Rechtsprechung hat das generelle Verbot von Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit für rechtswidrig erklärt. Demnach ist Alkoholgenuss auf öffentlichen Straßen als solcher weder strafbewährt noch führt er regelmäßig und typischerweise zu einer Verletzung strafrechtlicher oder ordnungswidrigkeitsrechtlicher Normen. Das Treffen von Personen im öffentlichen Raum zum Alkoholkonsum ohne zeitliche Begrenzung ist zunächst durch das Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit gedeckt. Ohne Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit darf mittels einer ordnungsbehördlichen Verordnung nicht eingegriffen werden. Außerdem fordert das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot die Klarheit von Rechtsnormen: Der/die Bürger_in muss die Rechtslage und insbesondere Inhalte und Grenzen des Verbotstatbestandes erkennen können.

Sicherheitsrelevante Themen für Rechtsverordnungen sind beispielsweise Waffenverbotszonen in Innenstädten. Eine solche hat Wiesbaden im Rahmen eines Zehn-Punkte-Programms „Sicheres Wiesbaden“ in festgelegten Teilen der Innenstadt eingeführt.¹⁰ Grundlage war eine Umfrage bei Jugendlichen, die ergeben hatte, dass sich 40 Prozent der Mädchen nachts auf bestimmten Straßen und Plätzen unsicher fühlten.

Weitere Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer ordnungsbehördlichen Verordnung ist, dass sie inhaltlich hinreichend bestimmt ist. Sie muss also das gebotene oder verbotene Verhalten genau bezeichnen. Sie darf nicht den alleinigen Zweck verfolgen, die Arbeit der Ordnungsbehörde zu erleichtern. Eine Rückwirkung ist eben-

falls ausgeschlossen, da präventive Maßnahmen nur für die Zukunft möglich sind.

Befolgt der/die Adressat_in eine Ordnungsverfügung nicht freiwillig, kann diese zwangsweise durchgesetzt werden. Vollstreckungsfähig sind alle Ordnungsverfügungen, die auf ein Handeln, Dulden oder Unterlassen ausgerichtet sind. Grundlage der Verwaltungsvollstreckung sind die Verwaltungsvollstreckungsgesetze der Länder.¹¹ Die dort normierten Zwangsmittel bestehen in der Ersatzvornahme (zum Beispiel Abschleppen eines verkehrswidrig geparkten Fahrzeugs durch ein Abschleppunternehmen), der Festsetzung eines Zwangsgeldes sowie dem unmittelbaren Zwang (zum Beispiel Versiegelung von Gebäuden oder Betrieben).

Neben diesen klassischen ordnungsbehördlichen Maßnahmen gehören auch eine Vielzahl von strukturellen Planungen in den kommunalen Aufgabenbereich, insbesondere die Vorhaltungen für den Brandschutz, den Rettungsdienst und – bei Kreisen und kreisfreien Städten – den Katastrophenschutz. Hierbei werden unterschiedliche Szenarien für die jeweilige Gebietskörperschaft betrachtet und zwischen oft zahlreichen Beteiligten (innerhalb der Verwaltung und darüber hinaus) analysiert. Angesichts von Herausforderungen wie dem Klimawandel oder der unsicheren geopolitischen Lage bekommen diese aufwändigen Planwerke eine immer größere ordnungspolitische Bedeutung.

¹⁰ Die Rechtsverordnung ist abrufbar unter: https://www.wiesbaden.de/medien-zentral/dok/rathaus/stadtrecht/3_-_2.4_Rechtsverordnung_Waffenverbotszone_.pdf, zuletzt abgerufen am: 16.12.2023.

¹¹ Vgl. zum Beispiel das Verwaltungsvollstreckungsgesetz in Baden-Württemberg (LVwVG) oder das Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz in Bayern (VvZVG).

6.1 Kriminalprävention und Ordnungspartnerschaften

Die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist ein maßgeblicher Faktor für die freiheitliche Lebensqualität in einer demokratischen Gesellschaftsordnung. Das zeigt sich nicht nur in der Medienberichterstattung, sondern auch in vielen Umfragen.

Das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung wird insbesondere dort beeinträchtigt, wo eine höhere Kriminalitätsrate zu verzeichnen ist, wo offene Drogenszenen, Vandalismus-schäden, Vermüllung, Farbschmierereien und aggressive Verhaltensweisen von Personengruppen (zum Beispiel aggressives Betteln oder die extensive Nutzung des öffentlichen Raumes zum Feiern) den Eindruck von Verwahrlosung und Bedrohung vermitteln. Ähnlich werden die Auswirkungen des Straßenverkehrs als Belastung empfunden.

Die Sicherheit der Bürger_innen in den Städten und Gemeinden vor Gewalt und Kriminalität zu gewährleisten ist eine der ureigensten Aufgaben der staatlichen Gewalt. Dies ist in erster Linie Aufgabe der Polizei und Justiz von Bund und Ländern; sie verfügen über die nötigen rechtlichen Instrumente. Gleichwohl wird die Kriminal- und Gewaltprävention mehr und mehr auch als Aufgabe der Kommunen und der Zivilgesellschaft wahrgenommen.

Beeinträchtigungen der objektiven oder subjektiven Sicherheit in den Städten und Gemeinden haben vielfältige Ursachen. Dementsprechend setzt die Bewältigung von Sicherheitsproblemen ein konzertiertes Handeln der verschiedenen Beteiligten vor Ort voraus.

Erstes Ziel jeder Kriminalprävention ist die Reduktion von Kriminalität. Darüber hinaus gilt es die Furcht vor Verbrechen zu verringern, denn auch sie beeinträchtigt die Lebensqualität der Bürger_innen. Bei der Betrachtung von Kriminalität, aber auch bei der Strukturierung der Kriminalprävention findet man die Aufgliederung in Täter_in, Opfer und tatbegünstigende Umstände, Situationen oder Tatgelegenheiten. Gerade für die Kriminalprävention

durch Eindämmung der Tatgelegenheiten ist die kommunale Ebene entscheidend. Denn sowohl die Entstehungsbedingungen für Kriminalität als auch die Ursachen von Kriminalitätsfurcht haben vielfach lokale Wurzeln. Hinzu kommt, dass ein großer Teil der Delinquenz sogenannte opportunistische Delinquenz ist; das heißt, sie wird durch Tatgelegenheiten und Tatanreize vor Ort ausgelöst: „Gelegenheit macht Diebe“ ist hier die treffende Redewendung. Schon deshalb kann Kriminalprävention auf kommunaler Ebene ansetzen. Entscheidend ist das Bewusstsein, dass durch kommunale Wohnungs-, Sozial- und Jugendpolitik Rahmenbedingungen für Kriminalität, aber auch für Kriminalprävention geschaffen werden. Insbesondere haben die Infrastruktur einer Kommune sowie ihre Siedlungs- und Baustruktur – zumindest mittelbar – erheblichen Einfluss auf die Kriminalität.

In der kommunalen Kriminalprävention lassen sich im Wesentlichen folgende strukturbildende und übergreifende Trends feststellen:

- die öffentliche Präsenz von Ordnungskräften
- die Vernetzung lokal Agierender unter Federführung der Kommune
- institutionalisierte Kooperation zwischen Polizei und Kommune
- der Einsatz moderner Sicherheitstechnik
- eine verstärkte Beachtung kriminalpräventiver Ansätze in der Stadtplanung
- der gezielte Ansatz von aufsuchender Sozial- und Jugendarbeit

Entscheidend ist, die Struktur einer Ordnungspartnerschaft jeweils den Problemlagen und Anforderungen vor Ort anzupassen. Kern der Arbeit muss eine bestmögliche Kooperation sein, getragen von einem gegenseitigen Verständnis der Ordnungspartner. Nur wenn beispielsweise Jugendamt und Polizei im Verständnis für die Aufgaben und Kompetenzen der jeweils Anderen zusammen

an der Verbesserung der Situation auf dem Bahnhofsvorplatz arbeiten, wird sich nachhaltig etwas verändern.

Auch bei der Planung von Veranstaltungen, der Präventionsarbeit an Schulen (Verkehrserziehung u.a.) und der Ausrichtung einer kommunalen Strategieplanung bieten sich Ordnungspartnerschaften an. Nach hiesiger Erkenntnis gibt es dabei keine Blaupause für die Besetzung. Wichtig ist, dass die Gremien von den zuständigen Behördenleitungen eingerichtet werden. In der Bearbeitung von Themen kann es aber oft sinnvoll sein, Unterarbeitsgruppen mit den jeweiligen Expert_innen der Behörden und der gesellschaftlich relevanten Gruppen zu bilden. Als Beispiel könnte hier etwa ein lokales Projekt mit der Graffiti-Szene genannt werden, das gemeinsam Orte und Regeln definiert, um illegale Verschmutzungen im Stadtgebiet zu verringern.

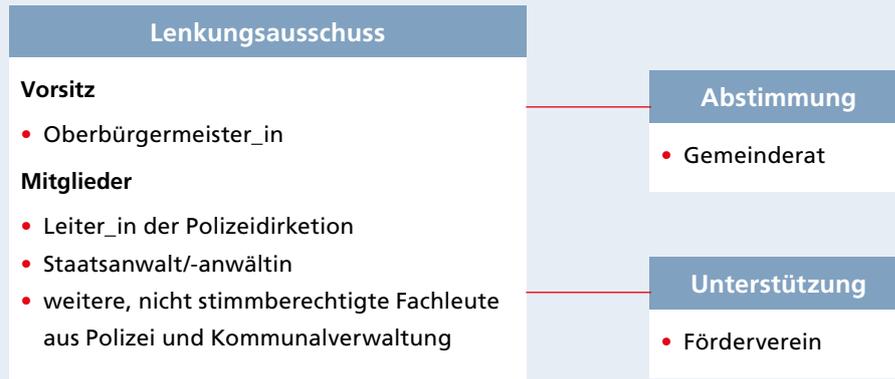
Zum Teil wird auch die Einbeziehung des Ehrenamts in die kommunale Sicherheitsstruktur diskutiert. Wenn sich Bürger_innen freiwillig als Sicherheitswächter_innen engagieren, Vereinsfunktionär_innen und engagierte Bürger_innen in Präventionsräten mitwirken und lokale Unternehmen Präventionskampagnen unterstützen, dann zeigen all diese Formen des bürgerschaftlichen Engagements, dass auch die Mitwirkung der Zivilgesellschaft ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung und Vorbeugung von Kriminalität auf kommunaler Ebene sein kann. In Hessen und Baden-Württemberg wurden in mehreren Städten Projekte des freiwilligen Polizeidienstes durchgeführt. Grundlage war das Gesetz für die aktive Beteiligung der Bürger_innen zur Stärkung der Sicherheit in Hessen, in Baden-Württemberg das Gesetz für den freiwilligen Polizeidienst. In Ergänzung der Polizei hatten die Mitarbeitenden des freiwilligen Polizeidienstes die Aufgabe, Präsenz in Parks, auf Straßen und Plätzen zu zeigen, Ansprechpartner_innen für die Bürger_innen zu sein sowie

bei ihren Einsätzen und Streifengängen besondere Vorkommnisse oder Beobachtungen an die Vollzugspolizei zu melden. In Bayern und Sachsen wurde eine Sicherheitswacht erprobt. Auch hier ging es um Präsenz auf Anweisung der Polizei in bestimmten gefahrorientierten Bereichen.

Davon abgesehen ist es gelegentlich von Vorteil, eher auf niedrigschwellige Beratungsangebote zu setzen als ordnungsbehördlich einzuschreiten. In Bochum wurden daher mit der örtlichen Beschäftigungsgesellschaft Arbeitsgelegenheiten für sogenannte Grillscouts eingerichtet. Sie beraten in der Sommersaison in Parks und Grünanlagen zu den Grillregeln, weisen auf Verstöße hin und sensibilisieren für ein geordnetes Miteinander und den Naturschutz.

Auf lokaler Ebene existieren eine Vielzahl koordinierender Gremien für Ordnungspartnerschaften mit unterschiedlichen Bezeichnungen: Kommunaler Präventionsrat, Kriminalpräventiver Rat, Sicherheitsbeirat, Kommission kommunaler Kriminalitätsverhütung oder Runder Tisch. Nachfolgend findet sich beispielhaft die Empfehlung des Landes Baden-Württemberg für die Struktur eines kommunalen Präventionsrats. Eine gute Übersicht zu Rollen und Arbeitsweise bietet auch die Landeshauptstadt Stuttgart.¹²

12 Landeshauptstadt Stuttgart, „Kommunale Kriminalprävention“, abrufbar unter: <https://www.stuttgart.de/leben/sicherheit/kriminalpraevention/>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.



Arbeitskreis Drogen	Arbeitskreis Sichere Innenstadt	Arbeitskreis Jugendkriminalität	Arbeitskreis Stadtplanung	Arbeitskreis Häusliche Gewalt
Mitglieder (Bsp.) <ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitsamt • Ordnungsamt • Polizei • Sozialamt • Freie Träger • Drogenverein • interessierte Bürger_innen 	Mitglieder (Bsp.) <ul style="list-style-type: none"> • Bauamt • Tiefbauamt • Industrie- und Handelskammer • Verkehrsbetriebe • Polizei • interessierte Bürger_innen 	Mitglieder (Bsp.) <ul style="list-style-type: none"> • Jugendamt • Jugendgerichtshilfe • Justiz • Bewährungshilfe • Täter-/Opfer-Ausgleich • Sozialamt • Freie Träger • Polizei • interessierte Bürger_innen 	Mitglieder (Bsp.) <ul style="list-style-type: none"> • Bauamt • Frauenbeauftragte • Sozialamt • Haus- und Grundstückseigentümer_innen • Industrie- und Handelskammer • Architekt_innen • Bürger-Vertreter_in-nen • Polizei • interessierte Bürger_innen 	Mitglieder (Bsp.) <ul style="list-style-type: none"> • Frauenbeauftragte • Frauenhaus • Staatsanwaltschaft • Ordnungsamt • Frauenverein • Beratungsstelle • Polizei • interessierte Bürger_innen

Aufgaben

Der Lenkungsausschuss legt auf Basis einer gemeinsamen, fachübergreifenden örtlichen Sicherheitslage die aktuellen Handlungsfelder fest, richtet entsprechende Arbeitskreise ein und führt Pressearbeit durch.

Die einzelnen Arbeitskreise planen und organisieren zielgerichtete Präventionsaktivitäten, führen diese durch und kontrollieren deren Wirksamkeit.

Ein Förderverein ermöglicht die finanzielle Unterstützung präventiver Maßnahmen. Kriminalprävention wird so dauerhafter kommunaler Planungsgegenstand.

6.2 Sicher auf Straßen und Wegen

Das Thema Mobilität wird im Rahmen einer repräsentativen Befragung von (Ober-)Bürgermeister_innen durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) seit mehreren Jahren als eines der wichtigsten fünf Handlungsfelder in den Städten benannt.

Befragt wurden dabei 193 (Ober-)Bürgermeister_innen deutscher Städte ab 50.000 Einwohner_innen. Auch auf die Frage, welche Themen künftig für die Städte an Bedeutung gewinnen werden, wird das Thema Mobilität als zweithäufigstes Handlungsfeld genannt.¹³

Angesichts der heutigen Herausforderungen, die dieses Handlungsfeld mit sich bringt, verwundert diese Einschätzung nicht. Betrachtet man die Fortbewegungsart per Auto, so sind z.B. Staus oder Parkplatznot in Innenstädten Dauerthemen. Das Autofahren muss zudem in Einklang gebracht werden mit den anderen Fortbewegungsarten, wie beispielsweise der steigenden Anzahl von Verkehrsteilnehmer_innen per Fahrrad¹⁴, zu Fuß oder mit E-Scootern. Zusätzlich spielt der öffentliche Personennahverkehr eine große Rolle.

Hierzu passt auch die Entwicklung der Verkehrsunfälle in Deutschland. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts ist beispielsweise die Zahl der Verkehrstoten mit 2782 im Jahr 2022 um neun Prozent gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Die Zahl der Verletzten stieg 2022 im Vergleich zum Vorjahr um elf Prozent auf rund 358.000 Personen.¹⁵ Dabei ereigneten sich 70 Prozent aller Unfälle

mit Personenschäden 2022 innerhalb von Ortschaften, 24 Prozent auf Landstraßen und sechs Prozent auf Autobahnen.¹⁶

Immer wieder erwachsen im Verkehr zudem neue Begleiterscheinungen und Sonderfälle, die angepasste Regelungen oder Maßnahmen erfordern. So trat am 13.10.2017 § 315 d Strafgesetzbuch (StGB) in Kraft. Nach § 315 d Abs. 1 Nr. 2 StGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer im Straßenverkehr als Kraftfahrzeugführer an einem nicht erlaubten Kraftfahrzeugrennen teilnimmt. Austragungsorte für solche Wettrennen sind häufig Innenstädte. Beispielsweise kam in Berlin bei einem Wettrennen über den Kurfürstendamm eine unbeteiligte Person zu Tode. In der Folge gab es einen mehrjährigen juristischen Prozess, um den Sachverhalt strafrechtlich zu bewerten.¹⁷

Ebenfalls im Kontext der Autonutzung müssen sich die Kommunen teilweise mit dem sogenannten Car-Posing auseinandersetzen. Dieses umschreibt beispielsweise lautes Aufheulenlassen des Motors, unnötiges Gasgeben/Beschleunigen oder Durchdrehenlassen der Reifen. Das kann unzulässige Lärmemissionen und Gefährdungen anderer Verkehrsteilnehmer_innen zur Folge haben.

¹³ Vgl. „OB-Parameter 2022“, Deutsches Institut für Urbanistik, abrufbar unter: <https://backend.repository.difu.de/server/api/core/bitstreams/5ff7734a-dd81-4cc1-be56-4a90547a956e/content>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

¹⁴ Bundesregierung, „So funktioniert die Förderung des Radverkehrs“, Beitrag vom 04.04.2023, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/radverkehrsfoerderung-2173328>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

¹⁵ Statistisches Bundesamt, „Unfallbilanz 2022: 220 Verkehrstote mehr als im Vorjahr“, Pressemitteilung Nr. 073 vom 24.02.2023, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/02/PD23_073_46241.html, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

¹⁶ Vgl. Bundesamt für Statistik, „Durchschnittlich 8 Tote und 989 Verletzte pro Tag im Straßenverkehr im Jahr 2022“, Pressemitteilung Nr. 272 vom 12.07.2023, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/07/PD23_272_46241.html, zuletzt abgerufen am: 16.12.2023.

¹⁷ Zur allgemeinen Übersicht über die komplexe juristische Historie des Sachverhalts vgl. beispielsweise: Süddeutsche Zeitung, „Ku'damm-Raser wegen versuchten Mordes zu 13 Jahren Haft verurteilt“, Artikel vom 02.03.2021, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/panorama/prozess-kudamm-raser-berliner-landgericht-urteil-1.5222890>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

In diesem Zusammenhang hat etwa die Stadt Mannheim gemeinsam mit der Polizei Eindämmungsmaßnahmen entwickelt, die vom Verwaltungsgericht Karlsruhe überprüft worden sind (dazu weiter unten).

Alle geschilderten Sachverhalte haben gemeinsam, dass sie in erster Linie mit dem Fahrverhalten des/der jeweiligen Verkehrsteilnehmer_in im unmittelbaren Zusammenhang stehen. Das Themenfeld Mobilität ist aber noch aus anderer Perspektive relevant für Städte und Kommunen: Im Rahmen der Mobilitätswende versuchen diese zunehmend, klimaschonendere Verkehrsbedingungen zu schaffen. Die klimatischen Auswirkungen des Verkehrs in Innenstädten spielen damit heutzutage eine wichtige Rolle. Hier sorgten in letzter Zeit vor allem die Straßenblockaden der „Letzten Generation“ für Schlagzeilen. Vielerorts häuften sich Vorfälle, bei denen blockierte Autofahrer_innen mit Gewalt gegen Personen vorgingen, die sich auf Fahrbahnen festgeklebt hatten.

Davon abgesehen birgt auch eine Diskussion auf Bundesebene für eine Ausweitung der Entscheidungsfreiheit von Kommunen bei der Anordnung von Tempolimits Zündstoff für eine ausufernde Debatte, wie unten noch aufgezeigt wird. Allein diese Beispiele machen deutlich, welche Bandbreite das Thema Mobilität in den Kommunen für die Verwaltungsspitze wie auch die Lokalpolitik haben kann.

Allgemein relevante rechtliche Rahmenbedingungen können in Bezug auf das gesamte Themenfeld nur überblicksartig dargestellt werden. Zunächst gilt: Das Straßenverkehrsrecht ist Sonderordnungsrecht des Bundes. Die Rechtsgrundlagen finden sich im Wesentlichen im Straßenverkehrsgesetz (StVG), in der Straßenverkehrsordnung (StVO), in der Straßenverkehrszulassungsordnung

(StVZO), in der Fahrzeugzulassungsverordnung (FZV) und in der Fahrerlaubnisverordnung (FEV). Weitere Rechtsbereiche sind das Verkehrszivilrecht, insbesondere das Verkehrshaftungsrecht und das Verkehrsvertragsrecht, ferner das Verkehrsstrafrecht und das Verkehrsordnungswidrigkeitsrecht (Bußgelder, Verwarnungen).

Maßnahmen der Geschwindigkeitsüberwachung und die Ermittlung und Verfolgung der sich daraus ergebenden Verkehrsverstöße gehören zum Gesamtkomplex der öffentlichen Sicherheit und damit zum Kern der originären Staatsaufgaben. Demgemäß bestimmt zum Beispiel § 81 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG), dass die Gefahrenabwehr Angelegenheit des Landes ist, soweit andere Rechtsvorschriften nichts Abweichendes bestimmen. Für deren Erfüllung ist grundsätzlich die Polizei zuständig.¹⁸

Die meisten Länder haben jedoch mit Blick auf die Zahl der Verkehrsunfälle und der Rechtsverstöße sowie die personellen Engpässe bei der Polizei auch den kommunalen Ordnungsbehörden Zuständigkeiten für die Überwachung des ruhenden und fließenden Straßenverkehrs übertragen. So können zum Beispiel in NRW die örtlichen Ordnungsbehörden unbeschadet der Zuständigkeit der Polizeibehörden den ruhenden Straßenverkehr überwachen. Den Kreisordnungsbehörden und den großen kreisangehörigen Städten (ab 50.000 Einwohner_innen) sind die Kompetenzen für die Überwachung der Höchstgeschwindigkeiten und der Befolgung von Lichtzeichenanlagen an Gefahrenstellen übertragen worden.¹⁹ § 2 der Thüringischen Verordnung zur Übertragung von Ermächtigungen und über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts bestimmt die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sowie die Landkreise als Straßenverkehrsbehörden. Kleineren Gemeinden können

¹⁸ Vgl. zum Beispiel § 11 POG NRW.

¹⁹ Vgl. § 48 Abs. 2 OBG NRW.

auf Antrag Zuständigkeiten übertragen werden.²⁰ Mit diesen Kompetenzerweiterungen soll der Verkehrssicherheit an den örtlichen Gefahrenpunkten besser Rechnung getragen werden.

Wie eingangs dargestellt, sind die Mobilitätsthemen sehr umfangreich und nahezu jedes für sich ist medienrelevant. Am nachfolgenden Beispiel wird deutlich, wie durch einzelne Vorschriften und Regelungszusammenhänge, die schon seit langer Zeit bestehen, neue Anpassungen juristisch diskutiert und so auch zu einem politischen Streitthema werden können.

In Deutschland beträgt die zulässige Höchstgeschwindigkeit innerhalb geschlossener Ortschaften für alle Kraftfahrzeuge nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 StVO – als Vorschrift eines Bundesgesetzes – 50 km/h. Dieser Grundsatz besteht seit seiner Einführung 1957 bis heute, also bald 70 Jahre. Bereits in den 1980er-Jahren wurden aber Tempo 30-Zonen und verkehrsberuhigte Bereiche als flächenhafte Regelungen für das untergeordnete Straßennetz eingeführt, was sich mittlerweile innerorts im überwiegenden Teil von Nebenstraßen bemerkbar macht. Auf Hauptverkehrsstraßen gilt aber weiterhin häufig Tempo 50.²¹

Nach der im Juli 2021 von Aachen, Augsburg, Freiburg, Hannover, Leipzig, Münster und Ulm gegründeten Initiative „Lebenswerte Städte durch angemessene Geschwindigkeiten“ soll sich dies ändern. Die Initiative setzt sich „gegenüber dem Bund dafür

ein, dass die Kommunen selbst darüber entscheiden dürfen, wann und wo welche Geschwindigkeiten angeordnet werden – zielgerichtet, flexibel und ortsbezogen“. Mittlerweile sind 978 Kommunen Teil des deutschlandweiten Bündnisses. Über das gesamte Land verteilt und über alle Parteigrenzen hinweg engagieren sich Städte und Gemeinden sowie Landkreise dafür, beim Thema stadterträgliche Geschwindigkeiten das Heft selbst in die Hand nehmen zu dürfen.²² Die Städte fordern in ihrer Initiative unter anderem, dass der Bund „umgehend die rechtlichen Voraussetzungen“ dafür schafft, dass die Kommunen „ohne weitere Einschränkungen Tempo 30 als Höchstgeschwindigkeit innerorts dort anordnen können, wo sie es für notwendig halten“.²³

Überblicksartig zum rechtlichen Hintergrund: Die Straßenverkehrsordnung in der jetzigen Form sieht in § 45 Abs. 1c S. 1 vor, dass die Straßenverkehrsbehörden innerhalb geschlossener Ortschaften, insbesondere in Wohngebieten und Gebieten mit hoher Fußgänger_innen- und Fahrradverkehrsdichte sowie hohem Querungsbedarf, im Einvernehmen mit der Gemeinde Tempo 30-Zonen anordnen. Die Zonen-Anordnung darf sich dabei aber beispielsweise weder auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) noch auf weitere Vorfahrtsstraßen erstrecken und nur Straßen ohne durch Lichtzeichen geregelte Kreuzungen oder Einmündungen umfassen. Weitere Einschränkungen ergeben sich unter anderem aus § 45 Abs. 9 StVO. Auch die Voraussetzun-

20 Weitere Regelungen finden sich in § 4 Abs. 1 Straßenverkehrszuständigkeitsverordnung Mecklenburg-Vorpommern, § 16 Gefahrenabwehrzuständigkeitsverordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LSA), § 165 Abs. 4 Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgesetz.

21 Vgl. Umweltbundesamt, „Tempolimit“, Beitrag vom 26.01.2023, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/nachhaltige-mobilitaet/tempolimit#:~:text=1957%20wurde%20in%20der%20Bundesrepublik,des%20Stra%C3%9Fennetzes%20nicht%20stadtertr%C3%A4glich%20ist,zuletzt%20abgerufen%20am%3A%2031.10.2023.>

22 Vgl. zum Vorstehenden: Initiative „Lebenswerte Städte durch angemessene Geschwindigkeiten“, abrufbar unter: <https://www.lebenswerte-staedte.de/de/staedte-und-gemeinden-der-initiative.html>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

23 Initiative „Lebenswerte Städte durch angemessene Geschwindigkeiten“, abrufbar unter: <https://www.lebenswerte-staedte.de/de/hintergruende.html>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

Nach dem beschlossenen Entwurf ist unter anderem vorgesehen, dass die Anordnung von Tempo 30-Regelungen an bestimmten Stellen erleichtert wird.

gen für Anordnungen von Tempo 30-Zonen, die sich aus den Verwaltungsvorschriften zur Straßenverkehrsordnung ergeben, sind zu beachten. So soll die Anordnung beispielsweise nach den Anmerkungen zu § 45 Abs. XI Nr. 1 (Randnummer 37) auf der Grundlage einer flächenhaften Verkehrsplanung der Gemeinde vorgenommen werden, in deren Rahmen zugleich das innerörtliche Vorstraßennetz festgelegt werden soll. Nach den Ergänzungen zu Zeichen 274 (Zulässige Höchstgeschwindigkeit) ist gemäß Abs. XI S. 1 (Randnummer 13) innerhalb geschlossener Ortschaften die Geschwindigkeit im unmittelbaren Bereich von Kindertagesstätten, Alten- und Pflegeheimen oder Krankenhäusern in der Regel auf 30 km/h zu beschränken, soweit die Einrichtungen über einen direkten Zugang zur Straße verfügen oder im Nahbereich der Einrichtung starker Ziel- und Quellverkehr mit all seinen kritischen Begleiterscheinungen vorhanden ist. Die streckenbezogene Anordnung ist nach S. 5 auf den unmittelbaren Bereich der Einrichtung und insgesamt auf höchstens 300 Meter Länge zu begrenzen. Vor diesem Hintergrund kann man zu der Einschätzung gelangen, dass die Einführung von Tempo 30 durch die Kommunen kompliziert, oft schwer oder sogar manchmal gar nicht umsetzbar sei.²⁴

Auch anderslautende Stimmen sind vernehmbar. So heißt es im Fazit einer Begutachtung mit dem Titel „Rechtliche Möglichkeiten der Anordnung von innerörtlichem Tempo 30“, dass mit einer „Mischung aus Anträgen von Anwohnenden und motivierten Kommunen, die ihre straßenverkehrsrechtlichen Möglichkeiten zur Anordnung von Tempo 30 ausschöpfen sowie ambitionierte Lärmaktionsplä-

ne aufstellen“, auch heute schon die Möglichkeit bestünde, „die Verbreitung von Tempo 30 auszuweiten“.²⁵

Und wie denkt die Bundespolitik darüber? Zunächst stellte sich der Bund gegen eine Rechtsänderung zur leichteren Ermöglichung von Geschwindigkeitsbeschränkungen durch einzelne Kommunen.²⁶ Mittlerweile legte das Bundesministerium für Digitales und Verkehr aber den Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) der Bundesregierung zum Beschluss vor, den die Bundesregierung am 21.06.2023 auch beschloss. Zugleich nahm diese den Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrsordnung (StVO) zur Kenntnis. Nach dem beschlossenen Entwurf ist unter anderem vorgesehen, dass die „Anordnung von Tempo 30-Regelungen an bestimmten Stellen erleichtert wird, und zwar an Spielplätzen, hochfrequentierten Schulwegen, Überwegen für Fußgänger_innen und Streckenabschnitten bis zu 500 Metern zwischen zwei Tempo 30-Strecken, damit der Verkehr besser fließen kann“. Gleichzeitig betonte das Ministerium aber, dass es ein flächendeckendes Tempo 30 in Städten nicht geben werde.²⁷ Dennoch hat sich das Bundesministerium damit durchaus in die Richtung der Forderungen der Kommunen bewegt. Das weitere Verfahren bleibt abzuwarten.

Im Vergleich zu diesem Beispiel, bei dem nahezu jeder Faktor der Mobilität in Innenstädten zu der beschriebenen bundesweiten Diskussion geführt hat, beschränkt sich das nachfolgend dargestellte verkehrsspezifische Erscheinungsbild in der Regel auf die lokale Ebene. Beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, insbesondere in den

²⁴ Vgl. Fachverband Fußverkehr Deutschland e.V., „Wo Sicherheit verboten ist“, abrufbar unter: <https://30kmh.de/recht-sicherheit-oft-verboten.html>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

²⁵ Rechtsanwalt Professor Dr. Remo Klinger und Rechtsanwältin Dr. Silvia Ernst, im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe e.V., „Rechtliche Möglichkeiten der Anordnung von innerörtlichem Tempo 30 – Eine Orientierungshilfe für Kommunen und Anwohnende“, erstellt am 18.05.2022, S. 31, abrufbar unter: https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Tempo_30/Rechtsgutachten_Tempo30_Kommunen.pdf, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

²⁶ Vgl. ebd. S. 3.

²⁷ Zeit Online, „Kabinett beschließt neues Straßenverkehrsgesetz“, Beitrag vom 21.06.2023, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/news/2023-06/21/wissing-tempo-30-muss-mit-grundgesetz-vereinbar-sein>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

Als ultima ratio erlässt man sogar Untersagungsverfügungen.

größeren Städten des Ruhrgebiets, ist dieses seit Jahren bekannt. Die Szene der „Car-Poser“ organisiert jeweils am Karfreitag (als „Car-Freitag“ bezeichnet) Treffen, um ihre Fahrzeuge zu präsentieren. In diesem Zusammenhang ist die Polizei in Nordrhein-Westfalen immer wieder mit einer angepassten Zahl von Einsatzkräften aktiv.²⁸

Die Stadt Mannheim hat zusammen mit der Polizei eine Strategie gegen das „Car-Posing“ entwickelt. Aus einem von der Stadt vor dem Verwaltungsgericht Karlsruhe im Jahr 2019 geführten Rechtsstreit geht hervor, dass die Stadt und die dortige Polizei seit 2016 vermehrt gegen Car-Posing vorgeht. Bei der Ausführung der gemeinsamen Strategie werde in einem ersten Schritt ein Lagebild erstellt, das auf Mitteilungen der Bürger_innen sowie Erkenntnissen des Fachbereichs für Sicherheit und Ordnung der Stadt Mannheim beruhe. Dort würden auch Orte, Zeiten und Kennzeichen entsprechender Auto-Poser hinterlegt. Wer an zwei Tagen auffalle, erhalte zunächst ein Anschreiben, das zum Unterlassen des übermäßigen Fahrzeuglärms auffordere und eine „gelbe Karte“ mit der Überschrift „STOP Posing“ als Warnung enthalte. Wiederholungstäter_innen würden wiederum zunächst verwarnet. Anschließend verhängt man auch Bußgelder. Erst als ultima ratio erlasse man sogar Untersagungsverfügungen.

Um eine solche ging es auch in dem Rechtsstreit vor dem Verwaltungsgericht Karlsruhe. Der Kläger, Halter und regelmäßiger Fahrer eines schwarzen Sportwagens mit Klappenauspuffanlage, sei in einem Zeitraum von vier Wochen im Jahr 2016 14-mal von Bürger_innen, die sich in der Innenstadt Mannheims durch Lärm bei der Benut-

zung des Fahrzeuges des Klägers gestört fühlten, bei der Polizei gemeldet worden. Weiterhin meldeten örtliche Polizeidienststellen mehrmals von Amts wegen das Fahrzeug. Mit entsprechender Verfügung untersagte die Stadt Mannheim dem Kläger, bei der Benutzung von Fahrzeugen unnötigen Lärm oder vermeidbare Abgasbelastigungen im Stadtgebiet Mannheim zu verursachen. Zusätzlich wurde der sofortige Vollzug angeordnet und für den Fall eines Verstoßes gegen den Inhalt der Verfügung wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000 Euro angeordnet.²⁹

Im Rahmen einer Gesamtbeurteilung unter Berücksichtigung von Einzelfällen, wie zum Beispiel der Tageszeit, dem Fahrzeugstandort einschließlich der vorhandenen Geräuschkulisse und dem Gebietscharakter (beispielsweise Wohnraum), kam das Verwaltungsgericht Karlsruhe zu dem Ergebnis, dass die ausgesprochene Untersagungsverfügung rechtmäßig war, weil der Kläger unter Bewertung der vorstehenden Kriterien die entsprechende Zumutbarkeitsschwelle durch das beschriebene Fahrverhalten überschritt.³⁰

Da der Kläger mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung scheiterte, ist das Urteil rechtskräftig. Es ist ein Beispiel dafür, wie durch gut abgestimmtes Zusammenwirken von Ordnungsbehörden und die Ausnutzung des Rechtsrahmens auch bei vermeintlich neuen Phänomenen ein spürbarer Beitrag zu mehr Verkehrssicherheit geleistet werden kann.

²⁸ Westdeutscher Rundfunk, „Car-Freitag: Polizei kontrolliert Tuningszene“, Bericht vom 08.04.2023, abrufbar unter: <https://www1.wdr.de/nachrichten/tuner-poser-szene-car-freitag-100.html>; zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

²⁹ Rechtsgrundlage für die Untersagungsverfügung waren die §§ 1 Abs. 1 S. 1, 3 Polizeigesetz Baden-Württemberg (PolG) in Verbindung mit § 30 Abs. 1 StVO. Nach letzter Vorschrift sind unnötiger Lärm und vermeidbare Abgasbelastigungen bei der Benutzung von Fahrzeugen verboten.

³⁰ Vgl. zum vorstehenden Absatz: Verwaltungsgericht Karlsruhe, Urteil vom 17.12.2018, Az. 1 K 4344/17, SVR 2019, 315 ff.; Vertiefungshinweise: S. die anderslautende Entscheidung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf, Urteil vom 01.09.2022, Az. 6 K 4721/21, BeckRS 2022, 24423 und Weber, „Untersagungsverfügung gegen Autoposer auf Grundlage der polizeirechtlichen Generalklausel?“, in: NZV 2023, 151 ff.

6.3 Nutzung des öffentlichen Raumes – der Rechtsrahmen für die unterschiedlichen Nutzungsarten

Der öffentliche Raum ist ein wichtiges Gut, gehört uns allen und bedient somit – je nach Wunsch – einen gesellschaftlichen oder auch einen individuellen Lebensansatz, den man dort ausleben kann. In der Folge gelten Stadt und städtisches Leben heutzutage als Inbegriff einer modernen Gesellschaft.³¹

Besonders in den vergangenen Monaten und Jahren, in denen Corona-Beschränkungen und Sorgen vor Energiemangel aufgezeigt haben, wie sehr sich das individuelle Leben der Bürger_innen in kurzer Zeit ändern kann, kam dem öffentlichen Raum und der Daseinsvorsorge der Städte und Gemeinden eine noch wesentlichere Rolle zu. Die Bedeutung wurde plötzlich spürbar.

Die Nutzung des öffentlichen Raumes durch Bürger_innen oder Besucher_innen ist stets im Wandel, von Zeit zu Zeit entstehen neue Trends oder neue Veranstaltungsreihen. Den unterschiedlichen Nutzungsabsichten stehen aber auch entsprechende Rechtsvorschriften gegenüber, beispielsweise aus dem Bauordnungsrecht, dem Gewerbeamt, dem Straßenrecht oder den Straßen- und Wegegeseetzen der Bundesländer. Dies soll an ausgewählten Beispielen unterschiedlicher Nutzungsarten, die seit jeher das städtische Bild geprägt haben oder erst neuerdings zu einem typischen Stadtgepräge geworden sind, im Kontext des jeweiligen rechtlichen Rahmens verdeutlicht werden. Nicht selten geht es dabei um die Abgrenzung von „Sondernutzung“ und „Gemeingebrauch“ und die dahinterstehenden Grundsätze.

Zum Einstieg in diese Thematik ist eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2012 geeignet. In dieser ging es um die Nutzung eines sogenannten Bierbikes im öffentlichen Straßenraum in einer Stadt in Nordrhein-Westfalen. Das vierrädrige Fahrzeug bot Platz für bis zu 16 Personen, die es antrieben, indem sie in die Pedale traten. Gelenkt und gebremst wurde es durch einen gestellten Fahrer. Das Gefährt war mit einer Zapfanlage für ein Bierfass sowie einer Musikanlage ausgerüstet. Ein Ausflug mit dem Bierbike konnte laut Anbieterwerbung für jeden Anlass genutzt werden, zum Beispiel für Städtetouren, Firmen- und Abteilungsfeiern oder private Feiern aller Art.

Mit der Begründung, dass es sich um eine nicht genehmigte Sondernutzung handele und sich Gefahren und Störungen für die öffentliche Sicherheit ergäben, hatte die beklagte Behörde der dienstleistenden Person im November 2009 unter Anordnung des Sofortvollzugs die Benutzung der Bierbikes auf den öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen im Stadtgebiet untersagt. Das Bundesverwaltungsgericht musste sich in der Folge im Rahmen der revisionsgerichtlichen Überprüfung der in der Vorinstanz getroffenen Entscheidung unter anderem die Frage stellen, ob die Benutzung der Bierbikes zum Gemeingebrauch gehört oder diesen überschreitet und als Sondernutzung einzuordnen ist. Dabei war das Bundesverwaltungsgericht an die tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts, des Oberverwaltungsgerichts Münster, gebunden.

³¹ Bundeszentrale für politische Bildung, Artikel vom 09.07.2018, „Privatisierung, Kommerzialisierung, Festivalisierung“, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/themen/stadt-land/stadt-und-gesellschaft/216875/privatisierung-kommerzialisierung-festivalisierung/>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

Für Nordrhein-Westfalen sind die beiden Begriffe „Sondernutzung“ und „Gemeingebrauch“ im Straßen- und Wegegesetz des Landes (StrWG NRW) verankert. Das Gesetz regelt nach seinem Geltungsbereich, der in § 1 S. 1 StrWG NRW normiert ist, die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Straßen und damit alle Vorgänge im Zusammenhang mit dem Entstehen der Straßen, ihrer Gestaltung, der Sicherung ihres Bestands, ihrer Erhaltung, Benutzung, Beaufsichtigung und Verwaltung. Das bezeichnete Gesetz ist dabei weitgehend an die Vorschriften des Bundesfernstraßengesetzes als bundesrechtliche Rechtsmaterie angelehnt.³² Da dies auch für die entsprechenden Landesgesetze der übrigen Bundesländer³³ gelte, habe man so ein in wesentlichen Grundzügen einheitliches Recht für alle öffentlichen Straßen in Deutschland.³⁴

In § 2 des StrWG NRW wird in Abs. 1 definiert, dass öffentliche Straßen, Wege und Plätze im Sinne des Gesetzes solche sind, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind. Die Widmung, als Allgemeinverfügung, durch die die vorgenannten Objekte dann ihre Eigenschaft einer öffentlichen Straße erhalten, ist in § 6 StrWG NRW geregelt. Richtet man das Augenmerk auf die oben angesprochene Abgrenzung zwischen den Begriffen „Sondernutzung“ und „Gemeingebrauch“, so stößt man in § 14 Abs. 1 S. 1 StrWG NRW auf die Legaldefinition des Begriffs „Gemeingebrauch“. Sie führt aus, dass der Gebrauch der öffentlichen Straßen allen im Rahmen der Widmung und der verkehrsrechtlichen Vorschriften gestattet ist. Negativ abgegrenzt liegt nach § 14 Abs. 3 S. 1 StrWG NRW kein Gemeingebrauch vor, wenn die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr benutzt wird, dem sie zu dienen be-

stimmt ist.³⁵ Mit anderen Worten ist entscheidend, inwiefern es sich um eine Nutzung zum Zwecke des Verkehrs handelt, wobei Verkehr meint, dass man die Benutzung der Straße zur Fortbewegung nutzt, also zum Personen- oder Gütertransport, unter Einschluss des ruhenden Verkehrs.

Bei mehreren Zwecken sei der überwiegende Zweck entscheidend. Im Rahmen der Zweckbestimmung komme es auf eine Gesamtschau der äußerlich erkennbaren Merkmale aus der Perspektive eines objektiven Beobachters und nicht auf die Motivation der Straßenbenutzung an.³⁶ Bei Beachtung dieser Grundsätze und der Logik des Gesetzes folgend ist in § 18 Abs. 1 S. 1 StrWG NRW geregelt, dass die Benutzung der Straßen über den Gemeingebrauch hinaus unbeschadet des § 14a Abs. 1 StrWG NRW (öffentliche-rechtliche) Sondernutzung ist, welche nach S. 2 der Erlaubnis der Straßenbaubehörde bedarf. Nach S. 4 soll eine Erlaubnis nicht erteilt werden, wenn Menschen mit Behinderung durch die Sondernutzung in der Ausübung des Gemeingebrauchs erheblich beeinträchtigt werden. Die Erlaubnis darf nach Abs. 2 S. 1 nur auf Zeit und auf Widerruf erteilt werden und kann nach S. 2 mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Eine Darstellung der sonstigen Sondernutzung ist weitergehend in § 23 StrWG NRW geregelt.

Im Rahmen der eingangs erwähnten Entscheidung schloss sich das Bundesverwaltungsgericht dann auf der Grundlage der vom Berufungsgericht bindenden Feststellungen in tatsächlicher Hinsicht der Auffassung der Vorinstanz an. Das Oberverwaltungsgericht Münster

32 Vgl. Hengst/Majcherek StrWG NRW/Hengst, 11. EL September 2022, StrWG NRW, § 1, Rn. 1.

33 Siehe beispielsweise das Brandenburgische Straßengesetz (BbgStrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.07.2009 oder das Bayerische Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.10.1981.

34 Vgl. ebda.

35 Sonderregeln gelten hier nochmal für den sog. Straßenanliegergebrauch, der in § 14 a StrWG NRW geregelt ist.

36 Vgl. zum Vorstehenden und dort am Beispiel von E-Scootern und mit entsprechenden Quellennachweisen: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung mit dem Titel: „E-Scooter – Gemeingebrauch oder Sondernutzung?“ vom 06.04.2020, Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 063/20, S. 3, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/693762/918c7310444ff7be42b17a0cd310c541/WD-3-063-20-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

hatte seine Entscheidung nämlich damit begründet, dass die überwiegende Zweckbestimmung der von der dienstleistenden Person vermieteten „Bierbikes“ das Durchführen von Feiern, Partys und ähnlichen Veranstaltungen auf der Straße sei, sodass der Eventcharakter gegenüber der Fortbewegung überwiege. Es handle sich um eine rollende Veranstaltungsfläche und nach ihrer Konzeption um eine mit Rädern versehene Theke.³⁷ Auch nach ergänzender Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts sei bei einer Gesamtschau nicht erkennbar, dass die Benutzung der Bierbikes vorwiegend der Teilnahme am Verkehr diene und zum Zweck des Transports von Personen und Gütern erfolge, was aber erforderlich sei. Aus dem Überwiegen eines anderen Nutzungszwecks als dem der Verkehrsteilnahme folge deshalb, dass es sich bei der Nutzung eines Bierbikes unter den hier beschriebenen Bedingungen um eine Sondernutzung handle.³⁸

Im vergleichbaren Themenkontext hat ein erstinstanzliches Gericht im Jahr 2023 über eine eher jüngere Fortbewegungsart geurteilt, die auch vor allem in Innenstädten stattfindet und gelegentlich mediale Aufmerksamkeit erregt.³⁹ Die Rede ist von E-Scootern. Die über diverse Anbietende im Free-Floating-Modell bereitgestellten E-Scooter sind zumeist nicht mehr aus den jeweiligen Stadtbildern wegzudenken. Dabei sind die negativen Begleiterscheinungen erheblich und spielen in Medienberichten immer wieder eine Rolle. Zudem lassen die Zahlen des Bundesamts für Statistik einen Trend erkennen: Während im Jahr 2021 5.535 E-Scooter-Unfälle mit Personenschaden durch die Polizei registriert wurden, waren es im

Jahr 2022 8.260 E-Scooter-Unfälle, was eine Steigerung um 49 Prozent bedeutet. Elf Menschen, und damit sechs mehr als im Vorjahr, kamen dabei 2022 ums Leben, 1.234 wurden schwer verletzt. Nicht berücksichtigt sind bei diesen Zahlen Unfälle, die durch unachtsam abgestellte E-Scooter verursacht wurden. In 18 Prozent der 8.497 Fälle, in denen die Polizei Fehlverhalten der Fahrer_innen registrierte, wurde Alkoholeinfluss festgestellt.⁴⁰

Bereits 2020 beschäftigte sich der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages mit der Frage, ob das Aufstellen von E-Scootern im Sharing-Modell eine Nutzung öffentlicher Straßen im Sinne des erlaubnisfreien Gemeingebrauchs sei oder eine erlaubnispflichtige Sondernutzung darstelle. Unter Auswertung von bis dato vorliegenden Literaturmeinungen und Rechtsprechung zu anderen Angeboten wie Kutschfahrten oder Mietwagen auf öffentlichen Straßen kam man zu dem Ergebnis, dass eine eindeutige Antwort nicht möglich sei. Die Tendenz gehe aber wohl in Richtung der Einordnung der Nutzung als Gemeingebrauch, solange die E-Scooter zugelassen und betriebsbereit seien und hauptsächlich zum Personentransport eingesetzt würden.⁴¹

Mittlerweile hat sich das Verwaltungsgericht Köln mit Entscheidung aus dem Jahr 2023 anders positioniert. In dem Rechtsstreit hatte das Verwaltungsgericht primär über die Höhe der Festsetzung von Sondernutzungsgebühren durch die beklagte Stadt Köln zu entscheiden, welche durch die Klägerin separat angefochten worden war. Dabei musste sich das Gericht aber auch mit der

37 Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 23. 11. 2011, Az. 11 A 2325/10, BeckRS 2011, 56104.

38 Vgl. zu der gesamten vorstehenden Darstellung der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts: Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 28.08.2012, Az. 3 B 8/12, NVwZ 2012, 1623 ff.

39 Vgl. Zeit Online, „Probleme mit kleinen Flitzern: Städte dämmen E-Scooter ein“, Artikel vom 26.02.2023, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/news/2023-02/26/suche-nach-loesungen-gegen-abstellchaos-bei-e-scootern>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

40 Vgl. zu den Zahlen aus dem gesamten Absatz: Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. N 028 vom 10.05.2023, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/05/PD23_N028_462.html, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

41 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung mit dem Titel: „E-Scooter – Gemeingebrauch oder Sondernutzung?“ vom 06.04.2020, Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 063/20, S. 8, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/693762/918c7310444ff7be42b17a0cd310c541/WD-3-063-20-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

Die öffentliche Straße ermöglicht gesellschaftliche Beziehungen.

Frage der Einordnung der E-Scooter-Nutzung als Sondernutzung befassen und führte aus, dass die Qualifikation des Betriebs von „Verleihsystemen für Elektrokleinstfahrzeuge (z.B. E-Scooter) und E-Roller“ in der Sondernutzungssatzung als Sondernutzung zutreffend sei. Die Scooter bzw. Roller würden in erster Linie im öffentlichen Straßenraum aufgestellt, um den Abschluss eines Mietvertrages zu bewirken. Im Unterschied zu etwa Taxis oder Transportfahrzeugen von Paketdienstleistern seien die E-Scooter bzw. -Roller auch nicht objektiv und gewollt jederzeit zur Fortbewegung bereit und in der Lage, sondern stünden deshalb im Straßenraum, um Mietverträge zustande zu bringen, aufgrund derer dann erst eine Entregelung und Inbetriebnahme der Fahrzeuge erfolgen könne.⁴²

Verkehrliche Interessen wie die Verbindung, der Transport oder die Erschließung sind aber nicht die einzigen Interessen, die unter den Begriff des Gemeingebrauchs fallen. Die öffentliche Straße diene den Nutzer_innen auch für soziale Kontakte, ermögliche also gesellschaftliche Beziehungen. Neben der verkehrlichen gebe es damit auch weitere, nicht verkehrliche Funktionen.⁴³ Besonders in Fußgängerzonen und innerörtlichen Straßen sei ein sogenannter kommunikativer Gemeingebrauch anerkannt. Interesse des Gemeingebrauchs müsse damit nicht nur die reine Fortbewegung sein, sondern könne auch die Nutzung der Straße zur Begegnung und Kommunikation mit anderen Verkehrsteilnehmer_innen sein. Im Ergebnis bleibt es aber dabei, dass die Straßennutzung zumindest auch der Fortbewegung dienen müsse und die kommunikativen Interessen nur Nebenzweck seien.⁴⁴

Das Anerkennen eines „kommunikativen Gemeingebrauchs“ macht deutlich, dass speziell Fußgängerzonen (wie auch Gehwege an sich) exklusive Verkehrsräume für Fußgänger_innen sind, die Schutzräume auch für die Schwächsten im Verkehr bieten, beispielsweise hilfsbedürftige Menschen oder Kinder. Entsprechend sieht § 2 Abs. 1 S. 1 StVO vor, dass Fahrzeuge, unter die auch Fahrräder zu fassen sind, grundsätzlich Fahrbahnen benutzen sollen. Ausnahmen von dieser Regelung nimmt § 2 Abs. 5 StVO allerdings selbst vor, indem beispielsweise Rad fahrende Kinder bis zum zehnten Lebensjahr von diesem Grundsatz ausgenommen werden. Weiterhin können die Straßenverkehrsbehörden mit Zusatzzeichen Fahrverkehr auf Fußgängerverkehrsflächen zulassen. Hier ist an Liefer- oder Anliegerverkehr zu denken, aber eben auch an Radverkehr allgemein. Jede Zulassung eines weiteren Fahrverkehrs bedeutet im Umkehrschluss potentiell eine höhere Gefährdung der Nutzenden. Deshalb ist speziell die Frage der Zulassung von Radverkehr in Fußgängerzonen häufig ein Streitthema der kommunalen Verkehrspolitik.⁴⁵ Deshalb gibt es auch besondere Schutzregeln, die eingehalten werden müssen, wenn Fahrradfahrer_innen Fußgängerzonen oder Gehwege nutzen. Im Zentrum stehen dabei die Rücksichtnahme auf die Fußgänger_innen wie auch das Fahren mit Schrittgeschwindigkeit.⁴⁶

Wie schwer die Abgrenzung zwischen den Rechtsbegriffen in Teilen ist und welche Sachverhalte das mit sich bringen kann, zeigen die nachstehenden Beispiele, die sich speziell mit den Rahmenbedingungen der Nutzung des öffentlichen Raumes zu Zeiten von Kommunal-, Landtags- oder Bundestagswahlen beschäftigen.

42 Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 11.01.2023, Az.: 21 K 4874/22, ESG 2023, 148 (149).

43 Hengst/Majcherek StrWG NRW/Hengst, 11. EL September 2022, StrWG NRW § 14 1., Rn. 2.

44 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung mit dem Titel: „Zulässigkeit und Grenzen von Wahlkampfbeschränkungen der Parteien“, WD 3 – 3000 – 315/14, 22. Januar 2015, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/412078/045c36c02ee52cd25f81c338875ca094/wd-3-315-14-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

45 Vgl. Steiner, „Instrumentierungsfragen der innerstädtischen Mobilität“, in: NVwZ 2021, 356.

46 Vgl. zum vorstehenden Absatz: Dilling/Rudolph, „Fahrverkehr auf Fußgängerverkehrsflächen“, in: NVZ 2023, 505 ff.

Zu diesen Zeiten findet man in der Regel in Zonen für Fußgänger_innen Wahlkampfstände sowie Unterstützer_innen der jeweiligen Parteien, die Wahlwerbung machen. Straßenzüge sind teilweise mit Wahlplakaten, die insbesondere an den Laternen aufgehängt werden, überhäuft. Werden dabei zu Wahlwerbezwecken Informationsstände oder -tische im öffentlichen Straßenraum aufgestellt, so handelt es sich nach einschlägiger Rechtsprechung um Sondernutzung.⁴⁷ Gleiches gilt für das Aufstellen von Plakatträgern.⁴⁸

Interessanter lag der Fall dort, wo die beklagte Stadt der Klägerin, einer politischen Partei, eine Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen von Informationsständen für die politische Werbung im Zusammenhang mit der Landtagswahl erteilt hatte und die Sondernutzungserlaubnis eine Auflage enthielt. Nach dieser wurde der Klägerin das gezielte Ansprechen von Passantinnen und Passanten untersagt. Gegen diese Auflage hatte sich die Klägerin allerdings erfolgreich zur Wehr setzen können. Denn nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Münster ist politische Werbung im Wahlkampf wie das Verteilen politischer Schriften oder Flugblätter und das (damit verbundene) gezielte Ansprechen von Passant_innen kommunikativer Gemeingebrauch. Eine solche Auflage erscheine ausnahmsweise nur dann als gerechtfertigt, wenn wegen der Besonderheit der öffentlichen Verkehrsfläche (wie etwa in einer sehr engen Gasse) mit dem Ansprechen eine ganz erhebliche Behinderung des Gemeingebrauchs verbunden wäre.⁴⁹

Auch die Befestigung von Wahlplakaten im öffentlichen Raum ist Sondernutzung⁵⁰ und fällt damit nach den entsprechenden Vorschriften in das Ermessen der zuständigen Behörde. Dem behördlichen Ermessen steht aber gegenüber, dass nicht außer Acht gelassen werden darf, dass die Parteien mit ihrem Wahlkampf grundrechtlich relevante Bereiche bespielen. Folgerichtig kam das Bundesverwaltungsgericht in einer Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 1974 zu der Einschätzung, dass „die Bedeutung von Wahlen für einen demokratischen Staat (vgl. Art. 28 Abs. 1 S. 2 und Art. 38 Abs. 1 GG) und die Bedeutung der Parteien für solche Wahlen, wie sie sich aus Art. 21 GG und §§ 1 f. PartG ergibt“, so gewichtig seien, dass „jedenfalls für den Regelfall – in noch zu erörternden Grenzen – ein Anspruch einer Partei auf Erlaubnis besteht“, dass also das behördliche Ermessen bei der Entscheidung über die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis eingeschränkt sei.⁵¹ Der Anspruch der Parteien gilt dabei aber nicht unbeschränkt. Beispielsweise kann dieser eingeschränkt werden, wenn eine Wahlwerbung zu einer Verkehrsgefährdung führen würde.⁵² Weitere Einschränkungen sind möglich.⁵³

47 Vgl. Oberverwaltungsgericht Münster, Beschluss vom 3.6.2014 – 11 A 2020/12, NJW 2014, 2892; Verwaltungsgerichtshof München (8. Senat), Beschluss vom 27.07.2007 – 8 CE 07.1820, BeckRS 2007, 30158.

48 Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 7. Juni 1978, Az. 7 C 5/78, NJW 1978, S. 1933 (1934).

49 Vgl. Oberverwaltungsgericht Münster, Beschluss vom 3.6.2014 – 11 A 2020/12, NJW 2014, 2892.

50 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13.12.1974, NJW 1975, 1289 (1290); OVG Greifswald, Beschluss vom 24.08.2011, Az. 1 M 127/11, BeckRS 2011, 54032.

51 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13.12.1974, NJW 1975, 1289 (1290).

52 Vgl. ebd. Rn. 1290.

53 Vgl. zu einigen Beispielen: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung mit dem Titel: „Zulässigkeit und Grenzen von Wahlkampfbeschränkungen der Parteien“, WD 3 – 3000 – 315/14, 22.01.2015, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/412078/045c36c02ee52cd25f81c338875ca094/wd-3-315-14-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023; Friehe, „Straßenrechtliche Wahlkampflenkung?“, in: NVwZ 2016, 887 ff.

Auch Musik-, Kunst- oder Eventveranstaltungen sind aus den Innenstädten nicht mehr wegzudenken.

Auch Musik-, Kunst- oder andere Eventveranstaltungen sind aus den Innenstädten nicht wegzudenken und häufig sogar weit zurückreichende Tradition. Im Rahmen eines kulturellen und gesellschaftlichen Zusammenkommens öffnen die Kommunen dabei ihren öffentlichen Raum, um den Bürger_innen eine lebenswerte Stadt zu bieten. In jedem Fall sind aber die kommunalen Ordnungsbehörden zuständig. Der ordnungsbehördliche Planungsaufwand variiert dabei erheblich, von der Großveranstaltung über die Stadtteilkirmes bis zum Gemeindefest. In Bochum etwa strömen jedes Jahr hunderttausende Besucher_innen (2023 waren es um die 600.000) in die Innenstadt und feiern über vier Tage das Open-Air-Musikfestival „Bochum Total“. In München wird mit dem Oktoberfest jährlich das größte Volksfest der Welt gefeiert.

Um Veranstaltungen solchen Ausmaßes für Besucher_innen möglichst sicher zu gestalten, veröffentlichte das Innenministerium in Nordrhein-Westfalen Ende 2021 die mittlerweile zweite Auflage eines Orientierungsrahmens für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung unter dem Titel „Sicherheit von Veranstaltungen im Freien mit erhöhtem Gefährdungspotential“ (im Folgenden: „Orientierungsrahmen“). Denn ein bundesweit einheitliches Gesetz mit Regelungen im Kontext von Veranstaltungen gibt es nicht. In der rechtlichen Einordnung geht folgerichtig auch der Orientierungsrahmen nicht über die Wirkung einer unverbindlichen Empfehlung hinaus.

Bei der Planung und Durchführung von Veranstaltungen sind vielmehr unterschiedlichste Rechtsvorschriften zu beachten, die teilweise genehmigungsbedürftige Sachverhalte nach sich ziehen. So können insbesondere gewerberechtliche, baurechtliche oder auch straßenrechtliche Aspekte eine Rolle spielen. Grundsätzlich gilt: Die

veranstaltende Person trifft die Verkehrssicherungspflicht für das Veranstaltungsgelände. Kommt es dort zu einem Schadensfall, egal ob Personen- oder Sachschaden, so ist der/die Veranstaltende in der Schadensersatzpflicht, wenn der Schaden auf ein Verschulden in Bezug auf die mangelhafte Verkehrssicherung zurückzuführen ist. Die zivilrechtliche Anspruchsgrundlage ist hier § 823 BGB. Auch strafrechtliche Ermittlungen können dann im Nachgang eine Rolle spielen.

Mit dem Orientierungsrahmen soll in Nordrhein-Westfalen eine verfahrensmäßige Konzentration erreicht werden, indem alle gefahrenabwehrrechtlichen sowie weitere fachliche Belange einer Veranstaltung in der Kommune gebündelt werden und den Veranstaltenden eine kompetente Ansprechperson zur Verfügung gestellt wird. Dadurch soll die Prüfung aller genehmigungsbedürftigen Umstände gebündelt und die Sicherheit von Veranstaltungen gewährleistet werden.

Neben geplanten Veranstaltungen soll der Orientierungsrahmen auch bei spontanen oder regelmäßig stattfindenden Menschenansammlungen herangezogen werden, bei denen es keine Veranstaltungsorganisation und keine_n Veranstaltende_n als Verantwortliche_n gibt, wie zum Beispiel bei Feiern zu Silvester, dem Straßenkarneval oder besucherstarken Adventswochenenden. Denn zur Schadensvermeidung müssen Kommunen auch hier Vorkehrungen treffen. Festzuhalten bleibt, dass es bei der Wahrnehmung der Zuständigkeit für die allgemeine Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit Veranstaltungen in der Regel um ordnungsbehördliche Lagen geht.

Inhaltliches Herzstück des Orientierungsrahmens ist die Darstellung der Planungsphase, in der es darum geht, die Veranstaltung entsprechenden Kategorien zuzuordnen.

So kann, in Anlehnung an eine Ampel, eine Veranstaltung in die Kategorien „grün“, „gelb“ und „rot“ eingeordnet werden, die unterschiedliche Konsequenzen nach sich ziehen. Bei der Kategorie „gelb“ liegt beispielsweise eine Veranstaltung mit „erhöhtem Gefährdungspotential“ vor, für die der/die Veranstaltende ein Sicherheitskonzept vorzulegen hat. Bei aller Planung bleibt aber der wichtige Grundsatz zu beachten: „Sicherheit ist nicht ein Ergebnis, das zu einem fixen Zeitpunkt erreicht ist, sondern bleibt ein Prozess ständiger Bewertung.“⁵⁴ Und die Kompetenzen der jeweils mitwirkenden Behörden und Dienststellen bleiben bei allem einvernehmlichen Zusammenwirken in jedem Fall unberührt. Haben diese also die Zuständigkeit für Gefahrenabwehr, so können sie – jede für sich – im Rahmen dieser Zuständigkeit Maßnahmen eigenverantwortlich treffen, von der Unterbrechung der Veranstaltung bis hin zum Abbruch.⁵⁵

Das Fazit in Bezug auf einen solchen Orientierungsrahmen fällt gespalten aus. Obwohl ohne Gesetzesrang, wird den Kommunen durch eine derartige Empfehlung des Landes faktisch eine Vorgabe gemacht, die zwar die Rechtssicherheit aller Beteiligten erhöht, für Veranstaltende aber auch hohe Standards festlegt, die – so die Kritik vieler ehrenamtlich Tätiger – oftmals die Wirtschaftlichkeit von Traditionsveranstaltungen in Frage stellen.

Von den bisher dargestellten Veranstaltungsformen ist eine weitere häufig in öffentlichen Räumen stattfindende „Veranstaltungsform“ abzugrenzen: die Demonstration, die nach Art. 8 GG geschützt ist. Auf Bundesebene existiert seit 1953 das Versammlungsgesetz, welches letzt-

malig 2020 geändert wurde. Seit der Föderalismusreform 2006 ist das Versammlungsrecht allerdings nicht mehr Teil der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 Var. 2 GG alte Fassung. Vielmehr fällt es nach Art. 70 Abs. 1 GG in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Nach Art. 125 a Abs. 1 GG gilt das Versammlungsgesetz des Bundes aber fort, solange die Bundesländer nicht eigene Versammlungsgesetze erlassen haben.

In Nordrhein-Westfalen wurde zum 07.01.2022 ein neues Versammlungsgesetz (VersG NRW) eingeführt. Darin heißt es in § 1 Abs. 1 VersG NRW, dass jede Person das Recht hat, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen mit anderen zu versammeln und Versammlungen zu veranstalten. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 VersG NRW wird klarstellt, dass das Gesetz unter anderem die Ausgestaltung der Versammlungsfreiheit bei öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel oder in geschlossenen Räumen nach Art. 8 GG regelt. In Abs. 3 heißt es, dass eine Versammlung im Sinne dieses Gesetzes eine örtliche Zusammenkunft von mindestens drei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung ist.

Die Abgrenzung von Versammlungen und anderen Veranstaltungen, wie beispielsweise Musikevents, ist nicht immer einfach. In einem Beschluss aus dem Jahr 2001 kam das Bundesverfassungsgericht zu der „Loveparade“ und der „Fuckparade“ zu dem Ergebnis, dass die Vorinstanz in verfassungsrechtlich tragfähiger Weise eingeordnet hatte, dass die beiden Veranstaltungen nicht als

54 Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, „Sicherheit von Veranstaltungen im Freien mit erhöhtem Gefährdungspotential“, Orientierungsrahmen für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung, 2. Auflage mit Stand November 2021, S. 20, abrufbar unter: https://www.im.nrw/sites/default/files/documents/2017-11/grossveranstaltungen_orientierungsrahmen_druckversion.pdf, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

55 Vgl. zur gesamten Darstellung des Themenfeldes des Orientierungsrahmens: Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, „Sicherheit von Veranstaltungen im Freien mit erhöhtem Gefährdungspotential“, Orientierungsrahmen für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung, 2. Auflage mit Stand November 2021, abrufbar unter: https://www.im.nrw/sites/default/files/documents/2017-11/grossveranstaltungen_orientierungsrahmen_druckversion.pdf, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

Versammlungen anzusehen seien. Zwar fielen in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit auch Veranstaltungen, wenn sie ihre kommunikativen Zwecke unter Einsatz von Musik und Tanz verwirklichen, was anzunehmen sei, wenn diese Mittel mit dem Ziel eingesetzt würden, auf die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken. Eine Musik- und Tanzveranstaltung werde aber nicht alleine deshalb eine Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG, weil dabei auch Meinungskundgaben erfolgen. Es sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, die rechtliche Beurteilung danach zu richten, ob die Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung ist oder der Spaß-, Tanz- oder Unterhaltungszweck im Vordergrund steht. Bei der Frage, welches Gesamtgepräge der Veranstaltung zukommt, sei zwar zu berücksichtigen, dass die Beteiligten berechtigt seien, selbst darüber zu bestimmen, was sie zum Gegenstand öffentlicher Meinungsbildung machen und welcher Form der kommunikativen Einwirkung sie sich bedienen wollen. Die rechtliche Einordnung dieses Verhaltens als Versammlung aber stehe den Gerichten zu. Im Zweifelsfall bewirke der hohe Rang der Versammlungsfreiheit aber, dass die Veranstaltung wie eine Versammlung behandelt werde.⁵⁶

Vor seiner Einführung wurde mehrfach gegen das von der Regierung ausgearbeitete Versammlungsgesetz für Nordrhein-Westfalen demonstriert.⁵⁷ Mittlerweile haben die Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. (GFF) und das

Bündnis „Versammlungsgesetz NRW stoppen“ Verfassungsbeschwerde dagegen eingelegt. Aus Sicht der GFF ist das Gesetz „ein offener Bruch mit der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit“.⁵⁸ Die Kritikpunkte, wie beispielsweise die Ausdehnung der Befugnis zur Videoüberwachung oder das Verbot von Versammlungen auf Bundesautobahnen (vgl. § 13 Abs. 1 S. 3 VersG NRW), das „im bundesweiten Vergleich ohne Vorbild“⁵⁹ sei, sind umfangreich.⁶⁰ Eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster steht noch aus (Stand März 2024).

Neben Nordrhein-Westfalen haben weitere Bundesländer von ihrer Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Als erstes Bundesland erließ Bayern am 22.07.2008 sein Versammlungsgesetz, das aufgrund eines Eilantrags vom Bundesverfassungsgericht ausgesetzt und dann 2010 novelliert wurde. Nach Bayern erließen Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein eigene Versammlungsgesetze.⁶¹

⁵⁶ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 12.07.2001 – 1 BvQ 28/01 und 1 BvQ 30/01, NJW 2001, 2459 ff.

⁵⁷ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Protest gegen Versammlungsgesetz in Nordrhein-Westfalen“, Artikel vom 28.08.2021, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/tausende-demonstrieren-gegen-versammlungsgesetz-in-nrw-17506497.html>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023; Legal Tribune Online, „NRW-Versammlungsgesetz soll überarbeitet werden“, Artikel vom 29.06.2021, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/versammlungsrecht-nrw-grundrechte-militanzverbot-extremismus-sicherheit/>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

⁵⁸ Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V., Statement eines dem Verein zugehörigen Juristen, der das Verfahren koordiniert. Einsehbar unter: <https://freiheitsrechte.org/themen/demokratie/vb-versammlungsrecht-nrw/>; zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

⁵⁹ Vgl. ebd.

⁶⁰ S. beispielsweise Legal Tribune Online, „Verfassungsbeschwerde gegen Versammlungsgesetz NRW eingereicht“, Artikel vom 04.01.2023, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/verfgh-nrw-versammlungsgesetz-gff-verfassungsbeschwerde-eingereicht/>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

⁶¹ Vgl. BeckOK GG/Schneider, 55. Ed. 15.5.2023, GG Art. 8 Rn. 39.

6.4 Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst

Für den Brand- und Katastrophenschutz sowie für das Rettungswesen sind nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung die Länder zuständig (Art. 70 GG). Die gesetzlichen Regelungen finden sich in den Feuerschutzhilfe-, Brandschutz- und Rettungsdienstgesetzen der Länder.

Die Feuerwehren sind Einrichtungen, die von den Städten und Gemeinden vorzuhalten sind. Der Brandschutz ist originäre kommunale Aufgabe der Gemeinden und in zwei Säulen organisiert: in hauptamtlichen Feuerwehren und in ehrenamtlichen Löscheinheiten. Berufsfeuerwehren werden in der Regel in Städten mit mehr als 100.000 Einwohner_innen eingerichtet. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass die Aufgaben von hauptamtlichen, verbeamteten Kräften wahrgenommen werden. In allen Städten und Gemeinden bestehen Freiwillige Feuerwehren. Deren Angehörige üben ihre Tätigkeit freiwillig, ehrenamtlich und unentgeltlich aus. Sie stehen in einem öffentlichen-rechtlichen Dienstverhältnis eigener Art zu ihrer Gemeinde und leisten auch untereinander vor Ort sowie überörtlich Hilfe.

In größeren Mittelstädten gibt es vielfach Freiwillige Feuerwehren mit hauptberuflichen Kräften. Werkfeuerwehren existieren in Betrieben oder Einrichtungen, in denen die Gefahr eines Brandes oder einer Explosion besonders groß ist oder im Schadensfall viele Personen gefährdet sind. Sie stellen sicher, dass an den Betriebsstätten zum Beispiel der chemischen Industrie, aber auch der Automobil- und der Stahlindustrie sowie der Flughäfen Anlagen durchgängig betrieben werden können. Sie verfügen oft über Spezialausrüstung, die im Bedarfsfall auch außerhalb der Betriebsgelände genutzt werden kann.

Zu den primären Aufgaben der Feuerwehren gehören die Bekämpfung der Schadensfeuer sowie die (technische) Hilfeleistung bei Unglücksfällen und bei öffentlichen Notständen, die durch Naturereignisse, Explosionen oder

ähnliche Vorkommnisse verursacht werden. Im vorbeugenden Brandschutz treffen die Kommunen Maßnahmen zur Verhütung von Bränden. Sie stellen zudem eine den örtlichen Verhältnissen angemessene Löschwasserversorgung sicher. In NRW wirken sie nach Maßgabe des Rettungsgesetzes im Rettungsdienst mit – zum Teil sind sie auch originär deren Träger. Die Aufgabenbereiche der Feuerwehren erstrecken sich insofern auf die Brandbekämpfung, die technische Hilfeleistung, den Rettungsdienst, den Katastrophenschutz sowie den vorbeugenden Brandschutz, Menschen- und Tierrettung sowie Strahlen- und Umweltschutz.

Das Jahrbuch des Deutschen Feuerwehrverbandes 2022 weist aus, dass zum Stichtag 31.12.2020 insgesamt 22.020 Freiwillige Feuerwehren existierten, 110 Berufsfeuerwehren, 20.516 Jugendfeuerwehren sowie 755 Werkfeuerwehren. Über eine Million Menschen sind in den Freiwilligen Feuerwehren aktiv, circa 35.000 in den Berufsfeuerwehren, 270.000 in den Jugendfeuerwehren und 33.000 in den Werkfeuerwehren. Alles in allem sind in den deutschen Feuerwehren über 1,3 Millionen Menschen engagiert. Der Frauenanteil beträgt in den Freiwilligen Feuerwehren 10,5 Prozent, bei den Berufsfeuerwehren lediglich 2,3 Prozent.

Aus der Statistik wird deutlich: Ohne die Freiwilligen Feuerwehren gäbe es keinen effektiven Brandschutz in der Fläche. Trotz der hohen Anzahl an Menschen, die sich hier ehrenamtlich engagieren, ist die weitere Personalentwicklung angesichts der demografischen Entwicklung durchaus besorgniserregend. Die Feuerwehren sind von der Alterung der Gesellschaft besonders betroffen, da die hohen physischen Anforderungen des Feuerwehreinsetzes im Übungs- und Einsatzdienst körperliche Fitness und Gesundheit voraussetzen. Zwar sind aktuell die Mitgliedszahlen im Wesentlichen stabil, doch für die in Zukunft aus dem Dienst scheidenden Einsatzkräfte müssen ausreichend neue nachrücken. Dabei wird in den kom-

menden Jahrzehnten der Anteil der älteren Menschen signifikant wachsen, während immer weniger junge Menschen nachkommen.

Diese Problematik haben die Feuerwehrorganisationen in den Bundesländern erkannt. Die Bemühungen gehen dahin, die Übernahmequote der Jugendfeuerwehr in die Einsatzabteilung zu erhöhen und auch den Frauenanteil signifikant zu stärken. Auch mehr Menschen mit Migrationshintergrund sollen eingebunden werden. Hierbei bieten die Kinder- und Jugendfeuerwehren die besten Möglichkeiten, diese Bevölkerungsgruppe für das Ehrenamt zu gewinnen und Integration zu fördern. Erfreulicherweise steigen in den vergangenen Jahren die Zahlen der Jugendfeuerwehren und deren Mitglieder (ab einem Alter von zehn Jahren) stetig. In vielen Kommunen gibt es bereits für junge Feuerwehrbegeisterte die Möglichkeit, sich ab sechs Jahren in Kinderfeuerwehren zu engagieren.

Die Einsatzzahlen der Feuerwehr bewegen sich seit Jahren auf hohem, im Bereich des Rettungsdienstes stark steigendem Niveau. Überall dort, wo Feuerwehren rein ehrenamtlich organisiert sind und Hilfskräfte somit für einen Einsatz innerhalb einer definierten Frist von ihrer Arbeitsstelle zum Einsatz gelangen müssen, ergeben sich dadurch zunehmende Personalengpässe. Zwar ist die Zahl der Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehren nach wie vor hoch, aber die Verfügbarkeit von Personal vor Ort wird durch den Trend zu nicht ortsbezogener Erwerbsarbeit und den allgemeinen Fachkräftemangel verstärkt.

Für 2020 ergeben sich nach Statistik des Deutschen Feuerwehrverbandes deutschlandweit folgende Einsatzzahlen:

217.145 Brände und Explosionen
159 Katastrophenalarme
605.905 Technische Hilfeleistungen
44.794 Tiere/Insekten
133.016 Sonstige
293.946 Fehlalarmierungen
2.307.281 Rettungsdienst: Notfallrettung
487.326 Rettungsdienst: Krankentransport

In jüngster Zeit haben bedauerlicherweise auch die Übergriffe auf Einsatzkräfte zugenommen⁶². Dies gilt insgesamt für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, speziell aber für diejenigen von Feuerwehr und Rettungsdienst. Die zahlreichen Feuerwerkswürfe auf Einsatzkräfte insbesondere in der Silvesternacht 2022/2023 in Berlin sind nur ein schockierendes Beispiel⁶³. Neben technischen Maßnahmen (Bekleidung, Bodycams u.a.) sind insbesondere Kampagnen zur Sensibilisierung der Bevölkerung⁶⁴ wichtig, um flächendeckend darauf hinzuweisen, dass die Einsatzkräfte rund um die Uhr für die Bevölkerung da sind und diese hierfür gelegentlich auch blockierte Straßen und andere individuelle Einschränkungen in Kauf nehmen muss. Zudem ist eine konsequente Strafverfolgung erforderlich, um der Gewalt gegen Beschäftigte im öffentlichen Dienst zu begegnen. In einigen deutschen Städten haben die Staatsanwaltschaften daher eigene

62 Anzahl der polizeilich erfassten Gewalttaten gegen Feuerwehr und sonstige Rettungsdienste in Deutschland von 2018 bis 2022: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1267434/umfrage/gewalt-gegen-feuerwehr-und-rettungsdienste/#:~:text=Bei%20Rettungseinsätzen%20werden%20Ersthelferinnen%20und,Gewalttaten%20gegen%20sonstige%20Rettungskräfte%20registriert; zuletzt abgerufen am: 14.12.2023.>

63 rbb: „Rund 9.000 Einsatzkräfte wurden 2022 im Berliner Stadtgebiet attackiert“: <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2023/09/berlin-brandenburg-statistik-gewalt-einsatzkraefte-feuerwehr-polizei.html>, zuletzt abgerufen am: 14.12.2023.

64 Exemplarisch: „Gewalt geht gar nicht“ des Deutschen Feuerwehrverbandes; <https://www.feuerwehrverband.de/kampagnen/keine-gewalt/>; zuletzt abgerufen am: 14.12.2023.

Dabei ist das über Jahrzehnte gewachsene System der Rettungsdienste in den letzten Jahren erheblich unter Druck und teilweise an seine Leistungsgrenzen geraten.

Dezernate für die Befassung mit Gewalt gegen Amtsträger_innen eingerichtet⁶⁵.

Die Gemeinden sind im vorbeugenden Brandschutz Brandschutzdienststellen und nehmen insofern nach Maßgabe der baurechtlichen Vorschriften der Länder Belange des Brandschutzes wahr. Brandschutzdienststellen sind die Gemeinden, deren öffentliche Feuerwehren über geeignete hauptamtliche Kräfte verfügen. Geeignete hauptamtliche Kräfte sind Bedienstete mit einer Ausbildung für den gehobenen oder höheren feuerwehrtechnischen Dienst. Des Weiteren nehmen hauptamtliche Kräfte der Feuerwehren oder Brandschutztechniker_innen die Brandschau vor. Sie ist bei Gebäuden und Einrichtungen, in denen bei einem Brand oder einer Explosion viele Personen oder erhebliche Sachwerte gefährdet sind, in regelmäßigen Abständen durchzuführen. Bei Veranstaltungen, bei denen eine erhöhte Brandgefahr besteht oder im Brandfall eine große Anzahl von Personen gefährdet ist, sind Brandsicherheitswachen notwendig. Diese kann die Gemeinde selbst stellen oder den Veranstaltenden auferlegen, sofern diese über fachlich geeignetes Personal verfügen. Ob eine Brandsicherheitswache erforderlich ist, entscheidet die Gemeinde als örtliche Ordnungsbehörde.

Den Gemeinden ist in der Regel aufgegeben, unter Beteiligung ihrer Feuerwehr Brandschutzbedarfspläne aufzustellen und fortzuschreiben. Diese Pläne müssen auf der Grundlage des örtlichen Gefahrenpotenzials durch Beschluss des Gemeinderats das politisch gewollte und verantwortete Sicherheitsniveau in einer Gemeinde dokumentieren⁶⁶. Grundbestandteile von Brandschutzbedarfsplänen sind die Risikoanalyse, also die Beschreibung

der allgemeinen und besonderen Gefahren und Risiken in der Gemeinde, die Festlegung eines Schutzziels, womit die gewünschte Qualität der von der Feuerwehr zu erbringenden Leistungen definiert wird, sowie die Ermittlung des erforderlichen Personals und der Sachmittel. Bei einem Schutzziel ist zu definieren, welche Einsatzfähigkeiten mit wie viel Einsatzpersonal in welcher Zeit (Hilfsfrist) in wie viel Prozent der Einsätze (Erreichungsgrad) durchgeführt werden sollen. Gesetzliche Vorgaben hierfür gibt es nicht. Verantwortlich ist der Gemeinderat.⁶⁷

Löschwasservorhaltung

Die Löschwasserversorgung ist eine kommunale Pflichtaufgabe. Die Gemeinden sind verpflichtet, eine den örtlichen Verhältnissen angemessene Löschwasserversorgung zu sichern. Das umfasst nicht nur die Bereitstellung der notwendigen Anlagen, sondern auch deren Unterhalt. Die Gemeinde kann sich zur Erfüllung dieser Aufgabe auch eines privaten Unternehmens bedienen.

Rettungsdienst

Für uns alle ist es selbstverständlich, dass medizinische Notfallversorgung innerhalb kürzester Zeit überall in Deutschland verfügbar ist. Dabei ist das über Jahrzehnte gewachsene System der Rettungsdienste in den letzten Jahren erheblich unter Druck und teilweise an seine Leistungsgrenzen geraten. Unterschiedliche Leistungserbringende (kommunale Feuerwehr, Hilfsorganisationen oder private Unternehmen) verzeichnen nach Ende der Corona-Pandemie erhebliche Steigerungen der Fallzahlen.⁶⁸

⁶⁵ Z.B. in NRW in Aachen, Düsseldorf, Köln und Mönchengladbach.

⁶⁶ Beispielhaft Stadt Heidelberg unter <https://www.gemeinderat.heidelberg.de/getfile.asp?id=336896&type=do>; zuletzt abgerufen am: 19.12.2023.

⁶⁷ Vgl. Schültke: „Der Feuerwehrmann“ 2000, S. 276 ff.

⁶⁸ DW – Made for minds, „112 – Rettungsdienste schlagen Alarm“, Beitrag vom 19.12.2022, abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/112-rettungsdienste-schlagen-alarm/a-64149699>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

Es bedarf nun einer gemeinsamen Kraftanstrengung und erheblicher Unterstützung durch Bund und Länder, um die Strukturen des Bevölkerungsschutzes in den Kommunen kurzfristig massiv zu stärken.

Gründe liegen in der demografischen Entwicklung, einer hohen Auslastung der niedergelassenen Notfallinfrastruktur und einer zunehmenden Zahl von Bagatellanrufen. Verschärft wird die Krise durch gestiegene Anforderungen an die Ausbildung der Rettenden und den ohnehin bestehenden Fachkräftemangel. Die Notfallrettung kommunal zu organisieren ist daher mittlerweile eine ausgesprochen anspruchsvolle, gleichwohl elementare Aufgabe.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Erbringung von Rettungsdienstleistungen werden auf Bundes- und – überwiegend – Länderebene festgelegt. Die Pflicht, Rettungsdienststrukturen vorzuhalten, folgt aus der grundgesetzlich normierten Daseins- und Gesundheitsfürsorge (Art. 30, Art. 70 Abs. 1 GG) und wird meist durch Landesregelungen konkretisiert (etwa hinsichtlich der Aus- und Weiterbildung von Notärzt_innen und Notfallsanitäter_innen). Die Landesrettungsdienstgesetze regeln auch die Zielvorgaben der Leistungserbringung (Hilfsfristen) und die Auswahlkriterien und -verfahren der Leistungserbringenden. Insofern gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern.⁶⁹

Erhebliche Teile der Planung und Leistungserbringung werden dabei meist an die Kommunen übertragen, die – analog zum Brandschutz – Bedarfspläne aufstellen müssen. Darin werden die Strukturen für die Leistungserbringung im Rettungsdienst festgelegt. Das sind insbesondere die erforderliche Infrastruktur (Wachen und Fahrzeuge), die notwendige Personalausstattung und die Leistungsziele (Hilfsfristen und Erreichungsgrade). Mit den Kostenträgern des Rettungsdienstes (den Krankenkassen) ist sodann Einvernehmen über die Finanzierung dieses Leistungspaketes herzustellen. In Streitfragen ent-

scheiden die zuständigen Aufsichtsbehörden (z.B. die Bezirksregierungen in NRW oder die Senatsverwaltung für Inneres und Sport in Berlin).

Katastrophenschutz und Katastrophenschutz(bedarfs)planung

Völlig neue Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit in unseren Kommunen ergeben sich durch die Folgen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine. Seit Februar 2022 haben Themen eine Renaissance erfahren, die 30 Jahre lang als überholt gegolten hatten. Die Belange des Zivilschutzes – von Schutzbauten bis zur Notversorgung mit Wasser, Lebensmitteln und Treibstoff – wurden in den letzten Jahrzehnten massiv vernachlässigt und auch nicht mehr durch den Bund finanziert. Heute sind diese Themen wieder aktuell und erfahren hohe öffentliche Aufmerksamkeit.

Es bedarf nun einer gemeinsamen Kraftanstrengung und erheblicher Unterstützung durch Bund und Länder, um die Strukturen des Bevölkerungsschutzes in den Kommunen kurzfristig massiv zu stärken. Ziel muss eine flächendeckende Katastrophenschutzbedarfsplanung sein, die das ganze Spektrum umfasst, von der Bevölkerungswarnung und der Selbsthilfefähigkeit über die Notfallversorgung bis hin zu einer schlagkräftigen Cybersicherheitsstrategie.⁷⁰ Bei alledem kommt es wesentlich darauf an, die unverzichtbaren ehrenamtlichen Strukturen frühzeitig einzubinden, ohne die solche Lagen in Zukunft kaum zu bewältigen sind.

69 Detaillierter aktueller Überblick: Krafft, T., Neuerer, M., Böbel, S. und Reuter-Oppermann, M. (2022), „Notfallversorgung und Rettungsdienst in Deutschland, Partikularismus vs. Systemdenken“, abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Studie_Notfallversorgung.pdf, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

70 S. Kopietz / M. Reuther: Zusammenarbeit in Krisenlagen stärken, Innovative Verwaltung, 1-2 2022, S. 32 ff.

Träger des Katastrophenschutzes sind die Länder und Kommunen gemeinsam. Konkret haben dabei die Feuerwehren oft die Rolle, alle Akteure und Akteurinnen in einer Kommune zu koordinieren. Manche großen Städte wie Erfurt, Duisburg oder Bochum haben eine eigene Stabstelle in Form eines kommunalen Krisenmanagements etabliert.

Wichtige Elemente der Katastrophenschutzplanung sind u.a.:

- Vorbereitung auf besondere Lagen wie Hochwasser, Starkregen, Hitze, Terroranschläge, Cyberangriffe, Versorgungsausfälle
- Härtung der Kritischen Infrastruktur durch eigene Maßnahmen und Vorhaltungen von Geräten und Betriebsstoffen
- Sensibilisierung der privaten Träger Kritischer Infrastruktur (z.B. Krankenhäuser und Pflegeheime, Lebensmittelbetriebe)
- Erhöhung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung vor Ort

Wie bei Rettungsdienst und Krankentransport spielen auch hierbei die Hilfsorganisationen eine wichtige Rolle. Das Deutsche Rote Kreuz (DRK), der Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteser Hilfsdienst sind mit ihren Helfer_innen bundesweit tätig. Sie bilden neben den Feuerwehren, dem Technischen Hilfswerk (THW) und der Lebensrettungsgesellschaft (LRG) den Kern der zivilen Gefahrenabwehr und haben damit eine herausgehobene Rolle für die innere Sicherheit. Die Mitwirkung der Hilfsorganisationen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit ist Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips bei der öffentlichen Daseinsvorsorge. Dieses hat sich in Deutschland nicht nur bei der gemeinwohlorientierten Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen durch die freie Wohlfahrtspflege

bewährt, sondern auch in der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr durch Hilfsorganisationen.

Die Johanniter-Unfall-Hilfe ist seit 60 Jahren im sozialen und karitativen Bereich aktiv. Sie steht in der Tradition des evangelischen Johanniterordens, dessen wichtigstes Anliegen die Hilfe von Mensch zu Mensch ist. Der Malteser Hilfsdienst ist eine katholische Hilfsorganisation, die unter anderem im Bereich der Notfallvorsorge im Katastrophenschutz und Sanitätsdienst tätig ist. Das Deutsche Rote Kreuz ist die nationale Rote-Kreuz-Gesellschaft der Bundesrepublik. Es nimmt Aufgaben wahr, die sich aus dem Genfer Rote-Kreuz-Abkommen, den Zusatzprotokollen und den Beschlüssen der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds ergeben. Der Aufgabenbereich umfasst auch die Rettung aus Lebensgefahr. Der Arbeiter-Samariter-Bund wurde im Jahr 1888 gegründet, ist politisch und konfessionell ungebunden und versteht sich ebenso als freiwillige Hilfsorganisation und Wohlfahrtsverband.

Das Technische Hilfswerk ist die Katastrophenschutz- und Einsatzorganisation des Bundes. Hier engagieren sich ca. 85.000 Bürger_innen ehrenamtlich. Sie sind in Ortsverbänden organisiert. Der gesetzliche Auftrag des Technischen Hilfswerks besteht in der technischen Hilfeleistung im Bevölkerungsschutz, in der technischen Hilfe im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland im Ausland sowie in der technischen Hilfe in der örtlichen Gefahrenabwehr auf Anforderung der zuständigen Stellen. Bundesweit werden für Spezialaufgaben sogenannte THW-Fachgruppen vorgehalten. Insbesondere werden hierdurch unter anderem die Fachbereiche Wassergefahren, Brückenbau, Sprengungen, Elektroversorgung und Trinkwasserversorgung abgedeckt.

Elementar ist, dass die Bevölkerung für sich selbst grundlegende Vorsorge treffen kann.

Elementar, gerade bei Großschadenslagen, ist aber auch, dass die Bevölkerung für sich selbst grundlegende Vorsorge treffen kann. Die sogenannte Selbsthilfefähigkeit ist in Deutschland deutlich weniger geübt und verwurzelt als z.B. in Österreich und der Schweiz. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), aber auch die Kommunen selbst haben anlässlich der Energiekrise 2022 und damit verbundener neuer Ausfallszenarien verstärkt Informationsangebote geschaffen.⁷¹

Die Einheiten des Katastrophenschutzes haben die Aufgabe, punktuell Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwenden. Je größer die Lage und die Inanspruchnahme von Einsatzkräften aber ist (z.B. bei einem flächendeckenden Starkregen), desto weniger können die vielen einzelnen Hilfesuchen bedient werden. Dies ist schlichtweg eine Kapazitätsfrage. Da derartige Ereignisse aber zunehmen, ist es umso wichtiger, Vorsorge zu treffen, um für sich, für Angehörige und nahe hilfsbedürftige Personen für einen begrenzten Zeitraum selbst sorgen zu können. Ein Grundstock an Lebensmitteln, notwendigen Medikamenten, wichtigen Dokumenten etc. gehörten daher in jeden Haushalt. Es ist Aufgabe des Katastrophenschutzes, hier die Aufklärungsarbeit zu unterstützen und die Selbsthilfefähigkeit stärker in der Bevölkerung zu verankern. Die Stadt Bochum z.B. hat gemeinsam mit anderen Kommunen im Ruhrgebiet ein mehrsprachiges Online-Portal eingerichtet, um häufige Fragen zu Katastrophen zu beantworten und Hinweise zur Selbsthilfe zu geben.⁷²

Kommunale Krisen(stabs)arbeit

Alle außergewöhnlichen Ereignisse müssen letztlich lokal in der jeweiligen Kommune operativ umgesetzt werden. Das gilt für den Amokfall an einer Schule ebenso wie für den flächendeckenden Blackout oder die Pandemie. Dies ist notwendig, um weitreichende politische Entscheidungen schnell und in der gebotenen Fachlichkeit zu treffen (etwa das Verhängen von Ausgangssperren während der Corona-Pandemie) oder die konkrete Anforderung von Einsatzkräften sicherzustellen (z.B. überörtliche Hilfe der Feuerwehr bei einem Großbrand).

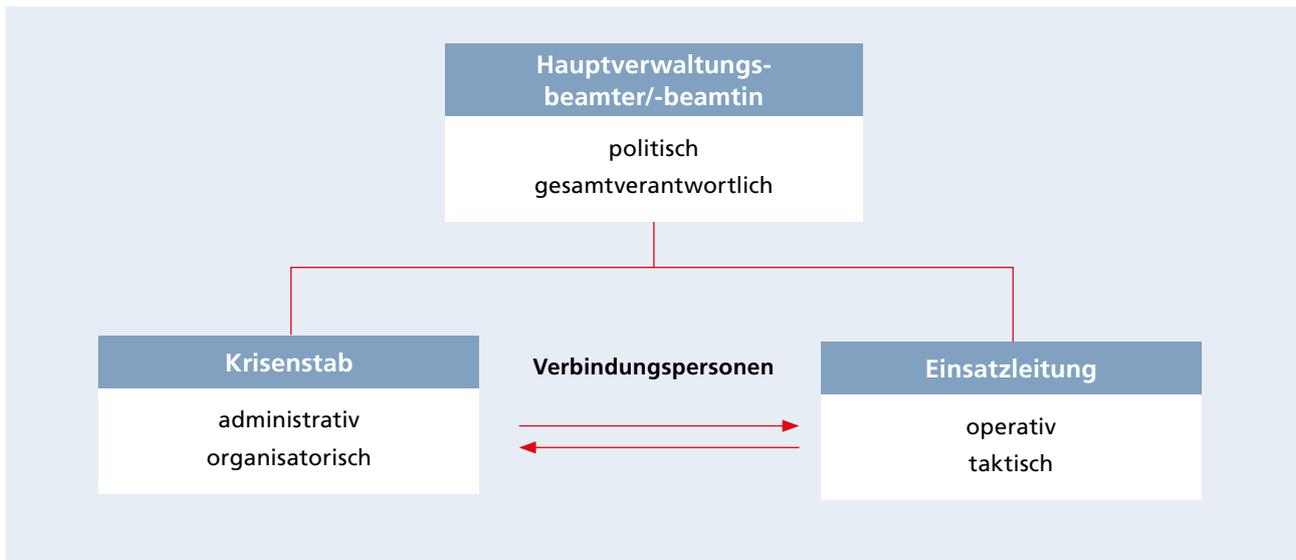
Die Koordinierung von Maßnahmen im Krisenfall gliedert sich daher in die politisch administrative und die operativ taktische Führung. Die Führung erfolgt üblicherweise durch entsprechend organisierte Stäbe. Gesamtverantwortlich nach den meisten Gemeindeordnungen ist der bzw. die Hauptverwaltungsbeamte oder -beamtin. Der/die politische Verantwortliche muss sowohl Einsatz- als auch Verwaltungsmaßnahmen zur Gefahrenabwehr veranlassen, koordinieren und verantworten. Details zu dieser Zusammenarbeit sind i.d.R. durch Erlasse der Bundesländer geregelt.⁷³

Etabliert hat sich folgende Übersicht:

⁷¹ Weitere Informationen zum Beispiel unter: www.bbik.bund.de oder www.besserbereit.ruhr.

⁷² Z.B. die Ruhrgebietskommunen unter www.besserbereit.ruhr.

⁷³ Z.B. Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales von Nordrhein-Westfalen zum Krisenmanagement bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen, abrufbar unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=62020161021103137880, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.



Die wesentlichen Informationen fließen im Krisenstab zusammen. Aufgabe des Krisenstabes ist es, unter zeitkritischen Bedingungen eines Schaden-/Gefahrenereignisses umfassende verwaltungstypische Entscheidungen schnell, ausgewogen und unter Beachtung aller zu berücksichtigenden Gesichtspunkte zu treffen. Er muss für den/die politisch Gesamtverantwortliche_n alle mit dem Ereignis in Zusammenhang stehenden politisch administrativen Maßnahmen vorbereiten und im Rahmen der übertragenen Kompetenzen Maßnahmen eigenverantwortlich vorbereiten, deren Ausführungen veranlassen und kontrollieren. Zudem muss der Krisenstab die rückwärtige Unterstützung der Einsatzleitung im erforderlichen Umfang ausführen.

Der Krisenstab initiiert alle erforderlichen Maßnahmen, die zur Abwehr von Gefahren und Störungen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ämterübergreifend getroffen werden müssen. Hierzu zählt auch, wenn die koordinierte Zusammenarbeit verschiedener Ämter/Behörden erforderlich oder eine ämterübergreifende Information der Bevölkerung notwendig ist (speziell auch interne und externe Kommunikation).

Der Krisenstab unterrichtet laufend den oder die Hauptverwaltungsbeamten oder -beamtin über die Lage und die getroffenen Maßnahmen, soweit diese_r nicht selbst die Leitung des Stabes übernommen hat. Darüber hinaus veranlasst der Krisenstab im Bedarfsfall die Warnung bzw. Evakuierung der Bevölkerung und informiert die Öffentlichkeit im notwendigen Umfang über die Schadenslage und Folgemaßnahmen.

Ereignisabhängig kann der Krisenstab planbar oder unvorhergesehen einberufen werden. Die Umsetzung der Entscheidung erfolgt in der jeweiligen Organisationsstruktur der Kommune. Der Krisenstab stellt die Weiterleitung notwendiger Informationen an beteiligte Dienststellen, Fachbereiche und Aufsichtsbehörden sicher. Dabei sind der Ereignisablauf und die grundsätzlichen Entscheidungen chronologisch zu dokumentieren. Aufgrund seiner Bündelungs- und Koordinierungsfunktion stellt der Krisenstab keine reine Fachaufgabe eines einzelnen Fachbereiches dar; vielmehr handelt es sich um eine Querschnittsaufgabe für die gesamte Behörde.

Die Zusammensetzung eines Krisenstabes ist lageabhängig und auch von der Größe einer Gebietskörperschaft und deren Behörden geprägt.⁷⁴ Für viele Lagen bietet sich folgender Grundaufbau an (SMS = Ständige Mitglieder des Stabes), der dann situativ durch ereignisbezogene Mitglieder des Stabes (EMS) ergänzt wird:

- Leitung des Stabes
- Kommunales Krisenmanagement
- Ordnungsamt
- Amt für Soziales
- Gesundheitsamt
- Umwelt- und Grünflächenamt
- Technischer Betrieb/Bauhof
- Verbindungsperson der Polizei
- Verbindungsperson der Feuerwehr
- Stadtwerke / Energie-/Wasserversorger
- ÖPNV-Dienstleister
- Entsorgungsbetrieb

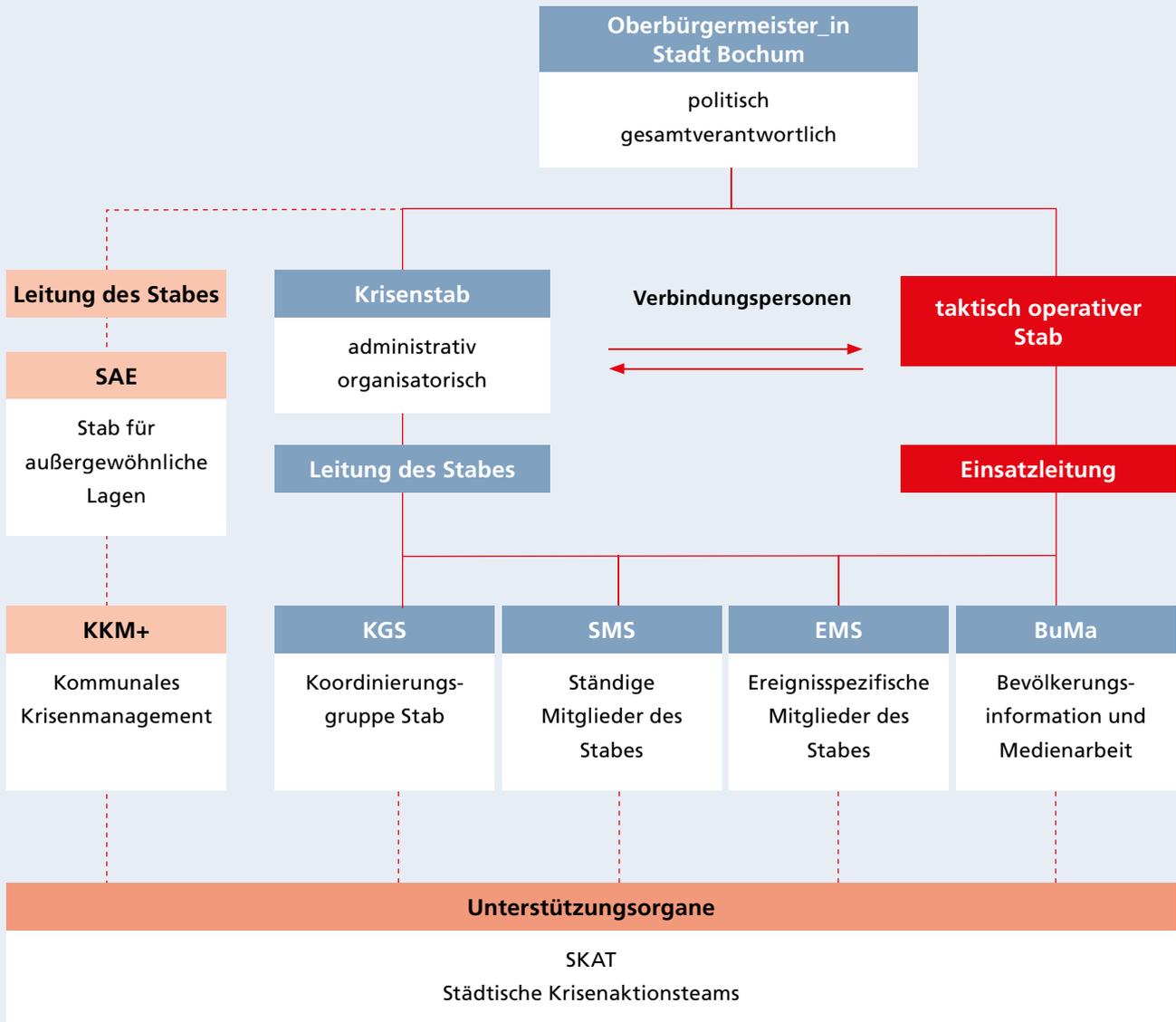
Gerade für große Lagen bietet es sich an, ein städtisches Krisenaktionsteam (z.B. in Bochum „SKAT“ genannt) zu gründen. Dessen Mitglieder bestehen aus Mitarbeiter_innen der Kommune, die sich bereiterklärt haben, in außergewöhnlichen Situationen das kommunale Krisenmanagement zu unterstützen. Die Aufgaben dieser Freiwilligen reichen von der Besetzung der Funktionen der Koordinierungsgruppe Stab über Personenauskunftsstellen bis hin zu einer kurzfristigen Besetzung des Krisentelefon. Während der Corona-Pandemie hat sich eine solche Struktur oftmals aufgrund der Dauer der Lage und deren Komplexität als sehr hilfreich erwiesen.

Exemplarisch stellt sich danach für die Stadt Bochum folgender Aufbau dar:

⁷⁴ Zur Vertiefung eignet sich z.B.: Andreas H. Karsten, „Leitfaden für das Kommunale Krisenmanagement – Hilfestellungen und Handlungsanweisungen für Verantwortliche in den Kommunen“, Kohlhammer 2021.

Organigramm der Stadt Bochum

in besonderen Lagen und Krisen unter Geschäftsführung des kommunalen Krisenmanagements



6.5 Sauberkeit im öffentlichen Raum

Die Sauberkeit in Städten und Kreisen, insbesondere in deren Ballungszentren, ist ein Spiegel der Lebensqualität öffentlicher Räume und damit zugleich ein Indikator dafür, ob wir uns in diesen wohlfühlen oder eben nicht.

Städte und Kommunen haben Jahr für Jahr hohe und steigende Ausgaben, um den öffentlichen Raum möglichst sauber zu halten.⁷⁵ Es gibt viele Beweggründe für das achtlose Wegwerfen von Gegenständen im öffentlichen Raum: beispielsweise fehlende persönliche Werte und Normen, ein solches Verhalten zu unterlassen, oder allgemein ein zu geringes Problembewusstsein diesbezüglich⁷⁶. Dies macht deutlich, dass Verantwortungs- und Umweltbewusstsein eine wichtige Rolle spielen und dass Gegenmaßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen müssen.

In den Corona-Jahren hat die Müllmenge zugenommen. In der Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 14.03.2022 heißt es: „Im Corona-Jahr 2020 wurden bei den privaten Haushalten in Deutschland pro Kopf 78 Kilogramm Verpackungsmüll eingesammelt. Das waren pro Person durchschnittlich 6 Kilogramm mehr als im Jahr 2019. Wie das Statistische Bundesamt (Destatis) nach vorläufigen Ergebnissen weiter mitteilt, stieg das gesamte Aufkommen an Verpackungsmüll, der vorwiegend in der gelben Tonne, Glas- oder Papiercontainern getrennt vom Restmüll gesammelt wird, um knapp 0,6 Millionen

Tonnen oder 9,3 Prozent auf 6,5 Millionen Tonnen im Jahr 2020.“⁷⁷ Nach vorläufigen Schätzungen des Statistischen Bundesamts fielen 2021 in Deutschland im Durchschnitt 620 Kilogramm Siedlungsabfall je Einwohner_in an, womit die Abfallmenge deutlich über dem EU-Durchschnitt von 527 Kilogramm je Einwohner_in lag.⁷⁸ Weltweit hat auch der Medizinmüll während der Corona-Pandemie zugenommen.⁷⁹

Das Abfallrecht ist ein breit gefächelter Rechtsbereich mit unterschiedlichsten Gesetzen, Rechtsverordnungen und Satzungen auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene. Gleichzeitig spielen europarechtliche Vorgaben eine große Rolle. In Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG des europäischen Parlaments und des Rats vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien) wurde in Deutschland auf Bundesebene das Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) ausgearbeitet, das am 01.06.2012 in Kraft trat.

Am 02.12.2015 legte die Europäische Kommission dann einen (aktualisierten) neuen Vorschlag in Form eines Legislativvorschlags zur Änderung abfallrechtlicher Vorschriften (der Abfallrahmenrichtlinie sowie weiterer Richtlinien) und einen Aktionsplan vor. Durch diese Maßnahmen sollte Abfall zunehmend als Ressource genutzt werden und so das Ziel des Übergangs zu einer

75 Gesamtkosten von rund 700 Millionen Euro fallen im Jahr bei den kommunalen Stadtreinigern für die Beseitigung von Abfällen wie beispielsweise Einwegkunststoffen, Zigarettenkippen oder Grünabfällen an, vgl. Pressemitteilung zur Studie zu Kosten für Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffartikeln im öffentlichen Raum des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V., abrufbar unter: https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Presse/Pressemitteilungen/2020/Studie/Daten-VKU-Littering-Studie.pdf, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

76 Berger, Staub, Heeb, in: Handbuch Littering, Eine Praxishilfe zur Entwicklung von Massnahmen gegen Littering, S. 16 ff, abrufbar unter: https://www.sg.ch/content/dam/sgch/umwelt-natur/umwelt/dokumente/abfall/Handbuch_Littering.pdf, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

77 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 108 vom 14.03.2022, abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/03/PD22_108_321.html, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

78 Statistisches Bundesamt, Europa in Zahlen, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Umwelt-Energie/Abfallaufkommen.html>; Stand: 25.10.2023, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

79 Südwestrundfunk Wissen, „Corona-Pandemie verschärft Müll-Problem“, Stand: 10.02.2022, abrufbar unter: <https://www.swr.de/wissen/muellberge-durch-corona-100.html>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

Kreislaufwirtschaft vorangetrieben werden. Das Legislativpaket wurde im Mai 2018 von der Europäischen Union verabschiedet. Im Zuge dessen wurde das nationale Kreislaufwirtschaftsgesetz novelliert, was durch Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union (Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes – KrWG) geschah. Das Gesetz zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie trat am 29.10.2020 in Kraft und sieht neben den Vorgaben der Richtlinie, die ins deutsche Recht übernommen wurden, zusätzliche Maßnahmen vor, um die Zielsetzung der Richtlinie zu erreichen.⁸⁰

Neben dem Kreislaufwirtschaftsgesetz auf Bundesebene gibt es eigene Landesabfallgesetze der Bundesländer.⁸¹ Denn nach Art. 72 Abs. 2 GG können die Länder auf dem Gebiet des Abfallrechts eigene Normen erlassen, soweit die Normen des Bundes, also beispielsweise das KrWG, nicht abschließend sind, die Regelungen also noch Lücken aufweisen.

Auch kommunale Satzungen von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern spielen im Abfallrecht eine wichtige Rolle. Sie stellen meistens Regelungen hinsichtlich des Ablaufs der Entsorgung auf, z.B. über die Größe und Beschaffenheit der Abfallbehälter, den Abfuhrhythmus und die Art und Weise der Bereitstellung der Abfälle. Abfallgebührensatzungen der Kommunen regeln die Gebühren für die Inanspruchnahme der Abfallentsorgung.⁸² Allgemein wird das Kreislaufwirtschaftsgesetz zudem von vielen Rechtsverordnungen flankiert, beispielsweise

der Abfallverzeichnis-Verordnung oder der Deponieverordnung.

Häufig ist der Anwendungsbereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes aber auch von den Anwendungsbereichen anderer, speziellerer Gesetze abzugrenzen, beispielsweise dem Immissionsschutzrecht oder dem Wasserecht. Kommt man grundsätzlich zu der Einschätzung, dass der zu begutachtende Sachverhalt den in § 3 Abs. 1 KrWG definierten Abfallbegriff erfüllt, so sieht dies nicht die zwingende weitere Anwendung des KrWG vor. Denn die Vorschriften des KrWG gelten beispielsweise nach § 2 Abs. 2 Nr. 9 KrWG nicht für Stoffe, sobald sie in Gewässer oder Abwasseranlagen eingebracht werden.

Ein aktuelles Thema aus dem Jahr 2023 war die gesetzliche Umsetzung von Art. 8 Abs. 1 bis 7 der Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt. Das Bundeskabinett beschloss im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie das Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG), das am 11.05.2023 verkündet wurde und stufenweise in Kraft tritt. Danach wird für bestimmte Einwegkunststoffprodukte wie Tüten- und Folienverpackungen die erweiterte Herstellerverantwortung eingeführt. Das Gesetz sieht konkret die Bildung und Verwaltung eines Einwegkunststofffonds vor, dessen Einnahmen letztlich Städten und Kommunen zufließen können.⁸³

⁸⁰ Zur Darstellung der Historie: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, abrufbar unter: <https://www.bmu.de/gesetz/kreislaufwirtschaftsgesetz>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023, und abrufbar unter: <https://www.bmu.de/gesetz/richtlinie-2008-98-eg-ueber-abfaelle-und-zur-aufhebung-bestimmter-richtlinien>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

⁸¹ Vgl. beispielsweise Sächsisches Kreislaufwirtschafts- und Bodenschutzgesetz oder Kreislaufwirtschaftsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeskreislaufwirtschaftsgesetz – LKrWG).

⁸² Vgl. zum Vorstehenden: Kersting, in: Johlen/Oerder, MAH Verwaltungsrecht, § 12 „Das Mandat im Abfallrecht“, 5. Aufl. 2023, Rn. 30 ff.

⁸³ Vgl. zum Vorstehenden: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Stand 26.10.2023, abrufbar unter: <https://www.bmu.de/gesetz/gesetz-zur-umsetzung-von-artikel-8-absatz-1-bis-7-der-richtlinie-eu-2019-904-des-europaeischen-parlaments-und-des-rates-vom-5-juni-2019-ueber-die-verringerung-der-auswirkungen-bestimmter-kunststoffprodukte-auf-die-umwelt>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

Fernab der rechtlichen Betrachtungsweise wird die Verschmutzung des öffentlichen Raums seit längerer Zeit mit dem Begriff des „Littering“ beschrieben. Zu diesem Phänomen gibt es diverse Studien und Handlungsempfehlungen. Eine davon ist der umfangreiche Abschlussbericht mit dem Titel „Status Quo, Handlungspotentiale, Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung des Litterings“, der im Auftrag des Umweltbundesamts im November 2019 erstellt wurde. Er legt folgende Definition des Begriffs zugrunde:

„Unter Littering wird das vorsätzliche oder fahrlässige Einbringen (z.B. Wegwerfen, Liegenlassen, Verlieren) von Abfällen im Sinne des § 3 Abs. 1 KrWG im öffentlichen Raum verstanden. Der durch Littering entstandene Abfall wird als Litter definiert.“⁸⁴

Das Ziel des dem Abschlussbericht zugrundeliegenden Forschungsvorhabens war es zum einen, „einen Überblick zu Arten und Mengen von gelitterten Abfällen an verschiedenen öffentlichen Orten in Deutschland zu erhalten“.⁸⁵ Eindrücklich verdeutlicht der Bericht auch die Relevanz einzelner Phänomene des Littering, die auf den ersten Blick nicht unbedingt ins Auge springen. Bei Zigarettenstummeln beispielsweise schienen ca. ein Fünftel der Befragten einer Studie gar nicht zu wissen, dass diese (wie Kaugummis) nicht achtlos weggeworfen werden dürfen. Vielmehr gingen sie davon aus, dass die Zigaret-

tenstummel die Umwelt nicht belasten, da sie sich in der Natur und im Wasser auf natürliche Weise zersetzen würden.⁸⁶ Dabei ist das Gegenteil der Fall: Über weggeworfene Zigarettenstummel können Nikotin, Schwermetalle und andere Chemikalien in unsere Ökosysteme gelangen.⁸⁷ Auch ist bei Zigarettenstummeln der Reinigungsaufwand besonders groß.⁸⁸ Die Kosten für die Beseitigung von Zigarettenstummeln belaufen sich nach einer Studie aus dem Jahr 2020 auf 225 Millionen Euro, weil diese häufig in Straßenpflasterfugen, Baumscheiben oder anderen schwer zugänglichen Stellen landen, was die Reinigung komplizierter mache.⁸⁹

Zum anderen ist es Ziel des Berichts, „geeignete Maßnahmen, Instrumente und Handlungsansätze für eine Verminderung des Litterings“ herauszuarbeiten.⁹⁰ In Bezug auf die kommunalen Möglichkeiten nennt der Abschlussbericht beispielsweise die Anpassung von Buß- und Verwargeldern. Sofern das vorwerfbare Verhalten nicht die Grenze der Regelungsinhalte der Vorschriften zu den Umweltdelikten des Strafgesetzbuches §§ 324 ff. StGB überschreitet, gilt Littering als Ordnungswidrigkeit. Damit kann es auf Grundlage entsprechender Fachgesetze auf Landes- oder Bundesebene mit einer Geldbuße geahndet werden.

In Nordrhein-Westfalen führt der aktuelle Bußgeldkatalog Abfallrecht entsprechende Vorschriften auf, bei de-

84 Belke, Kuhlmann, Schreckenberg und Weishäupl im Auftrag des Umweltbundesamtes, Abschlussbericht „Status Quo, Handlungspotentiale, Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung des Litterings“, Mai 2020, S. 48, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_2020_69_status_quo_handlungspotentiale_instrumente_und_massnahmen_zur_reduzierung_des_litterings_bf.pdf, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

85 Vgl. ebd. S. 44.

86 Verbraucherzentrale Bundesverband: Kampf gegen den Plastikmüll, Umfrage durchgeführt von KantarEmnid, September 2018, abrufbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/09/10/infografiken_umfrage_plastik_002.pdf, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

87 National Geographic, „Giftig, nutzlos und aus Plastik: Gehören Zigarettenfilter verboten?“, veröffentlicht am 14.08.2019, abrufbar unter: <https://www.nationalgeographic.de/umwelt/2019/08/giftig-nutzlos-und-aus-plastik-gehoren-zigarettenfilter-verboten>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

88 Vgl. die Quellenangabe in Fußnote 72 mit Verweis auf S. 22 und S. 66 am Beispiel der litteringbedingten Kosten in der Schweiz.

89 Vgl. Pressemitteilung zur Studie zu Kosten für Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffartikeln im öffentlichen Raum des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V., abrufbar unter: https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Presse/Pressemitteilungen/2020/Studie/Daten-VKU-Littering-Studie.pdf, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

90 Vgl. die Quellenangabe in Fußnote 72 mit Verweis auf S. 44.

Der öffentliche Raum ist kein Mülleimer.

nen eine Ahndung als Ordnungswidrigkeit möglich ist, sofern gegen den dort geschilderten Sachverhalt verstoßen wird. Zur Einführung des nach 2006 erstmals überarbeiteten Bußgeldkatalogs Abfallrecht am 05.06.2019 stellte die damalige Umweltministerin, Ursula Heinen-Esser, klar: „Der öffentliche Raum ist kein Mülleimer. Und die oftmals acht- und rücksichtslose Müllentsorgung ist kein Kavaliersdelikt.“⁹¹ Der – für die Bußgeldbehörden nicht bindende – neue Buß- und Verwarnungsgeldkatalog solle den zuständigen Behörden im Bereich des Umweltschutzes eine Entscheidungshilfe zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten geben und somit einen gleichmäßigen Vollzug bei der Festlegung von Verwarnungs- oder Bußgeldern sicherstellen und die Festsetzung insgesamt transparenter gestalten.⁹² Dafür benennt er eine allgemeine Bandbreite für den empfohlenen Sanktionsrahmen. Denn die Kommunen entscheiden im Einzelfall individuell über die Höhe des Bußgeldes. Im obigen Beispiel der weggeworfenen Zigarettenstummel hatte der ursprüngliche Bußgeldkatalog ein Bußgeld zwischen 10 und 25 Euro vorgesehen. Nach der Aktualisierung werden 100 Euro empfohlen.

Im Jahr 2022 hat das Umweltministerium in Nordrhein-Westfalen für die Ahndung von Verstößen gegen Vorschriften des Umwelt- und Naturschutzes zudem einen neuen Verwarnungs- und Bußgeldkatalog Umwelt veröffentlicht. Auch er soll eine landesweit einheitliche Anwendung von Bußgeldnormen sicherstellen und dient

damit als Arbeitshilfe für die zuständigen Behörden. Der Katalog umfasst zwölf umweltrelevante Themenbereiche, unter anderem den Natur-, Gewässer- und Bodenschutz. Auch der Bereich des Abfall- und Kreislaufwirtschaftsrechts ist im Nachgang dort mit eingeordnet worden.⁹³

Bei der Bewertung der Wirksamkeit der Anpassungen von Buß- und Verwarnungsgeldern kommt der oben angesprochene Abschlussbericht zu dem Ergebnis, dass die alleinige Erhöhung von Bußgeldern keine ausreichende Maßnahme zur Reduzierung des Litterings darstelle. Es seien vielmehr begleitende Maßnahmen notwendig. Denn Littering müsse überhaupt erstmal durch regelmäßige Kontrollen aufgedeckt werden. Die Überwachung verursache aber einen massiven Zeitaufwand und hohe Kosten, weshalb ausgedehnte Kontrollen meist nicht umsetzbar seien. Eine Erhöhung der Bußgelder werde demnach nur mit weiteren, flankierenden Maßnahmen empfohlen.⁹⁴

Ein Beispiel sei die Beschäftigung sogenannter Mülldektive. Diese sollen Personen beim rechtswidrigen Abladen von Müll an bestimmten Plätzen auf frischer Tat ertappen und – sofern sie dazu befugt sind – Verwarnungsgelder aussprechen. Auch hier kommt man aber zu der Einschätzung, dass sich Litter-Probleme so nicht alleine lösen ließen, da die Maßnahmen nur lokal und zeitlich begrenzte Wirkung hätten und ebenfalls hohe Kosten

91 Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr NRW, Pressemitteilung „Umweltministerium veröffentlicht neuen Bußgeldkatalog für den Bereich Abfall“ vom 04.06.2019, abrufbar unter: <https://www.umwelt.nrw.de/presse/pressemitteilung/umweltministerium-veroeffentlicht-neuen-bussgeldkatalog-fuer-den-bereich-abfall-1559661211>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

92 Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr NRW, „Abfallrecht“, abrufbar unter: <https://www.umwelt.nrw.de/umwelt/umwelt-und-ressourcenschutz/abfall-und-kreislaufwirtschaft/abfallrecht>; zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

93 Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr NRW, „Neuer Verwarnungs- und Bußgeldkatalog Umwelt Nordrhein-Westfalen veröffentlicht“, Pressemitteilung vom 18.05.2022, abrufbar unter: <https://www.umwelt.nrw.de/presse/pressemitteilung/neuer-verwarnungs-und-bussgeldkatalog-umwelt-nordrhein-westfalen-veroeffentlicht-1652875873>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

94 Belke, Kuhlmann, Schreckenberg und Weishäupl im Auftrag des Umweltbundesamtes, Abschlussbericht „Status Quo, Handlungspotentiale, Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung des Litterings“, Mai 2020, S. 152, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_2020_69_status_quo_handlungspotentiale_instrumente_und_massnahmen_zur_reduzierung_des_litterings_bf.pdf, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

mit sich bringen würden. Die Maßnahme werde deshalb ebenfalls eher als flankierende Maßnahme gesehen.⁹⁵ Zusätzliche Maßnahmen können vor allem in Bildungs- oder Sensibilisierungsvorhaben bestehen. Dazu gehören etwa die seit vielen Jahren praktizierten Abfallsammelaktionen in verschiedenen Städten und Kreisen Deutschlands.⁹⁶

Einen interessanten Weg hat die Stadt Kiel eingeschlagen. Als erste Stadt Deutschlands darf sich diese seit Februar 2023 mit dem Titel „Zero Waste Certified City“ schmücken. Zero Waste Cities ist das Programm von Zero Waste Europe, das Städten und Gemeinden bei der Abfallvermeidung hilft und zugleich eine europäische Wissensplattform bildet.⁹⁷ Um den Titel zu erhalten, hat die Stadt Kiel gemeinsam mit den Bürger_innen ein umfangreiches Zero Waste-Konzept entwickelt, in dem mehr als 100 Maßnahmen zur Abfallvermeidung verankert sind. Dadurch will Kiel die Gesamtabfallmenge pro Kopf und Jahr bis 2035 um 15 Prozent reduzieren und die Restabfälle bis 2035 halbieren.⁹⁸ Weitere Städte, die sich dem Netzwerk angeschlossen haben, sind Leipzig, Düsseldorf, Köln und München.

95 Vgl. ebd. S. 155 f.

96 Allgemeine Übersicht zu entsprechenden Events (filterbar nach der Durchführung bei den jeweiligen Behörden) abrufbar unter: <https://letscleanupeurope.de/aktuelle-aktionen/2/>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

97 ZeroWasteCities, „what is a zero waste city?“, abrufbar unter: <https://zerowastecities.eu/discover/>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

98 Informationen der Stadt Kiel, „Kiel ist zertifizierte Zero Waste City“, abrufbar unter: https://www.kiel.de/de/umwelt_verkehr/zerowaste/Zero_Waste_Certified_City_.php, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

6.6 Sicher in der Smart City – Ordnungsrecht und Digitalisierung

Die umfassende Digitalisierung, aber auch neue Kriminalitätsformen machen neue Überwachungsmethoden technisch möglich und zum Teil auch erforderlich. Im Rahmen der Erarbeitung von Smart-City-Strategien stehen dafür erhebliche Fördermittel des Bundes zur Verfügung⁹⁹ und machen somit eine Befassung mit den Möglichkeiten der Digitalisierung für die Kommunen auch im Bereich des Ordnungsrechts besonders interessant.

Hierbei ist oftmals nicht die klassische ordnungsbehördliche Kompetenz gefragt. Es geht eher um die Frage, an welchen Stellen mit Hilfe der Digitalisierung Fehlentwicklungen effektiv im Vorfeld unterbunden werden können. Dabei spielt Sensorik eine entscheidende Rolle: Wenn etwa alle Wertstoffcontainer einer Kommune mit Füllstandssensoren bestückt sind und Bürger_innen diese Daten über eine Stadt-App in Echtzeit abrufen können, verhindert dies möglicherweise das illegale Abladen von Abfällen an ohnehin überfüllten Standorten. Der Effekt einer besseren Kund_innenlenkung ist dann ein sauberes Stadtbild. Auch die Zahl der Leerungsfahrten kann so optimiert werden – ein Beitrag zum Klimaschutz.¹⁰⁰

Ein weiterer vielversprechender Ansatz von Sensorik, um Aufgaben für Kunden und Kundinnen, aber auch für die Verwaltung zu erleichtern: Die Stadt Bochum etwa hat sämtliche kommunale Parkhäuser mit einer Kennzeichenerkennung ausgestattet. Sofern zuvor ein Benutzerkonto angelegt und das Fahrzeug registriert wurde, ist die sofortige Ein- und Ausfahrt möglich. Das Parkentgelt wird einfach über das hinterlegte Zahlungsmittel abgebucht.¹⁰¹

Auch in der Verkehrsüberwachung kann Sensorik hilfreich sein – wenn auch in rechtlichen Grenzen. Datenschutzrechtlich umstritten sind nach heutigem Stand die Überwachung von bewirtschafteten Parkplätzen und die automatische Registrierung der Kennzeichen von Fahrzeugen, die die zulässige Parkzeit überschritten haben. Hier sind jedoch (z.B. in Berlin) bereits Modellversuche mit Scanfahrzeugen angelaufen, die eine Datenschutzkonformität des Verfahrens nachweisen sollen. Zulässig hingegen sind die anonymisierte Überwachung von Parkplätzen und die automatische Meldung an die Verkehrsüberwachung, ob und wo eine Parkzeitüberschreitung vorliegt (also nicht Meldung des Kennzeichens, sondern nur Meldung über einen zu lange belegten Parkplatz). Das ermöglicht zumindest einen zielgerichteten Einsatz der knappen Personalressourcen und eine effiziente Vor-Ort-Kontrolle.

Klassischer Anwendungsbereich ist etwa die Videoüberwachung von besonders belebten Plätzen und Straßen beispielsweise in Ausgevierteln. Wenn auch durchaus umstritten, wird dadurch oftmals das subjektive Sicherheitsempfinden der Besucher_innen erhöht und im Ereignisfall die Strafverfolgung erleichtert. Allerdings sind die Anforderungen erheblich: Die Videoüberwachung greift in das Recht der informationellen Selbstbestimmung jedes Einzelnen ein (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und darf daher nicht aufgrund bloßer politischer Willensbekundung oder präventiv angeordnet werden. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seinem wegweisenden Beschluss vom 23.02.2007 aus konkretem Anlass der Videoüberwachung eines Kunstwerks im öffentlichen Raum festgestellt, dass eine solche stets eine gesetzliche Grundlage erfordert und das Gebot der Normenklarheit

⁹⁹ Bundesförderprogramm „Modellprojekte Smart Cities“, abrufbar unter: www.smart-city-dialog.de/modellprojekte-smart-cities, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

¹⁰⁰ Exemplarisch ein Projekt der Smart City Rosenheim, abrufbar unter: <https://smartcity-rosenheim.de>, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

¹⁰¹ Weitergehende Informationen abrufbar unter: www.parken-in-bochum.de, zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

und die Verhältnismäßigkeit zu beachten sind.¹⁰² In der Folge haben mehrere Länder eigene Rechtsgrundlagen geschaffen, die den (kommunalen) Überwachungsmaßnahmen zugrunde liegen können.¹⁰³

Dennoch ist immer der potenzielle Nutzen (Strafverfolgung) im Verhältnis zur Überwachung einer Vielzahl unbeteiligter Personen zu bewerten. Es muss daher rein praktisch für jede Maßnahme einzeln eine Rückschau auf die Kriminalitätsentwicklung und deren Ursachen vorgenommen werden. Dabei sind die Voraussetzungen z.B. in einem Bahnhofsquartier andere als in einem Wohngebiet. Nur wenn ein signifikanter Anstieg der klassischen Straßenkriminalität nachweisbar ist, kann die Überwachung von öffentlichen Straßen und Plätzen überhaupt ein geeignetes präventives und repressives Mittel sein.

Alleine aufgrund dieser Anforderungen ist die Debatte darüber von hoher praktischer Relevanz in den Kommunen. In der Regel bietet sich im Vorfeld einer Maßnahme der intensive Austausch im Rahmen der lokalen Ordnungspartnerschaft an. Oft ist der o.g. Begründungszusammenhang ohne dezidierte Fallzahlanalyse der Polizeibehörde gar nicht möglich. Auch ist häufig mit Klagen gegen die Videoüberwachung aus der Bürgerschaft zu rechnen, weshalb sich eine eingehende rechtliche Prüfung ebenfalls empfiehlt.

102 BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 23. Februar 2007 – 1 BvR 2368/06 –, Rn. 1-58, https://www.bverfg.de/e/rk20070223_1bvr236806.html; zuletzt abgerufen am: 31.10.2023.

103 Beispiele: Bayern mit Art. 33 PAG i.V.m. Art. 24 BayDSG; Niedersachsen in § 14 NDSG.

Literaturverzeichnis

Belke, Christian; Kuhlmann, Julia; Schreckenberg Dirk; Weishäupl, Jasmin, Umweltbundesamtes (Hrsg.), Abschlussbericht „Status Quo, Handlungspotentiale, Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung des Litterings“, Dessau-Roßlau, Mai 2020, S. 1-200.

Berger, Till; Staub, Annick; Heeb, Johannes, seecon gmbh (Hrsg.), „Handbuch Littering – Eine Praxishilfe zur Entwicklung von Massnahmen gegen Littering“, Veröffentlichung 2008, S. 1-80.

Dilling, Olaf Dr.; Rudolph, Dietmar, „Fahrverkehr auf Fußgängerverkehrsflächen“, NVZ 2023, S. 505-508.

Epping, Volker Prof. Dr.; Hillgruber, Christian Prof. Dr. (Hrsg.), „BeckOK Grundgesetz“, I. Die Grundrechte, 56. Edition, Stand: 15.08.2023.

Friehe, Matthias, „Straßenrechtliche Wahlkampflenkung?“, NVwZ 2016, S. 887-891.

Hengst, Peter Dr. (Begr.) Majcherek, Joachim, „Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW)“, §§ 1–42, 11. Aufl. 09/2022.

Johlen, Heribert Prof. Dr.; Oerder, Michael Dr. (Hrsg.), „Münchener Anwaltshandbuch Verwaltungsrecht“, § 12 „Das Mandat im Abfallrecht“, 5. Aufl. 2023, Rn. 1-109.

Karsten, Andreas H., „Leitfaden für das Kommunale Krisenmanagement – Hilfestellungen und Handlungsanweisungen für Verantwortliche in den Kommunen“, Kohlhammer 2021, S. 1-193.

Klinger, Remo Dr.; Ernst, Silvia Dr., GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte, „Rechtliche Möglichkeiten der Anordnung von innerörtlichem Tempo 30 – Eine Orientierungshilfe für Kommunen und Anwohnende“, erstellt am 18.05.2022, im Auftrag des Deutsche Umwelthilfe e.V., S. 1-31.

Kopietz, Sebastian; Reuther, Mario, „Zusammenarbeit in Krisenlagen stärken“, Innovative Verwaltung, Ausgabe 1-2 2022, S. 32-35.

Krafft Thomas; Neuerer Maresa; Böbel Simone; Reuter-Opperman, Melanie, CAPHRI Care and Public Health Research Institute (Hrsg.), „Notfallversorgung & Rettungsdienst in Deutschland – Partikularismus vs. Systemdenken“, Gütersloh/Winnenden 2022, S. 1-164 ff.

Schenke, Wolf-Rüdiger, „Polizei- und Ordnungsrecht“, 12. Aufl. 2023, Heidelberg, S. 1-470.

Steiner, Udo Prof. Dr., „Instrumentierungsfragen der innerstädtischen Mobilität“, NVwZ 2021, S. 356-360.

Weber, Klaus, „Keine Untersagungsverfügung gegen Autoposer auf Grundlage der polizeirechtlichen Generalklausel?“, NZV 2023, S. 151-159.

Autoren



Sebastian Kopietz

ist Stadtdirektor und seit 2016 Beigeordneter für Personal, Digitalisierung, Recht und Ordnung der Stadt Bochum. Zu seinem Zuständigkeitsbereich gehören u.a. Rechtsamt, Ordnungsamt, Feuerwehr, Rettungsdienst und das Kommunale Krisenmanagement. Er leitet den städtischen Krisenstab und ist zudem in zahlreichen überregionalen Gremien mit ordnungsrechtlichen Fragen befasst. U.a. ist er Vorsitzender des Rechts- und Verfassungsausschusses des Deutschen Städtetags und Mitglied im Verwaltungsrat der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Zuvor war er als Jurist in unterschiedlichen Funktionen in der NRW-Landesverwaltung tätig, etwa in der Kommunalaufsicht und der Staatskanzlei.



Michael Ortmann

ist Jurist und seit 2020 im Referent_innenteam von Sebastian Kopietz tätig. Dort ist er primär für ordnungsbehördliche Fragestellungen zuständig. Auch betreut er Netzwerke der Stadt Bochum im Themenfeld Sicherheit & Ordnung in europäischen, bundesweiten oder lokalen Zusammenschlüssen. Als Justitiar ist er zudem mit einem eigenen Zuständigkeitsbereich im Rechtsamt der Stadt Bochum betraut, dem überwiegend die mietrechtlichen Angelegenheiten der Stadt zugeordnet sind.

Sebastian Kopietz und Michael Ortmann sind die Autoren der überarbeiteten Fassung des Bands 6 aus dem Jahr 2024.

Hans-Gerd Lennep

war Geschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes NRW und ist der Autor der ersten Fassung des Bands 6 aus dem Jahr 2012.

Impressum

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Abteilung Politische Bildung und Dialog,
KommunalAkademie, Anne Haller

Redaktionsleitung: Prof. Dr. Gunnar Schwarting

© Friedrich-Ebert-Stiftung 2024
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
Tel. +49 (0) 228 883-7126
www.fes.de/kommunalakademie

Lektorat: Ulrike Schnellbach

Gestaltung: Designbüro Petra Bähner
Titelfoto: Patrick Lienin/Fotocase.de/Retusche pellens.de
Fotos der Autoren: Lutz Leitmann

Gedruckt auf Enviro Polar (100 Prozent Recyclingpapier,
ausgezeichnet mit dem Blauen Engel)

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES
herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche
Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN 978-3-98628-477-0

Wie funktioniert Kommunalpolitik? Was wird auf kommunaler Ebene entschieden und gestaltet? Welche Politikfelder fallen in den Zuständigkeitsbereich von Städten und Gemeinden? Welche Schwerpunkte legt eine sozialdemokratische Kommunalpolitik?

Die Textreihe „**Grundwissen Kommunalpolitik**“ bietet Antworten auf die grundlegenden Fragen der Kommunalpolitik: In 15 Heften bekommen die Leserinnen und Leser fundierte Informationen zu Themen wie Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik auf kommunaler Ebene. Sie lernen, wie ein kommunaler Haushalt aufgestellt wird, man dem demografischen Wandel auf kommunaler Ebene begegnen kann oder Rats- und Fraktionsarbeit funktioniert. So können sich vor allem ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker über die unterschiedlichen Handlungsbereiche einer Kommune informieren. Es bietet Information und Orientierung, wie Politik auf kommunaler Ebene im Sinne einer sozial gerechten Gesellschaft gestaltet werden kann. Die KommunalAkademie will mit den anschaulichen und übersichtlichen Kapiteln die lokale politische Arbeit unterstützen und erleichtern.

Eine Übersicht der einzelnen Hefte finden Sie hier:

www.fes.de/kommunalakademie/grundwissen-kommunalpolitik