

Abfallrecht, Ruhestörungen nach § 117 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) und Belästigungen der Allgemeinheit nach § 118 OWiG.

Doch auch dieser Weg ist nunmehr infolge der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg in Frage gestellt. Das Gericht führt hierzu aus, dass von den Bürgern nicht auszumachen sei, unter welchen Voraussetzungen sich das Verweilen zum Alkoholenuss belästigend auf Dritte auswirken könnte. Für den Einzelnen sei nicht erkennbar, welches Verhalten noch zulässig und welches schon verboten sei. Daher sei das Gebot der hinreichenden Bestimmtheit und Klarheit von Rechtsnormen verletzt.

ERMÄCHTIGUNGSGRUNDLAGE NÖTIG

Angesichts dieser Rechtslage hält es der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen für sinnvoll, eine spezielle landesrechtliche Ermächtigungsgrundlage zu schaffen, um unter bestimmten Voraussetzungen Alkoholverbote im öffentlichen Raum möglich zu machen. Städten und Gemeinden muss mit einer klaren gesetzlichen Regelung die Option gegeben werden, den vom öffentlichen Alkoholmissbrauch ausgehenden Gefahren vor Ort angemessen zu begegnen.

Zwar muss auch eine neu zu schaffende Ermächtigungsnorm gewisse rechtliche Vorgaben einhalten. Insbesondere darf sie die Freiheitsrechte der Bürger nicht unverhältnismäßig beschränken. Zugleich muss sie rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen gerecht werden. Doch der Gesetzgeber ist aufgrund seiner unmittelbaren demokratischen Legitimation - im Gegensatz zum Ordnungsgeber - befugt, unter sorgfältiger Abwägung der widerstreitenden Interessen Schadensmöglichkeiten entgegenzuwirken und durch eine Absenkung der Gefahrenschwelle auch zur Gefahrenvorsorge zur ermächtigen.

Eine solche Verordnungsermächtigung findet sich beispielsweise im Immissionsschutz mit dem § 5 Landesimmissionsschutzgesetz NRW. Auch im Bereich der Alkoholprävention sollte das Land angesichts der beunruhigenden Entwicklung der zurückliegenden Jahre von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Damit würde den Kommunen die Gelegenheit gegeben, auf die konkreten Probleme vor Ort unmittelbar zu reagieren. ●

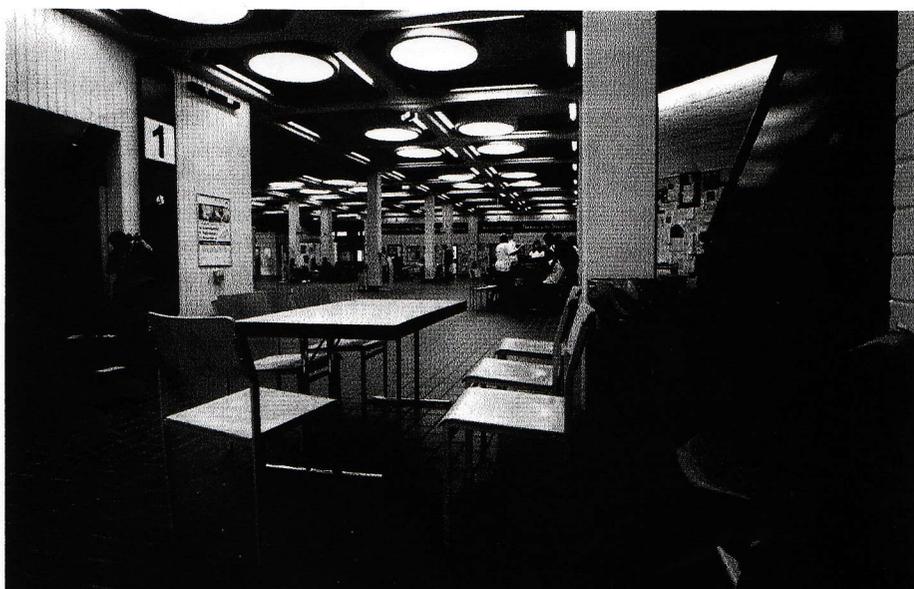


FOTO: WOLTERFOTO

▲ Bei der Reinigung ihrer Gebäude suchen viele Kommunen nach Möglichkeiten, die Kosten zu senken

Kein Geld für saubere Räume und Flure?

Wollen Kommunen bei der Gebäudereinigung sparen, geht dies nicht allein durch Fixierung auf den Preis, sondern vor allem durch gute Ausschreibung, Organisation und Gebäudeausstattung



DER AUTOR
Dipl.-Biol. Dipl.-Ing. Werner Jahr ist Sachbereichsleiter Beschaffung und Gebäudemanagement bei der Kommunal- und Abwasserberatung NRW GmbH

Organisatorische, technische und finanzielle Probleme der Gebäudereinigung lassen sich am besten an einem Beispiel demonstrieren. In einer Stadt mit etwa 25.000 Einwohnern, in der 40.000 Quadratmeter Bodenfläche zu reinigen sind, kostet die Unterhaltreinigung mit Inventarreinigung und einmal jährlicher Grundreinigung rund 325.000 Euro pro Jahr. Die im Jahr zu reinigende Fläche - Bodenfläche mal Anzahl der Reinigungen pro Jahr - beträgt etwa 4,5 Millionen Quadratmeter. Umgerechnet kostet die Reinigung eines Quadratmeters Bodenfläche inklusive Inventarreinigung 7,22 Cent. Bei 100 Quadratmetern sind das 7,22 Euro.

Davon sind das Reinigungspersonal, die Reinigungsgeräte, die Putzmittel und die gesamten Nebenkosten des Gebäudereinigungs-Unternehmens zu bezahlen. Um dem Personal einen Mindestlohn von 8,40 Euro brutto (ab 01.01.2010) bezahlen zu können, muss das Gebäudereinigungs-Unternehmen mindestens 14,71 Euro pro Stunde einnehmen. Durchschnittlich müssen 200 Quadratmeter pro Stunde gereinigt werden. Dazu gehören Flure, bei denen große Flächen je Stunde gereinigt werden können, aber auch Toiletten mit kleiner Bodenfläche und aufwändiger Reinigung.

Die Gebäudereinigung ist nach europäischem und deutschem Recht in der Regel im Wettbewerb zu vergeben. Unter den Gebäudereinigern herrscht ein starker Preiswettbewerb. Es werden Preise von 5 bis 8 Cent pro Quadratmeter Reinigungsfläche angeboten. Das freut den Kämmerer, aber die Verantwortlichen für das städtische Gebäudemanagement streiten sich beispielsweise mit Schulleitern um die Reinigungs-

ckelt. Aktuelle Beispiele kommunaler Suchpräventionsprojekte, die oft gemeinsam mit Jugendämtern, Jugendgerichten, Schulen, Kliniken, Polizei und anderen durchgeführt werden, finden sich in der Dokumentation des Deutschen Städte- und Gemeindebundes „Alkoholprävention in den Städten und Gemeinden“².

Auch auf Bundes- und Länderebene gibt es Gestaltungsmöglichkeiten wie das gegenwärtig in Baden-Württemberg anvisierte Verbot des Alkoholverkaufs während der Nachtzeit durch Tankstellen und andere Verkaufsstellen³. Jedoch steht nicht zu erwarten, dass sich hierdurch auf absehbare Zeit das Problem von Trinkgelagen im öffentlichen Raum beheben lässt. Es stellt sich daher die Frage, welche Möglichkeiten die Städte und Gemeinden haben, um gegen gewisse Formen des öffentlichen Alkoholkonsums vorzugehen.

Zunächst sind die Kommunen über die ordnungsrechtliche Generalklausel zum Einschreiten befugt, sobald im Einzelfall die öffentliche Sicherheit, beispielsweise durch aktuelle oder unmittelbar bevorstehende nächtliche Ruhestörung, Sachbeschädigung oder Gewaltdelikte, gefährdet ist. Dies ermöglicht jedoch keine vorbeugenden Maßnahmen, sondern erfordert ein Abwarten bis zum Eintritt der konkreten Gefahrenlage im Einzelfall. Da dieser Moment schwer abgepasst werden kann, kommen Ordnungsamt und Polizei in den meisten Fällen erst im Nachhinein zum Einsatz, wenn Ordnungswidrigkeiten oder Delikte bereits begangen wurden.

VERBOT PER VERORDNUNG

Zahlreiche Kommunen sind dazu übergegangen, in ihre ordnungsbehördliche Verordnung ein Verbot des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit aufzunehmen. Hierbei lassen sich zwei Arten ausmachen: zum einen das allgemeine Alkoholkonsumverbot für einzelne Straßen und Plätze zu bestimmten Zeiten, zum anderen das Verbot des Alkoholkonsums, sofern durch dessen Auswirkungen Dritte erheblich belästigt werden können. Auch die Stadt Freiburg hatte versucht, das Problem des öffentlichen Trinkens mittels Polizeiverordnungen - dem baden-württembergischen Pendant zur ordnungsbehördlichen Verordnung - in den Griff zu bekommen. Die Kommune hatte dabei auf beide Varianten des Alkoholverbots zurückgegriffen. In bestimmten Bereichen der Altstadt wurde das Trinken von Alkohol wie auch das Beisichfüh-

ren alkoholischer Getränke in direkter Konsumabsicht verboten. Dies geschah durch die Polizeiverordnung zur Begrenzung des Alkoholkonsums im öffentlichen Straßenraum und war wirksam jeweils zur Nachtzeit außerhalb konzessionierter Freisitzflächen an Wochenenden und vor Feiertagen.

In der allgemeinen Polizeiverordnung untersagte die Stadt zudem „das Lagern oder dauerhafte Verweilen außerhalb von Freischankflächen oder Einrichtungen wie Grillstellen oder Ähnlichem ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkoholgenusses, wenn dessen Auswirkungen geeignet sind, Dritte erheblich zu belästigen“. Beide Verordnungen hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in zwei Urteilen, die auch für Nordrhein-Westfalen Maßstäbe setzen, für unwirksam erklärt und damit vielfach bestehende rechtliche Bedenken gegen derartige Vorgehensweisen bestätigt⁴.

VORAUSSETZUNG ABSTRAKTE GEFAHR

Eine ordnungsbehördliche Verordnung darf nach gegenwärtiger Rechtslage in Nordrhein-Westfalen wie auch in Baden-Württemberg und anderen Bundesländern nur erlassen werden, wenn eine so genannte abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vorliegt. Das setzt voraus, dass bei typischen Sachverhalten mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden für schutzwürdige Güter im Einzelfall einzutreten pflegt.

Es müssen hinreichende Anhaltspunkte vorhanden sein, die den Schluss auf drohende Schäden rechtfertigen. Der Schaden muss zudem regelmäßig und typischerweise, wenn auch nicht ausnahmslos, zu erwarten sein. Ein alleiniges „Besorgnispotenzial“ stellt demgegenüber einen bloßen Gefahrenverdacht dar, der den Erlass einer ordnungsbehördlichen Verordnung nicht rechtfertigt. Nach diesen Beurteilungsmaßstäben ist beim Alkoholkonsum zumindest nicht typischerweise von einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung auszugehen. So wie die enthemmende Wirkung von Alkohol nicht typischerweise bei allen Menschen zu aggressivem Verhalten führt, hat auch der öffentliche Genuss von Alkohol für sich genommen vielfach nicht Schäden an schutzwürdigen Gütern zur Folge.

ALKOHOL AUSLÖSER?

Selbst wenn es zum Schaden kommt, ist in der Regel nicht zu klären, inwieweit der



▲ Harmlos oder gefährlich? Kommunen benötigen eine Handhabe, Alkoholkonsum auf öffentlichen Plätzen unter bestimmten Umständen zu verbieten

Faktor Alkohol neben vielen anderen Faktoren die Ursache war. Auch wenn Statistiken einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewaltbereitschaft belegen, können Kommunen kaum nachweisen, dass nach der Situation vor Ort Alkoholkonsum regelmäßig und typischerweise Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zur Folge hat.

Entsprechend hielt auch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die von der Stadt Freiburg vorgelegten polizeilichen Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Straftaten in der Altstadt nicht für aussagekräftig. Nach gegenwärtiger Rechtslage ist daher ein ordnungsbehördlich verordnetes, örtlich und zeitlich begrenztes Verbot des Alkoholkonsums kein gangbarer Weg, um die Probleme an bestimmten Brennpunkten der Kommunen in den Griff zu bekommen.

Demgegenüber wurde bislang vielfach für vertretbar gehalten, den Verzehr alkoholischer Getränke oder den Genuss anderer Rauschmittel auf Verkehrsflächen und Anlagen zu untersagen, wenn dessen Auswirkungen „geeignet sind, Dritte erheblich zu belästigen“. Schließlich ist unter Umständen ordnungsbehördlich einzuschreiten, wenn über den Alkoholkonsum hinaus störende Verhaltensweisen zu einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung führen - beispielsweise Verstöße gegen das

² Dokumentation Nr. 91, im Internet erhältlich unter www.dstgb.de

³ Gesetzesentwurf der Landesregierung im Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/4850

⁴ Urteile des VGH Baden-Württemberg vom 28.07.2009, 1 S 2200/08 und 1 S 2340/08

aus der „Handlangerrolle“ zur „Mutter-Kind-Dyade“ herauszuwachsen.

In den Eltern-Kleinstkind-Kursen, beispielsweise PEKiP, Babymassage, werden ebenfalls mehr Männer Kontakt zu ihren Babys und Krabbelkindern suchen, wenn die Kurse auch von geeigneten Männern mit angeleitet werden. Kindergärten und Grundschulen sollten einen Elternvertreter ausdrücklich als „Vätersprecher“ wählen, um die Interessen von Männern in dieser „Frauenwelt“ zu vertreten. Insgesamt könnten Kommunen die Elternarbeit an Schulen prüfen, wie sich dort Kooperationen mit kommunal geförderter Erwachsenen-, Familien- und Elternbildung forcieren lassen - quasi als Fortsetzung der Vernetzung mit Kitas oder Familienzentren.

Weiterführende Schulen werden in besonderen Aufgaben kofinanziert - zum Beispiel, damit Partnerschafts- und Familienpsychologie als Schulfächer bereits für 15- bis 16-Jährige angeboten werden können. Dort kann ihnen Wesentliches von guten Pädagogen über das Gelingen von Kommunikation und Erziehung, Partnerschaft und Konfliktlösung vermittelt werden. Allerdings sollten kompetente Jugendhilfeeinrichtungen, Jugendarbeiter und Familienbildung - alle, die mit Eltern zu tun haben - diese Themen attraktiv in Schulen bereithalten und niedrigschwellig anbieten. Ebenso sollten sie diese sozialraum-, lebenslagen- und milieugerecht der eigenen Klientel im Nahraum vermitteln können.

These 6: Wir brauchen mehr Familienbildung, die Väter mit ihren Söhnen und Töchtern in ausgedehnten Wochenend-Angeboten erreicht.

Sozialpädagogische Angebote in Familienzentren und -internaten haben hohen Wirkungsgrad auf die Entwicklung sozialer Netzwerke, Erziehungs- und Partnerschaftskompetenz teilnehmender Väter - vor allem wenn sie erlebnispädagogische Abschnitte bieten. Hierzu sollte es spezifische öffentliche Budgets geben.

Viele dieser Vorschläge sind leichter zu konkretisieren, wenn Gemeinden und Städte zusätzlich lokal und überregional den Schulterschluss suchen - etwa mit Initiativen, freien Wohlfahrtsverbänden sowie mit Tarifpartnern, Landesjugendämtern und Ministerien, mit der LAG Jungenarbeit, kirchlicher Männerarbeit, Forschungseinrichtungen, Arbeitgebern, Schulen, Fachschulen, Fachhochschulen und Väterorganisationen. Günstig ist es, wenn dies im wertschätzenden Dialog mit Mädchenarbeiterinnen und Gleichstellungsbeauftragten geschieht. ●

Wildes Trinken eine Belastung für Städte

Um den ungezügelten Alkoholkonsum mit seinen negativen Folgen für die Ortszentren einzudämmen, benötigen die NRW-Kommunen einen klaren Rechtsrahmen seitens des Landes



DI-AUTORIN

Lisa Pfizenmayer ist Rechtsreferentin beim Städte- und Gemeindebund NRW

Den winterlichen Glühwein auf dem Weihnachtsmarkt oder das sommerliche Picknick mit einem Glas Sekt im Park möchte kaum jemand unterbinden. Auch die feucht-fröhliche Feier bei Straßenfesten, zu Karneval oder Silvester wird von einer großen Mehrheit der Bevölkerung mitgetragen. Was hingegen seit langen immer wieder zu Beschwerden führt, ist der regelmäßige - oft mit einem „Herumlungern“ verbundene - öffentliche Alkoholkonsum insbesondere an so genannten Brennpunkten der Kommunen, wie etwa auf Bahnhofsvorplätzen, in Fußgängerzonen oder in Parks und Grünanlagen. In den zurückliegenden Jahren ist ein weiteres Problem in den Fokus gerückt: der stetig steigende Alkoholkonsum von Jugendlichen - nicht nur, aber eben auch im öffentlichen Raum. Vor allem in den Sommermonaten treffen sich Jugendliche und junge Erwachsene zunehmend in Grünanlagen, Fußgängerzonen und auf anderen öffentlichen Plätzen, um gemeinsam viel und billig Alkohol zu trinken. Zugleich ist

Aufgrund des zunehmenden Alkoholkonsums auf öffentlichen Straßen und Plätzen fürchten Städte und Gemeinden um die Sicherheit und Ordnung

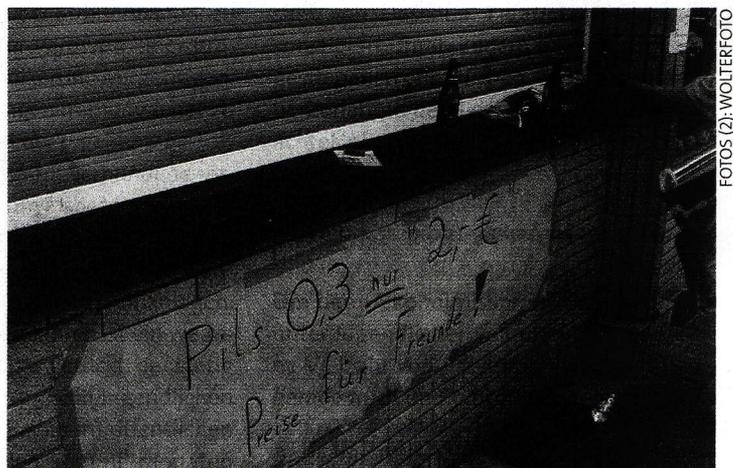
nach den Angaben der Drogenbeauftragten der Bundesregierung die Zahl der mit Kinder und Jugendlichen Alkoholvergiftung im Jahr 2007 im Vergleich zum Jahr 2000 um 142 Prozent gestiegen.

Doch der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum bringt neben generellen Gesundheitsrisiken weitere Probleme mit sich. Nach den Angaben vieler Kommunen häufen sich die Beschwerden wegen Lärmbelästigung und nächtlicher Ruhestörung. Grünanlagen, Parks und Spielplätze sind regelmäßig übersät von Flaschen, Zigarettenkippen und sonstigem Unrat. Zudem wird parallel zum gestiegenen öffentlichen Alkoholkonsum eine Zunahme der Gewaltbereitschaft beobachtet, die sich auch in der Kriminalitätsstatistik widerspiegelt¹.

ANSÄTZE ZUR PRÄVENTION

Um dem Alkoholmissbrauch insbesondere unter Jugendlichen vorzubeugen, wurde eine Vielzahl von Präventionsmaßnahmen - gerade auch im Kommunalbereich - entwi-

¹ Vgl. z.B. die Studien der Polizeidirektion Freiburg aus 2007 und 2008 zur Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Alkoholkonsum und der Begehung von (Gewalt-)Straftaten



FOTOS (2): WOLTERFOTO