

# Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens



NIEDERSÄCHSISCHER  
STÄDTE- UND GEMEINDEBUND



Vorlage	29
zu Drs.	850

Vorlage	22
zu Drs.	828

Niedersächsischer Landkreistag — Postfach 690 146 — 30514 Hannover

An die  
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages  
- Landtagsverwaltung -  
Hannah-Arendt-Platz 1  
30159 Hannover

Hannover, 10.08.2018

Ansprechpartner: Frau Vick / Herr  
Dr. Schwind

Durchwahl: (05 11) 8 79 53

Aktenzeichen: 121-00/00  
123-03 – Schd/E

## Entwurf eines Reformgesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze

– Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU, Drs. 18/850

Für ein Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz ohne Symbolpolitik und Generalverdacht – Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drs. 18/828

Ihr Schreiben vom 13.6.2018 zu Az.: II/715 – 0103 – 01/02

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum Entwurf eines Reformgesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und anderer Gesetze, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU, und zum Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen „Für ein Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz ohne Symbolpolitik und Generalverdacht“ Stellung nehmen zu können.

I.

### Zu Artikel 1 des Gesetzentwurfs (Änderung des NSOG):

#### Zum Begriff „öffentliche Ordnung“ in § 2 Nr. 1

Ausdrücklich begrüßen wir, dass der Begriff der „öffentlichen Ordnung“ aus § 2 Nr. 1a NSOG in § 2 Nr. 1 NPOG-E bestehen bleiben soll. Für die kommunalen Ordnungs- und Gefahrenabwehrbehörden spielt der Begriff der öffentlichen Ordnung unverändert eine wichtige Rolle. Anwendungsbeispiele sind etwa Fallgestaltungen

mit einem Bezug zum Rechtsextremismus, bei denen ohne die Verwendung verbotener Symbole trotz Empörung der Öffentlichkeit ein Einschreiten nicht möglich ist oder verschiedene Formen des „aggressiven Bettelns“ sowie die Verrichtung der Notdurft in der Öffentlichkeit. Ferner war der Begriff in der Vergangenheit bei der Bewältigung neuer Sachlagen in unterschiedlichen Lebensbereichen für das Ordnungsrecht hilfreich, insbesondere dann, wenn es um neue Fragestellungen in Grenzbereichen ging. Systematisch kann das Ordnungswidrigkeitenrecht erst dann eingreifen, wenn die Handlung bereits geschehen ist. Ziel des Sicherheits- und Ordnungsrechtes ist es aber, Störungen des sozialen Zusammenlebens bereits präventiv zu unterbinden. Aus alledem ergibt sich, dass der Rechtsbegriff der „öffentlichen Ordnung“ für die kommunalen Gefahrenabwehrbehörden eine besondere Bedeutung und hohe Praxisrelevanz hat, insbesondere auch für die Bewältigung heute noch nicht bekannter Konfliktsituationen des menschlichen Zusammenlebens.

Zudem wird positiv bewertet, dass die Rolle der Ordnungsbehörden auch durch den Titel des Gesetzentwurfes Berücksichtigung findet.

#### Zur vorgesehenen Normierung von Standardmaßnahmen:

Des Weiteren wird grundsätzlich die Normierung der Gefährderansprache sowie des Gefährderschreibens in § 12a NPOG-E begrüßt. Die Ansprache von Personen ist auch für die kommunalen Behörden ein tägliches Instrument, um Personen vorbeugend auf mögliche Folgen sowie (un)zulässiges Handeln hinzuweisen. Daher muss auf jeden Fall in § 12a NPOG-E vorgesehen werden, dass diese Standardmaßnahmen auch durch die Verwaltungsbehörden erfolgen können. In § 12 a Abs. 1 Satz 1 NPOG-E ist also statt den Worten „die Polizei“ zu formulieren: „die Verwaltungsbehörde oder die Polizei“. Ebenso begrüßen wir die Normierung der Meldeauflage als Standardmaßnahme, hier ist in § 16a Abs.1 NPOG-E die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde bereits richtigerweise aufgenommen worden.

Aus kommunaler Sicht ist die Klarstellung in § 17 NPOG-E zu begrüßen, wonach im Gefolge der dazu ergangenen Rechtsprechung die Befugnis zur Erteilung eines Aufenthaltsverbotes nunmehr ausdrücklich der Polizei zugewiesen wird.

#### Zu weiteren Regelungen:

Die Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage für die Sicherstellung von Forderungen durch Überführung der Rechtsprechung zur analogen Anwendung von § 26 NSOG sowie die Ausweitung auf alle Arten von Forderungen und vergleichbaren Vermö-

genswerten in einem neuen § 29a NPOG-E wird unterstützt. Ebenso wird die Möglichkeit der Nutzung einer „Section Control“ durch § 32 Abs. 8 NPOG-E befürwortet.

### **Weitere Änderungsbedarfe:**

In zwei Punkten sehen wir weiteren Änderungsbedarf:

#### **1. Alkoholkonsumverbote im öffentlichen Raum**

Viele Kommunen in Niedersachsen empfinden es zunehmend als Problem, dass Personen, die sich häufig keiner bestimmten „Szene“ zuordnen lassen, zu bestimmten Zeiten Trinkgelage auf öffentlichen Straßen und Plätzen veranstalten. Alkoholbedingte Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung, wie zum Beispiel öffentliches Urinieren, Lärmbelästigungen, Verunreinigungen, Gefährdungen des Verkehrs durch zerschlagene Bierflaschen oder gar Straftaten (Beleidigungen, Nötigung, Sachbeschädigungen, Körperverletzungen, Widerstand gegen Polizeibeamte) sind die Folge. Angesichts dieser Entwicklung meiden Einwohnerinnen und Einwohner bestimmte Bereiche, wie zum Beispiel den Hannoverschen Raschplatz oder den Göttinger Wilhelmsplatz. Wir fordern daher spezialgesetzliche Regelungen, die es den Kommunen ermöglichen, gegen die Auswirkungen von Alkoholkonsum im öffentlichen Raum vorzugehen.

Die Polizeigesetze der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Sachsen und Thüringen haben bereits eine entsprechende Vorschrift.

Wir sprechen uns für folgende Regelung aus, die der Vorschrift des § 10 a PolG B-W (Ermächtigung zum Erlass örtlicher Alkoholkonsumverbote) in der seit 8. Dezember 2017 geltenden Fassung im Wesentlichen entspricht:

*(1) Die Gemeinden können durch Verordnung untersagen, an öffentlich zugänglichen Orten außerhalb von Gebäuden und Außenbewirtschaftungsflächen von Gewerbebetrieben, für die eine Erlaubnis oder Gestattung nach gaststättenrechtlichen Vorschriften vorliegt, alkoholische Getränke zu konsumieren oder zum Konsum im Geltungsbereich des Verbots mitzuführen, wenn*

- 1. sich die Belastung dort durch die Häufigkeit alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten oder deren Bedeutung von der des übrigen Gemeindegebiets deutlich abhebt,*
- 2. dort regelmäßig eine Menschenmenge anzutreffen ist,*

3. dort mit anderen polizeilichen Maßnahmen keine nachhaltige Entlastung erreicht werden kann und
4. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch künftig mit der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu rechnen ist.

(2) Das Verbot kann auf bestimmte Tage und an diesen zeitlich beschränkt werden.

(3) Polizeiverordnungen nach Absatz 1 sind zu befristen.

(4) Die Gemeinden erlassen die Verordnungen nach den für Satzungen geltenden Vorschriften.

Mit dieser Ergänzung sollen Kommunen in die Lage versetzt werden, alkoholbedingten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten wirksam zu begegnen. Die Regelung unterliegt allerdings strengen Voraussetzungen unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Auf einige Voraussetzungen soll im Folgenden eingegangen werden:

#### a.) Zuständigkeit

Die Zuständigkeit entspricht der Regelung des § 55 NSOG. Die Kommunen selbst können entsprechende Rechtsverordnungen für ihren Bereich beschließen (vgl. auch § 58 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG).

#### b.) Weitere, wesentliche Voraussetzungen

##### aa.) Öffentlicher Ort

Die Ermächtigung gilt nur für öffentliche Orte. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff unterliegt einem eigenen Beurteilungsspielraum der Kommune; private Flächen sind natürlich nicht erfasst. Die vorgeschlagene Regelung stellt klar, dass der Geltungsbereich einer Rechtsverordnung nicht für Gebäude und Außenbewirtschaftungsflächen von Gewerbebetrieben gilt, für die eine Erlaubnis oder Gestattung nach gaststättenrechtlichen Vorschriften vorliegt.

##### bb.) Vorhandene erhebliche Störungen

Störungen müssen auf die Begehung alkoholbedingter Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zurückzuführen sein (Nr. 1). Der Alkoholkonsum muss dabei mitursächlich

für die Begehung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sein. Ein Hinweis auf eine Polizeistatistik oder auf Presseberichterstattung dürfte für Kommunen insoweit nicht ausreichend sein. Vielmehr muss die Kommune gemeinsam mit der Polizei eine Faktenlage zugrunde legen, aus der deutlich wird, inwieweit der Alkoholkonsum mitursächlich für die entstandenen und zu erwartenden weiteren Störungen ist. Es wird also für die Begründung einer Rechtsverordnung unumgänglich sein, die insgesamt begangenen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten so zu erfassen, dass aus der Statistik nachvollziehbar deutlich wird, welche Arten und Anzahl von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten durch Alkoholkonsum mitverursacht wurden.

cc.) Hohe Belastung

Das Vorliegen von alkoholbedingten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten reicht nach dem Gesetzeswortlaut und der Gesetzesbegründung nicht aus. Vielmehr muss den Vorkommnissen im öffentlichen Raum eine erhebliche Relevanz zukommen. Abzustellen ist auf die „Häufigkeit“ oder die „Bedeutung“ der begangenen Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten. Die Belastung muss sich also deutlich und nach polizeilichen Erkenntnissen von anderen Orten abheben. Hieraus wird deutlich, dass es um „örtliche Brennpunkte“ handeln muss. Je häufiger und regelmäßiger die Situationen eintreten, die typischerweise zu den festgestellten Belastungen führen, desto eher kann von einem „Brennpunkt“ ausgegangen werden (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 16/2741, S. 27). Ein weiteres Indiz für das Vorliegen eines örtlichen „Brennpunkts“ ist eine deutlich höhere Anzahl von alkoholbedingten Straftaten und/oder Ordnungswidrigkeiten im Verhältnis zu einer geeigneten Vergleichsfläche. Eine deutliche Mehrbelastung kann in der Regel bei einer vier- bis fünffachen Belastung im Verhältnis zur Vergleichsfläche angenommen werden. Allerdings ist dabei zu beachten, dass die Vergleichsfläche von ihrer Prägung und Charakteristik der Fläche des potenziellen „Brennpunkts“ ähnlich sein muss (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 16/2741, S. 27).

dd.) Künftige erhebliche Störungen

Um das Verbot zu rechtfertigen, reicht es nicht aus, dass Störungen mit der erforderlichen Intensität begangen wurden. Vielmehr muss es auf den betroffenen Flächen auch künftig mit entsprechenden Belastungen zu rechnen sein. Die Kommune muss folglich eine sachliche Prognose vorlegen. Kriterien sind Dauer und Intensität der bisher begangenen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, der Nachweis fehlender alternativer, wirksamer Maßnahmen und ernsthafte Anhaltspunkt für eine Fortsetzung der bisherigen erheblichen Störungen.

#### ee.) Wahrung der Verhältnismäßigkeit

Der Erlass einer solchen Verordnung kommt nur in Betracht, wenn mit anderen polizeilichen Maßnahmen keine nachhaltige Entlastung erreicht werden kann. Damit ist dieser Weg ultima ratio.

Die Kommunen haben im Rahmen der Ausübung ihres Ermessen zu prüfen, ob es nicht mildere, ebenso effektive Mittel gibt, um die Situation an einem örtlichen Brennpunkt zu entschärfen. Das heißt, alle anderen Mittel müsste die Kommune bereits ausgeschöpft haben. Mildere Mittel in diesem Sinne sind alle Präventionsmaßnahmen, verstärkte Streifentätigkeit, das gezielte Ansprechen alkoholisierter Personen, Ermahnungen, Platzverweise und Aufenthaltsverbote. Diese Mittel müssen ernsthaft und über längere Zeit zur Anwendung gekommen sein, ohne dass eine nachhaltige Verbesserung erreicht werden konnte.

#### dd.) Konsum und Mitführen von Alkohol

Sofern die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllt sind, kann durch Verordnung sowohl der Konsum als auch das Mitführen von Alkohol untersagt werden.

#### ee.) Örtliche Begrenzung

Aus dem Anwendungsbereich und dem Zweck der Vorschrift ergibt sich, dass der räumliche Geltungsbereich des durch die Verordnung angeordneten Alkoholkonsumverbots in der Verordnung eindeutig und hinreichend bestimmt festgelegt werden muss.

#### ff.) Zeitliche Begrenzung

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kann es angezeigt sein, entsprechende Verbote auch an „Brennpunkten“ nur zu den Zeiten zu verbieten, an denen erfahrungsgemäß mit Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu rechnen ist. Dies kann typischerweise in den Abend- und Nachstunden an Wochenende und vor Feiertagen der Fall sein.

#### gg.) Befristung der Verordnung

Aufgrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist davon auszugehen, dass die Geltungsdauer der Rechtsverordnung nur so lange sein darf, wie für den angestrebten Zweck erforderlich und notwendig erscheint.

## 2. Eilzuständigkeit von Beamten der Zollverwaltung in den Ländern

Die allgemeine polizeiliche Gefahrenabwehr obliegt nach der föderalen Ordnung des Grundgesetzes den Ländern. Sie besitzen für diese Aufgabe sowohl die Gesetzgebungs- als auch die Verwaltungskompetenz (sog. Polizeihochheit der Länder). Für den Bereich der allgemeinen Gefahrenabwehr besitzt der Bund keine Regelungskompetenz. Für bestimmte Aufgaben der besonderen Gefahrenabwehr allerdings weist das Grundgesetz dem Bund sowohl die Gesetzgebungs- als auch die Verwaltungskompetenz zu. Diese Bereiche der besonderen Gefahrenabwehr werden auch als sonderpolizeiliche Aufgaben bezeichnet. Derartige dem Bund obliegende Bereiche der besonderen Gefahrenabwehr sind insbesondere der Grenzschutz, der Zollschutz, die Bahnpolizei, die Luftpolizei sowie die Strom- und Schifffahrtspolizei. Die dem Bund zustehenden sonderpolizeilichen Aufgaben sind in verschiedenen Bundesgesetzen geregelt. Sie werden auch durch verschiedene Bundesbehörden wahrgenommen, vor allem durch die Bundespolizei, das Bundeskriminalamt, die Zollverwaltung und die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes.

Unter bestimmten Umständen kann es erforderlich sein, dass eine an sich unzuständige Behörde im fremden Zuständigkeitsbereich tätig wird. Dies kann insbesondere auf das Instrument der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG gestützt werden, die in den §§ 4 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) konkretisiert wird. Sie ist auch zwischen Bundes- und Landesbehörden möglich, hängt aber grundsätzlich von einem Amtshilfeersuchen der zuständigen Behörde ab.

Insbesondere im Gefahrenabwehrrecht finden sich daneben häufig einfachgesetzliche Eilkompetenzen, die bei einer gegenwärtigen Gefahr ein Tätigwerden im fremden Zuständigkeitsbereich zulassen. Diese Hilfskompetenzen decken Maßnahmen des ersten Zugriffs in Not- oder Eilfällen. Die eilzuständigen Behörden betreiben die Gefahrenabwehr in Eilfällen dann als eigene Aufgabe, so dass keine Amtshilfe i.S.d. §§ 4 ff. VwVfG vorliegt, vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG. Sinn und Zweck der Bestimmungen über Eilkompetenzen ist die effektive Wahrnehmung der Gefahrenabwehr im föderalen Polizeiverbund.

§ 64 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 Bundespolizeigesetz (BPolG) räumt den Polizeivollzugsbeamten der Länder sowie den Vollzugsbeamten des Bundes eine Eilkompetenz zur Abwehr gegenwärtiger Gefahren im Aufgabenbereich der Bundespolizei ein, soweit diese die erforderlichen Maßnahmen nicht rechtzeitig selbst treffen kann. Auf diese Eilkompetenz können sich unter anderem die mit Vollzugsaufgaben betrauten Beam-

ten der Zollverwaltung berufen, die nach § 6 Nr. 2 Gesetz über den unmittelbaren Zwang (UZwG) Vollzugsbeamte des Bundes sind.

Umgekehrt räumen die Polizei- und Ordnungsgesetze sämtlicher Länder Polizeibeamten des Bundes entsprechende Eilkompetenzen im Zuständigkeitsbereich der Landespolizei ein.

In einigen Ländern wurden diese Eilkompetenzen in den vergangenen Jahren erstreckt auf bestimmte Vollzugsbeamte der Zollverwaltung des Bundes. Dies ist der Fall in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Sachsen und Schleswig-Holstein. Die Regelung im Polizeigesetz Baden-Württemberg lautet beispielsweise:

*„§ 78 Amtshandlungen von Polizeibeamten anderer Länder und des Bundes sowie von Vollzugsbeamten anderer Staaten im Zuständigkeitsbereich des Landes*

*(1) Polizeibeamte eines anderen Landes können im Zuständigkeitsbereich des Landes Amtshandlungen vornehmen [...]*

*3. zur Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr, zur Verfolgung von Straftaten auf frischer Tat sowie zur Verfolgung und Wiederergreifung Entwichener, wenn die zuständige Stelle die erforderlichen Maßnahmen nicht rechtzeitig treffen kann, [...].*

*(2) Werden Polizeibeamte eines anderen Landes nach Absatz 1 tätig, haben sie die gleichen Befugnisse wie die des Landes. Ihre Maßnahmen gelten als Maßnahmen derjenigen Polizeidienststelle, in deren örtlichem und sachlichem Zuständigkeitsbereich sie tätig geworden sind. Sie unterliegen insoweit deren Weisungen.*

*(3) Absätze 1 und 2 gelten für Polizeibeamte des Bundes und für Vollzugsbeamte der Zollverwaltung, denen der Gebrauch von Schusswaffen bei Anwendung des unmittelbaren Zwangs nach dem Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt gestattet ist, entsprechend. [...]*

Eine solche Regelung sieht der Niedersächsische Städtetag als sinnvolle Ergänzung des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsgesetzes (NPOG). Diese zusätzliche Kompetenz könnte die objektive und subjektive Sicherheit in Niedersächsischen Städten und Gemeinden weiter stärken.

## II.

**Zu Artikel 2 des Gesetzentwurfs (Änderung des NVersG):**

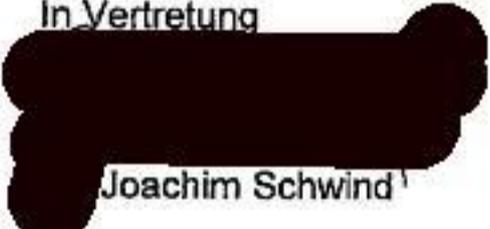
Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen, dass Verstöße gegen das Vermummungsverbot wieder als Straftat geahndet werden sollen. Die kommunalen Spitzenverbände hatten sich bereits in ihrer Stellungnahme vom 6.12.2016 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes kritisch zur Herabstufung als Ordnungswidrigkeit geäußert. Seinerzeit wurde in § 5 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 NVersG auch die Aufzählung „Vornamen, Geburtsname, Geburtsdatum und Anschrift“ durch die Aufzählung „Vorname, Geburtsdatum und eine für den Schriftverkehr mit der zuständigen Behörde geeignete Anschrift“ ersetzt. Die kommunalen Spitzenverbände hatten bereits gegen die im seinerzeitigen Gesetzentwurf der Landesregierung ursprünglich vorgesehene vollständige Streichung der Pflicht zur Angabe der Anschrift des Versammlungsleiters erhebliche Bedenken geäußert. Es ist mit unserem Rechtsstaats- und Behördenverständnis unvereinbar, dass mit einer solchen Regelung der Eindruck erweckt würde, es sei möglicherweise geboten, die Anschrift eines Versammlungsleiters quasi vor der Versammlungsbehörde geheim zu halten. Für uns ist es selbstverständlich, dass diejenigen, die Grundrechte aus Art. 8 des Grundgesetzes in Anspruch nehmen, auch für die Versammlungsbehörde – insbesondere auch zur Pflege des vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Kooperationsgebotes im Vorfeld der Versammlung – ihre Meldeanschrift der Versammlungsbehörde mitteilen sollten. Wir bitten daher, auch in diesem Punkt zur Rechtslage vor der Novelle 2017 des Versammlungsrechts zurückzukehren.

## III.

**Zum Entschließungsantrag:**

Der Entschließungsantrag findet, soweit eine kommunale Betroffenheit besteht, bei uns keine Unterstützung; eine Streichung des Begriffs der „öffentlichen Ordnung“ wird aus den oben genannten Gründen abgelehnt und die Normierung der Gefährderansprache begrüßt.

Mit freundlichen Grüßen  
Für die Arbeitsgemeinschaft  
In Vertretung



Joachim Schwind<sup>1</sup>