

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

6. Öffentliche Sicherheit und Ordnung

6.0 Die Kommune als Ordnungsbehörde

Hans-Gerd von Lennep

Zu den traditionellen Rechtfertigungselementen von Staatlichkeit gehört die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung. Auch die Rechts- und Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland basiert auf dem Sicherheitskonzept des staatlichen Gewaltmonopols und der bürgerlichen Friedenspflicht. Die Gesetzgebungskompetenz für das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht liegt gemäß Artikel 70 Absatz 1 GG bei den Ländern. Abweichend von diesem Grundsatz sind dem Bund bestimmte sicherheitsrechtliche Materien zugewiesen, zum Beispiel Gewährleistung des Zivilschutzes, des Grenzschutzes, der Luftsicherheit, im Bereich der repressiven Gefahrenabwehr das Strafrecht und das Ordnungswidrigkeitsrecht. Ferner obliegen dem Bund das Gesundheitsrecht, das Recht der Abfallbeseitigung, die Lärmbekämpfung und die Luftreinhaltung.

In den meisten Bundesländern werden die Aufgaben des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsrechtes von den Ordnungsbehörden und von den Polizeibehörden wahrgenommen (Trennungssystem). In Baden-Württemberg, Bremen, Sachsen und 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 Sonderord-

nungsrecht. Sonderordnungsrecht kann sich ergeben aus den Landesimmissionsschutzgesetzen, den Gaststättenverordnungen oder auch aus dem allgemeinen Ordnungsbehördengesetz bezüglich straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen.² Bei den Sonderordnungsbehörden unterscheidet man zwischen den unselbstständigen Sonderordnungsbehörden, die Teil der Kommunal- und Kreisverwaltung sind (zum Beispiel untere Bauaufsichtsbehörde, untere Wasserbehörde, untere Denkmalbehörde, untere Abfallwirtschaftsbehörde); selbstständige Sonderordnungsbehörden sind organisatorisch verselbstständigt und außerhalb der Gemeinde- und Kreisverwaltung angesiedelt. Sie gehören in der Regel zur staatlichen Behördenorganisation (zum Beispiel staatliches Umweltamt, Bergamt, staatliches Amt für Arbeitsschutz).

Die Polizei- und Ordnungsverwaltung ist eine Eingriffsverwaltung. Eingriffe in die Freiheitssphäre der Bürger 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 (Gefahr) abzuwehren.³ **Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit** sind anerkanntermaßen die objektive Rechtsordnung, alle

1 Vgl. § 1 BWPolG, § 1 BremPolG, § 1 SächsPolG.

2 Vgl. zum Beispiel § 48 Absatz 3 OBG NRW.

3 Vgl. zum Beispiel § 14 OBG NRW, § 1 Absatz 1 HeSOG, § 2 Absatz 1 ThürPAG, § 1 Absatz 1 BWPolG, Artikel 2 Absatz 1 BayPAG.

Individualrechtsgüter sowie die Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen und sonstiger kollektiver Schutzgüter. Zur objektiven Rechtsordnung gehören alle materiellen Gesetze, also sowohl Verfassungsgesetze, Parliamentsgesetze oder Rechtsverordnungen und Satzungen. Jeder Verstoß gegen Rechtsnormen stellt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar, weil die Regelungshoheit des Staates angegriffen wird. Auch derjenige, der nachts bei „Rot“ über die Ampel fährt, verursacht eine Gefahr, selbst wenn kein Verkehrsteilnehmer konkret gefährdet wird. Unter die geschützten Individualrechtsgüter fällt insbesondere der Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit des Bürgers, 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. 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 herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes menschliches Zusammenleben angesehen wird. Ähnliche Begrifflichkeiten finden sich in der Gewerbeordnung.⁴ Beispiele für einen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung sind zum Beispiel nacktes Auftreten in der Öffentlichkeit und die nicht gemeinverträgliche Nutzung öffentlicher Straßen und Plätze (Verrichtung menschlicher Bedürfnisse in der Öffentlichkeit, aggressives Betteln, Hissen der Reichskriegsflagge, Aufzug von Rechtsextremisten 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 Wahr-

scheinlichkeit in absehbarer Zeit ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung schädigen wird.⁵ Ein Schaden kann erst angenommen werden, wenn die Schwelle der Geringfügigkeit überschritten worden ist. Notwendig ist insofern eine Beeinträchtigung von einiger Intensität. Die bloße Belästigung, die sich möglicherweise als nachteilig, unangenehm oder lästig erweist, wird vom Tatbestand der ordnungsbehördlichen Generalklausel nicht erfasst.

Adressat des behördlichen Einschreitens ist der Störer. **Störer** ist zunächst derjenige, der selbst durch sein Verhalten die Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung verursacht.⁶ Verantwortlich kann aber auch der Eigentümer einer Sache oder eines Tieres werden, von der oder dem eine Gefahr ausgeht. In diesem Falle spricht man vom Zustandsstörer.⁷ Diesbezügliche Gefahrenabwehrmaßnahmen können auch gegen die Personen gerichtet werden, die die jeweilige Sache oder das Tier tatsächlich in Besitz oder Gewahrsam haben. Beispiel: A führt den vom Halter H gehaltenen Pit Bull Terrier aus, der bei dieser Gelegenheit ein spielendes Kind anfällt.

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. Ein Eingriff gegen den sogenannten „Nichtstörer“⁸ 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 jeweiligen 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 zum Beispiel die Platzverweisung, das Aufenthaltssperre, die Wohnungsverweisung zum Beispiel

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

5 Vgl. § 2 Nr. 3 lit a) HBPolG; § 2 Nr. 1 lit a) NdsSOG; § 3 Nr. 3 lit a) LSASOG; § 54 Nr. 3 lit a) ThürOBG.

6 Vgl. zum Beispiel § 17 Absatz 1 NRW OBG; § 6 HeSOG; § 7 Absatz 2 SASOG; § 69 Absatz 1 MVSOG.

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

8 Vgl. zum Beispiel § 19 NRWOBG; § 9 BWPoIG; Artikel 10 BayPAG; § 7 SachsPoIG; § 10 LSASOG; § 220 SHLVwG.

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 insofern nur zur Betätigung des Ermessens, aber nicht zum Handeln. In bestimmten 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 Minenfundungen tätig werden oder einen Betrunknen am Fahren mit seinem Pkw hindern.

Die Ordnungsbehörden haben als Handlungsform die Möglichkeit, mit einer Ordnungsverfügung gegen bestimmte Personen vorzugehen. 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 materielle Rechtmäßigkeit einer ordnungsbehördlichen Verordnung ist das Vorliegen einer abstrakten Gefahr. Diese liegt vor, wenn eine generell abstrakte Betrachtung zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall an einem geschützten Rechtsgut einzutreten pflegt. Dies setzt eine in tatsächlicher Hinsicht genügend abgesicherte Prognose voraus. Solange eine Behörde mangels genügender Kenntnisse über die Einzelheiten der zu regelnden Sachverhalte 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 dem Gesetzgeber vorbehalten sind.

In vielen Städten und Gemeinden wird zurzeit darüber diskutiert, ob und wie durch polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen dem zunehmenden Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit entgegen-

gewirkt werden kann. Nach dem Bericht der Drogenbeauftragten der Bundesregierung ist das exzessive Rauschtrinken unter Jugendlichen weit verbreitet. Mit dem Alkoholkonsum auf öffentlichen Plätzen gehen die Zunahme und vor allem neue Formen der 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 Bereich zum Alkoholkonsum ohne zeitliche Begrenzung ist zunächst Ausfluss ihres Grundrechtes auf allgemeine Handlungsfreiheit. 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 Bürger muss die Rechtslage und insbesondere Inhalte und Grenzen des Verbotstatbestandes erkennen können.

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

Befolgt der Adressat 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 einzelnen Länder.⁹ 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).

⁹ Vgl. zum Beispiel §§ 50 ff. VwVG NRW; § 49 BWVwVG; § 53f. BayVerZVG; § 53 BayPolG; § 47ff. HeSOG; § 79ff. MVSOG; § 64ff. NdsSOG; § 30ff. SachsPolG.

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

6. Öffentliche Sicherheit und Ordnung

6.1 Kriminalprävention

Hans-Gerd von Lennep

Die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist ein maßgeblicher Faktor für die freiheitliche Lebensqualität in einer demokratischen Gesellschaftsordnung. Sie spiegelt sich nicht nur in der Medienberichterstattung wider, sondern wird auch durch eine Vielzahl von Umfragen bestätigt. Das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung wird insbesondere dort beeinträchtigt, wo eine höhere Kriminalitätsrate zu verzeichnen ist, wo offene Drogenszenen, Vandalismus-Schäden, Farbschmierereien und aggressive Verhaltensweisen von Personengruppen (zum Beispiel aggressives Betteln) den Eindruck von Verwahrlosung und Bedrohung vermitteln. Genauso werden die Auswirkungen des Straßenverkehrs als Belastung empfunden.

Die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger in den Städten und Gemeinden vor Gewalt und Kriminalität zu gewährleisten, ist eine der ureigensten Aufgaben der staatlichen Gewalt. Polizei und Justiz von Bund und Ländern ist diese Aufgabe in erster Linie zugewiesen; sie verfügen über die nötigen rechtlichen Instrumente. Gleichwohl wird seit einigen Jahren mehr und mehr die Kriminal- und Gewaltprävention als eine Aufgabenstellung nicht nur des Staates, sondern auch der Kommunen und der Zivilgesellschaft wahrgenommen. Beeinträchtigungen der objektiven oder subjektiven Sicherheit in den Städten und Gemeinden haben häufig vielfältige Ursachen. Dementsprechend setzt die Bewältigung erkannter Sicherheitsprobleme regelmäßig ein konzertiertes Handeln der verschiedenen Beteiligten vor Ort voraus.

Erste Zieldimension jeder Kriminalprävention ist unbestreitbar die Reduktion von Kriminalität. Eine wichtige Zieldimension ist darüber hinaus die Reduktion der Verbrechensfurcht, welche die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger beeinträchtigt. Bei der Betrachtung von Kriminalität, aber auch bei der Strukturierung der Kriminalprävention findet man die Aufgliederung in Täter, Opfer und tatbegünstigenden Umständen, Situationen oder Tatgelegenheiten. Gerade für die Kriminalprävention durch Eindämmung der Tatgelegenheiten ist die kommunale Ebene entscheidend. Denn zum einen haben sowohl die Entstehungsbedingungen für Kriminalität als auch die Ursachen von Kriminalitätsfurcht vielfach lokale Wurzeln. Zum anderen ist nachgewiesen, dass circa 70 Prozent der polizeilich registrierten Delikte am Wohnort von Täter oder Opfer oder in dessen unmittelbarer Nähe begangen werden. Hinzu kommt, dass ein großer Teil der Delinquenz sogenannte opportunistische Delinquenz ist, das heißt sie wird durch das Vorfinden von Tatgelegenheiten und Tatanreizen vor Ort ausgelöst: „Gelegenheit macht Diebe“ ist hier der treffende Ausdruck. Schon aus diesen Gründen ist die Kommune eine der Ebenen, auf der Kriminalprävention mit Aussicht auf Erfolg ansetzen kann. 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 – kriminalitätsbeeinflussende Wirkungen.

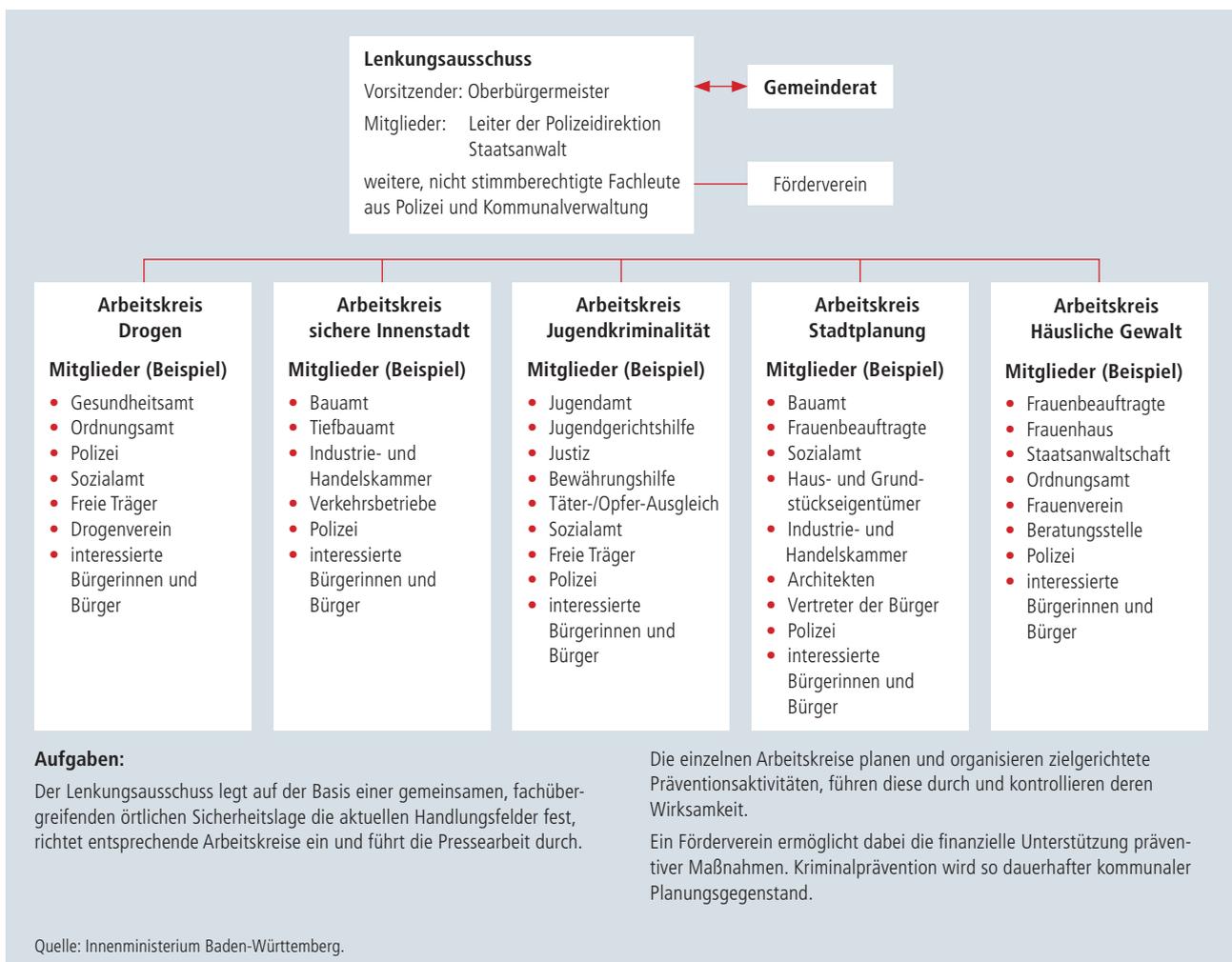
In der kommunalen Kriminalprävention lassen sich im Wesentlichen vier strukturbildende und übergreifende Trends feststellen:

- die öffentliche Präsenz von Ordnungskräften;
- die Vernetzung lokaler Akteure unter Federführung der Kommune;
- institutionalisierte Kooperation zwischen Polizei und Kommune;
- der Einsatz moderner Sicherheitstechnik.

Bei den erstgenannten Punkten wird eine weitere Entwicklung erkennbar, die man als fünften Trend anführen könnte: Die Einbeziehung des Ehrenamtes in die kommunale Sicherheitsstruktur. Wenn sich Bürger freiwillig als Sicherheitswächter engagieren, Vereinsfunktionäre und engagierte Bürger in ihrer Freizeit 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 ist, der gerade auf kommunaler Ebene aktiviert werden kann. In Hessen und

Baden-Württemberg wurden Projekte des freiwilligen Polizeidienstes in mehreren Städten durchgeführt. Grundlage war das Gesetz für die aktive Bürgerbeteiligung zur Stärkung der enormen Sicherheit in Hessen, in Baden-Württemberg das Gesetz für den freiwilligen Polizeidienst. In Ergänzung der Polizei hatten die Mitarbeiter des freiwilligen Polizeidienstes die Aufgabe, Präsenz in Parks, auf Straßen und Plätzen zu zeigen, Ansprechpartner für die Bürgerinnen und Bürger 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 geht es um Präsenz auf Anweisung der Polizei in bestimmten gefahrorientierten Bereichen.

Bundesweit dürften rund 2.000 kriminalpräventive Gremien auf lokaler Ebene existieren. Diese führen die unterschiedlichsten Bezeichnungen: Kommunaler Präventionsrat, Kriminalpräventiver Rat, Sicherheitsbeirat, Kommission kommunaler Kriminalitätsverhütung oder Runder Tisch. Nachstehend ein Muster für die Zusammensetzung eines Präventionsrates:



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). Kern des Straßenverkehrsrechts ist die Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Die Begriffe „öffentliche Sicherheit“ und „Ordnung im Verkehrsrecht“ sind abzugrenzen von den gleichlautenden Generalklauseln des Polizei- und Ordnungsrechts. Bei der Sicherheit im Verkehr geht es um den Schutz von Leib und Leben, Gesundheit und Vermögenswerten der Verkehrsteilnehmer, beim Schutzgut „Ordnung“ um das geregelte Nebeneinander aller bestimmungsgemäßen Nutzungen. Die Eingriffsschwelle „Ordnung“ setzt Beeinträchtigungen der Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs voraus, die über das normale und unvermeidliche Maß hinausgehen.¹

Neben der Polizei sind die Straßenverkehrsbehörden als Ordnungsbehörden zuständig für die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Straßenverkehr, für die Regelung der Straßenbenutzung durch Eröffnung, Beschränkung oder Sperrung des Verkehrs und für die Erteilung von Erlaubnissen von Ausnahmegenehmigungen.

Die Verkehrsunfallentwicklung in Deutschland zeigt nach Angaben des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2011 einen durchaus positiven Trend: Die Anzahl der Unfälle mit Personenschäden reduzierte sich von 320.000 im Jahr 2008 auf 258.000 im Jahr 2010. Die Anzahl der Verletzten reduzierte sich in diesem Zeitraum von 409.000 auf 371.000 und die der Verkehrstoten von 4.477 auf 3.648. Gleichwohl bedeutet auch diese letzte Zahl, dass in Deutschland an jedem Tag im Durchschnitt zehn Menschen im Straßenverkehr sterben.

Anerkanntermaßen gehören Maßnahmen der Geschwindigkeitsüberwachung und die Ermittlung und Verfolgung der sich daraus ergebenden Verkehrsverstöße 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, dass die Gefahrenabwehr Angelegenheit des Landes ist, soweit andere Rechtsvorschriften nichts Abweichendes bestimmen. Für deren Erfüllung ist grundsätzlich die Polizei zuständig.² Die meisten Landesgesetzgeber sind jedoch mit Blick auf die Häufigkeit der Verkehrsunfälle und der Rechtsverstöße sowie den personellen Kapazitätsgrenzen der Polizei dazu übergegangen, auch den kommunalen Ordnungsbehörden Zuständigkeiten für die Überwachung des ruhenden und fließenden Straßenverkehrs zu übertragen. So können zum Beispiel in NRW die örtlichen Ordnungsbehörden unbeschadet der Zuständigkeit der Polizeibe-

¹ Vgl. Lisken, Hans und Denninger, Erhard: Handbuch des Polizeirechts, Teil VIII, Rn. 10.

hörden den ruhenden Straßenverkehr überwachen. Den Kreisordnungsbehörden und den großen kreisangehörigen Städten (ab 50.000 Einwohnern) sind unbeschadet der Zuständigkeit der Polizeibehörden die Kompetenzen für die Überwachung der Einhaltung zulässiger Höchstgeschwindigkeiten und der Befolgung von Lichtzechanlagen im Straßenverkehr an Gefahrenstellen übertragen worden.³ In Rheinland-Pfalz kann den örtlichen Ordnungsbehörden auf Antrag vom Ministerium des Innern und für Sport die Zuständigkeit für die innerörtliche Geschwindigkeitsüberwachung zugesprochen werden.⁴ § 14 der Zuständigkeitsverordnung im Verkehrswesen in Bayern bestimmt die Kreisverwaltungen als untere Verwaltungsbehörden als zuständige Behörden für den Vollzug der Straßenverkehrsordnung. § 2 der Thüringischen Verordnung zur Übertragung von Ermächtigungen und über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts bestimmt als Straßenverkehrsbehörde die kreisfreien und Großen kreisangehörigen Städte sowie die Landkreise. Kleineren Gemeinden können auf Antrag Zuständigkeiten übertragen werden.⁵

Mit diesen Kompetenzerweiterungen soll dem Gesichtspunkt der Verkehrssicherheit an den örtlichen Gefahrenpunkten besser Rechnung getragen werden. Andererseits weisen beispielsweise die Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Verkehr des Landes Niedersachsen oder die Ordnungswidrigkeiten-Zuständigkeitsverordnung in Sachsen keine Zuständigkeitszuweisung für die örtlichen Ordnungsämter bezüglich der Überwachung des fließenden oder des ruhenden Straßenverkehrs auf.

Sowohl der 34. Deutsche Verkehrsgerichtstag 1996⁶ als auch der 49. Verkehrsgerichtstag 2011⁷ befassten sich mit der Einschaltung von privaten Firmen und Unternehmen für die Aufgaben der Verkehrsüberwachung. Einigkeit besteht in Literatur und Rechtsprechung dahingehend, dass eine Privatisierung von Hoheitsaufgaben auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit nur in Gestalt der Beleihung Privater erfolgen kann. Eine Beleihung bedarf einer gesetzlichen Ermächtigung, die jedoch für den Bereich der Verkehrsüberwachung bislang nicht geschaffen wurde. Auch eine funktionale Privatisierung in Form einer

bloßen Verwaltungshilfe scheidet aus, denn die planmäßige Ermittlung und Dokumentation von Geschwindigkeitsverstößen steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der funktionell originären Staatsaufgabe der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten durch Verwarnungsgeld, Geldbuße oder Fahrverbot. Die hoheitliche Sanktion baut direkt auf dem durch Messung erzielten Ermittlungsergebnis auf, weshalb die Ermittlung, Dokumentation, Verfolgung und Ahndung des jeweiligen Verkehrsverstößes rechtlich gesehen eine Einheit bilden mit der Folge einer einheitlichen Rechtsstruktur im hoheitlichen Funktionsbereich.

Der 49. Deutsche Verkehrsgerichtstag in Goslar vom 26. bis 28. Januar 2011 kam hinsichtlich der Parkraumnot insbesondere in Großstädten zu folgenden Empfehlungen:

- Leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist auch auf ausreichenden Parkraum angewiesen; dies muss bei der Infrastrukturplanung zwingend berücksichtigt werden. Eine sinnvolle Ergänzung für öffentlichen Parkraum sind private Flächen, zum Beispiel in Parkhäusern oder Tiefgaragen.
- Parkleitsysteme insbesondere in Städten und an Autobahnen unterstützen die Steuerung des Verkehrs im Interesse der optimalen Ausnutzung vorhandener Ressourcen. EU-Initiativen, die ein europaweites Funktionieren fahrzeuggestützter Informationssysteme zum Gegenstand haben, werden begrüßt. Die elektronische Reservierung von Parkflächen im öffentlichen Bereich begegnet rechtlichen Bedenken (Gefahr der Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs).
- An dem Grundsatz, dass die Straßenverkehrsordnung keine Privilegien zugunsten einzelner Personen oder Unternehmen vorsieht, ist festzuhalten. Dies muss auch bei der gewollten Förderung der Elektromobilität und des Carsharings beachtet werden. In Betracht kommt dafür ein auf die Fahrzeugart bezogener Ansatz. Eine bundeseinheitliche Beschilderung und Kennzeichnung der Fahrzeuge ist hierfür anzustreben.

2 Vgl. zum Beispiel § 11 POG NRW.

3 Vgl. §48 Absatz 2 OBG NRW.

4 Vgl. § 7 Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts.

5 Weitere Regelungen finden sich in § 4 Abs. 1 Straßenverkehrszuständigkeitsverordnung Mecklenburg-Vorpommern, § 6 Gefahrenabwehrzuständigkeitsverordnung Niedersachsen, § 16 Gefahrenabwehrzuständigkeitsverordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LSA), § 165 Abs. 4 Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgesetz.

6 Vgl. Steiner: Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, DAR 1996, S. 272 ff.

7 Vgl. Brenner: Überwachung des ruhenden Verkehrs durch Private, SVR 2011, S. 129 ff.

- Der Arbeitskreis spricht sich für eine konsequente Durchsetzung der Parkvorschriften aus. Hierfür ist eine intensive Überwachung durch die Polizei und die kommunalen Ordnungsbehörden unerlässlich.
- Die Überwachung des ruhenden Verkehrs ist eine hoheitliche Aufgabe. Für die Übertragung dieser Aufgabe auf Private bedürfte es einer gesetzlichen Grundlage (Ermächtigung zur Beleihung). Deren Schaffung lehnt der Arbeitskreis ab, weil darunter die Akzeptanz der Verkehrsüberwachung generell leiden würde. Die Einbindung weisungsabhängiger Privater in die Organisationshoheit der Behörde durch Arbeitnehmerüberlassung oder als Verwaltungshelfer zum Zweck intensiverer Kontrollen ist jedoch eine Organisationsentscheidung, die rechtlich möglich ist.

In den kommunalen Verkehrsüberwachungskonzepten finden sich sowohl präventive wie auch repressive Maßnahmen. Zu den präventiven Maßnahmen gehören unter anderem Anzeigetafeln, die dem Fahrer beim Vorbeifahren

seine Geschwindigkeit anzeigen. Durch den kurzfristigen Einsatz und den häufigen Wechsel des Standortes können diese Geräte zu einer punktuellen Verringerung der Geschwindigkeit führen. Auch durch bauliche Maßnahmen wird versucht, die Autofahrer zur Verringerung der Geschwindigkeit zu bewegen. Besonders in örtlichen Durchgangsstraßen werden an den Ortseinfahrten häufiger Hindernisse aufgebaut.

Zu den repressiven Maßnahmen gehören die Überwachung des ruhenden Verkehrs sowie die stationäre und mobile Überwachung des fließenden Straßenverkehrs. Stationäre Anlagen werden an Unfallschwerpunkten und Gefahrenstellen installiert, wobei die Standortwahl und die Installationsplanung in enger Abstimmung mit der Polizei erfolgen sollten. Mit der mobilen Verkehrsüberwachung seitens der Kommunen ist die zuverlässige fotografische Registrierung der Übertretung von besonderer Bedeutung, damit die sichere Durchsetzung von Bußgeldverfahren gewährleistet ist.

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

6. Öffentliche Sicherheit und Ordnung

6.3 Messen, Märkte, Ausstellungen

Hans-Gerd von Lennep

Die Gewerbeordnung enthält in den §§ 64f. GewO Regelungen über den Marktverkehr. Mit der Föderalismusreform I wurden die Regelungen über den Marktverkehr in die ausschließliche Kompetenz der Länder verlagert.¹ Diese können das Institut der „Festsetzung“ von Märkten, Ausstellungen und Messen aufheben, modifizieren oder erweitern. Von dieser verfassungsrechtlichen Möglichkeit haben die Länder bislang keinen Gebrauch gemacht mit der Folge, dass die derzeitigen Regelungen in der bundesgesetzlichen Gewerbeordnung gemäß Artikel 125 Abs. 1 GG weiter gelten.

Volksfeste, Messen, Ausstellungen, Groß-, Wochen-, Spezial- oder Jahrmärkte (hierunter werden auch Floh- und Trödelmärkte subsumiert) bedürfen grundsätzlich keiner besonderen gewerberechtlichen Erlaubnis (Grundsatz der Marktfreiheit). Gleichwohl kann ein Veranstalter gemäß §§ 69a Absatz 1, 60b Absatz 2 GewO eine sogenannte Festsetzung einer Messe, einer Ausstellung oder eines Marktes beantragen, um so eine Privilegierung der Veranstaltung zu erreichen. Die gewerberechtliche Festsetzung gibt dem Veranstalter einen Anspruch auf die Durchführung des Festes in dem festgelegten Zeitraum.

Auf die Festsetzung der in der Gewerbeordnung geregelten Veranstaltungen besteht seitens der Veranstalter ein Rechtsanspruch, sofern die Voraussetzungen der §§ 64ff. GewO vorliegen und nicht einer der Ablehnungsgründe des § 69a GewO vorliegt:

- Tatsachen rechtfertigen die Annahme, dass der Antragsteller oder eine mit der Leistung der Veranstaltung eauftragte Person, die für die Durchführung der Veranstaltung erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt.
- Die Durchführung der Veranstaltung widerspricht dem öffentlichen Interesse, insbesondere der Schutz der Veranstaltungsteilnehmer vor Gefahren für Leben oder Gesundheit ist nicht gewährleistet oder sonstige erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind zu befürchten oder
- die Veranstaltung, soweit es sich um einen Spezialmarkt oder einen Jahrmarkt handelt, wird vollständig oder teilweise in Ladengeschäften abgehalten.

Die Zuständigkeit der Behörden für die Festsetzung von Messen, Ausstellungen und Märkten ergibt sich aus den jeweiligen Verordnungen der einzelnen Bundesländer, die diese aufgrund der Ermächtigung des § 155 GewO erlassen haben. Zuständige Behörden sind in der Regel die örtlichen Ordnungsbehörden oder die Kreisordnungsbehörden.

Gemäß § 70 GewO ist jedermann, der dem Teilnehmerkreis der festgesetzten Veranstaltung angehört, nach Maßgabe der für alle Veranstaltungsteilnehmer geltenden Bestimmungen zur Teilnahme an der Veranstaltung berechtigt (Grundsatz der Marktfreiheit für Anbieter und Nachfrager).

¹ Vgl. Artikel 74 Nr. 11 GG.

Nach der Legaldefinition des § 64 GewO ist unter einer **Messe** eine zeitlich begrenzte, im allgemeinen regelmäßig wiederkehrende Veranstaltung zu verstehen, auf der eine Vielzahl von Ausstellern das wesentliche Angebot eines oder mehrerer Wirtschaftszweige ausstellt und überwiegend Muster an gewerbliche Wiederverkäufer, gewerbliche Verbraucher oder Großabnehmer vertreibt. In beschränktem Umfang kann der Veranstalter an einzelnen Tagen während bestimmter Öffnungszeiten Letztverbraucher zum Kauf zulassen. **Ausstellungen** sind zeitlich begrenzte Veranstaltungen, auf der eine Vielzahl von Ausstellern ein repräsentatives Angebot eines oder mehrerer Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete ausstellt und vertreibt oder über dieses Angebot zum Zweck der Absatzförderung informiert.² Ein **Großmarkt** ist eine Veranstaltung, auf der eine Vielzahl von Anbietern bestimmte Waren oder Waren aller Art im Wesentlichen an gewerbliche Wiederverkäufer, gewerbliche Verbraucher oder Großabnehmer vertreibt.³ Der **Wochenmarkt** ist eine regelmäßig wiederkehrende, zeitlich begrenzte Veranstaltung, auf der eine Vielzahl von Anbietern eine oder mehrere der folgenden Warenarten feilbietet: Lebensmittel, Produkte des Obst- und Gartenbaus, der Land- und Forstwirtschaft und der Fischerei sowie rohe Naturereignisse mit Ausnahme des großen Viehs. Wochenmärkte können über Rechtsverordnungen der Länder darüber hinaus zulassen, dass bestimmte Waren des täglichen Bedarfs auf allen oder bestimmten Wochenmärkten feilgeboten werden dürfen. Schließlich erfasst § 68 GewO **Spezialmärkte** und Jahrmärkte. Spezialmärkte zeichnen sich dadurch aus, dass nur bestimmte Waren feilgeboten werden; Jahrmärkte sind in regelmäßig größeren Zeitabständen wiederkehrende, zeitlich begrenzte Veranstaltungen, auf der eine Vielzahl von Anbietern Waren aller Art feilbieten.

In der Regel wollen mehr Aussteller, Anbieter oder Besucher an der Messe, dem Markt oder an der Ausstellung teilnehmen als dies aus Platzgründen möglich ist. § 70 Absatz 3 GewO gibt dem Veranstalter das Recht, einzelne Aussteller, Beschicker oder Besucher von der Teilnahme an der Veranstaltung auszuschließen. Allerdings muss der Ausschluss sachlich gerechtfertigt sein. Grundsätzlich hat der Veranstalter einen an der geplanten Veranstaltung

ausgerichteten Gestaltungsspielraum, so dass unter diesem Gesichtspunkt auch die Attraktivität des Angebotes ein Kriterium ist, um einen Beschicker abzuweisen. Anerkannte Gründe der Zurückweisung infolge des häufig vorkommenden Platzmangels sind die Ausgewogenheit des Angebotes, die Vielseitigkeit, die Neuartigkeit und die Sicherung eines konstanten Qualitätsniveaus. Die Kriterien „bekannt und bewährt“ werden vom Bundesverwaltungsgericht anerkannt, wenn Neubewerbern „in einem erkennbar zeitlichen Turnus“ eine Zulassungschance eingeräumt wird.⁴ Dauerstandplätze bei Großmärkten und Wochenmärkten sind insofern auch zulässig, wenn dadurch der Verteilungskampf nicht dazu führt, dass neue Bewerber praktisch auf Dauer ausgeschlossen bleiben.

Bei Trödel- und Flohmärkten handelt es sich nicht nur maßgeblich oder ausschließlich um eine der Unterhaltung oder der Freizeitgestaltung dienende Veranstaltung, sondern sie sind primär auf den Warenumsatz ausgerichtet. Dies hat zur Folge, dass diesbezügliche Veranstaltungen an Sonn- und Feiertagen nicht mit den Sonn- und Feiertagsgesetzen der Länder in Einklang zu bringen sind. In diesem Sinne hat auch das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 15. März 1988⁵ entschieden, dass die Veranstaltung privater Automärkte mit dem Wesen der Sonn- und Feiertage unvereinbar ist, weil es sich hierbei um öffentlich bemerkbare, im Prinzip werktägliche Abwicklungen von Warengeschäften handelt.

Manche Städte und Gemeinden geben die Durchführung und Verantwortung für Volksfeste, Kirmesveranstaltungen und Märkte etc. in die Hand privater Unternehmen. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit seinem Urteil vom 27. Mai 2009⁶ der Aufgabenprivatisierung – jedenfalls bei kulturellen Veranstaltungen – Grenzen aufgezeigt. Die materielle Privatisierung eines kulturellen, sozialen oder traditionsmäßig bedeutsamen Weihnachtsmarktes, der in der Vergangenheit in kommunaler Verantwortung betrieben wurde, sei mit der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nicht zu vereinbaren. Gehören Aufgaben zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, dürften Städte und Gemeinden sich im Interesse einer wirksamen Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht ihrer ge-

2 Vgl. § 65 GewO.

3 Vgl. § 66 GewO.

4 Vgl. Urteil des BVerfG vom 27.04.1984; DVBl 1984, S. 1071.

5 Vgl. DÖV 1988, S. 642.

6 Vgl. NVwZ 2009, S. 13, 105 ff.

meinwohlorientierten Handlungsspielräume begeben. Soweit private Unternehmen bei der Durchführung von Volksfesten, Märkten oder ähnlichen Veranstaltungen von der Kommune eingeschaltet werden, sei in jedem Fall sicherzustellen, dass die Kommune maßgeblichen Einfluss auf die Betriebsführung habe und sich die Letztentscheidung über die Vergabe der Standplätze durch ihre

Organe vorbehalte. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts steht im Gegensatz zu der weit überwiegenden Auffassung in der Literatur, dass Kommunen bei der Privatisierung freiwilliger Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches frei sind, da Artikel 28 Absatz 2 GG die Gemeinden nur vor einer Verlagerung von Aufgaben schütze und insoweit kein Privatisierungsverbot enthalte.

6.4 Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst

Hans-Gerd von Lennep

Für den Brand- und Katastrophenschutz sowie für das Rettungswesen sind nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung die Länder zuständig (Artikel 70 GG). Die gesetzlichen Regelungen finden sich in den Feuer- schutzhilfegesetzen, Brandschutzgesetzen und Rettungs- dienstgesetzen der einzelnen Länder. Die Feuerwehren sind Einrichtungen, die von den Städten und Gemeinden vorzuhalten sind. Der Brandschutz ist originäre kommunale Aufgabe der Gemeinden. Denn gemeindliche Aufgaben sind solche, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder zu ihr einen spezifischen Bezug haben. Man unterscheidet zwischen öffentlichen Feuerwehren und Werkfeuerwehren. Zu den öffentlichen Feuerwehren gehören die Berufsfeuerwehren. Diese werden der Regel in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern eingerichtet. Berufsfeuerwehren zeichnen sich dadurch aus, dass die Aufgaben von hauptamtlichen Kräften wahrgenommen werden, die zu Beamten zu ernennen sind. In allen Städten und Gemeinden bestehen Freiwillige Feuerwehren. Die Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehr üben ihre Tätigkeit freiwillig, ehrenamtlich und unentgeltlich aus. Sie stehen in einem öffentlichen-rechtlichen Dienstverhältnis eigener Art zu ihrer Gemeinde.

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 in denen in einem Schadensfall eine große Anzahl von Personen gefährdet ist. 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. Die Aufgabenzuständigkeit der Werkfeuerwehr ist in erster Linie auf das Betriebs- bzw. Werksgelände beschränkt.

Zu den primären Aufgaben der Feuerwehren gehören die Bekämpfung der Schadensfeuer sowie die Hilfeleistung bei Unglücksfällen und bei solchen 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. Die Aufgabengebiete der Feuerwehren erstrecken sich insofern auf die Brandbekämpfung, die technische Hilfeleistung, den Rettungsdienst, den Katastrophenschutz sowie den vorbeugenden Brandschutz, auf die Menschenrettung, die Tierrettung sowie den Strahlen- und Umweltschutz.

Das Jahrbuch der Feuerwehr 2011 des Deutschen Feuerwehrverbandes weist aus, dass insgesamt 24.197 Freiwillige Feuerwehren existieren, 102 Berufsfeuerwehren, 17.500 Jugendfeuerwehren sowie 845 Werkfeuerwehren. Über eine Million Menschen sind in den Freiwilligen Feuerwehren aktiv, circa 30.000 in den Berufsfeuerwehren, knapp 240.000 in den Jugendfeuerwehren und knapp 33.000 in den Werkfeuerwehren. Der Anteil der weiblichen Feuerwehrangehörigen beträgt bei den Freiwilligen Feuerwehren 7,9 Prozent, bei den Berufsfeuerwehren 1,9 Prozent und bei den Jugendfeuerwehren 23,7 Prozent.

Aus der Statistik wird deutlich: Ohne die Freiwilligen Feuerwehren mit ihren ehrenamtlichen Helfern gäbe es keinen Feuerschutz. Eine Alternative zu dem vorhandenen kostengünstigen und flächendeckenden Hilfeleistungssystem der Freiwilligen Feuerwehren gibt es nicht. Trotz der hohen Anzahl an Menschen, die sich ehrenamtlich in den Freiwilligen Feuerwehren engagieren, ist die weitere Fortentwicklung des Personalbestandes unter dem Gesichtspunkt der demographischen Entwicklung durchaus besorgniserregend. Die Feuerwehren sind vom demographischen Alterungsprozess in besonderem Maße betroffen, da die hohen physischen Anforderungen des Feuerwehreinsatzes im Übungs- und Einsatzdienst körperliche Fitness und Gesundheit voraussetzen. Beides nimmt jedoch mit zunehmendem Alter ab. Für die in zukünftigen Jahren aus dem Dienst scheidenden Feuerwehreinsatzkräfte müssen quantitativ ausreichend neue Einsatzkräfte nachrücken. In der Arithmetik der demographischen Fortschreibung der nächsten Jahrzehnte wird jedoch der Anteil der älteren Menschen signifikant wachsen, während gleichzeitig immer weniger junge Menschen nachkommen. Diese Problematik haben die Feuerwehrorganisationen in den einzelnen Bundesländern erkannt. Die Bemühungen gehen dahin, die Übernahmequote der Jugendfeuerwehr in die Einsatzabteilung zu erhöhen und auch den Frauenanteil signifikant zu stärken. Die Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund ist ein weiteres Themenfeld. Hierbei bieten die Jugendfeuerwehren die besten Möglichkeiten, diese Bevölkerungsgruppe für die Feuerwehr zu gewinnen. Mit der Aktion „Unsere Welt ist bunt“ hat die Deutsche Jugendfeuerwehr bereits begonnen, um Mitglieder aus diesem Personenkreis zu werben.

Die Einsätze der Feuerwehr bewegen sich auf konstant hohem Niveau. Im Jahre 2009 waren es 1,19 Millionen Einsätze der Freiwilligen Feuerwehr, 2,6 Millionen Einsätze in den Berufsfeuerwehren und 148.000 Einsätze der Werkfeuerwehren.

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 Feuerwehr über geeignete hauptamtliche Kräfte verfügt. Geeignete hauptamtliche Kräfte sind Bedienstete mit einer Ausbildung für den gehobenen oder höheren feuerwertech-

nischen Dienst. Des Weiteren wird von hauptamtlichen Kräften der Feuerwehren oder von Brandschutztechnikern die Brandschau durchgeführt. Eine solche ist bei Gebäuden und Einrichtungen, in denen bei Ausbruch eines Brandes oder bei Explosion eine große Anzahl von Personen oder erhebliche Sachwerte gefährdet sind, in regelmäßigen Zeitabständen durchzuführen. Bei Veranstaltungen, bei denen eine erhöhte Brandgefahr besteht oder wo bei Ausbruch eines Brandes eine große Anzahl von Personen gefährdet ist, werden Brandsicherheitswachen gestellt. Diese kann die Gemeinde selbst stellen, aber auch der Veranstalter, sofern dieser über fachlich geeignetes Personal verfügt. Die Entscheidung, 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. Brandschutzbedarfspläne müssen auf der Grundlage des örtlichen Gefahrenpotenzials durch Beschluss des Gemeinderates das politisch gewollte und verantwortete Sicherheitsniveau in einer Gemeinde dokumentieren. Insofern sind Grundbestandteile von Brandschutzbedarfsplänen 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 zur Erfüllung des Schutzziels erforderlichen Personals und der Sachmittel. Bei einem Schutzziel sind zu definieren, welche Einsatztätigkeiten 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 Rat der Gemeinde.¹

Löschwasservorhaltung

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

¹ Vgl. Schültke: „Der Feuerwehrmann“ 2000, S. 276 ff.

Von Ausnahmen abgesehen ist die Löschwasservorhaltung auf Kosten der Kommunen zu gewährleisten. Nur für den Ausnahmefall, dass der Eigentümer, Besitzer oder sonstige Nutzungsberechtigte, der besondere Maßnahmen der Löschwasserversorgung zu treffen hat, nicht in der Lage ist, die erforderliche Menge Löschwasser selbst oder aufgrund einer Vereinbarung durch einen Dritten vorzuhalten, kann der Träger der öffentlichen Wasserversorgung in der Gemeinde sich hierzu gegen besonderes Entgelt bereiterklären.

Die Kommunen unterliegen im Hinblick auf die ordnungsgemäße Erfüllung der ihnen gesetzlich obliegenden, den örtlichen Verhältnissen angemessenen Löschwasservorhaltung der Amtshaftung nach Artikel 34 Satz 1 GG in Verbindung mit § 839 BGB. Von dieser Haftung wird die Kommune nicht befreit, wenn das Löschwasser durch ein Wasserversorgungsunternehmen vorgehalten wird. Denn das Wasserversorgungsunternehmen ist insoweit lediglich ein beauftragter Erfüllungshilfe bzw. Verwaltungshelfer der Kommune.

Das große Problemfeld bei der Löschwasservorhaltung im Verhältnis zwischen Kommune und Wasserversorgungsunternehmen ist maßgeblich in der Doppelfunktion des Wasserversorgungsnetzes begründet: der Versorgung mit Trink- und Brauchwasser sowie der Deckung des Löschwasserbedarfs.

Wenn die Wasserversorgung in die Hand privater Unternehmen oder Wasserverbände gelegt wird, kann es für alle Beteiligten keine Diskussion darüber geben, dass die Handlungsverantwortung der Gemeinde aus § 1 Absatz 2 FSHG NRW eine Mitübernahme der Verpflichtung zur Deckung des Löschwasserbedarfs gebietet. Würde der Netzbetreiber versuchen, sich durch Satzung oder Konzessionsvertrag von der Bereitstellungspflicht für die Löschwasserversorgung freizuzuzeichnen, wäre diese Klausel wegen der Unteilbarkeit der öffentlichen Aufgaben der Wasserversorgung und der Deckung des Löschwasserbedarfs unwirksam. Die Belange der Trinkwasserversorgung und der Löschwasserversorgung müssen in Übereinstimmung gebracht werden, wobei das Arbeitsblatt DVGW W 405 als „Regel der Technik“ anerkannt wird. Würde man dies gänzlich ausschließen, würde dies die Vorhaltung zweier getrennter Wasserleitungen bedeuten, was niemand fordert und schlichtweg unbezahlbar wäre.

Fraglich ist immer das Ausmaß der Kostenverantwortung. Wie weit geht jeweils die Bereitstellungspflicht im Rahmen des Grundschutzes und wie weit müssen Städte und Gemeinden aufgrund eines Konzessionsvertrages mit einem entsprechenden ausdrücklichen Vorbehalt zu spezifisch löschwasserbedingten Mehrkosten bei Planung und Ausbau des Versorgungsnetzes Beiträge leisten. Insofern kann der Netzbetreiber der Verantwortung nicht ausweichen, dass bei Ausbau und Unterhaltung des Netzes die Löschwassermengen und der Wasserdruck verfügbar sind, auf die die Feuerwehr angewiesen ist. Sofern Anpassungen in Technik und Menge erforderlich sind, müssen Verhandlungen zwischen Wasserverband bzw. Unternehmen mit den betreffenden Städten und Gemeinden über eine Erhöhung des Wasserpreises oder über eine Kostenbeteiligung an den Mehraufwendungen für die Löschwasserversorgung geführt werden.

Hilfsorganisationen

Die Hilfsorganisationen, namentlich das Deutsche Rote Kreuz (DRK), der Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteser Hilfsdienst sind mit ihren Helferinnen und Helfern im Rettungsdienst und Zivilschutz tätig. Sie bilden neben den Feuerwehren, dem Technischen Hilfswerk (THW) und der Lebensrettungsgesellschaft (LRG) gemeinsam das Kernstück der zivilen Gefahrenabwehr und spielen damit eine herausgehobene Rolle bei der Wahrung der inneren Sicherheit. Die Mitwirkung der Hilfsorganisationen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit ist Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips bei der Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge. Dies hat sich in Deutschland nicht nur bei der gemeinwohlorientierten Erbringung von Sozial- und Gesundheitsleistungen durch die freie Wohlfahrtspflege, sondern auch in der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr durch Hilfsorganisationen bewährt. Die Johanniter-Unfall-Hilfe e.V. ist seit 60 Jahren in den unterschiedlichsten sozialen und karitativen Bereichen 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. Sie 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 erfasst auch die Rettung aus Lebensgefahr. Der Arbeiter-Samariter-Bund wurde im Jahr 1888 gegründet, ist politisch und konfessionell ungebunden und versteht sich ebenso wie die drei vorgenannten Organisationen als freiwillige Hilfsorganisation und Wohlfahrtsverband.

Das Technische Hilfswerk ist die Katastrophenschutz- und Einsatzorganisation des Bundes. Hier engagieren sich über 80.000 Bürgerinnen und Bürger ehrenamtlich in insgesamt 668 THW-Ortsverbänden. Der gesetzliche Auftrag des Technischen Hilfswerkes 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, Trinkwasserversorgung etc. abgedeckt.

Rettenngsdienst

Der Rettungsdienst in Deutschland muss sich heute einem grundlegenden Strukturwandel stellen. Hiervon sind insbesondere die Hilfsorganisationen betroffen. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat mit seinem Urteil vom 24. Mai 2012 entschieden, dass Artikel 13 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 des Bayerischen Rettungsdienstgesetzes gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit verstoße und insofern nichtig sei, soweit Dritte nur dann mit der bodengebundenen Durchführung rettungsdienstlicher Leistungen beauftragt werden können, wenn die Hilfsorganisationen zur Übernahme des Auftrags nicht bereit oder in der Lage sind. Die sich hieraus ergebende Vorrangstellung der Hilfsorganisationen habe für Dritte die Wirkung einer objektiven Berufszugangsvoraussetzung. Diese sei zur Sicherstellung der flächendeckenden, effektiven und wirtschaftlichen Versorgung mit rettungsdienstlichen Leistungen nicht erforderlich, da dieses Gesetzesziel auch erreicht werden könne, wenn Dritte gleichrangig in das Auswahlverfahren einbezogen werden. Damit hat sich erstmals ein oberstes Gericht

eines Bundeslandes mit der derzeit gesetzlich festgelegten oder praktizierten Bevorzugung der Hilfsorganisationen und ihrer Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht befasst.

Bislang war die Diskussion, welche rechtlichen Vorgaben bei der Auswahl der Leistungserbringer im Bereich der Notfallrettung und des qualifizierten Krankentransports zu beachten sind, maßgeblich unter vergaberechtlichen Aspekten diskutiert worden.² Das bundeseinheitliche Vergaberecht kann durch die landesrechtliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich der öffentlichen Sicherheit, der vorbeugenden Gefahrenabwehr und der Gesundheitsfürsorge nicht modifiziert werden. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist jedenfalls die Vergabe von Dienstleistungen im Rettungswesen vergabepflichtig, wenn die entgeltliche Beauftragung von Unternehmen durch den Träger des Rettungsdienstes erfolgt (sogenanntes Submissionsmodell, Vertrag gemäß § 99 Abs. 1 GWB). Zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben, dass bei einem nach Maßgabe des GWB-Vergaberegimes durchzuführenden Auswahlverfahrens alle Bewerber grundsätzlich die gleiche Chance haben, als Leistungserbringer ausgewählt zu werden.³ Die zuvor vielfach gegebene Abschottung gegenüber neu hinzutretenden Bewerbern wurde damit überwunden und zu-gleich erstmals ein Wettbewerb zwischen Hilfsorganisationen und privaten Unternehmern um alle benötigten Kapazitäten zu gleichen Konditionen eröffnet. Gemäß Artikel 260 Absatz 1 über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hat ein Mitgliedsstaat, wenn der Gerichtshof festgestellt hat, dass dieser Mitgliedsstaat gegen eine Verpflichtung aus diesem Vertrag verstoßen hat, die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des EuGH ergeben. Obwohl Artikel 260 AEUV keine besondere Frist für die Beseitigung gemeinschaftsrechtswidriger Verträge vorsieht, gebietet es das Interesse an einer sofortigen und einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts, dass die erforderlichen Maßnahmen nach Erlass des Urteils unverzüglich in Angriff genommen und innerhalb kürzest möglicher Zeit abgeschlossen werden. Ob und inwieweit die Europäische Kommission bestehende Verträge mit langen Laufzeiten weiterhin toleriert, ist offen. Das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW hat den Trägern des Rettungsdienstes empfohlen, spätestens mit der Neuaufstellung des Bedarfsplans eine Vertragsbeendigung herbeizuführen.

² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 08.06.2010 – 1 BVR 2011/07; BGH, Beschluss vom 01.12.2008 – XZB 31/08; EuGH, Urteil vom 29.04.2010 – RS C 160/08).

³ Vgl. Beschluss vom 08.06.2010 – 1 BVR 2011/07 unter Berufung auf die Entscheidung des BGH vom 01.12.2008.

| | |
|------------------|---|
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| ASB | Arbeiter-Samariter-Bund |
| BayObLG | Bayerisches Oberstes Landesgericht |
| BayPAG | Bayerisches Polizeiaufgabengesetz |
| BayVGH | Bayerischer Verwaltungsgerichtshof |
| BayVwZVG | Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz |
| BbgPolG | Brandenburgisches Polizeigesetz |
| BeckRS | Beck Rechtsprechung |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BGH VRS | Urteil Bundesgerichtshof Verkehrsrecht |
| BPolG | Bundespolizeigesetz |
| BremPolG | Polizeigesetz Bremen |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| BWPolG | Polizeigesetz Baden-Württemberg |
| BWVwVG | Baden-Württemberg Verwaltungsvollstreckungsgesetz |
| DÖV | Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift) |
| DRK | Deutsches Rotes Kreuz |
| DVBl | Deutsches Verwaltungsblatt |
| DVGW | Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| FEV | Fahrerlaubnisverordnung |
| FSHG NRW | Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung Nordrhein-Westfalen |
| FZV | Fahrzeugzulassungsverordnung |
| GefZustVO | Gefahrenabwehrzuständigkeitsverordnung |
| GewArch | Das Gewerbearchiv (Fachzeitschrift) |
| GewO | Gewerbeordnung |
| GG | Grundgesetz |
| GWB | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen |
| HessVGH | Hessischer Verwaltungsgerichtshof |



| | | |
|---|----------------------|--|
| → | HSOG | Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung |
| | LSA SOG | Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt |
| | LVwG | Landesverwaltungsgesetz |
| | LVwG SH | Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein |
| | MV SOG | Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern |
| | NBrandSchutzG | Niedersächsisches Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistung der Feuerwehr |
| | NdsSOG | Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung |
| | NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| | NRW | Nordrhein-Westfalen |
| | NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| | OBG NRW | Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen |
| | OLG Hamm | Oberlandesgericht Hamm |
| | OVG | Oberverwaltungsgericht |
| | POG NRW | Polizeiorganisationsgesetz NRW |
| | SA SOG | Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen |
| | SächsPolG | Polizeigesetz Sachsen |
| | SgE Feu | Sammlung gerichtlicher Entscheidungen für Feuerschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz |
| | StVG | Straßenverkehrsgesetz |
| | StVO | Straßenverkehrsordnung |
| | StVZO | Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung |
| | StVZuVO | Straßenverkehrszuständigkeitsverordnung |
| | ThürOBG | Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden |
| | ThürPAG | Thüringer Polizeiaufgabengesetz |
| | THW | Technisches Hilfswerk |
| | VBIBW | Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg |
| | VerfGH | Verfassungsgerichtshof |
| | VG | Verwaltungsgericht |
| | VGH BW | Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg |
| | VwVG NRW | Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW |

Hans-Gerd von Lennep

Geschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes NRW,
 Autor im Kommentar: Rehn, Cronauge, von Lennep, Knirsch:
 Gemeindeordnung NRW.