

1 „Public Nuisance“: Definition, politische Entwicklungen, rechtliche Aspekte und Interventionsstrategien

1.1 „Public Nuisance“ und die Rechtslage in Deutschland

Dem Konzept „public nuisance“ entspricht in Deutschland am ehesten der Begriff der „Störung der öffentlichen Ordnung“. Der Begriff „öffentliche Ordnung“ bezeichnet die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Einhaltung nach herrschender Auffassung als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten Gemeinschaftslebens betrachtet wird. Probleme im Zusammenhang mit Drogen, die eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit im engeren Sinne darstellen, sind dabei nicht ausgeschlossen.

Schwierig in diesem Umfeld ist, dass die angesprochenen Normen rechtlich unbestimmte Begriffe enthalten und somit einen breiten Interpretationsspielraum für die regionale und lokale Politik, aber auch für den einzelnen Polizisten lassen. Kritiker bemängeln vor allem die mangelnde Rechtssicherheit.

Probleme durch „public nuisance“ finden sich am ehesten im Umfeld von

- offenen Drogenszenen und
- niedrigschwelligen Hilfeinrichtungen

durch die sich Anwohner, Geschäftleute und Passanten objektiv oder subjektiv in ihrem Sicherheitsgefühl oder ihrer Lebensqualität beeinflusst sind.

Bürgermeister, Behörden und Stadtrat können hier eingreifen. In der Praxis sind die Aktivitäten der Polizei als Exekutivorgan aber entscheidend. *Generell* kann die Kommune durch Stadtplanung, Erteilung von Genehmigungen für Geschäfte oder Lokale unter Auflagen Einfluss auf die Entwicklung eines Stadtviertels nehmen. In Bezug auf den *einzelnen Bürger* gibt es andere Ansätze im Umgang mit öffentlicher Sicherheit und Ordnung. Während jeder Bürger frei ist, seinen Wohnsitz zu wählen, kann die Polizei für bestimmte Plätze ein Aufenthaltsverbot von drei Monaten (interdiction of stay) oder einen Platzverweis (ban order) aussprechen. Dieser gilt zunächst nur aktuell, kann aber wiederholt werden. Voraussetzung ist, dass ein Schaden durch die Person droht (Danger of damage). Die Erteilung einer Erlaubnis zum Führen eines Restaurants, einer Bar oder eines Ladens kann bei bekanntem Drogenkonsum ebenfalls verweigert werden (Böllinger 1999).

1.2 „Public Nuisance“ und Drogenkonsum

Nur in wenigen deutschen Großstädten besteht eine große offene Drogenszene, die regelmäßig zu Problemen mit Anwohnern im Alltag führt.

In Bayern werden offene Drogenszenen nicht geduldet und durch erhöhte Polizeipräsenz und regelmäßige Kontrollen nach Möglichkeit verhindert (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, persönliche Mitteilung).

Für Berlin wird davon ausgegangen, dass über die Stadt verteilt mehrerer kleinere Treffpunkte mit jeweils maximal 40 Drogenabhängigen bestehen. Diese seit rund 20 Jahren stabilen Plätze finden sich weitgehend im Innenstadtbereich oder in sozialen Brennpunkten. Die Gesamtzahl der Drogenkonsumenten, die sich an diesen Orten aufhalten, wird auf nicht mehr als 800 geschätzt. Auch Drogenhandel findet begrenzt auf einige Brennpunkte statt, so dass insgesamt von einer relativ geringen und örtlich recht begrenzten Belastung der Bevölkerung ausgegangen wird (Senatsverwaltung für Gesundheit, soziales und Verbraucherschutz Berlin, persönliche Mitteilung).

In anderen Städten ist eine sichtbare oder offene Drogenszene, soweit sie besteht, in der Regel auf kleine Bereiche beschränkt. Relativ große offene Drogenszenen finden sich beispielsweise in Hamburg oder Frankfurt, wo sie jedoch in den letzten Jahren durch verschiedene Maßnahmen (Konsumräume, niedrigschwellige Angebote, hohe Kontrolldichte) deutlich zurückgegangen sind. Neben den politischen Vorgaben, die eine unterschiedliche Intensität der polizeilichen Kontrolle zur Folge haben können, spielt dabei auch der Umfang der lokalen Drogenszene und der lokale Drogenmarkt eine große Rolle.

1.3 „Public Nuisance“ im Umfeld von Angeboten zur Prävention, Schadensminimierung oder Therapie

Szeneansammlungen um Drogenkonsumräume, die sich an zentralen Stellen befinden, führten in der Vergangenheit häufig zu Beschwerden der Anwohner. Ähnliche Schwierigkeiten treten immer wieder auf, wenn speziell niedrigschwellige Angebote für Drogenabhängige neu eingerichtet werden sollen. Auch die Evaluation der Drogenkonsumräume (ZEUS 2002) bezeichnet dies als ein ungelöstes Problem, wenn diese Einrichtungen in Wohnvierteln liegen.

Bei der Einrichtung neuer Konsumräume in Berlin wurde deshalb eine Kooperationsvereinbarung zwischen Träger, Polizei, Staatsanwaltschaft und Behörden getroffen, die einen regelmäßigen Austausch garantiert. Solche Vereinbarungen sind bei Drogenkonsumräumen allgemein üblich. Die Zusammenarbeit dieser Behörden ist nach §10a BtMG gesetzlich vorgeschrieben. Kontakt des Trägers zur Nachbarschaft und deren regelmäßige Information zum Beispiel über Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit ist Bestandteil der Vereinbarung (Senatsverwaltung für Gesundheit, soziales und Verbraucherschutz Berlin, persönliche Mitteilung).

Bei der Einrichtung eines Drogenkonsumraums im Saarland haben sich ähnliche Probleme ergeben. Von den Plätzen, wo bisher insbesondere Heroin konsumiert wurde, verlagerte sich ein Teil des Problems in das Umfeld des Drogenhilfesentrums. Genannt werden insbesondere Belästigungen der Nachbarschaft und herumliegende Spritzen. Um die Beschwerden zu reduzieren, wurden Foren geschaffen, in denen Gemeinde, Stadtverwaltung und Polizei Lösungen erarbeiten (Gesundheitsministerium des Saarlandes, persönliche Mitteilung).

Eine Untersuchung in Hamburg beschäftigt sich mit der Frage, ob die Ausweitung der Öffnungszeiten eines Drogenkonsumraums in den Abend hinein im Hamburger Stadtteil St.Georg die Störungen und Belästigungen der Nachbarschaft verringerte. Zu diesem

Zwecke wurde die Zahl von Drogenkonsumenten zu vorgegebenen Zeiten in zwei Straßen des Viertels erfasst. Es wurde die Zahl der Konsumenten auf der Straße bei kurzen Öffnungszeiten des Konsumraums (bis 19.00 Uhr), langen Öffnungszeiten (bis 24.00 Uhr) und bei Schließung verglichen. Trotz eines gewissen Sogeffektes, der für einen zusätzlichen Zustrom von Konsumenten sorgte, die sich normalerweise nicht in diesem Viertel aufhielten, wurde eine „Nettoentlastung“ von 47,5% erreicht. Der Effekt war am frühen Abend gegen 19.00 Uhr am stärksten und ging nach 23.00 Uhr deutlich zurück. Entscheidend ist nach Aussage der Autoren die Attraktivität des Angebots, die in diesem Beispiel unter anderem in der langen Öffnungszeit lag (Prinzleve & Martens 2003, 2004).

Im Rahmen einer europäischen Studie zu den Effekten von Drogenkonsumräumen arbeiteten Experten aus Rotterdam, Innsbruck und Hamburg zusammen. In Hamburg wurden drei von sieben bestehenden Konsumräumen in die Studie einbezogen. Ein Teil dieser Untersuchung widmet sich auch dem Thema „Public Nuisance“ und der Möglichkeit, diese Probleme durch niedrighschwellige Angebote zu verringern. Neben Drogenkonsumenten wurden zu diesem Zwecke auch Personen aus dem Stadtteil einschließlich der Nachbarschaft der Konsumräume, Geschäftsleute, Polizisten und Politiker befragt. Als Instrument wurden qualitative, problemorientierte Interviews eingesetzt.

Es fanden sich insgesamt positive Effekte, die vor allem darauf basierten, dass sich der Drogenkonsum weniger in der Öffentlichkeit abspielte als vorher. Nach Einschätzung der Polizei ergaben sich aber in einem Fall, wo der Konsumraum inmitten eines Wohngebiets angelegt wurde, beständig neue Konflikte und Beschwerden.

Als ein wesentlicher Parameter der Sichtbarkeit der Drogenszene und damit der negativen Eindrücke, die von ihr ausgehen, fand sich die Zahl der auf der Szene anwesenden Drogenkonsumenten. Untersuchungen ergaben, dass gerade sehr szenenahe Personen sich am Nachmittag und am frühen Abend in der Szene aufhielten. Das Angebot der Konsumräume sollte deshalb vorrangig zu diesen Zeitpunkten nutzbar sein. Zeitgleich zur Einrichtung der Konsumräume fand sich allerdings eine Zunahme des Kokain- und Crackkonsums mit zunehmend aggressiven Handelsaktivitäten, die auch negativ wirkten (Zurhold et al. 2003).

Insgesamt ist weder das Konzept des „public nuisance“ ausreichend definiert noch die wesentlichen Parameter für seine Entstehung klar. Die in diesem Zusammenhang eingesetzt Maßnahmen, die sind dem entsprechend unspezifisch und oft wenig zielgerichtet.

