

Mitteilung des Senats vom 5. September 2023

Gesetz über das Verbot des Konsums von Betäubungsmitteln und Alkohol am Hauptbahnhof Bremen

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf eines Gesetzes über das Verbot des Konsums von Betäubungsmitteln und Alkohol am Hauptbahnhof Bremen mit der Bitte um Beschlussfassung in der September-Sitzung 2023.

I. Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf regelt ein Alkohol- und Betäubungsmittelkonsumverbot an Haltestellen des öffentlichen Personenverkehrs, im unmittelbaren Umfeld der Ein- und Ausgänge, Treppen und Bahnsteige sowie sonstigen Funktionsbereichen des öffentlichen Personenverkehrs im Bereich des Bremer Hauptbahnhofes, um das subjektive Sicherheitsgefühl von Passanten des Bremer Hauptbahnhofes, insbesondere an den Haltestellen, zu verbessern. Ferner wird die Ahndung eines Verstoßes gegen das Gesetz im Rahmen eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens geregelt sowie der Geltungsbereich des Gesetzes festgelegt.

II. Abstimmung

./.

III. Finanzielle Auswirkungen

Durch die Gesetzesänderung sind keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen für die Freie Hansestadt Bremen und die Stadtgemeinden zu erwarten.

Gesetz über das Verbot des Konsums von Betäubungsmitteln und Alkohol am Hauptbahnhof Bremen

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

§ 1

Geltungsbereich

Dieses Gesetz gilt an den in der Anlage aufgeführten Haltestellen, inklusive der Ersatzhaltestellen, des öffentlichen Personenverkehrs sowie im unmittelbaren Umfeld der Ein- und Ausgänge, Treppen sowie sonstigen Funktionsbereiche des öffentlichen Personenverkehrs.

§ 2

Betäubungsmittel- und Alkoholkonsumverbot

Der Konsum von Betäubungsmitteln im Sinne des Betäubungsmittelgesetzes sowie von Alkohol ist im Geltungsbereich dieses Gesetzes untersagt.

§ 3

Ordnungswidrigkeiten

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich entgegen § 2 Betäubungsmittel oder Alkohol konsumiert.
- (2) Die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 kann mit einer Geldbuße bis zu einhundert Euro geahndet werden.
- (3) Sachlich zuständige Verwaltungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 ist das Ordnungsamt Bremen.

§ 4

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Oktober 2023 in Kraft. Es tritt am 31. Januar 2029 außer Kraft.

Begründung zum Gesetz über das Verbot des Konsums von Betäubungsmitteln und Alkohol am Hauptbahnhof Bremen

Allgemeiner Teil

Im September 2018 hat der Senat das „Sicherheitsprogramm Bremer Hauptbahnhof“ beschlossen. Wesentliche Eckpfeiler des damaligen

Programmes waren die vollständige und moderne Videoüberwachung des gesamten Bahnhofsplatzes einschließlich der Diskomeile mit einer rund um die Uhr besetzten Videoleitstelle bei der Polizei, die Eröffnung einer Polizeidienststelle von Bundes- und Landespolizei neben dem Hauptbahnhof und eine Erhöhung der Präsenz von Polizei und Ordnungsdienst. Für die Menschen in prekären Lebenslagen wurde das Streetwork ausgebaut und ein sogenannter Szenetreff am Gustav-Deetjen-Tunnel eröffnet, der durch Sozialarbeitende der Inneren Mission betreut wurde und die Haltestellen entlastete. Die Einrichtung des ersten Drogenkonsumraumes in Bremen wurde beschlossen und der dringende Bedarf an öffentlichen Toiletten wurde mit Urinalen als Übergangslösung gedeckt.

Insbesondere die Coronapandemie hat viele Bemühungen des Senats zurückgeworfen, sodass dieser im Januar 2022 den „Aktionsplan Hauptbahnhof“ beschloss. Nachdem sich die Situation auf dem Bahnhofsvorplatz bereits durch diverse Maßnahmen verbessert hatte, war zu resümieren, dass sich die Beschwerdelage insbesondere beim Ordnungsdienst und beim Polizeivollzugsdienst durch Anrainer:innen und Passant:innen insbesondere durch die Einflüsse der Coronapandemie wieder erhöht hatte. Diese Umstände machen einen noch stärker ressortübergreifenden Ansatz mit abgestimmten und lageangepassten Maßnahmen erforderlich.

Seit Anfang des Jahres 2023 besteht gegenüber dem derzeitigen provisorischen Drogenkonsumraum in der Friedrich-Rauers-Straße eine sogenannte akzeptierte Aufenthaltsfläche, auf welcher der Aufenthalt der Drogenszene geduldet wird. Insbesondere der Umgang mit Crack-Konsumierenden ist aufgrund des hohen Suchtdrucks, der noch fehlenden Substitutionsmöglichkeit und der schnellen gesundheitlichen und sozialen Verelendung eine besondere Herausforderung.

Die ergriffenen Maßnahmen führen bereits zu einer Entlastung des Bahnhofquartiers und werden gut angenommen. Der Drogenkonsumraum ist aufgrund der begrenzten Anzahl von Konsumplätzen nahezu ausgelastet. Die Nutzungszahlen sind in den letzten Monaten stetig gestiegen.

Der polizeiliche Fokus liegt auf der Bekämpfung des öffentlich wahrnehmbaren Drogenhandels. Ziel ist dabei die Verringerung der Verfügbarkeit von Betäubungsmitteln im Bahnhofsquartier, sodass der Bremer Hauptbahnhof einen weniger attraktiven Anziehungspunkt für die Konsumentenszene darstellt.

Anrainer:innen und Passant:innen schildern dennoch nach wie vor regelmäßig und übereinstimmend die von ihnen täglich erlebten Eindrücke, die zeigen, dass die Situation am Bremer Hauptbahnhof nach wie vor sehr angespannt ist. Schwerpunkte der Berichte und Beschwerden sind weiterhin massiv störendes Verhalten von Menschen in prekären Lebenslagen wie

übermäßiger Alkoholkonsum sowie offener Drogenhandel und Drogenkonsum und damit verbundene Begleiterscheinungen.

Einige ÖPNV-Nutzer:innen (öffentlicher Personennahverkehr) meiden aufgrund sich dort aufhaltender und Alkohol beziehungsweise Betäubungsmittel konsumierender Personen die Haltestellen der BSAG am Bahnhof und einige Busfahrer:innen weigern sich, dort ihren Dienst zu beginnen oder zu beenden. Reinigungskräfte fordern immer wieder polizeilichen Schutz an Haltestellen an, weil diese nicht von Szeneangehörigen für die Reinigungsarbeiten geräumt werden und nach Ansprache das Personal beleidigt und sogar attackiert wird. Betreibende von Gastronomie, Hotels, Parkhäusern, Bürokomplexen und so weiter wenden sich hilfesuchend an die Behörden, weil insbesondere die Drogenszene sich für offenen Konsum, Verrichten der Notdurft, Zubereitung von Drogen (unter anderem mit offenen Feuerstellen), Betteln, Einrichtung von Schlafplätzen und Beschaffungskriminalität Zugang zu den Gebäuden verschafft und dort verweilt.

Sehr umfangreiche sicherheits- und ordnungsrechtliche Maßnahmen, unterstützt von einem starken Ausbau von Hilfsangeboten (Verlängerung Öffnungszeiten Szenetreff [jetzt Nelson-Mandela-Park], muttersprachliches Streetwork, Akzeptanzfläche in der Friedrich-Rauers-Straße, Ausbau des Toilettenangebotes und zuletzt der Eröffnung des Regenerationsortes) haben nicht zu einer ausreichenden Verbesserung des subjektiven Sicherheitsgefühls für Dritte geführt.

Dieses negative Empfinden und schlechte subjektive Sicherheitsgefühl hat ein Ausmaß angenommen, das – flankierend zu den bereits umgesetzten Maßnahmen des Senats – die mit diesem Gesetz geregelten Alkohol- und Drogenkonsumverbote an den Haltestellen des Personenverkehrs am und im Umfeld der Bremer Hauptbahnhofs erforderlich machen.

Besonderer Teil

Zu § 1

Die Regelung benennt den räumlichen Geltungsbereich. Dieser trägt dem Umstand Rechnung, dass in der Vergangenheit in den umfassten Bereichen Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die in § 2 geregelten Verhaltensweisen in nicht hinnehmbarem Ausmaß aufgetreten sind.

Zu § 2

Die Vorschrift regelt ein Verbot des Konsums von Betäubungsmitteln und Alkohol im räumlichen Geltungsbereich dieses Gesetzes.

An den Bahnsteigen und Haltestellen wird Fahrgästen das Zu- und Aussteigen zu einer Linie des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV),

Zügen, Omnibussen oder anderen öffentlichen Verkehrsmitteln planmäßig oder zumindest regelmäßig ermöglicht.

Die Haltestellen sollen gemäß § 31 Absatz 1 Satz 2 Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen (BOStrab) Wetterschutz und Sitzmöglichkeiten für wartende Fahrgäste bieten. Für Fahrgastströme soll zudem ausreichend Platz für einen sicheren Betrieb vorhanden sein (vergleiche § 31 Absatz 5 und 7 BOStrab). Ältere und gehbeeinträchtigte Personen sind teilweise aus gesundheitlichen Gründen darauf angewiesen, sich während der Wartezeiten hinsetzen zu können.

An Haltestellen treffen häufig viele Personen aufeinander, was zu einer Verdichtung des Raumes führt. Sofern sich in diesem verengten Bereich intoxikierte Personen aufhalten und sodann sogar Folgeerscheinungen wie verbale und körperliche Anfeindungen auftreten, zieht dies künftig ein Vermeidungsverhalten von Dritten nach sich. Gleiches gilt für Funktionsbereiche des öffentlichen Personennahverkehrs, wie Fahrkartenautomaten, Fahrplanstellwände, Serviceterminals oder Notrufeinrichtungen, die sich gegebenenfalls nicht unmittelbar im Bereich der Haltestellen befinden.

Das subjektive Sicherheitsempfinden, aber auch die Attraktivität des öffentlichen Personennahverkehrs insgesamt wird durch die Situation an den Haltestellen des Hauptbahnhofes maßgeblich beeinflusst.

Durch sich dort aufhaltende und Betäubungsmittel oder Alkohol konsumierende Personen wird den Fahrgästen der notwendige Raum genommen und es kann ein Gefühl der Bedrängung durch eingangs geschilderte Verhaltensweisen entstehen. Zudem sind solche Aufenthaltsbereiche stärker verschmutzt als andere Orte. Bei Fahrgästen führt dies zu einem gesteigerten Unsicherheitsgefühl und der entsprechende Bereich wird gemieden.

Die Regelung richtet sich vornehmlich an Personen, die an den benannten Örtlichkeiten zumindest kurzzeitig verweilen. Personen, die, insbesondere mit alkoholischen Getränken zielstrebig den Bereich durchqueren ohne zu konsumieren, Kontakt zu Dritten halten und keine Zwischenstopps einlegen, sind grundsätzlich nicht zu belangen. In diesen Fällen sind ermahnende Hinweise auf die Rechtslage ausreichend.

§ 2 und § 3 Nummer 1 Ortsgesetz über die öffentliche Ordnung, nach dem es untersagt ist, sich dauerhaft zum Zwecke des Betäubungsmittel- oder Alkoholkonsums auf Straßen, der Öffentlichkeit zugänglichen öffentlichen Flächen oder Bänken niederzulassen und dadurch die Nutzung durch andere unzumutbar zu beeinträchtigen, sind nicht geeignet, die oben aufgezeigte Fehlnutzung der Haltestellen vollständig und nachhaltig zu unterbinden, da sie zum einen an den Zweck des Betäubungsmittel-beziehungsweise Alkoholkonsums und zum anderen kumulativ an das

Tatbestandsmerkmal des „dauerhaften Niederlassens“ anknüpfen, das eine gewisse Aufenthaltsdauer voraussetzt.

Die bisherige Praxis zeigt, dass hierüber lediglich ein kleiner Teil der oben beschriebenen Einschränkungen der Nutzung der Haltestellen zu ihrem eigentlichen Zweck aufgelöst werden kann. So werden vom Ordnungsdienst und von der Polizei bereits fortlaufend Maßnahmen gegen entsprechende Störungen durchgeführt, sie wirken jedoch nur sehr kurzfristig und führen nicht zu einer grundlegenden und nachhaltigen Verbesserung der Situation, sodass durch weitergehende Regelung der Betäubungsmittel- und Alkoholkonsum insgesamt zu untersagen ist. Mildere Mittel, wie eine Begrenzung auf das Verbot des übermäßigen Alkoholkonsums oder ein Verbot des Alkoholkonsums in der Gruppe erscheinen nicht gleich geeignet, da in diesen Fällen bereits auf Grundlage des Ortsgesetzes über die öffentliche Ordnung entsprechend eingeschritten wird. Zudem würde dies jeweils weitergehende aufwändige Feststellungen zu einem übermäßigen Konsum oder zu einem Konsum in der Gruppe erforderlich machen.

Eine Änderung der §§ 2 und 3 Ortsgesetz über die öffentliche Ordnung ist nicht angezeigt, vielmehr soll die Regelung lediglich die besonderen Anforderungen an den Haltestellen im Bahnquartier und nicht stadtweit berücksichtigen.

Bei allem ist darauf hinzuweisen, dass nicht der Konsum per se, der sowohl hinsichtlich Betäubungsmitteln als auch im Hinblick auf Alkohol grundsätzlich straffrei ist und bleibt, untersagt werden soll, sondern lediglich an bestimmten Orten, nämlich den Haltestellen und Funktionsbereichen des Personenverkehrs am Hauptbahnhof, um die andere Verkehrsteilnehmende unzumutbar beeinträchtigende Nutzung derer zu beenden.

Das Betäubungsmittelkonsumverbot steht nicht im Widerspruch zur Strafbewehrung des Drogenbesitzes. In der Praxis stoßen die Polizeikräfte immer wieder auf das Problem, dass Personen in Gruppen Betäubungsmittel konsumieren, bei sich Nähern von Polizeikräften sich aber der hierfür nötigen Utensilien (insbesondere auch Crackpfeifen), einschließlich der Betäubungsmittel selbst, entledigen. Insbesondere Crack wird sehr häufig in Gruppen durch Pfeifen geraucht. Die Drogen und Instrumente werden dabei in Gruppen in der Regel hin und her gereicht, sodass der Konsum zwar beobachtet, die Frage des Besitzes aber in der Regel nicht beweissicher festgestellt werden kann. Wenn man die Droge in verbrauchsgerechter Menge von einem Dritten zum sofortigen Verbrauch erhält und dann auch sofort zu sich nimmt, ist es rechtlich schwierig, einen strafbaren Besitz anzunehmen. Der Besitz bleibt in den beschriebenen Konstellationen grundsätzlich bei dem (in Gruppenkonstellationen nicht eindeutig identifizierbaren) Übergebenden, da man das Betäubungsmittel nicht zur freien Verfügung, sondern zum alsbaldigen Verbrauch und unter der fortwirkenden Aufsicht des Übergebenden erhält. Damit ist das

Verhalten gerade in den Konstellationen, die besonders störend und belästigend sind, oftmals nicht strafbar. Zudem verfolgt das Gesetz gerade nicht das Ziel, den Konsum von Betäubungsmitteln aufgrund der Selbstgefährdung beziehungsweise Selbstschädigung zu sanktionieren, sondern die Begleiterscheinungen, die mit dem Aufenthalt der Personen im Bahnhofsumfeld einhergehen für Dritte zu minimieren und damit das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass die Einleitung eines Strafverfahrens aufwendig ist und für den Ordnungsdienst des Ordnungsamtes die Hinzuziehung der Polizei voraussetzt. In vielen Fällen wären die Ahndung einer Ordnungswidrigkeit oder das Mittel des Platzverweises zudem verhältnismäßigere Maßnahmen gegenüber den Betroffenen.

Zu § 3

Zur effektiven Durchsetzung der Regelungen des § 2 werden in § 3 Verstöße hiergegen als Ordnungswidrigkeiten qualifiziert.

Zu § 4

Das Gesetz wird zunächst auf eine Laufzeit von etwas mehr als fünf Jahren befristet.