

Normenkontrollantrag



Polizeiverordnung zur Begrenzung des Alkoholkonsums im öffentlichen Straßenraum

§ 2 Alkoholverbot

(1) In den Geltungsbereichen der Verordnung ist es auf den öffentlich zugänglichen Flächen außerhalb konzessionierter Freisitzflächen verboten

- alkoholische Getränke jeglicher Art zu konsumieren

- alkoholische Getränke jeglicher Art mit sich zu führen, wenn aufgrund der konkreten Umstände die Absicht erkennbar ist, diese im Geltungsbereich der Verordnung konsumieren zu wollen.

(...)

Der akj Freiburg hält die Verhängung eines Alkoholverbots zur Bekämpfung von Gewaltdelinquenz nicht nur für politisch destruktiv, sondern auch für eklatant rechtswidrig. Alle ähnlichen Versuche, wie z. B. in Ravensburg oder Heilbronn, ein generelles Alkoholverbot einzuführen, hatten bislang vor Gericht keinen Bestand.

- ❖ **1) Fehlende Rechtsgrundlage:** Nach §§ 10 Abs. 1, 1 Abs. 1 Polizeigesetz dürfen die Gemeinden zur Bekämpfung *abstrakter Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung* Polizeiverordnungen (PVO) erlassen. Wie der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (VBIBW 1999, S. 101 ff.) urteilte, kann von einer solchen Gefahr erst ausgegangen werden, wenn ein verbotenes Verhalten *regelmäßig oder typischerweise* zur Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten (oder Verletzungen der öffentlichen Ordnung) führt.
Die Stadt behauptet, Alkohol senke die Hemmschwelle und mache aggressiv, führe daher „mitsächlich“ zu Gewalt. In Wahrheit ist nicht nur in der Wissenschaft bekannt, sondern entspricht auch allgemeiner Lebenserfahrung: wer Alkohol trinkt, schlägt nicht automatisch danach jemanden. Nahezu alle Menschen, die im „Bermuda-Dreieck“ Alkohol konsumieren (oder mitsichführen), begehen keine Gewalttaten, derartige Folgeerscheinungen sind die absolute Ausnahme. Gefahren ergeben sich nicht unmittelbar aus dem Alkoholkonsum, sondern erst aus weiteren Handlungen einzelner. Ihnen muss daher auch mit Einzelmaßnahmen begegnet werden – wofür die rechtlichen Mittel bereits zur Verfügung stehen. Das pauschale Alkoholverbot setzt viel zu früh und viel zu breit an.
- ❖ **2) Sachfremde Motive:** Wer – wie die Stadt – die Auffassung vertritt, Alkoholisierung verursache Gewalt, müsste es verbieten, sich im (stark) alkoholisierten Zustand im öffentlichen Raum aufzuhalten. Konsequenter Weise dürften also zum einen der Genuss des ersten Biers bzw. das bloße Mitführen einer Bierflasche nicht verboten werden. Zum anderen müsste die Alkoholisierung unabhängig vom Ort des Alkoholkonsums verboten werden – der mitgebrachte Alkohol kann nicht aggressiver machen als der in Kneipen oder Diskotheken getrunkene. Dass die Stadt sich in aller Schärfe allein gegen mitgebrachten Alkohol wendet, offenbart die Berücksichtigung von Erwägungen, die im Gefahrenabwehrrecht unzulässig sind (Ermessensfehlergebrauch): die kommerziellen Interessen der Gastronomie sowie das allgemeine Bedürfnis nach einer „sauberen“ Stadt.
- ❖ **3) Unbestimmtheit:** Es ist für keinen Polizeibeamten eindeutig zu erkennen, ob jemand sein Bier im oder außerhalb des Verbotsbereichs konsumieren will.
- ❖ **4) Unverhältnismäßigkeit:** Selbst wenn man die (auf schwacher Grundlage stehenden) Zahlen der Polizei heranzieht, ergibt sich kein Beweis für die Wirkung des Verbots: Die registrierten Gewalttaten sind minimal gesunken, und das hauptsächlich in der Nacht von Sonntag auf Montag. Wie die Polizei selbst eingesteht, war sofort mehr Gewalt zu beobachten, als sie einmal wegblieb – die Effekte dürften also eher durch höhere polizeiliche Präsenz zu erklären sein als durch das Alkoholverbot. Die Stadt setzt wider besseres Wissen auf ein allgemeines Verbot: eine unangemessene Beschränkung der Freiheit.

Normenkontrollantrag

§ 12 Abs. 1 Nr. 5 der Polizeiverordnung zur Sicherung der öffentlichen Ordnung und gegen umweltschädliches Verhalten

§ 12 Aufenthalt auf öffentlichen Straßen, in öffentlichen Anlagen und öffentlichen Einrichtungen

(1) Auf öffentlichen Straßen, in öffentlichen Anlagen und öffentlichen Einrichtungen ist untersagt:

1. Personen grob ungehörig zu belästigen oder zu behindern, insbesondere in angetrunkenem Zustand.
(...)
5. das Lagern oder dauerhafte Verweilen außerhalb von Freischankflächen oder Einrichtungen wie Grillstellen u. ä., ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkoholgenusses, wenn dessen Auswirkungen geeignet sind, Dritte erheblich zu belästigen.

Der akj Freiburg zweifelt auch an der Rechtmäßigkeit des neuen § 12 Abs. 1 Nr. 5 der PVO. Die Norm soll laut der Beschlussvorlage der leichteren Handhabung gegen soziale „Randgruppen“ dienen, enthält aber ein allgemein formuliertes Verbot, das alle Menschen betrifft.

- ❖ **1) Fehlende Rechtsgrundlage:** Auch dieser verschärfte PVO fehlt die gesetzliche Grundlage. Die Freiburger PVO entspricht der 1998 vom VGH für rechtswidrig erklärten Ravensburger Regelung genau – bis auf den Zusatz über die (erwarteten) „Auswirkungen“ des Alkoholkonsums. Trotz dieses neuen – und reichlich unbestimmten (s. u.) – Merkmals greift die Verordnung bereits, bevor die öffentliche Ordnung überhaupt berührt ist (und § 12 Abs. 1 Nr. 1 einschlägig wäre). Ein bußgeldbewehrtes Verbot unterhalb der Gefahrenschwelle ist rechtswidrig, denn „das Vermeiden bloßer Ärgernisse für die Kommunen“ ist laut VGH keine zulässige polizeiliche Zielsetzung. Bei in Einzelfällen auftretenden Belästigungen kann die Polizei ohnehin eingreifen.
- ❖ **2) Sachfremde Motive:** Laut der Beschlussvorlage will die Stadt mit der PVO insbesondere auf dem Stühlinger Kirchplatz die „Aufenthaltsqualität und die Attraktivität des Platzes für die gesamte Bürgerschaft des Stadtteils zu erhöhen und zunehmend kulturelle Veranstaltungen möglich zu machen“. Seit 2003 seien „in Abstimmung mit dem Einzelhandel“ bereits verschiedene Maßnahmen getroffen worden. Abgesehen von der bedenklichen allgemeinen Formulierung einer für den Einzelfall gedachten Norm: Die „Aufwertung“ von Plätzen, deren Nutzung man durch „Randgruppen“ behindert sieht, ist keine im Gefahrenabwehrrecht zulässige Erwägung (Ermessensfehlgebrauch).
- ❖ **3) Unbestimmtheit:** Es ist für Bürgerinnen und Bürger nicht erkennbar, was unter der Ausnahme „außerhalb von Freischankflächen oder Einrichtungen wie Grillstellen u. ä.“ zu verstehen sein soll. Für Polizeibeamte ist zudem nicht willkürfrei feststellbar, wann der Zweck des Alkoholgenusses andere Zwecke, wie z. B. Kommunikation, überwiegen soll. Auch was mit der Eignung der Auswirkungen des Alkoholgenusses gemeint ist, kann nicht annähernd sicher festgestellt werden. Durch diese völlig unbestimmte Formulierung droht die PVO, die für Verstöße ja immerhin ein Bußgeld von bis zu 1000 € androht, Menschen auch vom legalen einfachen Alkoholkonsum im öffentlichen Raum abzuhalten (Fehlsteuerung).
- ❖ **4) Unverhältnismäßigkeit:** Die „Steigerung der Lebensqualität“ auf Plätzen zu Lasten bestimmter „Randgruppen“ stellt schon keine legitime Zielsetzung einer Polizeiverordnung dar. Wegen der krassen Unbestimmtheit des Verbots ist auch unklar, ob die Vorschrift eine handlungsanleitende Wirkung erzielen kann. In jedem Fall wären Einzelmaßnahmen ein milderer und sogar effektiveres Mittel, um Gefahren für die öffentliche Ordnung zu begegnen. Wegen des allenfalls minimalen Nutzens der PVO, dem eine erhebliche Freiheitseinschränkung gegenübersteht, ist das Verbot auch unangemessen.