

**HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
UND FINANZEN LUDWIGSBURG**

**Alkoholkonsum im öffentlichen Raum –
Über das Scheitern der bisherigen Lösungsansätze und die
Notwendigkeit einer Gesetzesänderung**

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades einer
Bachelor of Arts (B.A.)
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Sabine Grüger

Studienjahr 2011/2012

Erstgutachter: Polizeioberrat Thomas Lüdecke
Zweitgutachter: Dipl. Verwaltungswirt Rainer Türke

Vorwort

Die folgende Ausarbeitung befasst sich mit dem Alkoholkonsum im öffentlichen Raum, die daraus entstehenden Probleme für die Bevölkerung und auch für die Behörden. Es wird verdeutlicht wie sich der Alkoholkonsum auf das Verhalten der Konsumenten auswirken kann. Nimmt der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum wirklich ein immer stärkeres Ausmaß an oder wird er lediglich von der Bevölkerung negativ wahrgenommen? Fehlt es tatsächlich an der Sicherheit in den Städten und Gemeinden oder wird dies von der Bevölkerung nur subjektiv empfunden?

Weiterhin wird aufgezeigt, welche Möglichkeiten die Behörden und die Polizei nach heutiger Rechtslage haben, dem Alkoholkonsum und den damit verbundenen negativen Begleiterscheinungen im öffentlichen Raum entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang werden die bisherigen Lösungsansätze der Städte und Gemeinden und die Gründe des Scheiterns dieser Lösungsansätze beschrieben. Darüberhinaus wird hinterfragt, ob eine Gesetzesänderung, welche den Städten und Gemeinden eine eindeutige Rechtsgrundlage zum Einschreiten geben soll, notwendig ist und welche Anforderungen hierfür beachtet werden müssen. Hier stellt sich auch die Frage, ob eine entsprechende Gesetzesänderung überhaupt zielführend ist oder ob die bereits vorhandenen Eingriffsmöglichkeiten nicht doch ausreichen und wie diese Gesetzesänderung lauten soll.

An dieser Stelle möchte ich mich auch bei all denjenigen bedanken, die mich bei der Erstellung meiner Bachelorarbeit unterstützt haben.

Mein Dank gilt meinem Erstgutachter Herrn Lüdecke, der sich die Zeit genommen hat, mir für die Bearbeitung des Themas gewisse Tipps zu geben. Außerdem möchte ich auch meinem Zweitgutachter Herrn Türke danken, der mich bereits bei der Suche nach einem aktuellen Thema un-

terstützt und mir hilfreiche Anregungen für meine Themenfindung gegeben hat.

Danken möchte ich ebenso Herrn Günther Becker für seine Bemühungen. Auch meinen Freunden Sylvia Rauscher, Vanessa Heimerl und Mirco Mayer danke ich für ihre Hilfe.

Von der erstmaligen Auseinandersetzung mit meinem Thema bis zur Endfassung meiner Arbeit sind einige Monate vergangen. In dieser Zeit und natürlich auch während meines gesamten Studiums waren meine Eltern immer eine große Unterstützung für mich.

Mein allergrößtes Dankeschön gilt meinem Mann, der mich in jeglicher Hinsicht unterstützt hat.

Inhalt

Vorwort	II
Inhalt	IV
Abkürzungsverzeichnis	VI
Anlagenverzeichnis	VII
1 Einleitung	1
2 Alkohol und seine Wirkung auf das Sozialverhalten	3
3 Alkohol im öffentlichen Raum versus Alkohol zu Hause	7
4 Grundrechtskollisionen	8
5 Zuständigkeiten	11
5.1 Sachliche Zuständigkeit.....	11
5.2 Örtliche Zuständigkeit.....	13
6 Maßnahmen der Polizei nach §§ 1, 3 PolG BW	13
6.1 Gefahrenabwehr	15
6.1.1 Gefahrenbegriff	15
6.1.2 Öffentliche Sicherheit.....	17
6.1.3 Öffentliche Ordnung.....	18
6.2 Störungsbeseitigung	19
6.3 Gefahrenvorsorge.....	20
7 Alkohol im öffentlichen Raum - generell eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung?	22
8 Der Wandel des öffentlichen Raums und die Unsicherheit der Bevölkerung im Umgang mit andersartigen Lebensformen	25
9 Wird der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum lediglich als Gefahr empfunden?	27
10 Bisherige Lösungsansätze und das Scheitern dieser Maßnahmen	30
10.1 Repressive Maßnahmen.....	31
10.2 Präventive Maßnahmen	35
10.2.1 Polizeiverordnung	35
10.2.2 Benutzungsordnung für öffentliche Einrichtungen.....	38

10.2.3	Sondernutzungssatzung	41
10.3	Lösungsansätze des Gesetzgebers	42
11	Anforderungen an eine Gesetzesänderung	45
11.1	Gesetzgebungszuständigkeit.....	46
11.2	Mindestanforderungen für die Normgestaltung	47
11.3	Grundrechtseingriff	49
11.4	Umsetzung und Überwachung des Gesetzes.....	52
12	Schluss	54
	Anlagen	58
	Literaturverzeichnis	120
	Erklärung.....	122

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BW	Baden-Württemberg
BWGZ	Gemeindezeitschrift Baden-Württemberg
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
GastG	Gaststättengesetz
GemO	Gemeindeordnung Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz
JuS	Juristische Schulung
JuSchG	Jugendschutzgesetz
KommJur	Kommunaljurist
LGastG	Landesgaststättengesetz Baden-Württemberg
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Oberverwaltungsgerichtsentscheidung
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PD	Polizeidirektion
PolG BW	Polizeigesetz Baden-Württemberg
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
Rn	Randnummer
StGB	Strafgesetzbuch
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1: Pressemitteilung vom 20. August 2009; „Alkoholverbot bekommt Grundlage im Polizeigesetz“
- Anlage 2: VGH BW, Urteil vom 28.07.2009, Az.: 1 S 2200/08, S. 16 u. 20
- Anlage 3: BVerfG, Beschluss vom 26.01.2001, Az.: 1 BvQ 9/01; Öffentliche Ordnung als Schutzgut für Einschränkungen des Versammlungsrechts; in: NJW 2001, 1409ff.
- Anlage 4: Rott: 100 Jahre „Kreuzberg-Urteil“ des PrOVG; in: NVwZ 1982, 363f.
- Anlage 5: Volkmann, Uwe: Broken Windows, Zero Tolerance und das deutsche Ordnungsrecht; in: NVwZ 1999, Heft 3, S. 225 u. 228.
- Anlage 6: Finger, Thorsten: Bettel- und Alkoholverbote im Spiegel der Rechtsprechung; in: KommJur, Heft 12/2006, S. 441ff.
- Anlage 7: Schreiben der PD Ulm vom 05.11.2010; Konzeption „Sichere Innenstadt“; Situation Donauufer, Punkerproblematik
- Anlage 8: Tabelle der PD Ulm vom 04.11.2010; Straftaten, Ordnungsstörungen, Vorkommnisse im Bereich Donauwiese/Donauufer und Friedrichsau
- Anlage 9: Deger, Johannes: Handlungsformen der Polizei gegen störende Ansammlungen; in: VBIBW, Heft 3/2004, S. 97/98

- Anlage 10: Götz, Volkmar: Die Entwicklung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts (1994 – 1997); in: NVwZ 1998, Heft 7, 683
- Anlage 11: VGH Mannheim, Beschluss vom 30.09.1996, Az.: 1 S 2531/96; Platzverweis durch Allgemeinverfügung; in: NVwZ-RR 1997, 225f.
- Anlage 12: VGH Mannheim, Beschluss vom 04.10.2002, Az.: 1 S 1963/02; Aufenthaltsverbot für Personen der „Punk-Szene“; in: NVwZ 2003, 115ff.
- Anlage 13: VG Stuttgart, Beschluss vom 20.12.2002, Az.: 1 K 5432/02
- Anlage 14: Faßbender, Kurt: Alkoholverbote durch Polizeiverordnungen: per se rechtswidrig?; in: NVwZ 9/2009, S. 563/564
- Anlage 15: BWGZ 21/99 des Gemeindetags Baden-Württemberg, Polizeiverordnung, Abschnitt 4 – Schutz der Grün- und Erholungsanlagen
- Anlage 16: OLG Hamm, Beschluss vom 04.05.2010, Az.: 3 RBs 12/10; in: NVwZ 2010, S. 1319f.
- Anlage 17: Entwurf der Satzung über die Benutzung der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen „Parksee“ und „Schlosswallgüter“ sowie des Kinderspielplatzes in den Schlosswallgütern der Stadt Schorndorf

1 Einleitung

Die Einwohner vieler Städte und Gemeinden beklagen sich immer wieder über eine mangelnde Sicherheit in ihrer Heimatstadt. Sie fühlen sich gestört von herumlungernden Personen in Fußgängerzonen, am Flussufer oder in Park- und Grünanlagen. Zumeist erscheinen diese in Gruppen und konsumieren des Öfteren Alkohol. Betroffen hiervon sind natürlich nicht nur die Bürger und Einwohner der Städte und Gemeinden, sondern auch Touristen, welchen solche Erscheinungen negativ auffallen. Dies könnte wiederum die Attraktivität der Städte und Gemeinden bei Urlaubern negativ beeinflussen. Daneben sind auch Gewerbetreibende die Leidtragenden, da die Kunden, aus Furcht vor solchen unerwünschten Gruppenansammlungen vor den Geschäften, die Läden meiden.

Das Verhalten dieser Personengruppen ist jedoch recht unterschiedlich. Während die einen sich lediglich in der Innenstadt aufhalten, sich dort mit anderen Gleichgesinnten treffen und gemeinsam ein „Bierchen trinken“ (sozialverträglich), kommt es bei den anderen zu Pöbeleien, Belästigungen der Passanten und anderen Ordnungsstörungen (z.B. Müllablagerungen, Urinieren) oder sogar zu Straftaten (z.B. Sachbeschädigung, Beleidigung). Demgegenüber fühlen sich die einen Bürger bereits allein durch das Herumlungern der Personen in der Innenstadt und dem öffentlichen Alkoholkonsum gestört, während andere sich erst gestört fühlen, wenn sie tatsächlich Opfer von Ordnungsstörungen oder Straftaten werden.

Während meines Praktikums bei der Stadt Ulm, beim Amt für öffentliche Sicherheit, Ordnung und Gewerbe, gingen wöchentlich Anrufe von Bürgern ein, welche auf die für sie unangenehme Situation an einigen Brennpunkten (Donauufer, Hans- und Sophie-Scholl-Platz in der „Neuen Mitte“) hinwiesen und eine baldige Lösung bzw. Änderung erwarteten. Diesen Erwartungen nachzukommen, stellen die Stadt- bzw. die Gemeindeverwaltungen und die Polizei jedoch vor eine große Herausforderung, denn ihr Handeln unterliegt verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grenzen. Viele Städte und Gemeinden versuchen immer wieder durch polizei- und

ordnungsrechtliche Maßnahmen Lösungsansätze gegen den zunehmenden Alkoholkonsum im öffentlichen Raum zu erarbeiten und dadurch die Sicherheit der Bürger zu gewährleisten. Ziel dieser Lösungsansätze ist, den Alkoholkonsum im öffentlichen Raum zu bestimmten Zeiten und an bestimmten Orten zu verbieten, um die Attraktivität dieser Örtlichkeiten für die Gesamtbevölkerung zu erhalten. Der Polizei und den Behörden soll eine Rechtsgrundlage zur Verfügung stehen, wonach sie Verstöße gegen das Alkoholkonsumverbot ahnden und das Herumlungern von Personen unterbinden können. Im Mittelpunkt der Rechtsgrundlage steht, dass bereits im Vorfeld von Ordnungsstörungen und Straftaten eingeschritten werden kann und dass das Handeln der Polizei dadurch rechtlich zulässig ist. Eine zufriedenstellende Lösung gab es jedoch bislang noch nicht. Entweder können die Maßnahmen nur repressiv anstatt präventiv ergriffen werden oder die verschiedenen Lösungsansätze halten vor Gericht nicht Stand.

Das Problem des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum und die sowohl objektiven als auch subjektiven Auswirkungen solcher Erscheinungsformen in der Öffentlichkeit auf den Bürger, sind nicht mehr nur individuelle Probleme, sondern werden bereits auf politischer Ebene und auch in der Öffentlichkeit (Medien) diskutiert. Neben den Bürgern, die sich über eine solche für sie persönlich unangenehme Situation beschweren, laden auch Parteien die Stadt- bzw. Gemeindeverwaltungen und die Polizei immer öfter zu einem Runden Tisch ein, um diesem Problem des Alkoholkonsums und den damit einhergehenden Auswirkungen gemeinsam entgegenzuwirken und dementsprechende Lösungen zu erarbeiten.

Bereits der ehemalige Innenminister von Baden-Württemberg, Heribert Rech, sicherte zu, eine entsprechende Änderung des Polizeigesetzes vorzunehmen, um den Städten und Gemeinden eine Rechtsgrundlage für ein zeitlich und örtlich begrenztes Alkoholkonsumverbot auf öffentlichen Plät-

zen an die Hand zu geben. Seitdem sind zwei Jahre vergangen und eine Gesetzesänderung wurde bislang nicht beschlossen.

Gemäß einer Stellungnahme des Ministeriums ist das Ziel einer Gesetzesänderung, Alkoholexzesse mit all ihren negativen Begleiterscheinungen wirksam und vor allem präventiv zu verhindern.¹

Es stellt sich die Frage, ob das Sicherheitsgefühl der Passanten durch den Alkoholkonsum und den daraus vermeintlich resultierenden Verhaltensweisen tatsächlich beeinträchtigt ist oder ob sich die Passanten lediglich durch das Herumlungern gestört fühlen. Beeinträchtigt allein die Tatsache, dass der Alkohol öffentlich konsumiert wird und die Konsumenten als potentielle Störer bzw. Straftäter gesehen werden das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung? Würde ein Alkoholkonsumverbot im öffentlichen Raum an bestimmten Orten und zu bestimmten Zeiten dazu führen, dass das Sicherheitsgefühl der Bürger tatsächlich erhöht wird und sich die Situation in der Innenstadt dadurch entspannt? Es ist durchaus anzunehmen, dass sich trotz Alkoholkonsumverbot entsprechende Personengruppen in der Innenstadt treffen und dort auch verweilen werden. Allein dieser für den einen oder anderen Bürger ungewöhnliche Treffpunkt und das sinnlose Verweilen dort, könnten den Passanten bereits negativ auffallen und sie in ihrer Handlungsfreiheit einschränken.

2 Alkohol und seine Wirkung auf das Sozialverhalten

Betrachtet man die Rechtsprechungen zu den bisherigen Lösungsversuchen der Städte und Gemeinden, den Alkoholkonsum zu bestimmten Zeiten und an bestimmten Orten zu verbieten, fällt auf, dass zumeist der Alkoholkonsum nicht als primäre Ursache für das Verhalten des Konsumenten angesehen werden kann. Aufgrund der Problematik einer fehlenden

¹ Pressemitteilung v. 20.08.2009; „Alkoholverbot bekommt Grundlage im Polizeigesetz“ (Anlage 1).

Kausalität zwischen Alkoholkonsum und Konsumentenverhalten, werden in diesem Abschnitt die Wirkungen des Alkohols auf das individuelle Verhalten und ein möglicher Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und alkoholbedingtem Verhalten aufgezeigt.

Ist allein der Konsum von Alkohol direkte Ursache für das Verhalten der Konsumenten oder beeinflussen äußere oder auch persönliche Umstände das Verhalten mit?

Alkohol entfaltet eine sehr komplexe Wirkung in den verschiedensten Teilen des menschlichen Gehirns. Man spricht von der sog. Zweiphasenwirkung von Alkohol. Er bewirkt nicht nur eine allgemeine Dämpfung des Gehirns, sondern greift auch in das Gleichgewicht von hemmenden und aktivierenden Botenstoffen ein. Die Ausschüttung der körpereigenen Opiate (sog. „Endorphine“) bewirken angenehme Gefühlszustände, das Ausbleiben einer Endorphinausschüttung wird als unangenehm erlebt. Man spricht deshalb von einer angenehmen Hauptwirkung und einer unangenehmen Nebenwirkung von Alkohol. Die angenehme Hauptwirkung hält jedoch nur relativ kurz an, da sie nur solange besteht, wie der Blutalkoholspiegel im Körper ansteigt. In welcher Weise sich Alkohol auf das Verhalten auswirkt, hängt von der jeweiligen Situation und der Trinkmenge ab. Meistens wird diese angenehme Hauptwirkung von dem Betroffenen als Beruhigung, Entspannung, Schmerzlinderung, Enthemmung, Stimmungshoch oder Stärkung erlebt.²

Gerade eine enthemmende Wirkung, Entspannung und ein Stimmungshoch können Auslöser für ein Verhalten sein, in dem man anderen Personen zu nahe tritt. Der Alkoholisierte fühlt sich in seinem Selbstbewusstsein gestärkt und macht sich über sein Verhalten und wie es von anderen empfunden werden kann keine Gedanken mehr. Er handelt ohne zu überlegen. Jedoch muss diese Wirkung des Alkohols nicht immer auch Ursache für ein störendes Verhalten sein. Manche Personen sind von Grund auf aggressiv, ohne dass es hierzu des Alkohols bedarf. Möglicherweise ver-

² Lindenmeyer, S. 45f.

stärkt der Alkohol dieses Verhalten oder diese Personen werden entgegen ihres eigentlichen Charakters ruhiger. Ebenso können Personen, welche eher ruhig und zurückhaltend sind, sich gerade bei Alkoholisierung gestärkt fühlen und dadurch aus sich herausgehen.

Entgegen der angenehmen Hauptwirkung, hält die unangenehme Nebenwirkung relativ lange an. Sie setzt erst langsam ein, wenn der Alkoholpegel im Blut sinkt. Es werden keine Endorphine im Gehirn mehr ausgeschüttet, was vom Betroffenen als Unlust, Unruhe, Gereiztheit, Verstimmung erlebt wird.³ Vor allem die Gereiztheit in dieser Phase könnte Anlass für Ausschreitungen sein. Die Alkoholisierten fühlen sich bereits von jeder Kleinigkeit, z.B. wenn Passanten ihnen einen verständnislosen Blick zuwerfen, gereizt und reagieren somit über, indem sie häufig beleidigend wirken („Was glotzt du so blöd?“).

Wie oben bereits erwähnt, hängt das jeweilige Verhalten auch von der Trinkmenge ab. Bereits eine geringe Menge an Alkohol führt dazu, dass zielgerichtetes Planen und Handeln nicht mehr möglich ist und dass einem die längerfristigen Konsequenzen des Verhaltens nicht mehr bewusst sind.⁴ Gerade hieraus kann man auch schließen, dass die alkoholisierte Person nicht mehr weiß, was sie macht, und somit ist das Verhalten auf keinen Fall persönlich zu nehmen. Jedoch ist es für den „Angegriffenen“ trotz allem eine unangenehme Situation.

Bereits bei ca. 0,8 Promille neigt man zu äußerst riskanten und gefährlichen Handlungen und verliert jegliche moralische Hemmung. Außerdem kann es zu Gefühlsausbrüchen, wie z.B. plötzlicher Aggression, kommen.⁵ Vor allem aggressives Verhalten in der Öffentlichkeit wirkt auf Passanten beängstigend.

Je höher die Alkoholmenge im Blut ist, desto häufiger treten bei den Konsumenten negative Gefühle auf und deren Verhalten kann für unbeteiligte Dritte von leicht unangebracht bis schwer daneben empfunden werden.⁶

³ Lindenmeyer, S. 46.

⁴ Lindenmeyer, S. 115f.

⁵ Lindenmeyer, S. 116.

⁶ Urech, S. 46.

Der VGH Baden-Württemberg vertritt die Meinung, dass der Alkoholgenuss nicht generell zu Aggressivität führt. Das Verhalten bei Alkoholisierung hängt vielmehr von den äußeren Umständen, den individuellen Gegebenheiten sowie den situativen Einflüssen ab. Die Alkoholisierung könne bei der Kriminalität eine mitursächliche, auslösende oder begünstigende Rolle spielen. Sie könne jedoch nur selten als einzige Ursache angesehen werden.⁷ Gemeint ist hier in erster Linie neben dem strafrechtlichen Kriminalitätsbegriff der soziologische Kriminalitätsbegriff, wonach jedes sozialschädliche bzw. sozialabweichende Verhalten als kriminell angesehen wird.⁸

Zusammenfassend kann man sagen, dass der Alkoholkonsum auf das Sozialverhalten durchaus einen Einfluss hat. Je nach Menge des Alkohols und Gefühlslage des Konsumenten wirkt sich der Alkohol jedoch unterschiedlich aus. Es ist zwar erwiesen, dass Alkohol eine Wirkung auf das Verhalten der Konsumenten hat, wie sich das Verhalten jedoch im Einzelfall verändert, hängt stark von der aktuellen Befindlichkeit des Einzelnen, den äußeren Umgebungen sowie den situativen Einflüssen ab. Auf keinen Fall kann man verallgemeinern, dass der Alkohol die Stimmung und das Verhalten generell negativ beeinflusst und dass Alkohol grundsätzlich bei jedem Konsumenten zu Aggressivität führt. Daher bietet ein generelles Alkoholkonsumverbot auch keine Garantie, dass die Zahlen der Ordnungstörungen und Straftaten sinken.

⁷ VGH BW, Urteil v. 28.07.2009, Az.: 1 S 2200/08, S. 16 (Anlage 2).

⁸ Schwind, Kriminologie, S. 5.

3 Alkohol im öffentlichen Raum versus Alkohol zu Hause

Bestrebungen der Politik den Alkoholkonsum zu verbieten, zielen in erster Linie darauf ab, den Konsum von Alkohol auf öffentlichen Plätzen v.a. im Bereich der Innenstadt, in Stadtgärten/Grünanlagen oder an Flussufern zu verbieten. Warum jedoch wird lediglich der Alkoholkonsum auf öffentlich zugänglichen Plätzen diskutiert, während man zu Hause, in den eigenen vier Wänden, dem Alkohol in unbegrenztem Maße zusprechen kann? Entscheidender Unterschied zwischen dem Alkoholgenuss im öffentlichen Raum und dem zu Hause ist, dass er in der Öffentlichkeit eine ganz andere Außenwirkung entfaltet. Er wird von Passanten einerseits aktiv wahrgenommen und andererseits sind diese auch des Öfteren betroffen von Ordnungswidrigkeiten bzw. Straftaten durch die Konsumenten oder sie stören sich allein an der Tatsache, dass dort Personen „herumhängen“ und sinnlos Alkohol trinken. Demgegenüber wird der Alkoholkonsum in den eigenen vier Wänden nur selten von der Allgemeinheit wahrgenommen. Auch wenn es sich der Staat immer mehr zur Aufgabe macht, im „privaten“ Bereich in bestimmten gravierenden Fällen zu handeln (vgl. Paradigmenwechsel in Fällen der Häuslichen Gewalt), besteht beim stillen, heimlichen Trinken von Alkohol kein Handlungsbedarf, es sei denn, es kommt durch den Alkoholkonsumenten zur Ruhestörung der Nachbarschaft o.ä.

Der Alkoholkonsum in Gaststätten ist zwar auch immer wieder Thema der Politik, jedoch für die Behandlung der vorliegenden Thematik nicht grundlegend. Das Trinken von Alkohol in Gaststätten unterliegt im Gegensatz zum Alkoholgenuss an öffentlich, frei zugänglichen Plätzen einer gewissen Kontrolle. Der Gastwirt ist von Gesetzes wegen verpflichtet, keinen Alkohol mehr an erkennbar Betrunkene zu verkaufen (§ 20 Nr. 2 GastG). Dies gilt natürlich auch für Verkäufer an Tankstellen, Kiosken, Supermärkten etc. Was bedeutet, dass Personen, welche bereits offensichtlich betrunken sind, keinen Alkohol mehr erwerben dürften. Egal ob sie sich in einer Gaststätte befinden und dort Alkohol konsumieren oder sich im Stadtpark aufhalten und mal kurz um die Ecke laufen, um sich am nächsten Kiosk

Alkohol zu kaufen. Jedoch ist beim Konsumieren von Alkohol an öffentlichen Plätzen auch möglich, dass sich die Personen bereits vorher mit genügend Alkohol eindecken, so dass sie gar nicht mehr im betrunkenen Zustand für Nachschub sorgen müssen.

Der Konsum von Alkohol in Gaststätten unterliegt demnach bereits einer gewissen Kontrolle, wie auch der Erwerb von Alkohol an Verkaufsstellen. Die gesetzlichen Regeln bestehen und müssen vom Gastwirt bzw. vom Verkäufer eingehalten werden, da sonst die Gaststättenerlaubnis widerrufen bzw. gegen den Verkäufer ein Bußgeld festgesetzt werden kann. Der Alkoholkonsum zu Hause stellt weitestgehend kein Problem dar, so lange die Nachbarschaft nicht direkt gestört und deren Ruhe nicht beeinträchtigt wird. Der Konsum von selbst mitgebrachtem Alkohol an sonstigen öffentlichen Plätzen ist jedoch keiner Kontrolle unterworfen.

Aufgrund der Außenwirkung des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum, der mangelnden Kontrolle dessen, der möglichen negativen Auswirkungen des Alkoholkonsums und auch zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor übermäßigem Alkoholkonsum besteht für die Stadt- bzw. Gemeindeverwaltungen und die Polizei Handlungsbedarf. Es ist jedoch zu beachten, dass sich die ergriffenen Maßnahmen im rechtlichen Rahmen bewegen müssen.

4 Grundrechtskollisionen

Das Handeln des Staates und seiner Organe unterliegt verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grenzen. Das Grundgesetz garantiert dem Menschen bzw. dem Bürger gewisse Grundrechte. Diese schützen den Menschen vor Übergriffen durch den Staat, gewähren Gleichheit vor dem Gesetz und Rechtsschutz. Aufgabe des demokratischen Rechtsstaates ist, die Grundrechte für jedermann gleichermaßen zu achten und zu schützen. Eine Einschränkung der Grundrechte ist jedoch zulässig, wenn es im

Grundgesetz eine gesetzliche Grundlage für den Eingriff gibt und wenn die im Gesetz geforderten Voraussetzungen gegeben sind (Gesetzesvorbehalt). Liegt eine Grundrechtskollision vor, d.h. übt eine Person sein Grundrecht so aus, dass durch deren Handeln die ebenfalls geschützten Grundrechte eines anderen verletzt sind, so kann ausnahmsweise auch ohne Gesetzesvorbehalt eingegriffen werden (verfassungsimmanente Schranken). Ist ein Grundrechtseingriff aufgrund eines Gesetzesvorbehaltes oder einer verfassungsimmanenten Schranke gerechtfertigt, muss die durchgeführte Maßnahme weiter verhältnismäßig sein.⁹ Eine weitere Einschränkung der Grundrechte ermöglichen die verfassungsunmittelbaren Schranken. Dies sind unmittelbare Begrenzungen eines Grundgesetzes, welche direkt im Grundgesetztext geschrieben sind.

Art. 2 Abs. 1 GG beispielsweise garantiert das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, die sog. allgemeine Handlungsfreiheit. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet dies, dass jeder tun und machen kann was er will. Bezugnehmend auf vorliegende Themenbehandlung kann also jeder frei entscheiden, wann und wo er Alkohol konsumieren will. Die allgemeine Handlungsfreiheit ist in erster Linie ein Abwehrrecht gegen staatliche Zwangsmaßnahmen. Der Staat kann demnach nicht willkürlich den Alkoholkonsum verbieten. Einerseits hat er die Aufgabe dieses Grundrecht für alle Bürger gleichermaßen zu gewährleisten, andererseits hat er die öffentliche Sicherheit der Bürger zu garantieren. Eine fehlende öffentliche Sicherheit kann sich wiederum negativ auf die allgemeine Handlungsfreiheit auswirken.

Das Bedürfnis nach Sicherheit spielt in der Hierarchie menschlicher Bedürfnisse eine große Rolle. Ein ausgeprägtes Sicherheitsgefühl ist die Grundvoraussetzung für jegliche persönliche Entfaltungsmöglichkeit und somit für die Inanspruchnahme von grundrechtlichen Freiheitsrechten. Für ein solches Sicherheitsgefühl ist insbesondere die Sicherheit vor Übergriffen Dritter auf individuelle Rechtsgüter von großer Bedeutung. Aber auch

⁹ Hassenpflug/Schwind/Melchior, S. 49ff.

das Gefühl des Bürgers, dass seine Sicherheit von staatlicher Seite hinreichend gewährleistet ist.¹⁰ Grundrechtsverwirklichungen des Einzelnen scheitern oft daran, dass Dritte durch ihr Verhalten die Inanspruchnahme der Grundrechte anderer verhindern.¹¹ Es besteht somit ein Spannungsverhältnis zwischen dem Interesse der Allgemeinheit und dem Individualinteresse.

Beispielsweise macht eine Person in der Weise von ihrem Grundrecht Gebrauch, dass sie sich auf einer Bank in der Fußgängerzone niederlässt, um dort Alkohol zu konsumieren. Ein Passant nimmt dies wahr, ist durch diese Person verängstigt und traut sich nun nicht mehr sein eigentliches Vorhaben, sich auf dieser Parkbank ebenso niederzulassen, zu verwirklichen. Auch die Person, welche sich vor den Gruppenansammlungen im Stadtpark fürchtet und ihren eigentlichen Heimweg nicht durch diesen Park geht, obwohl es kürzer wäre, ist in ihrer Grundrechtsausübung durch die Grundrechtsausübung anderer eingeschränkt. Hier können die Grundrechtsschranken helfen. Denn jedes Grundrecht ist nach dem Grundgesetz nur eingeschränkt nutzbar.

Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG wird nur gewährt, soweit man nicht die Rechte anderer verletzt, nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen das Sittengesetz verstößt (verfassungsunmittelbare Schranken). Daraus ergibt sich die Pflicht des Staates, in Form von Gesetzen allgemein verbindliche Regeln aufzustellen (Gebote, Verbote), damit die Grenzen der Grundrechtsausübung beachtet werden.¹²

Verstößt eine Person bei Inanspruchnahme dieses Grundrechts gegen eine solche Schranke oder liegt eine Grundrechtskollision (verfassungsimmanente Schranke) vor, ist der Staat ermächtigt Maßnahmen zu ergreifen und das Grundrecht einzuschränken. Eine mögliche Rechtsgrundlage zum Einschreiten gibt die Aufgabenzuweisung der Polizei nach § 1 i.V.m.

¹⁰ Kappeler, S. 1.

¹¹ Arndt, Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit, S. 43.

¹² Hassenpflug/Schwind/Melchior, S. 65.

§ 3 PolG BW. Jedoch ist nicht jeder befugt, Aufgaben des Polizeigesetzes wahrzunehmen. Das Polizeigesetz regelt genau, wer diese Maßnahmen ergreifen darf und unter welchen Voraussetzungen eingeschritten werden darf.

5 Zuständigkeiten

Um gegen den Alkoholkonsum im öffentlichen Raum einschreiten zu können, wird in der Politik eine Änderung des Polizeigesetzes diskutiert. Das Polizeigesetz enthält allerdings bereits einige Aufgabenzuweisungen bzw. Maßnahmen (§§ 1, 10, 27 etc. PolG BW) an die Polizei, um in bestimmten Situationen handeln zu können. Die Zuständigkeitsnormen regeln, wer dieses Gesetz überhaupt durchführen bzw. wer diesen Aufgabenbereich wahrnehmen darf. Nach § 59 PolG BW unterteilt sich die Polizei in die Polizeibehörden und den Polizeivollzugsdienst mit seinen Beamten (Polizeibeamten). § 60 PolG BW regelt, wann die Polizeibehörden und wann der Polizeivollzugsdienst zuständig ist.

Grundsätzlich unterscheidet man zwischen der sachlichen, örtlichen und der instanziellen Zuständigkeit. Die instanzielle Zuständigkeit, auch funktionelle Zuständigkeit genannt, regelt die Verteilung der Polizei- und Ordnungsaufgaben zwischen den sachlich zuständigen Polizei- und Ordnungsbehörden.¹³

5.1 Sachliche Zuständigkeit

Unter der sachlichen Zuständigkeit versteht man die Berechtigung zur Wahrnehmung eines bestimmten Aufgabenbereichs. Ein Verstoß gegen

¹³ Schenke, S. 274.

die sachliche Zuständigkeit führt zur Rechtswidrigkeit des polizei- und ordnungsbehördlichen Handelns.¹⁴

Die Verteilung der Aufgaben der Gefahrenabwehr (§ 1 PolG BW) zwischen den Polizeibehörden und dem Polizeivollzugsdienst ist, wie oben bereits erwähnt, in § 60 PolG BW geregelt. Nach § 60 Abs. 1 PolG BW sind zur Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben die Polizeibehörden zuständig, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. Grundsätzlich sind also die Polizeibehörden zuständig. Nach § 66 Abs. 2 PolG BW sind wiederum die Ortspolizeibehörden sachlich zuständig, soweit nichts anderes bestimmt ist. Ortspolizeibehörden sind nach § 62 Abs. 4 PolG BW die Gemeinden. Die sachliche Zuständigkeit für die Polizeibehörden richtet sich folglich nach den §§ 60 Abs. 1, 66 Abs. 2, 62 Abs. 4 PolG BW.

Erscheint ein sofortiges Tätigwerden erforderlich, nimmt gemäß § 60 Abs. 2 PolG BW der Polizeivollzugsdienst die polizeiliche Aufgabe wahr. Hier spricht man von der sog. Eilzuständigkeit. Daneben gibt es noch bestimmte Einzelmaßnahmen, welche in § 60 Abs. 3 PolG BW aufgezählt sind, für die der Polizeivollzugsdienst neben den Polizeibehörden zuständig ist. Die sog. Parallelzuständigkeit.

Der Polizeivollzugsdienst wird demnach erst tätig, wenn ihm die Aufgaben ausdrücklich zugewiesen werden, bei Gefahr im Verzug ein rechtzeitiges Tätigwerden der zuständigen Behörde nicht erreichbar erscheint bzw. ein sofortiges Handeln erforderlich ist oder im Falle der Vollzugshilfe gemäß § 60 Abs. 4 PolG BW.¹⁵

Die Wahrnehmung der Aufgabe nach heutiger Rechtslage gemäß §§ 1, 3 PolG BW gegen den Alkoholkonsum im öffentlichen Raum einzuschreiten, wäre also in erster Linie Aufgabe der Ortspolizeibehörde. Ist diese nicht erreichbar oder ist ein sofortiges Handeln erforderlich, ist der Polizeivollzugsdienst zuständig.

¹⁴ Schenke, S. 271ff.

¹⁵ Schenke, S. 271.

5.2 Örtliche Zuständigkeit

Die örtliche Zuständigkeit bezeichnet den räumlichen Bereich, innerhalb dessen eine sachlich und instanzuell zuständige Behörde zum Handeln befugt ist.¹⁶

Nach § 75 PolG BW sind die Polizeidienststellen im ganzen Landesgebiet zuständig. In der Regel sollen sie jedoch nur in ihrem Dienstbezirk tätig werden, d.h. ist der Polizeivollzugsdienst sachlich zuständig, soll er in seinem Dienstbezirk tätig werden.

Die örtliche Zuständigkeit der Polizeibehörden ist in § 68 Abs. 2 PolG BW geregelt. Hiernach ist die Polizeibehörde örtlich zuständig, in deren Dienstbezirk eine polizeiliche Aufgabe wahrzunehmen ist.

Um die Zuständigkeiten nach dem Polizeigesetz festzustellen, ist auch zu prüfen, nach welcher Rechtsgrundlage des Polizeigesetzes eingeschritten werden soll. Für ein rechtmäßiges Handeln ist nicht nur erforderlich, dass die einschreitende Stelle sachlich und örtlich zuständig ist, sondern auch, dass die Voraussetzungen für das Ergreifen von Maßnahmen gegeben sind.

6 Maßnahmen der Polizei nach §§ 1, 3 PolG BW

Mangels einer fehlenden Spezialermächtigung, kann gegen den Alkoholkonsum im öffentlichen Raum bislang nur gemäß der Generalermächtigung nach §§ 1, 3 PolG BW eingeschritten werden. Neben der Generalermächtigung gibt es eine Vielzahl von Spezialermächtigungen zur Erfüllung von Aufgaben der Gefahrenabwehr (sog. Einzel-/Standardmaßnahmen). Es ist zu beachten, dass die Spezialermächtigungen den Generalermächtigungen vorgehen. Sie schließen einen Rückgriff

¹⁶ Schenke, S. 276.

auf die Generalermächtigung aus.¹⁷ Es gilt die Subsidiarität der Generalermächtigung zur Spezialermächtigung.

§ 1 PolG BW beschreibt unter welchen Tatbestandsvoraussetzungen die Polizei überhaupt einschreiten darf (Aufgabenzuweisung). § 3 PolG BW enthält die eigentliche Maßnahme. Das bedeutet, liegen die Tatbestandsvoraussetzungen nach § 1 PolG BW vor, muss die Polizei gemäß § 3 PolG BW zu einer verhältnismäßigen Maßnahme greifen.

Nach § 1 PolG BW hat die Polizei u.a. die Aufgaben, „von dem einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird, und Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist.“ Der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum muss demnach eine Gefahr bzw. Störung für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung i.S.d. § 1 PolG BW darstellen. Weiterhin muss das Einschreiten im öffentlichen Interesse sein. Das öffentliche Interesse ist bei Gefahr für die Individualrechtsgüter einer unbestimmten Vielzahl von Personen, bei Verstößen gegen die gesamte Rechtsordnung, bei Nachahmungsgefahr durch bislang Unbeteiligte oder auch zum Schutz der staatlichen Einrichtungen und ihrer Funktionsfähigkeit gegeben. Dieses Tatbestandsmerkmal stellt in der Praxis jedoch keine Problematik dar. Das Vorliegen der anderen Tatbestandsvoraussetzungen (Gefahr, Störung, öffentliche Sicherheit oder Ordnung) muss jedoch streng geprüft werden.

Aufgaben der Polizeibehörden und des Polizeivollzugsdienstes sind also, sowohl die präventive Gefahrenabwehr, als auch die repressive Störungsbeseitigung.

¹⁷ Schenke, S. 17.

6.1 Gefahrenabwehr

Zunächst hat die Polizei die Aufgabe, einen möglichen Schadenseintritt zu verhindern, d.h. sie wird bereits im Vorfeld von möglichen Schadensfällen präventiv tätig.

Aus der Zuweisung dieser Aufgabe, erfolgt allein aber noch nicht die Befugnis der Behörden, Maßnahmen zu ergreifen, die zu einer rechtlichen Belastung des Bürgers führen. Aufgrund des Gesetzesvorbehalts in Art. 20 III GG bedarf es für belastende Maßnahmen einer zusätzlich heranzuziehenden Ermächtigungsgrundlage, welche die möglichen Eingriffe nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmen muss. Da die den Aufgabenbereich umschreibenden Tatbestandsmerkmale mit den Tatbestandsvoraussetzungen der Generalermächtigung zur Gefahrenabwehr übereinstimmen (Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung), ist eine derartige Ermächtigungsgrundlage mit der polizeilichen Aufgabenzuweisung der Gefahrenabwehr in einer Vorschrift zusammengefasst.¹⁸

Bevor man also aufgrund der Generalermächtigung Maßnahmen zur Gefahrenabwehr ergreift, ist zu prüfen, ob überhaupt eine Gefahr vorliegt und ob die öffentliche Sicherheit oder Ordnung tangiert ist.

6.1.1 Gefahrenbegriff

Man unterscheidet grundsätzlich zwischen der abstrakten und der konkreten Gefahr. Die konkrete Gefahr kann wiederum nach der zeitlichen Nähe des möglichen Schadenseintritts (gegenwärtige, unmittelbar bevorstehende Gefahr oder Gefahr im Verzug), nach dem Rang des bedrohten Rechtsguts (erhebliche Gefahr oder Gefahr für Leib oder Leben) und nach der dringenden Gefahr qualifiziert werden.¹⁹ Des Weiteren wird zwischen

¹⁸ Schenke, S. 16.

¹⁹ Pieper, S. 38ff.

der Anscheinsgefahr, der Schein- oder Putativgefahr und des Gefahrenverdachts unterschieden.²⁰ Im Folgenden werden lediglich die abstrakte und die konkrete Gefahr näher erläutert, da diese Gefahrenarten häufig Gegenstand der Rechtsprechungen bezüglich dieser Thematik sind.

Die Gefahr setzt voraus, dass die Würdigung der Sach- und Rechtslage tatsächlich oder zumindest zum Zeitpunkt des Handelns der Polizei, auf eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für einen Schadenseintritt hindeutet. Von wesentlicher Bedeutung dabei ist, welchem Rechtsgut ein Schaden droht. Je höherrangiger das Rechtsgut und je größer der ihm drohende Schaden ist, desto geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts. Die konkrete Gefahr unterscheidet sich von der abstrakten Gefahr darin, dass bei der konkreten Gefahr mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft mit einem Schadenseintritt gerechnet wird.²¹ Von der abstrakten Gefahr spricht man, wenn ein gedachter abstrakter Sachverhalt vorliegt, bei dem generell mit hinreichender Wahrscheinlichkeit mit einem Schadenseintritt zu rechnen ist. Sie bezieht sich nicht auf einen bestimmten Sachverhalt, sondern auf einen verallgemeinerten typischen Fall. Dieser Gefahr wird mit abstrakt generellen Mitteln (z.B. einer Polizeiverordnung) begegnet. Das bedeutet, dass auf den Nachweis eines Schadens im Einzelfall verzichtet werden kann.²²

Ist eine konkrete Gefahr nicht zu bejahen, scheidet die polizeiliche Generalermächtigung als Rechtsgrundlage für polizeiliche Maßnahmen aus. Die abstrakte Gefahr reicht allerdings zum Erlass einer Polizeiverordnung aus. Ist dann ein solches Verhalten aufgrund einer abstrakten Gefahr Gegenstand einer Polizeiverordnung, begründet allein der Verstoß gegen diese Polizeiverordnung eine konkrete Gefahr, selbst wenn die Rechtsgüter, zu deren Schutz die Polizeiverordnung erlassen wurde, im Einzelfall nicht gefährdet sind.²³

²⁰ Schenke, S. 42ff.

²¹ Schenke, S. 36f.

²² Pieper, S. 38.

²³ Schenke, S. 38.

Für den Erlass von Polizeiverordnungen gemäß § 10 PolG BW, also bei Vorliegen einer abstrakten Gefahr, sind ausschließlich die Polizeibehörden zuständig. Liegt bereits eine konkrete Gefahr vor, spricht man von der Überschreitung der vollzugspolizeilichen Gefahrenschwelle, was bedeutet, dass hier auch der Polizeivollzugsdienst tätig werden kann.

6.1.2 Öffentliche Sicherheit

Liegt eine Gefahr vor, muss weiterhin u.a. die öffentliche Sicherheit tangiert sein.

Der Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst die Schutzgüter:

- Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung,
- Individualrechtsgüter,
- kollektive Rechtsgüter und die
- Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen.²⁴

In Bezug auf den Alkoholkonsum im öffentlichen Raum spielen hauptsächlich die Schutzgüter der Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung und die Individualrechtsgüter eine entscheidende Rolle.

Die Hauptbedeutung des Schutzes der gesamten Rechtsordnung liegt in der Sicherung öffentlich-rechtlicher Normen. Ein Verstoß gegen gesetzliche Gebote oder Verbote beeinträchtigt stets die öffentliche Sicherheit. Die Generalermächtigung kommt dann zum Tragen, wenn die Gebots- oder Verbotsnorm keine Ermächtigung enthält, durch Verwaltungsakt die gesetzlichen Verpflichtungen durchzusetzen.²⁵ Da es aber bislang keine Gebots- oder Verbotsnorm bezüglich des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum gibt, scheidet dieses Tatbestandsmerkmal aus.

²⁴ Pieper, S. 22ff.

²⁵ Schenke, S. 28f.

Zu den Individualrechtsgütern zählen die Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Vermögen und das allgemeine Persönlichkeitsrecht. Liegt also eine Gefahr für ein individuelles Rechtsgut einzelner Personen vor, so ist die öffentliche Sicherheit tangiert und ein Einschreiten nach der Generalermächtigung geboten. Eine Einschränkung erfährt der Schutz der Individualrechtsgüter in der Hinsicht, dass soweit die Individualrechtsgüter in subjektiven Privatrechten ihren Ausdruck gefunden haben, für die Verfolgung dieser Rechte in erster Linie die ordentlichen Gerichte zuständig sind. Es sei denn, die Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 PolG BW liegen vor (Schutz privater Rechte).²⁶ In Bezug auf den Alkoholkonsum kommt diesem Schutzgut des Tatbestandsmerkmals der öffentlichen Sicherheit die größte Bedeutung zu. So z.B. wenn sich ein Bürger durch den Alkoholkonsum eines anderen in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit eingeschränkt fühlt.

6.1.3 Öffentliche Ordnung

Rechtsgüter, die bereits gesetzlich geschützt sind, werden nicht mehr von der öffentlichen Ordnung erfasst. Der öffentlichen Ordnung kommt lediglich eine Reservefunktion zu. Ein Einschreiten aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Ordnung ist also nur möglich, wenn kein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit betroffen ist.²⁷ Zur öffentlichen Ordnung gehört die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen unerlässlich für ein gemeinschaftliches Zusammenleben ist.²⁸ Aufgrund der Wandlung der Sitten- und Moralvorstellungen unterliegt die öffentliche Ordnung sowohl in örtlicher als auch in zeitlicher Hinsicht starken Veränderungen.

Das Vorliegen dieses Tatbestandsmerkmals könnte als Eingriffsgrundlage zur Klärung aller sozialen Konfliktlagen dienen, die die Grenze zur

²⁶ Schenke, S. 25ff.

²⁷ Schenke, S. 33.

²⁸ BVerfG, Beschluss v. 26.01.2001, Az.: 1 BvQ 9/01; in: NJW 2001, 1409f. (Anlage 3).

Rechtsgutgefährdung, also zur öffentlichen Sicherheit, noch nicht überschritten haben, jedoch der öffentlichen Sicherheit als unmittelbar vorgelegt empfunden werden. Dieses Tatbestandsmerkmal ist jedoch sehr umstritten. So sehen Vertreter der Literatur verfassungsrechtliche Einwände, wie der Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot oder gegen das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip. Weiterhin würde die Bevölkerung zunehmend Verständnis gegenüber abweichenden Verhaltensweisen äußern, so dass ein Bedürfnis nach Sanktionen außerrechtlicher Normverstöße nicht mehr besteht. Die Gesetzgeber einiger Länder (z.B. Bremen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen) haben in der Vergangenheit das Schutzgut der öffentlichen Ordnung aus den jeweiligen Polizeigesetzen gestrichen. Die überwiegende Zahl der Länder behalten jedoch weiterhin die öffentliche Ordnung als Bestandteil der Generalermächtigung bei.²⁹

Aufgrund der sich verstärkenden Verunsicherung über Anzeichen von Unordnung und Verfall sozialer Verhaltensregeln sowie des mangelnden Sicherheitsgefühls der Bürger, kommt dieser Ordnungsklausel jedoch in der heutigen Zeit immer mehr Bedeutung zu. Die Bevölkerung verlangt die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung durch die Polizei. Orientiert sich die polizeiliche Aufgabenzuweisung an den Wünschen und Sorgen der Bürger, so ist die Durchsetzung ungeschriebener, für die Mehrheit der Bevölkerung unerlässlicher sozialer Normen unumgänglich.³⁰ So gehört die öffentliche Ordnung auch in Baden-Württemberg zur Generalermächtigung nach §§ 1, 3 PolG BW.

6.2 Störungsbeseitigung

Neben der präventiven Gefahrenabwehr wird die Polizei auch repressiv zur Störungsbeseitigung tätig. Ein polizeiliches Handeln ist nach § 1 PolG

²⁹ Kappeler, S. 122f.

³⁰ Kappeler, S. 36f.

BW nicht nur zulässig, wenn eine Gefahr besteht, sondern auch, wenn sich diese Gefahr bereits verwirklicht hat und wenn von der eingetretenen Störung eine in die Zukunft wirkende Gefährdung ausgeht. Solche Störungen können einerseits aus dem Verstoß gegen Strafgesetze resultieren, andererseits durch das Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit bestehen. Das sicherheitspolizeiliche Handeln soll eine Unterbindung des strafbaren Handelns bezwecken, während die Verfolgung der Straftat bzw. der Ordnungswidrigkeit der Vorbereitung eines gerichtlichen Verfahrens bzw. eines Bußgeldverfahrens dient.³¹ Aufgrund der Erforderlichkeit einer in die Zukunft wirkenden Gefährdung, ist auch bei der Würdigung der Sachlage in Bezug auf das Vorliegen einer Störung eine Gefahrenprognose notwendig.

Ziel der Polizei ist jedoch, in erster Linie das Eintreten von Störungen bereits im Vorfeld zu verhindern und die Sicherheit der Bevölkerung dadurch zu gewährleisten. So auch in Bezug auf die Problematik des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum. Hier will man verhindern, dass es aufgrund der Alkoholisierung zu Belästigungen, Pöbeleien, Ruhestörungen, Gewaltdelikten etc. kommt. Kam es dennoch zu Störungen, hat die Polizei deren ordnungsgemäße gerichtliche Verfolgung sicherzustellen.

6.3 Gefahrenvorsorge

Heute umfassen die Aufgaben der Polizei u.a. die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Ursprünglich beinhaltete die Aufgabenzuweisung auch die Erhaltung der guten Ordnung des Gemeinwesens sowie eines guten Zustandes in allen Lebensbereichen. Die Polizeigewalt umfasste sowohl die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit als auch die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt.³²

³¹ Schenke, S. 51f.

³² Schenke, S. 1f.

Die Entscheidung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts im sog. Kreuzberg-Urteil führte zu einem grundlegenden Wandel der Aufgabenzuweisung der Polizei. Das Gericht erklärte eine Polizeiverordnung für unwirksam, da diese nicht der Gefahrenabwehr diene, sondern der Wohlfahrtspflege. Es beschränkte damit die polizeiliche Aufgabe auf die Gefahrenabwehr.³³

Die Gefahrenvorsorge jedoch gehört zur Aufgabe der Gefahrenabwehr. Hier werden bereits im Vorfeld konkreter Gefahren Maßnahmen (z.B. Streifentätigkeit) ergriffen, um deren Entstehung zu verhindern. Aus der Zugehörigkeit der Gefahrenvorsorge zur Gefahrenabwehr, kann allerdings nicht abgeleitet werden, dass hiermit Eingriffsrechte der Polizei in Schutzgüter begründet sind.³⁴

Ein Alkoholkonsumverbot dient somit bei fehlender abstrakter bzw. konkreter Gefahr lediglich der Gefahrenvorsorge. Diese rechtfertigt allerdings keinen Grundrechtseingriff.

Nach der heutigen Rechtslage könnte, aufgrund einer fehlenden Spezialermächtigung, gegen herumlungernde, alkoholkonsumierende Gruppen nur eingegriffen werden, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen der §§ 1, 3 PolG BW vorliegen würden.³⁵

Es stellt sich also die Frage, ob allein der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum generell eine Gefahr oder Störung für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ist.

³³ Rott: 100 Jahre „Kreuzberg-Urteil“ des PrOVG, NVwZ 1982, 363f. (Anlage 4).

³⁴ Schenke, S. 4f.

³⁵ Vgl. Punkt 6.

7 Alkohol im öffentlichen Raum - generell eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung?

§ 1 PolG BW regelt, wie unter Punkt 6 beschrieben, durch zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe, die der Auslegung bedürfen, die allgemeinen Aufgaben der Polizei. Eindeutig ist nun, dass die präventive Gefahrenabwehr ebenso zu den Aufgaben der Polizei gehört, wie die repressive Störungsbeseitigung und die damit einhergehende Strafverfolgung.

Nach § 1 PolG BW ist das Einschreiten bei Störungen (Belästigungen, Pöbeleien, etc.), d.h. bei der Verwirklichung einer Gefahr für Schutzgüter, abgesehen von der Erforderlichkeit einer in die Zukunft wirkenden Gefährdung, meist unproblematisch. In Fällen von bspw. Beleidigungen oder Lärmbelästigungen ist das Einschreiten sogar spezialgesetzlich (StGB, OWiG) geregelt.

Die Städte und Gemeinden konzentrieren sich aber immer mehr auf die Gefahrenabwehr und die -vorsorge.

§ 1 PolG BW gibt den Rahmen vor, innerhalb dessen die Polizei handeln darf. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst den Schutz ganz bestimmter Rechte und Rechtsgüter³⁶ und begrenzt damit die Aufgabe der Gefahrenabwehr.³⁷

Angenommen ein Ehepaar unternimmt gerade eine Städtereise, spaziert gemütlich durch die Innenstadt und trifft dort auf eine Gruppe von Punkern, welche zwar dem Alkohol zuspricht, aber sich entsprechend ruhig verhält und selbst das Ehepaar gar nicht wahrnimmt. Fühlt sich das Ehepaar nun allein durch diese Verhaltensweise der Punkerguppe gestört, ist es nicht in seinen vom Begriff der öffentlichen Sicherheit umfassten Schutzgütern verletzt. Insofern ist eine Beeinträchtigung von Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit nicht hinreichend wahrscheinlich.

Kann das Einschreiten der Polizei nicht eindeutig auf den Begriff der öffentlichen Sicherheit gestützt werden, bleibt die Möglichkeit diese uner-

³⁶ Vgl. Punkt 6.1.2.

³⁷ Kappeler, S. 78.

wünschten Erscheinungsformen in der Öffentlichkeit unter den Begriff der öffentlichen Ordnung zu subsumieren. Die Vorstellung von öffentlicher Ordnung bei der Mehrheit der verunsicherten Bevölkerung, könnte sich über das Tatbestandsmerkmal „öffentliche Ordnung“ zu verbindlichen Verhaltensregeln entwickeln und damit dem polizeilichen Aufgabenbereich unterliegen.³⁸ Ob aber der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum gegen die gesellschaftlichen Sitten- und Moralvorstellungen verstößt, die dem Begriff der öffentlichen Ordnung unterliegen, ist aufgrund des gesellschaftlichen Wandels und der vermeintlich steigenden Toleranz der Bevölkerung umstritten.

Der polizeiliche Eingriffsrahmen hängt allerdings ja nicht allein davon ab, ob dieses Verhalten die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Ordnung tangiert. Denn es muss weiterhin eine Gefahr oder eine Störung, mit einer in die Zukunft wirkenden Gefährdung, vorliegen. Das Vorliegen einer Gefahr ist demnach zwingend erforderlich.

Eine Gefahr liegt vor, wenn das Verhalten dieser Personen auf eine hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts hindeutet.³⁹ Es muss also geprüft werden, ob der Alkoholkonsum und evtl. die Tatsache, dass sich die Personen in einer Gruppe befinden, wodurch sie sich gegenseitig gestärkt fühlen, Ursache dafür ist, dass in naher Zukunft mit einem Schadenseintritt eines Schutzgutes der Passanten zu rechnen ist. Auch wenn es erwiesen ist, dass Alkohol durchaus das menschliche Verhalten beeinflusst, zu Stimmungsschwankungen, Aggressionen, etc. führt und Unkontrolliertheit und Gleichgültigkeit des eigenen Verhaltens hervorruft, kann man nicht generell sagen, dass der Konsum von Alkohol zwangsläufig Ursache für einen möglichen Schadenseintritt i.S.d. § 1 PolG BW ist. Ein solches Verhalten möge vielleicht bei dem einen oder anderen Alkoholkonsumenten zutreffen, jedoch kann man dies sicher nicht verallgemeinern. In Bezug auf die Auswirkungen von Alkohol hat der Grundcharakter der Person, sowie die aktuelle Gefühlslage und Situation ebenso einen großen Einfluss auf das Verhalten. Ein generelles Alkoholkonsum-

³⁸ Kappeler, S. 79.

³⁹ Vgl. Punkt 6.1.1.

verbot auf öffentlichen Plätzen bedeutet zudem eine Einschränkung der Grundrechte auch derjenigen, die sich gelegentlich an lauen Sommernächten im Park, am Flussufer oder auch in der Fußgängerzone treffen, um dort ein oder auch mehr Gläschen Wein, Bier, Sekt etc. zu trinken, ohne dass sich die Passanten daran stören.

Diese Erscheinungsform der öffentlichen Unordnung lässt sich demzufolge nicht eindeutig dem gesetzlichen Aufgabenrahmen zuordnen.⁴⁰

Zumal ein möglicher Schadenseintritt als tatsächliche Minderung vorhandener Schutzgüter von bloßen Nachteilen, Belästigungen und Unbequemlichkeiten abzugrenzen ist. Diese lassen den polizeilichen Aufgabenbereich unberührt und stellen somit keine Gefahr dar.⁴¹

Der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum und das Herumlungern auf öffentlichen Plätzen stellen oftmals nur bloße Belästigungen oder Unannehmlichkeiten dar und sind somit, unabhängig davon ob sie ein polizeiliches Schutzgut berühren, aus dem Gefahrenbegriff auszuklammern. Von einer Gefahr kann man hier nur ausgehen, wenn man diesen Verstößen, die mit dem Alkohol assoziierten Folgen hinzurechnet. Der Gefahrenbegriff geht auf diese Weise nicht mehr von einem tatsächlichen Sachverhalt aus, sondern von einer virtuellen Auswirkung des Alkoholkonsums. Eingeschritten wird dann nicht mehr nur bei von einem bestimmten Zustand ausgehenden Gefahren, sondern auch bei den mit diesem Zustand verbundenen Ängste und Vermutungen. Ein solches Einschreiten zielt auf die Aufhebung des objektiven Sicherheitsniveaus und auf die Verbreitung eines neuen Sicherheitsgefühls der Bevölkerung ab. Diese sehr weitreichende Auslegung des Gefahrenbegriffs ist jedoch mit der Gefahrenabwehr i.S.d. § 1 PolG BW nicht vereinbar. Alkoholverbote in der Öffentlichkeit, die nicht im Zusammenhang mit einer Gefahr erfolgen, sind von der Ermächtigungsgrundlage nicht gedeckt.⁴²

⁴⁰ Kappeler, S. 78.

⁴¹ OLG Karlsruhe, NJW 1984, 1637 zitiert bei Kappeler, S. 78.

⁴² Volkmann, NWvZ 1999, Heft 3, S. 225 u. 228 (Anlage 5).

Es bleibt jedoch unklar, warum sich die Bevölkerung in ihrer Sicherheit beeinträchtigt fühlt.

Die Bürger erwarten von der Polizei nicht nur die Bekämpfung von Straftaten, sondern die Verhinderung möglicher Straftaten und dadurch die Aufrechterhaltung des Sicherheitsgefühls. Es besteht ein Bedürfnis nach polizeilicher Hilfe auch in alltäglichen Problemsituationen sowie nach polizeilicher Präsenz im öffentlichen Raum.⁴³

Abschließend kann festgehalten werden, dass der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum nicht unter den Gefahrenbegriff des § 1 PolG BW subsumiert werden kann. Doch warum sehen sich die Bürger durch diesen Zustand dennoch in Gefahr?

8 Der Wandel des öffentlichen Raums und die Unsicherheit der Bevölkerung im Umgang mit andersartigen Lebensformen

Öffentlicher Alkohol- und Drogenkonsum, Betteln, Graffiti, Müll, Vandalismus, Prostitution – all dies deutet auf einen Verfall der Ordnung des sozialen Umfelds hin. Die Straßen einer Innenstadt sind oftmals Treffpunkt Angehöriger verschiedener Randgruppen, wodurch sich die Passanten häufig in der Nutzung der besetzten Straßen und Plätze beeinträchtigt fühlen. Die Mehrzahl der Bevölkerung empfindet diese offen sichtbar zutage tretenden Verhaltensweisen als ein Verstoß gegen soziale Normen.⁴⁴

In der Öffentlichkeit herrscht keine Ordnung mehr. Ein Bündel von Verhaltenserwartungen, welche für die Mehrzahl der Bevölkerung selbstverständlich sind, wurde aufgehoben. Höflichkeit, Rücksicht, Hilfsbereitschaft scheint für zu viele der Bevölkerung nicht mehr zu gelten.⁴⁵

⁴³ Heinz, Kriminalistik 1997, 426, (432) – Bevölkerungsbefragung im Raum Ravensburg/Weingarten zitiert bei Kappeler, S. 35.

⁴⁴ Kappeler, S. 7.

⁴⁵ Volkmann, NWvZ 1999, Heft 3, S. 225 (Anlage 5).

Die Treffpunkte von Personengruppen, seien es Punker, Obdachlose, sonstige Stadstreicher, Jugendliche oder einfach nur „normale“ Cliquen, an öffentlichen Straßen und Plätzen prägen zunehmend das Erscheinungsbild der Städte. Die Innenstadt ist, aufgrund der leichten Zugänglichkeit, der zentralen Lage und ihrer Anonymität, für solche Treffpunkte besonders attraktiv. Von unbeteiligten Dritten wird dieses Verhalten jedoch als ständiger Aufenthaltsort für Personen lediglich zum Zweck des Alkoholkonsums bewertet.⁴⁶ Dies bringt nicht selten Unsicherheitsgefühle und soziale Konflikte zwischen den Randgruppen und den Passanten bzw. Anwohnern mit sich.⁴⁷

Diese negative Entwicklung des öffentlichen Raums und die Begegnung mit gesellschaftlichen Randgruppen werden von Passanten, Touristen, Anwohnern und Gewerbetreibenden oftmals als unangenehm, lästig oder sogar als beängstigend empfunden. Sie treffen auf Verhaltensweisen, die ihnen befremdlich und inakzeptabel vorkommen. Diese Lebensform weicht von deren Verhaltenserwartungen ab und kollidiert mit gesellschaftlichen Normen.⁴⁸

Vor allem die Innenstadt ist geprägt durch Anonymität. Der Bürger kann sich frei in der Innenstadt bewegen, ohne von einem Fremden angesprochen zu werden. Verhaltensweisen wie Schnorren, Anpöbeln oder Hinterherpfeifen werden als belästigend empfunden, weil sie die gewohnte Anonymität durchbrechen. Die Unbekanntheit des Gegenübers und die mangelnde Vertrautheit mit dessen Verhalten verursacht bei dem Passanten das Gefühl, sein Verhalten nicht einschätzen zu können. Er kann nicht mehr darauf vertrauen, dass der Gruppenzugehörige, die für ihn geltenden Normen des gesellschaftlichen Zusammenlebens respektiert und danach handelt. Diese Personengruppen werden letztlich lediglich an Hand ihrer äußeren Erscheinungsform und des Ortes der Begegnung mit den damit verbundenen subjektiven Empfindungen kategorisiert. Hinzu kommt, dass der Bürger keinen Sinn und Zweck hinter dem bloßen Herumlungern auf

⁴⁶ Kappeler, S. 8.

⁴⁷ Finger, KommJur Heft 12/2006, S. 441 (Anlage 6).

⁴⁸ Kappeler, S. 12.

öffentlichen Straßen und Plätzen sieht. Der öffentliche Raum wird vom Großteil der Bevölkerung eher zielgerichtet genutzt. Das Verweilen an einem Ort geschieht in der Regel nur zur vorübergehenden Rast. Aufgrund dessen wird der länger anhaltende, augenscheinliche unmotivierte Aufenthalt an einem Ort verbunden mit dem besonders verpönten Alkoholkonsum als anormal empfunden. Insbesondere alkoholisierten Personen wird eine gewisse Gewaltbereitschaft und Aggressivität unterstellt. Folglich meidet der Passant jegliche Kontaktmöglichkeit, um Provokationen zu vermeiden. Zu dieser Befürchtung eines möglichen Konflikts mit dem Gegenüber kommt die Sorge hinzu, im Ernstfall keine Unterstützung bzw. Hilfe anderer Passanten zu bekommen.⁴⁹

Das Empfinden von Angst, beim Wahrnehmen von fremden Verhaltensformen in der Öffentlichkeit und Andersartigkeit, entwickelt sich damit aus der mangelnden Vertrautheit mit diesen Verhaltensweisen und der Sorge, eine mögliche Konfrontation allein nicht bewältigen zu können. Hinzu kommt die Angst, in Notlagen keine Hilfe zu bekommen. Dies hat zur Folge, dass der Bürger sich in seinem Sicherheitsgefühl stark beeinträchtigt fühlt, daher eine Ansammlung von Randgruppen meidet und somit in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt ist.

9 Wird der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum lediglich als Gefahr empfunden?

Die Polizeidirektion Ulm hat im Jahr 2010 im Zusammenwirken mit der Stadt Ulm auf das mangelnde Sicherheitsgefühl der Bürger reagiert. Es wurde eine Konzeption „Sichere Innenstadt“ eingerichtet und im Rahmen dieser, präsenzorientierte Sicherheitsstreifen im Innenstadtbereich und in den Grünanlagen durchgeführt. Vor allem die Punkertreffs am Donauufer standen unter besonderer Beobachtung. Ziel war u.a. das subjektive

⁴⁹ Kappeler, S. 12ff.

Sicherheitsgefühl der Bevölkerung durch sichtbare Polizeipräsenz zu stärken. Nachdem die Konzeption vier Monate durchgeführt wurde, konnte festgestellt werden, dass die Mehrzahl der angesprochenen Personen auf die polizeiliche Ansprache positiv reagierte und anstandslos den Anweisungen der Polizei nachkam. Die Polizeidirektion Ulm ist der Ansicht, dass den Bürgerbeschwerden oftmals subjektiv empfundene Eindrücke von Unordnung zu Grunde liegen. Die tatsächlichen, objektiv betrachteten Sachverhalte liegen aber häufig unterhalb der polizeilichen Einschreitschwelle. Die verstärkte polizeiliche Präsenz führte sicherlich zu einem gesteigerten Sicherheitsgefühl der Bürger. Jedoch liegt lediglich ein Verdrängungseffekt vor. Die unerwünschten Gruppenansammlungen können allein mit den vorhandenen polizeilichen Handlungsmöglichkeiten nicht nachhaltig beseitigt werden.⁵⁰

Die tabellarische Aufstellung (s. Anlage 8) über die gezielten Maßnahmen während der Konzeption zeigt, dass innerhalb der vier Monate insgesamt acht Störungen angezeigt wurden. Hierbei handelte es sich um Ruhestörungen, Belästigungen, Randalen und einer Schlägerei unter den Punkern. Auffallend ist, dass lediglich die Punkergruppen, welche sich am Donauufer aufhielten, Anlass zum Einschreiten der Polizei gaben. Andere Gruppenansammlungen in der Innenstadt bzw. den Grünanlagen wurden nicht auffällig. In zwei der acht Fälle konnte die Polizei alkoholisierte Personen antreffen. In beiden Fällen verhielten sich die Beteiligten ruhig und kooperativ.⁵¹

Zu einem Eingriff der Polizei kam es in allen Fällen aufgrund einer Ordnungsstörung, einer offensichtlichen Belästigung der Passanten oder sogar aufgrund einer Straftat. Dies zeigt, dass die Polizei nur handeln kann, wenn bereits eine Störung oder eine konkrete Gefahr vorliegt. Das bloße „Herumlungern“ wurde in keinem Fall verboten.

⁵⁰ Schreiben der PD Ulm v. 05.11.2010; Konzeption „Sichere Innenstadt“; Situation Donauufer, Punkerproblematik (Anlage 7).

⁵¹ Tabelle der PD Ulm v. 04.11.2010; Straftaten, Ordnungsstörungen, Vorkommnisse im Bereich Donauwiese/Donauufer und Friedrichsau (Anlage 8).

Welche Auswirkungen nun die verstärkte Präsenz der Polizei auf die Problemgruppen hatte und ob die Polizeistreifen überhaupt bewusst von den Gruppen wahrgenommen wurden, so dass sie sich dementsprechend ordnungsgemäß verhielten, ist nicht an Hand von Zahlen belegbar. Auch eine mögliche Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung kann nicht nachgewiesen werden.

Die Anzahl der Einschreitfälle während der Konzeption am Beispiel der Stadt Ulm zeigt, dass die tatsächlichen Ordnungsstörungen und Vorkommnisse nicht so hoch sind, wie sie von den Bürgern empfunden und thematisiert werden. Die Bevölkerung stört sich oftmals allein an der Tatsache, dass sich in der Stadt oder in Grünanlagen Gruppen aufhalten, welche ein befremdliches Verhalten aufzeigen. Hinzu kommt, dass oftmals Personen in ein und dieselbe Schublade gesteckt und negative Erfahrungen bzw. Vorurteile mit ihnen assoziiert werden. Demnach wäre die Toleranz gegenüber diesen Verhaltensweisen nicht gestiegen.

Die hohe Anzahl an Beschwerden von der Bevölkerung könnte folglich daraus resultieren, dass sich die Bürger subjektiv gefährdet fühlen. Eine Stärkung des subjektiven Sicherheitsgefühls ist vor allem durch eine hohe Präsenz der Polizei im öffentlichen Raum zu erreichen. Der Bürger muss sich darauf verlassen können, dass er in einer Notlage sofortige Unterstützung bekommt. Ein Einschreiten aufgrund eines mangelnden (subjektiven) Sicherheitsgefühls liegt nicht im Rahmen der Eingriffsbefugnis nach § 1 PolG BW.

Jedoch hat sich in der Vergangenheit nicht nur die Stadt Ulm mit dieser Problematik beschäftigt, sondern auch viele andere Städte⁵² versuchten in Zusammenarbeit mit der Polizei, eine für alle Parteien akzeptable Lösung zu finden. Dies zeigt, dass das Problem weit verbreitet und auch durchaus Ernst zu nehmen ist. Die Lösungsfindung geht sogar so weit, dass bereits der ehemalige Innenminister von Baden-Württemberg, Heribert Rech, sich mit diesem Thema befasste und eine Gesetzesänderung in Erwägung zog.

⁵² Vgl. Punkt 10.

Natürlich kann man aber nicht in jedem Fall nur von Belästigungen der Bevölkerung sprechen. Es besteht in der Regel eine erhöhte Gewaltbereitschaft dieser Randgruppen (Punker, Alkoholiker, Stadtstreicher). Gewaltdelikte wie Körperverletzungen, Sachbeschädigungen, etc. das, was der Bürger in den Medien darüber erfährt und auch Fälle der unterlassenen Hilfeleistung in Notsituationen verunsichern den Bürger.

Offen bleibt jedoch die Frage, ob die hohe Gewaltbereitschaft und die Anzahl der Ordnungsstörungen aus dem Alkoholkonsum resultieren und ob dies ausreicht, eine Gesetzesänderung in einem verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen zu erzielen oder ob der Anteil der subjektiv empfundenen Gefahr überwiegt. Doch evtl. sollte auch solch eine „subjektive“ Gefahr in den Aufgabenbereich der Polizei aufgenommen werden. Denn auch diese Gefahr stellt für die Betroffenen eine Einschränkung in ihrer Grundrechtsausübung dar. Allerdings würden die Einschreitfälle, in denen sich eine Person einer Gefahr ausgesetzt fühlt, ein enormes Ausmaß annehmen. Dies wäre nicht praktikabel durchsetzbar.

Die Städte und Gemeinden haben die Problematik erkannt und in der Vergangenheit verschiedene Lösungsansätze erarbeitet. Unbefriedigend daran ist allerdings, dass die Maßnahmen entweder nicht zielführend waren oder einer gerichtlichen Überprüfung nicht Stand hielten.

10 Bisherige Lösungsansätze und das Scheitern dieser Maßnahmen

Die Städte und Gemeinden sind natürlich daran interessiert, eine entsprechende Lösung zu finden, den Alkoholkonsum im öffentlichen Raum zeitlich und örtlich zu verbieten oder zumindest einen Zustand in der Innenstadt und in den Grünanlagen herzustellen, der für alle Beteiligten akzeptabel ist. Das Sicherheitsgefühl der Bürger, die Attraktivität und das Erscheinungsbild der Stadt spiegeln das Leben in der Stadt wider und wir-

ken sich auf die Beliebtheit als Reiseziel, die Lebensqualität und natürlich auch auf die Zuzug- und Wegzuquote aus. Die demographische Entwicklung zwingt die Städte und Gemeinden zum Handeln. Auch der Druck von Seiten der Bürger versetzt die Behörden in einen gewissen Zugzwang. Sie können nicht tatenlos die Beschwerden Tag für Tag aufnehmen und keinen Willen zeigen, diesen Zustand zu ändern. Gleichwohl ist den Behörden bewusst, dass es nicht einfach ist, mit den derzeit zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln, eine Lösung zu finden, welche einerseits vor Gericht Stand hält und andererseits eine geeignete Maßnahme darstellt. Ziel einer geeigneten Lösung ist, bereits vor dem Eintritt einer konkreten Gefahr einschreiten zu können. Der Bürger soll sich erst gar nicht in Gefahr sehen. Solch ein Einschreiten ist demnach der Gefahrenabwehr i.S.v. §§ 1, 3 PolG BW vorgelagert. Somit würde dieses Einschreiten der Gefahrenvorsorge dienen. Wie in Punkt 6.3 erwähnt, ermächtigt die Gefahrenvorsorge jedoch nicht zu Grundrechtseingriffen. Weshalb ein Einschreiten nach §§ 1, 3 PolG BW mit dieser Zielrichtung nicht rechtmäßig wäre. Aufgrund dieser Zielsetzung werden im Folgenden Maßnahmen zur Gefahren- und Störungsbeseitigung als repressive Maßnahme und Maßnahmen mit dem Ziel der Gefahrenvermeidung als präventiv bezeichnet.

10.1 Repressive Maßnahmen

Repressive Maßnahmen, d.h. wenn bereits eine Störung oder eine konkrete Gefahr vorliegt, können einerseits Maßnahmen gegen einzelne Personen wie z.B. Platzverweis, Aufenthaltsverbot, Personalienfeststellung, Gewahrsamnahme sein, andererseits können auch Maßnahmen gegen eine Vielzahl von Personen, sog. Allgemeinverfügungen, ergriffen werden. Maßnahmen gegen einzelne Personen, wenn die Störung oder die Gefahr von einzelnen Personen oder auch von einer Gruppe von Personen ausgeht, ist die polizeiliche Praxis.

Die Erteilung eines Platzverweises stützte sich bislang ebenfalls auf die Generalermächtigung nach §§ 1, 3 PolG BW. Seit Ende 2008 hat der Gesetzgeber hierfür eine Spezialermächtigung erlassen. Nunmehr regelt § 27a PolG BW den Erlass eines Platzverweises.

Bei nächtlichem Lärm, Beleidigungen, Körperverletzungen oder Sachbeschädigungen liegen beispielsweise die Tatbestandsvoraussetzungen der Störung oder konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor.⁵³ Jedoch liegt keine Störung oder konkrete Gefahr beim bloßen Herumlungern, Bier trinken und schlechtem Benehmen vor.⁵⁴

Sind die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt, muss die Maßnahme weiterhin verhältnismäßig sein. Bei einem Platzverweis oder sogar einem Aufenthaltsverbot wird nicht nur das verboten, was das Gesetz bereits verbietet - Ruhestörung, Sachbeschädigung, Beleidigung - sondern darüber hinaus der Aufenthalt an einem bestimmten Ort. Ist jedoch eine andere Durchsetzung des Gesetzes nicht möglich und eine Maßnahme zum Schutz der Rechtsgüter geboten, so ist ein längerfristiges Aufenthaltsverbot verhältnismäßig. Das Aufenthaltsverbot zielt darauf, die gesetzlich verbotenen Handlungen zu verhindern.⁵⁵

Jeder Sachverhalt muss individuell geprüft und objektiv bewertet werden. Es kann nicht generell ein Platzverweis oder ein Aufenthaltsverbot erlassen werden.

Neben den Platzverweisen bzw. Aufenthaltsverboten können auch Allgemeinverfügungen als repressive Maßnahme erlassen werden. Dies sind Verwaltungsakte, die sich an einen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richten und die Benutzung der öffentlichen Einrichtungen durch die Allgemeinheit regeln. Z.B. kann eine Ansammlung von Personen, welche die öffentliche Sicherheit oder Ordnung beeinträchtigt, durch eine

⁵³ Deger, VBIBW, Heft 3/2004, S. 97 (Anlage 9).

⁵⁴ VGH BW, VBIBW 1998, 428 und VBIBW 1999, 162 zitiert bei Deger, VBIBW, Heft 3/2004, S. 97 (Anlage 9).

⁵⁵ Götz, NVwZ 1998, Heft 7, S. 683 (Anlage 10).

mündliche Allgemeinverfügung aufgelöst werden. Zuständig für den Erlass von Allgemeinverfügungen ist grundsätzlich die Ortspolizeibehörde. Im Eilfall kann der Polizeivollzugsdienst solche Verfügungen erlassen (nach § 60 Abs. 2 PolG BW).

Allgemeinverfügungen können jedoch nicht nur repressiv, sondern auch präventiv erlassen werden. Versuche durch Allgemeinverfügungen den Aufenthalt störender Personen auf bestimmten Plätzen für längere Zeit zu verbieten, also bereits präventiv Allgemeinverfügungen zu erlassen, sind mehrmals gescheitert. So z.B. in Stuttgart im Jahr 1996, in Karlsruhe und in Heilbronn jeweils im Jahr 2002. Die Stadt Stuttgart richtete ihre Allgemeinverfügung an Angehörige der Drogenszene. Karlsruhe versuchte mittels Allgemeinverfügung Personen der Punk-Szene den Aufenthalt an einem bestimmten Platz zu verbieten. Die Stadt Heilbronn ging noch etwas weiter und wollte durch die Allgemeinverfügung Angehörigen der Punkszene und der Trinkerszene den Alkoholkonsum außerhalb von konzessionierten Freischankflächen auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen verbieten.⁵⁶ Diese drei Allgemeinverfügungen wurden jedoch von den jeweiligen Verwaltungsgerichten für unzulässig erklärt. Sie würden gegen die Grundsätze der Ermessensausübung und der Verhältnismäßigkeit verstoßen.⁵⁷ Es ist nicht möglich mittels Allgemeinverfügung vielen verschiedenen Personen unterschiedslos ein mehrmonatiges Aufenthaltsverbot zu erteilen. In jedem Fall muss nach Grad und Häufigkeit der Störung unterschieden werden.

Die Allgemeinverfügung kann aufgrund der straßenrechtlichen Widmung auch nicht zum Schutz der Nachtruhe auf eine bestimmte Uhrzeit beschränkt werden. Als Dauerlösung gegen bestimmte Personengruppen ist die Allgemeinverfügung nicht geeignet. Sie eignet sich nur für begrenzte Maßnahmen, z.B. die Auflösung akut störender Personenansammlungen.⁵⁸

⁵⁶ Deger, VBIBW, Heft 3/2004, S. 97 (Anlage 9).

⁵⁷ VGH Mannheim, Beschluss v. 30.09.1996, Az.: 1 S 2531/96, NVwZ-RR 1997, 225f. (Anlage 11) und VGH Mannheim, Beschluss v. 04.10.2002, Az.: 1 S 1963/02, NVwZ 2003, 115ff. (Anlage 12).

⁵⁸ Deger, VBIBW, Heft 3/2004, S. 98 (Anlage 9).

Auch der Erlass von Allgemeinverfügungen bezüglich eines Alkoholkonsumverbots scheitert an dem Vorliegen einer Störung bzw. einer konkreten Gefahr.

Die Allgemeinverfügung der Stadt Heilbronn betraf auch die Personen, die nicht in der Absicht Alkohol konsumieren, um im alkoholisierten Zustand zu provozieren. Somit sind auch die Personen betroffen, die friedlich und unauffällig in der Öffentlichkeit Alkohol konsumieren. Ein Nachweis dafür, dass Personen der Trinker- oder Punkszene im alkoholisierten Zustand regelmäßig Passanten belästigen, beleidigen, pöbeln, etc. konnte die Stadt Heilbronn nicht erbringen. Der Alkoholkonsum allein ist nicht unmittelbare Ursache für das unerwünschte Verhalten. Ein Einschreiten, welches im Einzelfall aufgrund einer konkreten Gefahr geboten ist, rechtfertigt nicht die Annahme einer konkreten Gefahr in Bezug auf alle Personen. Deshalb ist die Allgemeinverfügung der Stadt Heilbronn nicht verhältnismäßig und widerspricht der sachgerechten Ermessensausübung.⁵⁹ Somit scheitert die Allgemeinverfügung als präventive Maßnahme und kann lediglich als repressive Maßnahme bei akuten, störenden Situationen ergriffen werden.

Die Einzelmaßnahmen gemäß §§ 26 ff. PolG BW (Identitätsfeststellung, Platzverweis, Gewahrsam) stellen in der Praxis kaum Probleme dar. Sind die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt und ist die Maßnahme verhältnismäßig, so ist die Maßnahme auch rechtmäßig. Ist eine Maßnahme nicht speziell geregelt, bleibt die Möglichkeit nach der Generalermächtigung §§ 1, 3 PolG BW zu handeln.

Das Problem des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum kann jedoch nicht, mit Blick auf die Zielsetzung der Gefahrenvermeidung, mit diesen repressiven Maßnahmen bewältigt werden, da es nicht möglich ist, diese Maßnahmen im Vorfeld einer konkreten Gefahr oder einer Störung zu ergreifen. Repressive Maßnahmen haben allenfalls einen präventiven Cha-

⁵⁹ VG Stuttgart, Beschluss v. 20.12.2002, Az.: 1 K 5432/02, S. 3ff. (Anlage 13).

rakter durch die Öffentlichkeitswirkung bei Erlass einer solchen Maßnahme. In der Szene sprechen sich solche Ereignisse durchaus herum und könnten andere Personen zur Vorsicht bewegen.

10.2 Präventive Maßnahmen

Durch präventive Maßnahmen erhoffen sich Städte und Gemeinden bereits vor dem Eintreten einer Gefahr oder Störung handeln zu können. Jedoch müssen auch hier die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein, um eine solche präventive Maßnahme ergreifen zu können. Präventive Maßnahmen zum Verbot des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum können u.a. sein:

- Erlass von Polizeiverordnungen
- Erlass einer Benutzungsordnung für öffentliche Einrichtungen
- Sondernutzungserlaubnis
- Allgemeinverfügung

Die Versuche der Städte und Gemeinden Allgemeinverfügungen bereits präventiv zur Verhinderung von Ordnungsstörungen und Gefahren zu erlassen, scheiterten vor den Verwaltungsgerichten.⁶⁰

10.2.1 Polizeiverordnung

Mit dem Erlass von Polizeiverordnungen können bestimmte Verhaltensweisen auf Dauer und für alle verboten werden.⁶¹

Gemäß § 10 Abs. 1 PolG BW können die Polizeibehörden zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach dem Polizeigesetz polizeiliche Gebote und

⁶⁰ Vgl. Punkt 10.1.

⁶¹ Deger, VBIBW, Heft 3/2004, S. 98 (Anlage 9).

Verbote erlassen, die für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet sind (abstrakt-generelle Regelung). Polizeiverordnungen können folglich nur von den Behörden und nicht vom Polizeivollzugsdienst erlassen werden. Zum Erlass einer Polizeiverordnung ist mindestens das Vorliegen einer abstrakten Gefahr erforderlich.

Die Einstufung der Polizeiverordnung als präventive anstatt als repressive Maßnahme ist nicht eindeutig. Polizeiverordnungen werden in der Regel auf der Grundlage der Erfahrungen und der Vorkommnisse in der Vergangenheit erlassen. Kam es also bereits des Öfteren aufgrund bestimmter, sich häufender Sachverhalte zu Ordnungsstörungen, wird die Behörde vorbeugend in Erwägung ziehen, eine Polizeiverordnung zu erlassen, um zukünftige Störungen zu vermeiden.

Mit dem Erlass von Polizeiverordnungen, welche in bestimmten Teilen der Städte und Gemeinden und zu genau festgelegten Zeiten den Konsum von Alkohol entweder absolut oder unter bestimmten Voraussetzungen verbieten, sind einige Städte und Gemeinden bereits gescheitert.⁶²

Bereits im Jahr 1983 erklärte der VGH Mannheim eine Polizeiverordnung der Stadt Baden-Baden, welche im Stadtkreis das Herumtreiben „nach Art eines Land- oder Stadstreichers“ auf öffentlichen Straßen sowie Anlagen und Einrichtungen untersagte, für unzulässig. Die Polizeiverordnung sei zu unbestimmt und zudem stelle das verbotene Verhalten weder eine Störung noch eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dar.⁶³

Eine Polizeiverordnung der Stadt Stuttgart, welche ohne weitere Differenzierung das Betteln verbat, wurde 1998 ebenfalls vom VGH Mannheim für unwirksam erklärt. Das bloße „stille“ Betteln stelle keine abstrakte Gefahr dar. Ein Einschreiten gegen Bettler sei nicht generell, sondern nur im Einzelfall zulässig.⁶⁴

⁶² Faßbender, NVwZ 9/2009, S. 563 (Anlage 14).

⁶³ Beschluss v. 29.04.1983, Az.: 1 S 1/83, NJW 1984, 507 zitiert bei Finger, KommJur Heft 12/2006, S. 442 (Anlage 6).

⁶⁴ Beschluss v. 06.07.1998, Az.: 1 S 2630/97 zitiert bei Finger, KommJur Heft 12/2006, S. 442 (Anlage 6).

Ebenso wurde die Polizeiverordnung der Stadt Ravensburg 1998 vom VGH Mannheim gekippt. Gegenstand dieser Polizeiverordnung war, sowohl das Verbot des Bettelns auf öffentlichen Straßen sowie in Grün- und Erholungsanlagen, als auch das Verbot sich ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkoholgenusses niederzulassen. Auch dieser Polizeiverordnung konnte keine Rechtsgrundlage (§ 10 Abs. 1 PolG BW) zu Grunde gelegt werden. Es läge weder eine Störung noch eine (abstrakte) Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vor. Mögliche Störungen seien keine unmittelbaren Folgen des Alkoholkonsums. Im Einzelfall erlauben diese Verhaltensweisen ein polizeiliches Einschreiten, rechtfertigen allerdings kein generelles Verbot des Alkoholkonsums.⁶⁵

Zuletzt wurde im Jahr 2009 vom VGH Mannheim die Polizeiverordnung der Stadt Freiburg zur Begrenzung des Alkoholkonsums im öffentlichen Straßenraum für unzulässig erklärt. Auch diese Polizeiverordnung scheiterte letztlich daran, dass keine abstrakte Gefahr vorliege. Somit sei die Polizeiverordnung nicht von der einschlägigen Ermächtigungsgrundlage gedeckt.⁶⁶

Durch das Vorliegen einer Polizeiverordnung kann bereits bei einem einfachen Verstoß gegen das verbotene Verhalten eingegriffen werden. Sie erspart den Polizeibeamten den Nachweis, dass das Verhalten des Einzelnen eine Gefahr oder Störung darstellt. Sie darf allerdings nicht nur erlassen werden, um dem Polizeivollzugsdienst die Einschätzung der Gefahr vor Ort zu erleichtern. Für den Erlass einer Polizeiverordnung ist eine abstrakte Gefahr zwingend erforderlich. Der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum ist zumindest in bestimmtem Umfang und zu bestimmten Anlässen weitverbreitet und wird auch von der Gesellschaft toleriert. Der bloße Alkoholkonsum im öffentlichen Raum stelle gemäß VGH keine Gefahr oder Störung dar. Kommt es zu Verstößen gegen die Rechtsordnung, sei der Alkohol nicht unmittelbare Ursache hierfür. Ohne weiteres Zutun des

⁶⁵ Beschluss v. 06.10.1998, Az.: 1 S 2272/97 zitiert bei Finger, KommJur Heft 12/2006, S. 443 (Anlage 6).

⁶⁶ VGH BW, Urteil v. 28.07.2009, Az.: 1 S 2200/08 (Anlage 2).

Adressaten führe das untersagte Verhalten des Alkoholkonsums nicht zu konkreten Gefahren. Die geringst möglichen Maßnahmen der Polizei, verbunden mit Grundrechtseingriffen, sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr. Ein Verbot des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit sei jedoch eine Vorverlagerung der Gefahrenabwehr, weil es ein Verhalten generell untersagt, welches lediglich mittelbare Ursache für Ordnungsstörungen sei. Die Polizeiverordnung erfasst damit jede Person, auch diejenige, welche friedlich und unauffällig in der Öffentlichkeit Alkohol konsumiert.⁶⁷

Eine Erweiterung der Polizeiverordnung, das Verhalten dann zu verbieten, wenn es geeignet ist, andere zu behindern oder zu belästigen reicht ebenfalls nicht aus, da wie bereits erwähnt, bloße Belästigungen oder Behinderungen grundsätzlich keine Gefahr oder Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung darstellen.⁶⁸

Der Erlass von Polizeiverordnungen, um den öffentlichen Alkoholkonsum zu verbieten und damit die negativen Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung einzudämmen, war in der Vergangenheit, rückblickend auf die vorangestellte Darstellung aufgrund der Rechtswidrigkeit, kein geeignetes Rechtsmittel, welches den angestrebten Erfolg erbrachte.

10.2.2 Benutzungsordnung für öffentliche Einrichtungen

Der VGH Mannheim hat in dem Normenkontrollurteil vom 28.07.2009 bezüglich der Polizeiverordnung der Stadt Freiburg die Möglichkeit angesprochen, dass für einzelne öffentliche Einrichtungen eine Benutzungsordnung erlassen werden könne, welche ein generelles Alkoholkonsumverbot enthält.⁶⁹ In Baden-Württemberg können nach § 10 Abs. 2 GemO Städte und Gemeinden zum Wohl ihrer Bevölkerung öffentliche Einrichtungen schaffen. Die Einwohner sind berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen nach den gleichen Grundsätzen zu benutzen. Für diese Einrich-

⁶⁷ Faßbender, NVwZ 9/2009, S. 563f. (Anlage 14).

⁶⁸ BVerwG, DVBl. 1969, 586f. zitiert bei Schenke, S. 39.

⁶⁹ VGH BW, Urteil vom 28.07.2009, Az.: 1 S 2200/08, S. 20 (Anlage 2).

tungen kann die Gemeinde nach § 4 GemO eine Benutzungsordnung als Satzung erlassen. Stellen also öffentliche Grün- und Erholungsanlagen öffentliche Einrichtungen i.S.d. § 10 Abs. 2 GemO dar, darf die Gemeinde eine Benutzungsordnung zum Schutz der Sicherheit und Ordnung innerhalb der Anlagen erlassen.⁷⁰

Eine Stadt in Nordrhein-Westfalen hat am 19.06.2009 eine Satzung über die Benutzung der öffentlichen Grünanlage „Stadthalle C.“ erlassen. Die Satzung definiert im § 1 den genauen Widmungszweck der Grünanlage. Nach § 3 Abs. 2 Buchstabe e der Satzung ist das Konsumieren von Alkohol in der Grünanlage generell verboten. Ein Verstoß hiergegen stellt nach § 6 der Satzung eine Ordnungswidrigkeit dar. In einem späteren Rechtsstreit erklärte das Amtsgericht Bielefeld die Satzung für wirksam. Das OLG Hamm urteilte jedoch am 04.05.2010, dass die Bestimmung über das generelle Alkoholkonsumverbot in der Grünanlage „Stadthalle C.“ rechtswidrig und damit nichtig ist. Das generelle Alkoholverbot der Stadt in der Grünanlage sei nicht als Benutzungsordnung kompetenzgemäß erlassen worden. Zudem handele es sich bei der Grünanlage nicht um eine öffentliche Einrichtung nach der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen.⁷¹ Der Begriff der öffentlichen Einrichtung umfasse Gegenstände, die einer bestimmten öffentlichen Widmung unterliegen und deren Benutzung durch die Einwohner oder durch einen in der Zweckbestimmung der Einrichtung festgelegten Personenkreis einer besonderen Zulassung bedarf.⁷² Sachen im Gemeingebrauch, die im Rahmen der Widmung von jedem auch ohne besondere Zulassungsbestimmung genutzt werden können, etwa öffentliche Parks, gehören nicht zu den öffentlichen Einrichtungen. Die öffentliche Grünanlage „Stadthalle C.“ sei eine für jedermann ohne besondere Zulassung zugängliche öffentliche Verkehrsfläche und stehe damit im Gemein-

⁷⁰ BWGZ 21/99 des Gemeindetags Baden-Württemberg, Schutz der Grün- und Erholungsanlagen (Anlage 15).

⁷¹ OLG Hamm, Beschluss v. 04.05.2010, Az.: 3 RBs 12/10, NVwZ 2010, S. 1319f. (Anlage 16).

⁷² OVG Münster, DVBl. 1971, 218 zitiert bei OLG Hamm, Beschluss v. 04.05.2010, Az.: 3 RBs 12/10, NVwZ 2010, S. 1319f. (Anlage 16).

gebrauch.⁷³ Somit ist diese öffentliche Grünanlage keine öffentliche Einrichtung und darf keiner Benutzungsordnung unterliegen.

Die Benutzung öffentlicher Grün- und Erholungsanlagen durch Satzung zu regeln ist nur dann möglich, wenn die Anlage zweifelsfrei eine öffentliche Einrichtung i.S.d. § 10 Abs. 2 GemO ist. Typische öffentliche Einrichtungen sind beispielsweise die Stadtbibliothek, das Museum, das Schwimmbad, die Gemeindehalle etc. Eine öffentliche Einrichtung ist eine Anlage, die von der Gemeinde betrieben wird und damit ihrer Verfügungsgewalt unterliegt. Es darf keine Anlage im Gemeingebrauch sein.⁷⁴ Hierin liegt jedoch die Problematik, die Nutzung der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen durch Satzung zu regeln.

Der Gemeinderat der Stadt Schorndorf hat ebenfalls am 22.07.2010 einer „Satzung über die Benutzung der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen Parksee und Schlosswallgüter sowie des Kinderspielplatzes in den Schlosswallgütern“ einstimmig zugestimmt.⁷⁵ Eine gerichtliche Entscheidung hierüber gibt es aber (noch) nicht. Aber auch diese Benutzungsordnung wird aufgrund des Urteils des OLG Hamm sehr schwer durchsetzbar sein. Denn der Begriff der öffentlichen Einrichtung gemäß der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen und der Begriff der Gemeindeordnung Baden-Württemberg unterscheidet sich keineswegs. So dass auch die „Grünanlagen Parksee und Schlosswallgüter“ wohl eher dem Gemeingebrauch unterliegen und keine öffentlichen Einrichtungen i.S.d. § 10 Abs. 2 GemO darstellen.

Den Alkoholkonsum durch den Erlass von Benutzungsordnungen für öffentliche Einrichtungen wie Grünanlagen, Stadtgärten, etc. zu verbieten, ist bei Betrachtung dieser Rechtsprechung ebenfalls nicht erfolgversprechend.

⁷³ OLG Hamm, Beschluss v. 04.05.2010, Az.: 3 RBs 12/10, NVwZ 2010, S. 1319f. (Anlage 16).

⁷⁴ BWGZ 21/99 des Gemeindetags Baden-Württemberg, Schutz der Grün- und Erholungsanlagen (Anlage 15).

⁷⁵ Entwurf der Satzung der Stadt Schorndorf (Anlage 17).

10.2.3 Sondernutzungssatzung

Eine weitere Möglichkeit einer präventiven Maßnahme wäre, auf der Grundlage des Straßen- und Wegerechts, eine Sondernutzungssatzung zu erlassen. Die meisten Gerichte sehen jedoch solche Sondernutzungssatzungen, in denen etwa das „Sichniederlassen zum Alkoholgenuss“ zur nicht erlaubnisfähigen Sondernutzung erklärt wurde, als rechtswidrig an. Diese Ansicht vertreten beispielsweise das OLG Saarbrücken und das OVG Schleswig. Auch der VGH Mannheim ist der Meinung, dass das Niederlassen zum Alkoholgenuss allenfalls im Einzelfall, nicht aber abstrakt-generell als unerlaubte Sondernutzung erachtet werden kann.⁷⁶ Das OLG Hamm wies ebenfalls in seinem Beschluss vom 04.05.2010 darauf hin, dass der Alkoholgenuss auf öffentlichen Verkehrsflächen keine straßenrechtliche Sondernutzung ist.⁷⁷

Lediglich der VGH München erklärte im Jahr 1982 eine Sondernutzungssatzung, die das „Niederlassen zum Alkoholgenuss außerhalb zugelassener Freischankflächen“ zur nicht erlaubnisfähigen Sondernutzung erklärte, für zulässig. Die Nutzung der Straßen zum Zwecke der Fortbewegung und auch der Kommunikation sowie ein zeitlich vorübergehendes Ruhen und Innehalten fielen unter den Gemeingebrauch. Sondernutzungen über diesen Rahmen hinaus seien jedoch die Inanspruchnahme der Straßen, die ihrerseits die Nutzung der Straßen durch Dritte wiederum beeinträchtigen, sowie auch das Niederlassen zum Alkoholkonsum. Das Niederlassen zum Alkoholkonsum sei über einen längerfristigen Zeitraum angelegt und beeinträchtige die Inanspruchnahme der Straßen durch Dritte im Rahmen des Gemeingebrauchs, da eine solche Nutzung der öffentlichen Straßen andere daran hindere, sich dort im Rahmen des Kommunikationszweckes zu treffen. Von dieser Rechtsauffassung ist der VGH München bis heute nicht abgewichen.⁷⁸

⁷⁶ Finger, KommJur Heft 12/2006, S. 443 (Anlage 6).

⁷⁷ OLG Hamm, Beschluss v. 04.05.2010, Az.: 3 RBs 12/10, NVwZ 2010, S. 1319f. (Anlage 16).

⁷⁸ Beschluss v. 27.10.1982, Az.: 8 N 82 A 277 (unveröffentl.) zitiert bei Finger, KommJur Heft 12/2006, S. 443f. (Anlage 6).

Anders urteilten das OLG Saarbrücken,⁷⁹ das OVG Schleswig⁸⁰ und das OLG Hamm.⁸¹ Diese Gerichte sehen eine solche Nutzung des öffentlichen Verkehrsraums nicht als Sondernutzung, sondern als dem kommunikativen Verkehr dienenden Gemeingebrauch. Auch das längere Verweilen sei im Rahmen des Straßengemeingebrauchs. Zu differenzieren, ob das Verweilen zum Zwecke des Alkoholkonsums oder zum Lesen eines Buches, einer Zeitung, zur Aufnahme von Speisen etc. anders behandelt werden müsse, sei nicht zulässig.⁸²

Auch diese Rechtsprechungen zeigen wieder, dass die Städte und Gemeinden vor Problemlagen stehen, zu deren Lösung es keine abstrakt-generellen, präventiv gesetzlichen Lösungen gibt.⁸³

10.3 Lösungsansätze des Gesetzgebers

Nicht nur die Städte und Gemeinden bemühen sich durch entsprechende Maßnahmen den Alkoholkonsum einzudämmen und die unerwünschten Begleiterscheinungen dadurch zu verhindern, sondern auch der Gesetzgeber versucht mittels verschiedener Gesetze Lösungen zu bieten.

Das Jugendschutzgesetz und das Landesgaststättengesetz Baden-Württemberg enthalten Regelungen zum Schutz der Allgemeinheit vor übermäßigem Alkoholkonsum im öffentlichen Raum. Der Alkoholkonsum in Gaststätten stellt in erster Linie keine Problematik dar, da er einer gewissen gesetzlichen Kontrolle aufgrund des Gaststättengesetzes (§ 20 Nr. 2 GastG) unterliegt.⁸⁴

⁷⁹ Beschluss v. 15.09.1997, Az.: Ss (Z) 217/97 (51/97), NJW 1998, 251 zitiert bei Finger, KommJur Heft 12/2006, S. 444f. (Anlage 6).

⁸⁰ Beschluss v. 16.06.1999, Az.: 4 K 2/99 zitiert bei Finger, KommJur Heft 12/2006, S. 445 (Anlage 6).

⁸¹ OLG Hamm, Beschluss v. 04.05.2010, Az.: 3 RBs 12/10, NVwZ 2010, S. 1319f. (Anlage 16).

⁸² Finger, KommJur Heft 12/2006, S. 444f. (Anlage 6).

⁸³ Finger, KommJur Heft 12/2006, S. 445 (Anlage 6).

⁸⁴ Vgl. Punkt 3.

Das Jugendschutzgesetz regelt die Abgabe von Alkohol an Jugendliche. Es ist nicht nur Aufgabe der Erziehungsberechtigten ihre Kinder vor derartigen Gefahren zu schützen und auch auf solche Gefahren hinzuweisen. Auch der Staat macht sich u.a. durch dieses Gesetz den Jugendschutz zur Aufgabe. § 9 JuSchG regelt die Abgabe sowohl von Branntwein und branntweinhaltigen Getränken (Spirituosen) an Kinder und Jugendliche als auch die Abgabe anderer alkoholischer Getränke (z.B. Bier, Sekt, Wein) an Jugendliche unter 16 Jahren. Hierunter fällt nicht nur das Verbot des Verkaufs von Alkohol durch Gaststätten oder sonstige Verkaufsstellen, sondern darüber hinaus, das Verbot in der Öffentlichkeit Alkohol an Kinder und Jugendliche abzugeben oder den Verzehr zu gestatten. Adressat dieses Verbotes ist also auch der Kumpel, welcher bereits 18 Jahre alt und berechtigt ist, jeglichen Alkohol zu kaufen, und diesen Alkohol an seinen minderjährigen Freund zum Verzehr weitergibt. In Begleitung eines Personensorgeberechtigten gelten diese Bestimmungen nicht. Hier ist allein der Personensorgeberechtigte verantwortlich.

Der Trend sich bereits zu Hause oder noch in unmittelbarer Nähe der Gastronomie (Parkplätze, Supermärkte) durch Konsum von Alkohol in Stimmung zu trinken (sog. Vorglühen), verstärkte sich in den letzten Jahren immer mehr. Vor allem bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist dieses Verhalten zu beobachten. Auch werden immer häufiger Jugendliche in einem derartig betrunkenen Zustand angetroffen, welcher offensichtlich vom Bierkonsum allein nicht entstanden sein kann. Geschweige denn, dass auch immer mehr Jugendliche unter 16 Jahren stark alkoholisiert auffallen. Werbeaktionen der Gastronomie für Veranstaltungen, wo Alkohol zu sehr niedrigen Preisen abgegeben wird, z.B. „Flatrate – All you can drink“ oder „Happy hour“, verstärken diesen negativen Trend. Hierdurch lässt das Vorglühen unter Umständen nach, da der Alkohol ja wesentlich billiger ist, verleitet aber natürlich dazu, bei der Veranstaltung

mehr Alkohol zu kaufen und zu konsumieren. Man bekommt einfach mehr für das gleiche Geld.⁸⁵

Mit der Änderung des Landesgaststättengesetzes Baden-Württemberg reagierte man auf solche verlockenden Sonderangebote der Gewerbetreibenden und Veranstaltern möglichst viele Besucher, darunter auch Jugendliche, zu gewinnen. § 2 LGastG verbietet es, „alkoholische Getränke in einer Weise anzubieten oder zu vermarkten, die geeignet ist, dem Alkoholmissbrauch oder übermäßigem Alkoholkonsum Vorschub zu leisten“. Ein Verstoß hiergegen ist eine Ordnungswidrigkeit und kann mit einer Geldbuße bis zu 5000 Euro geahndet werden (§ 3 LGastG).

Ende 2009 hat der Landtag Baden-Württemberg ein neues Gesetz beschlossen, welches schließlich am 01.03.2010 in Kraft trat – das Gesetz zur Abwehr alkoholbeeinflusster Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung während der Nachtzeit und zum Schutz vor alkoholbedingten Gesundheitsgefahren (Alkoholverkaufsverbotsgesetz). Das Gesetz wurde unter dem Vorbehalt erlassen, die Regelungen zum nächtlichen Verkaufsverbot drei Jahre nach Inkrafttreten zu evaluieren. Mit diesem Gesetz erfolgte die Änderung des Gesetzes über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg. Hierin wurde ein zusätzlicher Paragraph (§ 3 a) eingefügt, welcher den Verkauf von alkoholischen Getränken an bestimmten Verkaufsstellen zu bestimmten Zeiten (22 Uhr bis 5 Uhr) verbietet.

All diese Gesetze haben natürlich einen präventiven Charakter. Es wird ein bestimmtes Verhalten verboten, um den alkoholbedingten Gefahren vorzubeugen. Vor allem die Jugend soll hierdurch geschützt werden. Kehrseite eines jeden Gesetzes ist allerdings ihre Beachtung durch die Adressaten und die Kontrolle der Einhaltung durch die Polizei und die Behörden. Die Praxis zeigt jedoch, dass die Zeitungen immer wieder Artikel über extrem alkoholisierte Personen oder störende Personengruppen in der Innenstadt beinhalten. Auch die mehrfachen Forderungen der Bevöl-

⁸⁵ Weber/Nerud – Führungs- und Einsatzkonzeption „Vergnügungsszene“; Deutsches Polizeiblatt, 3/2009 – 27. Jahrgang, S. 7.

kerung gegen den öffentlichen Alkoholkonsum vorzugehen zeigen, dass sich zumindest das subjektive Empfinden nicht geändert hat.

Der Vorschlag des ehemaligen Innenministers, Heribert Rech, eine Gesetzesänderung des Polizeigesetzes zu erlassen, erscheint aufgrund der zunehmenden Probleme und der unbefriedigenden Eingriffsmöglichkeiten notwendig. Problematisch hierbei ist jedoch, ob diese Gesetzesänderung den hierfür notwendigen Voraussetzungen entspricht und sie erfolgversprechender als die bisherigen gesetzlichen Lösungsansätze ist.

11 Anforderungen an eine Gesetzesänderung

Diese geschilderte Situation des übermäßigen Alkoholkonsums im öffentlichen Raum, die hiermit einhergehenden Ordnungsstörungen, das mangelnde Sicherheitsgefühl der Bürger sowie die gescheiterten Lösungsansätze verdeutlichen, dass die Städte und Gemeinden vor einer Problemlage stehen, deren Lösung von den Bürgern eingefordert wird, zu deren Bewältigung ihnen aber keine rechtlichen Mittel, jedenfalls nicht mit abstrakt-generellem, präventivem Charakter zur Verfügung stehen. Hinzu kommt die Problematik, dass die Satzungen bzw. die Verordnungen von den Gerichten als zu unbestimmt erklärt werden, wenn sich die Satzungs- bzw. die Ordnungsgeber darum bemühen, die von der Rechtsprechung geforderten einzelfallbezogenen Differenzierungen in ihre abstrakt-generelle Regelung aufzunehmen.⁸⁶

Ein Ausweg aus dieser unbefriedigenden rechtlichen Lage könnte möglicherweise nur in dem Erlass einer eindeutigen Regelung durch die parlamentarische Landesgesetzgebung bestehen.⁸⁷ Durch eine Änderung des Landespolizeigesetzes, könnte den Ortspolizeibehörden und dem Polizei-

⁸⁶ Finger, KommJur Heft 12/2006, S. 445 (Anlage 6).

⁸⁷ Finger, KommJur Heft 12/2006, S. 445 (Anlage 6).

vollzugsdienst eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die die Unterbindung des öffentlichen Alkoholkonsums ermöglicht.

Für eine Gesetzesänderung müssen jedoch sowohl formelle als auch materielle Voraussetzungen erfüllt sein.

11.1 Gesetzgebungszuständigkeit

Die Zuständigkeit für die Gesetzgebung ist im Grundgesetz geregelt. Dieses legt in den Artikeln 70 ff. fest, in welchen Bereichen der Bund bzw. die Länder die Gesetzgebungskompetenz haben. Liegt die Gesetzgebungskompetenz beispielsweise bei den Ländern, so sind die Parlamente der Länder auch befugt, die von ihnen erlassenen Gesetze zu ändern.

Durchaus bekannt ist die Aussage: „Polizei ist Ländersache“. Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderalistischer Bundesstaat, d.h. die Bundesländer haben selbst Staatsgewalt. Nach Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft. Nach Art. 70 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund diese Befugnis verleiht. Die Gesetzgebungskompetenz hat der Bund im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung (Art. 71, 73 GG) und im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72, 74 GG). Im Falle einer Änderung des Landespolizeigesetzes besitzt der Bund nach Art. 70 ff. GG jedoch keine Gesetzgebungszuständigkeit, somit ist es richtig, dass Änderungen des Polizeigesetzes Angelegenheit der Länder sind.⁸⁸

Ein Gesetz, welches zwar zuständigkeitshalber richtig erlassen bzw. geändert wurde, ist jedoch nicht erfolversprechend, wenn es einer möglichen Prüfung beispielsweise im Rahmen einer Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht nicht Stand hält. Denn „nicht alles, was Gesetz

⁸⁸ Hassenpflug/Schwind/Melchior, S. 23ff.

ist, ist automatisch rechtens.“⁸⁹ Deshalb muss die Normgestaltung gewisse Mindestanforderungen berücksichtigen.

11.2 Mindestanforderungen für die Normgestaltung⁹⁰

Mit der Ankündigung einer Änderung des Polizeigesetzes machte der ehemalige Innenminister, Heribert Reith, deutlich, dass die Auswirkungen des übermäßigen Alkoholkonsums im öffentlichen Raum erkannt wurden und so nicht hinnehmbar sind. Weiterhin sind andere, in der Vergangenheit bereits versuchte Lösungsansätze⁹¹ nicht erfolgversprechend. Wie eine mögliche Rechtsgrundlage zum Einschreiten gegen den öffentlichen Alkoholkonsum lauten soll und wann sie in Kraft treten soll, ist allerdings bis heute noch unklar. Dies zeigt auch, dass eine solche Änderung nicht unüberlegt und wenig durchdacht entstehen kann.

Jedes Gesetz, jede einzelne Norm des Gesetzes muss nicht nur formell richtig erlassen worden sein, sondern auch inhaltlich, d.h. materiell, den Vorschriften entsprechen. Die formellen Voraussetzungen sind sowohl im Grundgesetz als auch in den Verfassungen der einzelnen Länder (bei Gesetzgebungszuständigkeit der Länder) geregelt. Auch die materiellen Voraussetzungen sind durch das Grundgesetz vorgegeben.

Der Gesetzgeber ist nach Art. 20 Abs. 3 GG an die Verfassung („verfassungsmäßige Ordnung“) - das Grundgesetz - gebunden. Das Grundgesetz regelt in Art. 20 die Staatsstrukturprinzipien. Hierzu gehören u.a. das Rechtsstaats-, das Demokratie- und das Sozialstaatsprinzip.

In Bezug auf die Gesetzgebung und die Normgestaltung hat das Rechtsstaatsprinzip eine zentrale Bedeutung. Grundsätzlich gilt es für alle Staatsgewalten. Es hat seine Ausprägungen in der Exekutive, der Judikative und der Legislative. Für die Gesetzgebung bedeutet dies, eine Abwehr der Willkürherrschaft durch Gesetze. Sie sollen dem Bürger gewisse

⁸⁹ Hassenpflug/Schwind/Melchior, S. 143.

⁹⁰ Vorlesung im Staats- und Verfassungsrecht, gehalten von Prof. Bader, im März 2009.

⁹¹ Vgl. Punkt 10.1 und 10.2.

Rechtssicherheit geben, d.h. staatliche Maßnahmen müssen kalkulierbar sein. Dem Bürger muss klar sein, welches Handeln verboten ist und welche Sanktionen drohen. Die Gesetze müssen bestimmt sein, d.h. die Normsetzung und auch die Normanwendung müssen transparent sein. Je schwerer der Eingriff durch das Gesetz in die Grundrechte, umso klarer müssen die Gesetze und die verbotenen Handlungen definiert sein. Das heißt nicht, dass alles bis ins kleinste Detail geregelt sein muss, es reicht die Bestimmbarkeit aus. Da ein Gesetz immer generell-abstrakt ist, sind unbestimmte Rechtsbegriffe unabkömmlich. Sie sind aber zulässig, wenn sie hinreichend bestimmbar sind.

Weiterhin hat das Rechtsstaatsprinzip seine Ausprägungen beispielsweise im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Auch in Bezug auf die Gesetzgebung gilt das Prinzip der Eingriffsminimierung. Die Normsetzung muss einen legitimen Zweck definieren, sie muss eine generell-abstrakte Wirkung haben, d.h. sie gilt für eine Vielzahl von Personen und regelt eine Vielzahl von Fällen, und sie wirkt in der Regel in die Zukunft. Dies bedeutet für den Gesetzgeber, dass er Prognosen und Einschätzungen treffen muss.

Auch die Gesetzmäßigkeit, also der Gesetzesvorbehalt und der Gesetzesvorrang, ist Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips. Recht und Gesetz muss nicht nur beim Gesetzesvollzug beachtet werden, sondern auch bei der Gesetzgebung. Insbesondere die Grundrechte müssen bei der Gesetzgebung beachtet werden. Sie dürfen zwar durch Gesetz eingeschränkt, aber nicht verletzt werden.

Das Rechtsstaatsprinzip gibt dem Bürger zwar eine gewisse Rechtssicherheit, dies bedeutet aber nicht, dass die Rechtslage grundsätzlich unveränderbar ist. Aufgrund des Gesellschaftswandels und der Änderung der Lebensweise, müssen Gesetze den neuen Lebenslagen angepasst werden. Die Grenze der Veränderbarkeit von Gesetzen bildet das Grundgesetz.

Das Demokratieprinzip regelt, von wem die Staatsgewalt ausgeübt werden soll. Nach Art. 20 Abs. 2 GG geht die Staatsgewalt vom Volke aus. Jedes

staatliche Tätigkeiten, also nicht nur die Exekutive sondern auch die Legislative, muss demokratisch legitimiert sein. Das Ende jeder Wahlkette führt immer zum Volk. Das Volk wählt seine Regierung. Welche wiederum u.a. für die Gesetzgebung zuständig ist. Es gibt dieser Regierung das Vertrauen, diese Aufgabe gewissenhaft und legal auszuführen.

Das Sozialstaatsprinzip ist ein unbestimmtes Prinzip. Es wird in der Verfassung nicht detailliert beschrieben. Aufgabe des Gesetzgebers ist, dieses unbestimmte Prinzip durch die Normsetzung zu konkretisieren, wobei er hierbei einen weiten Gestaltungsspielraum hat, ob und wie er etwas gesetzlich regelt (Grenze: Grundgesetz). Er hat keine konkreten Handlungspflichten und umgekehrt hat der Bürger auch keinen Anspruch auf ein bestimmtes Handeln. Grundsätzlich soll das Sozialstaatsprinzip Schwache schützen und eine gewisse soziale Gerechtigkeit herstellen. Aber dennoch ist zu beachten, dass die Grundvorstellung des Grundgesetzes die freie Persönlichkeit und nicht der Wohlfahrtsstaat ist. Dies steht im Widerspruch zum Sozialstaatsprinzip, denn hier wird die Freiheit begrenzt (z.B. wird dem Bürger verboten, sich an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit niederzulassen und dort Alkohol zu konsumieren). Ein Wohlfahrtsstaat ließe den Bürger tun und machen was er will.

Um eine Rechtsgrundlage erlassen zu können, muss gewährleistet sein, dass die Norm den Vorgaben des Grundgesetzes entspricht. Dies bedeutet, dass die Staatszielbestimmungen eingehalten werden müssen und auch, dass die Grundrechte durch die Norm nicht verletzt werden dürfen.

11.3 Grundrechtseingriff⁹²

Eine Rechtsgrundlage im Polizeigesetz, welche das Einschreiten gegen den Alkoholkonsum zu einer bestimmten Zeit und an einem bestimmten Ort erlaubt, greift zweifelsfrei in das Grundrecht der allgemeinen Hand-

⁹² Vorlesung im Staats- und Verfassungsrecht, gehalten von Prof. Bader, im März 2009.

lungsfreiheit ein. Da es hierfür kein Spezialgrundrecht gibt, gilt dieses Grundrecht subsidiär als sogenanntes Auffanggrundrecht. Dieses Grundrecht schützt jede natürliche Person (Menschenrecht) und aufgrund Art. 19 Abs. 3 GG auch jede juristische Person. Sachlicher Schutzbereich des Grundrechts ist jede menschliche Handlung, also z.B. das Freizeitverhalten. Das bedeutet, dass jeder zunächst selbst entscheiden kann, ob, wann und wo er Alkohol konsumieren will. Denn der Freiheitsbereich des Art. 2 Abs. 1 GG erstreckt sich nicht nur auf einen Kernbereich menschlicher Entfaltungsfreiheit, sondern auf eine umfassende weitgehende allgemeine Handlungsfreiheit. Es gibt keine Einschränkung des Freiheitsrechts im Hinblick darauf, ob das Verhalten sinnvoll und moralisch richtig ist. Ein Eingriff in das Grundrecht liegt durch jede rechtliche Handlung vor, wodurch die Freiheit des Einzelnen eingeschränkt wird. Das Verbot des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum, schreibt dem Menschen vor, wann und wo er seinen Alkohol konsumieren bzw. nicht konsumieren darf. Ein Grundrechtseingriff durch ein solches Verbot liegt demnach zweifelsfrei vor.

Jedoch muss sich die Freiheit des Einzelnen am Gemeinwohl und der Allgemeinheit orientieren. Eine unbegrenzte Entfaltung der Persönlichkeit gibt es daher nicht. Hinsichtlich der Begrenzung geht man von der sogenannten Schrankentrias aus. Eine Einschränkung des Grundrechts ist hiernach dann möglich, wenn durch die Handlungsfreiheit des Einzelnen gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen das Sittengesetz verstoßen wird oder wenn die Rechte Dritter verletzt werden (verfassungsunmittelbare Schranken).

Die verfassungsmäßige Ordnung beinhaltet die gesamte verfassungsmäßige Rechtsordnung, d.h. die Gesamtheit aller Normen (Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen, Polizeiverordnungen), die formell und materiell der Verfassung entsprechen. Der Schutzbereich dieses Grundrechts entfällt also dann, wenn der Einzelne gegen ein Verbot oder Gebot verstoßen hat und diese Norm formell und materiell verfassungsgemäß ist. Sie muss

also formell richtig erlassen worden sein und materiell den Staatsstrukturprinzipien entsprechen.⁹³

Der Handelnde verliert ebenso den Schutz dieses Grundrechts, wenn er durch sein Handeln die Freiheit anderer begrenzt (Schutz der Rechte Dritter). Dies könnte beispielsweise gegeben sein, wenn Passanten aufgrund von herumlungernenden, alkoholkonsumierenden Personen und der damit im Zusammenhang stehenden Angst vor Übergriffen, Pöbeleien etc. bestimmte Orte, die jedermann zugänglich sein sollten (Fußgängerzone, Parks), meiden. Sie sind somit aufgrund der Freiheitsentfaltung anderer in ihrer eigenen Freiheit eingeschränkt. Fühlen sich Passanten durch solche Personengruppen in ihrer Freiheit eingeschränkt, liegt eine Verletzung der Rechte Dritter vor, denn diese können ihr Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit nicht ungehindert ausüben. Der Grundrechtsschutz für die Handelnden greift nicht und damit kann deren Grundrecht eingeschränkt werden.

Die Rechte Dritter sind gewissermaßen auch Teil der verfassungsmäßigen Ordnung, denn die Gesetze haben zum Ziel andere zu schützen. Jedoch benötigt man aufgrund des Gesetzesvorbehalts wiederum ein Gesetz um in das Grundrecht eingreifen zu können. Somit schließt sich dadurch wieder der Kreis zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Rechtsgrundlage.

Der Verstoß gegen das Sittengesetz gilt ebenso als Schranke der Grundrechtsausübung. Sie darf demnach nicht in der Weise erfolgen, dass die nach dem gesunden Volksempfinden herrschenden Moralvorstellungen verletzt werden. Das Sittengesetz ist ein unbestimmter Rechtsbegriff und bedarf der Auslegung. Ein Grundrechtseingriff, welcher sich lediglich auf das Sittengesetz beruft, ist sehr gewagt, denn das Sittengesetz unterliegt einem ständigen Gesellschaftswandel und kann nicht eindeutig definiert werden. Was für die einen unmoralisch ist, liegt für die anderen noch im Bereich der Moral.

Die Verletzung der Rechte Dritter und der Verstoß gegen das Sittengesetz sind gegenüber der verfassungsmäßigen Ordnung zweitrangig. Denn der

⁹³ Vgl. Punkt 11.1 und 11.2.

Gesetzgeber versucht bereits, die Rechte Dritter durch Gesetz zu schützen und die Gesetze dem Wandel der Lebensweise anzupassen.

Für den Gesetzgeber besteht folglich die Möglichkeit aufgrund der Schrankentrias durch Gesetz oder bloße Verordnungen oder Satzungen das Grundrecht einzuschränken. Um die staatliche „Beschränkungswut“ jedoch zu reglementieren, gibt es die Schranken-Schranken. Diese schützen wiederum den Einzelnen vor unverhältnismäßigen staatlichen Eingriffen. Ein Grundrechtseingriff in Art. 2 Abs. 1 GG ist demnach nur dann zulässig, wenn er den Rechtsstaatsprinzipien genügt. Im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit muss der Grundrechtseingriff insbesondere verhältnismäßig sein. Auch das Gleichheitsprinzip muss gewährleistet sein.

Ein Grundrechtseingriff ist also bei Beachtung aller verfassungsmäßigen Vorschriften nicht unmöglich. Auch die Formulierung einer Rechtsgrundlage muss diesen Vorschriften entsprechen.

11.4 Umsetzung und Überwachung des Gesetzes

Bereits seit ca. zwei Jahren wird eine Gesetzesänderung des Polizeigesetzes aufgrund des zunehmenden Alkoholkonsums im öffentlichen Raum in der Landesregierung immer wieder thematisiert. Zu einem Beschluss einer Rechtsgrundlage kam es jedoch bislang nicht. Es liegt noch nicht einmal ein konkreter Vorschlag vor, wie diese Rechtsgrundlage genau lauten soll. Nicht nur die mit dem Gesetz einhergehenden Grundrechtseingriffe, also der Gesetzesvollzug, sondern auch die konkrete Formulierung der Rechtsgrundlage, die Gesetzgebung, muss den Staatszielbestimmungen entsprechen. Die Lösungen durch Satzungen und Polizeiverordnungen scheiterten in der Vergangenheit oftmals daran, dass es für den Erlass der Verordnungen keine entsprechende Rechtsgrundlage gab. § 10 PolG BW als Rechtsgrundlage für den Erlass von Polizeiverordnungen hielt einer Prüfung nicht stand, da die Gerichte durch den Alkoholkonsum im öffentlichen Raum keine abstrakte Gefahr begründet sahen. Versuchte man

dann eine abstrakt-generelle Gefahr durch eine einzelfallbezogenen Differenzierung in der Satzung bzw. Verordnung zu formulieren, wurde dies von den Gerichten als zu unbestimmt erklärt. Eine Rechtsgrundlage, die ein direktes Einschreiten beim bloßen Alkoholkonsum im öffentlichen Raum erlaubt, erscheint aufgrund der Gründe des Scheiterns der bisherigen Lösungsansätze unwahrscheinlich.

Eine weitere Möglichkeit für den Landesgesetzgeber bestünde darin, den Gemeinden, ähnlich wie § 10 PolG BW, eine entsprechende spezielle Satzungs- bzw. Polizeiverordnungsermächtigung zur Verfügung zu stellen. Diese sollte die Gemeinden konkret dazu ermächtigen, den Alkoholkonsum an bestimmten Orten und zu bestimmten Zeiten per Satzung oder Polizeiverordnung zu verbieten.⁹⁴

Eine Rechtsgrundlage zum Einschreiten gegen den öffentlichen Alkoholkonsum, ähnlich einer Spezialermächtigung, würde den Polizeivollzugsdienst ermächtigen, bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen, konkrete Maßnahmen zu ergreifen. Im Falle einer Rechtsgrundlage für den Erlass von Satzungen oder Polizeiverordnungen wären die Gemeinden als Ortspolizeibehörde befugt, dies umzusetzen und entsprechende Gebote und Verbote zu erlassen. Das Einhalten der erlassenen Satzungen und Verordnungen muss wiederum entweder durch den gemeindlichen Ordnungsdienst oder auch durch den Polizeivollzugsdienst überwacht werden. Allein ein Verstoß gegen diese Polizeiverordnung würde ein Handeln der Polizei rechtfertigen, ohne dass es einer Gefahrenprognose bedarf. Auch hier spielt das verhältnismäßige Einschreiten eine wichtige Rolle. Die Anwendung der Rechtsgrundlage muss mit Maß und Ziel erfolgen.

Jedes Gesetz, jede Satzung und Verordnung bringt die Problematik mit sich, dass es lediglich geschriebene Worte sind, die etwas verbieten oder gebieten. Nur ein geschriebenes Wort, reicht jedoch nicht aus. Lediglich ein Gesetz, welches eine Rechtsgrundlage zum Handeln enthält, löst ein

⁹⁴ Finger, KommJur Heft 12/2006, S. 445. (Anlage 6).

Problem allein nicht. Es kommt vielmehr auf dessen konsequente Umsetzung an, einhergehend mit den hierzu benötigten personellen Voraussetzungen bei der Schutzpolizei und den Ortspolizeibehörden.

Es darf aber natürlich nicht verkannt werden, dass eine solche Ermächtigung ein großer Fortschritt im Kampf gegen den unerwünschten Alkoholkonsum im öffentlichen Raum wäre.

12 Schluss

Auch wenn es nicht eindeutig belegt werden kann, ob der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum tatsächlich in den letzten Jahren ein größeres Ausmaß angenommen hat oder ob die Bevölkerung gegenüber dieser Verhaltensweise doch weniger tolerant geworden ist, sollte man diesen „Wandel“ des Alkoholkonsums durchaus ernst nehmen.

So kann man zwar nicht jeden Alkoholkonsumenten in der gleichen Weise als störend und die Sicherheit bedrohend einstufen, dennoch zeigen die vielen Versuche der Städte und Gemeinden Lösungen zu erarbeiten, dass durchaus Handlungsbedarf besteht. Von diesen alkoholkonsumierenden Gruppen gehen ohne Zweifel häufiger Ordnungsstörungen und auch Straftaten aus als von nicht alkoholisierten Personen. Weiterhin kommt es aus diesen Gruppenansammlungen bzw. innerhalb dieser Gruppen oftmals zu anderen strafbaren Handlungen (z.B. Drogenkonsum).

Einerseits ist die Wahrnehmung der Bevölkerung natürlich immer subjektiv, andererseits würde dieses Thema nicht solch eine Präsenz haben, wenn es keinen ernsthaften Handlungsbedarf geben würde. Optimal wäre natürlich an die Vernunft beider beteiligten Parteien zu appellieren. Der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum sollte eingedämmt, das Verständnis dieser „Randgruppen“ für die verängstigte Bevölkerung gewonnen, die Toleranz der Bevölkerung erhöht und das Sicherheitsgefühl evtl. durch erhöhte Streifentätigkeit gestärkt werden.

Um Ordnungsstörungen tatsächlich zu verhindern und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung wieder herzustellen, bleibt nur die Möglichkeit der Prävention. Repressive Maßnahmen, abgesehen von deren präventiven Wirkung auf mittelbar Betroffene, sind nicht erfolgversprechend.

Ein grundsätzliches Einschreiten gegen den Alkoholkonsum an bestimmten Orten und zu bestimmten Zeiten kann, aufgrund der fehlenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, nicht auf die Generalermächtigung nach §§ 1,3 PolG BW gestützt werden. Es kann nicht verallgemeinert werden, dass der Alkoholkonsum bei jedem Einzelnen ein Verhalten auslöst, welches in naher Zukunft zu Ordnungsstörungen oder Straftaten führen wird. Allein der Alkohol ist nicht unmittelbare Ursache für das Verhalten der Konsumenten. Deshalb scheitert die Aufgabe der Gefahrenabwehr an der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts. Auch mit dem Ziel des Alkoholkonsumverbots zur Gefahrenvermeidung, ist §§ 1, 3 PolG BW keine rechtmäßige Rechtsgrundlage. Denn ein solches Alkoholverbot zur Gefahrenvermeidung diene lediglich der Gefahrenvorsorge. Die Gefahrenvorsorge gehört zwar zum Aufgabenbereich der Gefahrenabwehr, ermächtigt jedoch nicht zum Grundrechtseingriff.

Eine Gesetzesänderung wäre für die Städte und Gemeinden und auch für die Polizei die optimale Lösung, um Maßnahmen ergreifen zu können und gleichzeitig im rechtlich zulässigen Rahmen zu handeln. Es bleibt aber die Frage, wie die Gesetzesänderung aussehen soll. Will man den Alkoholkonsum im öffentlichen Raum an bestimmten Orten (Fußgängerzone, Parkanlagen) und zu bestimmten Zeiten (z.B. 22 - 6 Uhr) per Gesetz verbieten (evtl. im Ordnungswidrigkeitengesetz), so dass durch einen Verstoß hiergegen eine Störung der öffentlichen Sicherheit vorliegt und die Polizei, allein aufgrund der Tatsachen, dass Alkohol in diesem Verbotsbereich konsumiert wird, Maßnahmen ergreifen kann? In einem solchen Fall entfielen die Erforderlichkeit einer Prognose eines möglichen Schadenseintritts. Oder will man im Polizeigesetz eine Spezialermächtigung erlassen, welche die Polizei berechtigt, grundsätzlich bei Alkoholkonsum im öffentli-

chen Raum unabhängig von einem möglichen Schadenseintritt eingreifen und den weiteren Konsum verbieten zu können?

Punkt 11 der Arbeit zeigt jedoch, dass eine Gesetzesänderung nicht einfach willkürlich beschlossen werden kann. Denn auch die Gesetzgebung ist an das Rechtsstaatsprinzip gebunden. So zeigen auch die Rechtsprechungen, dass nicht in jedem Fall des öffentlichen Alkoholkonsums eine Gefahr begründet werden kann. Eine negative Wirkung des Alkoholkonsums kann keineswegs verallgemeinert werden. Zumal der Alkoholkonsum nur eine von vielen Ursachen auf das individuelle Verhalten ist. Weiterhin ist die Verhältnismäßigkeit dieser Gesetzesänderung zwingend zu beachten. Hierbei sind die Grundrechtseingriffe durch diese Einschränkung der Handlungsfreiheit aufgrund eines Alkoholkonsumverbots dem Grundrechtsschutz der vom Gesetzgeber geschützten Dritten gegenüberzustellen.

Betrachtet man die Gründe des Scheiterns der bisherigen Lösungsansätze, scheint eine Gesetzesänderung, welche vor dem Verfassungsgericht Bestand hat, in Form eines Ordnungswidrigkeitentatbestands oder einer Spezialermächtigung nicht umsetzbar.

Eine spezielle Verordnungs- bzw. Satzungsermächtigung ähnlich der allgemeinen Polizeiverordnungsermächtigung nach § 10 PolG BW zu erlassen, wäre eine weitere Möglichkeit der Gesetzesänderung. Hierdurch könnten die Ortspolizeibehörden ermächtigt werden, zu bestimmten Zeiten und an bestimmten Orten den Alkoholkonsum mittels einer Polizeiverordnung zu verbieten.

Meiner Meinung nach ist diese Möglichkeit eine gute Lösung, das Problem des Alkoholkonsums in den Griff bekommen zu können. Die Städte und Gemeinden können hiermit individuell Polizeiverordnungen erlassen und diese an die entsprechende örtliche Situation und die tatsächlichen Gegebenheiten anpassen. Denn eine Spezialermächtigung bzw. ein Ordnungswidrigkeitentatbestand würde generell in jeder Stadt und Gemeinde den Alkoholkonsum an bestimmten Orten und zu bestimmten Zeiten verbieten. Mit der Möglichkeit des Erlasses einer Polizeiverordnung

kann die Polizeibehörde individuell auf die Problematik reagieren und speziell die Örtlichkeiten und Zeiträume in ihrer Verordnung aufnehmen, an denen es in der Vergangenheit gehäuft zu Ordnungsstörungen kam. Absolut grundlegend ist hierbei natürlich, dass diese Möglichkeit von den Behörden nicht missbraucht wird, sondern wirklich nur in begründeten Einzelfällen zur Anwendung kommt. Hierfür können Statistiken der letzten Jahre über das Einschreiten der Polizei in Zusammenhang mit alkoholisierten Personen herangezogen werden. Es sollte auch in Erwägung gezogen werden, dass die Gültigkeit der Polizeiverordnung zeitlich begrenzt wird, um die Situation neu bewerten zu können.

Diese Ermächtigung zum Erlass einer speziellen Polizeiverordnung könnte beispielsweise in § 10 PolG BW durch einen neuen Absatz eingefügt werden und wie folgt lauten: **„Die allgemeinen Polizeibehörden können Polizeiverordnungen zum Verbot des Alkoholkonsums an bestimmten Orten und zu bestimmten Zeiten erlassen“ (§ 10 Abs. 1a PolG BW).**

Anlagen

1. Pressemitteilung vom 20.08.2009; „Alkoholverbot bekommt Grundlage im Polizeigesetz“



Pressemitteilung

Stuttgart, 20. August 2009

Alkoholverbot bekommt Grundlage im Polizeigesetz

MdL Reinhold Gall: „Kommunen haben bald einen rechtlichen Hebel, um alkoholbedingten Ausschreitungen und Gewaltdelikten auf öffentlichen Plätzen einen Riegel vorzuschieben“

Das Innenministerium will eine Rechtsgrundlage für die Einführung eines kommunalen Verbots von öffentlichem Alkoholkonsum erarbeiten und erfüllt damit eine Forderung der SPD-Landtagsfraktion. Dies geht aus der Stellungnahme des Ministeriums zu einer parlamentarischen Initiative von SPD-Polizeisprecher Reinhold Gall hervor. „Kommunen haben bald einen rechtlichen Hebel, um alkoholbedingten Ausschreitungen und Gewaltdelikten auf öffentlichen Plätzen einen Riegel vorzuschieben“, sagte Gall. Die Freiburger Regelung für das „Bermuda-Dreieck“ habe sich bewährt. Die Zahl der Gewalttaten sei gesunken, das Sicherheitsgefühl der Anwohner und Besucher indes gestiegen.

Nach Ansicht Galls ist ein Alkoholverbot ein wichtiges Instrument der Polizei bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung an gewissen städtischen Orten, die zum Anlaufpunkt exzessiver Trinkgelage geworden sind. „Es geht nicht darum, den Menschen landesweit ihr Freiluftbier an lauen Sommerabenden zu verbieten, aber an neuralgischen Punkten, wo Saufereien in der Vergangenheit von Schlägereien und Vandalismus begleitet waren, muss bereits im Vorfeld ein Alkoholverbot verhängt werden, das von der Polizei überwacht wird“, betonte Gall.

Gerade in Anbetracht steigender Belastungen der Sicherheitskräfte und des fortschreitenden Personalabbaus sei ein Abwarten von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten nicht zumutbar. „Präventives Eingreifen ist unerlässlich und ein Alkoholverbot das geeignete Instrument hierfür“, sagte Gall.

Die Stadt Freiburg hatte im Jahr 2007 eine Polizeiverordnung zur Begrenzung des Alkoholkonsums im öffentlichen Straßenraum erlassen. Diese Regelung wurde am 28. Juli 2009 vom Verwaltungsgerichtshof Mannheim für unwirksam erklärt, da es an einer landesgesetzlichen Rechtsgrundlage fehle. Diese will das Innenministerium nun schaffen.

Martin Mendler, Stellv. Pressesprecher

SPD-Landtagsfraktion
Haus der Abgeordneten
Konrad-Adenauer-Straße 12
70173 Stuttgart

Tel. 07 11/20 63-7 25
Fax 07 11/20 63-7 02
zentrale@spd.landtag-bw.de
www.spd.landtag-bw.de

Verantwortlich:
Dr. Roland Peter
Pressesprecher
roland.peter@spd.landtag-bw.de

Landtags-
Fraktion

Baden-
Württemberg



2. VGH BW, Urteil vom 28.07.2009, Az.: 1 S 2200/08, S. 16 u. 20

- 16 -

nuss mitgebrachten Alkohols im Geltungsbereich der PolVO - regelmäßig und typischerweise die Gefahr von Körperverletzungen mit sich bringt. Aufgrund der polizeilichen Studien sind zwar Ursachenzusammenhänge zwischen Alkoholkonsum und Gewaltdelikten nicht auszuschließen; sie begründen jedoch allenfalls einen Gefahrenverdacht, nicht aber eine abstrakte Gefahr im oben dargelegten Sinne.

Dass Alkoholgenuss generell zu Aggressivität führt, widerspricht schon der Lebenserfahrung und wird von der Antragsgegnerin auch nicht behauptet. Vielmehr hängt es von den äußeren Umständen, den individuellen Gegebenheiten und Befindlichkeiten sowie den situativen Einflüssen ab, welche Wirkungen der Alkoholgenuss bei dem Einzelnen zeigt. Auch die kriminologische Forschung hat verschiedene Erklärungsmodelle für die in den polizeilichen Kriminalitätsstatistiken festgestellten Beziehungen zwischen Alkohol und Gewaltdelinquenz (vgl. Schwind, Kriminologie, 18. Auflage, 2008, § 26 Rn. 30 f.; Kaiser, Kriminologie, 3. Auflage, 1996, § 54 Rn. 22 f.). Dabei wird auch die Frage aufgeworfen, ob überhaupt eine kausale Beziehung oder nicht vielmehr ein „Scheinzusammenhang“ besteht. Denn es könne auch möglich sein, dass sich Alkoholtäter leichter überführen ließen und daher bei den polizeilichen Erhebungen überrepräsentiert seien (Kaiser, a.a.O. Rn. 23). In dem Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht des Bundesministeriums der Justiz von 2006 wird festgestellt (S. 287, unter 3.5.3.1), dass die Alkoholisierung von Beteiligten bei der Entstehung von Straftaten „im Einzelfall“ eine mitursächliche, auslösende, begünstigende oder begleitende Rolle spielt. Der Alkoholeinfluss könne jedoch nur selten als einzige Ursache herausgearbeitet werden.

Nichts grundlegend anderes ergibt sich für den örtlichen und zeitlichen Geltungsbereich der Polizeiverordnung. Soweit die Antragsgegnerin darauf verweist, dass jedenfalls im „Bermuda-Dreieck“ das verbotene Verhalten vor dem Hintergrund der dortigen Verhältnisse - wie Gedränge, körperliche Kontakte, Rempelen, Gegröle und vermeintliche Provokationen - die prognostizierten Auswirkungen hat, wird der Nachweis einer abstrakten Gefährlichkeit des verbotenen Verhaltens durch die polizeilichen Studien nicht erbracht (kritisch zu dem in diesem Bereich behaupteten Ursachenzusammenhang der Kriminologie).
die Studien vor u. nach der PVVO weisen keine abstrakte Gefahr nach

Wirkung
v. Alkohol

Alkohol ist
nicht ein-
zige Ur-
sache

- 20 -

leisten und etwa mit Platzverweisen und Aufenthaltsverboten im Einzelfall gegen Störer vorzugehen. Auch Massenbesäufnisse auf öffentlichen Plätzen (sog. Botellón-Veranstaltungen) können auf der Grundlage des Polizeigesetzes untersagt werden, ohne dass es des Rückgriffs auf eine Polizeiverordnung bedarf. Das Jugendschutzgesetz, das Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren den Verzehr von Alkohol in der Öffentlichkeit ohnehin nicht gestattet (§ 9 Abs. 1), bietet darüber hinaus ein Handhabe gegen jugendliche „Rucksacktrinker“. Auch kann für einzelne öffentliche Einrichtungen eine entsprechende Einrichtungssatzung bzw. Benutzungsordnung erwogen werden. Der Antragsgegnerin ist es schließlich unbenommen, ihre im Rahmen eines Gesamtkonzepts getroffenen sonstigen Maßnahmen (wie Vereinbarungen mit den gastronomischen Betrieben über die gegenseitige Anerkennung von Hausverboten, über die freiwillige Selbstbeschränkung in Bezug auf sog. Flatrate-Angebote, systematische Öffentlichkeitsarbeit, Projekte mit sozialarbeiterischer oder jugendpflegerischer Ausrichtung und „Gefährderansprachen“) weiter zu verfolgen und diese Präventionsprojekte auszuweiten.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 10 32 64, 68032 Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

3. BVerfG, Beschluss vom 26.01.2001, Az.: 1 BvQ 9/01; Öffentliche Ordnung als Schutzgut für Einschränkungen des Versammlungsrechts; in: NJW 2001, 1409ff.

Titel	Fundstelle
BVerfG: Öffentliche Ordnung als Schutzgut für Einschränkungen des Versammlungsrechts	NJW 2001, 1409

Öffentliche Ordnung als Schutzgut für Einschränkungen des Versammlungsrechts

GG Art. 8; VersG § 15 I; BVerfGG § 32

1. Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, die Anordnung der Versammlungsbehörde, eine Versammlung nicht am 27. 1. 2001, sondern am 28. 1. 2001 durchzuführen, nicht als Versammlungsverbot, sondern als Auflage bezüglich der zeitlichen Durchführung der Versammlung i.S. des § 15 I VersG anzusehen.

2. Im Rahmen der Folgenabwägung in kurzfristig zu entscheidenden Verfahren des Eilrechtsschutzes gegen Entscheidungen der Versammlungsbehörden legt das BVerfG die behördliche oder gerichtliche Gefahrenprognose dann nicht zu Grunde, wenn das für eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit herangezogene Schutzgut in rechtlicher Hinsicht die Einschränkung eindeutig nicht trägt.

3. Die öffentliche Ordnung scheidet nicht grundsätzlich als Schutzgut für eine Einschränkung des Versammlungsrechts unterhalb der Schwelle eines Versammlungsverbots aus. Die öffentliche Ordnung kann betroffen sein, wenn einem bestimmten Tag ein in der Gesellschaft eindeutiger Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt, der bei der Durchführung eines Aufzugs an diesem Tag in einer Weise angegriffen wird, dass dadurch grundlegende soziale oder ethische Anschauungen in erheblicher Weise verletzt werden (hier bejaht für einen Aufzug rechtsextremer Gruppen am 27. 1., dem Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus). (Leitsätze der Redaktion)

BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluß vom 26. 1. 2001 - 1 BvQ 9/01

Zum Sachverhalt:

Der Ast. meldete am 7. 1. 2001 bei der Versammlungsbehörde für den 27. 1. 2001 eine Kundgebung mit Aufzug durch den Stadtteil Bramfeld mit dem Thema „Für Meinungsfreiheit - Demo statt Infotisch!“ an. Hintergrund des Kundgebungsthemas war eine vom Bezirksamt Wandsbek verfügte Versagung einer Sondernutzungserlaubnis für einen Büchertisch am 23. 12. 2000. Die Versammlungsbehörde wies den Ast. auf die Problematik eines rechtsextremistischen Aufzugs am 27. 1. 2001, dem Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus (Jahrestag der Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz am 27. 1. 1945), hin und regte zur Vermeidung des Verdachts einer beabsichtigten Provokation eine Verschiebung der Demonstration auf den 28. 1. 2001 an. Der Ast. erwiderte, ihm sei die Bedeutung des Datums 27. 1. nicht bekannt gewesen, und lehnte die Verlegung auf einen anderen Tag ab. Zugleich meldete er mit dem Hinweis, dass dies keine Ersatzanmeldung für die Demonstration am 27. 1. 2001 sei, eine weitere Kundgebung mit Aufzug für den 28. 1. 2001 an. Die Anmeldung war bezüglich Thema, Ort und Zeit im Wesentlichen identisch mit der Anmeldung für den 27. 1. 2001.

Mit Bescheid vom 23. 1. 2001 verfügte die Versammlungsbehörde hinsichtlich der Aufzugsanmeldungen für den 27. und 28. 1. 2001 gem. § 15 I VersG unter Anordnung der sofortigen Vollziehung unter anderem die Auflage, dass der für den 27. 1. 2001 angemeldete Aufzug zeitlich verlegt werde und am 28. 1. 2001 in der Zeit von 12 bis 16 Uhr stattfinde. Zur Begründung verwies die Versammlungsbehörde darauf, dass rechtsextreme Aufzüge und Kundgebungen an dem Holocaust-Gedenktag eine erhebliche Störung der öffentlichen Ordnung darstellten. Die Herabwürdigung des Gedenktags beeinträchtige quer durch alle Bevölkerungsschichten das sittliche Empfinden aller Bürgerinnen und Bürger.

Einen Eilantrag des Ast. auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gegen die Auflage der Versammlungsbehörde lehnte das *VG* mit Beschluss vom 25. 1. 2001 ab. Es könne dahinstehen, ob die von der Versammlungsbehörde angeführten Gründe ein Verbot der für den 27. 1. 2001 angemeldeten Demonstration rechtfertigen könnten. Bei der Verlegungsanordnung durch die Versammlungsbehörde handele es sich nämlich nicht um ein Verbot, sondern um eine Auflage i.S. des § 15 I VersG bezüglich der zeitlichen Durchführung. Die Auflage sei gerechtfertigt, weil gute Gründe für die Annahme sprächen, dass ein Demonstrationzug von Rechtsextremisten am Gedenktag für die Opfer des Nationalsozialismus (27. 1) die öffentliche Ordnung gefährde. Den hiergegen eingelegten Antrag auf Zulassung der Beschwerde wies das *OVG* mit Beschluss vom 26. 1. 2001 zurück. In seinem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG rügte der Ast. die Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 5 und 8 GG.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hatte keinen Erfolg.

Aus den Gründen:

1. Nach § 32 I BVerfGG kann das *BVerfG* im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei - wie hier - offenem Ausgang eines noch möglichen Verfassungsbeschwerdeverfahrens muss das *BVerfG* die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. *BVerfGE* 71, 158 [161] = NJW 1987, 1397; *BVerfGE* 88, 185 [186] = NVwZ 1993, 767; *BVerfGE* 91, 252 [257f.] = NJW 1995, 41; st. Rspr.).

2. Vorliegend führt die Abwägung ungeachtet der Frage, ob dem Ast. ein schwerer Nachteil i.S. des § 32 I BVerfGG droht, zu einem Überwiegen derjenigen Gründe, die gegen den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechen.

1410



BVerfG: Öffentliche Ordnung als Schutzgut für Einschränkungen des Versammlungsrechts (NJW 2001, 1409)

a) Blicke die sofortige Vollziehbarkeit der Verlegung des Versammlungstermins bestehen, hätte eine Verfassungsbeschwerde aber später Erfolg, wäre der Ast. um die Möglichkeit

gebracht worden, von dem ihm zustehenden Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zu dem von ihm gewünschten Zeitpunkt Gebrauch zu machen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich die versammlungsbehördliche Anordnung der Verlegung des Termins als Versammlungsverbot darstellt. Dem Ast. wird (lediglich) zugemutet, die Demonstration einen Tag später durchzuführen. Er hat weder dargelegt, noch ergibt sich aus den sonstigen Umständen, dass der mit der Demonstration ausweislich des Versammlungsthemas verfolgte Zweck, gegen die Versagung einer Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen eines Büchertisches zu protestieren, ausschließlich oder auch nur vorrangig am 27. 1. 2001 erreicht werden könnte. Vor diesem Hintergrund ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Gerichte die Anordnung der Versammlungsbehörde als Auflage bezüglich der zeitlichen Durchführung der Versammlung i.S. des § 15 I VersG angesehen haben.

b) Könnte die Versammlung wie geplant am 27. 1. 2001 stattfinden, erweise sich eine Verfassungsbeschwerde später aber als unbegründet, wäre die Versammlung durchgeführt worden, obwohl mit ihr nach der Einschränkung der Versammlungsbehörde eine erhebliche Störung der öffentlichen Ordnung verbunden wäre. Die in ihrer Gefahrenprognose von den Verwaltungsgerichten bestätigte Behörde begründet dies damit, dass mit einem rechtsextremen Aufzug an dem Holocaust-Gedenktag eine erhebliche und unerträgliche Beeinträchtigung des sittlichen Empfindens aller Bürgerinnen und Bürger verbunden wäre.

c) Im Zuge der anzustellenden Folgenabwägung ist es in Verfahren der vorliegenden Art für das *BVerfG* regelmäßig ausgeschlossen, in eine eigenständige Ermittlung und Würdigung des dem Eilrechtsschutzbegehren zu Grunde liegenden Sachverhalts einzutreten. Dies gilt insbesondere dann, wenn es - wie auch im vorliegenden Verfahren - bereits aus Zeitgründen ausscheidet, behördliche und fachgerichtliche Akten heranzuziehen sowie Stellungnahmen sämtlicher Beteiligten einzuholen und diese auszuwerten. In Fällen dieser Art hat das *BVerfG* seiner Abwägung in aller Regel die Tatsachenfeststellungen und Tatsachenwürdigung in den angegriffenen Entscheidungen zu Grunde zu legen (vgl. hierzu etwa *BVerfGE* 34, 211 [216]; *BVerfGE* 36, 37 [40]). Anderes gilt nur dann, wenn die getroffenen *Tatsachenfeststellungen* offensichtlich fehlsam und oder die angestellte *Tatsachenwürdigung* unter Berücksichtigung des Schutzgehalts der betroffenen Grundrechtsnorm offensichtlich widerspricht (vgl. *BVerfG* [I. Kammer des Ersten Senats], NJW 2000, 3053 [3054]). Entsprechendes muss dann gelten, wenn das für eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit herangezogene Schutzgut in *rechtlicher* Hinsicht die Einschränkung eindeutig nicht trägt.

Vorliegend ist die Argumentation der Versammlungsbehörde und der Gerichte auch unter Berücksichtigung des Art. 8 GG jedoch ohne weiteres nachvollziehbar.

aa) Nach der Rechtsprechung des *BVerfG* darf ein Verbot von Aufzügen oder Versammlungen nach § 15 VersG nur zum Schutz von Rechtsgütern, die der Bedeutung des Grundrechts aus Art. 8 I GG zumindest gleichwertig sind, unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nur bei einer unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefährdung dieser Rechtsgüter erfolgen. Eine bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung, das heißt von ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird, rechtfertigt demgegenüber im Allgemeinen ein Versammlungsverbot nicht (vgl. *BVerfGE* 69, 315 [352ff.] = NJW 1985, 2395). Dies haben auch die Gerichte nicht verkannt, vielmehr die Gefährdung der öffentlichen Ordnung zur Begründung (lediglich) einer Auflage in Gestalt der Verlegung der grundsätzlich erlaubten Versammlung um einen Tag herangezogen.

Es bedarf im vorliegenden Zusammenhang keiner abschließenden Entscheidung, unter welchen Voraussetzungen eine zeitliche Verschiebung einer Versammlung mit der Gefährdung der öffentlichen Ordnung begründet werden kann. Die öffentliche Ordnung scheidet jedenfalls nicht grundsätzlich als Schutzgut für eine Einschränkung des Versammlungsrechts innerhalb der Schwelle eines Versammlungsverbots aus. Die öffentliche Ordnung kann betroffen sein, wenn einem bestimmten Tag ein in der Gesellschaft eindeutiger Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt, der bei der Durchführung eines Aufzugs an diesem Tag in einer Weise angegriffen wird, dass dadurch zugleich grundlegende soziale oder ethische Anschauungen in erheblicher Weise verletzt werden. So liegt der Fall hier: Der 27. 1. ist der Jahrestag der Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz am 27. 1. 1945, der durch den früheren Bundespräsidenten *Roman Herzog* staatlicherseits zum offiziellen Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus bestimmt worden ist. Mit der Begehung dieses Gedenktags wird Verantwortung für die Vergangenheit übernommen und bundesweit nicht nur der Opfer gedacht, sondern zugleich mahnend an die Folgen des Nationalsozialismus erinnert, um deren Wiederholung dauerhaft auszuschließen. Es leuchtet unmittelbar ein und ist auch verfassungsrechtlich tragfähig, wenn die Versammlungsbehörde der Durchführung eines Aufzugs durch Personen aus dem Umfeld der rechtsextremen „Kameradschaften“ an diesem Gedenktag eine Provokationswirkung zumisst und dies als Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung des sittlichen Empfindens der Bürgerinnen und Bürger bewertet. Wie die Situation zu beurteilen ist, wenn der Aufzug zu einem in seiner Symbolwirkung nicht eindeutigen oder in öffentlichen Auseinandersetzungen umstrittenen Zeitpunkt durchgeführt werden soll, bedarf vorliegend keiner Entscheidung.

bb) Die Versammlungsbehörde war auch auf Grund des aus Art. 8 I GG abzuleitenden Selbstbestimmungsrechts des Veranstalters über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung (vgl. *BVerfGE* 69, 315 [343] = *NJW* 1985, 2395) an der Anordnung der Auflage nicht gehindert. Aus diesem Selbstbestimmungsrecht folgt nämlich nur, dass der Veranstalter sein Demonstrationsinteresse eigenständig konkretisieren darf. Kollidiert sein Grundrecht der Versammlungsfreiheit aber mit anderen Rechtsgütern, steht ihm nicht auch ein Bestimmungsrecht darüber zu, wie gewichtig diese Rechtsgüter in die Abwägung einzubringen sind und wie die Interessenkollision rechtlich bewältigt werden kann. Insoweit bleibt ihm nur die Möglichkeit, seine Vorstellungen im Zuge einer Kooperation mit der Verwaltungsbehörde (vgl. *BVerfGE* 69, 315 [355ff.] = *NJW* 1985, 2395; *BVerfG* [1. Kammer des Ersten Senats], *NJW* 2001, 1407 [unter Nr. 2 in diesem Heft]) einzubringen. Die Abwägung, ob und wieweit gegenläufige Interessen die Einschränkung der Demonstrationsfreiheit rechtfertigen, obliegt der Versammlungsbehörde und den mit der rechtlichen Überprüfung befassten Gerichten.

d) Wenn jedoch die Versammlungsbehörde und die Gerichte die Auflage auf die Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung stützen konnten, kommt diesem Gesichtspunkt gegenüber dem Interesse des Ast., gerade an diesem Tag zu demonstrieren, im Rahmen der Abwägung des § 32 I BVerfGG der Vorrang zu. Entsprechend noch in seinem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung dargelegt, worin sein besonderes Interesse an der Durchführung des Aufzugs gerade an dem 27. 1. besteht. Nach seiner eigenen Darstellung wusste er nicht einmal von dem thematischen Bezug des Demonstrationsdatums mit dem Holocaust-Gedenktag. Darüber hinaus meldete er für den Sonntag einen weiteren

1411



BVerfG: Öffentliche Ordnung als Schutzgut für Einschränkungen des
Versammlungsrechts(NJW 2001, 1409)

Aufzug mit dem nahezu gleichen Versammlungsthema an. Auch dies verdeutlicht, dass ein besonders schutzwürdiges Interesse an einem Aufzug gerade am 27. 1. 2001 nicht bestand. An dem Abwägungsergebnis ändert sich auch nichts dadurch, dass nach dem Vortrag des Ast. der Aufzug am Sonntag weniger Aufmerksamkeit erregen würde als am Samstag. Auch die Möglichkeit, durch einen Aufzug Aufmerksamkeit zu erregen, ist nach Maßgabe des Schrankenvorbehalts des Art. 8 II GG begrenzt.

Anm. d. Schriftltg.:

S. hierzu auch die nachfolgend unter Nrn. 4 und 5 abgedruckten Beschlüsse des *BVerfG*. Zur Folgenabwägung im Eilrechtsschutzverfahren bei Versammlungsverfahren vgl. auch *BVerfG*, NVwZ-RR 2000, 554, sowie NVwZ 1992, 54.

: 

4. Rott: 100 Jahre „Kreuzberg-Urteil“ des PrOVG; in: NVwZ 1982, 363f.

Titel	Fundstelle
Rott: 100 Jahre „Kreuzberg-Urteil“ des PrOVG	NVwZ 1982, 363

100 Jahre „Kreuzberg-Urteil“ des PrOVG

Oberregierungsrat Joachim Rott, Bonn

I. Der Inhalt des Urteils

Es soll an ein Urteil erinnert werden, das über den engeren Bereich der Polizeirechtswissenschaft hinaus seinen gesicherten Standort in der deutschen Rechts- und Gerichtsgeschichte erlangt hat. Vor hundert Jahren, am 14. 6. 1882, verkündete das Preußische Oberverwaltungsgericht das sog. „Kreuzberg-Urteil“¹. Es war Ausgangspunkt für die Entwicklung und Durchsetzung rechtsstaatlicher Polizeirechtsgrundsätze, wie sie schließlich im preußischen Polizeiverwaltungsgesetz von 1931 ihren Niederschlag fanden.

Gegenstand des Urteils war die Polizeiverordnung des Polizeipräsidioms in Berlin „zum Schutze des auf dem Kreuzberge bei Berlin zur Erinnerung an die Siege der Freiheitskriege errichteten, im Jahre 1878 erhöhten Nationaldenkmals“. Danach durften in der Nähe des Kreuzberges Gebäude nur in einer bestimmten Höhe gebaut werden,

364



Rott: 100 Jahre „Kreuzberg-Urteil“ des PrOVG(NVwZ 1982, 363)

damit „die Aussicht von dem Fuße des Denkmals auf die Stadt und deren Umgebung nicht behindert und die Ansicht des Denkmals nicht beeinträchtigt wird“. Aufgrund dieser Polizeiverordnung hatte das Polizeipräsidium in Berlin eine baupolizeiliche Genehmigung versagt. In seinem Urteil hat das PrOVG die Rechtsgültigkeit der Polizeiverordnung verneint, weil „die darin enthaltenen Bauvorschriften diejenigen gesetzlichen Grenzen überhaupt überschreiten, welche bei Übung des polizeilichen Ordnungsrechtes in gegenständlicher Hinsicht einzuhalten sind“². Das Gericht sah in der verordneten Baubeschränkung eine Maßnahme der Wohlfahrtspflege und verneinte eine Zuständigkeit der Polizei für Eingriffe dieser Art.

II. Die Bedeutung der Entscheidung

Die Kreuzberg-Entscheidung des PrOVG wird in der Literatur im Zusammenhang mit der Wandlung des Polizeibegriffs im 18. und 19. Jahrhundert behandelt³. Der absolutistisch-polizeistaatliche Polizeibegriff des 18. Jahrhunderts, der unter der Bezeichnung wohlfahrtsstaatlich auf eine völlige Bevormundung und Reglementierung der Untertanen hinauslief, wurde im Jahre 1874 - geistig vorbereitet durch die staatsphilosophischen Auffassungen der Aufklärung - vom preußischen Gesetzgeber durch das Preußische Allgemeine Landrecht aufgegeben⁴. So sollten durch das allgemeine Landrecht polizeiliche Zwangsbefugnisse zum Zwecke der Wohlfahrtsförderung ausgeschlossen und auf die Gefahrenabwehr beschränkt werden⁵.

Wenn sich dieser neue, auf die Gefahrenabwehr reduzierte Polizeibegriff des allgemeinen Landrechts dennoch in der Staatspraxis lange Zeit nicht durchgesetzt hat, lag dies vor allem an einer Reihe von Rechtsvorschriften, die der preußischen Gesetzgeber im Zuge der Reaktion gegen die Ideen der Französischen Revolution in der 1. Hälfte des 19. Jahrh. erlassen hatte und die zu einem Wiederaufleben des wohlfahrtspolizeilichen Polizeibegriffs geführt hatten⁶.

Das PrOVG setzte sich - begünstigt durch das Klima des liberalen bürgerlichen Rechtsstaates - über die preußischen Gesetze, insbesondere über das preußische Polizeiverwaltungsgesetz von 1850⁶ hinweg⁷ und beschränkte die Polizeibefugnisse ganz im Sinne des landrechtlichen Polizeibegriffs auf die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ruhe, Sicherheit und Ordnung. Dabei sah das Gericht § 10 II 17 ALR ungeachtet der seither erlassenen Polizeigesetzes als abschließende Ermächtigung für das polizeiliche Zwangs- und Verordnungsrecht an⁸, die eine Baubeschränkung als wohlfahrtsstaatliche Maßnahme freilich rechtlich nicht begründen könne. Dadurch waren wohlfahrtspflegerische Aufgaben des Staates keineswegs ausgeschlossen. Vielmehr war der Gesetzgeber aufgerufen, hierfür "den Weg der Spezialgesetzgebung zu beschreiten"⁹. Es war die noch junge preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit, insbesondere die polizeirechtliche Judikatur des PrOVG¹⁰, die dem rechtsstaatlichen Polizeibegriff in der Verwaltungspraxis zum Durchbruch verhalf. Diese Entwicklung wurde erst Jahrzehnte später vom Gesetzgeber aufgegriffen und gesetzlich verfestigt¹¹.

¹ PrOVGE 9, 353. ↗

² PrOVGE 9, 353 (384). ↗

³ Vgl. z. B. Götz, Allg. Polizei- und OrdnungsR, 7. Aufl. (1982), S. 12 ff. ↗

⁴ § 10 II 17 ALR lautete: "Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publiko, oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizey." ↗

⁵ Vgl. dazu näher Maier, Die ältere dt. Staats- und Verwaltungslehre, 2. Aufl. (1980), S. 204 ff. ↗

⁶ Zu diesen sog. nachlandrechtlichen Polizeivorschriften, Drews-Wace-Martens, Gefahrenabwehr II, 8. Aufl., S. 4. Dazu gehört auch das Preußische Polizeiverwaltungsgesetz von 1850 auf dessen Grundlage die Polizeiverordnung des Polizeipräsidiiums in Berlin erlassen wurde. ↗

⁶ Zu diesen sog. nachlandrechtlichen Polizeivorschriften, Drews-Wace-Martens, Gefahrenabwehr II, 8. Aufl., S. 4. Dazu gehört auch das Preußische Polizeiverwaltungsgesetz von 1850 auf dessen Grundlage die Polizeiverordnung des Polizeipräsidiiums in Berlin erlassen wurde. ↗

⁷ Götz, (o. Fußn. 3), S. 14 spricht in diesem Zusammenhang von "einer Art verfassungskonformer Interpretation der Gesetze". Die Konstruktion des PrOVG erscheint indes juristisch fragwürdig. ↗

⁸ PrOVGE 9, 353 (373). ↗

⁹ PrOVGE 9, 353 (377). ↗

¹⁰ Durch § 2 des Preußischen Gesetzes über die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungstreitverfahren vom 3. 7. 1875 wurde "für den gesamten Umfang der Monarchie" das Oberverwaltungsgericht zu Berlin geschaffen. ↗

¹¹ Die parallele Entwicklung in den süddeutschen Staaten wurde dagegen vor allem durch den Gesetzgeber bestimmt. Näher dazu, Drews-Wacke-Martens II (o. Fußn. 6), S. 6. ↗

5. Volkmann, Uwe: Broken Windows, Zero Tolerance und das deutsche Ordnungsrecht; in: NVwZ 1999, Heft 3, S. 225 u. 228.

Titel	Fundstelle
Volkmann: Broken Windows, Zero Tolerance und das deutsche Ordnungsrecht	NVwZ 1999, 225

Broken Windows, Zero Tolerance und das deutsche Ordnungsrecht ^{*}

Privatdozent Dr. Uwe Volkmann, Marburg

Unter dem Eindruck steigender Kriminalitätszahlen und wachsender Kriminalitätsfurcht wird in der Bundesrepublik seit einiger Zeit eine intensive Debatte über neue Konzepte in der Sicherheitspolitik geführt. Auf immer breitere Zustimmung stößt dabei der Vorschlag, nach dem Vorbild der Polizei von New York jede Unordnung im öffentlichen Raum konsequent abzustellen und gegenüber Regelverstößen unabhängig von ihrem jeweiligen Schweregrad keinerlei Toleranz mehr zu zeigen. Darüber soll sich dann die Sicherheitslage insgesamt verbessern sowie ein neues Sicherheitsgefühl einstellen. Der Beitrag informiert über die kriminalpolitischen und kriminologischen Grundannahmen dieser Strategie und diskutiert die Möglichkeiten ihres Einsatzes im Polizei- und Ordnungsrecht. Dabei wird auch der verfassungsrechtliche Rahmen für einen solchen Einsatz abgesteckt.

I. Einleitung

Innere Sicherheit verlangte schon immer eine Gratwanderung. Im Staat des Grundgesetzes steht sie bekanntlich unter der spezifischen Anforderung, höchst Verschiedenes miteinander zu vermitteln: die Bedürfnisse von Bürgern auf Schutz vor Gefahren mit den Geboten des demokratischen Rechtsstaats, die Notwendigkeit effektiver Kriminalitätsbekämpfung mit den grundrechtlichen Freiheitsgarantien, die Forderungen der Stammtische mit denen der Verfassung. In den letzten Jahren haben sich die maßgeblichen Koordinaten dabei auf eine bemerkenswerte Weise verschoben. Wo gestern noch Sicherheit und Gelassenheit angesagt waren, herrschen heute Risikoerfahrung und Unsicherheit. Die Furcht, Opfer einer Straftat zu werden, ist parallel zum vermeldeten Anstieg der Straftaten dramatisch gewachsen ¹. Die Straftäter werden immer jünger, und sie schrecken vor keiner Brutalität mehr zurück. An den Schulen breitet sich ein Klima der Gewalt aus, in dem Kinder mit Messern hantieren und mit Baseballschlägern aufeinander einprügeln. Die öffentlichen Plätze sind von Drogenstichtigen und Dealern erobert, die dort unbehelligt ihren Geschäften nachgehen und Passanten anpöbeln. In ostdeutschen Städten trauen sich Ausländer nach Einbruch der Dunkelheit nicht mehr auf die Straße. Wen es trifft - und es kann jeden treffen -, der braucht auf Hilfe nicht zu rechnen. Eine Frau, so war unlängst zu lesen, wird in der Hamburger U-Bahn vergewaltigt, und keiner von fünfundzwanzig Fahrgästen schreitet ein. Ob solche und andere Meldungen immer stimmen, ist dabei nicht mehr von Belang. Wir sind bereit, sie für real, jedenfalls für möglich zu halten, und schon das ist ein Problem. Zu sehr decken sie sich mit den Erfahrungen aus unserem unmittelbaren Umfeld, als daß an ihnen nicht etwas sein könnte. Schon die Graffiti an Häuserwänden und in U-Bahn-Schächten, die zu voller Lautstärke aufgedrehten mobilen Hifi-Anlagen in den Schwimmbädern, die Kampfhunde an der Leine ihrer nicht weniger bedrohlichen Besitzer signalisieren uns, daß keine Ordnung mehr herrscht, daß aufgehoben ist, worauf sich unser Zusammenleben doch gründete: ein Bündel von Verhaltenserwartungen, die man nicht aufschreiben mußte, weil über sie stillschweigender Konsens bestand. Vieles davon scheint für zu viele unter uns nicht mehr zu gelten - Zivilität,

Höflichkeit und Hilfsbereitschaft, überhaupt jede Bereitschaft, auf andere oder gar auf die Allgemeinheit Rücksicht zu nehmen.

228



Volkmann: Broken Windows, Zero Tolerance und das deutsche Ordnungsrecht (NVwZ 1999, 225)

guter Ordnung des Gemeinwesens, in der die Obrigkeit auch darüber wachte, ob der Bürger ein gottgefälliges Leben führte¹⁶.

Freilich ist die dafür erforderliche Aktivierung der öffentlichen Ordnung nicht so unproblematisch wie sie zunächst erscheinen mag. Polizeiliches Handeln war zuletzt vorrangig auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit bezogen worden, neben der die öffentliche Ordnung allenfalls subsidiär zur Anwendung kam. Einzelne Bundesländer haben den Begriff in den letzten Jahren ganz aus ihren Sicherheits- oder Polizeigesetzen gestrichen¹⁷. Sie trugen damit den Bedenken Rechnung, die dagegen von verschiedener Seite immer wieder artikuliert worden sind. Kritik richtete sich vor allem gegen die Unschärfe des Begriffs, seine Abhängigkeit von schwankenden Wertvorstellungen und die klammheimliche Umgestaltung außerrechtlicher Normen zu Rechtsnormen, die mit ihm verbunden war¹⁸. Über all das konnte man hinwegsehen, solange die öffentliche Ordnung nur als Lückenbüßer und Auffangtatbestand für die wenigen eher kuriosen Fälle verwendet wurde, die sich als Störungen der Sicherheit nicht fassen ließen. Die Bedenken melden sich aber mit Macht zurück, wenn der Begriff plötzlich vom Rand ins Zentrum rückt. Selbst dann ist aber noch unklar, ob man ihn tatsächlich umfassend für Zero Tolerance instrumentalisieren kann. So haben die Gerichte - wohl auch unter dem Eindruck der vielfältigen Kritik - den Begriff der öffentlichen Ordnung in den letzten Jahren immer mehr von den Anschauungen einer schweigenden oder auch lautstarken Mehrheit gelöst und vorrangig auf das Wertsystem der Verfassung bezogen¹⁹. Damit ist er aber für das beabsichtigte Großreinemachen im öffentlichen Raum nur mehr eingeschränkt tauglich. Und auch in seiner herkömmlichen Auslegung lassen sich längst nicht alle Anzeichen und Vorboten von Unordnung polizeilich abstellen: Ob etwa der Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit oder auch nur die Bettelei gegen jenen gesellschaftsweiten Sittenkodex verstößt, auf dessen Schutz die öffentliche Ordnung zielt, ist alles andere als sicher²⁰. Im Grunde ist es eine tieferliegende Unsicherheit, die hinter alledem zum Vorschein kommt: die Unsicherheit, ob eine zusehends pluralisierte und fragmentierte Gesellschaft jenseits ihres geschriebenen Rechts überhaupt noch eine Kultur respektvollen, harmonischen, angstfreien und breit akzeptierten Miteinanders ausbilden kann - und, wichtiger noch, ob es gerade in der Macht der Polizei stehen soll oder überhaupt steht, sie durchzusetzen.

2. Tatbestandliche und praktische Anschlußfähigkeit

In rechtspraktischer Hinsicht hängen die Einsatzmöglichkeiten von Zero Tolerance davon ab, ob und inwieweit es sich in das polizeiliche Eingriffsprogramm integrieren läßt. Dieses wird seit jeher durch die Begriffe der Gefahr und der Störung bestimmt. Mit ihnen sind bekanntlich die Zustände bezeichnet, zu deren Bekämpfung die Polizei aufgerufen ist. Nicht weniger

markieren sie aber auch die Schwelle, von der ab sie erst tätig werden kann: Ohne Gefahr regelmäßig kein Einschreiten. Die Frage ist dann, ob diese Schwelle bei den Verhaltensweisen, die von Zero Tolerance unterbunden werden sollen, immer erreicht ist. Für die schwereren unter ihnen wie etwa den Vandalismus, die zugleich als nachhaltige Störung der öffentlichen Sicherheit erscheinen, wird man das ohne weiteres bejahen können. Schon beim Graffiti, das von den Gerichten nicht in jedem Fall als strafbare Sachbeschädigung geahndet wird²¹, könnte es aber komplizierter liegen, und ganz heikel wird es, wenn etwa gegen die Bettelei, den Alkoholkonsum oder das Urinieren in der Öffentlichkeit, das Schlafen in Kaufhauseingängen oder auch nur das bloße Herumlungern vorgegangen werden soll. Bei ihnen handelt es sich sämtlich um Verhaltensweisen, die - unabhängig davon, ob sie überhaupt ein polizeiliches Schutzgut berühren - stets aufs neue die Frage aufwerfen, ob man sie nicht als bloße Belästigung, Unannehmlichkeit oder Ungehörigkeit aus dem Gefahrenbegriff auszuklammern hat²². Zur Annahme einer über diese Bagatellschwelle hinausreichenden, „echten“ Gefahr kommt man hier im Grunde erst dann, wenn man auf das Symbolische des Verstoßes abstellt und ihm die mit ihm assoziierten Folgen gleichsam hinzurechnet²³. Er muß gesehen und gedeutet werden als die erste zerbrochene Fensterscheibe der sozialen Ordnung, die man auswechseln oder deren Zerstörung man verhindern muß, damit keine weiteren zu Bruch gehen - ganz wie es ja auch den Grundannahmen des Konzepts entspricht.

Spätestens an dieser Stelle werden freilich die Grenzen des herkömmlichen Gefahrenbegriffs gesprengt. Es geht jetzt ersichtlich nicht mehr um seine in Begriffen wie „Anscheinsgefahr“ oder „Gefahrenverdacht“ problemlos zu erfassende Erstreckung auf Situationen, die nur nach der vertretbaren Einschätzung des handelnden Polizeibeamten, nicht aber tatsächlich gefährlich sind. Und ebensowenig handelt es sich nur um eine weitere Drehung an jener Schraube, mit der man die öffentliche Hand über die Abwehr konkreter Gefahren hinaus nach und nach für die Vorsorge gegen immer entferntere Risiken eingespannt hat. Der dadurch hervorgetriebene „Präventionsstaat“²⁴ zeichnete sich ja im wesentlichen nur dadurch aus, daß seine Aktivitäten gegen etwaige Risiken schon bei einer geringeren Eintrittswahrscheinlichkeit einsetzen²⁵. Die Risiken selbst blieben aber ebenso wie der Gefahrenbegriff regelmäßig auf die wissenschaftlich oder empirisch belegte Möglichkeit einer weitergehenden Rechtsgutsbeeinträchtigung bezogen und insofern real²⁶. Nunmehr wird dieser Zusammenhang der Idee nach aufgegeben. An seine Stelle tritt mit der vagen Intuition, über die Wiederherstellung der Integrität des öffentlichen Raums werde auch elementareren Regelverletzungen vorgebeugt, eine eher symbolische Zurechnung. Diese ist das exakte Spiegelbild des Umstands, daß Zero Tolerance nicht nur auf die Anhebung des objektiven Sicherheitsniveaus, sondern gerade auch auf die Verbreitung eines neuen Sicherheitsgefühls abzielt. Bekämpft werden müssen dann nicht nur die von einem bestimmten Zustand ausgehenden *Gefahren*, sondern auch die mit ihm verbundenen *Ängste*. Der Gefahrenbegriff wird auf diese Weise von einem tatsächlichen Sachverhalt gelöst und zu einer nur noch virtuellen Kategorie. Auf der Ebene des Störerbegriffs setzt sich diese Virtualisierung konsequent fort. Als Störer erscheint der einzelne bei Zero Tolerance nicht mehr allein durch das, was er tut. Er wird dazu vielmehr erst deshalb, weil sein Verhalten zugleich das allgemeine Normvertrauen erschüttert und insofern ein Zeichen darstellt. Die eigentliche Störung findet damit in den Tiefenschichten der sozialen Ordnung statt und ist zu subtil, als daß sie über das Auge wahrgenommen werden könnte.

3. Instrumentelle Anschlußfähigkeit

Daß die verschiedenen polizei- und ordnungsrechtlichen Instrumente für die Bekämpfung so beschriebener Lagen bislang nicht ausgelegt sind, dürfte auf der Hand liegen. Der fehlenden

Anschlußfähigkeit des Konzepts auf der Ebene der Eingriffstatbestände entspricht damit eine nicht weniger fehlende Anschlußfähigkeit auf der Rechtsfolgenrechte. Polizeiverordnungen,

⁶ Der Autor ist z. Zt. Privatdozent für Öffentliches Recht am Fachbereich Rechtswissenschaft der Philipps-Universität Marburg. Bei dem Beitrag handelt es sich um die schriftliche Fassung der Antrittsvorlesung, die der Verf. hier am 18. 12. 1998 gehalten hat. [↗](#)

¹ Vgl. zum tatsächlichen Anstieg der Straftaten *Falk*, Kriminallistik 1998, 37f., der eine Verdoppelung des Opferisikos in den letzten 26 Jahren konstatiert; zur Kriminalitätsfurcht die Erhebung von *Kury-Fuchs*, Kriminallistik 1998, 26. [↗](#)

² So der - allerdings noch mit einem Fragezeichen versehene - Titel von *Der Spiegel*, Nr. 28-1997. [↗](#)

³ *Wilson-Kelling*, Krim. Journal 1996, 121 (124f.); ausf. *dies.*, Fixing Broken Windows, 1996. [↗](#)

⁴ *Wilson-Kelling*, Krim. Journal 1996, 121 (123). [↗](#)

⁵ So *Bratton*, zit. nach *Der Spiegel* 28-1997, S. 53. [↗](#)

⁶ *Steinert*, Neue Kriminalpolitik 1997, 29. [↗](#)

⁷ *Wilson-Kelling*, Krim. Journal 1996, 121f. [↗](#)

⁸ *S. Hess*, Krim. Journal, 1997, 179. [↗](#)

⁹ Zu diesen Folgeerscheinungen *Steinert*, Neue Kriminalpolitik 4-1997, 19; *Cornel*, ebda., 34f.; ferner die Beiträge in *Ortner-Pilgram-Steinert*, New Yorker „Zero-Tolerance“-Politik, 1998. [↗](#)

¹⁰ Etwa §§ 1 IV HessSOG, 1 III BerlASOG, 1 I 2 NWPoLG. [↗](#)

¹¹ Z.B. in Hamburg, Dresden, Rostock oder Frankfurt, vgl. *Hecker*, Die Regelung des Aufenthalts von Personen im öffentlichen Raum, 1997, S. 8f. Zur „Bettelsatzung“ der Stadt Saarbrücken jetzt *OLG Saarbrücken*, NJW 1998, 251; *Bindzus-Lange*, JuS 1998, 696. [↗](#)

¹² S. dazu die Entscheidungen *VGH Mannheim*, NVwZ-RR 1997, 225; *VG Sigmaringen*, VBIBW 1995, 289; *VG Stuttgart*, NVwZ-RR 1996, 390 und 1998, 103; *LG Hamburg*, NVwZ-RR 1997, 537. [↗](#)

¹³ *Hassemer*, FR v. 17. 9. 1998, S. 17. [↗](#)

¹⁴ Vgl. nur *Hunsicker*, Kriminallistik 1998, 495f.; *Behr*, in: *Ortner-Pilgram-Steinert* (o. Fußn. 9), S. 181, 183f.; *Hecker*, KJ 1997, 404f. [↗](#)

¹⁵ *BVerwG*, NJW 1980, 1640; *Drews-Wacke-Vogel-Martens*, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. (1986), S. 247. [↗](#)

¹⁶ Zu dieser wohlfahrtsstaatlichen Tradition *Götz*, Allg. Polizei- und OrdnungsR, 12. Aufl. (1995), Rdnrn. 6ff.; *Boldt*, in: *Lisken-Denninger*, Hdb. d. PolizeiR, 2. Aufl. (1996), S. 2ff. [↗](#)

¹⁷ Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und das Saarland; ebenso - soweit es um die Polizei geht - Nordrhein-Westfalen. [↗](#)

¹⁸ S. dazu zuletzt *Waechter*, NVwZ 1997, 729; *Störmer*, Die Verwaltung 1997, 233; *Hornmann*, Hess. Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 1997, § 11 Rdnrn. 18ff. jeweils m.w. Nachw. [↗](#)

¹⁹ *Störmer*, Die Verwaltung 1997, S. 241ff. m.w. Nachw. [↗](#)

²⁰ Abl. etwa für das „stille“, d.h. nicht aggressive Betteln jetzt *VGH Mannheim*, DÖV 1998, 1015 = VBIBW 1998, 428. [↗](#)

²¹ Überwiegend wird insoweit auf die Erforderlichkeit einer Substanzverletzung abgestellt, vgl. BGHSt 29, 129 = NJW 1980, 350; *OLG Celle*, NStZ 1981, 224; *OLG Düsseldorf*, NJW 1982, 1167; *OLG Frankfurt*, NStZ 1988, 410. [↗](#)

²² Zu dieser Abgrenzung *Drews-Wacke-Vogel-Martens* (o. Fußn. 15), S. 221; *Denninger*, in: *Lisken-Denninger* (o. Fußn. 16), S. 144. [↗](#)

²³ Vgl. *Krasmann-de Marinis*, Krim. Journal 1997, 167. [↗](#)

²⁴ Ein Begriff von *Denninger*, KJ 1988, 1. [↗](#)

²⁵ Vgl. *Gusy*, PolizeiR, 3. Aufl. (1996), Rdnrn. 109ff. [↗](#)

²⁶ Noch im bloßen „Restrisiko“ ist dieser Zusammenhang nachweisbar, vgl. BVerfGE 49, 89 (141ff.) = NJW 1979, 359. Auch bei einigen neuen Techniken bei der Verbrechensfahndung könnte er indes bereits aufgegeben sein, vgl. dazu *Boldt*, in: *Lisken-Denninger* (o. Fußn. 16), S. 36. [↗](#)

6. Finger, Thorsten: Bettel- und Alkoholverbote im Spiegel der Rechtsprechung; in: KommJur, Heft 12/2006, S. 441ff.:

12/2006

3. Jahrgang, Seiten 441–480

Herausgeber: Dr. Stephan Articus, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Köln; Prof. Dr. Hans-Jörg Birk, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Justiziar des Sächsischen Städte- und Gemeindetages, Stuttgart/Dresden; Dr. Jürgen Busse, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Bayerischen Gemeindetages; Hans-Jörg Duppre, Präsident des Deutschen Landkreistages und Landrat Südpfalz, Pirmasens; Prof. Dr. Dorothea Hegele, Rechtsanwältin, Berlin; Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer, Universität Würzburg; Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin; Michael Löher, Geschäftsführer des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Berlin; Prof. Dr. Albert von Mutius, Universität Kiel; Prof. Konrad Fhnr. von Rotberg, Ministerialdirigent a. D. im Innenministerium Baden-Württemberg, Stuttgart; Dr. Alexander Schink, Staatssekretär im Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen; Dr. Bernd Jürgen Schneider, Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen; Michael Schöneich, Hauptgeschäftsführer des Verbandes kommunaler Unternehmen, Köln; Christian Ude, Oberbürgermeister der Stadt München
Schriftleitung: Rechtsanwältin Dr. Anette Hartung (V.i.S.d.P.), Frankfurt a.M./Neu-Isenburg; Uwe Zimmermann, Stellvertretender Direktor des Europabüros des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Brüssel/Bonn; Dr. Franz Dirnberger, Direktor im Bayerischen Gemeindetag, München

AUFsätze

Bettel- und Alkoholverbote im Spiegel der Rechtsprechung

Eine Rechtsprechungsübersicht zur Handhabung in ordnungsbehördlichen Verordnungen und straßenrechtlichen Sondernutzungssatzungen

Dr. Thorsten Finger, Bochum*

Der Beitrag beleuchtet die obergerichtliche Rechtsprechung zu Bettel- und Alkoholverboten mit Blick auf die ordnungsbehördliche wie auch die straßenrechtliche Rechtsetzung. Angesichts der unzureichenden rechtlichen Instrumentarien regt der Verfasser eine spezielle Satzungermächtigung der Länder an die Kommunen an, wie sie § 3a des Bremer Gesetzes über die Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinden enthält.

I. Einleitung

Vor allem in den größeren Städten gibt es zahlreiche Treffpunkte von Drogenkonsumenten, Obdachlosen, „Punks“, „Gothics“ und ähnlichen Gruppierungen. Die Erscheinungsformen dieser „Straßenszenen“ sind vielfältig, nach Existenz und Umfang aber nicht zu leugnende, jedem unmittelbar vor Augen stehende Phänomene, welche nicht selten Unsicherheitsgefühle und soziale Konflikte zwischen den Szeneangehörigen einerseits sowie den Passanten, Anwohnern und Geschäftsanliegern andererseits heraufbeschwören. Als besonders „konfliktträchtig“ erweisen sich dabei jene Perso-

nenansammlungen, deren Angehörige (übermäßig) Alkohol konsumieren, die Passanten anbetteln oder in anderer Art und Weise belästigen. Obgleich die Ursachen der Bildung solcher „Szenen“ nicht – jedenfalls nicht ausschließlich – auf der örtlichen Ebene zu finden sind, erwartet dennoch die Gesellschaft von „ihrer“ Kommune entsprechende Problemlösungen.¹

In der Hoffnung, eine solche Lösung gefunden zu haben, haben die meisten Städte und Gemeinden entweder auf der Grundlage des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts entsprechende Gefahrenabwehrverordnungen oder aber auf der Grundlage des Straßen- und Wegerechts so genannte Sondernutzungssatzungen erlassen, in denen etwa das „Sichniederlassen zum Alkoholenuss“, das „Lagern in Personengruppen“

* Der Verfasser ist Rechtsreferendar am LG Bochum und Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ruhr-Universität Bochum. Der vorliegende Beitrag beruht im Wesentlichen auf Finger, Die offenen Szenen der Städte, 2006.

1 Vgl. bereits Wahlfarth, BayVBl. 1997, 420.

oder das „(aggressive) Betteln“ als Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verboten bzw. zur nicht erlaubnisfähigen Sondernutzung erklärt werden. Durch den Erlass derartiger Verordnungen respektive Satzungen soll es der Polizei und den kommunalen Ordnungskräften ermöglicht werden, auch im Einzelfall gegen denjenigen etwa mittels Platzverweises vorgehen zu können, der den Verbotstatbeständen zuwiderhandelt.

II. Ordnungsbehördliche Verordnungen

Betrachtet man nunmehr jedoch die obergerichtliche Rechtsprechung zur Rechtmäßigkeit derartiger Verordnungen und Satzungen, so werden diese im Ergebnis von den Gerichten zumeist für rechtswidrig befunden. Beispielhaft genannt werden können drei Entscheidungen, die allesamt der VGH Mannheim – jeweils in Bezug auf Gefahrenabwehrverordnungen – getroffen hat, wobei sich der wesentliche Inhalt dieser Entscheidungen ohne Einschränkungen auch auf das Landesrecht anderer Bundesländer übertragen lässt.

1. VGH Mannheim, Beschluss vom 29. 4. 1983

~~Bestimmtheit = keine abstrakte Gefahr~~
In der ersten dieser drei Entscheidungen, die bereits dem Jahre 1983 entstammt, erklärte der VGH Mannheim² ein Verbot für nichtig, nach dem es im Stadtkreis Baden-Baden untersagt war, sich auf öffentlichen Straßen sowie in öffentlichen Anlagen und Einrichtungen „nach Art eines Land- oder Stadtreichers herumzutreiben“. Zur Begründung führte der VGH Mannheim aus, dass ein solches Verbot es nicht mehr mit der erforderlichen Eindeutigkeit erkennen lasse, „von welcher Dauer und Häufigkeit der Aufenthalt auf öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen sein“ müsse, damit es von der Verbotsnorm noch erfasst werde. So gebe der Wortlaut der angegriffenen Norm keine eindeutigen Antworten darauf, ob sich etwa auch arbeitslose Jugendliche in der Fußgängerzone treffen dürften, um dort gemeinsam „die Zeit totzuschlagen“ oder in welchen Grenzen es Arbeitskollegen nach Feierabend noch gestattet sei, an einem Kiosk Alkohol zu sich zu nehmen. Neben dieser Rüge der Missachtung des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebots stellte der VGH Mannheim im Rahmen seiner Entscheidungsgründe ferner darauf ab, dass das verbotene Verhalten „als solches weder eine Störung noch eine hinreichend abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ darstelle. Durch die ersatzlose Streichung des § 361 StGB a. F., der die Landstreicherei zum Regelungsgegenstand hatte, komme zum Ausdruck, dass die Stadtreicherei grundsätzlich toleriert werde und daher nicht generell mit dem Mittel der Polizeiverordnung unterbunden werden könne. Etwaige Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die bei Gelegenheit, nicht aber unmittelbar durch das „Sichherumtreiben“ verursacht würden, seien überdies bereits Gegenstand anderweitiger Verbots- und Sanktionsnormen und könnten daher im jeweiligen Einzelfall mit den Mitteln des Polizei- und Ordnungsrechts unterbunden werden. Eine

abstrakt-generelle Regelung hingegen sei insofern überflüssig und mangels abstrakter Gefahr nicht zulässig.

2. VGH Mannheim, Beschluss vom 6. 7. 1998

~~Keine abstrakte Gefahr~~
Auf dieser Linie befindet sich auch die zweite Entscheidung des VGH Mannheim³ jüngeren Datums, die sich mit der Rechtmäßigkeit der Polizeiverordnung der baden-württembergischen Landeshauptstadt Stuttgart befasste, nach der – ohne weitere Differenzierung – das „Betteln“ verboten war. Anders als in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1983 erachtete der Verwaltungsgerichtshof diesen Verbotstatbestand zwar als mit dem verfassungsrechtlich verankerten Bestimmtheitsgebot vereinbar, bewertete ihn aber im Ergebnis ebenfalls als materiell rechtswidrig. Denn das verbotene Verhalten, jedenfalls aber das auch umfasste Betteln in seinen „stillen“ Erscheinungsformen, stelle ebenso wenig wie das „Sichherumtreiben nach Art eines Land- oder Stadtreichers“ eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar. Weder verstoße das (stille) Betteln regelmäßig und typischerweise gegen die Strafstatbestände des Betruges oder der Nötigung, noch erfülle „das seelische Unbehagen (schlechte Gewissen), das der regelmäßig still auf dem Bürgersteig sitzende Bettler einem nicht unerheblichen Teil der Passanten bereiten mag“, den Tatbestand des § 118 OWiG. Vielmehr müsse „die Anwesenheit auf dem Bürgersteig sitzender Menschen, die in Not geraten sind und an das Mitleid und die Hilfsbereitschaft von Passanten appellieren, (...) von der Gemeinschaft jedenfalls in den Zonen des öffentlichen Straßenverkehrs als eine Erscheinungsform des Zusammenlebens hingenommen werden“. Ein polizeiliches Einschreiten gegen einen Bettler sei daher – darauf weist der VGH Mannheim wie auch in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1983 ausdrücklich hin – nicht generell, sondern nur im Einzelfall zulässig, soweit durch dessen konkretes Verhalten die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gestört werde.

In rechtlicher Hinsicht angreifbar ist vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung im Übrigen durchaus auch das Verbot nur des „aggressiven“ Bettelns. Zwar hat sich die Rechtsprechung – soweit ersichtlich – zu diesem Verbot bislang noch nicht explizit geäußert. Im Schrifttum jedoch werden bereits erhebliche Bedenken geltend gemacht.⁴ So lässt sich in der Tat nicht nur die Bestimmtheit des Verbots des „aggressiven“ bzw. „aktiven“ Bettelns – jedenfalls dann, wenn es nicht weiter erläutert wird – bezweifeln. Vielmehr erscheint es ebenso fragwürdig, ob auch vom so genannten „aggressiven“ Betteln, wie es in den neueren Verordnungen der Städte und Gemeinden

2. Beschl. v. 29. 4. 1983 – 1 S 1/83, NJW 1984, 507.

3. Beschl. v. 6. 7. 1998 – 1 S 2630/97, ESVGH 48, 301 – DÖV 1998, 1015 – DVBl. 1999, 333 – NVwZ 1999, 560 – VBlWBW 1998, 428 – DVP 1999, 260 (m. Anm. Valtle).

4. Vgl. etwa Hüfing, Die Verwaltung 2000, 207; Flecker, Die Regelung des Aufenthalts von Personen im innerstädtischen Raum. Zur Frage der Zulässigkeit von Bettelverboten, Verboten des Alkoholkonsums und des Aufenthalts im öffentlichen Raum. Materialien zur Wohnungslosenhilfe, 1998.

beispielhaft umschrieben wird, in allen seinen Erscheinungsformen eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht. So ist es nur schwer ersichtlich, inwieweit sich – polizei- und ordnungsrechtlich betrachtet – das Betteln durch bloßes oder wiederholtes Ansprechen vom „stillen“ Betteln unterscheiden soll. Falls man mit der Rechtsprechung davon ausgeht, dass durch die stillschweigend geäußerte Bitte um ein Almosen polizeiliche Schutzgüter nicht beeinträchtigt werden, stellt sich wahrlich die Frage, warum dies bei der verbal geäußerten Bitte der Fall sein soll.

3. VGH Mannheim, Beschluss vom 6. 10. 1998

bestimmt ja, aber keine Störung od. Gefahr
Die dritte erwähnenswerte Entscheidung des VGH Mannheim⁵ erging – nur drei Monate nach der Entscheidung zur Polizeiverordnung der Stadt Stuttgart – am 6. 10. 1998. Gegenstand dieser Entscheidung war die Verordnung der Stadt Ravensburg, die es ebenfalls untersagte, auf öffentlichen Straßen und Gehwegen sowie in den Grün- und Erholungsanlagen zu betteln. Darüber hinaus enthielt diese Verordnung das Verbot, sich ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkoholgenusses außerhalb zugelassener Freischankflächen niederzulassen. Der VGH Mannheim erkannte auch in dieser Entscheidung auf die Rechtswidrigkeit beider Verbotstatbestände, wobei er mit Blick auf das ausnahmslose Verbot des Bettelns im Wesentlichen auf die Ausführungen seines Beschlusses zur Verordnung der Stadt Stuttgart verwies. Im Hinblick auf das „Niederlassen zum Zwecke des Alkoholgenusses“ führte er aus, dass dieser Verbotstatbestand – ebenso wie das Verbot des Bettelns – zwar dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot genüge, er aber in der baden-württembergischen Generalklausel zum Erlass von Polizeiverordnungen (§ 10 I BadWürttPolG) mangels Störung bzw. Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung keine ausreichende Rechtsgrundlage finde. Der öffentliche Alkoholgenuss nämlich sei – insofern verläuft die Argumentation geradezu parallel zur Entscheidungsbegründung vom 6. 7. 1998 – weder strafbewehrt, noch stelle er eine Ordnungswidrigkeit nach § 118 OWiG dar. Auch das Schutzgut der öffentlichen Ordnung sei nicht betroffen, da der Alkoholgenuss allgemein toleriert werde. Überdies läge keine abstrakte Gefahr vor, da etwaige sonstige Störungen (Verunreinigungen durch das Liegenlassen von Bierflaschen, öffentliches Urinieren, ruhestörender Lärm und Sachbeschädigungen) nur mittelbare Folgen des Alkoholkonsums seien. Diese Verhaltensweisen würden „selbstverständlich ein polizeiliches Einschreiten im Einzelfall“ zulassen – sie rechtfertigten jedoch kein abstrakt-generelles Verbot gegen das Sichniederlassen zum Alkoholgenuss an sich.

III. Straßenrechtliche Sondernutzungssatzungen

Hat sich somit der Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen im Kampf gegen „störende Ansammlungen“ als durchaus angreifbar erwiesen, sind in den letzten Jahren viele Gemeinden dazu übergegangen, das Problem der „Straßenszenen“ mit Hilfe von straßenrechtlichen Sondernutzungssatzungen ei-

ner rechtlichen Reglementierung zu unterwerfen. Im Ergebnis sind jedoch nach Ansicht der meisten Gerichte auch solche Sondernutzungssatzungen, in denen etwa das „Sichniederlassen zum Alkoholgenuss“ oder das „Betteln“ zur nicht erlaubnisfähigen Sondernutzung erklärt werden, rechtswidrig. Beispielhaft zu nennen sind insofern die Entscheidungen des OLG Saarbrücken vom 15. 9. 1997 und des OVG Schleswig vom 16. 6. 1999. Darüber hinaus hat auch der VGH Mannheim in den soeben bereits zitierten Entscheidungen darauf hingewiesen, dass etwa das „Betteln“ (jedenfalls in seinen „stillen“ Erscheinungsformen) sowie das „Niederlassen zum Alkoholgenuss“ allenfalls im Einzelfall, nicht aber abstrakt-generell als unerlaubte Sondernutzung erachtet werden können. Lediglich der bayerische Verwaltungsgerichtshof entschied bislang – allerdings vor über zwanzig Jahren – in einem bis heute äußerst umstrittenen Beschluss zugunsten der kommunalen Satzungsgeber. *Bayern 1x für rechtmäßig entschieden*

1. VGH München, Beschluss vom 27. 10. 1982

So erklärte es der VGH München⁶ im Jahre 1982 im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens zu § 6 lit. c) der „Satzung der Stadt München über die Sondernutzung an Fußgängerbereichen in der Altstadt (Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung)“ für durchaus zulässig, das „Niederlassen zum Alkoholgenuss außerhalb zugelassener Freischankflächen“ zur nicht erlaubnisfähigen Sondernutzung zu erklären. Zwar ermächtigte die insofern einschlägige Rechtsgrundlage des Art. 22a BayStrWG (ehemals Art. 50 BayStrWG) die Gemeinden nicht dazu, gemeingebräuchliche Benutzungsarten der Straße als Sondernutzung zu behandeln, so erlaube sie aber doch „die Nahtstelle des Gemeingebrauchs zur Sondernutzung, nämlich die Grenze der Gemeinverträglichkeit näher zu bestimmen“.

Unter „Gemeingebrauch“ begreift der VGH München dabei die Nutzung der Straße nicht nur zum Zwecke der Fortbewegung, sondern auch zum Zwecke der Kommunikation. Dies gelte in besonderem Maße für die innerstädtischen Fußgängerzonen, die seit jeher „Orte der Begegnung, des Treffens und Spazierengehens, des Gesprächs und auch des – zeitlich begrenzten – Verweilens“ seien. Fußgängerzonen würden insofern nicht nur der Fortbewegung dienen, sondern (gerade auch in Anbetracht der bereitgestellten Sitzgelegenheiten) auch dem zeitlich *vorübergehenden* Ruhen und Innehalten. „Sondernutzung“ sei demgegenüber die Benutzung der Straße über den Rahmen ihrer Widmung für den Verkehr hinaus sowie (regelmäßig) die Inanspruchnahme des Straßenraums, die ihrerseits die gemeingebräuchlichen Nutzungsformen Dritter beeinträchtige.

⁵ Beschl. v. 6. 10. 1998 – 1 S 2272/97, ESVGH 49, 66 = VBlBW 1999, 101.

⁶ Beschl. v. 27. 10. 1982 – 8 N 82 A 277 (unveröffentlicht), vgl. zu dieser Entscheidung auch *Fahl*, DOV 1996, 956.

Unter Beachtung dieser allgemeinen Grundsätze könne das „Niederlassen zum Alkoholgenuss“ – so die Subsumtion des VGH München – nicht mehr als gemeingebäulich bezeichnet werden. Denn zum einen stelle das „Niederlassen“ ein nicht nur vorübergehendes Verweilen, sondern bereits ein zeitlich ausgedehntes, längerfristiges „Sichbequemmachen“ an einem bestimmten Orte dar; zum anderen beeinträchtige das hier in Rede stehende Verhalten den kommunikativen Verkehrszweck des innerstädtischen Straßenraums. Eine Straße, auf der man sich unbegrenzt niederlassen und Alkohol konsumieren dürfe, verliere letztlich die Eignung als „Kommunikationszentrum“; eine solche Nutzung der Fußgängerzone nämlich hindere andere daran, sich dort zu treffen oder dort zu verweilen.

Vor diesem Hintergrund sieht es der VGH München als zulässig an, das „Niederlassen zum Alkoholgenuss“ als Sondernutzung zu behandeln. Auch sei es ohne weiteres zulässig, dass nach § 6 lit. c) der Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis *ausnahmslos* verwehrt werde. Art. 22a BayStrWG erlaube es nämlich sowohl „für bestimmte Benutzungen allgemein auf die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zu verzichten (...)“ als auch umgekehrt, bestimmte Benutzungen generell von einer Erlaubnis auszuschließen.“ Selbst unter Ermessensgesichtspunkten sei die prinzipielle Ablehnung der Erteilung einer Erlaubnis nicht zu beanstanden, da der Satzungsgeber davon ausgehen dürfe, dass das Verhalten an einem Orte zum Zwecke des offenen und sichtbaren Alkoholgenusses in der – während der Geschäftszeiten ohnehin stark überlasteten – Münchener Fußgängerzone regelmäßig die Sicherheit und Leichtigkeit des (Fußgänger-)Verkehrs gefährde. Zum einen nämlich ziehe ein solches Verhalten erfahrungsgemäß weitere „Interessenten“ an; zum anderen führe die unvermeidbar berauschende Wirkung des Alkohols zu weiteren für die Passanten belästigenden Verhaltensweisen, so etwa durch „Ansprechen“ oder „Anrufen“.

Schließlich beachte § 6 lit. c) der Sondernutzungssatzung auch die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze administrativer Normsetzung. So sei die Regelung, die nicht nur für Stadstreicher, sondern für „jedermann“ gelte, sowohl mit Art. 3 I GG vereinbar als auch hinreichend bestimmt, könne doch „leicht nach äußeren Merkmalen“ festgestellt werden, ob bzw. wann sich jemand auf einer Straße „niederlasse“, um dort Alkohol zu konsumieren. Auch ließen es die Grundsätze der Bestimmtheit und Gleichheit zu, zwischen dem Alkoholgenuss „innerhalb“ und demjenigen „außerhalb“ zugelassener Freischankflächen zu differenzieren.

Von der Rechtsauffassung, eine Regelung wie § 6 lit. c) der Sondernutzungssatzung der Stadt München sei rechtmäßig, ist der VGH München – trotz vehementer Kritik im Schrifttum⁷ und der im Ergebnis gegenteiligen Rechtsprechung in den übrigen Bundesländern seit 1982 nicht mehr abgerückt. Allerdings hatte der VGH München – soweit ersichtlich – bislang auch keine Gelegenheit hierzu. Den Beschlüssen des VGH München vom 12. 2. 1996⁸ sowie vom 20. 8. 1997⁹ lag zwar ein Sachverhalt zu Grunde, bei dem das Sichniederlassen zum Alkoholgenuss im Stachusbauwerk seitens der Behörde als uner-

laubte Sondernutzung angesehen wurde. Der VGH München hatte jedoch im Rahmen dieser Entscheidungen lediglich über die Rechtmäßigkeit der zwangsweisen Durchsetzung eines zur Unterbindung weiterer Ordnungsverstöße erlassenen Aufenthaltsverbots zu befinden, so dass „die Rechtmäßigkeit des zu vollstreckenden Verwaltungsakts“ und damit auch die Bewertung des Niederlassens zum Alkoholgenuss als unerlaubte Sondernutzung „nicht näher zu prüfen“ waren.¹⁰ Es bleibt daher abzuwarten, ob der bayerische Verwaltungsgerichtshof in Anbetracht der nunmehr herrschenden gegenteiligen Rechtsansicht seine Rechtsprechung aufrechterhalten wird.

2. OLG Saarbrücken, Beschluss vom 15. 9. 1997

Das OLG Saarbrücken¹¹ hat in einer ebenfalls Aufsehen erregenden Entscheidung die gegenüber der Münchener Altstadt-Fußgängerbereiche-Satzung nahezu wortgleiche Bestimmung des § 5 I Nr. 6 der Sondernutzungssatzung der Stadt Saarbrücken für ungültig befunden und daher (im Rahmen eines gerichtlichen Bußgeldverfahrens) bei der Entscheidung außer Acht gelassen.¹²

Ebenso wie der VGH München weist das OLG Saarbrücken in seinen Entscheidungsgründen zunächst darauf hin, dass insbesondere die Ortsstraßen „aufgrund ihrer Widmung sowohl dem eigentlichen Verkehr (...) als auch dem Verkehr im weiteren Sinne“, vor allem dem so bezeichneten „kommunikativen Verkehr“ dienen. Auch stimmen die Ausführungen des OLG Saarbrücken mit denen des bayerischen Verwaltungsgerichtshofes noch darin überein, dass in Anbetracht der Kommunikationsfunktion innerörtlicher Straßen auch ein „Verweilen“ vor allem an solchen Plätzen, an denen Bänke bereitgestellt sind, als grundsätzlich gemeingebäulich angesehen werden müsse. Anders als der VGH München erachtet jedoch das Oberlandesgericht auch ein Niederlassen im Sinne eines *längeren* Verweilens noch als eine Form des Straßengemeingebrauchs. Darüber hinaus führt das OLG Saarbrücken aus, dass der Zweck des Verweilens straßenrechtlich unbedeutend sei. Daher könne das Verweilen zum Zwecke des Alkoholgenusses grundsätzlich nicht anders behandelt werden als das Verweilen zum Lesen eines Buches oder einer Zeitung, zum Betrachten eines Kunstwerkes oder zum Zwecke der Aufnahme von Speisen sowie (nichtalkoholischen) Getränken.

Auch steht die Ansicht des OLG Saarbrücken der Rechtsauffassung des VGH München insofern entgegen, als das OLG Saarbrücken allein in dem „Niederlassen zum Alkoholgenuss“

7 Vgl. Kahl, NVwZ 1991, 620, 624; Fabi, DÖV 1996, 955; Höfling, Die Verwaltung 2000, 207, 215.

8 Beschl. v. 12. 2. 1996 – 8 C 96.216, NVwZ-RR 1997, 69.

9 Beschl. v. 20. 8. 1997 – 8 C 96.4230, NVwZ-RR 1998, 310.

10 So ausdrücklich VGH München, NVwZ-RR 1997, 69.

11 Beschl. v. 15. 9. 1997 – Ss (Z) 217/97 (S1/97), NJW 1998, 251 = DVP 1999, 173 (m. Anm. Vahlte; s. auch die nahezu inhaltsgleiche Entscheidung des OLG Saarbrücken vom gleichen Tage: Ss (Z) 221/97 (62/97), ZfSch 1997, 473.

12 Vgl. bei Bindzus/Lange, JuS 1998, 696 ff.

noch keine Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs Dritter erblickt. Zwar geht auch das Oberlandesgericht davon aus, dass grundsätzlich die Überschreitung des Gemeingebrauchs, die ihrerseits zu einer Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs Dritter führt, Sondernutzung ist; ob jedoch das Verweilen an einem bestimmten Orte im Straßenraum eine solche Überschreitung darstelle, hänge entscheidend von den Umständen des Einzelfalles ab. Von Bedeutung sei etwa die Breite der Straße, die Anzahl der Personen, die sich niederlassen, sowie die Art und Weise des Sichniederlassens einschließlich der Menge des konsumierten Alkohols. Berücksichtige man dies, so sei jedenfalls eine derart pauschale Erlaubnisverweigerung, wie sie § 5 I Nr. 6 der Sondernutzungssatzung der Stadt Saarbrücken beinhalte, nicht zulässig.

3. OVG Schleswig, Urteil vom 16. 6. 1999

Ebenso wie das OLG Saarbrücken sprach sich – um schließlich ein letztes Beispiel aus der Rechtsprechung zu geben – auch das OVG Schleswig¹³ in einem entsprechenden Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO gegen die Rechtmäßigkeit der straßenrechtlichen Sondernutzungssatzung der Stadt Elmshorn aus, die ihrem Regelungsgehalt nach in § 3 IV ebenfalls die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für das „Niederlassen zum Alkoholgenuß außerhalb zugelassener Freisitzanlagen“ versagte; „geduldet“ wurde gemäß Satz 2 dieser Bestimmung lediglich das „vorübergehende Niederlassen zum Genuß geringer Mengen Alkohols“.

Auch das OVG Schleswig erklärte diese Bestimmung im Wesentlichen mit der Begründung für nichtig, dass der Satzungsgeber „den Tatbestand des Niederlassens zum Alkoholgenuß rechtsfehlerhaft als Sondernutzung“ eingeordnet habe. Dabei beruft sich auch das Oberverwaltungsgericht auf die allgemeine Anerkennung des „kommunikativen Gemeingebrauchs“, wozu nach seiner Ansicht auch „das längere Verweilen“ sowie der gemeinsame „Aufenthalt mit anderen aus Anlaß oder Gründen zwischenmenschlicher Kontaktaufnahme und Kommunikation“ zu zählen sei. Ob nunmehr „bei solcherart gekennzeichnete Ausübung des Gemeingebrauchs (auch) Alkohol getrunken“ werde, sei mangels Verkehrsbezogenheit eines solchen Verhaltens straßenrechtlich irrelevant. Der schlichte Alkoholgenuß nämlich – so das OVG Schleswig weiter – beeinträchtige weder den Gemeingebrauch anderer, noch stelle er sich mit Blick auf die allgemeine gesellschaftliche Billigung des Alkoholkonsums als nicht mehr gemeinverträglich dar. Allenfalls dort, wo nach den Umständen des Einzelfalles – etwa bei einer räumlich ausufernden Inanspruchnahme von öffentlichem Straßenraum – der Mißgebrauch Dritter erheblich behindert werde, komme ein Einschreiten unter straßenrechtlichen Gesichtspunkten in Betracht. Soweit die Satzung im Übrigen auf das „vorübergehende“ Niederlassen sowie den Konsum von Alkohol in „geringen“ Mengen Bezug nehme, verstoße dies gegen den Bestimmtheitsgrundsatz.

Schließlich erachtete es das OVG Schleswig darüber hinaus für äußerst fragwürdig, derartige „im Kern ordnungspolitisch geprägte Problemstellungen“ mit den Mitteln des Straßenrechts

lösen zu wollen, wobei das Oberverwaltungsgericht zugleich in einem obiter dictum unter Berufung auf die Rechtsprechung des VGH Mannheim darauf hinwies, dass – selbst bei einer (Wieder-)Einführung des Schutzgutes der öffentlichen Ordnung in das schleswig-holsteinische Landesverwaltungsgesetz – das Niederlassen zum Alkoholgenuß keinen polizeirechtswidrigen Zustand darstelle, den man mittels einer entsprechenden Gefahrenabwehrverordnung unterbinden könne.

IV. Fazit

Vor allem diese letzten Ausführungen des OVG Schleswig veranschaulichen, dass die Städte und Gemeinden – jedenfalls nach der inzwischen überwiegenden Rechtsprechung – im Hinblick auf die innerstädtischen „offenen Szenen“ vor Problemlagen stehen, deren Lösung zwar seitens der Bürger eingefordert wird, zu deren Bewältigung ihnen jedoch *de lege lata* keine rechtlichen Mittel, jedenfalls keine mit abstrakt-generellem Charakter, zur Verfügung stehen. Hinzu kommt – auch dies verdeutlicht die Entscheidung des OVG Schleswig beispielhaft –, dass sich die Satzungs- wie Verordnungsgeber, soweit sie die von der Rechtsprechung geforderten einzelfallbezogenen Differenzierungen in ihre abstrakt-generellen Regelungen aufnehmen, sich schnell dem Einwand des Normenmissbrauchs oder aber der fehlenden Bestimmtheit ausgesetzt sehen.

Ein „Ausweg“ aus dieser für die Gemeinden äußerst unbefriedigenden rechtlichen Lage kann daher nach meiner Einschätzung letztlich nur in dem Erlass einer eindeutigen Regelung seitens der parlamentarischen Landesgesetzgeber bestehen, die die Gemeinden zur Bewahrung des Stadtbilds wie Lebens und damit gerade auch zur Unterbindung der hier in Rede stehenden szenetypischen Verhaltensweisen ermächtigt. Meines Erachtens wäre es sinnvoll, den Gemeinden insofern eine entsprechende spezielle Satzungsermächtigung zur Verfügung zu stellen, wie sie bislang lediglich in Bremen in § 3a des Gesetzes über die Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinden zu finden ist. Dort nämlich werden die Gemeinden Bremen und Bremerhaven ausdrücklich dazu ermächtigt, das aggressive Betteln und den Mißbrauch von Kindern zum Betteln sowie den Konsum von Betäubungsmitteln auf öffentlichen Flächen per Satzung („Ortsgesetz“) zu verbieten.¹⁴

¹³ Urt. v. 16. 6. 1999 – 4 K 2/99, NordÖR 1999, 381.

¹⁴ Weiterführend zu dieser Thematik: Finger, Die offenen Szenen der Städte, Gefahrenabwehr-, kommunal- und straßenrechtliche Maßnahmen zur Wahrung eines integrieren öffentlichen Raums, 2006.

7. Schreiben der Polizeidirektion Ulm vom 05.11.2010; Konzeption „Sichere Innenstadt“; Situation Donauufer, Punkerproblematik



Baden-Württemberg

POLIZEIDIREKTION ULM
FÜHRUNGS- UND EINSATZSTAB

Polizeidirektion Ulm · Postfach 34 20 · 89024 Ulm

Stadt Ulm
Bürgerdienste
Sattlergasse 4
89073 Ulm
(per E-Mail)

Datum 05.11.2010
Name Rueß/Schmid
Durchwahl 0731/188-2100
E-Mail ulm.pd.fest@polizei.bwl.de
Aktenzeichen FEST 1134.9
(Bitte bei Antwort angeben)

Konzeption „Sichere Innenstadt“; Situation Donauufer, Punkerproblematik

Die Konzeption „Sichere Innenstadt“ wurde beginnend ab Mai 2010 durch Kräfte des PRev Ulm-Mitte, unterstützt durch Beamte der Polizeiführerstaffel (PHFSt), der Bereitschaftspolizei (BePo) und der im Rahmen der Sicherheitskooperation mit der Bundespolizei eingesetzten Kräfte umgesetzt.

Im Rahmen der Präsenzstreifen wurden bis Ende August allein von der Polizeidirektion Ulm 450 Mannstunden geleistet. Wegen anderer Einsatzbelastungen, u.a. Stuttgart 21, konnten die Präsenzstreifen ab September 2010 nur eingeschränkt durchgeführt werden.

Präsenzorientierte Sicherheitsstreifen wurden sowohl im Innenstadtbereich als auch in den Außenbereichen und Grünanlagen (Donauufer, Donauwiesen und Friedrichsau) durchgeführt. Darüber hinaus wurden die Parkanlagen Apotheke-, Blinden- und Tastgarten, Donauwiese, Karlsplatz, Alter Friedhof, Stadtgarten, Hinter dem Brot und Neuer Graben/Stadtmauer als weitere Bereiche definiert, die im Rahmen der Konzeption verstärkt und gezielt bestreift wurden.

Ziele waren neben der Verhinderung von Straftaten und Ordnungsstörungen, das frühzeitige Erkennen einer möglichen offenen Drogenszene und das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung durch sichtbare erhöhte Polizeipräsenz spürbar zu stärken.

- 2 -

Im Rahmen der verstärkten Streifenförtigkeit wurde bereits fröhzeitig festgestellt, dass in den Grünanlagen Kobelgraben und Ziegellönde wohnsitzlose rumänische und slowakische Bettler ihr Nachtlager aufschlagen. In einer konzertierten Aktion mit dem Kommunalen Ordnungsdienst, dem Garten- und Friedhofsamt und den Entsorgungsbetrieben Ulm (EBU) konnte hier in relativ kurzer Zeit eine Verdrängung dieser Personenkreise erzielt werden.

Der verstärkte Aufenthalt von Jugendgruppen auf der Donauwiese vor der Stadtmauer war bereits in den letzten Jahren Gegenstand verschiedener Besprechungen, u.a. auch mit dem Baubürgermeister, den Bürgerdiensten und der EBU. Wegen der ständigen Vermüllung und dem Mehraufwand für die Stadtreinigung waren größere Abfallbehälter in diesem Bereich bereitgestellt worden.

Daneben haben Ruhestörungen deutlich zugenommen und erfordern immer wieder den Einsatz der Polizei.

Erstmals in diesem Jahr konnte festgestellt werden, dass sich mit dem östlichen Teil der Donauwiese, unterhalb des Metzerturms, ein neuer Treffpunkt der nicht nur örtlichen Punkerszene entwickelt hat. Ein negativer Höhepunkt war das über Internet organisierte „Punkerpicknick“ im Juni dieses Jahres.

Danach hat sich der Treffpunkt, offenbar in Folge der Belegung durch das Donaufest, auf die Stadtmauer zu dem Brunnen hinter der Musikschule und dem angrenzenden Spielplatz in der Profosengasse verlagert. Andererseits haben sich daneben im engeren Innenstadtgebiet keine weiteren Treffpunkte der örtlichen Punkerszene etabliert.

Durch gezielte Überwachungsmaßnahmen speziell im Bereich des Donaufufers wurden bis zum 30.09.2010 über 180 Personen erfasst und über 55 einzelne Kontrollmaßnahmen registriert.

Im Ergebnis konnte festgestellt werden, dass die meisten der angesprochenen Personen bzw. Personengruppen, welche sich auf der Donauwiese aufhielten, auf die polizeiliche Ansprache positiv reagiert und widerspruchslos auch ihren Müll beseitigt haben.

Zu 10 überprüften Personen lagen polizeiliche Erkenntnisse mit Bezügen zu Betäubungsmitteldelikten und politisch motivierten Straftaten vor. Darunter befanden sich einige Mehrförtäter.

Hier handelt es sich überwiegend um Angehörige der Punkerszene, die für polizeiliche Ansprachen nicht immer zugänglich sind.

Allerdings konnte in keinem Fall ein längerfristiges Aufenthaltsverbot über die Bürgerdienste der Stadt erwirkt werden.

- 3 -

Zum Problemklientel Punker ist festzustellen, dass es sich um eine ständig wechselnde Personengruppe handelt, wobei ein erheblicher Teil aus dem weiteren Umland stammt.

Aktueller Trend ist, dass sich die Punkerszene wieder zunehmend zum Vorplatz des Hauptbahnhofs verlagert.

Aus Sicht der Polizeidirektion Ulm liegen den Bürgerbeschwerden oftmals subjektiv empfundene Eindrücke von Schmutz und Unordnung zu Grunde, die aber häufig unterhalb der Schwelle eines polizeilichen Einschreitens liegen.

Die konkret festgestellten Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und sonstigen polizeilich erfassten Vorkommnisse sind in der Anlage aufgliedert.

Die verstärkte polizeiliche Präsenz hat sicherlich das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung nachhaltig gestärkt. Gleichwohl werden damit nur Verdrängungseffekte erzielt. Eine nachhaltige Beseitigung der in Ulm etablierten Punkerszene ist mit polizeilichen Maßnahmen allein nicht zu erreichen.

gez.
Keller

8. Tabelle der Polizeidirektion Ulm vom 04.11.2010: Straftaten, Ordnungsstörungen, Vorkommnisse im Bereich Donauwiese/Donauufer und Friedrichsau

Polizeidirektion Ulm
Az.: FES-1134.9

Ulm, den 04.11.2010

Straftaten/Ordnungsstörungen/Vorkommnisse im Bereich Donauwiese/Donauufer und Friedrichsau

Datum	Zeit	Örtlichkeit	Anlass	Maßnahmen
03.04.2010	21:05 Uhr	Metzgerturn	Ein Anwohner teilte eine Ruhestörung durch Jugendliche, die auch ein Feuer entfacht hatten, mit.	Nach Angaben der elf Jugendlichen hatten Punkter, die die Örtlichkeit bereits verlassen hatten, das Feuer entzündet. Die Jugendlichen löschten das Feuer und räumten den Platz auf.
28.06.2010	21:24 Uhr	Donauschwabenufer	Eine Gruppe alkoholisierte Punkter belästigten vorbeigehende Passanten.	Punkter verhielten sich bei der Kontrolle ruhig und kooperativ.
28.07.2010	20:15 Uhr	Donauschwabenufer	20 Personen, darunter auch eine unbestimmte Anzahl von Punktern, hinderten Passanten am Durchgang beim Metzgerturn	Personalienfeststellung; Platzverweis für den Bereich Donauwiese, Stadtmauer und Altstadt.
02.08.2010	20:51 Uhr	Metzgerturn	20 zum Teil erheblich alkoholisierte Punkter lärmten.	Ansprache der Gruppe, die sich kooperativ und einseitig zeigte und die Örtlichkeit verließ.
23.08.2010	18:35 Uhr	Metzgerturn	Eine Gruppe von ca. 25 Punktern hielt ein Trinkgelage ab und warfen mehrere Flaschen über die Mauer auf die Donauwiese, wo Aufbauarbeiten für das Donaufest stattfanden.	Personalienfeststellung und Platzverweise für die Stadtmauer. Die Flaschenwerfer konnten nicht ermittelt werden.
27.08.2010	19:35 Uhr	Stadtmauer	Schlägerei unter Punktern.	Keine Feststellungen getroffen.
28.08.2010	22:58 Uhr	Metzgerturn	Eine Gruppe Punkter warfen ihre Flaschen von der Stadtmauer auf die Donauwiese.	Verursacher waren beim Eintreffen der Polizei nicht mehr vor Ort. Personen wurden nicht verletzt.
28.08.2010	01:45 Uhr	Metzgerturn	Randalierende Punkter	Bei der Überprüfung waren keine Personen vor Ort.

9. Deger, Johannes: Handlungsformen der Polizei gegen störende Ansammlungen; in: VBIBW, Heft 3/2004, S. 97/98

VBIBW Heft 3/2004

Deger, Handlungsformen der Polizei gegen störende Ansammlungen — 97

verfolgung (nach der StPO), die beim Verdacht einer Straftat vorgeschrieben sind. Die betroffenen Grundrechte sind in anderen Abhandlungen näher dargestellt.²

II. Verfügungen gegen einzelne Personen

Das ist die „klassische“ Vorgehensweise: Wenn einzelne Personen stören, aber auch wenn eine Gruppe von Personen stört, können gegen die einzelnen Personen Maßnahmen ergriffen werden. Diese Maßnahmen sind vor allem Personenfeststellung (§ 26 PolG), Beschlagnahme gefährlicher Gegenstände (§ 33 PolG), kurzfristiger Platzverweis (§§ 1, 3 PolG), längerfristiges (Betreuungs- und Aufenthaltsverbot auf diesem Platz (§§ 1, 3 PolG)). Natürlich müssen jeweils die rechtlichen Voraussetzungen vorliegen. Zunächst ist die Zuständigkeitsabgrenzung des § 60 PolG zwischen Polizeibehörde und Polizeivollzugsdienst zu beachten. Das Aufenthaltsverbot muss deshalb von der Behörde verfügt werden (§ 60 Abs. 1 PolG); eine teilweise Abgabe dieser Befugnis an den Polizeivollzugsdienst hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg nicht zugelassen.³ In Baden-Württemberg gibt es eben für diese Maßnahme (noch) keine Spezialvorschrift.

Tatbestandsvoraussetzung (§ 1 PolG) für Platzverweis und Aufenthaltsverbot ist eine konkrete Gefahr oder Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung. Die liegt z. B. vor bei Körperverletzung, Beleidigung, nächtlichem Lärm, Drogenhandel, Liegenlassen leerer Bierflaschen, nicht aber bei bloßem „Herumlungern“, stillem Betteln, Bier trinken und bei schlechtem Benehmen.⁴ Wenn der Tatbestand vorliegt, muss die Maßnahme auch noch verhältnismäßig sein, was besonders beim Aufenthaltsverbot zu beachten ist.⁵ Die gleiche Tatbestandsvoraussetzung gilt für den Hauptfall der präventiven Personenfeststellung (§ 26 Abs. 1 Nr. 1 PolG), während die Voraussetzungen für Durchsuchung von Personen (§ 29 PolG) und Beschlagnahme von Sachen (§ 33 PolG) strenger sind. Jede Maßnahme ist also einzeln gegen jede Person zu prüfen, der Ablauf ist keineswegs automatisch. Die Maßnahmen können aber gesteigert werden, wenn das störende Verhalten immer wieder vorkommt, und sie können auch vollstreckt werden. Der kurzfristige Platzverweis wird ggf. mit unmittelbarem Zwang durchgesetzt (§§ 50 ff. PolG). Ein Aufenthaltsverbot wird mit Zwangsgeldandrohung verknüpft und ggf. so vollstreckt, bisweilen sogar mit Zwangshaft⁶ (§§ 19 ff. LVwVfG). Nach mehrmaligem Auftreten in der Drogenszene oder gewalttätigem Auftreten als Skinhead sind mehrmonatige Aufenthaltsverbote möglich.⁷ Auch Gewahrsam (§ 28 PolG) kommt bei wiederholten erheblichen Störungen in der „Szene“ in Betracht,⁸ in ganz seltenen Fällen auch ein sog. „Verbringungs-gewahrsam“.⁹ Festgestellte Ordnungswidrigkeiten werden mit Verwarnung oder Bußgeld geahndet (§§ 56, 57, 65 OWiG). Bei einer Vielzahl von Personen, die mögliche Störer sind, und bei fast täglichen Wiederholungen solcher Situationen ist es aber umständlich und aufwändig, gegen jeden Einzelnen immer wieder Feststellungen und Verfügungen treffen zu müssen und die schriftlichen Verfügungen dann auch zuzustellen. Deshalb werden auch andere Handlungsformen durch die Polizei erprobt in der Hoffnung auf mehr Effizienz.

III. Allgemeinverfügung

Das ist gem. § 35 S. 2 LVwVfG ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimm-baren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigen-schaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft. Die Zahl der Verfügungen kann so also deutlich reduziert werden, Zustellungs- oder Bekanntmachungsprobleme entfallen weitgehend, vgl. § 41 Abs. 3 LVwVfG. Ohne Zweifel kann eine

Ansammlung von Personen, welche die öffentliche Sicherheit beinträchtigt (§ 1 PolG), durch mündliche Allgemeinverfügung aufgelöst werden. Zuständig ist die Polizeibehörde, im Eilfall der Polizeivollzugsdienst (§ 60 Abs. 2 PolG), der im Übrigen auch eine Entscheidung der Behörde bekannt geben darf. Mittels Allgemeinverfügung kann auch eine geplante Veranstaltung, welche die öffentliche Sicherheit erheblich gefährdet und die kein Veranstalter bei der Gemeinde angemeldet hat, verboten werden, z. B. geplante „Chaos-Tage“ von Punks.¹⁰ Das geschieht dann schriftlich und durch öffentliche Bekanntmachung. Fraglich ist aber, ob durch Allgemeinverfügung der Aufenthalt störender Personen auf bestimmten Plätzen für längere Zeit verboten werden kann. Solche Versuche sind mehrmals gescheitert.

Im Jahr 1996 richtete die Stadt Stuttgart eine Allgemeinverfügung „an alle Personen, die sich in dem in der Anlage bezeichneten Bereich aufhalten und offensichtlich der Drogenszene zuzurechnen sind oder zu ihr Kontakt suchen“. Diese mussten den bezeichneten Bereich verlassen und durften ihn für die Dauer von drei Monaten nicht mehr betreten, wenn sie schon einmal dort angetroffen worden waren.¹¹ Im Juli 2002 erließ die Stadt Karlsruhe eine Allgemeinverfügung, wonach „Personen, die der sog. Punk-Szene zuzuordnen sind“ und deren Beschreibung dem Begründungstext zu entnehmen war, sich bis 31. Oktober 2002 nicht mehr auf dem Kronenplatz aufhalten durften. Ende September 2002 erließ die Stadt Heilbronn folgende Allgemeinverfügung: „Auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen der Heilbronner Altstadt ist es untersagt, sich außerhalb von konzessionierten Freischankflächen in Gruppen von mehr als zwei Personen der so genannten Trinker- oder Punkszene (Beschreibung vgl. Begründungstext) aufzuhalten und dabei Alkohol zu konsumieren.“ Der Bereich der Heilbronner Altstadt war im beigefügten Lageplan genau dargestellt. Das Verbot sollte gelten bis 31. 12. 2002.

Alle drei Verfügungen wurden von den Verwaltungsgerichten mit ähnlicher Begründung beanstandet:¹² Die Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit des Adressatenkreises (§ 35 LVwVfG) sei zwar fraglich, aber wohl noch gegeben. Die Punks waren nämlich durch typische äußere Merkmale beschrieben, und bei der Drogenszene musste die Zugehörigkeit immerhin „offensichtlich“ sein. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 1 PolG waren bei der Drogenszene immer gegeben, bei der Punkszene nur gelegentlich; dort gibt es auch einige Nicht-Störer. Beanstandet wurde

2 Z. B. bei Kappeler, a.a.O. (Fn. 1) S. 144 ff.; Alberts, NVwZ 1997, 45; Deger, VBIBW 1996, 90; Dolderer, NVwZ 2001, 130; Schmitz, Straßen- und polizeirechtliches Vorgehen gegen Randgruppen, S. 38 ff.

3 VGH Bad.-Württ., VBIBW 1996, 418; dazu Haseloff-Grupp, VBIBW 1997, 161; Scheithauer, VBIBW 1997, 447; Hufeld, VBIBW 1999, 130 und Cremer, NVwZ 2001, 1218.

4 Vgl. VGH Bad.-Württ., VBIBW 1998, 428 und VBIBW 1999, 162.

5 OVG Münster, NVwZ 2001, 459; OVG Bremen, NVwZ 1999, 315; VGH Bad.-Württ., VBIBW 1997, 66; VG Stuttgart, NVwZ-RR 1996, 390; Riedinger, VBIBW 2000, 332; Kappeler, a.a.O. (Fn. 1) S. 200 ff.

6 OVG Münster, DOV 1997, 511; VG Freiburg, Beschl. v. 28. 10. 1993 – 4 K 1966/93; VG Stuttgart, Beschl. v. 7. 5. 1993 – 14 K 11873/93; Helmke, Der polizeirechtliche Platzverweis im Rechtsstaat, S. 132 ff.

7 OVG Münster, NVwZ 2001, 459; VG Leipzig, NVwZ 2001, 1317.

8 OLG Hamburg, DOV 1998, 39; LG Stuttgart, Beschl. v. 29. 4. 1999 – 19 T 39/99 und Beschl. v. 22. 9. 1997 – 2 T 589/97; VG Würzburg, Urteil v. 10. 7. 1997 – W 5 K 96.1107.

9 Helmke, Der polizeirechtliche Platzverweis im Rechtsstaat, S. 46; Kappeler, a.a.O. (Fn. 1) S. 73; Schmitz, a.a.O. (Fn. 2) S. 276.

10 VG Hannover, NVwZ-RR 1997, 622; dort aber zu Unrecht als Ver-sammlung behandelt, vgl. Deger, NJW 1997, 923; Helmke, a.a.O. (Fn. 6) S. 46. Richtig BayObLG, NVwZ 2000, 467.

11 Amtsblatt der Landeshauptstadt Stuttgart v. 20. 6. 1996 S. 20; vgl. auch Scheithauer, VBIBW 1997, 447.

12 VGH Bad.-Württ., VBIBW 1997, 66 und VBIBW 2003, 31; VG Karlsruhe, Beschl. v. 7. 9. 2002 – 12 K 2595/02; VG Stuttgart, Beschl. v. 20. 12. 2002 – 1 K 5432/02.

aber vor allem, dass die Verfügungen Verstöße gegen die Grundsätze der Ermessensausübung und der Verhältnismäßigkeit enthielten. Wenn so viele verschiedene Personen unterschiedslos ein mehrmonatiges Aufenthaltsverbot erhalten, trägt das „der Vieltätigkeit der Lebensverhältnisse nicht ... in dem gebotenen Umfang Rechnung“.¹³ Vielmehr muss differenziert werden nach Grad und Häufigkeit der Störung.

Für Dauerlösungen gegen bestimmte Personenkreise ist also die Allgemeinverfügung nicht geeignet. Die Benutzung eines öffentlichen Platzes durch die Allgemeinheit (§ 35 S. 2 LVwVfG) kann durch polizeirechtliche Allgemeinverfügung auch nicht in der Weise eingeschränkt werden, dass zum Schutz der Nachtruhe der Aufenthalt von 22 bis 6 Uhr für alle verboten wird. Das widerspricht der straßenrechtlichen Widmung. Die Allgemeinverfügung eignet sich polizeirechtlich nur für begrenzte Maßnahmen bzgl. Personenkreis, Ort und Dauer, z. B. also die Auflösung einer akut störenden Ansammlung von Personen. Wenn bestimmte Verhaltensweisen auf Dauer für alle verboten werden sollen, ist die Polizeiverordnung die richtige Handlungsform.

IV. Vertrag?

Gem. § 54 S. 2 LVwVfG „kann die Behörde, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen schließen, an den sie sonst einen Verwaltungsakt richten würde“. Denkbar wäre also, mit den Mitgliedern einer störenden Ansammlung einen Vertrag darüber zu schließen, dass sie diesen Platz verlassen und sich künftig auf einem bestimmten anderen Platz treffen, wo ihr Verhalten dann toleriert wird. Das wäre möglich, soweit dort keine Straftaten begangen werden. Tatsächlich gibt es in der Praxis gelegentlich ähnliche Absprachen etwa mit Stadtreichern oder Punks, sogar mit Drogenkonsumenten. Solche Absprachen sind aber „informell“, nicht rechtlich verbindlich, was sie auch nicht sein sollen. Die „Vertragspartner“ sind für einen verbindlichen Abschluss meist nicht geeignet und stehen namentlich gar nicht alle fest. Außerdem müsste der Vertrag schriftlich geschlossen werden (§ 57 LVwVfG) und bedürfte u.U. der Zustimmung betroffener Dritter, nämlich der Anwohner am anderen Platz (§ 58 LVwVfG). Die Handlungsform Vertrag passt also kaum ins Polizeirecht, besser ins Bau- und Umweltrecht.¹⁴

V. Bildüberwachung

Für offene Bildaufzeichnungen enthält das Polizeigesetz Baden-Württemberg in § 21 die Rechtsgrundlage. Nach Abs. 1 kann (nur) der Polizeivollzugsdienst bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen „Bild- und Tonaufzeichnungen von Personen anfertigen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie dabei Ordnungswidrigkeiten mit erheblicher Bedeutung oder Straftaten begehen werden“. Die Voraussetzungen sind also höher als die einfache konkrete Gefahr in § 1 PolG. Typischer Anwendungsfall ist die Gruppe gewaltbereiter Hooligans vor, während und nach einem Fußballspiel.¹⁵ Auf sonstige störende Ansammlungen wird die Maßnahme kaum angewandt, was auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Denn es wird in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Betroffenen eingegriffen (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 GG).¹⁶ Gegenüber Mitgliedern einer offenen Drogenszene wären die Rechtsvoraussetzungen zwar gegeben, praktikabler ist da aber der neue Absatz 3.

Neu ist die Befugnis des § 21 Abs. 3 PolG, wonach die sog. gefährlichen Orte i. S. d. § 26 Abs. 1 Nr. 2 PolG offen mittels Bildübertragung beobachtet und dort Bildaufzeichnungen von Personen angefertigt werden dürfen, soweit es öffentlich zugängliche Orte sind. Damit sind nun Kameraüberwachungen von sog.

Kriminalitätsbrennpunkten im öffentlichen Raum zulässig.¹⁷ Im Unterschied zur oben beschriebenen Maßnahme gem. Abs. 1 ist dafür auch die Ortspolizeibehörde zuständig (Parallelzuständigkeit); es darf der ganze Platz dauernd überwacht werden und nicht nur eine bestimmte Zielgruppe. Konkrete Gefahr muss nicht vorliegen¹⁸ (trotz missverständlichem Wortlaut der Vorschrift), aber eben ein abstrakt gefährlicher Ort gem. § 26 Abs. 1 Nr. 2 PolG. Die Verweisung auf diese Vorschrift bezeichnet der Verwaltungsgerichtshof als „verunglückt“ und legt sie einschränkend aus:¹⁹ Nicht alle dort genannten Orte kommen für eine Bildüberwachung in Betracht, sondern vor allem Schwerpunkte der Straßenkriminalität, zu deren Abschreckung sie allerdings geeignet, erforderlich und auch angemessen sein kann. Nur wenige Plätze in Baden-Württemberg kommen dafür letztlich in Betracht. Von den oben in der Einleitung beschriebenen Ansammlungen würde nur der Drogenhandel auf der Straße die Voraussetzungen für eine solche Überwachung erfüllen. Wenn sich die anderen „Szenen“ aber auf einem (wegen der Straßenkriminalität) zu Recht überwachten Platz aufhalten, sind sie eben mit auf dem Bild.

Verdeckte präventive Bildüberwachung (§ 22 PolG) solcher Ansammlungen kommt nicht in Betracht, schon mangels Eignung zur Abschreckung.²⁰ Wenn Bilder als Beweismittel für begangene Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten angefertigt werden, ist Rechtsgrundlage die Strafprozessordnung (§§ 163, 100 c StPO).

Zur Abwehr einer konkreten Gefahr wären auch Bildüberwachungen gem. § 20 Abs. 2 PolG denkbar, wenn diese Datenerhebungs-Generalklausel neben §§ 21 und 22 PolG für Bilder überhaupt anwendbar ist.²¹ Die hier behandelten Ansammlungen und Orte dürften aber abschließend von § 21 PolG erfasst sein.

VI. Polizeiverordnung

Mit Polizeiverordnungen bekämpfen die Ortspolizeibehörden seit jeher Verhaltensweisen und Zustände, die (abstrakt) gefährlich sind, vor allem Lärm, Verschmutzungen und gefährliche Tierhaltung. Ab dem Jahr 1996 fühlten sich einige Städte veranlasst, ihre Polizeiverordnungen zu verschärfen wegen zunehmender Belästigungen durch die in der Einleitung beschriebenen Personenkreise. So verbot zunächst die Stadt Ravensburg auf öffentlichen Straßen ... das Nächtigen, Betteln, Verrichten der Notdurft und das „Niederlassen außerhalb von Freiauschanflächen ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkoholenusses“. Andere Städte trafen ähnliche Regelungen. Das ging teilweise zu weit und musste modifiziert werden, wie noch zu zeigen ist.

Allgemeine Gebote und Verbote dürfen in eine Polizeiverordnung nur aufgenommen werden, wenn eine polizeiliche Aufgabe

¹³ VGH Bad.-Württ., VBIBW 1997, 66 (67) und VBIBW 2003, 31 (32).

¹⁴ Vgl. *Kopp/Ramsauer*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl., § 54 RdNr. 36; *Schweickardt*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., RdNr. 867.

¹⁵ *Zeitler*, Allgemeines und Besonderes Polizeirecht für Baden-Württemberg, RdNr. 426; *Belz/Mußmann*, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 6. Aufl., § 21 RdNr. 10; *Wolff/Stephan*, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 5. Aufl., § 21 RdNr. 6.

¹⁶ Dazu näher *Büllesfeld*, Polizeiliche Videoüberwachung, S. 139 f.

¹⁷ VGH Bad.-Württ., Urt. v. 21. 7. 2003 – 1 S 377/02 – VBIBW 2004, 20 mit zust. Anm. Stephan, S. 28 f.

¹⁸ VGH Bad.-Württ., VBIBW 2004, 20; VG Karlsruhe, VBIBW 2002, 131; *Belz/Mußmann*, a.a.O. (Fn. 15) § 21 RdNr. 37.

¹⁹ VGH Bad.-Württ., VBIBW 2004, 20.

²⁰ Vgl. nur *Büllesfeld*, a.a.O. (Fn. 16) S. 22.

²¹ Vgl. *Wolff/Stephan*, a.a.O. (Fn. 15) § 21 RdNr. 10; *Belz/Mußmann*, a.a.O. (Fn. 15) § 21 RdNr. 3; *Wurz*, Polizeiaufgaben und Datenschutz, S. 73 f.

10. Götz, Volkmar: Die Entwicklung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts; in: NVwZ 1998, Heft 7, 683

683



Götz: Die Entwicklung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts (1994-1997)(NVwZ 1998, 679)

Grundlage für den Verbringungsgewahrsam enthalte und sieht den verantwortlichen Polizeibeamten, dem vorgeworfen wurde, Personen der offenen Drogenszene in Hamburg in Gewahrsam genommen und in die Vier- und Marschlande gebracht zu haben, als der Freiheitsberaubung und Nötigung hinreichend verdächtig an. Die Grundlinien der Beurteilung lassen sich wie folgt ziehen. Es ist zu unterscheiden zwischen der kurzfristigen Freiheitsentziehung während des Transports und der Umsetzung an den entfernten Ort. Erstere ist rechtfertigungsbedürftig und -fähig als Präventiv- und Unterbindungsgewahrsam oder als Platzverweisungsgewahrsam. Die Umsetzung ist eine Freiheitsbeschränkung (nicht: Freiheitsentziehung). Sie hat den Charakter eines durch unmittelbaren Zwang vollzogenen Duldungsgebots. Als ihre Grundlage kommt die Generalermächtigung in Betracht.

3. Befristete Verbote des Aufenthalts in einem bestimmten Straßenbereich

Diese Maßnahme wird in einigen Städten ergriffen, um die offene Drogenszene zu unterbinden, die sich in den Großstädten vielfach in Bahnhofsnähe und in der Innenstadt an Orten bildet, wo sie Zulauf auch von ortsunkundigen Drogenabhängigen hat. Polizei und Ordnungsverwaltungen belegen die ihnen bekannten Dealer und Drogenkonsumenten mit einem beispielsweise auf drei Monate befristeten Verbot des Aufenthalts in einem bestimmten Stadtgebiet, das täglich in der Zeit von 8-23 Uhr gilt. Das Verbot wird mit Zwangsgeld vollstreckt⁵⁰, bei dessen Uneinbringlichkeit mit gerichtlich angeordneter Ersatzzwangshaft. Über die Polizeipraxis in Dortmund liegen die Berichte von Heeger und Wien⁵¹ sowie von Latzel und Lustina⁵² vor. Über Erfahrungen aus Baden-Württemberg berichtet Deger⁵³. Vergleichbare Aufenthaltsverbote gegen andere Personengruppen, etwa Randalierer und Gewalttäter, kommen in der Praxis ebenfalls vor⁵⁴. Die maßgebliche Befugnisgrundlage ist die Generalermächtigung. Dagegen greift die in den meisten Polizeigesetzen vorgesehene Standardmaßnahme "Platzverweisung" nicht, weil sie sich nur auf das Verbot eines "vorübergehenden" Betretens eines Ortes bezieht. Die Ansichten darüber, was noch "vorübergehend" ist, gehen zwar auseinander⁵⁵. Aber ein dreimonatiges Aufenthaltsverbot betreffe mit Sicherheit nicht mehr nur ein "vorübergehendes" Betreten. Der begrenzte Anwendungsbereich der Spezialermächtigung für die Platzverweisung verschließt nicht die Anwendung der Generalermächtigung für das längerwährende Verbot des Aufenthalts an einem Ort⁵⁶. Dessen Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne bedarf sorgfältiger Prüfung. Denn den betreffenden Personen wird mit dem Aufenthalt nicht nur das verboten, was ihnen das Gesetz verbietet - Drogenhandel und -konsum -, sondern darüber hinausgehend der Aufenthalt. Andererseits zielt das Aufenthaltsverbot auf nichts anderes als darauf, die gesetzlich verbotenen Handlungen zu verhindern und zu unterbinden, und wegen der Dringlichkeit und Gewichtigkeit dieses Schutzziels ist die Maßnahme verhältnismäßig.

Umstritten ist, ob sie einen Eingriff in den Schutzbereich des Freizügigkeitsgrundrechts (Art. 11 GG) darstellt⁵⁷. Bejaht man dies, so wäre ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung über den in Art. 11 GG enthaltenen, qualifizierten Gesetzesvorbehalt "um strafbaren Handlungen vorzubeugen" (Art. 11 II GG) zu begründen. Daß dieser sich auch auf Landesgesetze bezieht⁵⁸, ergibt sich zum einen aus dem Wortlaut, der keine Beschränkung auf Bundesgesetze

macht, und wäre weiterhin die notwendige Konsequenz aus einer weiten Auslegung des Grundrechtes, die jeglichen Aufenthalt auf den öffentlichen Straßen in den Schutzbereich des Freizügigkeitsgrundrechts einbezöge. Denn es ist das Landesrecht (Straßenrecht und Polizeirecht), das die Gemeinverträglichkeit von Nutzungen der Straßen und des Verhaltens auf Straßen regelt. Die vorausgesetzte Anwendbarkeit des Art. 11 GG würde aber jedenfalls den Landesgesetzgeber zwingen, Art. 11 GG als eingeschränktes Grundrecht zu zitieren (Art. 19 I 2 GG). Aus der Geschichte und der Rechtspraxis der Freizügigkeit⁵⁹ scheint sich keine eindeutige Antwort auf die Frage zu ergeben, in welchem Umfang der "Aufenthalt" auf öffentlichen Straßen vom Schutzbereich des Freizügigkeitsgrundrechtes erfaßt wird. Die in Rede stehenden Aufenthaltsverbote ergehen an Personen, die nachweislich an der Drogenszene beteiligt sind. Sie verhindern, daß die Straße als offene Drogenszene genutzt wird. Es erscheint schwerlich naheliegend und zutreffend zu sein, daß die Inbesitznahme der Straße für die offene Drogenszene⁶⁰ vom Schutzbereich des Freizügigkeitsgrundrechtes erfaßt ist. Dabei dürfte auch bedeutsam sein, daß die Aufenthaltsverbote keinen absoluten Charakter haben. Sie unterbinden das Wohnen und Arbeiten in dem betreffenden Gebiet nicht, und sie machen Ausnahmen für Besuche bei Ärzten, Anwälten, Sozialarbeitern und Behörden⁶¹.

Niedersachsen hat mit einer Novelle zum Gefahrenabwehrgesetz (NdsGefAG) das befristete Verbot des Betretens und des Aufenthaltes in einem bestimmten örtlichen Bereich zum Gegenstand einer besonderen Befugnisnorm gemacht (§ 17 II NdsGefAG). Dies wird auf die Erfahrungen zurückgeführt, die das Land 1995 mit den sog. Chaos-Tagen in Hannover hatte. Unter "örtlichem Bereich" wird verstanden "ein Ort oder ein Gebiet innerhalb einer Gemeinde oder auch ein gesamtes Gemeindegebiet" (§ 17 II 2 NdsGefAG). Das Gesetz faßt die Maßnahme ausdrücklich als besonderen Fall der Platzverweisung. Dies führt zur Anwendbarkeit des sog. Platzverweisungs-Gewahrsams (§ 18 I Nr. 3 NdsGefAG), der demnach zur Durchsetzung der Maßnahme angewendet werden kann.

4. Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen

Die Einführung verdachts- und ereignisunabhängiger Personenkontrollen im Grenzgebiet (30 km-Zone), auf Autobahnen und anderen "Durchgangsstraßen" sowie in den Verkehrsmitteln und -einrichtungen des internationalen Verkehrs ist in politischer Hinsicht in erster Linie eine Folge der Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union. Als Maßnahme zur wirksameren Bekämpfung der internationalen, grenzüberschreitenden Kriminalität⁶² geht sie aber über eine Kompensation des Abbaus der Personenkontrollen an den Binnengrenzen hinaus. Sie verstärkt die Kontrollen auch dort, wo es noch Grenzkontrollen gibt, insbesondere gegenüber Osteuropa. Die gesetzlichen Grundlagen dafür haben zuerst Bayern⁶³, dann Baden-Württemberg⁶⁴ und Ende 1997 Thüringen

¹ Götz, Innere Sicherheit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR III, 2. Aufl. (1996), § 79. ↗

² V. 13. 4. 1994 (GVBl, S. 172). ↗

³ V. 19. 3. 1996 (GVBl I, 74). ↗

⁴ V. 19. 10. 1994 (BGBl I, 2978). ↗

⁵ V. 7. 7. 1997 (BGBl I, 1650). ↗

⁶ O. Müller, Der Abschied von der konkreten Gefahr als polizeirechtliche Eingriffsbefugnis, StV 1995, 602. ↗

⁷ Vgl. D. Neumann, Vorsorge und Verhältnismäßigkeit. Die kriminalpräventive Informationserhebung im PolizeiR, 1994 (Rez. Götz, DVBl 1995, 1102). ↗

⁸ Götz, Allg. Polizei- und OrdnungsR, 12. Aufl. (1995), Rdnr. 544. Wolter, DÖV 1997, 939 (940) spricht von "verschwindenden Grenzen zwischen Prävention und Repression bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität". ↗

- 7 Gesetz zur Änderung des GG (Art. 13 GG) v. 26. 3. 1998 (BGBl I, 610). ↗
- 10 NJW 1996, 405 = StV 1996, 185m. abl. Anm. M. Köhler = NSTZ 1995, 601 m. abl. Anm. Welp (Bespr. Staechelin, ZRP 1996, 430). ↗
- 11 Beschluß v. 15. 1. 1997, NSTZ 1997, 195m. Anm. R. Scholz. ↗
- 12 Beinhofer, BayVBl 1997, 481; Bernhardt, Die Polizei 1994, 55; Gusy, DÖV 1996, 573; Helmers/Murck, Die Polizei 1994, 64; Jeand'Heur, AöR 119 (1994), 107; Köhler, Die Polizei 1994, 49; Olschok/Tautenhahn, Die Polizei 1994, 31; Pitschas, DÖV 1997, 393; Rupprecht, Die Polizei 1994, 46; Scholz, in: Festschr. f. Friauf, 1996, S. 439; Schult, Die Polizei 1994, 25; Schulte, DVBl 1995, 130; Stober, NJW 1997, 889; ders., GewArch 1997, 217; Weichert, Die Polizei 1994, 313; Weiß/Plate (Hrsg.), Privatisierung von Gefahrenabwehraufgaben (BKA), 1996; Zimmermann, Die Polizei 1994, 60. ↗
- 13 Vgl. Döhler, DAR 1996, 36; Joachim/Radtke, NZV 1993, 94; Radtke, NZV 1995, 428; Ronellenfisch, DAR 1997, 147; Steegmann, NJW 1997, 2157; Steiner, DAR 1996, 272. ↗
- 14 AG Berlin-Tiergarten, NSTZ-RR 1996, 277 = DAR 1996, 326; KG, NJW 1997, 2894 = DAR 1996, 504 = StV 1997, 174. ↗
- 15 AG Alsfeld, NJW 1995, 1503; OLG Frankfurt a.M., NJW 1995, 2570 = NZV 1995, 368; BayObLG, NSTZ-RR 1997, 312 = DÖV 1997, 601 = DAR 1997, 206. ↗
- 16 Götz, NVwZ 1994, 652 (654). ↗
- 17 Vgl. Kothe, VerwArch 88 (1997), 456; Schink, GewArch 1996, 6ff., 50ff.; Knorr, VBIBW 1996, 447; Sparwasser/Geißler, DVBl 1995, 1317; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1994, 565; VGH Mannheim, UPR 1996, 196 = GewArch 1996, 36 = VBIBW 1996, 221 (Anwendung der "Störer"-Vorschriften auf Altlastensanierung nach § 25 II AbfG). ↗
- 18 NJW 1995, 2918 = DVBl 1995, 1131 = DÖV 1996, 78. ↗
- 19 BGHZ 131, 163 = NJW 1996, 315 = NVwZ 1996, 413 L = LM H. 3/1996 NRW OBG Nr. 22 = DVBl 1996, 561 = DÖV 1996, . ↗
- 20 So auch VGH Mannheim, NJWE-MietR 1996, 259 = DÖV 1996, 1056; VGH Mannheim, NJW 1997, 2832 = NVwZ 1997, 1238 L = VBIBW 1997, 187. Dagegen Roth, DVBl 1996, 1401. ↗
- 21 Vgl. Götz (o. Fußn. 8), Rdnrn. 620f. ↗
- 22 Vgl. Hartwig, Die Polizei 1996, 16; Vahle, NVwZ 1996, 139. ↗
- 23 NVwZ-RR 1995, 262 = BayVBl 1995, 76 = RdL 1995, 233. Ebenso VGH München, DÖV 1996, 1054. ↗
- 24 I.d.F. des Gesetzes zur Änd. d. LStVG v. 10. 6. 1992 (GVBl, S. 152). ↗
- 25 VO über Hunde mit gesteigerter Aggressivität und Gefährlichkeit v. 10. 7. 1992 (GVBl, S. 268). ↗
- 26 Aus der letzten Zeit: HbgHundeVO v. 14. 12. 1993 (GVBl, S. 379); SächsPolVO v. 28. 6. 1996 (GVBl, S. 269); RhPfGefahrenabwehrVO - Gefährliche Hunde - v. 13. 9. 1996 (GVBl, S. 364); HessHundeVO v. 15. 8. 1997 (GVBl, S. 279). ↗
- 27 Vom 21. 9. 1994 (GV, S. 1086, 1140). ↗
- 28 NVwZ 1997, 806. ↗
- 29 BVerfGE 65, 1 = NJW 1984, 419 = NVwZ 1984, 167 L. ↗
- 30 NVwZ 1996, 166 = DVBl 1995, 347 = BayVBl 1995, 143 = JZ 1995, 299 m. Anm. Schrader/Werner = BayVerfGH 47, 241. ↗
- 31 LKV 1996, 273 = NJW 1996, 1953 L = NVwZ 1996, 784 L = JZ 1996, 957m. Anm. Götz = EuGRZ 1996, 437 = DVBl 1996, 1423 = SächsVBl 1996, 160 (Bespr. Bäumler, NVwZ 1996, 765; Habermehl, SächsVBl 1996, 201; Knemeyer/Keller, SächsVBl 1996, 197; Paeffgen, NJ 1996, 454; Schenke, DVBl 1996, 1393). ↗
- 32 SächsPolG i.d.F. v. 15. 8. 1994 (GVBl, S. 1541). Dazu Rimmele, SächsVBl 1996, 32. ↗
- 33 Vgl. Schrader/Werner, JZ 1995, 299. ↗
- 34 BVerfGE 65, 1 = NJW 1984, 419 = NVwZ 1984, 167 L. ↗
- 35 § 28 III BadWürttPolG. ↗
- 36 Art. 20 BayPAG. ↗
- 37 § 22 SächsPolG. ↗
- 38 § 22 ThürPAG. ↗
- 39 § 20 BbgPolG. ↗
- 40 § 21 NdsGefAG. ↗
- 41 § 40 SachsAnhSOG. ↗
- 42 § 42 II BGSg. ↗
- 43 NVwZ 1991, 664. ↗
- 44 Vgl. VG Frankfurt a.M., NVwZ 1994, 720 (Gewahrsam zur Unterbindung strafbaren Glücksspiels); Lisken, ZRP 1996, 332; OLG Hamburg, DÖV 1998, 39 (wiederholter präventivpolizeilicher Gewahrsam gegen Drogenhändler). ↗
- 45 LKV 1996, 273 = NJW 1996, 1953 L = NVwZ 1996, 784 L = JZ 1996, 957 = EuGRZ 1996, 437 = DVBl 1996, 1423 = SächsVBl 1996, 160. ↗
- 46 LKV 1996, 273 = NJW 1996, 1953 L = NVwZ 1996, 784 L = JZ 1996, 957 = EuGRZ 1996, 437 = DVBl 1996, 1423 = SächsVBl 1996, 160. ↗

- ⁷⁴ Wie umstritten, belegen die Stellungnahmen im Hdb. d. PolR (Hrsg. Lisken/Denninger), 2. Aufl. (1996).
Rachor, Rdnr. 281: unzulässig; Kniesel, Rdnr. 464: zulässig. [↗](#)
- ⁴⁸ Die Polizei 1997, 263. [↗](#)
- ⁴⁹ NVwZ-RR 1997, 537. [↗](#)
- ⁵⁰ Vgl. OVG Münster, NVwZ-RR 1998, 155 = DÖV 1997, 511. [↗](#)
- ⁵¹ Die Polizei 1994, 190. [↗](#)
- ⁵² Die Polizei 1995, 131. [↗](#)
- ⁵³ Deger, VBIBW 1996, 90. Vgl. auch Haseloff-Grupp, VBIBW 1997, 161; Scheithauer, VBIBW 1997, 447. [↗](#)
- ⁵⁴ Deger, VBIBW 1996, 90. [↗](#)
- ⁵⁵ Vgl. Berner/Köhler, PAG, 14. Aufl. (1995), Art. 16 Rdnr. 1 ("allenfalls wenige Stunden"); Latzel/Lustina (o. Fußn. 52), S. 134 (bis 2 Wochen). [↗](#)
- ⁵⁶ Meixner, HessSOG, 7. Aufl. (1995), § 31 Rdnr. 6; Deger, VBIBW 1996, 90 (91). [↗](#)
- ⁵⁷ Bejahend: Albertz, NVwZ 1997, 45; Hetzer, ThürVBl 1997, 241; Waechter, NdsVBl 1997, 197. Dagegen: Deger, VBIBW 1996, 90; Latzel/Lustina (o. Fußn. 52), S. 132. [↗](#)
- ⁵⁸ A. A. Waechter, NdsVBl 1997, 197 (200f.). [↗](#)
- ⁵⁹ D. Merten, Der Inhalt des Freizügigkeitsrechts, 1970; Dürig, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte II (1954), S. 507; ders., in: Maunz/Dürig, GG, Art. 11 (Sept. 1970), insb. Rdnrn. 36ff.; Randelzhofer, in: BK, Art. 11 (Zweitbearb. Okt. 1981); Hailbronner, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR VI, 1989 § 131. [↗](#)
- ⁶⁰ Zur Betrachtung unter straßenrechtlichen Gesichtspunkten: Wohlfarth, BayVBl 1997, 420 (423ff.). [↗](#)
- ⁶¹ Daraus resultieren Praktikabilitätsprobleme; vgl. VGH Mannheim, NVwZ-RR 1997, 225 = VBIBW 1997, 66. [↗](#)
- ⁶² Beinhofer, BayVBl 1995, 193; Moser v. Filseck, Die Polizei 1997, 70; Spörl, Die Polizei 1997, 217. [↗](#)
- ⁶³ Gesetz zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften v. 23. 12. 1994 (GVBl, S. 1050). [↗](#)
- ⁶⁴ Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes v. 22. 7. 1996 (GVBl, S. 501). [↗](#)

11. VGH Mannheim, Beschluss vom 30.09.1996, Az.: 1 S 2531/96;

Platzverweis durch Allgemeinverfügung; in: NVwZ-RR 1997, 225f.

Titel	Fundstelle
VGH Mannheim: Platzverweis durch Allgemeinverfügung	NVwZ-RR 1997, 225

Platzverweis durch Allgemeinverfügung

BadWürttPolG §§ 1, 3, 26, 60, 74; BadWürttVwVfG § 35

Zur Rechtmäßigkeit des Ausspruchs des mit einem ab dreimonatigen Betretungsverbot hinsichtlich zentraler Innenstadtbereiche verbundenen Platzverweises einem Drogenkonsumenten gegenüber. (Leitsatz der Redaktion)

VGH Mannheim, Beschluß vom 30.09.1996 - 1 S 2531/96

Zum Sachverhalt:

Der Ast. wendet sich mit seinem einstweiligen Rechtsschutzantrag gegen einem ihm gegenüber ausgesprochenen Platzverweis der Ag. Das VG gab dem Antrag statt. Die Beschwerde der Ag. wurde zurückgewiesen.

Aus den Gründen:

Das VG hat zu Recht die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Ast. gegen die ihm am 4. 7. 1996 ausgehändigte Verfügung der Ag. wiederhergestellt, soweit sie ein Betretungsverbot für im einzelnen näher bestimmte Verkehrsflächen enthält.

Aufgrund der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren gebotenen und allein möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage, wie sie sich anhand der von den Bet. vorgelegten Unterlagen und ihres substantiierten Vorbringens darstellt, geht der Senat davon aus, daß Gegenstand des Beschwerdeverfahrens weder die im Amtsblatt der Ag. vom 8. 2. 1996 veröffentlichte Allgemeinverfügung: "Polizeiliche Maßnahmen gegen die offene Drogenszene", noch die in den Behördenakten unter dem Datum vom 20. 6. 1996 enthaltene Allgemeinverfügung (Zweiter Platzverweis, Allgemeinverfügung) ist, sondern die vom Ast. im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (3 K 2876/96) vorgelegte Verfügung ohne Datum mit dem Empfangsbekanntnis vom 4. 7. 1996. Die genannte Verfügung richtet sich an "alle Personen, die sich in dem in der Anlage bezeichneten Bereich aufhalten und offensichtlich der Drogenszene zuzurechnen sind oder zu ihr Kontakt suchen". Weiterhin enthält sie den Vermerk "Zweiter Platzverweis" und unter der Überschrift "Allgemeinverfügung" folgende Regelungen:

"1. Alle Personen, die der Drogenszene zuzurechnen sind, haben den Antreffort zu verlassen. Dieser sowie die übrigen in der Anlage aufgeführten Verkehrsflächen dürfen für die Dauer von drei Monaten nicht mehr betreten werden, sofern kein berechtigtes Interesse an einem Aufenthalt in einem der Bereiche nachgewiesen ist.

Bei erneutem Antreffen während der Laufzeit dieses Platzverweises in der Drogenszene beginnt die Frist von drei Monaten sowie die Rechtsbehelfsfrist neu zu laufen.

2. Die sofortige Vollziehung dieser Verfügung wird angeordnet."

Entgegen der Ansicht des VG dürfte die von der Ag. gewollte und auch erlassene Allgemeinverfügung nicht wegen fehlender Bestimmtheit des Adressatenkreises rechtswidrig sein. Eine Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet (§ 35 S. 2 Alt. 1 BadWürttVwVfG). Die Ag. bestimmt den von ihrer Verfügung betroffenen Personenkreis nach zwei Gesichtspunkten. Erfasst sind alle Personen, die sich zum einen an im einzelnen konkret bezeichneten Orten aufhalten und zum anderen offensichtlich der Drogenszene zuzurechnen sind oder zu ihr Kontakt suchen. Der Begriff der "Drogenszene" seinerseits ist hinreichend bestimmt. Er erfaßt die Szene, in der Vergehen oder Ordnungswidrigkeiten gegen das Betäubungsmittelgesetz begangen werden. Eine Straftat gegen das Betäubungsmittelgesetz begeht u.a. eine Person, die mit Betäubungsmitteln unerlaubt Handel treibt, sie, ohne Handel zu treiben, einführt, ausführt, veräußert, abgibt, sonst in den Verkehr bringt, erwirbt oder sich in sonstiger Weise verschafft oder sie besitzt, ohne zugleich im Besitz einer schriftlichen Erlaubnis für den Erwerb zu sein (§ 29 I

226



VGH Mannheim: Platzverweis durch Allgemeinverfügung(NVwZ-RR 1997, 225)

Nrn. 1 u. 3 BTMG). Eine Person ist dieser Szene zuzurechnen, wenn sie eine oder mehrere der oben aufgeführten Handlungen begeht. Kontakt zur Drogenszene sucht, wie sich aus der Zweckbestimmung der Allgemeinverfügung ergibt, wer mit der Drogenszene in Verbindung zu treten beabsichtigt, weil er Drogen veräußern, abgeben, erwerben oder sich sonst verschaffen will. Die im Einzelfall möglicherweise schwierige Feststellung, ob eine Person, die an dem von der Allgemeinverfügung erfaßten Ort angetroffen wird, auch zur Drogenszene zu rechnen ist, wird dadurch erleichtert, daß nach der Allgemeinverfügung die Zugehörigkeit bzw. die Kontaktaufnahme zur Szene "offensichtlich" sein muß. Damit dürfte der Adressatenkreis der Allgemeinverfügung hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar sein i.S. des § 35 BadWürttVwVfG.

Anders als das VG sieht der Senat auch keinen Anlaß zu der Annahme, durch die Aushändigung der von der Polizeibehörde erlassenen Allgemeinverfügung an eine von ihr erfaßte Person durch den Polizeivollzugsdienst sei eine nach dem Gesetz unzulässige Verschiebung der Zuständigkeit erfolgt. Entgegen dem vom Senat mit Beschluß vom 12. 3. 1996 (DÖV 1996, 792 = VBIBW 1996, 418) entschiedenen Fall (vgl. auch VG Sigmaringen, NVwZ-RR 1995, 327 = VBIBW 1995, 289) erfolgt hier die Bestimmung des Adressaten durch die Polizeibehörde, indem sie den Adressatenkreis nach allgemein bestimmten Merkmalen umschreibt. Der Polizeivollzugsdienst dürfte insoweit lediglich Vollzugshilfe (§ 60 IV BadWürttPolG) oder Amtshilfe (§ 74 I BadWürttPolG) leisten, indem er die Allgemeinverfügung durch Aushändigung bekannt gibt.

Ebenso wie das VG sieht der Senat in der offenen Drogenszene eine polizeiliche Gefahr, die die Polizei grundsätzlich ermächtigt, auf der Grundlage der polizeilichen Generalklausel (§§ 1, 3 BadWürttPolG) einzuschreiten und Polizeiverfügungen gegen die an der Drogenszene Beteiligten zu erlassen. Diese durch das Polizeigesetz eingeräumte Ermächtigung wird jedoch durch die angegriffene Allgemeinverfügung der Ag. überschritten. Dies ergibt sich aus folgendem:

Die Polizei hat innerhalb der durch das Recht gesetzten Schranken zur Wahrnehmung ihrer Aufgabenzuständigkeit gem. § 1 BadWürttPolG diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihr nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich erscheinen (§ 3 BadWürttPolG), wobei selbstredend der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist. Demgemäß hat die Polizei bei Einzeleingriffsakten - neben anderem - zu prüfen, ob die Maßnahme geeignet, erforderlich und verhältnismäßig i.S. einer Mittelzweckrelation zur Bekämpfung der polizeilichen Gefahr ist. Welche Anforderungen an diese Einzelprüfung und die damit verbundenen Ermessensausübung zu stellen sind, läßt sich nicht generell, sondern nur anhand des konkret zu beurteilenden Sachverhalts feststellen. Bei polizeilichen Allgemeinverfügungen, die sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richten, gelten grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen. Auch hier ist erforderlich, daß begrenzt auf den bestimmten oder bestimmbar Personenkreis geprüft wird, ob die Maßnahme ermessensgerecht ist, insbesondere das eingesetzte Mittel nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck steht. Im vorliegenden Fall enthält die angegriffene Verfügung der Ag. für alle der Drogenszene offensichtlich zuzurechnenden oder zu ihr Kontakt suchenden Personen, die auf bestimmten Straßen oder Plätzen angetroffen werden, ein auf drei Monate befristetes Betretungsverbot für folgende Bereiche der Landeshauptstadt Stuttgart. (Wird ausgeführt.)

Dieses Betretens- und Aufenthaltsverbot, das in die allgemeine Handlungsfreiheit des von ihm betroffenen Personenkreises eingreift, trägt der Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte nicht in dem aus den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der sachgerechten Ermessensausübung gebotenen Umfang Rechnung. Nach Inhalt, Ziel und Zweck der Allgemeinverfügung gilt das Aufenthaltsverbot unabhängig davon, zu welchem Zweck der Betroffene die inkriminierten Bereiche aufsucht oder aufsuchen will. Es erfaßt demnach mit anderen Worten auch Personen, die zwar der Drogenszene offensichtlich zuzurechnen sind, sich aber aus anderen Gründen, etwa zum Zwecke des Einkaufs oder des Besuchs eines Konzerts in der Liederhalle auf den im einzelnen näher bezeichneten oben aufgeführten Straßen und Plätzen aufhalten. Ebenso werden von der Verfügung der Ag. zur Drogenszene gehörende Personen erfaßt, die in den genannten Straßen wohnen oder arbeiten und sich demnach dem Aufenthalt dort nicht entziehen können. Entgegen dem Vortrag der Ag. im Beschwerdeverfahren können derart Betroffene einem Platzverweis nicht dadurch ausweichen, daß sie die in der Allgemeinverfügung genannten Örtlichkeiten unter Drogenbezug meiden. Eine solche am Zweck des Aufenthalts orientierte Allgemeinverfügung hat die Ag. gerade nicht erlassen. Darin unterscheidet sich auch der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens etwa von der Festsetzung eines Sperrbezirks, in dem die Ausübung der Prostitution untersagt wird, den Prostituierten der Aufenthalt jedoch dort erlaubt ist, wenn sie nicht ihrem Gewerbe nachgehen.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der erfordert, auf die berechtigten Interessen der Betroffenen Rücksicht zu nehmen, ist auch nicht dadurch gewahrt, daß die Begründung der angetroffenen Verfügung folgendes enthält:

“Ausnahmen von Platzverweisverfahren sind nur möglich, wenn ein berechtigtes Interesse daran besteht, sich in einem der Bereiche aufzuhalten. Dies ist z.B. der Fall bei Terminen

- -beim Arzt, Rechtsanwalt, Sozialarbeiter sowie bei Behörden.
- -Ein entsprechender Nachweis, der durch den Polizeivollzugsdienst überprüft werden kann, ist mitzuführen. In unvorhergesehenen dringenden Einzelfällen ist der Grund für die Ausnahme dem Polizeivollzugsdienst glaubhaft darzulegen.“

Zunächst ist unklar, wie dieser Teil der Begründung der Allgemeinverfügung zu verstehen ist. Wortlaut sowie Sinn und Zweck der Verfügung sprechen dafür, die "Ausnahme" dahin zu verstehen, daß das dreimonatige Aufenthaltsverbot grundsätzlich gilt und lediglich, wenn der Angetroffene die besonders genannten Gründe vorträgt und belegt, keine Verlängerung des Platzverweises hinzunehmen hat, wie dies Nr. 1 S. 3 der Verfügung bestimmt. Auch mit diesem Inhalt ist das Aufenthaltsverbot unverhältnismäßig, da es den weiteren Sanktionen ausschließenden Aufenthalt auf einen zu eng umrissenen Tätigkeitsbereich eingrenzt, der lediglich Termine beim Arzt, Rechtsanwalt, Sozialarbeiter sowie bei Behörden erfaßt. Selbst wenn dies nur eine beispielhafte Aufzählung ist, so fallen ersichtlich Geschäfte des täglichen Lebens, wie etwa das Einkaufen, soziale Kontakte zu Freunden, Bekannten und Verwandten, die an den genannten Straßen und Plätzen wohnen, sowie die Teilnahme am kulturellen Leben nicht darunter.

Der Senat verkennt nicht, daß an der Bekämpfung der offenen Drogenszene ein legitimes Interesse der Allgemeinheit besteht. Doch läßt sich dem durch den Erlaß einer Allgemeinverfügung der vorliegenden Art, die nahezu zwangsläufig der Vielgestaltigkeit der Fallgestaltungen keine Rechnung tragen kann, nicht in geeigneter Weise begegnen. Eine andere Möglichkeit, das Problem zu bewältigen, hat das VG mit der folgenden Überlegung aufgezeigt: "Den Vorgaben des Polizeigesetzes dürfte es insgesamt wohl eher entsprechen, wenn der Polizeivollzugsdienst an polizeibekanntem Drogenumschlagsplätzen aufgrund eigener Zuständigkeiten gem. § 26 I Nrn. 1 u. 2 BadWürttPolG Identitätsfeststellungen trifft, möglicherweise aufgrund eigener Eilzuständigkeit gem. § 60 II BadWürttPolG Platzverweise ausspricht und die allgemeine Ortpolizeibehörde auf der Grundlage polizeilicher Antreffberichte so weitgehende Regelungen wie Aufenthaltsverbote nach konkreter Prüfung im Einzelfall, bei der anhand der Akten auch die individuelle Vorgeschichte des Betroffenen, wie etwa Verurteilung wegen Betäubungsmitteldelikten berücksichtigt werden können, selbst trifft."

Daß dieses Vorgehen weniger effizient sein soll, als das in der Vergangenheit geübte Einschreiten mit "Blanko-Verfügungen" (vgl. nochmals VGH Mannheim, DÖV 1996, 792 = VBIBW 1996, 418) oder dem hier Streitgegenständlichen Erlaß einer "Allgemeinverfügung" ist nicht erkennbar und gewährleistet im Einzelfall die Berücksichtigung der individuellen Interessen des Betroffenen an einem Aufenthalt auf Straßen und Plätzen in einem Großteil der Innenstadt der Landeshauptstadt.

(Mitgeteilt von Ass. Dr. M. Hammel, Stuttgart)

Anm. d. Schriftltg.:

Zum Platzverweis gegenüber drogenabhängiger Person vgl. VG Stuttgart, NVwZ-RR 1996, 390..

12. VGH Mannheim, Beschluss vom 04.10.2002, Az.: 1 S 1963/02; Aufenthaltsverbot für Personen der „Punk-Szene“; in: NVwZ 2003, 115ff.

Titel	Fundstelle
VGH Mannheim: Aufenthaltsverbot für Personen der „Punk-Szene“ NVwZ 2003, 115	

Aufenthaltsverbot für Personen der „Punk-Szene“

BadWürttPolG §§ 1, 3, 5, 6; BadWürttVwVfG § 35

1. Eine auf die polizeiliche Generalklausel gestützte Allgemeinverfügung, nach der sich „Personen, die der so genannten ‚Punk-Szene‘ zuzuordnen sind“, innerhalb eines bestimmten Zeitraums auf einem bestimmten öffentlichen Platz nicht aufhalten dürfen, begegnet wegen ihres verallgemeinernden Inhalts und des damit verbundenen Verzichts auf eine Einzelfallprüfung mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz rechtlichen Bedenken.

2. Soweit von dem genannten Personenkreis Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen, kann die Ortspolizeibehörde diesen grundsätzlich durch polizeirechtliche Einzelanordnungen, etwa befristete Betretens- und Aufenthaltsverbote, entgegenwirken.

VGH Mannheim, Beschluß vom 4. 10. 2002 - 1 S 1963/02

Zum Sachverhalt:

Das *VG* hat dem Eilantrag des Ast. gegen eine polizeirechtliche Allgemeinverfügung, nach der sich Angehörige der „Punk-Szene“ innerhalb eines bestimmten Zeitraums auf einem bestimmten im Gebiet der Stadt Karlsruhe liegenden Platz nicht aufhalten dürfen, stattgegeben. Die Beschwerde der Ag. blieb ohne Erfolg.

Aus den Gründen:

Die Beschwerde ist nicht begründet. Zu Recht hat das *VG* die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Ast. gegen das mit der Allgemeinverfügung vom 5. 7. 2002 ausgesprochene und gem. § 80 II Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärte Betretens- und Aufenthaltsverbot für den Kronenplatz wiederhergestellt. Die in der Beschwerdebegründung dargelegten Gründe sind nicht geeignet, die Richtigkeit der Entscheidung des *VG* in Frage zu stellen, dass - bei der im vorliegenden Verfahren nach § 80 V VwGO allein möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage - ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung der Ag. bestehen und deshalb das Interesse des Ast., vorläufig vom Vollzug der Allgemeinverfügung verschont zu bleiben, das gegenläufige Interesse der Ag. am sofortigen Vollzug der Verfügung überwiegt.

Gegenstand der gerichtlichen Prüfung ist die von der Ag. ausdrücklich als „Allgemeinverfügung“ erlassene Regelung, nach der sich „Personen, die der so genannten ‚Punk-Szene‘ zuzuordnen sind“, in dem Zeitraum von 6. 7. 2002 bis zum 31. 10. 2002 auf dem Kronenplatz nicht aufhalten dürfen. Die rechtliche Zulässigkeit der gewählten Form der Allgemeinverfügung setzt voraus, dass inhaltlich mit ihr keine abstrakt-generelle Regelung für eine unbestimmte Vielzahl von Gefahrenlagen und Personen getroffen worden ist. Denn in diesem Fall hätte das Verbot in der Rechtsform der - im Polizeigesetz zur Bekämpfung abstrakter Gefahren ausdrücklich vorgesehenen - Polizeiverordnung nach § 10 PolG erlassen

werden müssen (vgl. *P. Stelkens/U. Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl., § 35 Rdnr. 240; *VGH Mannheim*, VBIBW 1987, 377 [380f.]; *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, 9. Aufl., § 23 Nr. 4; *Götz*, Allg. Polizei- und OrdnungsR, 13. Aufl., Rdnrn. 631f.; *Württemberg/Heckmann/Riggert*, PolizeiR in BadWürtt, 4. Aufl., Rdnrn. 436f.). Indes kann diese von den Bet. nicht problematisierte Frage im vorliegenden Beschwerdeverfahren dahinstehen. Auch wenn davon ausgegangen wird, dass sich die Regelung an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Adressatenkreis richtet und sie deshalb die Merkmale eines Verwaltungsakts in der Form der personenbezogenen Allgemeinverfügung i.S. des § 35 S. 2 Alt. 1 BadWürttVwVfG erfüllt (vgl. *Senat*, ESVGH 47, 36 [37]; a.A. *P. Stelkens/U. Stelkens*, in: *Stelkens u.a.*, VwVfG, § 35 Rdnrn. 212, 240: Benutzungsregelung gem. § 35 S. 2 Alt. 3 BadWürttVwVfG), begegnet sie nach Aktenlage rechtlichen Bedenken.

Soweit die Ag. beanstandet, das VG habe sich „fast ausschließlich mit der Allgemeinverfügung selbst befasst und die eigentlich gebotene Einzelfallprüfung weitgehend unberücksichtigt“ gelassen, ist dieses Vorbringen nicht plausibel. Nach der Auffassung des *Senats* kann es nicht ernsthaft zweifelhaft sein, dass im vorliegenden Verfahren die Rechtmäßigkeit des Verbots bezogen auf den dort generalisierend umschriebenen Adressatenkreis zu überprüfen ist und nicht etwa - wie im Falle eines individuellen Aufenthalts- oder Betretensverbots in der Form eines Verwaltungsakts gem. § 35 I S. 1 BadWürttVwVfG - ausschließlich mit Blick auf die Situation eines bestimmten Adressaten. Abgesehen davon ist das VG im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Allgemeinverfügung ausdrücklich auch auf die persönlichen Umstände des Ast. eingegangen.

Das Beschwerdevorbringen zur hinreichenden Bestimmtheit der Allgemeinverfügung unter dem Gesichtspunkt des betroffenen Adressatenkreises (§ 37 I BadWürttVwVfG) geht schon deshalb ins Leere, weil das VG diese Frage ausdrücklich hat dahingestellt

116



VGH Mannheim: Aufenthaltsverbot für Personen der „Punk-Szene“ (NVwZ 2003, 115)

sein lassen bzw. „für das vorliegende Verfahren“ davon ausgegangen ist, dass der Adressatenkreis durch äußere Merkmale („auffällige Kleidung, besetzt mit einer Vielzahl von Symbolen, Aufschriften und Nieten“, „typische farbige Punkfrisuren“) hinreichend bestimmbar sein dürfte. Ob der *Senat* diese Einschätzung teilt, kann hier offen bleiben.

In erster Linie richtet sich die Beschwerde gegen die entscheidungstragende Annahme des VG, die Allgemeinverfügung werde den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht gerecht. Auch die diesbezüglichen Einwendungen verfangen nicht.

Dabei verkennt der *Senat* ebenso wenig wie das VG, dass es auf dem Kronenplatz in der Vergangenheit tatsächlich auch zu Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Angehörige der „Punk-Szene“ gekommen ist. Insoweit kann an der grundsätzlichen Befugnis der Polizei, hiergegen auf der Grundlage der polizeilichen Generalklausel (§§ 1, 3 BadWürttPolG) einzuschreiten und Polizeiverfügungen gegen Störer i.S. des § 6 BadWürttPolG zu erlassen, kein Zweifel bestehen. Dessen ungeachtet begegnet die Auffassung des VG, dass die Ag. mit der angegriffenen Allgemeinverfügung die Grenzen des

ihr durch die Generalklausel eingeräumten Ermessens überschritten hat, aller Voraussicht nach keinen rechtlichen Bedenken.

Die Polizei hat innerhalb der durch das Recht gesetzten Schranken zur Wahrnehmung ihrer Aufgabenzuständigkeit gem. § 1 BadWürttPolG diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihr nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich erscheinen (§ 3 BadWürttPolG), wobei der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist (vgl. auch § 5 BadWürttPolG). Demgemäß hat die Polizei bei Einzeleingriffsakten - neben anderem - zu prüfen, ob die Maßnahme geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im Sinne einer Mittelzweckrelation zur Bekämpfung der polizeilichen Gefahr ist. Welche Anforderungen an diese Einzelfallprüfung und die damit verbundene Ermessensausübung zu stellen sind, lässt sich nicht generell, sondern nur anhand des konkret zu beurteilenden Sachverhalts feststellen. Bei polizeilichen Allgemeinverfügungen, die sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richten, gelten grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen. Auch hier ist erforderlich, dass begrenzt auf den bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis geprüft wird, ob die Maßnahme ermessensgerecht ist, insbesondere das eingesetzte Mittel nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck steht (zum Ganzen vgl. *Senat*, ESVGH 47, 36 [38]).

An diesem Maßstab gemessen begründen die Darlegungen in der Beschwerdeschrift keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Auffassung des *VG*. Das Betretens- und Aufenthaltsverbot für den Kronenplatz greift - auch auf Grund seiner Dauer - nicht nur unerheblich in das Recht des von ihm erfassten Personenkreises auf allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG ein. Dieser Grundrechtseingriff betrifft - wie das *VG* zu Recht herausgestellt hat - auch Personen, die - wie etwa der Ast. - zwar die äußeren Merkmale einer „der ‚Punk-Szene‘ zuzuordnenden Person“ erfüllen, die aber bislang nicht mit in der Verfügung beschriebenen Verhaltensweisen aufgefallen sind, insbesondere auch nicht als Verhaltensstörer i.S. des § 6 BadWürttPolG. Bei diesen selbst nicht störenden Adressaten dürfte es sich nach den dem *Senat* vorliegenden Unterlagen über die zahlreichen vollzugspolizeilichen Überprüfungen des Kronenplatzes durch Beamte des Polizeireviers KA-Marktplatz und die hierbei jeweils getroffenen Feststellungen um eine erhebliche Anzahl von Personen handeln. Auch hat das *VG* zu Recht und ohne dass dies mit der Beschwerde angegriffen würde, darauf hingewiesen, dass es keinen Erfahrungssatz des Inhalts geben dürfte, dass nach ihrem Äußeren erkennbar der „Punk-Szene“ zuzuordnende, aber (sonst) nicht verhaltensauffällige Personen mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit zugleich Verhaltensstörer im Sinne des Polizeirechts sind. Hinzu kommt, dass das Verbot unabhängig davon gilt, zu welchem Zweck der Betroffene den Kronenplatz aufsucht oder aufsuchen will. Dies wird auch im Falle des Ast. deutlich, der unwidersprochen vorgetragen hat, sich auf dem Kronenplatz - mit Blick auf dessen Nähe zur Universität - jedenfalls auch im Zusammenhang mit Einkäufen (Supermarkt, Bäcker, Imbissstände) am Morgen oder in der Mittagspause aufzuhalten. Auch dies ist ihm durch die Allgemeinverfügung untersagt.

Vor diesem Hintergrund führt der mit dem verallgemeinernden Inhalt der Allgemeinverfügung verbundene Verzicht auf eine polizeirechtliche Einzelfallprüfung zwangsläufig und in weitem Umfang zu Beeinträchtigungen der Grundrechte des betroffenen Personenkreises, ohne dass diese durch das in §§ 1, 3 BadWürttPolG konkretisierte öffentliche Interesse an einer wirksamen Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gerechtfertigt wären. Mithin trägt das in Form einer Allgemeinverfügung erlassene Betretens- und Aufenthaltsverbot für den Kronenplatz der Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte nicht in dem aus den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der sachgerechten Ermessensausübung gebotenen Umfang Rechnung (so bereits der *Senat*,

ESVGH 47, 36 [38], zu einer Allgemeinverfügung der Stadt Stuttgart im Hinblick auf Personen, die „offensichtlich der Drogenszene zuzurechnen sind oder Kontakt zu ihr suchen“).

Dem Vorbringen der Ag. zum Umfang der Missstände auf dem Kronenplatz kann in diesem Zusammenhang keine maßgebliche Bedeutung zukommen. Denn selbst wenn im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Betretens- und Aufenthaltsverbots das öffentliche Interesse wegen des Ausmaßes der festgestellten Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mit einem höheren Gewicht in die Abwägung einzustellen gewesen wäre, vermag der *Senat* nach Aktenlage nicht zu erkennen, dass dies die mit dem Verzicht auf eine Einzelfallprüfung verbundenen Nachteile für die Betroffenen gerechtfertigt hätte.

Unabhängig davon wird die Feststellung des *VG*, die der Verfügung zu Grunde gelegten Missstände am Kronenplatz dürften sich anhand der vorgelegten Akten so nicht verifizieren lassen, mit der Beschwerdeschrift nicht substantiiert in Frage gestellt. Weder der Vortrag, die von der Polizei erfassten Vorkommnisse seien nur die „Spitze des Eisbergs“, noch der Hinweis auf die „Flut von Anwohnerbeschwerden“ sowie die wirtschaftlichen Auswirkungen für am Kronenplatz liegende Geschäftsbetriebe sind letztlich geeignet, durchgreifende Zweifel an der Richtigkeit dieser Feststellung zu begründen. Das *VG* hat - für den *Senat* anhand der ihm vorliegenden Unterlagen nachvollziehbar - aufgezeigt, dass der Polizeivollzugsdienst die von den Anwohnern beklagten Missstände bzw. Störungen sowohl in ihrer Häufigkeit als auch in ihrer polizeirechtlichen Relevanz deutlich zurückhaltender bewertet als die Ag. in der Allgemeinverfügung (vgl. hierzu nur die Berichte des Polizeipräsidiums Karlsruhe - Polizeirevier KA-Marktplatz - vom 22. 6. 2002 sowie des Polizeireviers KA-Marktplatz - Streifendienst - vom 9. 7. 2002). Auch belegen die zahlreichen Berichte des Polizeivollzugsdienstes, dass dieser trotz regelmäßiger Kontrollen häufig keinen hinreichenden Grund für ein polizeiliches Einschreiten gesehen hat. Dies zeigt, dass sich die Beschwerden der Anwohner in einem nicht unerheblichen Umfang auf Beeinträchtigungen bezogen haben dürften, die die Schwelle einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nicht überschritten haben. Zur Klarstellung weist der *Senat* insoweit darauf hin, dass bloße Belästigungen, Unbequemlichkeiten und Geschmacklosigkeiten von dem polizeirechtlichen Gefahren- bzw. Schadensbegriff nicht erfasst sind (vgl. *BVerwG*, Buchholz 402.41 Allg. PolizeiR Nr. 16; *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 221). Auch ist - worauf bereits das *VG* hingewiesen hat - in der Rechtsprechung des *Senats* geklärt, dass das bloße Niederlassen von Personen auf öffentlichen Straßen und Gehwegen und in Grün- und Erholungsanlagen ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkoholgenusses ebenso wenig eine Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung darstellt wie das „stille“ Betteln (Normenkontrollbeschluss des *Senats*, ESVGH 49, 66ff.).

Entgegen dem Vorbringen in der Beschwerde ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch nicht dadurch gewahrt, dass die Allgemeinverfügung den Passus enthält, dass bei einem begründet nachgewiesenen Interesse am Betreten des gesperrten Bereichs die erlassende Behörde für den Einzelfall eine Ausnahmegenehmigung erteilen kann. Das *VG* hat hierzu ausgeführt, dass dem Ast. mit der Allgemeinverfügung auch das Erreichen der Haltestelle Kronenplatz verwehrt wird, obwohl er als Student der Universität auf diese - nach seinen unbestrittenen Angaben täglich - angewiesen sein dürfte; auch dürfte die in

VGH Mannheim: Aufenthaltsverbot für Personen der „Punk-Szene“ (NVwZ 2003, 115)

der Verfügung genannte Möglichkeit, bei der Ag. für jeden Einzelfall eine Ausnahmegenehmigung zum Betreten des Kronenplatzes zu beantragen, nicht praktikabel und für den Ast. unzumutbar sein.

Die hiergegen vorgebrachte Behauptung, die Haltestelle Kronenplatz sei nicht dem Verbotsbereich der Allgemeinverfügung zuzuordnen, ist erstmals mit Schriftsatz vom 20. 9. 2002 - also nach Ablauf der Begründungsfrist des § 146 IV 1 VwGO - aufgestellt und im Übrigen nicht konkretisiert worden. Doch auch unabhängig davon weckt die Beschwerdebegründung beim *Senat* keine durchgreifenden Zweifel an der Auffassung des *VG*, dass die in der Allgemeinverfügung vorgesehene Möglichkeit der Ausnahmegenehmigung die Unverhältnismäßigkeit des Betretens- und Aufenthaltsverbots nicht entfallen lässt. Dies gilt zunächst mit Blick auf das für den Betroffenen - insbesondere auch in zeitlicher - Hinsicht aufwendige und deshalb kaum zumutbare Verfahren. Insoweit lässt der Wortlaut der Allgemeinverfügung keinen Zweifel daran, dass ein sanktionsloses Betreten des Kronenplatzes erst in Betracht kommt, wenn der Betroffene zuvor der erlassenden Behörde, also dem Amt Bürgerservice und Sicherheit der Ag. gegenüber sein (besonderes) Interesse am Betreten des gesperrten Bereichs nachgewiesen und diese ihm daraufhin eine Ausnahmegenehmigung erteilt hat. Dabei lässt die Formulierung „für den Einzelfall“ darauf schließen, dass die Ausnahmegenehmigung für jeden konkreten Betretenswunsch gesondert erteilt werden muss, ein erneuter Betretenswunsch also ein weiteres Verfahren auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung erfordert. Eine für den Betroffenen nicht hinnehmbare Zurücksetzung seiner Belange ergibt sich aber auch in inhaltlicher Hinsicht. Abgesehen davon, dass die Allgemeinverfügung selbst bei einem „begründet nachgewiesenem Interesse“ die Erteilung der Ausnahmegenehmigung in das Ermessen der Behörde stellt („kann“), belegt die beispielhafte Aufzählung bestimmter Termine („beim Arzt, Rechtsanwalt, sowie bei Behörden und Institutionen“), dass der Bereich, in dem Ausnahmegenehmigungen überhaupt in Betracht kommen sollen, zu eng umrissen wird. Denn ersichtlich sollen danach Geschäfte des täglichen Lebens, soziale Kontakte zu Freunden, Bekannten und Verwandten, sowie die Teilnahme am kulturellen Leben nicht darunter fallen (siehe bereits *Senat*, ESVGH 47, 36 [39]).

Die Beschwerde rügt ferner, das *VG* habe in dem angefochtenen Beschluss ausgeführt, in der Vergangenheit seien keine Einzelplatzverweisverfahren durchgeführt worden. Diese Auffassung sei „schlicht falsch“. Der *Senat* hält dieses Vorbringen bereits für nicht schlüssig. Denn damit schreibt die Beschwerde dem *VG* Ausführungen zu, die von diesem so nicht gemacht worden sind. Tatsächlich hat das *VG* Folgendes ausgeführt:

„Vielmehr dürfte es dem rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz insgesamt eher entsprechen, wenn der Polizeivollzugsdienst - wie bislang - bei polizeirechtlich relevanten Störungen der öffentlichen Sicherheit auf Grund eigener Eilzuständigkeit tätig wird und die allgemeine Ortspolizeibehörde sodann auf der Grundlage der Berichte der Vollzugspolizei nach konkreter Prüfung im Einzelfall gegebenenfalls weitergehende Regelungen gegen auffällig gewordene Störer trifft (Nachw.). Dass ein solches Vorgehen in der Vergangenheit je praktiziert worden wäre und sich dann als unwirksam herausgestellt hätte, lässt sich den von der Ag. vorgelegten Akten nicht entnehmen“.

Mit diesen Darlegungen hat das *VG* das von ihm in der Vergangenheit vermisste Vorgehen im Einzelfall ausdrücklich auf die allgemeine Ortspolizeibehörde bezogen, und gerade nicht auf den Polizeivollzugsdienst. Dass seitens der Ortspolizeibehörde (Amt Bürgerservice und

Sicherheit) gegen auf dem Kronenplatz festgestellte Störer in der Vergangenheit zu keinem Zeitpunkt Maßnahmen im Einzelfall wie zum Beispiel Platzverweise getroffen worden sind, wird durch die vorgelegten Akten bestätigt und auch von der Ag. eingeräumt.

Mit dem weiteren Einwand, es spreche nichts dafür, dass Einzelplatzverweise wirksamer wären, wenn sie von der (allgemeinen) Polizeibehörde ausgesprochen würden, stellt die Ag. der Sache nach die Tauglichkeit dieses Mittels zur Erreichung des angestrebten Zwecks der Gefahren- oder Störungsabwehr auf dem Kronenplatz in Abrede, mit der rechtlichen Konsequenz, dass es im Rahmen des behördlichen Auswahlmessens von vornherein als „milderes“ und deshalb von der Behörde vorrangig zu ergreifendes Mittel (vgl. § 5 I BadWürttPolG) ausschiede.

Indes sind konkrete Anhaltspunkte, die für die Richtigkeit dieses Einwands sprechen könnten, weder von der Ag. dargetan worden noch sonst ersichtlich. Zu Recht hat das *VG* darauf verwiesen, dass Maßnahmen im konkreten Einzelfall wie zum Beispiel Platzverweise von der Ag. in der Vergangenheit noch nicht getroffen wurden, so dass Erfahrungen hinsichtlich der (Un-)Wirksamkeit einer solchen Vorgehensweise nicht vorliegen. Soweit die Ag. darauf verweist, das bisherige Vorgehen gegen die Störer auf dem Kronenplatz im Einzelfall habe „keinen durchschlagenden Erfolg“ gehabt, bezieht sich dieses - wie dargelegt - ausschließlich auf die vom Polizeivollzugsdienst vor Ort getroffenen Maßnahmen. Wie den vorgelegten Akten, insbesondere auch der vom Polizeirevier KA-Marktplatz erstellten Liste mit der Überschrift „Aufenthalte Kronenplatz in Karlsruhe“, entnommen werden kann, handelte es sich dabei im Wesentlichen um Personenfeststellungen und Platzverweise, in wenigen Einzelfällen auch um Gewahrsamsandrohungen und Ingewahrsamnahmen. Dabei kommt dem Umstand Bedeutung zu, dass die vom Polizeivollzugsdienst in eigener Zuständigkeit ausgesprochenen Platzverweise nur kurzfristiger Natur sein konnten. Ausweislich der Akten wurden sie von den Betroffenen in aller Regel umgehend befolgt, waren aber offensichtlich mit weiteren Konsequenzen nicht verbunden, so dass einer baldigen Rückkehr von Störern zum Kronenplatz nichts im Wege gestanden haben dürfte. Da diese Erfahrungen indes allein die Praxis des Polizeivollzugsdienstes betreffen, hält es der *Senat* für nicht plausibel, wenn die Ag. der vom *VG* nahe gelegten Vorgehensweise von vornherein jede Eignung zur Bewältigung der Missstände auf dem Kronenplatz abspricht. Tatsächlich und rechtlich ist die Ortspolizeibehörde auf Grund der ihr vom Polizeivollzugsdienst überlassenen Informationen über einen bestimmten Störer und gegebenenfalls auch weiterer Erkenntnisse in der Lage, diesem gegenüber nach konkreter Prüfung des Einzelfalls ein - im Verhältnis zu den kurzfristigen Platzverweisen des Polizeivollzugsdienstes - weitergehendes, insbesondere längerfristiges Aufenthalts- und Betretensverbot zu erlassen (zu dieser Möglichkeit *Senat*, ESVGH 47, 36 [39]; *VG Stuttgart*, Beschl. v. 15. 8. 1996 - 3 K 2876/96; *Haseloff-Grupp*, VBIBW 1997, 161 [163]; *Degen*, VBIBW 1996, 90 [93f.]). Bei Verstößen kann dieses Verbot als Grundlage eines Vollstreckungsverfahrens und damit empfindlicher Rechtsfolgen (unmittelbarer Zwang, Zwangsgeld, Zwangshaft) dienen (vgl. *Degen*, VBIBW 1996, 90 [93f.]; zur Problematik der praktischen Umsetzung vgl. LT-Dr 11/6020), wobei bereits das erneute Antreffen des Verbotsadressaten zu Vollstreckungsmaßnahmen (z. B. unmittelbarem Zwang) berechtigt. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Argumentation der Ag., im Falle von Einzelplatzverweisen müsse die Polizei immer erst abwarten, bis „das Kind in den Brunnen gefallen sei“, als unzutreffend.

Bei dieser Sach- und Rechtslage dürfte die Auffassung des *VG*, dass von der Ungeeignetheit einer Einzelanordnung durch die Ortspolizeibehörde gegen auffällig gewordene Störer nicht ausgegangen werden könne, nicht zu beanstanden sein.

Zu keiner anderen Beurteilung führt schließlich der von der Ag. hervorgehobene Umstand, dass ein Einschreiten der Polizei gegen einzelne Störer schwierig sei, weil etwa im Falle von Ruhestörungen durch in Gruppen auftretende Angehörige der „Punk-Szene“ die eigentlichen Störer - sowohl seitens der Anwohner als auch seitens des Polizeivollzugsdienstes - nur schwer individualisiert werden könnten. Diese Argumentation zeigt, dass die Ag. - in Ansehung der Schwierigkeiten einer Überwachung der entsprechenden Vorgänge - mit der Allgemeinverfügung bereits Handlungen verbietet, die aktuell die Gefahrengrenze noch nicht überschreiten, aus denen sich ihrer Ansicht nach aber Gefahren entwickeln können. Es ist jedoch ein allgemeiner Grundsatz des Polizeirechts, dass polizeiliche Verfügungen nicht lediglich zur Erleichterung polizeilicher Aufsicht dienen dürfen (vgl. nur Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 415). Faktische Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Störer im Einzelfall dürften im Übrigen nicht geeignet sein, die mit dem verallgemeinernden Betretens- und Aufenthaltsverbot verbundenen Beeinträchtigungen von grundrechtlich geschützten Belangen selbst nicht störender Adressaten der Allgemeinverfügung zu rechtfertigen.

Anm. d. Schriftltg.:

Zur Rechtswidrigkeit eines Aufenthaltsverbots gegen Hütchenspieler wegen fehlender gesetzlicher Grundlage vgl. *VG Frankfurt a. M.*, NVwZ-RR 2002, 575.

**13. Verwaltungsgericht Stuttgart, Beschluss vom 20.12.2002, Az.: 1 K
5432/02**

Mehrferligung

Az.: 1 K 5432/02



VERWALTUNGSGERICHT STUTTGART

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

-Antragsteller-

gegen

Stadt Heilbronn -Amt für öffentliche Ordnung-,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Weststraße 53, 74072 Heilbronn, Az: 32.111/et-32.21.01,

-Antragsgegnerin-

wegen

Aufenthaltsverbot zum Alkoholkonsum und Zwangsgeldfestsetzung;
hier: Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO

hat die 1. Kammer des Verwaltungsgerichts Stuttgart durch

Präsidenten des Verwaltungsgerichts Dr. Bosch
den Richter am Verwaltungsgericht Gaber
den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Kunze

am 20. Dezember 2002 beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers wird wiederhergestellt, soweit er sich gegen das unter Nr. 1 der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 26.09.2002 angeordnete Aufenthaltsverbot richtet, und angeordnet, soweit er sich gegen die unter Nr. 4 dieser Allgemeinverfügung und die mit Verfügung der Antragsgegnerin vom 22.10.2002 angedrohte bzw. angeordnete Zwangsgeldfestsetzung richtet.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf € 2.125,00 festgesetzt.

- 2 -

Gründe:

Der Antragsteller begehrt bei sachdienlicher Auslegung seiner Anträge, die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs gegen die am 02.10.2002 in der Heilbronner Stadtzeitung öffentlich bekannt gemachte Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 26.09.2002 wiederherzustellen, soweit hierin Angehörigen der sogenannten „Trinker- oder Punkerszene“ unter Anordnung der sofortigen Vollziehung untersagt wurde, sich in der Zeit vom 07.10.2002 bis zum 31.12.2002 auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen der Heilbronner Altstadt außerhalb von konzessionierten Freischankflächen in Gruppen von mehr als zwei Personen aufzuhalten und dabei Alkohol zu trinken (Nrn. 1-3 der Allgemeinverfügung), und anzuordnen, soweit diesem Personenkreis - bei sachdienlicher Auslegung - für den Fall der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld in Höhe von € 500,00 angedroht wurde (Nr. 4 Satz 1 der Allgemeinverfügung). Darüber hinaus begehrt der Antragsteller die Anordnung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gegen das mit Verfügung vom 23.10.2002 wegen wiederholter Zuwiderhandlung gegen die Allgemeinverfügung festgesetzte Zwangsgeld in Höhe von € 500,00.

Die nach § 80 Abs. 5, Abs. 2 Nr. 4 bzw. Abs. 2 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 12 LVwVG statthaften Anträge sind auch im Übrigen zulässig. Insbesondere ist der Antragsteller - wie sich auch aus der Zwangsgeldfestsetzung vom 23.10.2002 ergibt - von der Allgemeinverfügung betroffen und damit i.S. von § 42 Abs. 2 VwGO antragsbefugt.

Die Anträge sind auch begründet. Nach Auffassung der Kammer überwiegt das Interesse des Antragstellers, vorläufig vom Vollzug der Allgemeinverfügung vom 26.09.2002 und der Zwangsgeldfestsetzung vom 23.10.2002 verschont zu bleiben, das gegenläufige Interesse der Antragsgegnerin am sofortigen Vollzug dieser Verfügungen. Denn die Kammer hat - bei der im vorliegenden Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO allein möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage - ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung und damit auch an der Rechtmäßigkeit der Zwangsgeldfestsetzung der Antragsgegnerin.

1. Als Rechtsgrundlage für das unter Nr. 1 der Allgemeinverfügung vom 26.09.2002 angeordnete Aufenthaltsverbot kommt, wovon auch die Antragsgegnerin ausgeht, nur die polizeiliche Generalklausel (§§ 1 und 3 PolG) in Betracht. Danach kann die Polizei von

- 3 -

dem Einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird, und Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist.

a) Bei summarischer Prüfung bestehen bereits Zweifel, ob die von der Antragsgegnerin gewählte Form der Allgemeinverfügung zur Bekämpfung der in der Verfügung genannten Gefahren zulässig ist. Denn mit einer Allgemeinverfügung darf inhaltlich keine abstrakt-generelle Regelung für eine unbestimmte Vielzahl von Gefahrenlagen und Personen getroffen werden. Ob vorliegend eine abstrakt-generelle Regelung getroffen worden ist, die den Erlass einer Polizeiverordnung nach § 10 PolG erfordert hätte, kann jedoch dahingestellt bleiben. Denn bei summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage dürfte die polizeiliche Generalklausel keine ausreichende Grundlage für den Erlass des mit der Allgemeinverfügung angeordneten Aufenthaltsverbotes geben. Aus dem gleichen Grund kann die vom Antragsteller problematisierte Frage, ob sich die Regelung an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Adressatenkreis richtet, offen bleiben.

b) Da mit dem Erlass der Allgemeinverfügung keine bereits eingetretene Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung bekämpft werden sollte, setzt das polizeiliche Einschreiten der Antragsgegnerin eine konkrete, d. h. im Einzelfall bestehende, Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung voraus. Eine konkrete Gefahr ist eine Sachlage, die bei ungehindertem, objektiv zu erwartendem Geschehensablauf in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führen kann. Schaden bedeutet, dass die durch die Generalklausel geschützten Güter verletzt bzw. gemindert werden (vgl. hierzu Würtenberger/Heckmann/Riggert, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 4. Aufl., Rdnr. 276). Diese Voraussetzungen dürften hier nicht vorliegen.

Dass das bloße Niederlassen von Personen auf öffentlichen Straßen, Gehwegen und in Grün- und Erholungsanlagen ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkoholkonsums keine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung darstellt, ist unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (vgl. Normenkontrollbeschluss vom 06.10.1998 - 1 S 2272/97-, VBIBW 1999, 101 = ESVGH 49,66 ff. und Beschluss vom 04.10.2002 - 1 S 1963/02 -), der sich die erkennende Kammer anschließt, hinreichend geklärt. Der öffentliche Alkoholkonsum verstößt per se auch nicht gegen die städtische Sondernutzungssatzung, da er sich auch

- 4 -

außerhalb konzessionierter Freischankanlagen grundsätzlich in den Grenzen des kommunikativen Gemeingebrauchs hält und damit insbesondere den Gemeingebrauch anderer nicht unzumutbar beeinträchtigt (vgl. VGH Baden-Württemberg, Normenkontrollbeschluss vom 06.10.1998, a.a.O., m.w.N.).

Ob ein auf Belästigung anderer angelegter Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit die konkrete Gefahr einer Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung darstellt, kann dahingestellt bleiben. Denn die unter Nr. 1 der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 26.09.2002 getroffene Regelung wendet sich gegen alle Angehörigen der sogenannten „Trinker- oder Punkerszene“, denen verboten wird, auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen der Heilbronner Altstadt außerhalb von konzessionierten Freischankflächen in Gruppen von mehr als zwei Personen Alkohol zu konsumieren. Die Allgemeinverfügung erfasst daher auch diejenigen Personen dieser Gruppierungen, die nicht zum Ziel haben, sich in alkoholisierten Zustand zu versetzen, um zu provozieren oder als Folgeerscheinung durch unangepasstes Verhalten aufzufallen, d.h. z. B. auch den „stillen Zecher“, der friedlich und im Übrigen unauffällig dem Alkohol zuspricht. Eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür, dass Angehörige der „Trinker- oder Punkerszene“ bei kollektivem Alkoholenuss außerhalb konzessionierter Freischankanlagen regelmäßig Passanten belästigen oder beleidigen oder durch Pöbeleien, öffentliches Urinieren an Gebäuden oder Lärmbelästigungen auffallen, lässt sich weder den von der Antragsgegnerin vorgelegten Behördenakten noch deren Vorbringen im gerichtlichen Verfahren entnehmen.

Dafür reicht insbesondere der Hinweis der Antragsgegnerin in der Begründung der Allgemeinverfügung nicht aus, dass es in der Altstadt von Heilbronn, insbesondere in der Umgebung der Kilianskirche, auf dem Kiliansplatz sowie im Kirchhöfle hinter der Nikolaikirche in der Vergangenheit immer wieder zu typisch alkoholbedingten Verstößen gegen die öffentliche Sicherheit (Lärmbelästigung, freilaufende Hunde, Pöbeleien, öffentliches Urinieren an Gebäuden, Beleidigung und Belästigung von Passanten) gekommen sei. Denn bei den aufgeführten Verstößen stellt der Alkoholkonsum nur eine mittelbare Ursache dar. Das untersagte Verhalten des Alkoholkonsums in Gruppen von mehr als zwei Personen führt nicht ohne weiteres Zutun der Adressaten der Allgemeinverfügung zu konkreten Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Vielmehr setzen die in der Begründung der Allgemeinverfügung genannten Verstöße jeweils weitere die Gefahrgrenze überschreitende Handlungen voraus. Daher können Personen, solange

- 5 -

sie nicht mit entsprechenden Verhaltensweisen aufgefallen sind, nicht generell als Störer, insbesondere nicht als Verhaltensstörer i.S.d. § 6 PolG, angesehen werden. Einen Erfahrungssatz des Inhalts, dass nach ihrem äußeren Erscheinungsbild erkennbar der „Punkerszene“ oder der sogenannten „Trinkerszene“ zuzuordnende Personen, ohne sonst verhaltensauffällig zu sein, mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit Verhaltensstörer i.S.d. Polizeirechts sind, gibt es aber nicht (vgl. hierzu auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 04.10.2002 - 1 S 1963/02- und VG Karlsruhe, Beschluss vom 07.08.2002 - 12 K 2595/02 -).

Dies schließt allerdings ein polizeiliches Einschreiten im Einzelfall gegen Personen, die durch konkrete Störungen aufgefallen sind, nicht aus. Ein solches Einschreiten im Einzelfall rechtfertigt aber nicht - wie dargelegt - die Annahme einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung in Bezug auf alle Personen der in der Allgemeinverfügung genannten Angehörigen der sogenannten Trinker- und Punkerszene. Das in der Form einer Allgemeinverfügung erlassene Aufenthaltsverbot für die Heilbronner Altstadt trägt mithin der Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte nicht in gebotenerem Umfang Rechnung, weshalb es auch den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der sachgerechten Ermessensausübung widerspricht (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 04.10.2002 - 1 S 1963/02 - m.w.N.). Anhaltspunkte dafür, dass einfallbezogene Anordnungen generell ungeeignet sein könnten, künftige Störungen der öffentlichen Sicherheit wirksam zu bekämpfen, sind der Kammer nach den Umständen nicht ersichtlich. Im Gegenteil lässt sich der vorgelegten Behördenakte entnehmen, dass das von der Antragsgegnerin mit Verfügung vom 19.08.2002 gegen diesen Antragsteller verhängte einmonatige Aufenthaltsverbot auch beachtet wurde.

Damit dürfte sich das in der Allgemeinverfügung angeordnete Aufenthaltsverbot bei summarischer Prüfung voraussichtlich als rechtswidrig erweisen. Deshalb kann dahingestellt bleiben, ob - wie der Antragsteller meint - das Aufenthaltsverbot auch gegen Art. 3 Abs. 1 bzw. Art. 3 Abs. 3 GG verstößt oder nicht.

2. Mit der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen das unter Nr. 1 der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 26.09.2002 angeordnete Aufenthaltsverbot entfallen die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen (vgl. § 49 Abs. 1 PolG i.V.m. § 2 LVwVG), weshalb auch die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen die - bei sachdienlicher Auslegung - unter Nr. 4 der Allgemein-

- 6 -

verfügung angedrohte und die mit (gesonderter) Verfügung vom 23.10.2002 angeordnete Zwangsgeldfestsetzung angeordnet werden muss.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus §§ 25 Abs. 2, 20 Abs. 3, 13 Abs. 1 GKG i.V.m. § 5 ZPO analog. Die Kammer hat für das Aufenthaltsverbot die Hälfte des Auffangstreitwerts (€ 2000,00) festgesetzt und diesen Streitwert um ein Viertel des angedrohten Zwangsgeldes erhöht.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss ist die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 103264, 68032 Mannheim, gegeben. Sie ist beim Verwaltungsgericht Stuttgart, Augustenstraße 5, 70178 Stuttgart oder Postfach 105052, 70044 Stuttgart, innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Bei Einlegung der Beschwerde und vor dem Verwaltungsgerichtshof muss sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

Hinsichtlich der Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach

- 7 -

103264, 68032 Mannheim, gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 50 € übersteigt. Sie ist beim Verwaltungsgericht Stuttgart, Augustenstraße 5, 70178 Stuttgart oder Postfach 105052, 70044 Stuttgart, schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim eingeht. Die Beschwerde ist nur innerhalb von sechs Monaten zulässig, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

gez. Dr. Bösch

Gaber

Dr. Kunze

Beglaubigt/Ausgefertigt
Stuttgart, den 3. JAN. 2003
Verwaltungsgericht Stuttgart
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle



Baum
Amtsinspektorin

14. Faßbender, Kurt: Alkoholverbote durch Polizeiverordnungen: per se rechtswidrig?; in: NVwZ 9/2009, S. 563/564

Faßbender: Alkoholverbote durch Polizeiverordnungen: per se rechtswidrig?

NVwZ 2009, 563

Alkoholverbote durch Polizeiverordnungen: per se rechtswidrig?*

Privatdozent Dr. Kurt Faßbender, Bonn/Leipzig

Vor gut einem Jahr hat die baden-württembergische Universitätsstadt Freiburg mit dem Erlass einer „Polizeiverordnung zur Begrenzung des Alkoholkonsums im öffentlichen Straßenraum“ bundesweites Aufsehen erregt. Das erscheint aus rechtlicher Perspektive heikel, weil die herrschende Meinung solchen Verbotsverordnungen reserviert bis ablehnend gegenübersteht. Der nachfolgende Beitrag setzt sich kritisch mit dieser Position auseinander und weist nach, dass ein solches Vorgehen in bestimmten Situationen und unter bestimmten Voraussetzungen durchaus vertretbar erscheinen kann.

I. Einführung

Immer mehr Städte und Gemeinden empfinden es als ein schwerwiegendes Problem, dass nicht nur Obdachlose oder andere Angehörige einschlägiger Szenen¹, sondern zunehmend auch Jugendliche, die keiner speziellen Szene zugeordnet werden können, öffentliche Straßen und Plätze „unsicher machen“, indem sie dort lärmend „herumhängen“, ihren Müll hinterlassen oder gar Straftaten begehen. Als Hauptursache für solche Verhaltensweisen wird dabei häufig der Konsum von Alkohol identifiziert. Vor diesem Hintergrund wird in zahlreichen Kommunen nach Wegen gesucht, den Konsum alkoholischer Getränke zumindest in bestimmten Teilen des Gemeindegebiets und/oder zu bestimmten Zeiten entweder absolut oder doch unter bestimmten Voraussetzungen zu verbieten. Dies hat im Verbund mit den vieldiskutierten „Hundeordnungen“ dazu geführt, dass die bis vor einigen Jahren noch zur Bedeutungslosigkeit verdammte Polizeiverordnung eine ungeahnte Renaissance erlebt².

Im hier interessierenden Kontext am meisten Beachtung hat die baden-württembergische Universitätsstadt Freiburg gefunden, die vor gut einem Jahr eine „Polizeiverordnung zur Begrenzung des Alkoholkonsums im öffentlichen Straßenraum“ verabschiedet hat³. Das ist nicht ohne Pikanterie, weil der *VGH Mannheim* im Jahre 1998 eine ähnliche Polizeiverordnung der Stadt Ravensburg für nichtig erklärt hat, weil sie nicht von der einschlägigen Ermächtigungsgrundlage gedeckt sei⁴. Spätestens seitdem steht auch die ganz herrschende Lehre entsprechenden Polizeiverordnungen reserviert bis ablehnend gegenüber⁵. Daher sollte es niemanden verwundern, dass beim *VGH Mannheim* auch ein Normenkontrollantrag gegen die genannte Freiburger Polizeiverordnung anhängig ist⁶. Dessen ungeachtet haben zahlreiche Gemeinden im ganzen Bundesgebiet derartige Polizeiverordnungen verabschiedet. Andere wurden erkennbar durch das Vorgehen in Freiburg animiert, dergleichen zumindest näher zu prüfen. Daher soll im Folgenden untersucht werden, ob verordnungsrechtliche Alkoholverbote auf polizeirechtlicher Grundlage tatsächlich in jedem Fall rechtswidrig sind.

II. Hintergrund und Problematik

Im Gegensatz zur einzelfallbezogenen Polizeiverfügung stellt die Polizeiverordnung⁷ eine abstrakt-generelle Regelung dar, durch deren Einsatz für einen unbestimmten Personenkreis und für unbestimmt viele (vergleichbare) Sachverhalte Gebote oder Verbote ausgesprochen werden können⁸. Dies hat für die Gemeinden, die regelmäßig für den Erlass derartiger Verordnungen zuständig sind⁹, einen besonderen Charme, weil sie mit dem öffentlichen Alkoholkonsum – so jedenfalls die weitverbreitete Einschätzung – die Hauptursache für die eingangs beschriebenen unerwünschten Verhaltensweisen bekämpfen können. Überdies erleichtert ein entsprechendes Verbot die Arbeit „vor Ort“ ganz erheblich, weil die Ordnungsbeamten nicht mehr jedem Einzelnen nachweisen müssen, dass dessen konkretes Verhalten ein polizei- bzw. ordnungsbehördliches Einschreiten rechtfertigt. Ist nämlich erst einmal eine entsprechende Verordnung erlassen, dann rechtfertigt bereits der relativ einfach feststellbare Verstoß gegen das Alkoholverbot ein Einschreiten auf der Grundlage der jeweiligen polizei- bzw. ordnungsbehördlichen Generalklausel.

Dieser Aspekt darf freilich nicht das entscheidende Motiv für den Erlass einer Verordnung bilden¹⁰. Daher liegt die Hauptproblematik eines solchen Vorgehens vor allem darin begründet, dass durch Polizeiverordnungen lediglich ein Verhalten verboten werden darf, das eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellt¹¹. Der Verzehr von Alkohol auf öffentlichen Straßen und Plätzen ist aber grundsätzlich nicht verboten und überdies, jedenfalls in bestimmtem Umfang und zu bestimmten Anlässen, weitverbreitet und auch allgemein akzeptiert. Im Fokus stehen daher auch die mit dem Alkoholkonsum im konkreten Fall einhergehenden Verhaltensweisen.

564



Faßbender: Alkoholverbote durch Polizeiverordnungen: per se rechtswidrig?(NVwZ 2009, 563)

III. Der Standpunkt der Rechtsprechung

Genau an diesem Punkt setzt der 1. Senat des VGH Mannheim in seinem einleitend erwähnten Beschluss aus dem Jahre 1998 an, indem er vergleichsweise ausführlich darlegt, dass der öffentliche Verzehr von Alkohol regelmäßig keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung begründe, die ein abstraktes Verbot rechtfertige¹².

Dies gelte auch dann, wenn in der Vergangenheit immer wieder „typisch alkoholbedingte Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit“ wie öffentliches Urinieren, Lärmbelästigungen, Verunreinigungen und Gefährdungen des Verkehrs durch (zerschlagene) Bierflaschen oder gar Straftaten zu verzeichnen gewesen seien. Denn bei diesen Verstößen stelle der Alkoholkonsum nur eine mittelbare Ursache dar. Das untersagte Verhalten des Alkoholkonsums führe nämlich nicht ohne Weiteres Zutun der Adressaten zu konkreten Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Vielmehr setzten die genannten Verstöße jeweils weitere die Gefahrengrenze überschreitende Handlungen voraus. Gegen diese Handlungen, die sich mithin „lediglich bei Gelegenheit des verbotenen Tuns“ ereigneten, könne dann im Wege der einzelfallbezogenen Polizeiverfügung

vorgegangen werden. Daher führe ein solches Verbot zu einer im Ergebnis unzulässigen Vorverlagerung der Gefahrenabwehr, weil es ein nicht unmittelbar sicherheitsgefährdendes Verhalten generell untersagt und damit Personen erfasst, die friedlich und im Übrigen unauffällig dem Alkohol zusprechen.

IV. Stellungnahme

Will man dieser Entscheidung gerecht werden, dann muss man zunächst zur Kenntnis nehmen, dass die Polizeiverordnung, die Gegenstand der gerichtlichen Prüfung war, das Kind gleichsam mit dem Bade ausgeschüttet hat. Anlass für die streitgegenständliche Verordnungsregelung waren nämlich ausweislich der Entscheidungsgründe „Punker-Treffen“ an zwei räumlich abgrenzbaren Orten, die „regelmäßig, wenn auch nicht ausnahmslos, mit alkoholbedingten Verstößen gegen die öffentliche Sicherheit verbunden waren“¹³. Nähere Angaben seitens der Stadt, die Aufschluss über Häufigkeit und Ausmaß dieser Verstöße geben und die vor allem die Ursächlichkeit des Alkoholkonsums belegen könnten, sucht man in den Entscheidungsgründen vergeblich. Dessen ungeachtet verordnete die Stadt ein Verbot, sich außerhalb von Freischankflächen ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkoholgenusses niederzulassen, das sich räumlich auf das *gesamte* Stadtgebiet erstreckte und auch keinerlei zeitliche Begrenzungen vorsah. Von daher hat der *1. Senat* des *VGH Mannheim* die streitgegenständliche Regelung im Ergebnis zu Recht beanstandet.

1. Zum Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Sicherheitsverstößen

Die Problematik der Entscheidung liegt aber darin begründet, dass der *Senat* sich nicht darauf beschränkte, die unzureichende Tatsachengrundlage und einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu rügen, sondern – rechtlich deutlich weiterreichend – suggeriert, der öffentliche Alkoholkonsum könne auch dann nicht verboten werden, wenn es in der Folge zu erheblichen Verstößen gegen die öffentliche Sicherheit kommt, da sich diese „lediglich bei Gelegenheit des verbotenen Tuns“ ereigneten¹⁴. Das erscheint schon deshalb fragwürdig, weil das Gericht im gleichen Atemzug davon spricht, dass die entsprechenden Verhaltensweisen „durch den Alkoholgenuss begünstigt werden“, weshalb im Übrigen ein polizeiliches Einschreiten gegen die „mit der Enthemmung durch Alkoholgenuss verbundenen Folgeerscheinungen“ im Einzelfall „selbstverständlich“ nicht ausgeschlossen sei.

Somit geht auch der *1. Senat* des *VGH Mannheim* erkennbar davon aus, dass zwischen dem Alkoholkonsum und etwaigen Sicherheitsverstößen eben doch zumindest ein *Ursachenzusammenhang* bestehen kann. Das sahen übrigens die Richter des *6. Senats* des gleichen Gerichts genauso, als sie die Rechtmäßigkeit einer gaststättenrechtlichen Auflage bestätigten, durch die dem Inhaber eines an einem Fußballstadion gelegenen Kiosks aufgegeben wurde, jeweils zwei Stunden vor Beginn und drei Stunden nach Beendigung eines Fußballspiels nur „Leichtbier“ auszuschenken, weil der bis dahin unbeschränkt zulässige Alkoholausschank wesentliche Ursache der zuvor festgestellten Sicherheitsverstöße gewesen sei¹⁵.

Das heißt freilich mitnichten, dass deshalb der Alkoholkonsum generell verboten werden könnte, da sich die genannten Gefahren eben nicht überall im gleichen Maße realisieren. Es lässt sich aber wohl festhalten, dass jedenfalls bei Hinzutreten bestimmter weiterer Umstände auch ein polizei- oder ordnungsbehördliches Vorgehen gegen den Alkoholkonsum als solchen in Betracht kommen kann¹⁶.

2. Betroffenheit eines polizeilichen Schutzguts

Voraussetzung ist freilich, wie erwähnt, dass in der Sache eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vorliegt. Nach allgemeiner Ansicht umfasst das Schutzgut öffentliche Sicherheit die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der subjektiven Rechtsgüter und Rechte des Einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und der sonstigen Träger der Hoheitsgewalt¹⁷. Diese Teilrechtsgüter sind indessen nicht betroffen, wenn sich ein Alkoholverbot *isoliert* gegen den öffentlichen Alkoholkonsum richtet, also weitere Schutzgüter nicht betroffen sind, weil es sich hierbei um ein weitverbreitetes und allgemein akzeptiertes Verhalten handelt. Daher liegt hierin regelmäßig auch keine grob ungehörige Handlung i.S. des § 118 OWiG¹⁸.

Dies alles muss richtigerweise auch dann gelten, wenn ein Verbot des Alkoholkonsums auf (bestimmten) öffentlichen Straßen und Plätzen tatbestandlich an das Erfordernis geknüpft oder gar fingiert wird, dass das verbotswidrige Verhalten andere behindert oder belästigt¹⁹. Denn bloße Behinderungen oder Belästigungen stellen grundsätzlich keine Gefahren im Sinne des Polizei- und Ordnungsrechts dar²⁰.

15. BWGZ 21/99 des Gemeindetags Baden-Württemberg, Polizeiverordnung, Abschnitt 4 – Schutz der Grün- und Erholungsanlagen

BWGZ 21/99

POLIZEIVERORDNUNG

geeignet ist, die Allgemeinheit oder Dritte zu belästigen oder zu gefährden und die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen. Mit der Entscheidung wird die bisherige Praxis des Polizeivollzugsdienstes bestätigt, bei Alkoholgenuss im öffentlichen Raum erst dann einzuschreiten, wenn eine konkrete Störung vorliegt.

Wir haben unsere Polizeidienststellen entsprechend der oben dargestellten Auffassung unterrichtet. Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie Ihre Gemeinden ebenfalls unterrichten könnten. Vor dem Hintergrund unseres Acht-Punkte-Programms „Baden-Württemberg mit Sicherheit in Ordnung“ wären wir Ihnen auch dankbar, wenn Sie unsere Anregung aufgreifen und eine entsprechende Vorschrift in Ihre Musterverordnung aufnehmen könnten.“

Nr. 5:

Als Ordnungstörung wurde in Nr. 5 ganz bewusst nur der **öffentliche Konsum** von Betäubungsmitteln aufgeführt. Der **private Konsum** kann nicht als **Belästigung der Allgemeinheit** angesehen werden. Im übrigen sind hier auch die Intentionen des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) zu beachten. Im BtMG hat der Bundesgesetzgeber gem. Art. 74, Nr. 19 GG den „**Verkehr mit Betäubungsmitteln**“ geregelt und entsprechende Verstöße durch eine Klassifizierung in Ordnungswidrigkeiten und Straftaten auch sanktioniert. Der **Konsum** von Betäubungsmitteln der Anlagen I bis III des BtMG ist darunter nicht aufgeführt. Eine Fassung der Polizeiverordnung, die jeglichen Konsum (privat und öffentlich) von Betäubungsmitteln verbietet, könnte somit als über den Regelungsgehalt des BtMG hinausgehende Sanktionierung des Umgangs mit Betäubungsmitteln missverstanden werden.

Abs. 2:

Diese Regelung soll klarstellen, dass den Bestimmungen in Absatz 1 höherrangiges Recht, in diesem Fall die einschlägigen Vorschriften des StGB und des BtMG, vorgeht.

Stadtstreicher

Das Verbot in einer Polizeiverordnung „sich auf öffentlichen Straßen, in öffentlichen Anlagen und Einrichtungen nach Art eines Land- oder Stadtstreichers umherzutreiben“ verstößt gegen das verfassungsrechtliche Gebot hinreichender Bestimmtheit (näheres siehe BWGZ 1983, 481). Auf eine solche oder vergleichbare Regelung ist hier deshalb verzichtet worden.

Abschnitt 4 – Schutz der Grün- und Erholungsanlagen

Das Muster enthält entsprechend der bisherigen Regelung auch Ordnungsvorschriften für die allgemein zugänglichen Grün- und Erholungsanlagen. Bezüglich der Definition wird auf § 1 Abs. 3 verwiesen.

Es ist darauf zu achten, dass diese Regelung auch auf private Anlagen, die allgemein zugänglich sind (zum Beispiel ein privater Schlosspark), Anwendung findet. Es kann deshalb ratsam sein,

die Vorschrift mit den Eigentümern der Anlage abzustimmen. Gegebenenfalls ist die Anwendung von § 16 wie bisher auf öffentliche Anlagen zu beschränken. Sind in der Gemeinde öffentliche Anlagen vorhanden, die nicht in ihrem Eigentum stehen, empfiehlt sich der Zusatz: „Öffentliche Anlagen der Gemeinde/Stadt“.

Die Städte und Gemeinden können im Rahmen der Erfüllung weisungsfreier Aufgaben Grün- und Erholungsanlagen errichten und unterhalten. Solche Anlagen können öffentliche Einrichtungen i. S. des § 10 Abs. 2 GemO darstellen. Für diese Einrichtungen kann die Gemeinde eine Benutzungsordnung als Satzung erlassen, die auch Vorschriften zum Schutz von Sicherheit und Ordnung innerhalb der Anlagen enthalten darf, soweit die Abwehr solcher Gefahren so eng mit der Benutzungsregelung zusammenhängt, dass sie davon nicht getrennt werden kann. Für öffentliche Grün- und Erholungsanlagen können deshalb Regelungen durch Polizeiverordnung und Benutzungsordnung erlassen werden.

Benutzungsordnung

Der Erlass einer Benutzungsordnung für eine öffentliche Grün- und Erholungsanlage setzt voraus, dass es sich um eine Anlage handelt, die von der Gemeinde betrieben wird, das heißt ihrer Verfügungsgewalt unterliegt. Eine Verfügungsbefugnis der Gemeinde setzt allerdings nicht voraus, dass sie Grundstückseigentümerin ist. Sie kann die Verfügungsgewalt auch aufgrund eines Miet- oder Pachtvertrages oder eines anderen Rechtsverhältnisses erlangt haben. Einrichtungen, die von dritter Seite (zum Beispiel einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer Privatperson) betrieben werden, sind der Regelungsbefugnis der Gemeinde durch Satzung entzogen. Der Erlass einer Benutzungsordnung ist nur bei öffentlichen Einrichtungen möglich, nicht bei Anlagen im Gemeingebrauch, die nicht zu den öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde gehören. Vor allem bei kleineren öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen kann im Einzelfall die Abgrenzung zwischen öffentlicher Einrichtung und Sache im Gemeingebrauch schwierig sein.

Eine Regelung durch Polizeiverordnung bezieht sich demgegenüber nicht nur auf öffentliche Einrichtungen der Gemeinde, sondern auch auf entsprechende Einrichtungen anderer Träger. Sind in einer Gemeinde „öffentliche“ (i. S. v. frei zugänglich) Grün- und Erholungsanlagen vorhanden, die von anderen Trägern betrieben werden (zum Beispiel Parkanlagen, die im Eigentum des Landes oder einer Kirche stehen bzw. privater, allgemein zugänglicher Schlosspark), können insoweit nur Regelungen in einer Polizeiverordnung in Betracht kommen.

Aus all dem folgt, dass nur ein Teil der Grün- und Erholungsanlagen durch Benutzungsordnung geschützt werden kann, so dass im Normalfall eine Polizeiverordnung einer Benutzungsordnung vorzuziehen ist. Zu beachten ist jedoch, dass die Polizeiverordnung nur Regelungen enthalten darf, die der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dienen. Für bloße Benutzungsregelungen ist in einer Polizeiverordnung deshalb kein Raum. Regelt die Gemeinde den Schutz der Grün- und Erholungsanlagen durch Polizeiverordnung, kann sie darüber hinaus für die Benutzung eigener Anlagen regelmäßig weitergehende Regelungen durch eine Benutzungsordnung treffen. Mit Buß-

POLIZEIVERORDNUNG

BWGZ 21/99

geldvorschriften bewehrte Satzungsregelungen sind allerdings nur zur Regelung der Benutzung öffentlicher Einrichtungen i. S. v. § 10 Abs. 2 GemO zulässig (vgl. § 142 Abs. 1 Nr. 1 GemO).

Zu § 16: Ordnungsvorschriften

Die Ordnungsvorschriften müssen der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dienen. Die meisten der in § 16 enthaltenen Vorschriften dienen demgemäß der Vorbeugung gegen Eigentumsverletzungen. Nicht geregelt ist die Beschädigung oder Vernichtung von Anlagenteilen (zum Beispiel Bänken, Brunnen). Insoweit liegt eine Sachbeschädigung nach § 303 oder gemeinschädliche Sachbeschädigung nach § 304 StGB vor, so dass für polizeiliche Regelungen kein Raum ist.

Zu Abs. 1:**Nr. 1:**

Die Verordnung geht vom grundsätzlichen Verbot, Rasenflächen zu betreten, aus. Nur dort, wo Rasenflächen ausdrücklich als freigegeben gekennzeichnet sind, dürfen sie betreten werden. Es ist auch möglich, das Betretungsverbot nur auf solche Flächen zu erstrecken, die durch Verbotsschilder besonders gekennzeichnet sind.

Nr. 2:

Diese Bestimmung entspricht wortwörtlich der Regelung in § 15 Abs. 1 Nr. 3 der PolVO 85. Das bisherige Verbot des Nächtigen konnte gestrichen werden, da dies jetzt in § 15 Abs. 1 Nr. 1 PolVO 99 (nicht nur für Grün- und Erholungsanlagen, sondern auch für öffentliche Straßen und Gehwege enthalten ist).

Nr. 3:

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich der Regelung in § 15 Abs. 1 Nr. 4 der PolVO 85. Bezüglich der Lärmbelästigungen durch Musikinstrumente usw. wird auf § 2 verwiesen. Diese Regelung gilt für das gesamte Gemeindegebiet und damit auch in Grün- und Erholungsanlagen.

Nrn. 4 und 5:

Diese Bestimmungen entsprechen inhaltlich den Regelungen in § 15 Abs. 1 Nrn. 5 und 6 der PolVO 85.

Nr. 6:

Diese Bestimmung beinhaltet im 1. Halbsatz einen Leinenzwang für Hunde in Grün- und Erholungsanlagen. Nach einem Normenkontrollbeschluss des VGH Baden-Württemberg vom 6.7.1989 (siehe BWGZ 1989, 823) begegnet das in einer Polizeiverordnung normierte Gebot, Hunde in öffentlichen Anlagen an der Leine zu führen, keinen rechtlichen Bedenken. Auf eine entsprechende Bitte des Deutschen Blindenverbands e.V. an den Deutschen Städte- und Gemeindebund hin wurden Hunde, die von Blinden oder Sehbehinderten in Grün- und Erholungsanlagen mitgeführt werden, vom Leinenzwang ausgenommen. Dabei wurde berücksichtigt, dass es für Blinde und Sehbehinderte besonders schwer, zum Teil sogar unmöglich sein kann, unter Umständen weit entfernte Außenbezirke aufzusuchen, um ihrem

Führhund den Freilauf zu gewähren, den jeder Hund im Rahmen einer artgerechten Haltung bedarf.

Im 2. Halbsatz wurde ein Mitnahmeverbot für Hunde, für den Bereich von Liegewiesen und Kinderspielflächen, formuliert.

Nrn. 7 und 8:

Diese Bestimmungen entsprechen inhaltlich den Regelungen in § 15 Abs. 1 Nrn. 8 und 9 der PolVO 85.

Nr. 9:

Diese Bestimmung entspricht im wesentlichen der Regelung in § 15 Abs. 1 Nr. 10 der PolVO 85. Die dort aufgeführten Wintersportarten sind aber um das Snowboarden ergänzt worden. Städte/Gemeinden, bei denen ein entsprechender Regelungsbedarf für das Inline-Skating in Grün- und Erholungsanlagen besteht können hier die zwischen Schrägstriche gestellte Ergänzung verwenden.

Nr. 10:

Diese Bestimmung entspricht wortwörtlich der Regelung in § 1 Abs. 1 Nr. 11 der PolVO 85.

Zu Abs. 2:

Diese Bestimmung entspricht wortwörtlich der Regelung in § 1 Abs. 2 der PolVO 85.

Abschnitt 5 – Anbringen von Hausnummern

Die Verpflichtung des Hauseigentümers zur Anbringung der für sein Grundstück festgelegten Hausnummer ergibt sich bereits aus § 126 Abs. 3 BauGB. Die Polizeiverordnung regelt in § 17 nur, in welcher Art und Weise dies zu geschehen hat. Davon zu unterscheiden ist die Zuordnung eines Gebäudes zu einer bestimmter Straße. Letzteres ist eine zum Wirkungskreis der Gemeinde gehörende, weisungsfreie Angelegenheit (siehe VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 5.3.1976, BWVBl. 1976, S. 202).

Die Polizeiverordnung regelt nur das Anbringen der Hausnummer, da anerkannt ist, dass dies der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dient. Der Gefahrentatbestand ergibt sich daraus, dass ortsfremde Personen, die von einem Fahrzeug aus ein Gebäude suchen, durch langsames Fahren und möglicherweise plötzliches Anhalten verkehrsgefährdend wirken und zum anderen, dass in Noffällen das Aufsuchen der gesuchten Gebäude erleichtert wird (zum Beispiel Notarzt). Die Kosten für die Hausnummernschilder und deren Anbringung hat der Grundstückseigentümer zu tragen (siehe OVG Münster, Urteil vom 1.12.1964, WGZ 1966, S. 430).

Abschnitt 6 – Schlussbestimmungen**Zu § 18: Ausnahmen**

So weit die Polizeibehörde berechtigt ist, bestimmte Handlungen oder Zustände wegen der sich aus ihnen ergebenden abstrakten

**16. OLG Hamm, Beschluss vom 04.05.2010, Az.: 3 RBs 12/10; in:
NVwZ 2010, S. 1319f.**

OLG Hamm: Generelles Alkoholverbot im öffentlichen Raum

NVwZ 2010, 1319

Generelles Alkoholverbot im öffentlichen Raum

NWGO § 8; NWStrWG § 19 S. 1; NWOBG § 27I

1. Ein generelles Alkoholverbot für den Bereich einer der Öffentlichkeit allgemein und ohne besondere Zulassung zugänglichen öffentlichen Grünfläche kann nicht als Benutzungsordnung einer öffentlichen Einrichtung i.S. von § 8 NWGO durch die Gemeinde wirksam erlassen werden.

2. Der Alkoholkonsum auf öffentlichen Verkehrsflächen ist auch keine straßenrechtliche Sondernutzung. Er hält sich vielmehr als solcher noch im Rahmen des Gemeingebrauchs an öffentlichen Verkehrsflächen. Deshalb kann das generelle Alkoholverbot nicht im Rahmen einer Sondernutzungssatzung gem. § 19 S. 1 NWStrWG wirksam erlassen werden.

3. Auch § 27I NWOBG scheidet als Ermächtigungsgrundlage aus, es sei denn es lägen hinreichende Anhaltspunkte dafür vor, dass der Konsum von Alkohol regelmäßig und typischerweise zum Eintritt von Schäden, etwa infolge von alkoholbedingten Gewaltdelikten, führt.

OLG Hamm, *Beschluss* vom 4. 5. 2010 - 3 RBs 12/10

Zum Sachverhalt:

Das *AG Bielefeld* hat gegen den Betr. mit Urteil vom 5. 11. 2009 wegen vorsätzlichen Verstoßes gegen das in der öffentlichen Grünanlage „Stadthalle C.“ geltende Alkoholverbot eine Geldbuße von 50 Euro verhängt. Die Rechtsbeschwerde des Betr. hatte Erfolg.

Aus den Gründen:

II. Die Rechtsbeschwerde war gem. § 80II Nr. 1 OWiG zur Fortbildung des materiellen Rechts

1320

- ▲
- ▼

OLG Hamm: Generelles Alkoholverbot im öffentlichen Raum(NVwZ 2010, 1319)

zuzulassen. Die Frage, ob durch eine Gemeindegatsung wirksam ein generelles Alkoholverbot auf öffentlichen Grünanlagen angeordnet werden kann, ist soweit ersichtlich obergerichtlich noch nicht entschieden. Dementsprechend war die Sache gem. § 80aIII OWiG auf den *Senat* in der Besetzung mit drei Richtern zu übertragen. Die Zulassung der Rechtsbeschwerde und die Übertragung der

Sache auf den *Senat* in der Besetzung mit drei Richtern ist eine Entscheidung des mitunterzeichnenden Vorsitzenden des *Senats* als Einzelrichter.

III. Die nach ihrer Zulassung gem. § 79I 2 OWiG zulässige Rechtsbeschwerde hat auch in der Sache Erfolg. Der Betr. war unter Aufhebung des angefochtenen Urteils freizusprechen. Die in der Satzung über die Benutzung der öffentlichen Grünanlage „Stadhalle C.“ enthaltene Bestimmung über das generelle Verbot des Konsumierens von Alkohol (§ 3 II e der Satzung) ist rechtswidrig und damit nichtig. Damit kann diese Bestimmung auch nicht Grundlage dafür sein, gegen den Betr. gem. § 6 der Satzung ein Bußgeld zu verhängen.

1. Das durch die hier fragliche Satzung der Stadt C. ausgesprochene generelle Alkoholverbot im Bereich der Grünfläche „C. Stadhalle“ ist nicht als Benutzungsordnung einer öffentlichen Einrichtung i.S. von § 8 NWGO kompetenzgemäß erlassen (vgl. *BVerfG*, NVwZ 2004, 975). Das Verbot greift damit unzulässig in die allgemeine Handlungsfreiheit des Betr. aus Art. 2I GG ein (vgl. *BVerfGE* 54, 143 = NJW 1980, 2572; *Faßbender*, NVwZ 2009, 566).

a) Allerdings hat der *VGH Mannheim* (NVwZ-RR 2010, 55 [58]) die Möglichkeit angesprochen, dass für einzelne öffentliche Einrichtungen eine ein generelles Alkoholkonsumverbot enthaltende Einrichtungssatzungs- bzw. Benutzungsordnung errichtet werden könne. Indes handelt es sich bei der Grünanlage „Stadhalle C.“ nicht um eine öffentliche Einrichtung gem. § 8 NWGO.

b) Der Begriff der öffentlichen Einrichtung umfasst solche Gegenstände oder eine Gesamtheit von Gegenständen, die von der Gemeinde für bestimmte öffentliche Zwecke gewidmet sind und deren Benutzung durch die Einwohner bzw. durch einen in der Zweckbestimmung festgelegten Personenkreis einer besonderen Zulassung bedarf (*OVG Münster*, DVBl 1971, 218; *Rehn/Cronauge*, NWGO, § 8 Anm. 3).

Nicht zu den öffentlichen Einrichtungen gehören dagegen die Sachen im Gemeingebrauch, die im Rahmen der Widmung von jedem auch ohne besondere Zulassung bestimmungsgemäß genutzt werden dürfen, etwa öffentliche Parks (*Rehn/Cronauge*, § 8 Anm. 3).

c) Bei der öffentlichen Grünanlage „Stadhalle C.“ handelt es sich bereits nach der Widmung in § 1 der Satzung um eine jedermann ohne besondere Zulassung zugängliche öffentliche Verkehrsfläche. Damit steht sie aber im Gemeingebrauch i.S. von § 14I NWStrWG (vgl. *Hebeler/Schäfer*, DVBl 2009, 1424 [1428]).

d) Eine Satzungscompetenz der Stadt C. käme deshalb nur noch gem. § 19 S. 1 NWStrWG als Sondernutzungssatzung in Betracht.

Allerdings umfasst das Satzungsrecht nach § 19 NWGO nicht die Befugnis der Kommunen, selbst darüber zu bestimmen, ob ein bestimmter Gebrauch der Verkehrsfläche (Grünanlage) eine Sondernutzung darstellt oder nicht (*Hebeler/Schäfer*, DVBl 2009, 1428). Dies bestimmt sich vielmehr allein nach dem jeweiligen Straßengesetz, hier nach § 14I NWStrWG (vgl. *Hebeler/Schäfer*, DVBl 2009, 1428).

e) Straßenrechtlich ist aber anerkannt, dass der Alkoholkonsum auf öffentlichen Verkehrsflächen keine Sondernutzung im Sinne der straßenrechtlichen Bestimmungen darstellt, sondern sich vielmehr noch im Rahmen des Gemeingebrauchs an öffentlichen Verkehrsflächen hält (*OLG Saarbrücken*, NJW 1998, 251 [252]; *Hecker*, DVBl 2009, 1428; *Kohl*, NVwZ 2009, 624 m.w. Nachw.; *Hebeler/Schäfer*, DVBl 2009, 1428; *Kohl*, NVwZ 2009, 624):

aa) Der ungestörten Teilnahme am Gemeingebrauch kommt nämlich entscheidende Bedeutung für die freie Entfaltung der Persönlichkeit zu, sie ist Ausfluss der natürlichen Freiheit (*OLG Saarbrücken*, NJW 1998, 251 m.w. Nachw.). Bei der gesetzlichen Regelung des Gemeingebrauchs und bei der Anwendung und Auslegung der einschlägigen Rechtsvorschriften ist von dieser Grundrechtsbindung auszugehen (*OLG Saarbrücken*, NJW 1998, 251).

bb) Dabei fallen auch Verhaltensweisen unter den Begriff des Gemeingebrauchs, die mit der eigentlichen Fortbewegung nichts zu tun haben, vielmehr dem Informations- und Meinungsaustausch sowie der Pflege menschlicher Beziehungen dienen, was insbesondere für innerörtliche Straßen und Plätze sowie Fußgängerbereiche und verkehrsberuhigte Zonen gilt (*OLG Saarbrücken*, NJW 1998, 252). Nach Ansicht des *Senats* kann für sich an solche Verkehrsflächen anschließende, jedermann zugängliche Grünflächen nichts Anderes gelten.

cc) Insbesondere das „Niederlassen“ mehrerer oder einzelner Personen im innerstädtischen Bereich, etwa um zu kommunizieren oder sich durch Aufnahme von Speisen und Getränken zu stärken, ist unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe zweifellos vom verfassungsrechtlich garantierten Gemeingebrauch gedeckt, zumal der Gemeingebrauch anderer hierdurch nicht – jedenfalls nicht unzumutbar – beeinträchtigt wird (*OLG Saarbrücken*, NJW 1998, 252). Wird in einer derartigen Situation von einer oder mehreren Personen Alkohol getrunken, führt dies nicht dazu, dass dieses Verhalten sich nicht mehr im Rahmen des Gemeingebrauchs hält (*OLG Saarbrücken*, NJW 1998, 252; *Hebeler/Schäfer*, DVBl 2009, 1428). Insoweit ist die Situation in einer öffentlichen Grünanlage nicht vergleichbar mit öffentlichen Einrichtungen i.S. von § 8 NWGO, die als Sachen im Anstaltsgebrauch (vgl. *Hebeler/Schäfer*, DVBl 2009, 1428) gerade nicht unbeschränkt der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, wie etwa Schulen, Kindergärten oder Schwimmbäder. Bei derartigen Einrichtungen dürfte es bei Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (vgl. *BVerfG*, NVwZ 2004, 975f.) unbedenklich möglich sein, ein generelles Alkoholverbot wirksam bußgeldbewehrt anzuordnen.

2. Das in § 3 II e der Satzung vorgesehene generelle Alkoholverbot kann auch nicht auf § 271 NWOBG gestützt werden.

In der obergerichtlichen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ist nämlich anerkannt, dass ein generelles Alkoholverbot polizeirechtlich nur zulässig ist, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das verbotene Verhalten, mithin der Konsum von Alkohol, regelmäßig und typischerweise zum Eintritt von Schäden, etwa in Folge von alkoholbedingten Gewaltdelikten, führt (*VGH Mannheim*, NVwZ-RR 2010, 55). Anderenfalls stellt das Konsumieren von Alkohol nämlich keine hinreichende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne der einschlägigen Vorschriften des Polizei- und Ordnungsrechts (hier: § 271 NWOBG) dar (*VGH Mannheim*, NVwZ-RR

2010, 56; *Hebeler/Schäfer*, DVBl 2009, 1426; *Fassbender*, NVwZ 2009, 564; *Kohl*, NVwZ 1991, 623). Vorsorgemaßnahmen zur Abwehr möglicher Beeinträchtigungen im Gefahrenvorfeld werden aber durch polizeirechtliche Ermächtigungsgrundlagen nicht gedeckt (*VGH Mannheim*, NVwZ-RR 2010, 56; *Hebeler/Schäfer*, DVBl 2009, 1426).

Ann. d. Schriftltg.:

Zur Debatte über Alkoholkonsumverbote im öffentlichen Raum s. *Hecker*, NVwZ 2009, 1016.

17. Entwurf der Satzung über die Benutzung der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen „Parksee“ und „Schlosswallgüter“ sowie des Kinderspielplatzes in den Schlosswallgütern der Stadt Schorndorf

Anlage 1 zur GR-Drucksache Nr. 2010/080

Entwurf Satzung über die Benutzung der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen „Parksee“ und „Schlosswallgüter“ sowie des Kinderspielplatzes in den Schlosswallgütern der Stadt Schorndorf

Auf Grund von §§ 4, 10, 142 der Gemeindeordnung für Baden Württemberg hat der Gemeinderat der Stadt Schorndorf am folgende Satzung über die Benutzung der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen „Parksee“ und „Schlosswallgüter“ sowie des Kinderspielplatzes in den Schlosswallgütern beschlossen:

§ 1 Allgemeines

- (1) Die Stadt Schorndorf stellt ihren Einwohnern die genannten Grün- und Erholungsanlagen und Spielplätze als öffentliche Einrichtungen zur Verfügung. Die Abgrenzung und Lage der Einrichtungen sind in den Plänen vom 21.06.2010 gekennzeichnet. Die Pläne sind als Anlagen 1 – 3 Bestandteil dieser Satzung.
- (2) Das Benutzungsverhältnis ist öffentlich-rechtlich.

§ 2 Verhaltensordnung/örtliche Beschränkungen

Abweichend von § 6 a der Polizeilichen Umweltschutzverordnung der Stadt Schorndorf ist der Genuss und das Mitführen von alkoholischen Getränken

- im Bereich der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen „Parksee“ und Schlosswallgüter (Lageplan Anlage 1+2) in der Zeit zwischen 22.00 Uhr und 06.00 Uhr und
- im Bereich des Kinderspielplatzes in den Schlosswallgütern (Lageplan Anlage 3) ganztägig

untersagt.

Die übrigen Regelungen der Polizeilichen Umweltschutzverordnung der Stadt Schorndorf bleiben unberührt.

§ 3 Ordnungswidrigkeiten

Ordnungswidrig im Sinne des § 142 Abs. 1 Nr. 1 GemO handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 2 die Anlagen benutzt.

Die Ordnungswidrigkeit kann nach § 142 Abs. 2 GemO in Verbindung mit § 17 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten mit einer Geldbuße von mindestens 5.-- Euro und höchstens 1.000.-- Euro, bei fahrlässigen Zuwiderhandlungen höchstens 500.--Euro, geahndet werden.

§ 7 Inkrafttreten

Diese Satzung tritt am Tag nach der öffentlichen Bekanntmachung in Kraft.

Hinweis:

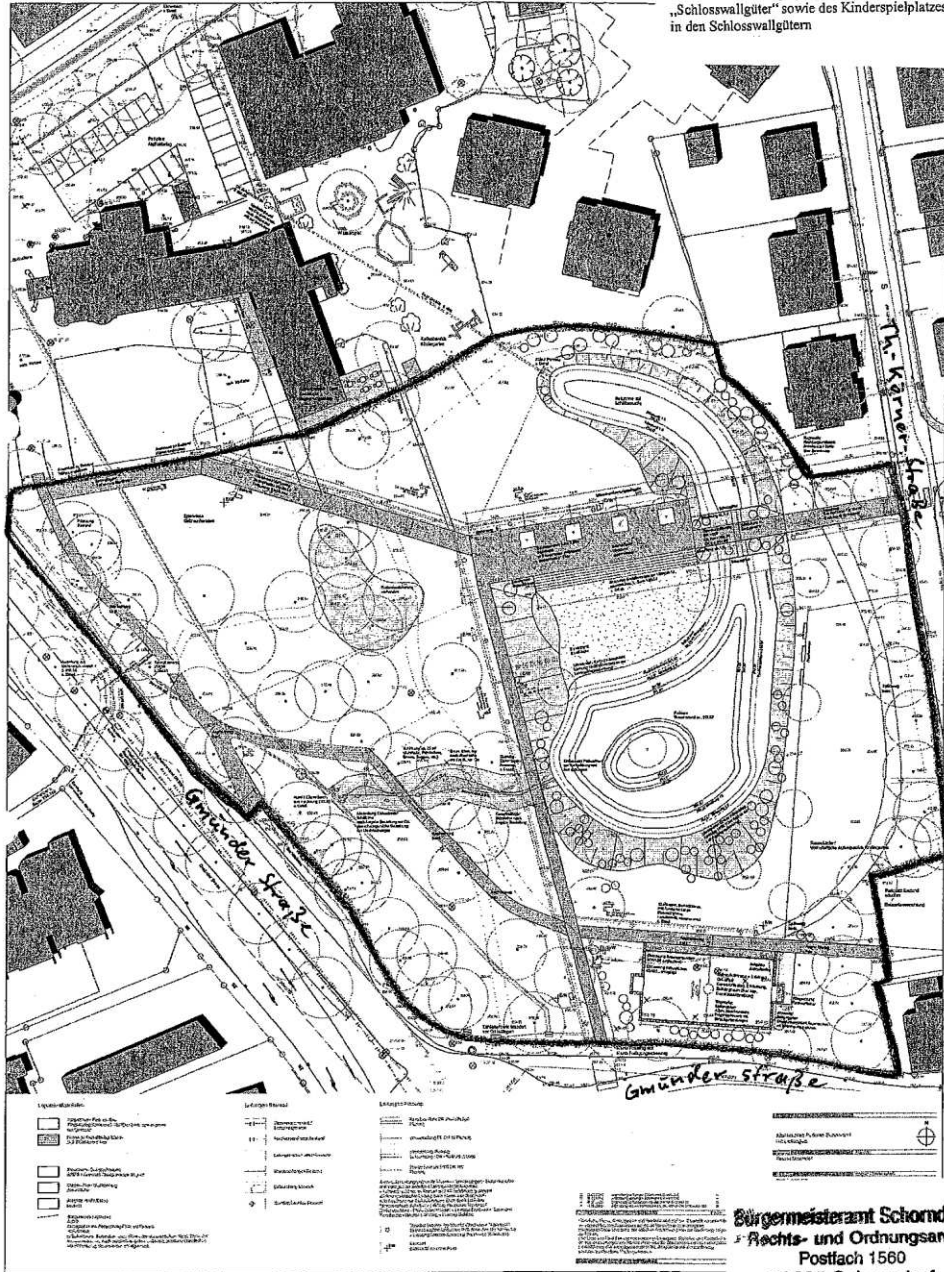
Eine etwaige Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften der Gemeindeordnung oder von aufgrund der Gemeindeordnung erlassener Verfahrens- oder Formvorschriften beim Zustandekommen dieser Satzung ist nach § 4 Abs. 4 der Gemeindeordnung in der Fassung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 581, 698) unbeachtlich, wenn sie nicht schriftlich und unter Bezeichnung des Sachverhalts, der die Verletzung begründen soll, innerhalb eines Jahres seit dieser Bekanntmachung bei der Stadt Schorndorf geltend gemacht worden ist. Wer die Jahresfrist, ohne tätig zu werden, verstreichen lässt, kann eine etwaige Verletzung gleichwohl auch später geltend machen, wenn

- die Vorschriften über die Öffentlichkeit der Sitzung, die Genehmigung oder die Bekanntmachung der Satzung verletzt worden sind oder
- der Oberbürgermeister dem Beschluss nach § 43 GemO wegen Gesetzwidrigkeit widersprochen hat oder
- vor Ablauf der Jahresfrist die Rechtsaufsichtsbehörde den Beschluss beanstandet oder ein Dritter die Verfahrensverletzung geltend gemacht hat.

(Ausfertigungsvermerk)

1.3.11: Nicht sicher, dass Satzung Bestandteil haben wird
Wann wird befriedigt?

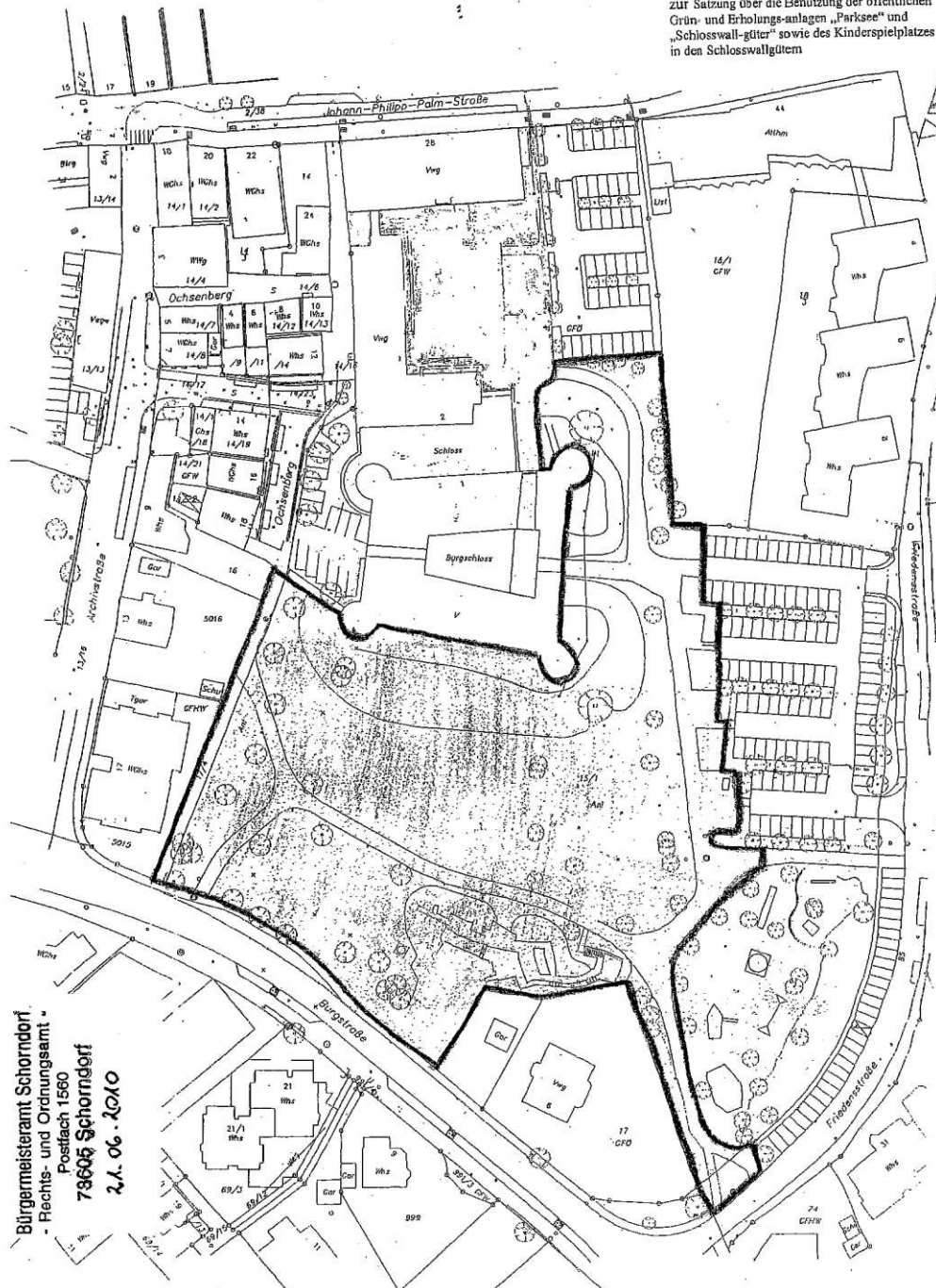
Anlage 1 Lageplan Parksee
zur Satzung über die Benutzung der öffentlichen
Ordn- und Erholungsanlagen „Parksee“ und
„Schlosswallgüter“ sowie des Kinderspielplatzes
in den Schlosswallgütern



Bürgermeisteramt Schorndorf
Rechts- und Ordnungsamt -
Postfach 1560
73606 Schorndorf
21.06.2010

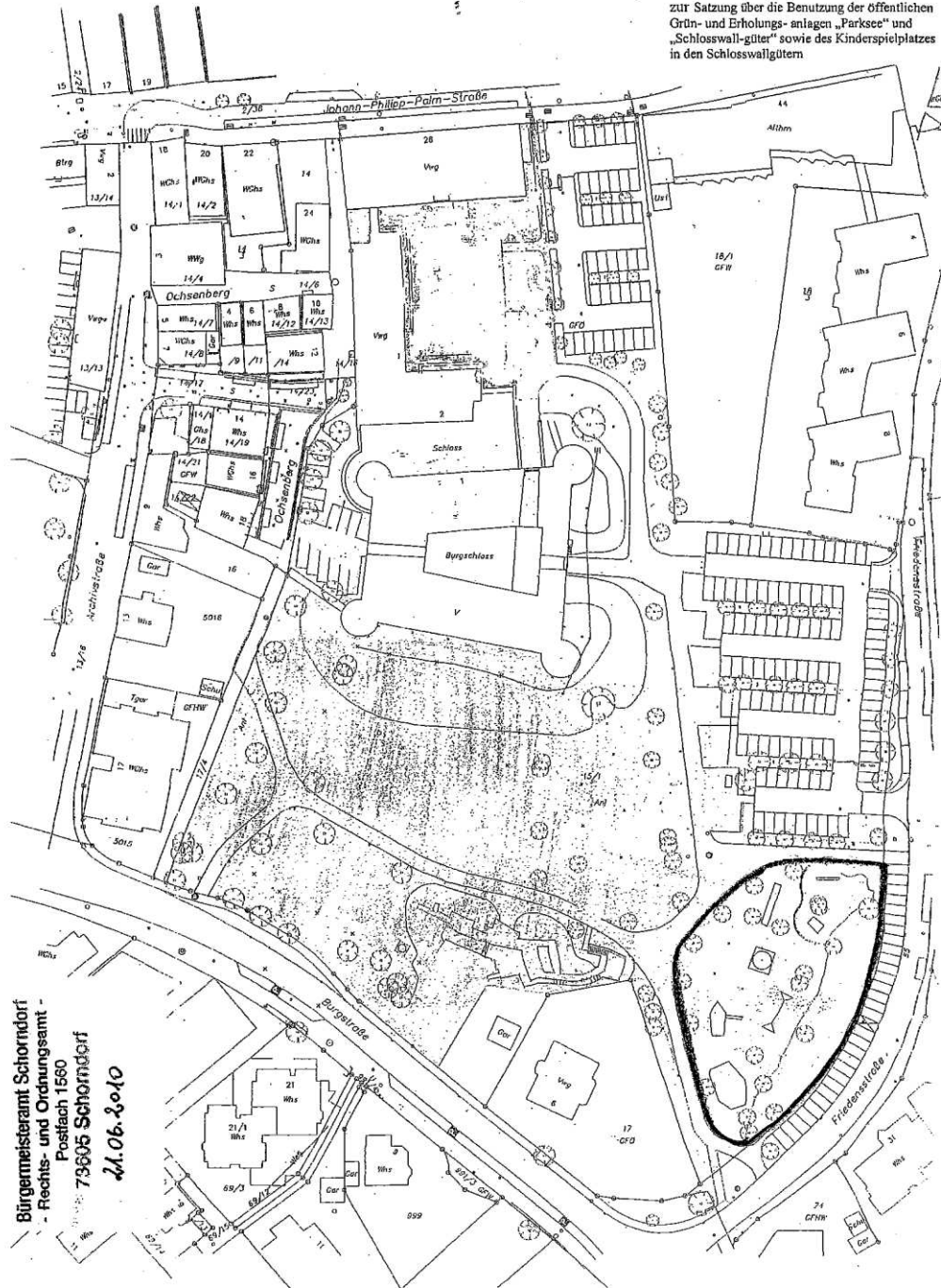
Anlage 2 Lageplan Schlosswallgüter

zur Satzung über die Benutzung der öffentlichen
Grün- und Erholungsanlagen „Parksee“ und
„Schlosswallgüter“ sowie des Kinderspielplatzes
in den Schlosswallgütern



Anlage 3 Lageplan
Kinderspielplatz
Schlosswallgüter

zur Satzung über die Benutzung der öffentlichen
Grün- und Erholungsanlagen „Parksee“ und
„Schlosswallgüter“ sowie des Kinderspielplatzes
in den Schlosswallgütern



Literaturverzeichnis

Arndt, Felix/Betz, Nicole u.a.: 48. Assistententagung, Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit, 2009

Deger, Johannes: Handlungsformen der Polizei gegen störende Ansammlungen, in: VBIBW 2004, Heft 3, 96ff.

Faßbender, Kurt: Alkoholverbote durch Polizeiverordnungen: per se rechtswidrig?, in: NVwZ 9/2009, S. 563ff.

Finger, Thorsten: Bettel- und Alkoholverbote im Spiegel der Rechtsprechung, in: Kommunaljurist, Heft 12/2006, S. 441ff.

Gemeindezeitschrift Baden-Württemberg BWGZ 21/99, Abschnitt 4 – Schutz der Grün- und Erholungsanlagen

Götz, Volkmar: Die Entwicklung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts (1994 – 1997), in: NVwZ 1998, Heft 7, 679ff.

Hassenpflug, Helwig/Schwind, Hans-Dieter/Melchior, Robin: Staatsrecht leicht gemacht, 3. Auflage, 2010

Kappeler, Ann-Marie: Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, 2001

Lindenmeyer, Johannes: Lieber schlau als blau, 6. Auflage, 2001

Pieper, Hans-Gerd: Polizeirecht/Sicherheit- und Ordnungsrecht, 2009

Polizeidirektion Ulm, Schreiben vom 05.11.2010 und vom 04.11.2010, Konzeption „Sichere Innenstadt“; Situation Donauufer, Punkerproblematik

Pressemitteilung vom 20.08.2009; „Alkoholverbot bekommt Grundlage im Polizeigesetz“

Schenke, Wolf-Rüdiger: Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Auflage, 2009

Schwind, Hans-Dieter: Kriminologie, Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen, 19. Auflage, 2009

Stadt Schorndorf: Entwurf der Satzung über die Benutzung der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen „Parksee“ und „Schlosswallgüter“ sowie des Kinderspielplatzes in den Schlosswallgütern der Stadt Schorndorf

Urech, Christian: Rauchen, Saufen, Kiffen – Dank Erziehung stark gegen Abhängigkeit, 2009

Volkman, Uwe: Broken Windows, Zero Tolerance und das deutsche Ordnungsrecht, in: NVwZ 1999, Heft 3, S. 225ff.

Weber, Harald/Nerud Robert: Führungs- und Einsatzkonzeption „Vergnügungsszene“, in: Deutsches Polizeiblatt für die Aus- und Fortbildung, 3/2009, 27. Jahrgang

Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.“

Datum

Unterschrift