

# FORUM KEIN ALKOHOL IST AUCH KEINE LÖSUNG

## FREIBURGER ALKOHOLVERBOTS- UND RANDGRUPPENVERORDNUNG GEKIPPT

**A**m 28. Juli 2009 hat der Verwaltungsgerichtshof (VGH) Mannheim das Freiburger Alkoholverbot und nebenher auch die so genannte Randgruppenverordnung gekippt, nachdem der Arbeitskreis kritischer Jurist\_innen (akj) Freiburg einen Normenkontrollantrag gestellt hatte.<sup>1</sup> Das Urteil war in zahlreichen Städten mit Spannung erwartet worden.

Schließlich hatten schon einige andere Kommunen ein ähnliches Konzept zur Alkoholkämpfung in der Schublade. Düsseldorfs Bürgermeister etwa reiste extra nach Freiburg, um sich die Lage vor Ort genau anzuschauen. Zum Leidwesen der Ordnungshüter\_innen entschied der VGH Mannheim jedoch, dass das Verbot zu pauschal und daher nicht von der Generalmächtigung der §§ 1, 3 des Polizeigesetzes Baden-Württemberg (PolG B-W) gedeckt sei, da es die Voraussetzung des polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs nicht erfülle<sup>2</sup>. Damit ist das Vorhaben der Stadt Freiburg, Körperverletzungsdelikte mithilfe eines Alkoholverbots zu verhindern, erst einmal auf Eis gelegt.

Begonnen hatte alles mit einer Bitte der örtlichen Polizei, endlich eine Regelung zu treffen, um tätliche Auseinandersetzungen im so genannten Bermudadreieck einzudämmen. Begrenzt durch drei Straßen sind dort diverse Gasstätten und Clubs angesiedelt, die sich mit Musikauswahl und Alkohol-Flatrates vor allem an ein junges Publikum richten. Abends treffen hier daher viele junge Leute auf relativ engem Raum aufeinander. Der Freiburger Polizei zu Folge kam es dort in den letzten Jahren zu einer erheblichen Steigerung der Körperverletzungsdelikte zur Nachtzeit. Dabei seien 60 % der festgehaltenen Personen stark alkoholisiert gewesen, was die Gaststättenbetreiber zu einem freiwilligem Verzicht auf Flatrate-Angebote und eine öffentliche Kampagne gegen Alkoholmissbrauch und Gewalt gemeinsam mit der Polizei motivierte. Zwar riss die „Gewaltwelle“ trotz dieser Maßnahmen nicht ab, doch schloss das Amt für öffentliche Ordnung trotzdem kurzerhand auf eine alkoholbedingte Gewaltbereitschaft. Denn statt in den Gaststätten zu trinken, würden sie in der Nähe Alkoholdepsos anlegen, um so den Pegel konstant hochhalten zu können. Dass die Gewaltbereitschaft etwa gesellschaftliche, tiefer liegende Ursachen haben könnte, wurde nicht thematisiert. Um trotzdem irgendwie in das Geschehen einzugreifen, sprach die Polizei beim Gemeinderat vor und verlangte eine legislative Lösung.

### Keine Handlungsfreiheit im Bermudadreieck

Der Gemeinderat stimmte zunächst einem Pilotprojekt zu. Mit einer kommunalen Polizeiverordnung wurde zwischen Ende 2007 und Juli 2008 das Mitführen von Alkohol von Freitag bis Montag und vor

Feiertagen von 22 bis 6 Uhr untersagt. Während der Geltungsdauer erhob die Polizei Daten, um die Effekte der Maßnahme auswerten zu können. Statistisch erfasst wurden alle Delikte, die in der besagten Zeit im Geltungsbereich der Verordnung begangen wurden. Aus dieser Erhebung stammt auch der regelmäßig als schlagendes

Argument für die Verordnung ins Feld geführte Rückgang der Gewaltdelikte um 16 %. In absoluten Zahlen sank die Anzahl der Gewaltdelikte um 13: ein Rückgang von 82 auf 69 Taten. Das Material dürfte indes statistisch nicht belastbar sein. Denn Vergleichsmaterial für die gesamte Stadt und zu anderen Zeiten liegt nicht vor. Zudem wurde nicht berücksichtigt, dass die Polizei mit bis zu 20 Beamten\_innen und einem Mannschaftswagen ständig im Bermudadreieck unterwegs war. Sollte sich die Gewaltneigung also wie behauptet verringert haben, dürfte diese geballte Polizeipräsenz einen wesentlich größeren Anteil daran gehabt haben, als das Alkoholverbot.

Nichtsdestotrotz ließ sich der Gemeinderat von diesen Erfolgen überzeugen und beschloss eine Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung auf 2 Jahre. Verboten war innerhalb des eingegrenzten Bereichs sowohl das Konsumieren von alkoholischen Getränken, als auch das Mitführen in konsumtiver Absicht. Bei der Verhandlung griff das Gericht die gängige Rechtsprechung auf, wonach eine abstrakte Gefahr der §§ 10 Abs. 1, 1 Abs. 1 PolG B-W erst vorliege, wenn das verbotene Verhalten regelmäßig oder typischerweise zur Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten führt.



Foto: Niels Pomplun

Die Stadt musste vor Gericht also nachweisen, dass jede\_r Passant\_in mit einer Bierflasche in der Hand eine\_n potenzielle\_n „Verantwortliche\_n“ im Sinne des PolG B-W darstellt. Hierfür wurde versucht, eine argumentative Parallele zum Landfriedensbruch zu ziehen. Bei diesem Tatbestand wird schon allein die psychische Präsenz eines Anwesenden in einer Gruppe als ausreichend erachtet, um eine Gefahr zu erzeugen. Ein derartiges Zusammenwirken trinkender Personen im Bermudadreieck, das einzelnen Personen Rückhalt zur Begehung von Gewaltdelikten vermittele, sei jedoch kaum vorstellbar, so der VGH. Dieser betonte außerdem, dass eine Kausalität zwischen Alkoholkonsum und Gewalt nicht in einer solchen Intensität belegt sei, um ein allgemeines Verbot zu rechtfertigen. Es könnten daher nicht alle Menschen im Bermudadreieck dem Verbot unterworfen werden, nur weil ein gewisser Prozentsatz der Straftäter\_innen im betreffenden Raum betrunken gewesen sei. Die Stadt plädierte daraufhin für eine Ausweitung des Gefahrenbegriffs. Immerhin gehe es um den Schutz der körperlichen Integrität anständiger Bürger\_innen. Da aber weder eine Ausweitung der polizeilichen Eingriffsbefugnisse zu erwarten war, noch irgendwie statistisch belastbares Material für den Erfolg des Alkoholverbotes vorgelegt werden konnte, war es auch nicht verwunderlich, dass das Gericht die Verordnung für rechtswidrig erklärte.

#### Polizeiverordnung als Risiko-Management

Parallel zum Alkoholverbot war in Freiburg auch die Polizeiverordnung zur Sicherung der öffentlichen Ordnung geändert worden, dessen § 12 Abs. 1 Nr. 5 nunmehr Personen das Lagern oder dauerhafte Verweilen ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkoholgenußes verbot, wenn deren Verhalten geeignet war, andere erheblich zu belästigen (sog. Randgruppenverordnung). Mit dieser Norm wollte man gegen auffällige Personen aus der Trinker- und Drogenszene vorgehen, hieß es dazu vom Amt für öffentliche Ordnung. Diesem seien diverse Beschwerden von Anwohner\_innen und Passant\_innen zugegangen, die sich zum Teil bereits durch die bloße Anwesenheit dieser Menschen beeinträchtigt fühlten, und in der Folge vom Gebrauch bestimmter Gemeindeflächen Abstand nahmen. Wie die Ordnungshüter\_innen selbst feststellen mussten, gingen von den Zielgruppen zwar keine Straftaten aus, deren „unappetitliche Verhaltensweisen“ seien aber nicht mehr länger hinnehmbar.

Selbst wenn der Ordnungsbehörde nur die besten Absichten im Sinne besagter Bürger\_innen unterstellt werden sollten: die flapsige Formulierung offenbart die verhaltensregelnde Zielsetzung der Verordnung weit im Vorfeld jeglicher Rechtsgüterverletzungen. Diese Vorverlagerung in den präventiven Bereich schafft die Möglichkeit einer Intervention bei potenziell schädlichen Verhaltensweisen, lange bevor Straftaten begangen worden sind. Subtilere Lenkungsmethoden setzen noch früher an. So wird durch Aufklärung über Suchtstoffe in Schule und öffentlichen Medien versucht, das richtige Bewusstsein für einen kontrollierten Umgang mit Drogen zu vermitteln. Wo die Selbstdisziplin nicht greift, muss dann eben härter durchgegriffen werden. Verbote und Bußgelder sollen Abtrünnige wieder auf den rechten Weg zurückbringen. Folgen den Ausfällen dann womöglich Straftaten, springt der strafende Staatsapparat an und die Risikoabwehr nimmt noch strengere Züge an.

Doch wie die Randgruppenverordnung zeigt, funktioniert der soziale Ausschluss auch anders. Gezielt wird versucht, die als unbelehrbar und generell gefährlich klassifizierten Personen vom ordentlichen Teil der Bevölkerung fernzuhalten. Die Obdachlosen, Säuffer\_innen

und sonstige Überflüssige sollen aus der Augen der Öffentlichkeit verbannt werden. Bei ihnen fruchten keine integrativen und disziplinarischen Maßnahmen mehr: Beratungsangebote, soziale Zuwendung und andere Rückfahrkarten in die bürgerliche Gesellschaft locken sie nicht, fördern und fordern erscheint gänzlich sinnlos. So werden in einer Logik der ökonomischen Verwertbarkeit eines jeden Individuums immer neue Schritte notwendig: Ausschließen, Unsichtbarmachen, in letzter Konsequenz Wegsperrern.

#### Bestimmtheitsgrundsatz gegen Präventionsgedanken

Der Entscheidung des VGH zu den Freiburger Verordnungen ging ein Urteil gegen die Stadt Ravensburg voraus. Diese hatte bereits 2007 die Initiative ergriffen und eine ähnliche Alkohol-Regulierung erlassen, die damals vom Gericht für zu unbestimmt befunden wurde.<sup>3</sup> So muss eine abstrakt-generelle Norm auch in einer kommunalen Polizeiverordnung für die Betroffenen klar genug sein, um gegebenenfalls ihr Verhalten danach ausrichten zu können. Umstritten war also die Frage, ob anhand objektiver Kriterien festgestellt werden könne, dass der Tatbestand der Randgruppenverordnung erfüllt ist. Hierzu wurde vor Gericht unter anderem die Überlegung angestellt, dass eine Gruppe von trinkfreudigen Examensabsolvent\_innen eben nicht „überwiegend“ zum Alkoholgenuß beisammen wäre. Es sei also durchaus möglich „randständige Gruppen“ abzugrenzen, die sich „ausschließlich“ des Alkohols wegen trafen. Der VGH folgte aber auch in diesem Punkt dem Einwand der klägerischen Seite. Neben dem Trinken spielten immer auch andere Tätigkeiten eine Rolle, und der Punkt, an dem der reine Alkoholgenuß im Vordergrund stehe, könne nicht objektiv bestimmt werden. Gerade weil die Konkretisierung einer Störung vor ihrem Auftreten eben nicht möglich ist, kann eine abstrakt-generelle Regelung, hier in Gestalt der kommunalen Polizeiverordnung, an sich schon nicht geeignet sein, die Prognose einer späteren Belästigung zu ermöglichen.

Während das Schicksal der Randgruppenverordnung wenig beachtet wurde, war das Echo zum gekippten Alkoholverbot enorm. Die Reaktionen gingen von jubelnden Unterstützer\_innen bis hin zu Horrorszenarien nächtlicher Gewaltorgien.<sup>4</sup> Bemerkenswert demokratisch reagierte Dieter Salomon, grüner Bürgermeister Freiburgs, der sich angesichts der Entscheidung bedrückt zeigte. Er wandte sich hilfesuchend mit der Bitte an das Land Baden-Württemberg, die rechtliche Grundlage für ein erneutes Verbot zu schaffen.

#### Maria Seitz studiert Jura in Freiburg und engagiert sich im akj.

Weiterführende Literatur:

**Tobias Singelstein / Peer Stolle**, Die Sicherheitsgesellschaft: Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert, 2. Aufl. 2008.

<sup>1</sup> [http://www.akj-freiburg.de/uploads/pdf/PM\\_20090728\\_Urteil\\_VGH\\_Alkoholverbote.pdf](http://www.akj-freiburg.de/uploads/pdf/PM_20090728_Urteil_VGH_Alkoholverbote.pdf) (alle Hyperlinks wurden letztmalig am 24. September 2009 aufgerufen).

<sup>2</sup> <http://www.vghmannheim.de/servlet/PB/menu/1244595/index.html?ROOT=1153033>.

<sup>3</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 06.10.1998, Az. 1 S 2272/97, in: ESVGH 49, 66-72.

<sup>4</sup> <http://www.badische-zeitung.de/gericht-hebt-freiburger-alkoholverbot-auf>.