

## **Polizeiburg Freiburg?**

### **Die Polizeiverordnung der Stadt Freiburg zur Begrenzung des Alkoholkonsums im öffentlichen Straßenraum**

*von stud jur. Stefanie Noack & stud jur. Marcus Wagner, Universität Freiburg*

Nach der Einführung des Fahrradabstellverbots in der Innenstadt stellte das Amtsblatt der Stadt Freiburg angesichts des ebenfalls neu eingeführten Alkoholverbots die provokante Frage, ob „das liberale Freiburg allmählich zur Polizeiburg“<sup>1</sup> werde.

Hintergrund dieser kritischen Fragestellung ist die Tatsache, dass die Polizei aufgrund der am 20.11.2007 vom Gemeinderat der Stadt Freiburg verabschiedeten Polizeiverordnung bereits den bloßen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit verhindern kann, ohne dass eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit erforderlich wäre. Auch das Mitsichführen alkoholischer Getränke jeder Art wird von der Verordnung erfasst, wobei jedoch die erkennbare Absicht vorliegen muss, die mitgeführten Getränke innerhalb des Geltungsbereichs der Verordnung zu konsumieren.

Die Regelung ist räumlich auf den Innenstadtbereich um die Universität (inklusive des sogenannten „Bermuda-Dreiecks“) sowie den Bereich um die Hans-Bunte-Straße im Industriegebiet Nord, wo sich bis vor kurzem

---

<sup>1</sup> Amtsblatt der Stadt Freiburg im Breisgau vom 24.11.2007 (Nr. 468), S. 3 zum Anlass der am 20.11.2007 ebenfalls geänderten Polizeiverordnung der Stadt Freiburg zur Sicherung der öffentlichen Ordnung und gegen umweltschädliches Verhalten in der Stadt Freiburg im Breisgau.

die Diskothek „Fun-Park“ befand, begrenzt; zeitlich gilt das Gebot nur für die drei Nächte am Wochenende, jeweils von 22:00 Uhr bis 06:00 Uhr. Schließlich tritt die Polizeiverordnung mit Ablauf des 31. Juli 2008 wieder außer Kraft.

Ein Verstoß gegen die Verordnung kann ein Bußgeld gem. § 18 PolG BW nach sich ziehen.

Die Schärfe, mit der die Freiburger Polizeiverordnung ein polizeiliches Vorgehen gegen öffentlichen Alkoholkonsum in der Innenstadt ermöglicht, könnte verwundern angesichts der Tatsache, dass öffentlicher Alkoholgenuß ansonsten auch in Freiburg in zahlreichen Formen auf gesellschaftliche Akzeptanz stößt. So wird jeden Herbst der badische Wein mit Stadtteil-, Wein- und Straßenfesten zelebriert; im Winter veranstaltet die Stadt den jährlichen Weihnachtsmarkt inklusive Glühweinverkauf.

Dieser Artikel soll auf die Frage eingehen, wodurch sich diese „öffentlichen Trinkgelage“ von der durch die Polizeiverordnung geregelten Sachlage unterscheiden.<sup>2</sup>

## **I. Rechtliche Voraussetzungen für eine Polizeiverordnung**

### **1. Verstoß gegen ein polizeiliches Schutzgut**

Voraussetzung für den Erlass einer Polizeiverordnung ist gemäß § 10 PolG BW das Vorliegen einer abstrakten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Die Bedeutung der Polizeiverordnung liegt in der Abwehr von Gefahren, die sich möglicherweise erst in Zukunft aktualisieren<sup>3</sup>, also gerade keiner im Einzelfall bestehender konkreten

---

<sup>2</sup> Dieser Artikel dient nicht der wissenschaftlich vertieften Auseinandersetzung mit dem Thema, sondern will den Leser lediglich für die Materie und Problempunkte sensibilisieren.

<sup>3</sup> *Württemberg/Heckmann*, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Auflage (2005), Rn. 714.

Gefahr. Durch den Erlass von Polizeiverordnungen soll vielmehr ein zeitlich, örtlich und sachlich flexibles Recht ermöglicht werden.<sup>4</sup>

Festzustellen wäre zunächst, dass der bloße Alkoholkonsum eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt. Bei einer umfassenden Betrachtung wäre zunächst eine Gesundheitsschädigung der Person des Trinkenden denkbar - es ist jedoch zu bedenken, dass die Selbstgefährdung als Ausdruck des Grundrechts der freien Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 I GG die Polizei nicht zum Einschreiten ermächtigen kann; anders als beim Rauchen ist dabei eine Fremdgefährdung nicht relevant.<sup>5</sup>

Auch alkoholbedingte Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit in Form von Verunreinigungen und Gefährdungen durch Glasscherben, herumliegende Bierflaschen, etc., reichen noch nicht aus, das abstrakte Verbot der Polizeiverordnung zu rechtfertigen. Hier wird der Alkoholkonsum nur mittelbar ursächlich, gegen die öffentliche Sicherheit wird nur bei Gelegenheit des Alkoholkonsums verstoßen.<sup>6</sup>

Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung könnte nur dann angenommen werden, wenn der Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit sozial abträglich wäre. Angesichts der Trinkgewohnheiten der Bevölkerung kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass dieses Verhalten den herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen auch nur ansatzweise widerspricht.<sup>7</sup> Das Schutzgut der öffentlichen Ordnung ist somit nicht betroffen.

In dem Antrag der Stadt Freiburg zur Beschlussvorlage zum Erlass der Polizeiverordnung wurden die bisher genannten Gesichtspunkt nicht erwähnt, stattdessen wurde primär auf die Zunahme von Körperverletzungsdelikten und Widerstandshandlungen gegen Polizeivollzugsbeamte abge-

---

<sup>4</sup> *Württembergischer aaO.*, Rn. 695.

<sup>5</sup> VGH BW, VBIBW 1999, S. 104.

<sup>6</sup> VGH BW, VBIBW 1999, S. 104.

<sup>7</sup> *Kohl NVwZ* 1991, S. 623 Zulässigkeit ordnungsrechtlicher Maßnahmen gegen Obdachlose in den Städten – Unter besonderer Berücksichtigung von Alkoholverboten aufgrund straßenrechtlicher Sondernutzung.

stellt.<sup>8</sup> Gestützt auf diese Argumentation ist lediglich die öffentliche Sicherheit betroffen, nämlich die Individualrechte Dritte einerseits (Körperverletzungsdelikte) sowie das Funktionieren der Institutionen des Staates andererseits (Widerstand gegen die Staatsgewalt). Der Alkoholkonsum müsste jedoch typischerweise zu konkreten Gefahren für diese Güter führen, um die Rechtmäßigkeit der Polizeiverordnung zu begründen.

## **2. Vorliegen einer abstrakten Gefahr**

Eine abstrakte Gefahr erfordert einen Sachverhalt, der nach den Erfahrungen des täglichen Lebens mit überwiegender Wahrscheinlichkeit dazu führt, dass wegen bestimmter Geschehnisse, Handlungen oder Zustände ein Schaden im Einzelfall eintritt.<sup>9</sup> Um eine derartige abstrakte Gefahr begründen zu können, wurde von der Stadt ein Gutachten zu den Zusammenhängen zwischen Alkoholkonsum und der Begehung von Gewalttaten in Freiburg eingeholt<sup>10</sup>, welches zunächst etwas näher beleuchtet werden soll.

### **a) Analyse der Gewaltdelikte in Freiburg**

In der Kriminalstatistik der Stadt Freiburg im ersten Halbjahr 2007 wurden insgesamt 8920 Gewaltdelikte registriert. Bei der genaueren Betrachtung wird zunächst die überproportionale Anzahl registrierter Gewaltkriminalität in der Freiburger Innenstadt deutlich.

Auffällig ist ansonsten nicht nur, dass die Haupttattage mit fast 80% an den vier Wochentagen Freitag, Samstag, Sonntag und Montag liegen, sondern auch, dass die Delikte zwischen 0 Uhr und 5 Uhr 64 % der registrierten Gesamtdelikte ausmachen.<sup>11</sup> Der Tatort dieser nächtlichen Ge-

---

<sup>8</sup> Drucksache G-07/185.

<sup>9</sup> Kohl aaO. NVwZ 1991, S. 620, *Württembergischer* aaO, Rn. 714 m.w.N..

<sup>10</sup> Gewaltdelinquenz im Zuständigkeitsbereich der Polizeidirektion Freiburg, Stand 08/2007.

<sup>11</sup> Vgl. S. 9/10 des Reports (Fn. 6).

walttaten befindet sich überproportional häufig in der Freiburger Altstadt; hier wiederum wird ein Großteil der Delikte in dem sogenannten „Bermuda-Dreieck“, also dem Bereich zwischen der Universität, dem Bertoldsbrunnen und dem Martinstor begangen.

Als besonderen Tatumstand hebt das Gutachten die erhebliche Alkoholbeeinflussung der Täter hervor. So wurden im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 43 % der in der Innenstadt Freiburgs verübten Gewaltstraftaten von alkoholisierten Straftätern verübt, bei der einfachen vorsätzlichen Körperverletzung standen knapp 45 % der Täter unter Alkoholeinfluss. Anzumerken ist auch die über die Jahre konstante Steigerung des Alkoholisierungsgrades.

Bei den meisten Gewaltdelikten handelt es sich um einfache, vorsätzliche Körperverletzungen sowie um Widerstand gegen die Staatsgewalt.

#### **b) Rechtliche Würdigung**

Körperverletzungs- und sonstige Gewaltdelikte können somit im Bereich der Freiburger Innenstadt als hinreichend regelmäßige und typische Begleiterscheinung des Alkoholkonsums angesehen werden. In zeitlicher Hinsicht ist ein Wirkungs- und Verantwortungszusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewaltdelikten in den Nächten von Freitag bis Montag erkennbar. Somit liegt der Polizeiverordnung der Stadt Freiburg in deren räumlichen Anwendungsbereich ein Sachverhalt zugrunde, der nach den Erfahrungswerten der Polizei mit überwiegender Wahrscheinlichkeit dazu führt, dass aufgrund des Alkoholkonsums in den Nächten von Freitag bis Montag Gewaltdelikte verübt werden.

Eine abstrakte Gefahr kann somit zu Recht angenommen werden.

### **3. Kein Verstoß gegen höherrangiges Recht**

Gemäß § 11 PolG darf die Polizeiverordnung jedoch auch nicht in Widerspruch zu höherrangigem Recht, insbesondere dem GG, stehen.

Eine Verletzung des Art. 3 GG kann aber bereits deshalb nicht angenommen werden, weil die Verordnung beschränkt ist auf die Gebiete, in denen sich nach den Statistiken der Polizei das Auftreten von Gewaltdelikten konzentriert. Ein sachlicher Differenzierungsgrund liegt somit vor.

Allerdings wäre ein nicht zu rechtfertigender Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG durchaus denkbar. Das Alkoholverbot müsste, um einen Eingriff rechtfertigen zu können, geeignet sein, die Gewalttaten in den erfassten Gebieten zu reduzieren. Nicht nachweisbar ist allerdings, dass gerade diejenigen Personen, die unter freiem Himmel trinken, für die hohe Gewalttrate verantwortlich sein. Schließlich können sich potentielle Gewalttäter ebenso gut in einer Bar oder Privatwohnung betrinken. Jedoch steht dem Ordnungsgeber bei der Beurteilung der Geeignetheit eine Einschätzungsprärogative<sup>12</sup> zu, die vom Gericht nur eingeschränkt überprüft werden kann. Da der Verzehr von mitgebrachten Alkoholika besonders billig und deshalb gerade bei Jugendlichen beliebt ist, könnte man einem Alkoholverbot, wie es die Freiburger Polizeiverordnung vorsieht, die Geeignetheit wohl ohnehin nicht absprechen.

Stattdessen könnte an der Verhältnismäßigkeit der Polizeiverordnung gezweifelt werden. So ist zu beachten, dass aufgrund des Verbots eine Vielzahl von Personen betroffen ist, obwohl nur ein geringer Teil tatsächlich für die Gewaltdelikte unter Alkoholeinfluss verantwortlich ist.

Dem Recht des Einzelnen auf öffentlichen Alkoholgenuss steht allerdings das Allgemeininteresse an körperlicher Unversehrtheit entgegen. Diesem Allgemeininteresse ist letztlich aufgrund der zeitlichen und räumlichen Begrenzung des Anwendungsbereichs der Verordnung bei einer Gesamtabwägung der Vorrang einzuräumen. Schließlich wird den Bürgern nicht das Trinken im Freien an sich, sondern nur in genau definierten Gebieten, wo es immer wieder zu Gewaltdelikten unter Alkoholeinfluss kam, verboten.

---

<sup>12</sup> BVerfG NJW 1979, S. 699, NJW 1993, S. 1751; *Württembergischer* aaO. Rn. 721 m.w.N..

Die Polizeiverordnung ist folglich nach der hier vertretenen Auffassung mit höherrangigem Recht vereinbar.

#### 4. Rechtsschutzmöglichkeit

Trotz der räumlichen und zeitlichen Begrenzung des Anwendungsbereichs der Polizeiverordnung kann jedoch nicht verhindert werden, dass auch solche Personen betroffen sind, die trotz (öffentlichen) Alkoholkonsums nicht gewalttätig werden. So können auch gegen den „stillen Zecher“ wegen Verstößen gegen das Alkoholverbot nach § 4 III der Verordnung in Verbindung mit § 18 PolG BW Bußgelder erhoben werden.

Bei der Frage der Rechtsschutzmöglichkeit ist zu differenzieren. Ist eine Verfügung mit Bußgeldfestsetzung erfolgt, muss der Betroffene gemäß § 68 OWiG den ordentlichen Rechtsweg beschreiten.

Als möglicher Rechtsschutz gegen die Polizeiverordnung an sich kommt darüber hinaus eine abstrakte Normenkontrolle nach § 47 I Nr. 2 VwGO in Betracht. § 4 AGVwGO bestimmt, dass Polizeiverordnungen als unter den Landesgesetzen stehende Rechtsvorschriften vom VGH überprüft werden können. Gemäß § 47 I VwGO ist der Rechtsweg zum VGH allerdings nur „im Rahmen seiner Zuständigkeit“ (d.h. der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach § 40 I VwGO) eröffnet. Gegenstand der Normenkontrolle können deshalb nur Vorschriften sein, aus deren Anwendung sich Rechtsstreitigkeiten ergeben, die dem Verwaltungsrechtsweg nach § 40 I VwGO zugewiesen sind. Vorschriften rein ordnungswidrigkeitsrechtlichen Inhalts gehören hier nicht dazu, weil gegen Bußgeldbescheide, die auf sie gestützt werden, nach § 68 OWiG allein die ordentlichen Gerichte angerufen werden können.<sup>13</sup>

Allerdings handelt es sich bei dem Alkoholverbot gem. § 2 der Polizeiverordnung um eine Norm rein verwaltungsrechtlichen Charakters, deren ge-

---

<sup>13</sup> BVerwGE 99, S. 96 f.; *Gerhardt*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Kommentar zur VwGO (Stand: Februar 2007), Rn. 33 zu § 47; jeweils mit weiteren Nachweisen.

richtliche Überprüfung unabhängig von den beigefügten Straf- oder Bußgeldvorschriften den Verwaltungsgerichten zugewiesen ist.<sup>14</sup>

Somit ist ein Normenkontrollantrag, der sich nur gegen den Verordnungsinhalt als solchen richtet (d.h. nicht auch gegen die Bußgeldvorschrift des § 4 III der Verordnung) durch den VGH überprüfbar.

## **II. Fazit**

Aufgrund des engen räumlichen und zeitlichen Anwendungsbereichs der Polizeiverordnung stellt die Polizeiverordnung eine gerechtfertigte Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Gründen der öffentlichen Sicherheit dar.

Jedoch könnte gerade die starke Begrenzung des räumlichen Anwendungsbereichs den Nutzen der Verordnung für die öffentliche Sicherheit in der Freiburger Innenstadt konterkarieren.

So bleibt zu hoffen, dass das Problem der alkoholbedingten Gewalt in der Innenstadt sich nicht einfach auf Straßen und Plätze verlagern wird, die von der Verordnung nicht erfasst sind.

---

<sup>14</sup> Kopp/Schenke, Kommentar zur VwGO, 15. Auflage (2007), Rn. 20 zu § 47.