

Entscheidungsanmerkung

Unwirksamkeit einer Polizeiverordnung zur Begrenzung des Alkoholkonsums im öffentlichen Straßenraum

Eine Regelung in einer Polizeiverordnung, wonach es im zeitlichen und örtlichen Geltungsbereich der Verordnung auf den örtlich zugänglichen Flächen verboten ist, alkoholische Getränke zu konsumieren oder in Konsumabsicht mit sich zu führen, ist nur dann durch die Ermächtigungsgrundlage des § 10 i.V.m. § 1 PolG gedeckt, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das verbotene Verhalten regelmäßig und typischerweise Gewaltdelikte zur Folge hat. (Amtlicher Leitsatz)

PolG BW § 1 Abs. 1, § 10; VwGO § 47 Abs. 2 S. 1

VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2009 – 1 S 2200/08

I. Rechtsgebiet, Problemstellung und Examensrelevanz

1. Einführung in die Problematik und aktuelle Diskussion

Das Normenkontrollurteil des 1. Senats des VGH Baden-Württemberg betrifft die Frage der Rechtmäßigkeit eines in Form einer Polizeiverordnung geregelten zeitlich und örtlich beschränkten Alkoholverbotes im innerstädtischen öffentlichen Straßenraum der Stadt Freiburg vom 22.7.2008 (im Folgenden PolVO II genannt)¹. Schwerpunkte des polizeirechtlichen Falles liegen in der Frage des Vorliegens einer „abstrakten“ Gefahr und der Problematik des Nachweises gefahrenrechtlicher Wirkungszusammenhänge, schließlich auch der Bestimmtheit eines in einer Polizeiverordnung geregelten Alkoholverbotes.

In der Praxis hat das Instrument der Polizeiverordnung nur noch einen eher geringen Anwendungsbereich, da wichtige Gefahrenlagen heute in Spezialgesetzen oder Verordnungen geregelt sind². Was die Alkoholverbote anbetrifft, hatte der VGH Baden-Württemberg überdies in einer früheren Entscheidung schon einmal grundsätzlich Stellung gegen die Zulässigkeit solcher Verbote bezogen und eine Polizei-

verordnung der Stadt Ravensburg für nichtig erklärt³. Dennoch griffen in der jüngeren Vergangenheit Kommunen wieder vermehrt auf die Polizeiverordnung zurück, um damit Alkoholverbote für bestimmte öffentlich zugängliche „Brennpunkte“ sowie vorwiegend von Jugendlichen aufgesuchte Vergnügungs- u. Begegnungsstätten auszusprechen⁴ – dies in dem Versuch, die vom VGH Baden-Württemberg hinsichtlich der Ravensburger Polizeiverordnung aufgestellten Grundsätze zu beachten. Auch die jetzt vom VGH beurteilte Freiburger Polizeiverordnung stellt einen solchen Versuch dar. Kennzeichnend dafür ist der Ansatz, einen Zusammenhang von Alkoholmissbrauch und Gewaltdelikten zugrunde zu legen und daraus die Rechtfertigung des Alkoholverbotes herzuleiten⁵.

Ordnungsbehördliche oder polizeiliche Verordnungen sind Rechtsverordnungen, die Gebote oder Verbote zum Zwecke der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erlassen, die für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen⁶ gerichtet sind. Aus der Eigenschaft der Polizeiverordnung als abstrakt-generelle Norm ergibt sich der Bezug zu dem abstrakten Gefahrenbegriff des Polizeirechts⁷. Das Vorliegen einer abstrakten Gefahr ist dann zu bejahen, „wenn eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt und daher Anlass besteht, diese Gefahr mit generell-abstrakten Mitteln, also einem Rechtssatz, insbesondere einer Polizeiverordnung, zu bekämpfen, was wiederum zur Folge hat, dass auf den Nachweis eines Schadens im

¹ Der Antragssteller hatte sich zudem in einem weiteren Normenkontrollverfahren gegen die Rechtmäßigkeit der Vorgängerregelung der hier streitigen PolVO II gewandt. Das am gleichen Tag ergangene „zweite“ Normenkontrollurteil des VGH Baden-Württemberg v. 28.7.2009 – 1 S 2340/08 befasst sich mit der Rechtmäßigkeit der am 23.12.2007 in Kraft getretenen Polizeiverordnung zur Sicherung der öffentlichen Ordnung und gegen umweltschädliches Verhalten in der Stadt Freiburg (im Folgenden PolVO I genannt). Da die PolVO I am 31.7.2008 wieder außer Kraft getreten ist und durch die PolVO II v. 22.7.2008 abgelöst wurde, wird das „zweite“ Urteil des VGH in dieser Besprechung nur am Rande behandelt. Im Ergebnis hat der VGH die PolVO I wegen des Verstoßes gegen das verfassungsrechtliche Gebot der hinreichenden Bestimmtheit für unwirksam erklärt.

² *Denninger*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Kap. E I Rn. 43; *Schenke*, Polizei- u. Ordnungsrecht, 6. Aufl. 2009, Rn. 610.

³ VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 6.10.1998 – 1 S 2272/97 = VBIBW 1999, 101. Die Polizeiverordnung der Stadt Ravensburg wurde deshalb für nichtig erklärt, da diese generell das Niederlassen auf öffentlichen Straßen und Gehwegen und in Grün- und Erholungsflächen außerhalb von Freiausschankflächen ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkoholgenußes untersagte. Nach Ansicht des VGH Baden-Württemberg stelle das untersagte Verhalten weder eine Störung noch eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar, da auch „stille Zecher“ unter die Verordnung fallen würden, deren Verhalten aber nicht regelmäßig und typischerweise zu einer Verletzung dieser Rechtsgüter führe.

⁴ Beispielsweise sei hier die Gefahrenabwehrverordnung der Stadt Magdeburg betreffend die Abwehr von Gefahren durch Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit genannt, die in § 2 ein zeitlich und örtlich beschränktes absolutes Alkoholverbot für bei „Partygängern“ beliebte Örtlichkeiten wie dem Hasselbachplatz anordnet.

⁵ Im Gegensatz zu Regelungen anderer Polizeiverordnungen, in denen üblicherweise auf von alkoholisierten Personen ausgehenden „Belästigungen“ abgestellt wird.

⁶ Im Unterschied zu einer Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 VwVfG, die sich als konkret-generelle Verfügung an einen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis wendet.

⁷ *Denninger* (Fn. 2), Kap. E I Rn. 43.

Einzelfall verzichtet werden kann⁸. Ist ein Sachverhalt durch eine Polizeiverordnung geregelt worden, so genügt als Begründung für das Vorgehen gegen einen polizeilichen Störer lediglich der Hinweis auf die Regelung der Polizeiverordnung, wenn der Störer gegen ein dort geregeltes Verbot verstößt, auch wenn es noch nicht zur Gefährdung von durch die Norm geschützten Rechtsgütern gekommen ist⁹. Ein Großteil der Ausführungen des VGH beschäftigt sich mit der Frage des Vorliegens einer abstrakten Gefahr, insbesondere der durchaus schwierig zu treffenden Prognoseentscheidung, ob das durch die Polizeiverordnung verbotene Verhalten regelmäßig und typischerweise zu einem Schadenseintritt führen kann. Zugespielt formuliert: Besteht zwischen dem Konsumieren von Alkohol innerhalb des zeitlichen und örtlichen Geltungsbereichs der PolVO II und dem Eintritt von Gewaltdelikten ein hinreichend enger Wirkungszusammenhang? Kann ein solcher enger Ursachenzusammenhang nicht angenommen werden, handelt es sich lediglich um einen sog. „Gefahrenverdacht“, der den Erlass einer Polizeiverordnung nicht rechtfertigen kann¹⁰.

2. Examensrelevanz

Der Themenkomplex der Polizeiverordnung eignet sich generell hervorragend als Prüfungsstoff für eine Examensklausur im Öffentlichen Recht¹¹. Auch der für die Examenskandidaten regelmäßig ungewohnte Einstieg in Form eines Normenkontrollantrages gegen eine im Rang unter einem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift gem. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO¹² bietet sich vorzüglich als „Aufhänger“ einer Examensklausur an, weil der Prüfling hier in der Zulässigkeitsprüfung sein Grundverständnis für Zusammenhänge im Verwaltungsprozessrecht aufzeigen kann. So können sich je nach Bundesland bereits in der Statthaftigkeit der Normenkontrolle Stolpersteine verbergen, die es für den Examenskandidaten unbedingt zu erkennen gilt¹³. Erhöhte Examensrelevanz be-

steht ebenso in den Bundesländern, die nicht von der Ermächtigung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO Gebrauch gemacht haben, da in diesen Fällen der Normenkontrollantrag gerade nicht statthaft ist¹⁴. Auch in der Begründetheitsprüfung eignet sich die Thematik der Polizeiverordnung sehr gut zur Überprüfung polizeirechtlicher Kenntnisse der Prüflinge. Häufig enthalten entsprechende Klausursachverhalte Hinweise auf das Vorliegen formeller Fehler bei dem Zustandekommen der Polizeiverordnung (z.B. Zuständigkeitsfehler, Nichteinhaltung von Form- und Verfahrenserfordernissen). Diese Sachverhaltstücken lassen sich regelmäßig durch Lektüre der jeweiligen Polizeigesetze auflösen¹⁵.

Für die materielle Rechtmäßigkeit der Polizeiverordnung, insbesondere bei der Frage der tauglichen Ermächtigungsgrundlage des Polizeigesetzes, kommt es auf die genaue Definition und Subsumtion des Begriffes der abstrakten Gefahr als Voraussetzung für den Erlass einer Polizeiverordnung an – dies ist wegen der nicht einfach zu begreifenden Eigenart der abstrakten Gefahr eine anspruchsvolle Herausforderung. Der Prüfling muss hier unbedingt die Unterscheidung der Begriffe der „konkreten“ und „abstrakten Gefahr“

Besonderheiten im Rahmen der Statthaftigkeit eines Normenkontrollantrages. Danach entscheidet regelmäßig das OVG Rheinland-Pfalz nach Maßgabe des § 47 VwGO über die Gültigkeit einer im Range unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschrift, es sei denn, es handelt sich um eine Rechtsverordnung, die Handlung eines Verfassungsorgans im Sinne des Artikels 130 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz ist. Im letzteren Fall wäre der verwaltungsgerichtliche Normenkontrollantrag unstatthaft. Der Betroffene ist hierdurch nicht rechtsschutzlos gestellt. Er kann die Rechtmäßigkeit der von ihm angegriffenen Verordnung inzident überprüfen lassen, sofern er vor den Verwaltungsgerichten Rechtsschutz gegen eine Maßnahme begehrt, die ihre Rechtsgrundlage in der fraglichen Verordnung findet. Außerdem steht ihm nach Rechtswegerschöpfung gem. § 130a LV RLP die Verfassungsbeschwerde vor dem VerFGH Rheinland-Pfalz zu. Wer hier bereits den falschen Einstieg in die Klausur wählt, wird aller Voraussicht nach nicht in obere Punktereignen vorstoßen können. Vertiefend zu dieser in Rheinland-Pfalz bestehenden Problematik, s. VerFGH Rheinland-Pfalz NVwZ 2002, 77; OVG Rheinland-Pfalz AS 29, 9.

¹⁴ Zu dieser Problematik s. BVerfG NVwZ 2000, 1407; Ehlers/Schoch (Hrsg.) (Fn. 12), § 27 Rn. 34 ff. (Fall 9): Verwaltungsgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeiten unmittelbar gegen die Verordnung scheitern, insbesondere kann mit der verwaltungsgerichtlichen Feststellungsklage (§ 43 Abs. 1 VwGO) nicht die Gültigkeit einer Norm überprüft werden. Eine Verfassungsbeschwerde scheitert am Grundsatz ihrer Subsidiarität. In Betracht kommt hingegen die verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage gegen die Anwendung der Verordnung auf den Einzelfall, weil das Verwaltungsgericht dann inzident die Rechtmäßigkeit einer Verordnung überprüfen muss.

¹⁵ Zu den formellen Voraussetzungen einer Polizeiverordnung, vgl. Schoch, Jura 2005, 600 (602 f.).

⁸ BVerwG DÖV 1970, 713 (715); sowie später noch einmal klarstellend BVerwG NVwZ 2003, 95 (96).

⁹ Denninger (Fn. 2), Kap. E I Rn. 43; Schenke (Fn. 2), Rn. 70.

¹⁰ BVerwG NVwZ 2003, 95 (96); Unter dem Begriff des „Gefahrenverdachts“ werden Fälle erfasst, in denen es aus polizeilicher Sicht, trotz Anhaltspunkte für das Bestehen einer Gefahr, noch an der hinreichenden Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts mangelt; näher dazu Schenke (Fn. 2), Rn. 83.

¹¹ So war z.B. die Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Gefahrenabwehrverordnung der Schwerpunkt einer Examensklausur im 1. Staatsexamen des Termins 2006/I in Rheinland-Pfalz. Einen guten Überblick über den Themenbereich „Polizeiverordnungen“ bietet der Aufsatz von Schoch, Jura 2005, 600.

¹² Ein Überblick, welche Bundesländer von der Ermächtigung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO Gebrauch gemacht haben, findet sich in Ehlers/Schoch (Hrsg.), Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2009, § 27 Rn. 35.

¹³ Aufgrund der Regelung in § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 4 Abs. 1 AGVwGO RLP ergeben sich für Rheinland-Pfalz

verstehen und auf den Fall anwenden können¹⁶. Weitere Schwerpunkte des Falles können in Fragen der Bestimmtheit einer Polizeiverordnung, ihrer Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht oder der Verhältnismäßigkeitsprüfung auftreten.

II. Inhalt der Entscheidung

1. Sachverhalt

Am 22.7.2008 erließ die Stadt Freiburg die bis zum 31.12.2010 befristete PolVO II als Nachfolgeregelung der PolVO I. § 2 i.V.m. § 1 der Verordnung ordnete ein örtlich und zeitlich begrenztes Alkoholverbot im öffentlichen Straßenraum der Freiburger Innenstadt (sog. „Bermuda-Dreieck“) an. Auszugsweise heißt es in § 2 PolVO II:

„(1) Im Geltungsbereich der Verordnung ist es auf den öffentlichen zugänglichen Flächen außerhalb konzessionierter Freisitzflächen verboten

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

Zweck der Regelung war ausweislich der Beschlussvorlage der Stadt Freiburg der Schutz der körperlichen Unversehrtheit der Bürger. Das „Bermuda-Dreieck“ sei ein Ort überproportional hoher Gewaltkriminalität sowie starken Alkoholkonsums im öffentlichen Raum und bedürfe daher besonderen Schutzes. Die Beschlussvorlage nahm Bezug auf eine Studie der Polizeidirektion Freiburg aus dem Jahr 2008 „Gewaltdelinquenz in der Altstadt von Freiburg; Untersuchungen der Zusammenhänge zwischen Alkoholkonsum und der Begehung von Gewaltstraftaten nach Inkrafttreten der Polizeiverordnung [PolVO I]. Erste Erfahrungen und statistische Entwicklungen nach Einführung des Alkoholverbotes“. Aufgrund dieser und vorhergehender polizeilicher Untersuchungen lasse sich zumindest im „Bermuda-Dreieck“ eine Mitsächlichkeitsvermutung von Alkohol für die Begehung von Körperverletzungsdelikten erkennen. Seit Einführung des Alkoholverbotes sei die Gewaltkriminalität im Geltungsbereich der Verordnung um 16% gesunken¹⁷.

Der Antragsteller, ein wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg, dessen Büro sich im Geltungsbereich der PolVO II befindet, wendete sich im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens

¹⁶ Die beiden Gefahrenbegriffe unterscheiden sich nicht hinsichtlich ihres Wahrscheinlichkeitsgrades, sondern hinsichtlich der Betrachtungsweise der Gefahrenprognose. „Konkret“ ist die Gefahr, wenn sie im Einzelfall tatsächlich besteht, während bei der „abstrakten“ Gefahr eine typisierende Bewertung des Sachverhalts vorgenommen wird; s. hierzu *Denninger* (Fn. 2), Kap. E I Rn. 42 f.; *Schenke* (Fn. 2), Rn. 625.

¹⁷ So wurden 69 Gewaltdelikte im Zeitraum Januar bis Mai 2008 innerhalb des örtlichen und zeitlichen Geltungsbereichs der PolVO I festgestellt, während es im entsprechenden Zeitraum 2007 noch 82 Gewaltstraftaten waren.

gegen diese Verordnung. Der VGH Baden-Württemberg hat dem Antragsteller Recht gegeben und die angegriffene Polizeiverordnung für unwirksam erklärt.

2. Entscheidungsgründe

In der Prüfung der Zulässigkeit des – ohne weiteres statthafte (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 4 AGVwGO BW) und auch innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO gestellten – Antrages problematisiert der Senat lediglich die Antragsbefugnis des Antragstellers. Gem. § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO ist jede natürliche Person antragsbefugt, soweit sie geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Davon könne man immer dann ausgehen, wenn die Polizeiverordnung oder der auf sie gestützte Vollzugsakt an den Antragsteller adressiert sei, d.h. für diesen ein polizeiliches Verbot oder Gebot statuiere¹⁸. Zweifel an dem Vorliegen der Antragsbefugnis waren deshalb aufgetaucht, da der Antragsteller als Mitglied des Arbeitskreises kritischer Juristen und Juristinnen offensichtlich ein übergreifendes Anliegen verfolgte. Das ändere indessen, so der Senat, nichts daran, dass der Antragsteller durch das Alkoholverbot möglicherweise in seinem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt sein könnte. Der Antragsteller sei auch persönlich betroffen, da sein Büro im räumlichen Geltungsbereich der PolVO II liege und er sich nach eigenen Angaben auch in seiner Freizeit, insbesondere an Wochenenden, als regelmäßiger Besucher im „Bermuda-dreieck“ aufhalte. Er werde daher auch in zeitlicher Hinsicht mit dem Alkoholverbot konfrontiert¹⁹.

Zur Begründetheit stellt der VGH zunächst fest, dass die Polizeiverordnung ordnungsgemäß zustande gekommen sei. Anschließend befasst er sich mit den vom Antragsteller vorgebrachten Bedenken gegen die Einhaltung des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots. Entgegen der Auffassung des Antragstellers seien die in der PolVO II verwendeten Begriffe und Tatbestandsmerkmale hinreichend bestimmt bzw. zumindest hinreichend bestimmbar²⁰; die Polizeiverordnung genüge mithin den Anforderungen des Bestimmtheits-

¹⁸ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2009 – 1 S 2200/08, S. 7.

¹⁹ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2009 – 1 S 2200/08, S. 7 f.

²⁰ Hinsichtlich der PolVO I nahm der VGH Baden-Württemberg hingegen einen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot an. § 12 Abs. 1 Nr. 5 PolVO I sah insoweit vor, dass „das Lagern oder dauerhafte Verweilen außerhalb von Freischankflächen oder Einrichtungen wie Grillstellen u.ä., ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkoholkonsums“ auf öffentlichen Straßen, Anlagen und Einrichtungen untersagt ist, „wenn dessen Auswirkungen geeignet sind, Dritte erheblich zu belästigen“. Nach Ansicht des VGH mache es dieser Tatbestand dem Betroffenen nicht möglich eine hinreichende eindeutige Abgrenzung zwischen verbotenem und noch zulässigem Verhalten zu erkennen; vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2009 – 1 S 2340/08, S. 6 ff.

gebotes²¹. Nach den vom BVerfG in ständiger Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen fordere das aus dem Rechtsstaatsgebot abzuleitende Gebot der hinreichenden Bestimmtheit und Klarheit der Norm vom Normgeber, seine Regelungen so genau zu fassen, dass der Betroffene die Rechtslage, d.h. Inhalt und Grenzen von Gebots- oder Verbotsnormen, in zumutbarer Weise erkennen und sein Verhalten danach einrichten kann²². Der Normgeber dürfe dabei grundsätzlich auch auf unbestimmte Rechtsbegriffe zurückgreifen, wenn die Kennzeichnung der Normtatbestände mit beschreibenden Merkmalen nicht möglich sei. Daher stehe die Auslegungsbedürftigkeit einer Norm nicht deren Bestimmtheit entgegen, solange sich aus Wortlaut, Zweck und Zusammenhang der Regelung objektive Kriterien gewinnen lassen, die einen verlässlichen, an begrenzende Handlungsmaßstäbe gebundenen Vollzug der Norm gewährleisten. Aus der Formulierung des § 2 Abs. 1 PolVO II sei für den Betroffenen zu erkennen, dass das Mitsichführen von alkoholischen Getränken untersagt sei, wenn konkrete Umstände die Absicht erkennbar machen, diese an Ort und Stelle konsumieren zu wollen, während das einfache Durchqueren mit zuvor eingekauftem Alkohol oder das Verweilen ohne Konsumabsicht innerhalb des örtlichen und zeitlichen Geltungsbereich der Verordnung nicht unter die Verbotsnorm falle²³. Die Bezugnahme auf die Absicht des Handelnden widerspreche nicht dem verfassungsrechtlichen Gebot der hinreichenden Bestimmtheit, soweit die Absicht durch konkrete äußere Umstände, wie z.B. mitgebrachte Trinkgefäße, Strohhalme oder bereits geöffnete Flaschen, belegt werden müsse²⁴.

Rechtswidrig und damit nichtig ist die Verordnung nach Ansicht des Senats jedoch aus anderen Gründen: Das verbotene Verhalten begründe keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Die angegriffene Bestimmung des § 2 i.V.m. § 1 PolVO II liege daher nicht im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage in § 10 i.V.m. § 1 PolG BW²⁵. Der VGH referiert zur Begründung dieses Ergebnisses zunächst ausführlich die vom BVerfG entwickelten Grundsätze zum polizeirechtlichen Gefahrenbegriff, namentlich zur abstrakten Gefahr²⁶. Maßgebliches Kriterium zur Feststellung einer Gefahr ist danach die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts, wobei sich „abstrakte“ und „konkrete“ Gefahr nicht durch den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, sondern durch den Bezugspunkt der Gefahrenprognose unterscheiden. Es müssen bei abstrakt-genereller

Betrachtungsweise hinreichende Anhaltspunkte vorhanden sein, die den Schluss auf den drohenden Eintritt von Schäden rechtfertigen, so dass der Schaden regelmäßig und typischerweise, wenn auch nicht ausnahmslos zu erwarten ist. Der VGH kommt zu dem Ergebnis, dass die Behörde mangels genügender Erkenntnisse über die maßgeblichen Kausalverläufe – zwischen dem durch die PolVO II verbotenen Verhalten des Alkoholkonsums und dem Auftreten von Gewaltdelikten – zu der für den Erlass einer Polizeiverordnung notwendigen Gefahrenprognose nicht im Stande sein konnte, sondern die vorliegenden polizeilichen Erkenntnisse lediglich einen Gefahrenverdacht hätten begründen können²⁷.

Dagegen spreche auch nicht der von der Antragsgegnerin behauptete enge Wirkungszusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewaltkriminalität innerhalb des „Bermuda-Dreiecks“. Der Senat stellt klar, er ziehe aus den dazu vorgelegten polizeilichen Studien, namentlich der Untersuchung aus dem Jahr 2008, nicht den Schluss, dass gerade das verbotene Verhalten – der Genuss mitgebrachter Alkoholika im Geltungsbereich der Verordnung – regelmäßig und typischerweise die Gefahr von Körperverletzungen mit sich bringe²⁸. Dass Alkoholenuss generell zu Aggressivität führe, widerspreche bereits der allgemeinen Lebenserfahrung. Es hänge weit mehr von äußeren Umständen, den individuellen Gegebenheiten und Befindlichkeiten sowie den jeweils gegebenen situativen Einflüssen ab, welche Wirkungen der Alkohol bei dem Einzelnen erziele. Erklärungsmodelle aus der kriminologischen Forschung sowie ein Bericht des Bundesjustizministeriums zeigten, dass durchaus auch eine andere Beurteilung des fraglichen Ursachenzusammenhanges möglich sei²⁹. Darüber hinaus könne man dem von der Stadt Freiburg zugrunde gelegten statistischen Material ohnehin nur eine beschränkte Aussagekraft einräumen, da zum einen der Polizei kein empirisch gesichertes Datenmaterial zur Verfügung stehe, zum anderen auch nicht erkennbar sei, wie viele Gewaltdelikte gerade aufgrund des verbotenen Verhaltens vor und nach Erlass der PolVO II zu verzeichnen waren³⁰, schließlich nicht unterschieden werden könne, ob die Delikte im öffentlichen Raum oder in einem Gebäude begangen wurden³¹. Auch die von der Stadt beanspruchte zweijährige Erprobungsphase, die ihr aufgrund der in der Vergangenheit

²¹ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2009 – 1 S 2200/08, S. 8.

²² BVerfGE, 100, 313 (359 f., 372); 110, 33 (53); 113, 348, (375 f.).

²³ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2009 – 1 S 2200/08, S. 9.

²⁴ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2009 – 1 S 2200/08, S. 9.

²⁵ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2009 – 1 S 2200/08, S. 10 ff.

²⁶ BVerfG DÖV 1970, 713 (715); BVerfG NVwZ 2003, 95 (96).

²⁷ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2009 – 1 S 2200/08, S. 12.

²⁸ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2009 – 1 S 2200/08, S. 15 f.

²⁹ Der VGH Baden-Württemberg verweist hier auf die Erklärungsmodelle von *Schwind*, Kriminologie, 18. Aufl. 2008, § 26 Rn. 30 f.; *Kaiser*, Kriminologie, 3. Aufl. 1996, § 54 Rn. 22 f. Zudem beruft sich der VGH auf die Ergebnisse des Zweiten Periodischen Sicherheitsberichts des Bundesministeriums der Justiz von 2006, S. 297, unter 3.5.3.1.

³⁰ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2009 – 1 S 2200/08, S. 17 f.

³¹ Insoweit konnte sich die Polizei nur auf einen allgemeinen Erfahrungswert von 50:50 stützen, vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2009 – 1 S 2200/08, S. 18.

festgestellten erheblichen Anzahl von Körperverletzungsdelikten im Bereich des „Bermudadreiecks“ einzuräumen sei, um die Auswirkungen des verordneten Alkoholverbotes untersuchen zu können, wird vom Senat nicht anerkannt: Nach der Rechtsprechung des BVerwG stehe der Polizeibehörde ein solcher Entscheidungsspielraum nicht zu³². Der Polizei seien ohne die Möglichkeit einer Polizeiverordnung auch keineswegs die Hände gebunden: Ihr stünden die polizeirechtlichen Instrumentarien zur Verfügung, mit denen Gefahren, die von alkoholisierten Personen ausgehen, im Einzelfall entgegen getreten werden könne.

III. Bewertung

Der Entscheidung des VGH Baden-Württemberg ist nicht nur im Ergebnis, sondern auch hinsichtlich der Urteilsbegründung beizupflichten. Insbesondere die Ausführungen zum polizeirechtlichen Gefahrenbegriff sind sehr ausführlich und gut nachvollziehbar. Die Entscheidung ist damit auch und gerade für den Studenten eine sehr lesenswerte Lektüre.

Zuzustimmen ist vor allem den Ausführungen des Senats zu der Bewertung des für die Annahme einer abstrakten Gefahr erforderlichen, hier in Frage stehenden engen Ursachenzusammenhangs von Alkoholkonsum und dem Begehen von Gewaltdelikten. Derzeit ist eine verbreitete Tendenz der Städte erkennbar, bestimmte Verhaltensweisen durch abstrakte Verbotstatbestände weit im Vorfeld des Eintritts einer konkreten Gefahrensituation einzudämmen, obwohl sich daraus ggf. entwickelnden Gefahren mit Hilfe der polizeirechtlichen Standardmaßnahmen, namentlich dem Platzverweis oder Aufenthaltsverbot, schnell und effizient begegnet werden kann³³. Kritikwürdig ist auch der Versuch der Stadt Freiburg, den Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewalttaten durch gleichsam ad hoc angefertigte eigene Studien zu belegen, obwohl ein solcher Ursachenzusammenhang bisher gerade nicht gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnis entsprach. Die Schlussfolgerungen der Stadt Freiburg aus den polizeilichen Untersuchungen sind dementsprechend aus kriminologischer Sicht auch als methodisch äußerst fragwürdig scharf kritisiert worden³⁴. Man wird daher entgegen den Freiburger Polizeistudien nach derzeitigem Stand wissenschaftlicher Erkenntnis weiterhin nicht von einer einfachen linearen Kausalbeziehung zwischen Alkohol und Kriminalität ausgehen können, sondern nur von einer Mitursächlichkeit des Alkohols bei der Begehung von Gewaltdelikten³⁵. Dies genügt aber nicht, um die polizeirechtlich geforderte abstrakte Gefahr begründen zu können, da es an einem typischen, hinreichend wahrscheinlichen Kausalverlauf gerade fehlt. Der Umstand, dass in einigen Fällen der vorherige Alkohol-

genuss das Risiko einer Gewalttätigkeit wahrscheinlich erhöht, rechtfertigt nicht das im Begriff der abstrakten Gefahr geforderte Urteil, der Alkoholkonsum weise generell die Eigenschaft auf, Menschen in höhere Gewaltbereitschaft zu versetzen. Folglich ist Voraussetzung für ein auf die Polizeiverordnung gestütztes Alkoholverbot, dass der Alkoholkonsum selbst die Gefahrenschwelle überschreitet und dies nicht erst durch das Hinzutreten weiterer Verhaltensweisen geschieht, d.h. Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung sich nicht lediglich bei Gelegenheit des Alkoholkonsums ereignen dürfen³⁶. Das unkontrollierte Mitsichführen oder Konsumieren von Alkohol auf öffentlichen Plätzen stellt jedoch nur eine Risikoerhöhung im Vorfeld der Gefahr dar und somit nur die erste Stufe einer „langen“ Kausalkette, die später ggf. zum Eintritt eines Schadens führen kann, was gerade nicht ausreicht, um eine abstrakte Gefahr im vorliegenden Fall annehmen zu können.

Besorgnis lösen zudem die auch im Freiburger Fall wieder sichtbar gewordenen Versuche der Verwaltung als Verordnungsgeber aus, für sich selbst einen Erprobungs- und Beobachtungszeitraum nach Erlass der Polizeiverordnung in Anspruch zu nehmen mit dem Ziel, zu überprüfen, ob die bisherigen Erkenntnisse den Erlass der Polizeiverordnung rechtfertigen, also in einer ex-post-Betrachtung das Vorliegen der abstrakten Gefahr bestätigen³⁷. Solchen Bestrebungen, den Begriff der abstrakten Gefahr noch weiter für Risikologen im Vorfeld einer Gefahr zu öffnen, ist das BVerwG zu Recht energisch entgegengetreten: „Es wäre mit den dargelegten Grundsätzen der Bestimmtheit gesetzlicher Ermächtigungen zu Rechtsverordnungen der Exekutive und des Vorbehalts des Gesetzes nicht vereinbar, wenn die Exekutive ohne strikte Bindung an den überlieferten Gefahrenbegriff kraft eigener Bewertung über die Notwendigkeit oder Vertretbarkeit eines Verordnungserlasses entscheiden könnte“³⁸. Die Regelung solcher Sachverhalte unterhalb der Gefahrenschwelle (also im sog. Risikobereich) bedarf aus rechtsstaatlichen und demokratischen Gründen (Parlamentsvorbehalt!) einer formellgesetzlichen Grundlage und kann nicht durch die Exekutive, gestützt auf die allgemeine Polizeiverordnungsbefugnis, getroffen werden³⁹.

³² VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2009 – 1 S 2200/08, S. 19 unter Bezugnahme auf BVerwG NVwZ 2003, 95 (96).

³³ Vgl. Ruder, KommJur 2009, 46 (51 f.).

³⁴ Interview mit dem Kriminologen Hefendehl, in: Der Sonntag vom 17.7.2008, S. 9 ff., worin dieser die „katastrophale“ Datenbasis und die „manipulative“ Umgangsweise mit diesen Daten durch die Polizei kritisiert.

³⁵ Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht des Bundesministeriums der Justiz von 2006, S. 297, unter 3.5.3.1.

³⁶ VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 6.10.1998 – 1 S 2272/97 = VBIBW 1999, 101 (104).

³⁷ Vgl. BVerwG NVwZ 2003, 95 (96 f.); Hecker, NVwZ 2009, 1016 (1018); a.A. Faßbender, NVwZ 2009, 563 (566), der dem Verordnungsgeber einen weiten Beurteilungsspielraum einräumen will.

³⁸ BVerwG NVwZ 2003, 95 (96); zu der Tendenz den abstrakten Gefahrenbegriff für bloße Risikostatbestände unterhalb der Gefahrenschwelle zu öffnen, vgl. Volkmann, NVwZ 2009, 216 (220).

³⁹ BVerwG NVwZ 2003, 95 (97); vgl. auch Hecker, NVwZ 2009, 1016 (1017 f.); Racher, in: Lisken/Denninger (Fn. 2), Kap. F IV Rn. 492, wonach auch die Ermächtigung zum Erlass von Sondernutzungssatzungen nach dem Straßen- und Wegerecht keine Möglichkeit zur Beschränkung des Alkoholkonsums im öffentlichen Straßenraum bietet.

Nicht eingegangen ist der Senat auf die Vereinbarkeit der PolVO II mit höherrangigem Recht (vgl. § 11 POG BW), insbesondere den Grundrechten der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG und dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

Nach Art. 2 Abs. 1 GG findet das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit seine Schranken in den Rechten Anderer, der verfassungsmäßigen Ordnung und dem Sittengesetz. Der Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG, Alkohol zu bestimmten Zeiten und an bestimmten Orten zu verbieten, kann allenfalls mit dem Hinweis gerechtfertigt werden, dass mit dem generellen Alkoholverbot ein mögliches rechtswidriges Verhalten einiger weniger gewaltbereiter Personen im innerstädtischen Raum verhindert werden soll⁴⁰. Insofern bestehen aber schon erhebliche Bedenken an dem Vorliegen der Verhältnismäßigkeit i.w.S. So lässt sich bereits an der Geeignetheit der Verbotsnorm, die Zahl der Gewaltstraftaten zu verringern, zweifeln, weil das Problem übermäßigen Alkoholkonsums dadurch nicht aus der Welt geschafft, sondern vielmehr in die eigenen Räumlichkeiten, in Gaststätten oder auf andere Plätze verlagert wird. Dem derzeit vermehrt zu beobachtendem Phänomen des sog. „Vorglühens“ – dem Betrinken der Jugendliche in den eigenen vier Wänden – kann mit Hilfe von Polizeiverordnungen oder sonstigen Beschränkungen des Alkoholkonsums nicht begegnet werden. So liegt für die Stadt Freiburg auch eine Studie vor, die belegt, dass zwei Drittel der befragten 15 bis 17-Jährigen bereits Alkohol trinken, bevor sie in die Stadt gehen⁴¹. Zwar steht der Gemeinde grundsätzlich eine Einschätzungsprärogative bei der Wahl der Rechtsform einer Maßnahme zu, jedoch haben die Gemeinden den im Ordnungsrecht allgemein anerkannten Grundsatz zu beachten, dass Maßnahmen von Behörden nicht lediglich den Zweck haben dürfen, die ihnen obliegenden Aufgaben zu erleichtern⁴². Die Rechtmäßigkeit einer solchen „arbeits erleichternden“ Maßnahme ist aber regelmäßig schon dann zu verneinen, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen der Rechtsgrundlage nicht vorliegen⁴³. Wie oben gezeigt, stellt der Alkoholkonsum innerhalb des Geltungsbereichs der Verordnung keine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dar, weshalb die Gemeinde im vorliegenden Fall ermessensfehlerhaft von der Rechtsform der Polizeiverordnung Gebrauch gemacht hat⁴⁴.

⁴⁰ So *Ruder*, *KommJur* 2009, 46 (48), die Rechtfertigung im Ergebnis verneinend; a.A. *Faßbender*, *NVwZ* 2009, 563 (567).

⁴¹ *Hefendehl*, in: *Der Sonntag vom 17.7.2008*, S. 10.

⁴² *BVerwG NJW* 1969, 1684 (1685); *Schoch*, *Jura* 2005, 600 (604); *Höfling*, *Die Verwaltung* 2000, 207 (213); so sehen auch einige Landesgesetze spezielle Regelungen zu diesem „Erleichterungsverbot“ vor, vgl. etwa § 29 Abs. 1 S. 2 NWOBG; § 45 Abs. 1 POG RLP.

⁴³ Vgl. *Rachor* (Fn. 39), Kap. F IV Rn. 233.

⁴⁴ So auch *Faßbender*, *NVwZ* 2009, 563 (566), der nur deshalb zu einem anderen Ergebnis kommt, weil er von einem für das Vorliegen einer abstrakten Gefahr notwendigen hin-

Außerdem stellen polizeirechtliche Standardmaßnahmen ein mildereres, wohl auch gleich, wenn nicht sogar besser geeignetes Mittel dar, insofern damit viel einzelfallnäher zwischen den (potentiellen) Störern und der überwiegenden Mehrheit derjenigen, die Alkohol konsumieren, ohne dass von ihnen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen, unterschieden werden kann, während bei der Polizeiverordnung alle Personengruppen gleichermaßen von dem Alkoholverbot betroffen werden⁴⁵. Als geeignete Einzelmaßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit sind hier insbesondere („kurzfristige“) Platzverweise⁴⁶ und („längerfristige“) Aufenthaltsverbote⁴⁷ zu nennen. Das eingriffsintensivere Aufenthaltsverbot unterscheidet sich von dem Platzverweis nicht nur in zeitlicher und räumlicher Hinsicht, sondern erfordert regelmäßig eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit, etwa die Gefahr einer Straftatbegehung⁴⁸. Voraussetzung für solche polizeilichen Einzelmaßnahmen ist stets das Vorliegen einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, also eine Sachlage, die bei verständiger Würdigung des Sachverhalts in naher Zukunft die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts in sich birgt⁴⁹. Dabei sei auch darauf hingewiesen, dass der bloße Alkoholkonsum keinen Erlass einer Einzelmaßnahme rechtfertigt, weil von dieser Verhaltensweise noch keine Gefahr im polizeirechtlichen Sinne ausgeht⁵⁰.

Fraglich ist zudem, ob die in der PolVO II getroffene Regelung, Freischankflächen zugelassener Gaststätten von dem Alkoholverbot auszunehmen, gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstößt. Im vorliegenden Fall ist auf das Willkürverbot in seinem klassischen Sinne abzustellen, wonach es der allgemeine Gleichheitssatz verbietet, „wesentlich gleiches willkürlich ungleich und wesentliches Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln“⁵¹. Dies hängt davon ab, ob eine sachliche Recht-

reichenden Ursachenzusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewaltdelikten ausgeht.

⁴⁵ Vgl. dazu auch *Hecker*, *NVwZ* 2009, 1016 (1018); *Ruder*, *KommJur* 2009, 46 (51 f.).

⁴⁶ Vgl. etwa § 27a Abs. 1 POG BW; § 13 Abs. 1 POG RLP; § 34 Abs. 1 PolG NRW; eine Auflistung von polizeigesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen zur sogenannten Platzverweisung findet sich in *Schenke* (Fn. 2), Rn. 132 unter Fn. 275.

⁴⁷ § 27a Abs. 2 POG BW; § 13 Abs. 3 POG RLP; § 34 Abs. 2 S. 1 PolG NRW; einen Gesamtüberblick der landesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen zum Aufenthaltsverbot findet man in *Schenke* (Fn. 2), Rn. 133 unter Fn. 286.

⁴⁸ Vgl. *Rachor* (Fn. 39), Kap. F IV Rn. 496; *Ruder*, *KommJur* 2009, 46 (51).

⁴⁹ *Schenke* (Fn. 2), Rn. 69.

⁵⁰ *Rachor* (Fn. 39), Kap. F IV Rn. 492.

⁵¹ Zum Prüfungsmaßstab des Art. 3 Abs. 1 GG s. *Michael/Morlock*, *Grundrechte*, 2008, Rn. 784 ff. Beachte insbesondere Rn. 795: Eine strenge Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nach der sog. „neuen Formel“ ist daher im vorliegenden Fall nicht angezeigt, da diese nur dann anzuwenden ist, wenn sich die Ungleichbehandlung von Sachverhalten auf

fertigung einer Unterscheidung zwischen dem Verbot von Alkoholkonsum auf öffentlichen Plätzen und dem der Zulassung in Freischankflächen gelingen kann⁵². Ein solcher sachlicher Differenzierungsgrund könnte darin gesehen werden, dass im Gegensatz zu dem Alkoholkonsum auf öffentlichen Plätzen bei Freischankflächen gaststättenrechtliche Kontrollmechanismen bereits bestehen, etwa das Verbot des § 20 Nr. 2 GastG, alkoholische Getränke an erkennbar Betrunkene abzugeben⁵³. Da vergleichbare Kontrollmechanismen zur Vorbeugung des Alkoholmissbrauchs auf öffentlichen Plätzen fehlen, bestehen insoweit rational nachvollziehbare Gründe für eine Differenzierung der beiden Vergleichsfälle, weshalb die in der Verbotsnorm vorgenommene Unterscheidung nicht als willkürlich einzustufen ist⁵⁴.

Ob Polizeiverordnungen sonstiger Gemeinden, die nicht auf den Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewalt abstellen, unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg einer rechtlichen Überprüfung standhalten, bleibt fraglich. Solche Polizeiverordnungen sind regelmäßig mit Blick auf den Grundsatz hinreichender Bestimmtheit problematisch. Das gilt ohnehin für Regelungen, die weit gefasste, unbestimmte Formulierungen verwenden, wie sie z.B. in der Freiburger PolVO I (von 2007) enthalten waren. Danach war das Verbot des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum an die weitere Voraussetzung geknüpft, dass die Auswirkungen des Alkoholgenusses „geeignet“ sein müssen „Dritte erheblich zu belästigen“. Diese Regelung wurde in der Entscheidung des VGH Baden-Württemberg betreffend die PolVO I als zu unbestimmt angesehen⁵⁵. Weniger eindeutig liegt es mit solchen Polizeiverordnungen, die daran ansetzen, dass „als Folge des Alkoholkonsums andere Personen oder die Allgemeinheit belästigt oder gefährdet werden können“ und dafür beispielhaft deskriptive Tatbestandsmerkmale aufführen, wie z.B. „Anpöbeln“, „lautes Singen“, „Johlen“ oder „Beschimpfen“, um so den unbestimmten Rechtsbegriff der „Belästigung“ näher

auszugestalten⁵⁶. Aufgrund dieser Umschreibungen ist der Betroffene eher in der Lage zu erkennen, ab welcher Schwelle sein Verhalten die Grenze zum verbotenen Verhalten überschreitet⁵⁷. Allerdings sei auch an dieser Stelle auf die Bedenken des VGH Baden-Württemberg hingewiesen, ob sich die für eine inhaltlich bestimmte Normanwendung notwendige genaue Umschreibung der Umstände, bei deren Vorliegen die Befürchtung, es könne zu Belästigungen kommen, gerechtfertigt ist, überhaupt in einem abstrakten Rechtssatz festhalten lässt⁵⁸.

IV. Ausblick und aktuelle Entwicklungen

Aus den dargelegten Gründen wird es für die Kommunen künftig schwer werden, auf Grundlage einer Polizeiverordnung Alkoholverbote auszusprechen. Dem hinter den Alkoholverboten stehenden Bestrebungen der Städte, die Innenstädte von unliebsamen Jugendlichen, aber auch sonstigen „auffälligen“ Personengruppen, freizuhalten, ist gerichtlich jedenfalls für Baden-Württemberg ein kaum noch zu „knackender“ Riegel vorgeschoben. Die Polizei ist daher in Fällen innerstädtischer (Jugend-)Gewalt darauf verwiesen, den Nachweis der konkreten Gefahr (insbesondere drohender Rechtsverletzungen) im Einzelfall zu führen. Ergänzend werden sich die Kommunen eher darauf verlegen müssen, ausufernden „Trink- und Saufgelagen“ mit adäquaten Maßnahmenprogrammen im Vorfeld ihres Entstehens zu begegnen.

Schon jetzt zeichnet sich freilich ab, dass Städte aus anderen Bundesländern trotz des Mannheimer Urteils an ihren Regelungen weiterhin festhalten wollen⁵⁹. Allerdings hat die Entscheidung des VGH bei vielen Kommunen Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Gültigkeit der eigenen Regelung ausgelöst. In den letzten Monaten haben sich daher die Forderungen an die jeweiligen Landesgesetzgeber nach adäquaten Reaktionen vermehrt⁶⁰. Der baden-württembergische Gesetzgeber hat solche Forderungen bereits erhört und am

die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann. Die allgemeine Handlungsfreiheit bleibt aber hiervon unberücksichtigt.

⁵² Dies bezweifelnd *Hecker*, NVwZ 2009, 1016 (1017); *ders.*, Die Regelungen des Aufenthalts von Personen im öffentlichen Raum, 1998, S. 31 f.; a.A. *Faßbender*, NVwZ 2009, 563 (567), der es in Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG als gerechtfertigt ansieht, den Alkoholkonsum in zugelassenen Freischankflächen von einem solchem Verbot auszunehmen, weil dort gaststättenrechtliche Kontrollmechanismen, wie etwa das Verbot des § 20 Nr. 2 GastG, alkoholische Getränke an erkennbar Betrunkene abzugeben, bestehen.

⁵³ *Faßbender*, NVwZ 2009, 563 (567).

⁵⁴ Vgl. *Michael/Morlock* (Fn. 51), Rn. 793.

⁵⁵ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2009 – 1 S 2340/08; anders noch *Ruder*, KommJur 2009, 46 (47) unter Bezugnahme auf die vor der Entscheidung des VGH Baden-Württemberg von dem Gemeindefrat Baden-Württemberg aufgestellten Empfehlungen für die Formulierung eines entsprechenden Verbots in einer Polizeiverordnung, BWGZ 2007, 54.

⁵⁶ Solche Formulierungen sind z.B. in § 3 Abs. 2 Nr. 3 der Gefahrenabwehrverordnung der Stadt Ludwigshafen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen vom 21.2.1995, zuletzt geändert durch Änderungsverordnung vom 27.9.2005, zu finden.

⁵⁷ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2008 – 1 S 2340/08, S. 8 f., worin der VGH die Formulierung der PolVO I beanstandet, weil diese dem Betroffenen nicht die Grenzen aufzeige, ab wann Zusammenkünfte, um etwa auf dem in Freiburg beliebten Augustinerplatz gemeinsam Alkohol zu trinken, geeignet sind, sich belästigend auf Dritte auszuwirken.

⁵⁸ VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2008 – 1 S 2340/08, S. 8.

⁵⁹ Pressemitteilung der *Redaktion beck-aktuell* v. 6.8.2009, „Viele Länder bleiben trotz VGH-Urteil bei lokalen Alkoholverboten“, becklink 286514.

⁶⁰ Pressemitteilung der *Redaktion beck-aktuell* v. 30.7.2009, „Deutscher Städte- u. Gemeindeverband verlangt Gesetzesänderung nach Alkohol-Urteil“, becklink 286097.

4.11.2009 das sog. „Alkoholverkaufsverbotsgesetz“ beschlossen⁶¹. Darin werden die Vorschriften des Gesetzes über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg durch die Einführung eines absoluten Verkaufsverbots in (Alkohol-)Verkaufsstellen in der Zeit von 22 bis 5 Uhr sowie die Vorschriften des Landesgaststättengesetzes durch das Verbot von Alkoholmissbrauch fördernden Angeboten verschärft. Nach dem Regelungszweck soll es Jugendlichen nun nicht mehr möglich sein, nachts alkoholische Getränke an Tankstellen oder sonstigen Verkaufsstellen zu beziehen. Darüber hinaus soll die Veranstaltung sog. „Flatrate-Partys“ oder ähnlicher übermäßigen Alkoholgenuss fördernden Massenveranstaltungen verhindert werden. In der weiteren Diskussion steht zudem die Schaffung einer spezifischen Ermächtigungsgrundlage in den Polizeigesetzen der Länder, die es den Kommunen möglich machen soll, lokale Alkoholverbote auszusprechen⁶². Der weitere Verlauf dieser Diskussion und die praktische Wirksamkeit der bereits ergriffenen gesetzlichen Maßnahmen bleiben abzuwarten. Erfolgsversprechender als – neu aufgelegte und dann auf neugeschaffene gesetzliche Grundlagen abgestützte – polizeiliche Unterbindungsmaßnahmen könnte am Ende ein kommunales Vorgehen sein, das auf, wie es der VGH Baden-Württemberg am Ende seiner Urteilsbegründung ausdrückt, „im Rahmen eines Gesamtkonzepts getroffene Maßnahmen“ der außerpolizeilichen Prävention setzt, so etwa die Beschränkung von „Flatrate“-Angeboten, systematische Öffentlichkeitsarbeit und die Förderung sozialer Projekte⁶³.

Wiss. Mitarbeiter, Ass. iur. Tobias Kaufmann, Mainz

⁶¹ Beschluss des Landtages Baden-Württemberg zum Erlass des „Gesetzes zur Abwehr alkoholbeeinflusster Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung während der Nachtzeit und zum Schutz vor alkoholbedingten Gesundheitsgefahren“, Drs. 14/5413.

⁶² Pressemitteilung der *Redaktion beck-aktuell* vom 3.8.2009, „Baden-Württemberg will durch Gesetzesänderung Alkoholverbote ermöglichen“, becklink 286165.

⁶³ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 28.7.2009 – 1 S 2200/08, S. 20; s. auch *Ruder*, *KommJur* 2009, 46 (51), der als gutes Beispiel ein gemeinsames Präventionsprojekt von fünf Gemeinden im Dreisamtal hervorhebt.