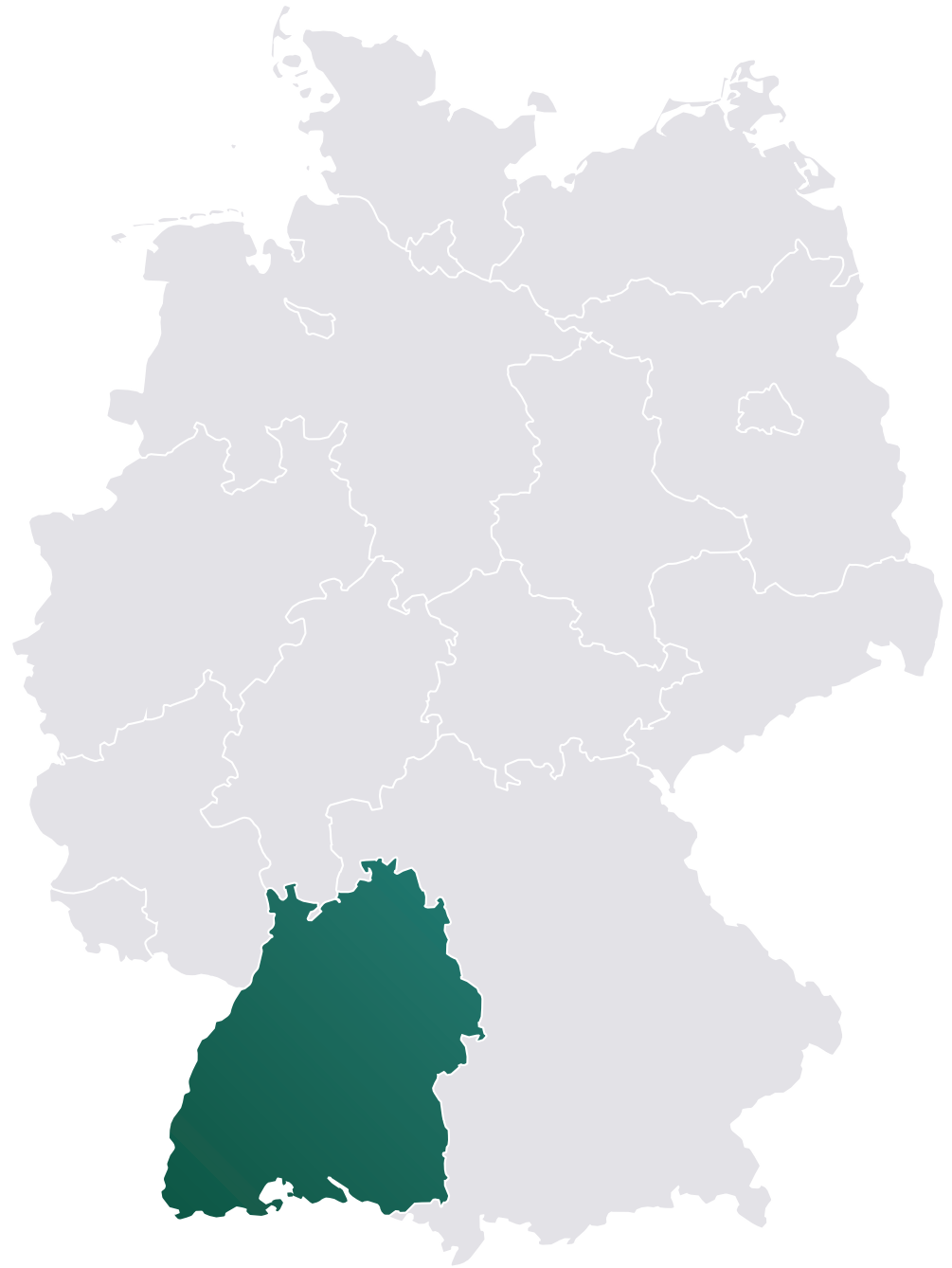




**JURISTISCHE**

**EXPERTISE**

**BADEN-WÜRTTEMBERG**



**BADEN-**

**WÜRTTEMBERG**

# 1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

## 1.1. Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit

Das Gefahrenabwehrrecht in Baden-Württemberg folgt dem **Einheitsprinzip** – d.h. nicht nur der Polizeivollzugsdienst, sondern auch die zur Gefahrenabwehr zuständigen Verwaltungsbehörden sind „Polizei“ im gefahrenabwehrrechtlichen Sinne. Die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden sowie der Vollzugspolizei sind dementsprechend nicht getrennt geregelt, sondern richten sich einheitlich nach den Vorschriften des Polizeigesetzes Baden-Württemberg (PolG BW). Die Organisation der Polizei richtet sich dabei im Detail nach den §§ 61 ff. PolG BW.

Nach §§ 61 Abs. 1 Nr. 4, 63 Abs. 4 Satz 2 PolG BW gelten als allgemeine Polizeibehörden auch die **Ortspolizeibehörden**, also die **Gemeinden** einschließlich der **Stadtkreise** und **großen Kreisstädte**. Ist der Aufgabenbereich der Polizei eröffnet, sind zunächst grundsätzlich die Ortspolizeibehörden sachlich zuständig und zum Handeln berufen (§ 66 Abs. 2 PolG

BW). Etwas anderes gilt nach § 67 Abs. 1 PolG BW nur dann, wenn Gefahr im Verzug („Eilfall“) vorliegt. Dies ist der Fall, wenn die zuständigen (kommunalen) Polizeibehörden nicht rechtzeitig erreichbar sind, um tätig zu werden. In einem solchen Fall ist der sog. Polizeivollzugsdienst („die Polizei“ im Sinne des herkömmlichen Sprachgebrauchs) zuständig. Wenn es um die Bekämpfung konkreter Gefahren im öffentlichen Raum geht, ist dies regelmäßig der Fall.

Die Ortspolizeibehörden bzw. sog. Ordnungsämter, an die die Aufgaben delegiert werden, werden demnach in Sachen Gefahrenabwehr normalerweise „vom Schreibtisch aus“ tätig. Sie haben das Recht, **Polizeiverordnungen** zu erlassen, im Einzelfall auch **Polizeiverfügungen** (darunter fällt auch die sog. Allgemeinverfügung). Zudem sind sie gegenüber dem Polizeivollzugsdienst fachlich weisungsbefugt.

### 1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Aufgrund der speziellen Verordnungsermächtigung zu Alkoholkonsumverboten in § 10a PolG BW besteht nicht die Möglichkeit, auf eine allgemeine Verordnungsermächtigung zurückzugreifen. Das ist in Baden-Württemberg vor allem auch im Hinblick auf die eindeutige Positionierung des VGH Mannheim

offensichtlich. Dieser hatte die Risikobewertung, die für den Erlass von Alkoholverbotsverordnungen notwendig ist, in die Verantwortung des Gesetzgebers gestellt (VGH Mannheim, Urt. v. 28.07.2009 - 1 S 2200/08). Das war ein wichtiger Grund für die Schaffung von § 10a PolG BW.

## 1.1.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

Mit § 10a PolG BW erhalten die Kommunen in Baden-Württemberg ein Instrument an die Hand, durch das sie Alkoholkonsumverbote an örtlichen „Brennpunkten“ aussprechen können. Die notwendige Darlegungslast ist allerdings hoch – zu hoch,

wie viele Rechtswissenschaftler kritisieren. In der kommunalen Praxis dürfte es für die überwiegende Anzahl der Fälle völlig untauglich sein. (Mehr dazu unter: 1.1.2.3 Tatbestandsvoraussetzungen)

### Rechtliche Bewertung

Durch das Gesetz vom 28.11.2017 wurde in Baden-Württemberg mit § 10a PolG BW eine besondere Verordnungsermächtigung über den Erlass örtlicher Alkoholkonsumverbote geschaffen. Die Polizei soll so in die Lage versetzt werden, an Örtlichkeiten, die durch alkoholbedingte Straftaten besonders belastet sind (Brennpunkte), frühzeitig gegen exzessiven Alkoholkonsum und daraus resultierende Störungen der öffentlichen Sicherheit vorzugehen. Dadurch soll eine Eskalation auf niedriger Eingriffsschwelle abgewendet werden. Der Gesetzgeber reagierte damit zugleich auf eine Entscheidung des VGH Baden-Württemberg aus dem Jahre 2009, in der das Gericht die Alkoholverbotsverordnung der Stadt Freiburg für nichtig erklärt hatte (VGH Mannheim, Ur. v. 28.07.2009 - 1 S 2200/08). Dort heißt es, der Gesetzgeber müsse tätig werden, wenn schon im Vorfeld dem Alkoholmissbrauch an städtischen „Brennpunkten“ entgegengewirkt werden soll.

Das seit März 2010 in Baden-Württemberg geltende nächtliche Alkoholverkaufsverbot zur Abwehr entsprechender Gefahren wurde mit der Neuregelung aufgehoben. Durch den Erlass entsprechender Alkoholkonsumverbote an besonders belasteten Örtlichkeiten sollen die Ortspolizeibehörden nun gezielt gegen alkoholbedingte Störungen der öffentlichen Sicherheit vorgehen. Dadurch sei ein flächendeckendes Verkaufsverbot nicht mehr erforderlich.

§ 10a PolG BW lautet:

(1) Die Ortspolizeibehörden können durch Polizeiverordnung untersagen, an öffentlich zugänglichen Orten außerhalb von Gebäuden und Außenbewirt-

schaftungsflächen von Gewerbebetrieben, für die eine Erlaubnis oder Gestattung nach gaststättenrechtlichen Vorschriften vorliegt, alkoholische Getränke zu konsumieren oder zum Konsum im Geltungsbereich des Verbots mitzuführen, wenn

1. sich die Belastung dort durch die Häufigkeit alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten oder deren Bedeutung von der des übrigen Gemeindegebiets deutlich abhebt,
2. dort regelmäßig eine Menschenmenge anzutreffen ist,
3. dort mit anderen polizeilichen Maßnahmen keine nachhaltige Entlastung erreicht werden kann und
4. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch künftig mit der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu rechnen ist.

(2) Das Verbot soll auf bestimmte Tage und an diesen zeitlich beschränkt werden.

(3) Polizeiverordnungen nach Absatz 1 sind zu befristen.

Zuständig für den Erlass von Verordnungen nach § 10a PolG BW sind die **Ortspolizeibehörden** (also die Gemeinden einschließlich der sog. Stadtkreise und der Großen Kreisstädte). Für den Erlass einer Polizeiverordnung nach § 10a PolG BW ist somit letztendlich nach § 44 Abs. 3 Satz 1 Gemeindeordnung (GemO) der **Gemeinderat** zuständig.

## HINWEIS

Für die geltenden Polizeiverordnungen sind die Ortspolizeibehörden auch gleichzeitig Bußgeldbehörden im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG gem. § 18 Abs. 3 PolG BW.

### Tatbestandsvoraussetzungen

Die Ortspolizeibehörden dürfen nach § 10a Abs. 1 PolG BW den Konsum oder das Mitführen alkoholischer Getränke zum Konsum an örtlichen „Brennpunkten“ durch Polizeiverordnung verbieten.

werden, sofern die Voraussetzungen der § 10a Abs. 1 Nr. 1 – 4 PolG BW erfüllt sind. Die hier genannten Kriterien müssen alle gleichzeitig – also **kumulativ** – erfüllt sein („und“).

## HINWEIS

Nur das Mitführen alkoholischer Getränke „zum Konsum“ kann untersagt werden. Das Durchqueren der Verbotszone mit alkoholischen Getränken sowie das Mitführen und auch das dauerhafte Mitführen ohne Konsumabsicht bleiben weiterhin erlaubt.

### 1. örtlicher „Brennpunkt“

Nach § 10a Abs. 1 Nr. 1 PolG BW muss ein **örtlicher „Brennpunkt“** vorliegen. Hier muss sich die Belastung durch die Häufigkeit alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten oder deren Bedeutung von der des übrigen Gemeindegebiets deutlich abheben. Die Belastung muss sich also entweder in der hohen Anzahl von alkoholbedingten Straftaten oder in deren „Bedeutung“ (vor allem besonders schwere Straftaten) – ausdrücken. Dies ist anhand von polizeilichen Erkenntnissen **zu belegen**. Die Gesetzesbegründung gibt für diesen Beleg bestimmte Schwellenwerte vor, die bei der Bewertung eines Einzelfalls als **Orientierung** dienen können. Diese Kriterien dürfen aber keinesfalls rein schematisch angewandt werden. Vielmehr sollte eine ergänzende Absicherung und Bewertung anhand qualitativer Faktoren (z. B. die Schwere der Delikte) vorgenommen werden.

Räumlich ist die Verordnungsermächtigung beschränkt auf:

- öffentlich zugängliche Orte
- außerhalb von Gebäuden und Außenbewirtschaftungsflächen von Gewerbebetrieben, für die eine Erlaubnis oder Gestattung nach gaststättenrechtlichen Vorschriften vorliegt.

Dadurch soll klargestellt werden, dass in nicht-öffentlichen Bereichen im Geltungsbereich der Polizeiverordnung, also beispielsweise in Wohnungen oder auch Gaststätten und den zugehörigen genehmigten Außenbewirtschaftungsflächen, weiterhin Alkohol konsumiert werden darf.

Die Verbotszonen müssen aber nicht in räumlicher Nähe zu solchen Gewerbebetrieben angesiedelt sein, sondern können auch etwa für sonstige Parkanlagen oder öffentliche Plätze ausgesprochen

Ein „Brennpunkt“ setzt eine Mindestbelastung der Fläche mit typischerweise alkoholbedingten Straftaten und/oder Ordnungswidrigkeiten in absoluter Hinsicht voraus:

- Bei einer hohen absoluten Belastung (mehr als 100 Straftaten und/oder Ordnungswidrigkeiten pro Jahr) spricht die Regelvermutung für das Vorliegen eines „Brennpunktes“.
- Bei Werten unter 50 wird ein örtlicher „Brennpunkt“ in der Regel zu verneinen sein.
- Bei einem Wert zwischen 50 und 100

Straftaten und/oder Ordnungswidrigkeiten pro Jahr kommt es vor allem auf die konkreten Umstände im Einzelfall an.

Ob ein Brennpunkt vorliegt, sollte im Einzelfall immer anhand einer Gesamtbetrachtung aller relevanten Umstände ermittelt werden. Es könnte beispielsweise berücksichtigt werden, ob eine Gemeinde mit ihren Infrastrukturen eine „Anziehungskraft“ auf „szeneaffine Personen“ ausübt. Auch die räumliche Ausdehnung der betroffenen Fläche oder das räumliche Umfeld sind zu betrachten. Muss zum Beispiel die Nähe zu Schulen, Kindergärten und ähnlich sensiblen Einrichtungen besonders beachtet werden? Als weitere Indizien für das Vorliegen eines „Brennpunktes“ im Sinne des § 10a Abs. 1 Nr. 1 PolG BW sieht der Gesetzgeber einen **regelmäßig hohen Personenverkehr** sowie das **Ausmaß der Belastung in zeitlicher Hinsicht**. (Treten die Situationen häufig oder regelmäßig ein, die typischerweise zu den festgestellten Belastungen führen?)

## HINWEIS

Der Gesetzgeber hat hinsichtlich der Feststellung der Kriminalitätsbelastung auf den Zusatz – „soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ – verzichtet. Die Vorschrift scheint den Kommunen also **für den Nachweis der Alkoholbedingtheit der Straftaten einen „Vollbeweis“ aufzuerlegen**. (Das Gericht muss von der Tatsache voll überzeugt sein, eine überwiegende Wahrscheinlichkeit reicht nicht aus.) Von einem **Zusammenhang zwischen Alkoholeinwirkung und Straftat** kann aber nicht bei jeder Straftat ausgegangen werden, bei der eine Alkoholeinwirkung zur Tatzeit feststeht. Im Einzelfall lässt er sich praktisch zudem extrem schwer nachweisen. Auch wenn sich die handelnde Kommune also an den Kriterien und Richtwerten des Gesetzgebers orientiert, wird ein solcher „Vollbeweis“ in der Praxis kaum möglich sein.

Richtigerweise wird man über die „Belastung“ eines möglichen Brennpunktes nur dann entscheiden können, wenn man auf eine geeignete Vergleichsfläche zurückgreifen kann. Von einer „relativen Mehrbelastung“ kann man wohl dann ausgehen, wenn eine vier- bis fünffach höhere Belastung als auf der Vergleichsfläche vorliegt. Hierbei muss aber die absolute Belastung berücksichtigt werden. Zur Verdeutlichung: „Ein Brennpunkt mit zehn Straftaten pro Jahr hat rechnerisch zwar eine fünffache Belastung. Diese Belastung ist aber aufgrund der sehr geringen Fallzahlen wenig aussagekräftig“ (Braun 2018: 76,78).

Nicht alkoholbedingte Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten müssen bei der Feststellung der Belastung zudem ausgeklammert werden. Die Taten müssen nämlich „alkoholbedingt“ sein.

## 2. Regelmäßig anzutreffende Menschenmenge

Eine **Menschenmenge** im Sinne des § 10a Abs. 1 Nr. 2 PolG BW soll dann vorliegen, wenn die Polizei mit einer unüberschaubaren Anzahl von Personen konfrontiert ist und die Situation mit den bestehenden polizeilichen Mitteln nicht mehr befriedigend bewältigt werden kann.

**Unüberschaubar** ist die Menschenmenge nach der Gesetzesbegründung regelmäßig dann, wenn sie sich aus mehr als 100 Personen zusammensetzt. Bei weniger als 50 Personen soll dieses Kriterium in der Regel hingegen nicht erfüllt sein. Bei Personenzahlen zwischen 50 und 100 kommt es auf die Umstände im Einzelfall an.

Der Begriff der Menschenmenge bzw. Menschenansammlung wird bereits in den §§ 52 Abs. 3, 54 Abs. 3 PolG BW verwendet und ist auch sonst im Polizei- und Strafrecht gängig. Nach § 54 Abs. 3 PolG BW ist eine Menschenmenge eine Ansammlung von einer größeren Anzahl von Personen an einem Ort, bei der es gerade auf das Hinzukommen oder Weggehen von Einzelnen nicht ankommt.

Hilfreich ist in diesem Zusammenhang die Rechtsprechung des BGH, wonach eine Menschenmenge eine nicht notwendigerweise ungezählte, aber doch so große Personenmehrheit ausmacht, dass die Personenzahl nicht sofort überschaubar ist. Die Personen müssen dabei einen solchen räumlichen Zusammenhang herstellen, dass bei Außenstehenden die Vorstellung einer Menschenmenge als räumlich verbundenes Ganzes entsteht. Aber auch hier sind wieder die Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Auch bei einer relativ geringen Personenzahl kann von einer Menschenmenge ausgegangen werden, wenn die Örtlichkeit verwinkelt, dunkel, zugewachsen oder unübersichtlich ist.

### 3. Entlastung durch andere polizeiliche Maßnahmen

Nach § 10a Abs. 1 Nr. 3 PolG BW muss die Kommune prüfen, ob sich eine nachhaltige Entlastung an den festgestellten Brennpunkten nicht mit **anderen polizeilichen Maßnahmen** erreichen lässt. Die Kommunen müssen im Rahmen ihres Ermessens also auch der Frage nachgehen, ob es nicht mildere, ebenso effektive Mittel gibt, um die Situation an einem örtlichen „Brennpunkt“ zu entschärfen. Die „milderen Mittel“ sind zu erproben.

Das ist eine reine „Klarstellung“ des Gesetzgebers, da der Grundsatz ohnehin bei jeder sicherheitsrechtlichen Maßnahme zu beachten ist. Als milderer Mittel kommt vorzugsweise ein Vorgehen gegen die Störer in Betracht – also diejenigen Personen, die aufgrund des Alkoholkonsums die öffentliche Sicherheit und Ordnung in den genannten Bereichen (konkret) beeinträchtigen.

Nur wenn das Vorgehen gegen die Störer die Situation nicht verbessert, kann aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten ein vollständiges Alkoholverbot in Betracht kommen, das sämtliche Gemeindeglieder (und darüber hinaus) betrifft. In der Praxis empfiehlt sich insofern ein stufenweises Vorgehen, bei dem die Intensität der einzelnen Maßnahmen gesteigert wird, wenn bisherige Maßnahmen nicht zum Erfolg führen. Die Maßnahmen sind aussagekräftig und nachvollziehbar zu dokumentieren. Das Ergebnis ist

letztendlich Voraussetzung für die Entscheidung, ob als letztes Mittel ein Alkoholkonsum- und -mitführverbot per Polizeiverordnung erlassen werden kann.

### 4. Zukunftsprognose

Zuletzt müssen nach § 10a Abs. 1 Nr. 4 PolG BW noch Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an den betroffenen Orten auch **zukünftig mit der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu rechnen ist**. Aufgrund des Zusatzes „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ ist an die Feststellung der künftigen Kriminalitätsbelastung kein strenger Maßstab anzulegen. Es genügen konkrete Anhaltspunkte, die auch zukünftig alkoholbedingte Straftaten vermuten lassen.

Fazit: Da schon der Nachweis einer alkoholbedingten Straftat in aller Regel scheitern dürfte, kommt diesem Tatbestandsmerkmal letztendlich keine große praktische Bedeutung mehr zu. Vielmehr spricht der hier aufgenommene Zusatz nur noch mehr dafür, dass für den Nachweis der Alkoholbedingtheit nach Nr. 1 ein Vollbeweis erforderlich ist (siehe oben).

Insbesondere kleinere Gemeinden werden diese Beweishürden kaum überwinden können. Einige Rechtswissenschaftler kritisieren zudem, dass der Gesetzgeber verkannt habe, dass bereits sehr kleine Gruppierungen für ganz erhebliche Störungen sorgen können. Zum Beispiel dann, wenn sie den einzigen Platz „in Beschlag nehmen“, der in einer Gemeinde zur Verfügung steht. Eine Belastung durch eine Menschenmenge, bestehend aus 50 bis 100 Personen, wird in diesem Fall aber sicherlich nicht erreicht werden.

Vielfach wird daher ein flexibler Umgang mit der Vorschrift empfohlen. So müsse ein Alkoholverbot grundsätzlich in jeder Gemeinde möglich sein, auch wenn dort die regelmäßig zu beachtenden Schwellenwerte unterschritten werden (vgl. u.a. Braun 2018: 76,80).

## FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Für die Anwendung des § 10a PolG BW in der ordnungsbehördlichen Praxis stellt die **Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg** einen kostenlosen Leitfaden (Stand 23.12.2017) zur Verfügung. Dort findet sich ab Seite 32 die folgende Musterverordnung:

### § 1 – Geltungsbereich

*(1) Diese Polizeiverordnung gilt für den Bereich des Akademiehofs, begrenzt durch Mathildenstraße, Gewächshausweg, Alleenstraße und Stuttgarter Straße.*

*(2) Der beigefügte Lageplan vom xx.xx.xxxx ist Bestandteil dieser Polizeiverordnung.*

### § 2 – Alkoholverbot

*(1) Im Geltungsbereich der Verordnung ist es auf den öffentlich zugänglichen Flächen außerhalb von Gebäuden und konzessionierter Freisitzflächen verboten,*

*a) alkoholische Getränke jeglicher Art zu konsumieren*

*b) 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.*

*(2) Dieses Verbot gilt in den Nächten von Freitag auf Samstag und Samstag auf Sonntag jeweils von 18:00 Uhr bis 06:00 Uhr. Gleiches gilt für die Zeit am Vortag eines gesetzlichen Feiertages von 18:00 Uhr bis 06:00 Uhr am gesetzlichen Feiertag selbst.*

### § 3 – Ausnahmen

*In Einzelfällen oder anlässlich besonderer Ereignisse kann die Polizeibehörde ganz oder teilweise Ausnahmen von diesem Verbot zulassen, sofern keine öffentlichen Interessen entgegenstehen.*

### § 4 – Ordnungswidrigkeiten

*(1) Ordnungswidrig handelt, wer*

*1. entgegen § 2 Abs. 1a in dem in § 1 bezeichneten Bereich alkoholische Getränke konsumiert*

*2. entgegen § 2 Abs. 1b in dem in § 1 bezeichneten Bereich alkoholische Getränke in der erkennbaren Absicht mit sich führt, diese dort zu konsumieren.*

*(2) Abs. 1 gilt nicht, soweit eine Ausnahme nach § 3 zugelassen worden ist.*

*(3) Ordnungswidrigkeiten können nach § 18 Polizeigesetz mit einer Geldbuße geahndet werden.*

### § 5 – Inkrafttreten

*Diese Polizeiverordnung tritt am Tage nach ihrer Bekanntgabe in Kraft und mit Ablauf des xx.xx.xxxx außer Kraft.*



Sofern ein Verbot des öffentlichen Alkoholkonsums gem. § 10a PolG BW ausgesprochen wird, ist Absatz 2 der Norm zu beachten. Danach ist das Verbot auf bestimmte Tage und an diesen zeitlich zu beschränken. Hier greift wieder der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wonach stets das mildeste Mittel zu wählen ist. Demnach sind entsprechende Verbote auch an „Brennpunkten“ **nur zu den Zeiten gerechtfertigt, an denen erfahrungsgemäß mit Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu rechnen ist.** Dies wird insbesondere in den Abend- und Nachtstunden an den Wochenenden und vor Feiertagen der Fall sein. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang das polizeiliche Lagebild.

Ein Verbot „rund um die Uhr“ wird es unter diesen Voraussetzungen kaum geben können.

Zudem sieht § 10a Abs. 3 PolG BW eine **Befristung der Verbotsverordnung** vor. Es wird vorgeschlagen, das Alkoholverbot z. B. zunächst auf ein Jahr zu befristen. Nach Zeitablauf könne man dann prüfen, „ob die Voraussetzungen für eine Verlängerung noch gegeben sind“. Diese Vorgehensweise scheint wenig praktikabel. So würde etwa durch ein wirksames Alkoholverbot, das für entsprechende „Entlastungen“ sorgt (etwa weil sog. Szeneangehörige verdrängt werden), der Nachweis geführt, dass sich die Lage „beruhigt“ hat. Die Folge: Das Verbot würde künftig nicht mehr benötigt.

### 1.1.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass polizeilicher Allgemeinverfügungen findet sich in § 3 PolG BW. Danach hat die Polizei zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihr nach pflichtmäßigem Ermessen erforderlich erscheinen – innerhalb der durch das Recht gesetzten Schranken.

Ein Einschreiten mittels Allgemeinverfügung dürfte aber in aller Regel nicht in Betracht kommen (siehe hierzu Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung). Vor allem wird es im Einzelfall problematisch sein, im Zusammenhang mit dem Konsum von Alkohol eine konkrete Gefahr zu begründen (siehe Teil 2: 1.1.3.2 Eingriffshürden).

So hatte auch das **VG Karlsruhe** im Jahr 2008 eine solche gemeindliche Allgemeinverfügung für unzulässig erklärt, die während eines lokalen Volksfestes innerorts das Mitführen und den Verzehr alkoholischer Getränke in der Öffentlichkeit untersagt hatte. Die Kommune hatte dadurch Ruhestörungen, Sachbeschädigungen und sonstige Ausschreitungen durch alkoholisierte Besucher des Festes vorbeugen wollen.

Nach Auffassung der Richter war es jedoch keineswegs wahrscheinlich, dass alle Personen, die alkoholische Getränke in den in der Verfügung genannten innerörtlichen Straßen und Plätzen mit sich führen, sich gesetzeswidrig verhalten wollen und im obigen Sinne als Störer auftreten werden. Eine konkrete Gefahr könne auch nicht allein damit begründet werden, dass die Kommune in den vergangenen Jahren während der Ortsfeste verstärkt Ruhestörungen und Sachbeschädigungen in einer Parkanlage festgestellt habe.

An dieser Rechtsprechung hält das VG Karlsruhe fest.. In Baden-Württemberg dürfte demnach der Erlass eines kommunalen Alkoholverbotes im Wege der Allgemeinverfügung in der Regel ausscheiden, da eine konkrete Gefahr erforderlich ist.

Weitere landesrechtliche Besonderheiten sind insoweit nicht ersichtlich; siehe hierzu auch Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung).

## 1.1.4. Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Die polizeilichen Einzelfallmaßnahmen richten sich vor allem nach §§ 26 ff. PolG BW sowie nach der Allgemeinklausel in §§ 1, 3 PolG BW. Dennoch ist aber auch hier ein Einschreiten „vom Schreibtisch aus“ durch die Gemeinden bzw. die zuständigen Ordnungsämter denkbar.

Ermächtigt ist stets „die Polizei“ im einheitlichen Sinne. In Betracht kommen bei der Bekämpfung von alkoholspezifischen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung etwa

- die auf § 3 PolG BW gestützte Gefährderansprache (also der Hinweis, dass geplante Aktionen polizeirechtswidrig sind);

- Personenfeststellungen sowie Vernehmungen gem. §§ 26, 25 PolG BW,
- Platzverweise und Aufenthaltsverbote nach § 27a PolG BW etwa gegenüber alkoholisierten „Randalierern“;
- die Durchsuchung von Personen und Sachen (etwa eines Rucksack auf Glasflaschen) gem. §§ 29 f. PolG BW sowie
- die Sicherstellung von Alkohol nach § 32 PolG BW.

Siehe auch 1.1.4.8 Formulierungsvorschlag.

## 1.2. Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Der VGH Mannheim geht davon aus, dass der Konsum von Alkohol auf öffentlichen Straßen keine Sondernutzung darstellt. Vielmehr bewege sich der Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit ganz eindeutig und regelmäßig in den Grenzen des kommunikativen Gemeingebrauchs und beeinträchtige auch nicht unzumutbar den ggf. anders gearteten Gemeingebrauch anderer.

Dennoch kann im Einzelfall die Grenze des Gemeingebrauchs überschritten werden. Dies mag vor allem dort der Fall sein, wenn man sich niederlässt, um Alkohol zu konsumieren. Im Entscheidungsfall hatte die polizeiliche Umweltschutz-Verordnung der Stadt Ravensburg auf dem Prüfstand gestanden. Danach waren das Betteln und das Sichniederlassen außerhalb von Freiausschankflächen ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkoholgenusses verboten. Die Richterinnen und Richter zweifelten nicht daran, dass sich das Niederlassen, um Al-

kohol zu konsumieren, die Grenzen des zulässigen Gemeingebrauchs überschreiten und damit Anlass einer polizeilichen Einzelmaßnahme sein könne. Dennoch könne die Abgrenzung, wo dieser zulässige Gemeingebrauch endet, nur im Einzelfall getroffen werden (VGH Mannheim, Beschl. v. 06.10.1998 - 1 S 2272/97).

Vom Gemeingebrauch erfasst ist der Alkoholkonsum nach Ansicht des VGH Mannheim insbesondere auch in Grün- und Erholungsanlagen. Denn diese Anlagen dienen grundsätzlich (auch) dem Sichniederlassen zum Verweilen. Unter straßenrechtlichen Aspekten, die für die Abgrenzung von Gemeingebrauch und Sondernutzung allein maßgeblich sind, kann es daher keinen Unterschied machen, ob in diesen Anlagen alkoholische oder sonstige Getränke verzehrt werden. Dementsprechend kann darin auch keine Gefahr für die öffentliche Ordnung gesehen werden.

### 1.2.1. Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 1.2.1 Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum.

## 1.2.2. Satzungsrechtliches Vorgehen gegen mobilen Alkoholkonsum (sog. Bier-Bikes)

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 1.2.2. Satzungsrechtliches Vorgehen gegen mobilen Alkoholkonsum (sog. Bier-Bikes).

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.2.2.3 Formulierungsvorschlag.

## 1.3. Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hier zu Teil 2: 1.3 Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum.

# 2. MAßNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOL

Die Möglichkeiten der Beschränkung des Mitsichführen von Alkohol im öffentlichen Raum ergeben sich aus § 10a PolG BW; siehe hierzu Teil 3, Baden-Württemberg: 1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung). Im Übrigen sind landesspezifische

Besonderheiten nicht ersichtlich; vgl. hierzu Teil 2: 2 Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 2.3 Formulierungsbeispiel.

# 3. MAßNAHMEN GEGEN DEN ALKOHOLVERKAUF

## 3.1. Polizeirechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 3.1 Polizeirechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf.

## 3.2. Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

Für das Land Baden-Württemberg wurde gem. § 1 LGastG BW (abgesehen von den §§ 2 f. LGastG BW) die Fortgeltung des Bundesgaststättengesetz angeordnet. Insoweit kann auf die allgemeinen Ausführungen verwiesen werden; siehe hierzu Teil 2: 3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den

Alkoholverkauf. Eine Besonderheit ist allerdings zu beachten: Nach § 8a GastVO ist neben den Straußenwirtschaften (§§ 5 bis 8 GastVO) auch der Ausschank von selbsterzeugtem Apfelwein grundsätzlich erlaubnisfrei, also ohne Erlaubnis möglich.

Die sachliche Zuständigkeit für die Ausführung der Bestimmungen des Gaststättenrechts obliegt nach § 1 GastVO BW grundsätzlich den unteren Verwaltungsbehörden sowie Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit eigener Baurechtszuständigkeit nach § 46 Abs. 2 und 3 der LBO BW. Die § 1 Abs. 2 bis Abs. 6 GastVO BW regeln abweichende Zuständigkeiten, z. B. ist nach Nr. 3 der Polizeivollzugsdienst für die Nachschau zuständig.

Der VGH Mannheim musste im Jahr 2004 über eine gaststättenrechtliche Auflage entscheiden. Darin wurde ein Kioskbetreiber im Nahbereich eines Fußballstadions dazu aufgefordert, in den Zeiten unmittelbar vor Beginn und nach Beendigung eines Spiels nur Leichtbier (max. Alkoholgehalt 3 %) auszuschenken. Die Richterinnen und Richter hielten die Auflage für rechtlich unbedenklich. Allerdings konnte die Gemeinde in diesem Fall „hinreichend belegen“, dass der „unbeschränkt zulässige Alkoholausschank we-

sentliche Ursache für das Sicherheitsrisiko im Kioskbereich war“ (VGH Mannheim, Beschl. v. 14.09.2004).

## HINWEIS

**Untere Verwaltungsbehörden** im Sinne des § 1 Abs. 1 GastVO BW sind gem. § 15 LVG BW in den Landkreisen die **Landratsämter** (sowie nach Maßgabe der §§ 17, 19 LVG BW die Verwaltungsgemeinschaften und Großen Kreisstädte) und in den Stadtkreisen die **Gemeinden**.

### 3.2.1. Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 3.2.1 Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz.

### 3.2.2. Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)

Mit § 2 LGastG BW wurde in Baden-Württemberg eine spezielle Regelung über begrenzte Werbeverbote in Bezug auf das Alkoholangebot in Gaststätten geschaffen. Der Landesgesetzgeber geht davon aus, dass ein solches gaststättenpezifisches Werbeverbot noch von seiner Gesetzgebungskompetenz gedeckt ist. Die Regelung lautet wie folgt:

§ 2 Verbot Alkoholmissbrauch fördernder Angebote

Es ist verboten, alkoholische Getränke in einer Weise anzubieten oder zu vermarkten, die geeignet ist, dem Alkoholmissbrauch oder übermäßigem Alkoholkonsum Vorschub zu leisten.

Das Verbot soll laut Gesetzesbegründung neben den bereits vorhandenen gaststättenrechtlichen Instrumentarien im GastG des Bundes (welches in Baden-Württemberg nach § 1 LGastG BW fort gilt) ein eindeutiges Zeichen gegen Angebote, die den übermäßigen Alkoholkonsum fördern, setzen und den Behörden ein effektives Handlungsinstrumentarium dagegen zur Verfügung stellen. Die Regelung nimmt bestimmte Vermarktungskonzepte wie etwa „Koma“- oder „Ballermannpartys“, Trinkwettbewerbe wie „Wettsaufen“ oder „Würfelsaufen“, „Flatrate“- oder „All-inclusive“-Partys ins Visier.

Allerdings scheint die Vorschrift insgesamt ziemlich unbestimmt und daher interpretationsbedürftig. Nach den Gesetzgebungsmaterialien steht das **Verbot der Vermarktung** (Bewerbung) in unmittelbarem Zusammenhang mit der Durchführung **verbotener Trinkveranstaltungen** (z. B. Flatrate-Partys, siehe hierzu Teil 2: 3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen). Es soll also primär dann

greifen, wenn eine solche verbotene Veranstaltung beworben wird.

Das Verbot gilt hingegen nicht für Werbeangebote, wie z. B. Eröffnungsangebote zu besonders günstigen, nicht kostendeckenden Preisen („erstes Getränk kostenlos oder nur die Hälfte“), Gutscheinkaktionen, Happy-Hour-Aktionen und ähnlich vergleichbare Werbe- oder Marketingmaßnahmen.

### 3.2.3. Alkoholtestkäufe durch Minderjährige

In Baden-Württemberg werden Alkoholtestkäufe durch die Polizei, das Jugendamt und jugendliche Testkäufer offenbar regelmäßig durchgeführt. Das Landesministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg hat hierzu ein Merkblatt mit den Voraussetzungen für die Durchführung von Testkäufen durch Jugendliche nach dem Jugendschutzgesetz veröffentlicht:

[https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads\\_Sucht/Information\\_Testkaeufe.pdf](https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Sucht/Information_Testkaeufe.pdf)

Zu den speziellen rechtlichen Anforderungen an solche Testkäufe siehe Teil 2: 3.2.3 Alkoholtestkäufe durch Minderjährige.

## 3.3. Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

Das bis Ende 2017 geltende, zeitlich begrenzte Verbot des Alkoholverkaufs nach § 3a LadÖG BW wurde mittlerweile aufgehoben. Damit erübrigen sich die damit zusammenhängenden rechtlichen Fragen.

Ansonsten richten sich die allgemeinen Ladenöffnungszeiten nach § 3 LadÖG BW. Die Regelung lautet wie folgt:

### § 3 Ladenöffnungszeiten

(1) Verkaufsstellen dürfen geöffnet sein, soweit nicht Regelungen dieses Gesetzes entgegenstehen.

(2) Verkaufsstellen müssen für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden geschlossen sein

1. an Sonn- und Feiertagen,
2. am 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Werktag fällt, ab 14 Uhr.

(3) Während der Ladenschlusszeiten nach Absatz 2 ist auch das gewerbliche Feilhalten von Waren zum Verkauf an jedermann außerhalb von Verkaufsstellen verboten. Soweit für Verkaufsstellen nach diesem Gesetz oder den hierauf gestützten Vorschriften Abweichungen von den Ladenschlusszeiten nach Absatz 2 zugelassen sind, gelten diese Abweichungen unter denselben Voraussetzungen und Bedingungen auch für das gewerbliche Feilhalten.

(4) Die beim Ladenschluss anwesenden Kunden dürfen noch bedient werden.

(5) Absatz 2 gilt nicht für Volksfeste, die den Vorschriften des Titels III der Gewerbeordnung unterliegen und von der zuständigen Behörde genehmigt worden sind.

Gesetzliche Ausnahmen hiervon gelten nach den §§ 4 ff. LadÖG BW für bestimmte Geschäfte wie etwa Apotheken, Tankstellen usw. Darüber hinaus können die Gemeinden gem. §§ 11 Abs. 1, 14 Abs. 1 LadÖG BW

befristete Ausnahmen von den Vorschriften der §§ 3 bis 10 LadÖG BW bewilligen, wenn die Ausnahmen im öffentlichen Interesse dringend notwendig sind.

Formulierungshinweise finden sich bei Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

### 3.4. Sperrzeitenregelungen

Die Sperrzeiten in Baden-Württemberg richten sich nach §§ 9 ff. GastVO BW.

In § 9 GastVO BW ist die **allgemeine Sperrzeit** geregelt. Die Sperrzeit für Schank- und Speisewirtschaften sowie für öffentliche Vergnügungsstätten beginnt danach grundsätzlich um 3 Uhr, in Kur- und Erholungsorten um 2 Uhr. In der Nacht zum Samstag und zum Sonntag beginnt die Sperrzeit um 5 Uhr. Sie endet jeweils um 6 Uhr.

Liegen ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse vor, kann die Sperrzeit gem. § 11 GastVO BW durch Rechtsverordnung allgemein verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden. Solche Rechtsverordnungen können gem. § 1 Abs. 5 Satz 1 GastVO BW von den Gemeinden, den Landratsämtern, den Regierungspräsidien und dem Innenministerium erlassen werden.

Neben der allgemeinen Sperrzeitverlängerung ist nach § 12 GastVO BW auch eine **Sperrzeitverlängerung bzw. -verkürzung** für einzelne Betriebe möglich. Auch hier sind ein öffentliches Bedürfnis oder

besondere örtliche Verhältnisse erforderlich. Nach § 1 Abs. 6 GastVO BW sind die Gemeinden für die Sperrzeitenverkürzung an einzelnen Tagen für einzelne Betriebe zuständig.

#### HINWEIS

Diese Vorschriften sind dritt- bzw. nachbarschützend. Das bedeutet, im Einzelfall kann auch ein betroffener Dritter (z. B. ein Nachbar) einen Anspruch auf Verkürzung der Sperrzeiten geltend machen, sofern die Voraussetzungen vorliegen. Die betroffene Kommune kann also im Einzelfall auch wegen der örtlichen Verhältnisse dazu verpflichtet sein, die allgemeinen Sperrzeiten zu verkürzen.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.4.3 Formulierungsvorschlag.

## 4. MAßNAHMEN GEGEN ALKOHOLBEWERBUNG

Hier ist die – gaststättenspezifische – Vorschrift zur Alkoholvermarktung in Gaststätten des § 2 LGastG BW zu beachten (siehe hierzu Teil 3, Baden-Württemberg: 3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen). Weitere landesspezifische Besonder-

heiten sind nicht ersichtlich, siehe hierzu im Übrigen Teil 2: 4 Maßnahmen gegen Alkoholwerbung.

## 5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN

### GEGEN ALKOHOL

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich, siehe hierzu Teil 2: 5 Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol. Gem. § 9 KAG BW ist es vor allem nicht verboten, Getränkesteuern zu erheben.

## 6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELN DES STEUERRECHTS

Gem. § 9 Abs. 4 KAG BW können die Gemeinden örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind, jedoch nicht Steuern, die vom Land erhoben werden oder den Stadtkreisen und Landkreisen vorbehalten sind. Die Erhebung einer Getränkesteuer ist nach Landesrecht nicht verboten.

Weitere landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 6 Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 6.4 Formulierungsvorschlag.

## 7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 7 Alkoholverbote im ÖPNV.

