



Baden-Württemberg

INNENMINISTERIUM

Abschlussbericht

Arbeitsgruppe

„Lebenswerter öffentlicher Raum“

Kurzfassung

Ausgangslage

Die Frage, ob den Ortspolizeibehörden eine Ermächtigung zum Erlass zeitlich und örtlich beschränkter Alkoholkonsumverbote an örtlichen Problemlagen eingeräumt werden sollte, wird in Baden-Württemberg seit längerem intensiv diskutiert. Mit dem Ziel der Beschreibung und Analyse unterschiedlicher alkoholkonsumbedingter Problemlagen im öffentlichen Raum, der Vorstellung wirksamer präventiver und repressiver Maßnahmen und der Erörterung möglicher Lösungsansätze wurde am 24. Januar 2013 von Herrn Ministerpräsident Kretschmann der Runde Tisch „Lebenswerter öffentlicher Raum“ einberufen.

Wesentliches Ergebnis war die Einrichtung einer Arbeitsgruppe unter Leitung des Innenministeriums. Diese soll unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse die diskutierten Lösungsansätze fachlich bewerten und in einem Maßnahmenpaket mit Erfolg versprechenden präventiven und repressiven Ansätzen zur Bewältigung von Problemlagen zusammenfassen. Der Arbeitsgruppenauftrag umfasst auch die Untersuchung der Zusammenhänge von Alkoholkonsum und gewalttätigem Verhalten.

Projektdurchführung

Im Rahmen der Arbeitsgruppe wurden folgende Erhebungen und Prüfungen durchgeführt:

- Literaturanalyse zur Darstellung von Zusammenhängen zwischen Alkoholkonsum und deviantem Verhalten sowie Analyse des Forschungsstands zu präventiven und repressiven Maßnahmen.
- Landesweite Abfragen zu aktuell vorhandenen Problemlagen und Erfolg versprechenden Bewältigungsmaßnahmen bei den Polizeidienststellen im Benehmen mit den Kommunen.
- Tiefenanalysen im Zeitraum Juli bis September 2013 mittels der folgenden Einzelmaßnahmen:

	Experten- interviews	Sondererhebung zum Alko- holkonsum der Beteiligten bei Straftaten in Problemlagen	Schriftliche An- wohnerbefragung
Freiburg	x	x	
Heidelberg	x	x	x
Konstanz	x		
Mannheim	x		
Ravensburg	x	x	x

Rechtliche Prüfung und Bewertung

- einer Ermächtigung für die Ortspolizeibehörden zum Erlass zeitlich und örtlich beschränkter Alkoholkonsumverbote an örtlichen Problemlagen,
- einer Ermächtigung zum Erlass zeitlich und örtlich beschränkter Aufenthalts- und Betretungsverbote an örtlichen Problemlagen für einschlägig in Erscheinung getretene Einzelpersonen sowie
- einer Flexibilisierung der bestehenden Sperrzeitenregelungen.

Auch die Erfahrungen mit dem bereits geltenden Alkoholverkaufsverbot sollten im Rahmen der Arbeitsgruppentätigkeit berücksichtigt werden.

Projektergebnis

Die Literaturanalyse bestätigt den Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewalthandlungen. So stehen Gewalttäter oftmals unter Alkoholeinfluss und starke Trinker sind häufiger in Gewaltvorkommnisse verwickelt. An Orten, an denen viel Alkohol konsumiert wird, kommt es häufiger zu Gewalt. Die Belastung mit Gewaltdelikten steht in Korrelation zum Pro-Kopf-Alkoholkonsum eines Landes. Die Analyse belegt weiter, dass auch Opfer von Gewalttaten häufig unter Alkoholeinfluss stehen. Vor diesem Hintergrund sollte die Prävention von alkoholbedingten Gewaltdelikten auch Marktmechanismen, insbesondere die Preisgestaltung von Alkoholika, berücksichtigen. Auf Landesebene empfiehlt es sich, u.a. Verkaufsverbote, Sperrzeitverlängerungen und eine Reduktion der Verkaufsstellendichte intensiv zu prüfen. In diesem Zusammenhang wird auf die durchaus positiven Erfahrungen mit dem Alkoholverkaufsverbot in Baden-Württemberg hingewiesen.

Für Maßnahmen auf kommunaler Ebene wird in der Literatur neben der Durchsetzung bestehender Normen, insbesondere in den Bereichen Jugendschutz und Gaststättenrecht, vor allem die Einrichtung auf Dauer eingerichteter lokaler Arbeitsgruppen vorgeschlagen.

Die Polizeidienststellen und Kommunen meldeten 73 alkoholkonsumbedingte Problemlagen im öffentlichen Raum, deren Ursachen und Ausprägung höchst unterschiedlich sind. Vor dem Hintergrund der festgestellten Heterogenität konnten keine einheitlichen Kriterien für das Vorliegen einer Problemlage definiert werden. Dennoch lassen sich vier Kategorien bilden: Party- und Eventszenen, marginalisierte Gruppen, Kinder und Jugendliche auf jugendtypischen Plätzen (bspw. Schulhöfe) und unterschiedliche Festveranstaltungen. Gemeinsamkeiten von Problemlagen liegen häufig in einer hohen Attraktivität der Örtlichkeit, guter Erreichbarkeit, einer Sitzgelegenheit/Überdachung und Alkoholverkaufsstellen in der Nähe.

Die Angaben zur Belastung der Problemlagen mit Straftaten und Ordnungswidrigkeiten lassen eine hohe Korrelation zwischen diesen beiden Faktoren erkennen. Örtlichkeiten, welche durch ein hohes Aufkommen an Straftaten gekennzeichnet sind, zeichnen sich in der Regel auch durch eine hohe Belastung mit Ordnungswidrigkeiten aus.

Insgesamt lässt die Abfrage zu bestehenden Problemlagen Handlungsbedarf vor Ort erkennen und macht den begründeten Wunsch von Polizei und Kommunen nach zusätzlichen Optionen nachvollziehbar. Insbesondere Problemlagen der Party- und Eventszenen mit einer Vielzahl aus dem überregionalen Bereich stammender Personen, kann mit dem bestehenden Instrumentarium teilweise nicht effektiv entgegengewirkt werden. 26 Polizeidienststellen fordern daher die Möglichkeit zum Erlass von Polizeiverordnungen, insbesondere eines Alkoholkonsumverbots. Hierzu berichten Polizei und Kommunen u.a. aus Freiburg, Konstanz, Calw und Freudenstadt von positiven Erfahrungen. Auch die rechtliche und polizeifachliche Bewertung sieht in einer entsprechenden Regelung einen wichtigen Baustein, um alkoholbedingten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten an besonders belasteten Örtlichkeiten wirksamer begegnen zu können.

In Sachsen¹, Sachsen-Anhalt², Bayern³ und Thüringen⁴ gibt es beispielsweise in unterschiedlicher Ausprägung bereits entsprechende Ermächtigungsgrundlagen für die Ortpolizeibehörden zum Erlass von Alkoholkonsumverboten an örtlichen Problemlagen.

Die Sondererhebungen zum Alkoholkonsum bei Straftaten in Freiburg, Heidelberg und Ravensburg zeigen ebenfalls eine hohe Korrelation von Alkoholkonsum und Aggressionsdelikten (Delikte der Gewaltkriminalität und einfache Körperverletzung). Bei diesen waren 65 % der Beschuldigten alkoholisiert. Der durchschnittliche Alkoholisierungsgrad bei 23 Beschuldigten lag bei 1,6 Promille. Bei 27 der 106 Tatbeteiligten (Beschuldigte und Geschädigte), bei denen Hinweise auf Alkoholkonsum vorlagen, fand dieser ganz oder teilweise im öffentlichen Raum statt. Weitere 36 hatten Alkohol in einer Gaststätte innerhalb der Problemlage konsumiert. Maßnahmen, die auf Konsum und Verfügbarkeit von Alkohol in Problemlagen abzielen, stellen somit geeignete Lösungsansätze dar.

Die in Heidelberg und Ravensburg befragten Anwohnerinnen und Anwohner von Problemlagen nehmen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit und dessen mögliche Begleiterscheinungen (Lärm, Verunreinigungen durch Urin, Erbrochenes und Müll) als bedeutsame Probleme im Stadtteil wahr. Es folgen Sachbeschädigungen an Gebäuden und Fahrzeugen sowie Schlägereien. In diesem Kontext sprachen sich die Befragten mehrheitlich für eine stärkere Kontrolle der Abgabe von Alkohol an Minderjährige, mehr Polizeipräsenz im Stadtteil, Alkoholkonsumverbote auf öffentlichen Plätzen, eine bessere Aufklärung junger Menschen über Suchtgefahren sowie zeitlich begrenzte Aufenthaltsverbote für alkoholisierte Störer aus.

Die Abfrage zu Erfolg versprechenden Bewältigungsmaßnahmen identifizierte landesweit eine Vielzahl von Maßnahmen, die den Verantwortungsträgern vor Ort im Sinne eines „Best Practice“-Ansatzes wertvolle Impulse geben können. Konzepte, die kommunale Satzungen für öffentliche Einrichtungen (z.B. für die Benutzung von Spielplätzen oder Grünflächen) mit Präsenz- und Kontrollmaßnahmen bspw. auch durch kommunale Ordnungsdienste sowie Sozialarbeit kombinieren, erweisen sich als zielführend. Voraussetzung für eine effektive Problembewältigung ist jedoch in erster Linie eine dauerhafte Koordinierung der Maßnahmen durch einen Verantwortlichen und eine hohe personelle Kontinuität der beteiligten Institutionen, Träger und Betroffenen.

¹ Vgl. SächsGVBl. 2011, S. 370

² Vgl. GVBl.LSA 2013, S. 145 ff, 153

³ Vgl. BayGVBl. 2013, S. 403

⁴ Vgl. ThürGVBl. 2013, S. 251 ff, 259 f

Die Notwendigkeit professionell angelegter Netzwerke vor Ort ist auch das zentrale Ergebnis der Analyse der Interviews mit 20 Experten von Ordnungsämtern, Suchtberatung, Streetworkern und den kommunalen Suchtbeauftragten aus Freiburg, Heidelberg, Ravensburg, Mannheim und Konstanz. Bereits vorhandene Normen erfordern eine konsequente Verfolgung bei deren Nichteinhaltung. Alkoholbedingten Problemlagen kann auch durch Sperrzeitverlängerungen entgegengewirkt werden.

Das derzeitige Gaststättenrecht in Baden-Württemberg bietet in diesem Zusammenhang durchaus kommunalen Handlungsspielraum für Sperrzeitverlängerungen. Allerdings fällt der Nachweis von Umständen, die eine Verlängerung der Sperrzeiten durch die Kommunen rechtfertigen, wie Lärm bzw. eine Massierung von Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Streitereien und Verschmutzungen in der Praxis bisweilen schwer. In der Gesamtschau sollte daher die geltende Gaststättenverordnung geändert und insbesondere das frühere Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen nächtlicher Betriebsruhe und nächtlicher Betriebszeit wiederhergestellt werden.

Der in die Arbeitsgruppe eingebrachte Vorschlag für ein Aufenthalts- und Betretungsverbot für einschlägig in Erscheinung getretene Einzelpersonen begegnet nicht unerheblichen rechtlichen und polizeifachlichen Bedenken. So hat die verfassungsrechtliche Prüfung ergeben, dass Ordnungswidrigkeiten keine ausreichende Grundlage für eine entsprechende Verbotsregelung darstellen. Eine Beschränkung auf alkoholisierte Personen dürfte zudem absehbar zu Konflikten mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz führen. Darüber hinaus ist fraglich, ob längerfristige Verbote aus Gründen der Verhältnismäßigkeit überhaupt wirksam verhängt werden könnten.

Zusammenfassend lassen die in der Arbeitsgruppe gewonnenen Erkenntnisse eine Reihe von besonders Erfolg versprechenden Ansätzen zur Bewältigung von alkoholkonsumbedingten Problemlagen im öffentlichen Raum erkennen. Das nachstehend vorgeschlagene Maßnahmenpaket beinhaltet die als besonders umsetzungswürdig identifizierten Handlungsmöglichkeiten:

- **Schaffung interdisziplinärer Arbeitsgruppen mit einer dauerhaften Koordinierung und hoher personeller Kontinuität vor Ort.**
- **Präsenzmaßnahmen, Kontrolle und Durchsetzung bestehender Regelungen im öffentlichen Raum.**

- **Anwendung bestehender rechtlicher Handlungsmöglichkeiten wie der Erlass kommunaler Satzungen für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen, bspw. für Spielplätze und Grünflächen.**
- **Grundsätzliches Festhalten an den Regelungen zum Alkoholverkaufsverbot. Darüber hinaus sollten die identifizierten Lücken (Warenautomaten und reine Alkoholbringdienste) geschlossen werden.**
- **Änderung der bestehenden Regelungen zu den Sperrzeiten in der Gaststättenverordnung mit dem Ziel, die Zeiten nächtlicher Betriebsruhe wieder maßvoll auszudehnen.**
- **Erstellen einer Handreichung mit einer Beschreibung von allen durch die Arbeitsgruppe als zielführend identifizierten Maßnahmen („Werkzeugkoffer“).**
- **Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage für die Ortspolizeibehörden zum Erlass zeitlich und örtlich beschränkter Alkoholkonsumverbote an „örtlichen Problemlagen“.**
- **Impuls für eine Diskussion über die bestehende Besteuerung branntweinhaltiger Getränke auf Bundesebene.**

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	1
2.	Ziel und Auftrag der AG „Lebenswerter öffentlicher Raum“	2
2.1.	Arbeitsgruppenziel	2
2.2.	Arbeitsgruppenauftrag	2
2.3.	Personelle Besetzung der Arbeitsgruppe	3
3.	Termine der Arbeitsgruppe	4
3.1.	Arbeitsgruppensitzungen	4
3.2.	Weitere Termine/ Umlaufverfahren	4
4.	Vorgehen der Arbeitsgruppe	5
4.1.	Analyse und Interpretation des Projektauftrags	5
4.2.	Wesentliche Inhalte der Arbeitspakete	5
4.2.1.	Arbeitspaket I - Erhebung einer aussagekräftigen Datengrundlage	5
4.2.2.	Arbeitspaket II – Erhebung und Bewertung bewährter Bewältigungsmaßnahmen	6
4.2.3.	Arbeitspaket III – Rechtliche Prüfaufträge	7
4.3.	Auswahl von Kommunen für die Tiefenanalyse und die Bevölkerungsbefragung	7
4.3.1.	Kommunen mit vorhandener Problemlage	7
4.3.2.	Vergleichskommunen ohne Problemlage	8
4.3.3.	Kommunen für die Bevölkerungsbefragung	8
4.4.	Erste Zusammenführung und Interpretation der Erkenntnisse	8
5.	Wissenschaftliche Arbeiten der Hochschule für Polizei Villingen- Schwenningen	9
5.1.	Erhebung und Bewertung alkoholkonsumbedingter Problemlagen	9
5.1.1.	Zielsetzung und Vorgehen	9
5.1.2.	Wesentliche Erkenntnisse	9
5.2.	Erhebung von Bewältigungsansätzen für alkoholbedingte Problemlagen	12
5.2.1.	Zielsetzung und Vorgehen	12
5.2.2.	Wesentliche Erkenntnisse	12
5.3.	Zusatzdatenerhebungen zu Straftaten	13
5.3.1.	Zielsetzung und Vorgehen	13
5.3.2.	Wesentliche Erkenntnisse	14
5.4.	Leitfadengestützte Interviews mit Experten	16
5.4.1.	Zielsetzung und Vorgehen	16
5.4.2.	Wesentliche Erkenntnisse	16
6.	Wissenschaftliche Arbeiten der Deutschen Hochschule der Polizei	18
6.1.	Literaturanalyse	18
6.1.1.	Zielsetzung und Vorgehen	18
6.1.2.	Wesentliche Erkenntnisse	18
6.2.	Repräsentative Bevölkerungsbefragung	20
6.2.1.	Zielsetzung und Vorgehen	20
6.2.2.	Wesentliche Erkenntnisse	21
	Exkurs: Auffassung der AG „Suchtprävention“	23

7.	Prüfung und Bewertung möglicher gesetzgeberischer Maßnahmen	24
7.1.	Ermächtigung zum Erlass zeitlich und örtlich beschränkter Alkoholkonsumverbote - rechtliche Prüfung unter Berücksichtigung polizeifachlicher Belange	24
7.2.	Ermächtigung zum Erlass von Aufenthalts- oder Betretungsverboten für bereits einschlägig in Erscheinung getretene Personen - rechtliche Prüfung unter Berücksichtigung polizeifachlicher Belange	25
7.3.	Prüfung von Flexibilisierungsmöglichkeiten von Sperrzeiten	27
8.	Vorschlag für ein Maßnahmenpaket	29
9.	Anhang	31

1. Ausgangslage

Ministerpräsident Winfried Kretschmann hatte am 24. Januar 2013 den Runden Tisch „Lebenswerter öffentlicher Raum“ einberufen, um Möglichkeiten zu erörtern, dem Alkoholmissbrauch im öffentlichen Raum wirksamer entgegenzutreten. Hintergrund war unter anderem die Forderung von Kommunen und Polizei nach einer Ermächtigung im Polizeigesetz für zeitlich und örtlich begrenzte Alkoholkonsumverbote an örtlichen Problemlagen. Um die Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg mit den bestehenden Problemen wie Alkoholexzessen und einem damit einhergehenden beeinträchtigten Sicherheitsempfinden der Allgemeinheit durch Gewaltstraftaten, Übergriffe gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte sowie Lärmbelästigung und Vermüllung nicht alleine zu lassen, sollte der Runde Tisch Lösungsmöglichkeiten ausloten und erörtern.

Wesentliches Ergebnis des Runden Tisches war die Einrichtung einer Arbeitsgruppe unter Leitung des Innenministeriums.

2. Ziel und Auftrag der AG „Lebenswerter öffentlicher Raum“

2.1. Arbeitsgruppenziel

Die Arbeitsgruppe hatte zum Ziel, unter Einbeziehung wissenschaftlicher Expertisen, die beim Runden Tisch diskutierten Lösungsansätze fachlich zu bewerten und in einem präventiven und repressiven Maßnahmenpaket zur Bewältigung alkoholkonsumbedingter Problemlagen im öffentlichen Raum (kurz: Problemlagen) zusammenzufassen.

2.2. Arbeitsgruppenauftrag

Ministerpräsident Winfried Kretschmann und Innenminister Reinhold Gall kamen in der Sitzung des Runden Tisches am 24. Januar 2013 überein, in der Arbeitsgruppe ressortübergreifend unter Einbeziehung von Wissenschaft und Praxis eine empirische Datengrundlage zum Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit, daraus resultierenden Belastungen und dem Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewalt zu schaffen. Zudem sollten

- präventive wie repressive Bewältigungsmaßnahmen identifiziert und auf Wirksamkeit und Vernetzungsmöglichkeiten bewertet,
- neben einer Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Alkoholkonsumverboten an Problemlagen weitere rechtliche Handlungsmöglichkeiten, wie beispielsweise ein Aufenthalts- oder Betretungsverbot für auffällig gewordene alkoholisierte Personen sowie die Flexibilisierung der bestehenden Sperrzeiten, geprüft und
- in der Gesamtschau aller Arbeitsgruppenergebnisse im Sinne eines „Best Practice“-Ansatzes sowohl präventive als auch repressive Ansätze in einem Vorschlag für ein Maßnahmenpaket zusammengefasst werden.

2.3. Personelle Besetzung der Arbeitsgruppe

Leitung:	Andreas Renner	Innenministerium
Geschäftsstelle:	Ivette Saile Clemens Piras	Innenministerium Innenministerium
Mitglieder:	Thomas Blenke MdL Matthias Präfrock MdL (1. Sitzung)	CDU-Landtagsfraktion
	Marc Frank	Innenministerium
	Prof. Dr. Thomas Görgen	Deutsche Hochschule der Polizei, Münster
	Prof. Dr. Max Hermanutz	Hochschule für Polizei Villingen-Schwenningen
	Harry Hochuli	Polizeirevier Freiburg Nord
	Jörg Krauss Dr. Florian Stegmann (1. Sitzung)	Staatsministerium
	Dr. Wolfgang Kunze	Justizministerium
	Sonja Lohmüller	Sozialministerium
	Gerhard Mauch	Städtetag
	Gerhard Müller	Gemeindetag
	Nikolaos Sakellariou MdL	SPD-Landtagsfraktion
	Dr. Stefan Schnöckel Nicole Werner (1. und 2. Sitzung)	Innenministerium
	Hans-Ulrich Sckerl MdL Joshua Frey MdL (3. Sitzung)	Landtagsfraktion Bünd- nis 90/ Die Grünen

3. Termine der Arbeitsgruppe

3.1. Arbeitsgruppensitzungen

25.04.2013	Konstituierende Sitzung, Festlegung der Arbeitspakete
17.06.2013	Fortschrittsberichte der Arbeitspakete, Auswahl von Kommunen für die vertiefenden wissenschaftlichen Untersuchungen
14.11.2013	Präsentation der Untersuchungsergebnisse, Vereinbarung der wesentlichen Arbeitsgruppenergebnisse
09.12.2013	Abschlusssitzung, Schlussredaktion und Genehmigung des Arbeitsgruppenberichts

3.2. Weitere Termine/ Umlaufverfahren

03.06.2013	Workshop zur Festlegung der Auswahlkriterien von Kommunen für vertiefende wissenschaftliche Untersuchungen
24.07.2013	Entscheidung über die Aufnahme weiterer Kommunen in die vertiefenden wissenschaftlichen Untersuchungen im Umlaufverfahren
02.08.2013	Entscheidung zur Auswahl zweier Kommunen für eine repräsentative Bevölkerungsbefragung im Umlaufverfahren
30.10.2013	Workshop zur Erörterung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchungen

4. Vorgehen der Arbeitsgruppe

4.1. Analyse und Interpretation des Projektauftrags

In der ersten Arbeitsgruppensitzung am 25. April 2013 in Stuttgart erzielten die Mitglieder auf Grundlage einer im Vorfeld zwischen Staats- und Innenministerium abgestimmten Projektskizze Einvernehmen über das weitere Vorgehen.

So sollte(n)

- eine aussagekräftige Datengrundlage zu vermuteten Problemlagen erhoben werden,
- der Stand der wissenschaftlichen Forschung zu den Zusammenhängen von Gewalt und Alkoholkonsum im öffentlichen Raum sowie zu präventiven und repressiven Maßnahmen zur Kontrolle und Minimierung von Straftaten bzw. deviantem Verhalten anhand einer Literaturanalyse dargestellt werden,
- landesweit präventive und repressive Maßnahmen zur Bewältigung von Problemlagen erhoben, bewertet und Möglichkeiten geprüft werden, diese noch zielgerichteter aufeinander abzustimmen und zu vernetzen sowie
- die rechtlichen Prüfaufträge zu einem Alkoholkonsumverbot auf öffentlichen Plätzen und einem Aufenthalts- oder Betretungsverbot auch eine polizeifachliche Bewertung umfassen.

Entsprechend der Analyse und Interpretation des Arbeitsgruppenauftrags wurden auf Basis der Projektskizze drei Arbeitspakete vereinbart.

4.2. Wesentliche Inhalte der Arbeitspakete

4.2.1. Arbeitspaket I - Erhebung einer aussagekräftigen Datengrundlage

Erhebung und Bewertung einer aussagekräftigen Datengrundlage zu vermuteten Problemlagen und Darstellung der Zusammenhänge von Gewalt und Alkoholkonsum im öffentlichen Raum unter Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden mittels

- Darstellung der wissenschaftlichen Forschung zu den Zusammenhängen von Alkoholbeeinflussung und Gewaltdelinquenz auf Basis einer Literaturanalyse.
- Erhebung und Bewertung örtlicher Problemlagen bei Polizei und Kommunen.

- Tiefenanalyse ausgewählter örtlicher Problemlagen durch
 - Experteninterviews (bspw. Ordnungsamt und Kommunale Suchtberater) sowie
 - (anonymisierte) Begleitbögen bei festgestellten einschlägigen Straftaten.
- Durchführung einer (repräsentativen) Umfrage zur Erhebung des Meinungsbilds in der betroffenen Bevölkerung.
- Berücksichtigung der Erfahrungen der Stadt Göttingen als Kommune außerhalb Baden-Württembergs mit einem Alkoholkonsumverbot.

4.2.2. Arbeitspaket II – Erhebung und Bewertung bewährter Bewältigungsmaßnahmen

Erhebung und Bewertung bewährter präventiver und repressiver Maßnahmen zur Bewältigung von Problemlagen und Erarbeitung eines Maßnahmenpakets durch

- Erhebung der präventiven und repressiven Ansätze zur Bewältigung/ Verhinderung von Problemlagen („Best Practice“-Beispiele) bei Polizei und Kommunen.
- Bewertung der gemeldeten Maßnahmen und Identifizierung von Möglichkeiten, diese noch zielgerichteter aufeinander abzustimmen und zu vernetzen (präventives Maßnahmenpaket). Hierbei waren auch Erfahrungen zur Überwachung der Jugendschutzbestimmungen und zum Alkoholverkaufsverbot nach 22.00 Uhr zu berücksichtigen.
- Experteninterviews im Bereich der für die Tiefenanalyse ausgewählten Problemlagen zu den Fragen,
 - welche identifizierten Präventionsmaßnahmen dort bereits umgesetzt sind.
 - ob und welche weiteren präventiven Maßnahmen für die jeweilige Problemlage zielführend erscheinen.

4.2.3. Arbeitspaket III – Rechtliche Prüfaufträge

Prüfung und Bewertung möglicher gesetzgeberischer Maßnahmen zur Ergänzung des bereits zur Verfügung stehenden Instrumentariums insbesondere durch

- Prüfung und Bewertung der Voraussetzungen einer Ermächtigung für die Ortspolizeibehörden zum Erlass zeitlich und örtlich beschränkter Alkoholkonsumverbote an „örtlichen Problemlagen“.
- Prüfung und Bewertung der Voraussetzungen einer Ermächtigung zum Erlass zeitlich und örtlich beschränkter Aufenthalts- und Betretungsverbote an „örtlichen Problemlagen“ für einschlägig in Erscheinung getretene Einzelpersonen auf Grundlage des in der Arbeitsgruppensitzung vom 25. April 2013 eingereichten Vorschlags.
- Prüfung und Bewertung einer Flexibilisierung der bestehenden Regelungen zu den Sperrzeiten nach der Gaststättenverordnung.

4.3. Auswahl von Kommunen für die Tiefenanalyse und die Bevölkerungsbefragung

4.3.1. Kommunen mit vorhandener Problemlage

In einem Workshop am 3. Juni 2013 wurden auf Basis der Abfrage zu aktuell vorhandenen Problemlagen u.a. folgende Auswahlkriterien erarbeitet:

- Anzahl der gemeldeten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten,
- Vorhandensein einer (regionalen bzw. überregionalen) Party- und Eventszene ggf. in Kombination mit einer marginalisierten Gruppe,
- bereits betriebene Präventions- und Interventionsmaßnahmen,
- örtliche Eingrenzbarkeit der Problemlage und
- Gewichtung zwischen Mittelzentren und kleineren Städten.

Die Arbeitsgruppe wählte in ihrer zweiten Sitzung am 17. Juni 2013 anhand der genannten Kriterien die Städte Freiburg und Heidelberg aufgrund deren Vergleichbarkeit und einer Party- und Eventszene mit überregionaler Anziehungskraft aus. Als Problemlage mit einer überwiegend regional verwurzelten Szene wurde Ravensburg einbezogen.

4.3.2. Vergleichskommunen ohne Problemlage

Die Teilnehmer waren im Workshop vom 3. Juni 2013 auch übereingekommen, zu Vergleichszwecken Experteninterviews auch in Städten durchzuführen, welche eine alkoholkonsumbedingte Problemlage bewältigt bzw. verhindert haben oder bislang frei von solchen Problemstellungen waren. Zur Auswahl geeigneter Kommunen wurden auf Basis der landesweiten Abfrage zu „Best Practice“-Ansätzen (siehe Ziff. 5.2.) folgende Kriterien herangezogen:

- vollumfängliche Zielerreichung,
- Durchführung einer Evaluation und
- statistische Überprüfung des Maßnahmen Erfolgs.

Mittels Umlaufverfahren wurde als problemlagenfreie Kommune die Stadt Mannheim und aufgrund bewältigter Lagen die Stadt und der Landkreis Konstanz für vertiefende Untersuchungen ausgewählt.

4.3.3. Kommunen für die Bevölkerungsbefragung

Mit dem Ziel, die Wahrnehmungen der Bevölkerung sowohl in einer Stadt mit überregionalem Einzugsgebiet als auch in einer Stadt mit stark regional verorteter Szene einzubeziehen, wurden für die Bevölkerungsbefragung mit Umlaufbeschluss die Städte Heidelberg und Ravensburg ausgewählt.

4.4. Erste Zusammenführung und Interpretation der Erkenntnisse

In einem Workshop am 30. Oktober 2013 im Innenministerium wurden die bereits vorliegenden Arbeitsgruppenergebnisse bewertet, verdichtet und ein erster Entwurf eines Maßnahmenpakets zur Erörterung in der Arbeitsgruppensitzung am 14. November 2013 diskutiert.

5. Wissenschaftliche Arbeiten der Hochschule für Polizei Villingen-Schwenningen

Eine zentrale Forderung des Runden Tisches „Lebenswerter öffentlicher Raum“ war die Erhebung und Bewertung einer aussagekräftigen Datengrundlage zu Problemlagen im öffentlichen Raum. Hierzu wurde durch das Innenministerium Baden-Württemberg - Landespolizeipräsidium - (IM BW - LPP -) unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Polizeidirektion Freiburg aus einer Abfrage im Jahr 2010, ein Fragebogen entwickelt und mit den Arbeitsgruppenmitgliedern abgestimmt. Dieser wurde an die Polizeidienststellen des Landes und parallel über den Gemeinde- und Städte- tag an die Kommunen versandt.

5.1. Erhebung und Bewertung alkoholkonsumbedingter Problemlagen

5.1.1. Zielsetzung und Vorgehen

Ziel war, im Benehmen zwischen Polizei und Kommunen regionale Problemlagen und deren detaillierte Beschreibung zu erheben. Der Fragebogen umfasste u.a. Angaben zu zeitlichen Schwerpunkten sowie Auskünfte zur absoluten Belastung durch Straftaten, Ordnungswidrigkeiten, Belästigungen und sonstigen Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Zudem sollte durch eine Gegenüberstellung belegt werden, dass sich die Belastung der Problemlage deutlich von anderen Flächen im Stadtgebiet unterscheidet. Ergänzend wurden Aussagen zur Prägung durch spezielle Szenen, den bisherigen präventiven und repressiven Maßnahmen sowie zur Haltung gegenüber ggfs. erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen erhoben.

5.1.2. Wesentliche Erkenntnisse

Von 23 Polizeidienststellen wurden im Benehmen mit den Kommunen 73 Problemlagen gemeldet, deren Ursachen und Ausprägung höchst unterschiedlich sind. Die Spanne der im Jahr 2012 registrierten Straftaten reicht von 0 bis hin zu 394. Angaben zu Ordnungswidrigkeiten erfolgten aufgrund der fehlenden zentralen Erfassung uneinheitlich. Viele Dienststellen und Kommunen meldeten hierzu keine Daten. Die vorhandene Datengrundlage lässt erkennen, dass Örtlichkeiten mit einem hohen Aufkommen an Straftaten in der Regel auch eine hohe Belastung durch Ordnungswidrigkeiten aufweisen. Die Anzahl der Personen in den Problemlagen variiert stark und reicht von fünf bis 1.200 Beteiligten. 41 Problemlagen werden regelmäßig von

zehn bis 60 Personen frequentiert, 14 verzeichnen Gruppengrößen zwischen 100 und 1200 Personen.

Vor dem Hintergrund der festgestellten Heterogenität lassen sich keine einheitlichen Kriterien für das Vorliegen einer Problemlage definieren. Gleichwohl konnten vier Kategorien identifiziert werden:

- Party- und Eventszenen, welche die größten Personenaufkommen aufweisen und vornehmlich durch Heranwachsende, junge Erwachsene und Erwachsene frequentiert werden.
- Marginalisierte Gruppen mit fünf bis 150 Personen, die sich insbesondere aus Angehörigen der Trinker-, der Drogen- und Substitutionsszene, Punkern, Wohnsitzlosen und Sonstigen (bspw. psychisch Beeinträchtigten) zusammensetzen.
- Kinder und Jugendliche, die sich auf jugendtypischen Plätzen, wie Schulhöfen und Spielplätzen, treffen.
- Festveranstaltungen, deren Besucher der Party- und Eventszene entsprechen.

Grundsätzlich stellen Lärm und Müll die dominierenden negativen Begleiterscheinungen über alle Problemlagen hinweg dar.

Probleme	Event Party	Trinker	Jugend	
Lärm				stark
Müll				mittel
Vandalismus				gering
Belästigungen (Anpöbeln, Beleidigungen)				
OWI				
Straftaten				
Visuelles Problem				
Bedrohung Sicherheitsgefühl				

Marginalisierte Gruppen werden überwiegend durch die Begehung von Ordnungswidrigkeiten auffällig. Zudem wirken sie für Außenstehende visuell störend und sicherheitsbedrohend. Hingegen sind bei Party- und Eventszenen neben der Begehung einer Vielzahl von Ordnungswidrigkeiten auch vermehrt Vandalismus und Aggressionsdelikte festzustellen. Die negativen Begleiterscheinungen traten überwiegend in den Abend- und Nachtstunden sowie an den Wochenenden auf.

In Problemlagen ereignen sich auf einer kleinen Fläche gegenüber vergleichbaren Gebieten überproportional viele Straftaten und Ordnungswidrigkeiten.

In der Gesamtbetrachtung konnte festgestellt werden, dass die gemeldeten Problemlagen häufig durch eine hohe allgemeine Attraktivität der relevanten Örtlichkeit, eine zentrale Lage bzw. gute Erreichbarkeit, vorhandene Sitzgelegenheiten/ Überdachung sowie im Nahbereich befindliche Alkoholverkaufsstellen gekennzeichnet sind.

Zu möglichen gesetzgeberischen Maßnahmen, sprechen sich 22 Polizeidienststellen für eine Ermächtigungsgrundlage für Ortspolizeibehörden zum Erlass zeitlich und örtlich beschränkter Alkoholkonsumverbote an „örtlichen Problemlagen“ aus. Fünf Mal wird der Wunsch nach störerbezogenen Platz- und Betretungsverboten geäußert.

Aus der polizeilichen und kommunalen Praxis wird über positive Erfahrungen mit Alkoholkonsumverboten aus der Zeit vor dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 28. Juli 2009 berichtet. So konnte die Stadt Konstanz eine Problemlage am Ufer des Bodensees mittels eines Alkoholkonsum- und Glasverbots erfolgreich bewältigen. Die Überwachung der Verbotsverfügung konnte mit Kräften des polizeilichen Regeldienstes gewährleistet werden und war so erfolgreich, dass keine Verstöße mehr feststellbar waren. Verdrängungseffekte seien nicht zu beobachten gewesen. Das im Bereich des sog. „Bermudadreiecks“ erlassene Alkoholkonsumverbot wurde von der Polizeidirektion Freiburg als wirksam bewertet und führte nach dortigen Feststellungen zu einer Reduktion von Gewaltdelikten. Teilweise war die Verlagerung von Personen an andere Plätze der Stadt zu beobachten, ohne dass dort eine Zunahme von Gewaltdelikten festgestellt werden konnte. Aus Calw und Freudenstadt wird ebenfalls über eine deutliche Entspannung der Problemlage berichtet, was auch auf eine verbesserte Rechtssicherheit für einschreitende Beamte und eine gute Akzeptanz bei den Betroffenen zurückgeführt wird. Auch die Stadt Göttingen hat positive Effekte und keine Verdrängung festgestellt.

5.2. Erhebung von Bewältigungsansätzen für alkoholbedingte Problemlagen

5.2.1. Zielsetzung und Vorgehen

Zur Identifizierung von „Best Practice“-Ansätzen wurde eine weitere Abfrage der Polizeidienststellen des Landes im Benehmen mit den Kommunen zu bereits erprobten präventiven und repressiven Maßnahmen zur Verhinderung oder Bewältigung von Problemlagen initiiert. Hierzu wurde durch das IM BW - LPP - im Zusammenwirken mit der Hochschule für Polizei Villingen-Schwenningen (HfPol VS) ein Fragebogen entwickelt. Dieser umfasste Erhebungen zur Bezeichnung und Kategorisierung der Maßnahme sowie zu Zielgruppen und Zielsetzung. Zudem wurde eine ausführliche Beschreibung der Maßnahme selbst und der im Zusammenhang stehenden Problemlage erbeten. Abschließend wurden Daten zur Wirksamkeit, Dauer und Status der Maßnahme erhoben.

5.2.2. Wesentliche Erkenntnisse

Es wurden 119 Projekte und Maßnahmen benannt, welche überwiegend präventive und repressive Ansätze kombinieren. Das Spektrum der genannten Maßnahmen reicht von punktuellen polizeilichen Präsenz- und Kontrollmaßnahmen über komplexe Einsatzkonzeptionen bis zu abgestimmten generalpräventiven Programmen mit einer Vielzahl von Beteiligten. Insgesamt werden Konzepte, die kommunale Satzungen für öffentliche Einrichtungen (bspw. für die Nutzung von Spielplätzen oder Grünflächen) mit Präsenz- und Kontrollmaßnahmen sowie Sozialarbeit kombinieren als zielführend bewertet. Im Bereich der Präsenz- und Kontrollmaßnahmen werden von mehreren Polizeidienststellen und Kommunen gute Erfahrungen beim Einsatz von kommunalen Ordnungsdiensten berichtet.

Rund 70 % der Maßnahmen richten sich an Jugendliche, seltener an Heranwachsende und Erwachsene, wobei gerade diese beiden Altersgruppen in den Problemlagen der Party- und Eventszenen und unter den marginalisierten Gruppen anzutreffen sind.

Rund ein Drittel der gemeldeten Maßnahmen wurden auf ihre Wirksamkeit überprüft. Dies erfolgte jedoch überwiegend nicht anhand wissenschaftlicher Standards, sondern häufig durch polizeiliche Statistikdaten bzw. Erfahrungsberichte.

Ein zentraler Faktor für die Problembewältigung in den Kommunen ist eine dauerhafte Koordinierung der Maßnahmen durch ein Gremium bzw. einen Arbeitskreis mit hoher personeller Kontinuität. Erfolgreiche Gremien verfügen über eine Leitung durch einen Verantwortlichen mit entsprechendem Zeitbudget und beziehen die Arbeitsebene der beteiligten Institutionen sowie Vertreter der Gewerbetreibenden und die Bevölkerung ein.

Auch die Abfrage zu den „Best Practice“-Maßnahmen bestätigt insgesamt den Befund, wonach sich die Problemlagen in Ausmaß, Gruppen und Szenen sowie der Örtlichkeit deutlich unterscheiden. Erfolgreiche Maßnahmenkonzepte müssen in den Kommunen somit sehr individuell auf die Charakteristika der jeweiligen Problemlage zugeschnitten sein.

Kleinräumige Problemlagen, vornehmlich der Jugendszenen, konnten mit Platzverweisen, Einbeziehung der Kommunalverwaltung, Kostenverantwortung von Störern und Präsenzstreifen überwiegend erfolgreich bewältigt werden. Bei marginalisierten Gruppen hat sich die Kombination von Sozialarbeit und Platzverweisen als wirksam erwiesen. Insbesondere Problemlagen der Party- und Eventszenen mit einer Vielzahl aus dem überregionalen Bereich stammender Personen, kann mit dem bestehenden Instrumentarium teilweise nicht effektiv entgegengewirkt werden.

5.3. Zusatzdatenerhebungen zu Straftaten

5.3.1. Zielsetzung und Vorgehen

Auf Grundlage der Abfrage zu aktuell vorhandenen Problemlagen (siehe Ziff. 5.1.) wurden die Städte Freiburg, Heidelberg und Ravensburg für Zusatzerhebungen ausgewählt (siehe Ziff. 4.3.). In den jeweiligen Problemlagen wurden von Juli bis September 2013 die polizeilich registrierten Straftaten insbesondere hinsichtlich des vermuteten Zusammenhangs zwischen Alkoholkonsum und Aggressionsdelikten untersucht. Die Sondererhebung basierte auf einem durch die HfPol VS gemeinsam mit dem IM BW - LPP - entwickelten Fragebogen, der insbesondere Angaben zum Alkoholkonsum im Vorfeld der Straftat beinhaltete.

Es sollten Angaben zu

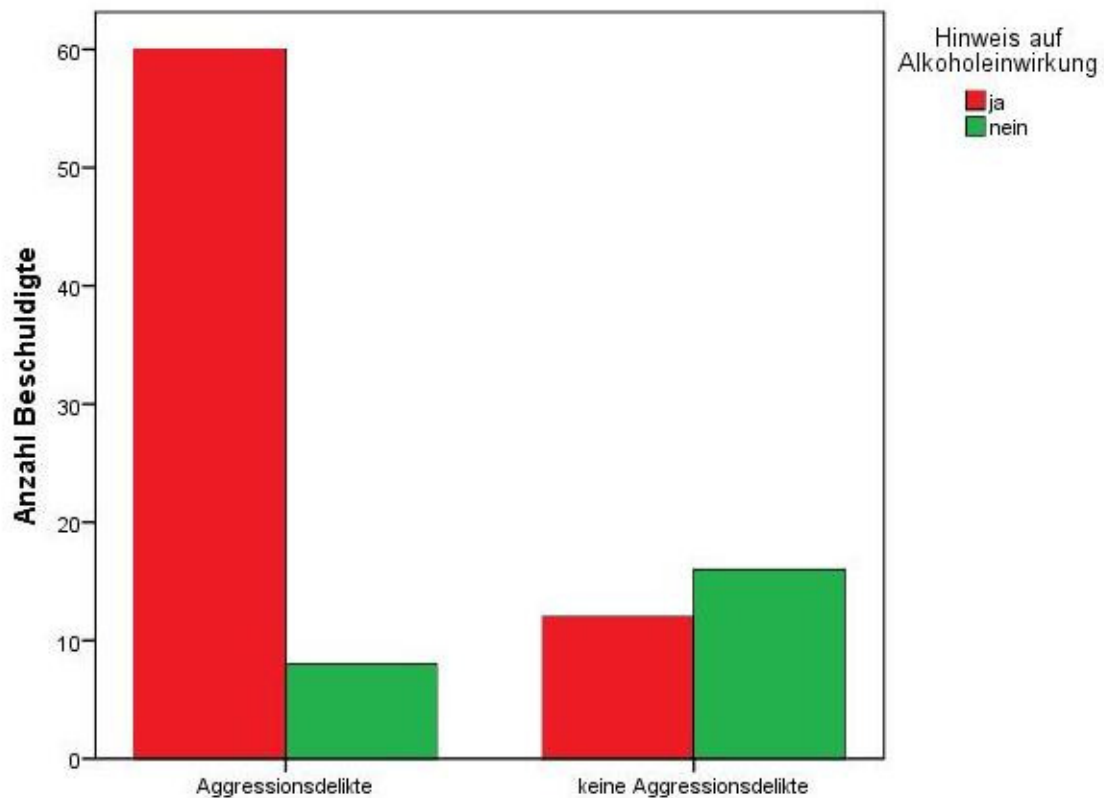
- der Anlasstat,
- einer bestehenden Alkoholisierung,
- Örtlichkeiten des Alkoholkonsums (bspw. Gaststätte, öffentlicher Raum, privates Umfeld),
- Geschlecht,
- Wohnort und
- Szenenzugehörigkeit (bspw. Party- und Eventszene, Trinkermilieu)

erhoben werden. Dies erfolgte bei den Beteiligten festgestellter Straftaten auf freiwilliger Basis in anonymisierter Form.

5.3.2. Wesentliche Erkenntnisse

In den drei ausgewählten Problemlagen wurden im Erhebungszeitraum insgesamt 140 Vorkommnisse mit 329 Beteiligten polizeilich gemeldet. Bei der Interpretation der Ergebnisse sind der kurze Erhebungszeitraum sowie die fehlenden Angaben vieler Beteiligter zu berücksichtigen. Gleichwohl zeigt sich, dass 41 % der gemeldeten Straftaten Aggressionsdelikte sind. Bei diesen bildet mit 47 % die Party- und Eventszene die stärkste Gruppe von Beschuldigten. Etwa 10 % gehören marginalisierten Gruppen an.

Die enthemmende und gewaltbegünstigende Wirkung von Alkohol zeigt sich insbesondere am Ausmaß und Grad der Alkoholisierung. Insgesamt lagen bei 37,4 % der Beteiligten Hinweise auf Alkoholeinwirkung vor. Bei Beschuldigten von Aggressionsdelikten stieg dieser Wert auf 64,5 % an. Mit durchschnittlich 1,6 Promille waren diese zudem erheblich alkoholisiert, wobei lediglich bei 23 der Beschuldigten entsprechende Werte vorlagen. Insbesondere in Fällen ohne körperliche Gewalt lag bei dem größeren Teil der Beschuldigten kein Hinweis auf Alkoholkonsum vor. Dennoch lässt sich aus den Sonderauswertungen eine signifikante Korrelation zwischen Alkoholkonsum und Aggressionsdelikten ableiten.



Bei der überwiegenden Zahl der 329 Beteiligten konnten zu den konkreten Örtlichkeiten des Alkoholkonsums keine Angaben erlangt werden. Bei 31 der 123 Tatbeteiligten, bei denen Hinweise auf eine Alkoholisierung vorlagen, fand der Alkoholkonsum ganz oder teilweise im öffentlichen Raum statt. Weitere 40 hatten Alkohol in einer Gaststätte in der Problemlage konsumiert.

In der marginalisierten Trinker- und Obdachlosenszene fanden Straftaten meist innerhalb der Gruppe statt. In der Party- und Eventszene sind es weit häufiger zufällig angetroffene oft alkoholisierte Opfer. Nur weniger als die Hälfte der Beschuldigten von Aggressionsdelikten wohnen in der Stadt, in welcher sich die Problemlage befindet. Bei der Gruppe der Geschädigten zeigt sich dies nur für die Stadt Heidelberg.

5.4. Leitfadengestützte Interviews mit Experten

5.4.1. Zielsetzung und Vorgehen

Zur Darlegung der Zusammenhänge von Gewalt und Alkoholkonsum im öffentlichen Raum, aber auch zur Erhebung bewährter präventiver und repressiver Maßnahmen vereinbarte die Arbeitsgruppe, mit Methoden der qualitativ-empirischen Sozialforschung Experteninterviews in den Städten Freiburg, Heidelberg, Ravensburg und Mannheim sowie der Stadt und dem Landkreis Konstanz durchzuführen (siehe Ziff. 4.3.). Die Experten setzten sich aus den Kommunalen Suchtbeauftragten sowie Angehörigen des Ordnungsamts, der Suchtberatung und aus dem Bereich Streetwork zusammen. Die Befragung erfolgte durch die HfPol VS mittels leitfadengestützter, narrativer Interviews.

5.4.2. Wesentliche Erkenntnisse

Die Analyse der Interviews zeigte die Notwendigkeit professionell angelegter Netzwerke vor Ort, um eine bessere Kooperation und Vernetzung auf kommunaler Ebene zu erreichen. Gerade im operativen Bereich bedarf es aufeinander abgestimmter ganzheitlicher Lösungsstrategien mit regionalem Zuschnitt und überregionalem Austausch. Von besonderer Bedeutung sind die Hauptamtlichkeit derer, die das Netzwerk gründen und pflegen sowie die Langfristigkeit von Projekt- und Netzwerkanlage. Verlässlichkeit und Abstimmung aller behördlichen, privaten wie gewerblichen Partner scheint zwingende Voraussetzung für eine verständige und gedeihliche Zusammenarbeit. Hierzu gehört auch die Intensivierung des Dialogs zwischen Problemlagenverursacher (insbesondere bei lokal ausgeprägten Problemlagen) und allen Betroffenen.

Alkoholprävention ist ein unabdingbarer Baustein und benötigt einen ganzheitlichen Ansatz und überregionale Abstimmung. In diesem Zusammenhang sollte auch auf eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit zur Vermeidung von Diskriminierungen oder bevölkerungsbeunruhigenden Situationsdarstellungen hingewirkt werden. Die Wahrnehmung und Einstellung der Bevölkerung zu örtlichen Problemlagen wird erkennbar durch Presseberichterstattungen beeinflusst.

Bereits vorhandene Normen bedürfen der konsequenten Verfolgung bei Nichteinhaltung. Es zeigen sich dabei positive Erfahrungen, wo entsprechende Ressourcen, bspw. auch ein kommunaler Ordnungsdienst geschaffen wurden bzw. vorhanden sind. Das Instrument der Sperrzeitverlängerung wird als sehr wirksam angesehen. Genehmigungen zur Sperrzeitverkürzung können an Auflagen wie z.B. Schulungsangebote für Schankpersonal gebunden werden.

Aufgrund angenommener Verlagerungs- und Verdrängungseffekte, lässt die Analyse der Interviews keine Wirksamkeit von Alkoholkonsumverboten im öffentlichen Raum erwarten. Auch sind Problemlagen durch Eventszenen nach der Analyse nicht ausschließlich auf den Alkoholgenuss im öffentlichen Raum zurückzuführen.

6. Wissenschaftliche Arbeiten der Deutschen Hochschule der Polizei

6.1. Literaturanalyse

6.1.1. Zielsetzung und Vorgehen

Die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol) wurde mit der Erstellung einer Literaturanalyse beauftragt. Diese sollte den aktuellen wissenschaftlichen Forschungsstand zu den Zusammenhängen zwischen Alkoholkonsum und Straftaten bzw. deviantem Verhalten darstellen. Die Analyse stützte sich auf deutsch- und englischsprachige Literatur. Sie nahm dabei insbesondere Zusammenhänge zwischen Alkoholkonsum und Gewaltstraftaten in den Blick und berücksichtigte vor allem solche Studien, die sich auf den öffentlichen Raum beziehen.

Ferner sollte die Analyse den Forschungsstand zu präventiven und repressiven Maßnahmen zur Kontrolle und Minimierung von Straftaten im Zusammenhang mit Alkoholkonsum umfassen. Auch hier lag ein besonderer Fokus auf Maßnahmen zur Reduktion von Gewaltstraftaten im öffentlichen Raum.

6.1.2. Wesentliche Erkenntnisse

Zusammenhänge zwischen Alkoholkonsum und Gewalthandlungen sind in der Literatur vielfältig belegt und zugleich in ihrer Beschaffenheit komplex. Sie werden durch individuelle, situative und gesellschaftlich/ kulturelle Faktoren beeinflusst. So steht die Belastung mit Gewaltdelikten in Korrelation zum Pro-Kopf-Alkoholkonsum eines Landes. An Orten, an denen viel Alkohol konsumiert wird, kommt es häufiger zu Gewalt. Ferner stehen Gewalttäter oftmals unter Alkoholeinfluss und starke Trinker sind häufiger in Gewaltvorfällen verwickelt. Die Analyse belegt weiter, dass auch Opfer von Gewalttaten häufig unter Alkoholeinfluss stehen.

Vor diesem Hintergrund sind Maßnahmen, welche die Verfügbarkeit von Alkohol reduzieren, besonders aussichtsreich. So sollte die Prävention von mit Alkoholkonsum in Verbindung stehenden Gewaltdelikten auch Marktmechanismen, insbesondere die Besteuerung von alkoholischen Getränken in den Blick nehmen. In diesem Zusammenhang stehen zudem Maßnahmen wie der freiwillige Verzicht auf Niedrigpreise, Aktionsangebote oder „Happy Hours“.

Auf Landesebene können zeitliche Einschränkungen der Verfügbarkeit, wie in Baden-Württemberg bereits seit 2010 mit dem Alkoholverkaufsverbot umgesetzt, realisiert werden. Auch die Verlängerung der Sperrzeiten in der Gastronomie wird in der Mehrzahl der Studien als wirksam betrachtet. Demnach führen längere Öffnungszeiten tendenziell zu mehr Alkoholkonsum und in der Folge auch zu mehr alkoholbedingten Gewaltvorfällen. Weiter können Konzepte, die auf eine Reduktion der Verkaufsstellendichte zielen, Gewaltvorkommnissen vorbeugen.

Alkoholkonsumverbote wurden nur in wenigen Studien untersucht. Diese genügen zudem nur bedingt strengen methodischen Maßstäben der Wirkungsevaluation. Insbesondere mit Blick auf die Verhinderung von Straftaten kann die Frage ihrer Wirksamkeit bislang nicht verlässlich beantwortet werden. In Bezug auf Störungen der öffentlichen Ordnung geben vorliegende Studien Hinweise auf lokal begrenzte, dämpfende Effekte, insbesondere bei Unterstützung durch verstärkte polizeiliche Präsenz. Lokale Umsetzungen von Alkoholkonsumverboten sollen nach Möglichkeit wissenschaftlich begleitet werden, um Effekte derartiger Maßnahmen künftig auf einer empirischen Grundlage bewerten zu können.

Auf kommunaler Ebene wird der Durchsetzung bestehender Normen, insbesondere des Jugendschutzes und des Gaststättenrechts, hohe Bedeutung beigemessen. Ohne entsprechende Kontrollmaßnahmen werden die geltenden Bestimmungen nach gesicherten Erfahrungen häufig nicht eingehalten. Die Prävention alkoholbedingter Straftaten und Ordnungswidrigkeiten kann nicht alleine durch die Sicherheits- und Ordnungsbehörden erfolgen. Die deutlichsten Effekte werden durch das Zusammenwirken der in der Kommune engagierten Akteure in einem partnerschaftlichen Kontext erzielt. Hierzu sollten interdisziplinäre Arbeitsgruppen mit dem Ziel des abgestimmten Vorgehens von Polizei, Kommune, Suchtberatung, Gastronomie aber auch unter Einbeziehung betroffener Bürgerinnen und Bürger eingerichtet werden. Solche Arbeitsgruppen bilden nach internationalen Erfahrungen beste Voraussetzungen zur Erarbeitung eines lokal angepassten Mehrebenenansatzes, sofern eine dauerhafte Leitung und Koordinierung sowie eine hohe personelle Kontinuität gewährleistet sind.

6.2. Repräsentative Bevölkerungsbefragung

6.2.1. Zielsetzung und Vorgehen

Durch die repräsentative Befragung von Einwohnerinnen und Einwohnern in den Altstädten von Heidelberg und Ravensburg sollten u.a. deren

- Wahrnehmung lokaler Probleme,
- Viktimisierungserfahrungen,
- subjektive Sicherheit,
- wahrgenommener lokaler Handlungsbedarf und
- wahrgenommene Verantwortlichkeiten

im Zusammenhang mit den dortigen Problemlagen erhoben werden.

Die Bürgerbefragung wurde federführend durch die DHPol konzipiert und organisatorisch durch das IM BW - LPP - unterstützt. In die Vorbereitung war zudem der Landesbeauftragte für Datenschutz Baden-Württemberg eingebunden.

In die Befragung wurden alle Anwohnerinnen und Anwohner der Problemlagen ab 16 Jahren als Adressaten einbezogen. Mit Blick auf eine aussagekräftige Datenbasis einerseits und im Wissen um die oftmals geringen Teilnahmequoten bei postalischen Bevölkerungsbefragungen andererseits wurde pro Stadt eine Stichprobe von 500 Befragten angestrebt.

Die Zustellung der personalisierten Fragebögen erfolgte mittels Briefsendung. Mit enthalten war ein Anschreiben des jeweiligen Oberbürgermeisters. Als Dankeschön wurde ein kleiner Schlüsselanhänger mit Leuchtfunktion beigelegt. 14 Tage nach Befragungsstart erfolgte der Versand von Erinnerungskarten. Die Befragung selbst erfolgte vollständig anonym. Für die Rücksendung des Fragebogens waren an die DHPol adressierte Freiumschläge beigelegt. Alternativ wurde auch eine Onlineversion des Fragebogens angeboten.

6.2.2. Wesentliche Erkenntnisse

In Heidelberg wurden 2.813 und in Ravensburg 2.443 Anwohnerinnen und Anwohner der Altstädte angeschrieben. Zustellbar waren zusammengekommen 4.793 Fragebögen. Die Teilnahmequote ist mit 44,6 % (2.137 Rückläufe) hoch und lässt ein starkes Interesse an der Thematik erkennen. In Ravensburg antworteten 1.088 Befragte (46,9 %) und in Heidelberg 1.049 Befragte (42,4 %). Personen bis einschließlich 45 Jahren wiesen im Vergleich zu deren Anteil in der Bevölkerung der beiden Städte eine etwas geringere Beteiligung auf. Personen über 45 Jahren und Frauen antworteten leicht überproportional.

Obwohl sich die Problemlagen in Heidelberg und Ravensburg in ihren Szenen und ihrem Einzugsgebiet unterscheiden, sind die Ergebnisse der Befragung über die Orte hinweg ähnlich.

Während sich die Befragten in beiden Städten tagsüber im Stadtteil sehr sicher fühlen, ist die subjektive Sicherheit zur Nachtzeit reduziert.

 Subjektive Sicherheit im Stadtteil und im unmittelbaren Wohnumfeld			
Mittelwerte, Skala von 0 = <i>gar nicht sicher</i> bis 5 = <i>sehr sicher</i> , $1956 \leq n \leq 2001$			
	Heidelberg	Ravensburg	Gesamt
tagsüber in der Wohnungsumgebung	4,6	4,4	4,5
nachts in der Wohnungsumgebung	3,4	3,0	3,2
tagsüber im Stadtteil insgesamt	4,5	4,2	4,4
nachts im Stadtteil insgesamt	3,3	2,8	3,0

Insgesamt nehmen die Befragten Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit und mögliche Begleiterscheinungen wie Lärm, Verunreinigungen durch Urin, Erbrochenes und Müll als bedeutsame Probleme im Stadtteil wahr. Mit deutlichem Abstand folgen Sachbeschädigungen an Gebäuden und Fahrzeugen sowie Schlägereien.

Insbesondere im Bereich selbst erlebter Beleidigungen/ Pöbeleien und Sachbeschädigungen schätzt ein hoher Anteil der Befragten die Täter als alkoholisiert ein.

Im Hinblick auf zu treffende Maßnahmen sprechen sich die Befragten mehrheitlich für eine stärkere Kontrolle der Abgabe von Alkohol an Minderjährige, mehr Polizeipräsenz im Stadtteil, Alkoholkonsumverbote auf öffentlichen Plätzen⁵, eine bessere Aufklärung junger Menschen über Suchtgefahren sowie zeitlich begrenzte Aufenthaltsverbote für alkoholisierte Störer aus. Auch verstärkte Alkoholkontrollen bei Verkehrsteilnehmern an den Wochenenden und eine Intensivierung der Beratung für Suchtgefährdete finden starke Zustimmung.

 Heidelberg: von Bevölkerung wahrgenommener Handlungsbedarf (% Befürworter)	
Die Polizei sollte häufiger im Stadtteil unterwegs sein.	67,7 %
Alkoholkonsum auf öffentlichen Plätzen, Straßen etc. sollte im Stadtteil generell verboten werden.	26,2 %
Alkoholkonsum auf öffentlichen Plätzen, Straßen etc. sollte zu bestimmten Zeiten verboten werden.	33,9 %
Alkoholkonsum auf öffentlichen Plätzen, Straßen etc. sollte an bestimmten Orten im Stadtteil verboten werden.	18,2 %
Alkoholkonsumverbot: Unterstützung mindestens einer Ausprägungsform von Konsumverboten	56,3 %
Die Zeiten des Verkaufsverbots von Alkohol an Tankstellen, Kiosken und in Supermärkten sollten ausgeweitet werden.	25,2 %
Die Abgabe von Alkohol an Minderjährige sollte stärker kontrolliert werden.	70,4 %
Die Preise für Alkohol sollten erhöht werden.	17,3 %
Personen, die alkoholisiert für Unruhe sorgen, sollte für eine bestimmte Zeit der Aufenthalt im Stadtteil verboten werden.	55,0 %
Die Polizei sollte an den Wochenenden mehr Alkoholkontrollen bei Verkehrsteilnehmern durchführen.	44,4 %
Die Zahl der Alkoholverkaufsstellen (Supermarkt, Kiosk, Tankstelle) im Stadtteil sollte verringert werden.	16,9 %
Die Zahl der Gaststätten im Stadtteil sollte verringert werden.	20,0 %
Der Ausschank von Alkohol im Freien (Biergärten, Tische vor Gaststätten usw.) sollte nachts früher enden müssen.	24,5 %
Die Gaststätten im Stadtteil sollten nachts früher schließen müssen.	27,9 %
Junge Menschen sollten besser über Suchtgefahren aufgeklärt werden.	49,2 %
Es sollte mehr Beratung für Suchtgefährdete angeboten werden.	38,5 %
Durch stärkere Förderung von Schallschutz an Wohngebäuden sollten die Anwohner besser vor Lärm geschützt werden.	36,7 %
Alles ist gut so, wie es ist.	16,5 %

⁵ Die Haltung zu Alkoholkonsumverboten auf öffentlichen Plätzen wurde im Fragebogen über drei Fragen erhoben, die sich auf ein generelles Verbot im öffentlichen Raum im Stadtteil, ein auf bestimmte Orte im Stadtteil begrenztes Verbot und ein zeitlich eingegrenztes Verbot bezogen. Insgesamt befürworteten in Ravensburg 62,9 % und in Heidelberg 56,3 % der Befragten die Einführung von Alkoholkonsumverboten auf öffentlichen Plätzen in mindestens einer der erfragten Varianten; teils wurde auch Zustimmung zu zwei oder zu allen drei Varianten geäußert.

 Ravensburg: von Bevölkerung wahrgenommener Handlungsbedarf (% Befürworter)	
Die Polizei sollte häufiger im Stadtteil unterwegs sein.	69,1 %
Alkoholkonsum auf öffentlichen Plätzen, Straßen etc. sollte im Stadtteil generell verboten werden.	35,4 %
Alkoholkonsum auf öffentlichen Plätzen, Straßen etc. sollte zu bestimmten Zeiten verboten werden.	30,3 %
Alkoholkonsum auf öffentlichen Plätzen, Straßen etc. sollte an bestimmten Orten im Stadtteil verboten werden.	23,6 %
Alkoholkonsumverbot: Unterstützung mindestens einer Ausprägungsform von Konsumverboten	62,9 %
Die Zeiten des Verkaufsverbots von Alkohol an Tankstellen, Kiosken und in Supermärkten sollten ausgeweitet werden.	32,8 %
Die Abgabe von Alkohol an Minderjährige sollte stärker kontrolliert werden.	79,8 %
Die Preise für Alkohol sollten erhöht werden.	24,8 %
Personen, die alkoholisiert für Unruhe sorgen, sollte für eine bestimmte Zeit der Aufenthalt im Stadtteil verboten werden.	51,4 %
Die Polizei sollte an den Wochenenden mehr Alkoholkontrollen bei Verkehrsteilnehmern durchführen.	43,8 %
Die Zahl der Alkoholverkaufsstellen (Supermarkt, Kiosk, Tankstelle) im Stadtteil sollte verringert werden.	19,9 %
Die Zahl der Gaststätten im Stadtteil sollte verringert werden.	9,5 %
Der Ausschank von Alkohol im Freien (Biergärten, Tische vor Gaststätten usw.) sollte nachts früher enden müssen.	23,0 %
Die Gaststätten im Stadtteil sollten nachts früher schließen müssen.	19,0 %
Junge Menschen sollten besser über Suchtgefahren aufgeklärt werden.	64,1 %
Es sollte mehr Beratung für Suchtgefährdete angeboten werden.	47,5 %
Durch stärkere Förderung von Schallschutz an Wohngebäuden sollten die Anwohner besser vor Lärm geschützt werden.	31,6 %
Alles ist gut so, wie es ist.	12,7 %

Die Zuständigkeit für Maßnahmen zur Bewältigung der berichteten Probleme wird überwiegend bei den Kommunen, der Polizei und dem Gesetzgeber gesehen. Es folgen die Gastronomie, Schulen sowie die Bürgerinnen und Bürger selbst.

Exkurs: Auffassung der AG „Suchtprävention“

Aus Sicht der beim Sozialministerium angegliederten AG „Suchtprävention“ sind ordnungspolitische Maßnahmen ein wichtiger Baustein der Verhältnisprävention. Es gibt zahlreiche und vielfältige Suchtpräventionsmaßnahmen deren Wirksamkeit z.B. durch Jugendschutzbestimmungen, ordnungspolitische Maßnahmen und freiwillige Vereinbarungen auf kommunaler Ebene gestärkt werden. Dennoch konnte das Problem des Alkoholmissbrauchs auf öffentlichen Plätzen bislang nicht zufriedenstellend gelöst werden. Sofern ordnungspolitisch ratsam, sollten Kommunen die Möglichkeit erhalten, Alkoholkonsumverbote an öffentlichen Plätzen auf definierten Flächen für begrenzte Zeiträume zu erlassen. Diese wären durch suchtpreventive Maßnahmen zu flankieren.

7. Prüfung und Bewertung möglicher gesetzgeberischer Maßnahmen

7.1. Ermächtigung zum Erlass zeitlich und örtlich beschränkter Alkoholkonsumverbote - rechtliche Prüfung unter Berücksichtigung polizeifachlicher Belange

Eine Regelung, die es den Ortspolizeibehörden ermöglicht, den Alkoholkonsum an örtlichen Problemlagen zu untersagen, könnte neben präventiven Konzepten ein wichtiger Baustein sein, um alkoholbedingten Straftaten an besonders belasteten Örtlichkeiten wirksamer zu begegnen.

Eine entsprechende Vorschrift könnte an folgende Voraussetzungen geknüpft werden:

- Die Belastung in der Problemlage muss sich durch die Häufigkeit alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten oder deren Bedeutung von der des übrigen Gemeindegebiets deutlich abheben. Dies muss anhand polizeilicher Erkenntnisse mit Daten und Fakten belegt werden.
- An der Problemlage muss regelmäßig eine hohe Anzahl an Personen anzu-treffen sein. Gerade wenn die Polizei mit einer unüberschaubaren Menschenmenge konfrontiert wird, kann die Situation häufig mit den bestehenden polizeilichen Mitteln nicht mehr befriedigend bewältigt werden.
- Die Ortspolizeibehörden haben zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen der Ausübung ihres Ermessens auch zu prüfen, ob es nicht mildere ebenso effektive - auch präventive - Mittel gibt, um die Situation an der örtlichen Problemlage zu entschärfen.
- Zudem käme eine Verbotsverordnung nur in Betracht, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an der Örtlichkeit auch künftig mit der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu rechnen ist.
- Die Verbotsregelung sollte aus Gründen der Verhältnismäßigkeit auf bestimmte Tage und Tageszeiten, an denen erfahrungsgemäß mit Störungen der öffentlichen Sicherheit zu rechnen ist, beschränkt werden.

Ziel dieser Regelung wäre es, solche Problemlagen zu „entschärfen“, die mit den bestehenden polizeilichen Maßnahmen nicht befriedigend in den Griff zu bekommen sind.

Durch entsprechende Verbote würde die Möglichkeit geschaffen, an diesen Örtlichkeiten frühzeitig gegen exzessiven Alkoholkonsum und daraus resultierende Störungen der öffentlichen Sicherheit einzuschreiten und dadurch eine Eskalation der Situation auf niedriger Eingriffsschwelle abzuwenden. Flächendeckende Alkoholverbotzonen werden durch eine solche Regelung nicht ermöglicht. In Baden-Württemberg würden voraussichtlich nur wenige Örtlichkeiten die geforderten Kriterien erfüllen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Anzahl betroffener Örtlichkeiten im unteren zweistelligen Bereich bewegt.

7.2. Ermächtigung zum Erlass von Aufenthalts- oder Betretungsverboten für bereits einschlägig in Erscheinung getretene Personen - rechtliche Prüfung unter Berücksichtigung polizeifachlicher Belange

Bei der Prüfung einer Ermächtigung für ein zeitlich und örtlich beschränktes Aufenthalts- oder Betretungsverbot an „örtlichen Problemlagen“ für einschlägig in Erscheinung getretene Personen wurden folgende Rahmenbedingungen berücksichtigt:

- Die Ortschaftspolizeibehörden sollen ermächtigt werden, „örtliche Problemlagen“ abzugrenzen und auszuweisen.
- Als Eingriffsschwelle für ein Aufenthalts- oder Betretungsverbot müssen Tatsachen vorliegen, die die Annahme einer künftigen alkoholbedingten Störung durch den Betroffenen an dieser Örtlichkeit rechtfertigen.
- Verbote sollen auf die Personen beschränkt werden, die dort bereits als alkoholbeeinflusste Störer in Erscheinung getreten sind.
- Es sollte vor allem auch geprüft werden, ob Ordnungswidrigkeiten eine ausreichende Grundlage für entsprechende Verbote darstellen können (sowohl für die Prognose der künftigen Tatbegehung als auch für die „Vortat“ des Betroffenen).
- Auch längerfristige Aufenthalts- und Betretungsverbote sollen möglich sein.
- Ausnahmen sollen für die Wohnung des Betroffenen und sonstige zu seiner Versorgung erforderlichen Einrichtungen gelten.

Eine Ergänzung des Polizeigesetzes, mit der die Ortschaftspolizeibehörden in die Lage versetzt werden, Aufenthalts- oder Betretungsverbote an „örtlichen Problemlagen“ zu erlassen, begegnet nicht unerheblichen rechtlichen und fachlichen Bedenken.

So hat die verfassungsrechtliche Prüfung ergeben, dass Ordnungswidrigkeiten keine ausreichende Grundlage für eine entsprechende Verbotsregelung darstellen.

Für eine dem Kriminalvorbehalt des Artikels 11 Absatz 2 GG genügende Regelung müsste zwingend an die Begehung von Straftaten angeknüpft werden. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „alkoholbedingten“ Straftat kann zu einer Ungleichbehandlung von Vortaten führen, deren Straftatbestand keine Alkoholintoxikation voraussetzt. Es erscheint fraglich, ob diese Ungleichbehandlung unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sachlich gerechtfertigt werden kann. Um parallele Ermittlungen durch Gerichte, Staatsanwaltschaften und Polizei bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens zu vermeiden, müsste zudem tatbestandlich verankert werden, dass der Betroffene wegen der begangenen „Vortat“ bereits rechtskräftig verurteilt ist. Allerdings dürfte er die „örtliche Problemlage“ bis zur Verurteilung weiterhin aufsuchen, was dem Gesetzeszweck in gewisser Weise widerspräche.

Für die Höchstdauer eines Aufenthalts- oder Betretungsverbots kann keine pauschale Regelung getroffen werden. Die Dauer ist im Einzelfall nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung des damit verbundenen Eingriffs festzusetzen und abhängig von der Wahrscheinlichkeit und Bedeutung der prognostizierten Straftat. Darüber hinaus müssten Regelungen aufgenommen werden, nach denen vom Erlass eines Aufenthalts- und Betretungsverbots ausnahmsweise abgesehen werden kann.

Auch die Bewertung aus polizeifachlicher Sicht zeigt erhebliche Probleme bei der praktischen Umsetzung der vorgeschlagenen Regelung auf. Bei Problemlagen der Party- und Eventszenen, die durch große Menschenmengen mit ständig wechselndem Personenkreis geprägt sind, würde die Regelung eines Aufenthalts- und Betretungsverbots gegen Einzelstörer praktisch „ins Leere“ laufen.

Zudem wäre die Effektivität eines Aufenthalts- und Betretungsverbots insbesondere davon abhängig, dass die entsprechenden Informationen über betroffene Personen allen einschreitenden Polizeibeamtinnen und -beamten zur Verfügung stehen. Hierzu müsste ein den datenschutzrechtlichen Bestimmungen entsprechendes Informationssystem geschaffen werden.

Neben der Überwachung bereits verhängter Aufenthalts- und Betretungsverbote stellt auch die Feststellung einer auf Tatsachen basierenden Prognose zum weiteren Verhalten der betroffenen Personen hohe Anforderungen dar, welche eine Durchsetzbarkeit der angedachten Regelung und damit einen effektiven Beitrag zur Bewältigung alkoholbedingter Problemlagen erheblich in Frage stellen.

Die Problemlagen im Zusammenhang mit marginalisierten Gruppen werden durch das vorgesehene Aufenthalts- und Betretungsverbot absehbar nicht nachhaltig entschärft werden können, da diese überwiegend durch die Begehung von Ordnungswidrigkeiten geprägt sind.

7.3. Prüfung von Flexibilisierungsmöglichkeiten von Sperrzeiten

Nach der baden-württembergischen Gaststättenverordnung (GastVO) beginnt die allgemeine Sperrzeit für Schank- und Speisewirtschaften sowie für öffentliche Vergnügungsstätten derzeit um drei Uhr und endet um sechs Uhr. In der Nacht zum Samstag und Sonntag beginnt die Sperrzeit erst um fünf Uhr und verkürzt sich damit auf die sogenannte Putzstunde.

Die für Schank- und Speisewirtschaften geltenden Sperrzeitvorschriften der GastVO wurden zuletzt zum 1. Januar 2010 geändert. Zuvor begann die Sperrzeit werktags um zwei Uhr, in der Nacht zum Samstag und Sonntag um drei Uhr.

Die allgemeinen Sperrzeiten sind nicht abweichungsfest. Vielmehr kann die Sperrzeit bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse durch Rechtsverordnung allgemein verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden. So rechtfertigen beispielsweise Lärmimmissionen eine Verlängerung der Sperrzeit, wenn von der Gaststätte schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes ausgehen. Zu berücksichtigen ist dabei nicht nur der Lärm aus der Gaststätte, sondern auch der Gaststätte zurechenbarer Lärm, der z.B. von Gästen auf dem Weg von oder zur Schankwirtschaft hervorgerufen wird. Daneben können Verunreinigungen von öffentlichen Verkehrsflächen und privaten Grundstückszufahrten besondere örtliche Verhältnisse begründen und damit eine Verlängerung der Sperrzeit rechtfertigen. Gleiches gilt für sonstige Sicherheitsbeeinträchtigungen wie z.B. die häufige Begehung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten.

Bereits das geltende Recht eröffnet den Gemeinden somit die Möglichkeit, örtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen. In der Praxis bereitet die Verlängerung von Sperrzeiten im Wege der Rechtsverordnung den Gemeinden allerdings teilweise Probleme. So nehmen Kommunen mitunter Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über die Lärmbelästigung durch einzelne Gaststätten zum Anlass, die Sperrzeit für das gesamte Gemeindegebiet zu verlängern. Den Anforderungen der - durch die Rechtsprechung konkretisierten - GastVO werden sie damit nicht gerecht.

Denn wenn eine Sperrzeitverlängerung für einen bestimmten räumlichen Bereich vorgenommen werden soll, müssen die Voraussetzungen auch im gesamten Geltungsbereich vorliegen. Das bedeutet zweierlei: Zum einen dürfen die Belästigungen nicht nur von einzelnen Betrieben ausgehen. Denn sonst muss - aus Gründen der Verhältnismäßigkeit - der Weg der Versagung oder des Widerrufs der Gaststättenerlaubnis, der gaststättenrechtlichen Auflage oder der Einzelfallanordnung beschritten werden. Zum anderen hat der Ordnungsgeber, wenn er in Form einer allgemeinen Sperrzeitverlängerung in die grundgesetzlich geschützte Berufsausübungsfreiheit und das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb eingreifen will, belastbare Feststellungen zu treffen und die Gesamtlärmsituation zu würdigen. Dies wird in der Regel Lärmmessungen und Immissionsprognosen in Form von Sachverständigengutachten nötig machen, ausnahmsweise können auch systematisch ausgewertete behördliche und polizeiliche Feststellungen genügen.

Die Probleme für den kommunalen Ordnungsgeber könnten gelöst werden, wenn die Sperrzeit für das gesamte Landesgebiet im Wege einer Verordnung der Landesregierung erneut maßvoll ausgedehnt würde. Zwar bedeutet auch diese - nicht anders als kommunales Handeln - einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Gastwirte und in ihr Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Der Eingriff wäre aber gerechtfertigt, wenn er dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dient, insbesondere dem Schutz der Nachtruhe, der Volksgesundheit, der Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs und der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs, dem Arbeitsschutz oder einem der sonstigen in § 5 Gaststättengesetz genannten Schutzgüter. Gestützt werden könnte eine solche Verordnung der Landesregierung demnach zum einen auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse (siehe Ziff. 6.1.) und die Einschätzungen verschiedener Experten (siehe Ziff. 5.4.) zu den (wünschenswerten) Wirkungen, die eine zeitliche Beschränkung der Verfügbarkeit alkoholischer Getränke regelmäßig hat. Zum anderen legen häufige Fälle des Alkoholmissbrauchs und das gesteigerte Ruhebedürfnis einer zunehmend älteren Bevölkerung eine moderate Verlängerung der Sperrzeiten nahe - zumal den Gemeinden weiterhin die Möglichkeit offen stünde, die Sperrzeit aufgrund örtlicher Besonderheiten oder eines öffentlichen Bedürfnisses zu verkürzen. Aus Sicht der Gemeinden hätte dies unter anderem den Vorteil, dass nicht sie selbst die Voraussetzungen für eine Verlängerung der Sperrzeit beweisen müssten, sondern dass den Inhabern der Gaststätten die Beweislast für eine Verkürzung der Sperrzeiten obläge. Damit könnte der Verwaltungsaufwand für Einzelfallentscheidungen reduziert und über Gebühren und Auslagen zumindest teilweise auf die begünstigten Betriebe verlagert werden.

8. Vorschlag für ein Maßnahmenpaket

Die Arbeitsgruppe sieht in den folgenden Maßnahmen besonders umsetzungswürdige Ansätze zur Bewältigung von alkoholkonsumbedingten Problemlagen im öffentlichen Raum. Die Vorschläge verstehen sich als Bausteine für auf die jeweilige Problemlage individuell zugeschnittene Konzepte:

- **Schaffung interdisziplinärer Arbeitsgruppen mit einer dauerhaften Koordinierung und hoher personeller Kontinuität vor Ort.**

Ziel ist das abgestimmte Zusammenwirken von Polizei, Kommune, Suchtberatung, Gastronomie aber auch betroffenen Bürgerinnen und Bürger in einem partnerschaftlichen Kontext. Die Erarbeitung eines lokal angepassten Mehrebenenansatzes sollte auch eine professionelle und gezielte Öffentlichkeitsarbeit zur Vermeidung von bevölkerungsbeunruhigenden Situationsdarstellungen umfassen.

- **Präsenzmaßnahmen, Kontrolle und Durchsetzung bestehender Regelungen im öffentlichen Raum.**

Hierbei sollten insbesondere die Einhaltung des Jugendschutzes und gaststättenrechtlicher Vorgaben, wie beispielsweise das Verbot des Ausschanks an erkennbar Betrunkene in den Fokus gerückt werden. Kommunale Ordnungsdienste können vollzugspolizeiliche Maßnahmen ebenfalls wirksam ergänzen.

- **Anwendung bestehender rechtlicher Handlungsmöglichkeiten wie des Erlasses kommunaler Satzungen für die Benutzung öffentlicher Einrichtungen, bspw. für Spielplätze und Grünflächen.**

Das Recht zur Regelung der Benutzung öffentlicher Einrichtungen nach der Gemeindeordnung ist von der bestehenden Rechtsprechung über entsprechende Regelungen in Polizeiverordnungen nicht betroffen, da das Kommunalrecht nicht an das Vorliegen einer Gefahr anknüpft.

- **Grundsätzliches Festhalten an den Regelungen zum Alkoholverkaufsverbot. Darüber hinaus sollten identifizierte Lücken (Warenautomaten und reine Alkoholbringdienste) geschlossen werden.**

Das Alkoholverkaufsverbot als verfügungsbeschränkende Maßnahme hat sich grundsätzlich bewährt. In der Konsequenz sollte den Möglichkeiten zur Umgehung der Regelung entgegengewirkt werden.

- **Änderung der bestehenden Regelungen zu den Sperrzeiten in der Gaststättenverordnung mit dem Ziel, die Zeiten nächtlicher Betriebsruhe wieder maßvoll auszudehnen.**

Es sollte angestrebt werden, das frühere Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen den Zeiten nächtlicher Betriebsruhe und nächtlicher Betriebszeit wiederherzustellen. Um den Belangen der Gastronomen Rechnung zu tragen, soll den Gemeinden weiterhin die Möglichkeit eingeräumt werden, die Sperrzeiten vor Ort zu verkürzen.

- **Erstellen einer Handreichung mit einer Beschreibung von allen durch die Arbeitsgruppe als zielführend identifizierten Maßnahmen („Werkzeugkoffer“).**

Eine systematische Übersicht der landesweit bestehenden kreativen und wirksamen Maßnahmen kann im Sinne eines „Best Practice“-Ansatzes den Verantwortungsträgern vor Ort wertvolle Impulse für das eigene Handeln geben.

- **Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage für die Ortspolizeibehörden zum Erlass zeitlich und örtlich beschränkter Alkoholkonsumverbote an „örtlichen Problemlagen“.**

Um besonders belasteten Örtlichkeiten wirksamer entgegenzutreten zu können, sollte den Kommunen unter klar definierten Voraussetzungen der Erlass von Alkoholkonsumverboten als weiterer Baustein in Ergänzung der örtlich bestehenden Maßnahmenkonzepte ermöglicht werden. Dem Gesetzgeber wird empfohlen, die Evaluierung solcher Alkoholkonsumverbote zu regeln.

- **Impuls für eine Diskussion über die bestehende Besteuerung branntweinhaltiger Getränke auf Bundesebene.**

Über die auf Landesebene umzusetzenden Vorschläge hinaus ist festzuhalten, dass die wirksame Prävention alkoholkonsumbedingter Gewaltdelikte auch Marktmechanismen in den Blick nehmen muss. Dies gilt insbesondere für die in Verantwortung des Bundesgesetzgebers liegende Besteuerung branntweinhaltiger Getränke.

9. Anhang

1. Teilbericht zum Arbeitspaket 3 - Gesetzgeberische Maßnahmen mit weiteren Anlagen
 - Grundlagen der Prüfung zur Einführung eines „Platz- bzw. Betretungsverbots“ für einschlägig in Erscheinung getretene Einzelpersonen
 - Projektbericht: „Sicherheit im öffentlichen Raum / Polizeiverordnung Alkoholkonsumverbot“ vom 15. September 2011
2. Forschungsbericht der Hochschule für Polizei Villingen-Schwenningen
3. Literaturanalyse der Deutschen Hochschule der Polizei
4. Forschungsbericht zur Bevölkerungsbefragung der Deutschen Hochschule der Polizei