

## Beschlussvorlage

## Drucksache Nr. 2023/101

| Beratungsfolge |            |            | Abstimmung       |    |      |      |
|----------------|------------|------------|------------------|----|------|------|
| Gremium        |            | Datum      |                  | Ja | Nein | Enth |
| Gemeinderat    | öffentlich | 19.06.2023 | Beschlussfassung |    |      |      |

### Polzeiverordnung über ein Alkoholkonsumverbot im Bereich des ZOB

#### I. Beschlussantrag

Der Gemeinderat beschließt die als Anlage beigefügte Polizeiverordnung über ein Alkoholkonsumverbot im Bereich des ZOB.

#### II. Begründung

##### 1. Problemaufriss und Zusammenfassung

Insbesondere seit der Eröffnung des REWE-Marktes haben sich der ZOB, der Eingangsbereich des REWE sowie die Unterführung zur Freiburger Straße zu einem konfliktbehafteten Bereich entwickelt. Anwohner, Gewerbetreibende sowie Vertreter des ÖPNV beschwerten sich regelmäßig über Belästigungen, Ordnungsstörungen und Straftaten. Es wird über ein allgemeines Unwohlsein, Ruhestörungen und Angsträume geklagt, das subjektive Sicherheitsgefühl ist in diesem Bereich also massiv beeinträchtigt.

Ursächlich für diese Beschwerden sind dort anzutreffende Personengruppen, die in der Regel nicht nur unerhebliche Mengen Alkohol konsumieren. Dabei handelt es sich um eine größere Anzahl von Personen aus dem Wohnsitzlosen- sowie Rauschgiftmilieu und mehrere Jugendgruppen verschiedenster Ethnien. Die Intensität der Ordnungsstörungen, die an den genannten Tagen insbesondere zwischen 16:00 und 24:00 Uhr auftreten, nimmt dabei mit zunehmendem Alkoholisierungsgrad der Personen erkennbar zu. Wichtig ist jedoch zu betonen, dass es sich bei den Strafdelikten (insbesondere Beleidigung, Körperverletzung) in der Regel um Aggressionen gegenüber Gleichgesinnten handelt. Unabhängige Passanten werden nicht in die Auseinandersetzungen verwickelt.

Der Großraum des ZOB hebt sich damit deutlich negativ von anderen vergleichbaren Plätzen im Stadtgebiet, etwa dem Wielandpark oder dem Stadtgarten, ab. Die vorhandene Infrastruktur am ZOB (Supermarkt, Bahnhofskiosk, Sitzgelegenheiten, Toilettenanlage) übt auf die szenearaffinen Personen augenscheinlich eine besondere Anziehungskraft aus.

§ 18 Polizeigesetz (PolG) bestimmt die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass eines zeitlich und räumlich begrenzten Alkoholkonsumverbots. Diese sind nach Prüfung durch die Verwaltung

im Bereich des REWE/ZOB erfüllt. Da die durch den Kommunalen Ordnungsdienst, durch die Vollzugspolizei sowie durch die Sozialarbeit bislang ergriffenen ordnungsrechtlichen und sozialen Maßnahmen keine anhaltende Verbesserung der Situation erreichen konnten, empfiehlt die Verwaltung dem Gemeinderat, die Polizeiverordnung über ein Alkoholkonsumverbot im Zeitraum vom 1. Juli bis 31. Oktober, jeweils montags bis samstags von 16:00 bis 24:00 Uhr, zu beschließen, vgl. Anlage.

Durch den Erlass eines Alkoholkonsumverbots für diesen Bereich sollen alkoholbedingte Ordnungswidrigkeiten und Straftaten verhindert werden bzw. die Polizei(-behörde) vor Ort in die Lage versetzt werden, frühzeitig gegen exzessiven Alkoholkonsum und die daraus resultierenden Störungen der öffentlichen Sicherheit einzuschreiten. Dadurch soll eine Eskalation auf niedriger Eingriffsschwelle abgewendet werden können. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die Regelung keine flächendeckenden Alkoholkonsumverbotszonen ermöglicht, sondern dazu dient solche Örtlichkeiten zu entschärfen, die mit anderen polizeilichen Maßnahmen nicht befriedigend in den Griff zu bekommen sind.

Der Betreiber des REWE-Marktes begrüßt die Maßnahmen.

## 2. Einzelbegründung zu den jeweiligen Vorschriften der Verordnung, vgl. Anlage

In Hinblick auf die Gerichtsfestigkeit der Verordnung hier die Sach- und Rechtslage im Einzelnen:

### **Zu § 1 – Geltungsbereich**

Das Alkoholkonsumverbot wird für den Bereich des ZOB und des REWE als örtliche Brennpunkt alkoholbedingter Straftaten und Ordnungswidrigkeiten erlassen. Die Verbotszone wird durch die konkrete Benennung des betroffenen Bereichs sowie den beigefügten Lageplan hinreichend bestimmt. Eine weitere räumliche und zeitliche Ausweitung des Bereichs ist rechtlich nicht begründbar. Zudem wäre es nicht darstellbar, eine größere Verbotszone zu kontrollieren.

### **Zu § 2 – Alkoholkonsumverbot**

Durch ein Alkoholkonsumverbot kann auf öffentlich zugänglichen Flächen außerhalb von Gebäuden und konzessionierter Außengastronomie untersagt werden, alkoholische Getränke zu konsumieren oder zum Konsum vor Ort mit sich zu führen. Voraussetzung ist dabei das Vorliegen eines Brennpunktes. Ob ein solcher besteht, richtet sich nach der Gesamtbetrachtung aller Umstände, die Gesetzesbegründung hat hierfür folgende Parameter festgesetzt:

- a. absolute Anzahl alkoholbedingter Straftaten und Ordnungswidrigkeiten,
- b. relative Belastung im Vergleich zu anderen Plätzen
- c. und Anzahl regelmäßig anwesender Personen.

Wie alle hoheitlichen Eingriffe muss die Maßnahme zudem in der Gesamtschau

- d. verhältnismäßig sein.

zu a.: absolute Anzahl alkoholbedingter Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

Ein Brennpunkt im Sinne der Norm setzt eine erhöhte Belastung der Fläche mit alkoholbedingten Straftaten und/oder Ordnungswidrigkeiten voraus. Die Gesetzesbegründung hat hierzu folgende Richtwerte festgelegt: bei mehr als 100 alkoholbedingten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten pro Jahr kann regelmäßig von einem Brennpunkt ausgegangen werden, bei Werten unter 50 wird ein örtlicher Brennpunkt in der Regel zu verneinen sein.

Für den großflächigeren Bereich des Bahnhofs und der angrenzenden Straßenzüge lässt sich bereits durch eine erste Betrachtung der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) ein deutlicher Anstieg

erfasster Gesamtstraftaten in den letzten Jahren erkennen. Es handelt sich hierbei um nicht bereinigte Daten aus der PKS bzgl. der Gesamtstraftaten im Bereich des Bahnhofs, welche auch angrenzende Straßen, die nicht zum unmittelbaren Bahnhofsbereich zählen, miteinbeziehen (z. B. Bleicherstraße, Eisenbahnstraße).

| <b>Bahnhof Biberach</b>   | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Gesamt                    | 72          | 62          | 83          | 84          | 138         |
| Rohheitsdelikte           | 14          | 15          | 16          | 16          | 51          |
| Sonst. Straftaten         | 9           | 6           | 13          | 19          | 21          |
| Strafrechtl. Nebengesetze | 12          | 11          | 20          | 18          | 27          |

|  | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Anteil der Straftaten im Bereich des Bahnhofs in Prozent | 3,3         | 2,9         | 3,9         | 4,5         | 6,1         |

Im kleinteiligeren Bereich ZOB/REWE wurden im Jahr 2022 40 alkoholbeeinflusste Straftaten und Ordnungswidrigkeiten registriert und der o.g. Richtwert von 50 somit nicht erreicht. Im Ergebnis ist diese Diskrepanz aber nach Auffassung der Stadtverwaltung unschädlich, da vorliegend die Nähe zu sensiblen Einrichtungen (betreutes Wohnen, Schulen sowie Nahversorgung) eine besondere Rolle spielt. Zudem stellt der ZOB einen zentralen Knotenpunkt des ÖPNV dar und ist für eine Großzahl an Schülerinnen und Schülern unumgänglicher Bestandteil des täglichen Schulwegs. Ein Umgehen der Situation, um ein individuelles Unwohlsein zu vermeiden, ist für den Einzelnen kaum bzw. nur mit sehr großen Umwegen möglich.

Im Gespräch mit dem Inhaber des REWE-Marktes (EG) sowie dem Betreuten Wohnen Casa Philia (1. OG) wurde von mehrmals am Tag stattfindenden alkoholindizierten Störungen berichtet. Lautstarke Auseinandersetzungen und Handgreiflichkeiten seien an der Tagesordnung. Rücksichtnahme gegenüber Anwohnern oder Kunden sei in der Regel nicht vorhanden. Alkoholbedingte Ordnungsstörungen und Straftaten, wie beispielsweise Lärm, illegal entsorgter Abfall und Urinieren in der Öffentlichkeit, aber auch Schlägereien innerhalb der Szene, sind an der Tagesordnung. Das Casa-Philia sah sich aufgrund des großen Unwohlseins der Senioren gezwungen, einen Sicherheitsdienst vor dem Eingangsbereich zu positionieren.

Weiter zu berücksichtigen bleibt, dass die tatsächliche Zahl alkoholbedingter Straftaten und Ordnungswidrigkeiten deutlich höher liegen dürfte. Zum einen werden Straftaten oft unter Szeneangehörigen begangen. Diese zeigen jedoch nur selten Interesse an einer Strafverfolgung und bringen Vorfälle nur in Einzelfällen zur Anzeige. Zeugenaussagen werden oft verweigert. Zum anderen findet nicht jede festgestellte Ordnungswidrigkeit Eingang in die Statistik des Kommunalen Ordnungsdienstes. Beispielsweise werden die häufig stattfindenden mündlichen Verwarnungen oder Aufforderungen nicht dokumentiert oder es kann beim Eintreffen der Ordnungskräfte nicht nachvollzogen werden, wer die Störung begangen hat und das dann gezeigte Verhalten ist unauffällig und kann damit nicht verfolgt werden. Demnach ist die Dunkelziffer vermutlich um ein Vielfaches höher als die tatsächlich erfassten Vorfälle.

zu b.: relative Belastung durch alkoholbedingte Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Verhältnis zu Vergleichsflächen

Eine weitere Voraussetzung für das Vorliegen eines örtlichen Brennpunkts ist eine deutlich höhere Anzahl von alkoholbedingten Straftaten und/oder Ordnungswidrigkeiten im Verhältnis zu anderen geeigneten Vergleichsflächen. Aufgrund der ähnlichen Prägung und Charakteristik (Einkaufsmöglichkeiten, WC-Anlagen, Sitzmöglichkeiten, Frequenz) können der Wielandpark oder der Stadtgarten als Vergleichsflächen herangezogen werden. Auch hier kann Alkohol bei der ARAL-Tankstelle oder noch bis Anfang 2023 vom Lebensmittelmarkt Edeka erworben werden. Ebenso sind die städtischen Toiletten sowie die Toiletten der Tiefgaragen nutzbar. Die genannten Örtlichkeiten sind im Vergleich in den letzten Jahren nicht sonderlich auffällig, der Bereich des Bahnhofs ist um ein Vielfaches höher belastet. Die illegalen Partys der Jugendlichen während der Corona-Zeit auf der Saudengasse können hier als Ausreißer betrachtet werden und fließen nicht in die Vergleichsbewertung ein.

zu c.: Anzahl der regelmäßig anwesenden Personen

Letztlich ist Voraussetzung für das Vorliegen eines Brennpunktes, dass regelmäßig eine hohe Anzahl an Personen vor Ort ist. Dabei wird auf eine Unübersichtlichkeit abgestellt, die mit einer Menschenmenge als solches verbunden ist und die eine Bewältigung der Situation mit polizeilichen Mitteln erschwert. In Ausnahmefällen, vor allem bei verwinkelten, dunklen oder unübersichtlichen Örtlichkeiten, genügen bereits weniger als 50 Personen. So liegt der Fall vorliegend. Der Bahnhof erstreckt sich auf einen großflächigen Bereich mit teilweise unübersichtlichen und verwinkelten Stellen (Zugänge zum Gebäude auf Vorder- und Rückseite) einschließlich einer Unterführung und einer Toilettenanlage. Beobachtungen der Polizei konnten im vergangenen Jahr feststellen, dass sich dort regelmäßig ca. 30 Personen aufhalten - unabhängig vom Wochentag insbesondere in der Zeit von 15.00 Uhr – 20.00 Uhr. Das Überblicken der Situation ist demnach nicht ohne weiteres möglich und erschwert unter anderem den Einsatz von Einzelmaßnahmen.

zu d.: Verhältnismäßigkeit

Die Stadtverwaltung hat im Rahmen der Ausübung des Ermessens auch zu prüfen, ob es mildere, ebenso effektive Mittel gibt, um die Situation zu entschärfen.

Andere mildere Mittel zeigten in der Vergangenheit keine nachhaltige Wirkung. Auch mit dem konsequenten Erlass polizeirechtlicher Einzelmaßnahmen, wie Platzverweisen, Aufenthaltsverboten oder Ingewahrsamnahmen, konnte keine nachhaltige Entlastung erreicht werden. Die allgemeine Handlungsfreiheit wird außerdem in möglichst milder Weise eingeschränkt. Das Alkoholkonsumverbot ist örtlich eng auf den Bereich des ZOB beschränkt und die Geltungszeiten orientieren sich an den nach Statistiken und Auswertungen der Polizei erarbeiteten Zeiten, zu denen sich die meisten Menschen regelmäßig und zum Zwecke des Alkoholkonsums im Bereich des ZOB treffen und zu denen es regelmäßig zu den meisten Störungen der öffentlichen Sicherheit kommt. Dies ist in den wärmeren Monaten täglich von Montag bis Samstag in den Zeiten von 16:00 bis 24:00 Uhr. An Sonntagen kommt es regelmäßig nicht zu derartig großen Ansammlungen von Alkohol trinkenden Personen und damit einhergehenden Störungen, so dass diese Zeiten zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit keinen Eingang in das Alkoholkonsumverbot finden. Zudem ist das Durchqueren der Verbotszone mit alkoholischen Getränken weiterhin gestattet.

Eine höhere Polizeipräsenz wäre aufgrund des stetigen Personalmangels nicht darstellbar und ohnehin nicht in gleicher Weise geeignet, da diese erfahrungsgemäß eher eskalierend wirkt. Durch übermäßigen Konsum alkoholischer Getränke enthemmte Störer fühlen sich – auch auf-

grund gruppendynamischer Prozesse – durch höhere Polizeipräsenz regelmäßig zusätzlich provoziert und zu Widerstandshandlungen gegen die Polizeikräfte herausgefordert.

Im Stadtgebiet Biberach gibt es diverse caritative und soziale Einrichtungen, wo suchtgefährdete und suchtkranke Menschen Unterstützung finden.

Aufgrund der Gesamtschau der Umstände ist auch mit weiteren alkoholbeeinflussten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im genannten Bereich zu rechnen. Diese negative Zukunftsprognose ergibt sich insbesondere aus dem lang andauernden Zeitraum, in dem die Störungen bereits auftreten. Es ist derzeit nicht erkennbar, dass sich die Lage ohne Alkoholkonsumverbotsverordnung verbessert. Es ist vielmehr anzunehmen, dass sich die Störungen häufen, wenn keine weiteren Maßnahmen ergriffen werden.

### **Zu § 3 – Ausnahmen**

Um einen möglichst geringen Eingriff in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit sicherzustellen, muss die Möglichkeit eingeräumt sein, in Ausnahmefällen den Alkoholkonsum auf dem Platz zuzulassen.

### **Zu § 4 – Ordnungswidrigkeiten**

Gemäß § 26 Abs. 1 PolG BW handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer auf Grund des Polizeigesetzes erlassenen Polizeiverordnung zuwiderhandelt, soweit die Polizeiverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist. § 4 der Polizeiverordnung enthält diesen Verweis bei Verstößen gegen die Verbote nach § 2 der Polizeiverordnung. Die Anordnung der Ordnungswidrigkeit ist zur Durchsetzung des Verbotes der Polizeiverordnung erforderlich. In § 26 Abs. 2 PolG BW ist bestimmt, dass Ordnungswidrigkeiten mit einer Geldbuße von höchstens 5000 Euro geahndet werden können.

## Lageplan der Verbotzone



### 3. Unwägbarkeiten

Wie sich die Lage in und um die Verbotzone nach Inkrafttreten der gegenständlichen Verordnung tatsächlich entwickelt, ist kaum voraussagbar und es bleibt offen, ob der Versuch, die offensichtlichen gesamtgesellschaftlichen Problemlagen durch Verbote zu unterdrücken, funktionieren wird. Fest steht zumindest, dass ein striktes Verbot nicht am eigentlichen Problem ansetzt und dass Verlagerungseffekte eintreten und sich die Personengruppen anderenorts wiederfinden werden. Zielsetzung ist, dass die Personengruppen sich nicht mehr an einer derart prominenten Stelle zentrieren und keine Angstkulissen mehr entstehen. Das Verbot wird nur mit einem massiven Personaleinsatz tatsächlich durchsetzbar sein. Auf Seiten der Bürgerschaft darf nicht die Erwartungshaltung entstehen, dass Ordnungsamt und Polizei den Bereich dauerhaft kontrollieren können. Dies stünde nicht im Verhältnis, da ein Verstoß gegen das Verbot „nur“ eine Ordnungs-

widrigkeit darstellt und insbesondere bei den Einsatzkräften der Polizei der Schwerpunkt auf der Ahndung von Straftaten liegt.

#### 4. Konkrete Umsetzung/Weiteres Vorgehen

Sofern der Gemeinderat die Verordnung beschließt, wird es eine gewisse Aufklärungs- und Einführungsphase des Verbotes geben, die Gruppen vor Ort werden über die Rechtslage informiert. Der betroffene Bereich wird mit Hinweisschildern (Beispiel siehe Bild) kenntlich gemacht. In der sich anschließenden Umsetzungsphase werden Verstöße dann zur Anzeige gebracht und der Alkohol sichergestellt.



Die Entwicklung der Situation wird während des Geltungszeitraums der Verordnung evaluiert, dem Gemeinderat wird ein Sachstandsbericht über die Entwicklung der Gegebenheiten vor Ort zugesichert.

Kleine-Beek

Anlage - Polizeiverordnung