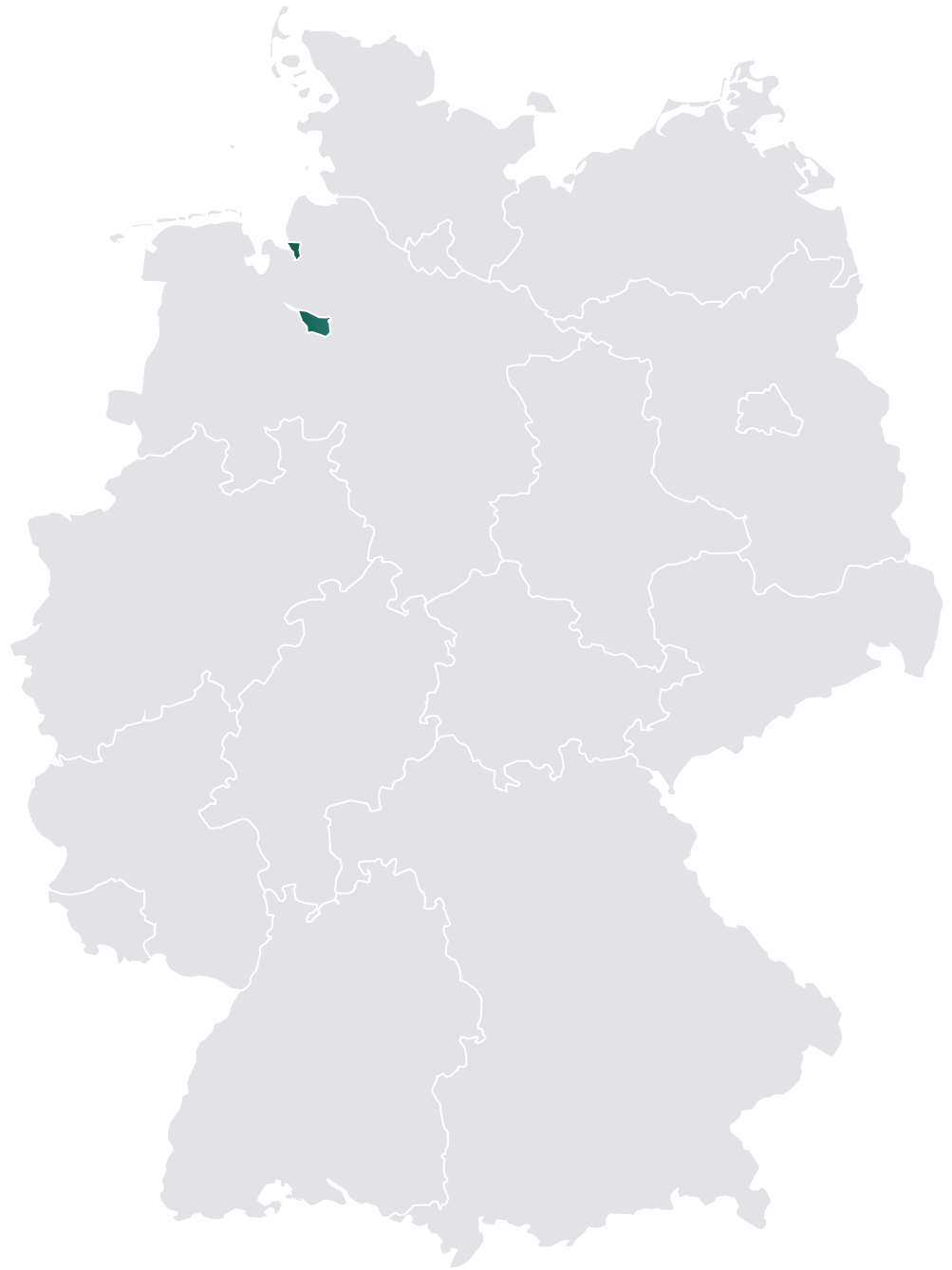




JURISTISCHE

EXPERTISE

BREMEN



BREMEN

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

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

Grundsätzlich folgt das Gefahrenabwehrrecht in Bremen dem **Einheitssystem** – d.h. die Aufgaben der Gefahrenabwehr werden durch eine einheitliche Polizeibehörde wahrgenommen. Es gibt keine kommunale Ordnungsbehörde, die hiervon abzugrenzen wäre. Neben den allgemeinen Polizeibehörden gibt es gemäß § 64 Abs. 1 Satz 2 BremPolG einen **Polizeivollzugsdienst**, der neben den Polizeibehörden für Maßnahmen zuständig ist, die nach pflicht-

gemäßem Ermessen unaufschiebbar notwendig erscheinen („Eilzuständigkeit“).

Zu den allgemeinen Polizeibehörden gehören die **Landespolizeibehörden** (§ 67 Abs. 1 BremPolG) sowie die **Ortspolizeibehörden** (§ 67 Abs. 2 BremPolG). **Ortspolizeibehörden** sind in Bremen grundsätzlich die Ordnungsämter § 67 Abs. 2 Nr. 1 BremPolG und in Bremerhaven der Oberbürgermeister als Vertreter des Magistrats (§ 67 Abs. 2 Nr. 2 BremPolG).

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Nach den § 49 BremPolG können die Landespolizeibehörden und die Ortspolizeibehörden innerhalb ihres Geschäftsbereiches für ihren Bezirk oder Teile ihres Bezirks Polizeiverordnungen erlassen.

behörde für ein dauerhaftes Verbot mit Hilfe einer Polizeiverordnung, konzentriert sich die Frage, ob eine (abstrakte) Gefahr vorliegt, darauf, wie gut die Behörde darlegen kann, dass ein Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich ist.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Polizeiverordnungen sind gemäß § 48 BremPolG Gebote oder Verbote, die der Gefahrenabwehr dienen und für eine unbestimmte Zahl von Fällen an eine unbestimmte Zahl von Personen gerichtet sind.

In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass es im Entscheidungsfall um eine Polizeiverordnung ging, mit der die Stadt Bremen für bestimmte Ortsgebiete ein Glasflaschenverbot ausgesprochen hatte. Damit sollte aber vornehmlich eine Regulierung des Alkoholkonsums durch die „Hintertür“ erreicht werden, befanden die Richterinnen und Richter. Sie sahen hier keine abstrakte Gefahr, da nicht davon ausgegangen werden könne, dass das Mitführen von Glasflaschen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu Gesundheitsschäden führt.

Das OVG Bremen hat sich der bundeseinheitlichen Rechtsprechung angeschlossen und fordert für den Erlass einer Polizeiverordnung das **Vorliegen einer abstrakten Gefahr** (OVG Bremen, Urt. v. 15.11.2016 - OVG 1 D 57/15). Entscheidet sich die Ortspolizei-

Damit hat sich das OVG Bremen zwar nicht explizit dazu geäußert, ob eine Alkoholverbotsverordnung zulässig ist. Das Gericht scheint aber davon auszugehen, dass ein Alkoholkonsumverbot mit Blick auf

die Anforderung der abstrakten Gefahr praktisch **nur schwerlich möglich** („zweifelhaft“) ist. In Bremen dürfte damit ein Rückgriff auf die allgemeine Verordnungsermächtigung nach § 49 BremPolG zur Regelung eines Alkoholkonsumverbots in der Öffentlichkeit ausscheiden.

Die Frage, ob ein Rückgriff auf die §§ 49 ff. BremPolG zur Regelung des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum nicht ohnehin ausgeschlossen ist, weil es eine spezielle Ermächtigung über den Erlass von Ortssatzungen (§ 3a Nr. 8 BremGRG) gibt, kann daher offenbleiben.

1.1.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

Eine besondere Verordnungsermächtigung zur Regelung des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum existiert in Bremen nicht. Es sind daher keine landesspezifischen Besonderheiten ersichtlich. Siehe

hierzu Teil 2: 1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung).

1.1.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG kann die Bremer Polizei gefahrenabwehrrechtliche Allgemeinverfügungen (vgl. § 35 Satz 2 BremVwVfG) erlassen. Durch eine gefahrenabwehrrechtliche Allgemeinverfügung können nur **konkrete Gefahren** bekämpft werden. Sollen abstrakte Gefahren abgewehrt werden, darf dies nur im Wege einer gefahrenabwehr-

rechtlichen Verordnung geschehen, vgl. § 10 Abs. 1 Satz 2 BremPolG (OVG Bremen, Beschl. v. 21.10.2011 – 1 B 162/11). Weitere landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu auch Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung.

1.1.4. Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Als einzelfallbezogene Maßnahmen gegen alkoholisierte Störer kommen vor allem die besonderen Befugnisse nach den §§ 11 ff. BremPolG in Betracht. Zu denken ist dabei insbesondere an:

- die polizeiliche Befragung und an die Einholung von Auskünften (§ 13 BremPolG),
- die Identitätsfeststellungen (§ 11 BremPolG),
- die Aussprache von Platzverweisen gegenüber alkoholisierten Personen (§ 14 BremPolG),
- die Durchsuchung von Personen und Sachen nach Alkohol sowie dessen Sicherstellung (§§ 19, 20, 23 BremPolG) sowie
- die Ingewahrsamnahme von alkoholisierten Störern (§ 15 BremPolG).

Daneben kommen auch noch sämtliche denkbare Einzelfallverfügungen in Betracht, die auf die Generalklausel in § 10 BremPolG gestützt werden können.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.4.8 Formulierungsvorschlag.

1.2. Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

1.2.1. Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum

In Bremen besteht die landesspezifische Besonderheit, dass die Polizei gem. § 1 Satz 1 BremPolG **nur im Bereich der öffentlichen Sicherheit** tätig wird – nicht aber im Bereich der öffentlichen Ordnung. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung verbleibt somit als **örtliche Angelegenheit vollständig bei den Gemeinden**. Der Landesgesetzgeber hat vor diesem Hintergrund einen regulatorischen Sonderweg gewählt und im „Gesetz über Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinden“ (BremGRG) verschiedene **„spezialgesetzliche Satzungsermächtigungen“** geschaffen – insbesondere für den Bereich der öffentlichen Ordnung.

In diesem Gesetz findet sich mit **§ 3a Nr. 8 BremGRG** eine eigene Regelung, die einen konkreten Bezug zum Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit aufweist. Die Vorschrift lautet:

„Die Gemeinden können, sofern nicht Bundes- oder Landesrecht dem entgegensteht, durch Ortsgesetz Gebote oder Verbote zur Vermeidung von Beeinträchtigungen durch

[...]

8. dauerhaftes Lagern auf öffentlichen Flächen zum Zwecke des Alkoholkonsums, soweit dadurch die Nutzung der Flächen durch andere unzumutbar eingeschränkt wird,

erlassen.“

Nach § 3a Nr. 8 BremGRG können die Bremer Gemeinden also durch ein **Ortsgesetz** Alkoholkonsumverbote erlassen, sofern diese erforderlich sind, weil aufgrund des Alkoholkonsums in Verbindung mit „dauerhaftem Lagern“ auf öffentlichen Flächen deren ungestörte Nutzung für andere Personen quasi unmöglich ist.

HINWEIS

Mit Ortsgesetzen sind Satzungen im herkömmlichen Sinne gemeint. **Gemeinden** sind nach Art. 143 Abs. 1 der Bremer Verfassung (BremVerf) die **Stadt Bremen** und die **Stadt Bremerhaven**. Beide Gemeinden haben von dem Satzungsrecht bereits Gebrauch gemacht und auf der Grundlage von § 3a BremGRG jeweils eigene **Ortsgesetze zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung** erlassen: Bremerhaven im „Ortsgesetz über die öffentliche Ordnung in der Stadt Bremerhaven“ (ÖffOrdGBrhv) sowie Bremen im „Ortsgesetz über die öffentliche Ordnung der Stadt Bremen“ (ÖffOrdGBr).

Nach den identischen Regelungen in § 3 Nr. 1 ÖffOrdGBr sowie § 13 Nr. 1 ÖffOOGBrhv ist es in beiden Gemeinden untersagt, „sich dauerhaft zum Zwecke des Alkoholkonsums auf öffentlichen Straßen, Flächen oder Bänken niederzulassen und dadurch die Nutzung durch andere unzumutbar zu beeinträchtigen“. Der Erlass einer weitergehenden Satzung ist angesichts des klaren Wortlauts im BremGRG ohnehin nicht denkbar – womit der Spielraum der Kommunen sehr begrenzt bleibt. Die **Verfolgung und Ahndung von Verstößen** obliegt den **Ortspolizeibehörden**.

Eine so spezielle Satzungsermächtigung zur Regelung des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit ist in dieser Form und mit dem Schutzzweck der öffentlichen Ordnung bundesweit einzigartig. Unter Rechtswissenschaftlerinnen und Rechtswissenschaftlern wird dieser Regelungsweg für Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit teilweise befürwortet, aber auch entschieden abgelehnt. Die Kritiker bezweifeln, dass

solche Ermächtigungen verfassungsrechtlich überhaupt verhältnismäßig sein können. Das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 I GG) würde dadurch in unverhältnismäßiger Art und Weise beschränkt, da das Interesse nach Sicherheit und Sauberkeit in der Regel eben nicht schutzfähig sein könne.

Sollte die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer solchen Satzung untersucht werden, ist es vor allem von Bedeutung, welchen Schutzzweck die Vorschrift verfolgt. Im Kern geht es bei der Bremer Regelung um den Schutz des Personenverkehrs vor der „unzumutbaren Nutzungseinschränkung“ öffentlicher Flächen. Dies erinnert letztendlich stark an eine straßen- bzw. wegerechtliche Vorschrift. Kritiker bemängeln, dass durch entsprechende Satzungen aber gerade nicht die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Straßen, sondern vielmehr das soziale Verhältnis der Mitmenschen in der Gemeinde geregelt werden soll. Demzufolge müsse eine entsprechende Vorschrift, wie sie in Bremen existiert, vom Straßenrecht losgelöst sein.

Wie oben erläutert, ist eine eigene Satzungsermächtigung neben der straßenrechtlichen Ermächtigung zum Erlass von Sondernutzungssatzungen (§ 18 Abs. 9 BremLStrG) aber schon deshalb erforderlich, da der Genuss von Alkohol auf öffentlichen Straßen gerade keine Sondernutzung darstellt.

Die Bremer Vorschrift schwächt den Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit insoweit ab, als sie den Alkohol **nicht generell** als verbotene Handlung einstuft (also als „Sondernutzung“). Das Verbot ist von der tatsächlichen Beeinträchtigung im Einzelfall abhängig. Der Genuss von Alkohol kann nicht generell untersagt werden, das Verbot greift **nur bei dauerhafter und unzumutbarer Beeinträchtigung**.

Als **öffentliche Flächen** sind entsprechend dem Wegebegriff des Bremer Landesstraßengesetzes alle dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wege, Plätze und Bereiche einzustufen.

HINWEIS

Berücksichtigt man die Rechtsprechung anderer Bundesländer, könnte man an der Bestimmtheit der Vorschrift bzw. jedenfalls an den auf dieser Grundlage erlassenen Ortssatzungen zweifeln. So war z. B. eine ähnlich lautende Gefahrenabwehrverordnung für das OVG Magdeburg zu unbestimmt (OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 - 3 K 319/09).

Dauerhaftes Lagern ist der nicht nur kurzweilige oder vorübergehende Aufenthalt auf öffentlichen Flächen, um alkoholhaltige Getränke zu konsumieren. Ein genauer Zeitraum lässt sich hier nicht bestimmen. Wann ein Aufenthalt als dauerhaftes Lagern gilt, ist vom Einzelfall abhängig. Ein lediglich zwischenzeitliches Verweilen – also z. B. zum „Vorglühen“ – wird wohl nicht ausreichen. Im Vergleich zum „Aufenthalt“ muss eine besondere Dauer bzw. Sesshaftigkeit vorliegen, die sich von einem normalen Aufenthalt und Gemeingebrauch öffentlicher Plätze deutlich abhebt. Das OVG Magdeburg versteht darunter die Einrichtung eines Rast- und Ruheplatzes durch eine Person (OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 - 3 K 319/09).

Eine **unzumutbare Beeinträchtigung** liegt vor, wenn die betroffene öffentliche Fläche in der ihrer Nutzbarkeit nicht unerheblich eingeschränkt wird. Das muss dazu führen, dass die Fläche durch andere Personen nicht mehr in der für sie bestimmten Weise genutzt werden kann.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.2.1.3 Formulierungsvorschlag.

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

Auch in Bremen stellt sich die Nutzung von Bier-Bikes wohl als Sondernutzung nach § 18 Abs. 1 Satz 1 BremLStrG dar, für die der Betreiber eine Erlaubnis benötigt. Eine abweichende landesspezifische Rechtsprechung gibt es hierzu nicht. Eine Befreiung von der Erlaubnispflicht nach § 18 Abs. 9 BremL-

StrG wäre durch den Erlass einer Sondernutzungssatzung denkbar.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.2.2.3 Formulierungsvorschlag.

1.3. Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Wie bereits ausgeführt, besteht in Bremen die spezielle Möglichkeit der Ortssatzungen, um den Alkoholkonsum auf öffentlichen Flächen zu verbieten. Beide Stadtgemeinden haben davon Gebrauch ge-

macht. Weitere landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 1.3 Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum.

2. MAßNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOLOL

Es sind keine landesspezifischen Besonderheiten ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 2 Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 2.3 Formulierungsbeispiel.

3. MAßNAHMEN GEGEN DEN ALKOHOLOVERKAUF

3.1. Polizeirechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

Es sind keine landesspezifischen Besonderheiten ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 3.1 Polizeirechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf.

3.2. Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

Die gaststättenrechtlichen Vorgaben für den Ausschank alkoholischer Getränke richten sich in Bremen nach dem Bremischen Gaststättengesetz (Br-GastG). Das Gesetz orientiert sich maßgeblich am

GastG des Bundes – es kann also weitgehend auf die Erläuterungen hierzu verwiesen werden (siehe hierzu Teil 2: 3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf).

Für die Ausführung der Befugnisse des Bremischen Gaststättengesetzes und der entsprechenden Verordnungen zur Regelung der Sperrzeit gem. § 6 BrGastG sind nach § 9 Abs. 1 BrGastG die Ortspolizeibehörden zuständig. Für den Ausschank von Alkohol sind zudem die allgemein geltenden gesetzlichen Verbote nach § 4 BrGastG zu beachten.

Eine besondere sicherheitsrechtliche Ermächtigungsgrundlage enthält darüber hinaus § 4 Abs. 2 BrGastG. Danach kann die Ortspolizeibehörde aus besonderem Anlass den gewerbsmäßigen Ausschank alkoholischer Getränke vorübergehend für bestimmte Zeit und für einen bestimmten örtlichen Bereich ganz oder teilweise verbieten, wenn dies zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlich ist.

3.2.1. Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz

Es sind keine landesspezifischen Besonderheiten 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)

Es sind keine landesspezifischen Besonderheiten ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys).

3.2.3. Alkoholtestkäufe durch Minderjährige

Es sind keine landesspezifischen Besonderheiten ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 3.2.3 Alkoholtestkäufe durch Minderjährige.

3.3. Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

Die Ladenöffnungszeiten für Verkaufsstellen richten sich nach dem Bremischen Ladenschlussgesetz (BrLadSchlG). Die entsprechende Vorschrift § 3 BremLadSchlG lautet:

§ 3 Ladenschlusszeiten

(1) Verkaufsstellen müssen zu folgenden Zeiten für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden geschlossen sein:

1. an Sonn- und Feiertagen,
2. am 24. Dezember und am 31. Dezember, wenn diese Tage auf einen Werktag fallen, ab 14 Uhr.

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

Ausnahmen gelten nach den §§ 4 ff. BremLadSchlG für bestimmte Arten von Verkaufsstellen wie etwa Tankstellen oder Personenbahnhöfe oder für Verkaufsstellen an bestimmten Ausflugsorten (§§ 9, 9a BremLadSchlG).

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Verlängerung der Sperrzeiten

Die Sperrzeiten in Bremen richten sich nach § 1 ff. der Bremischen Gaststättenverordnung (Brem-GastVO). Nach § 1 Abs. 1 BremGastVO gilt für Gaststättenbetriebe sowie für öffentliche Vergnügungstätten eine allgemeine Sperrzeit von 2 Uhr bis 6 Uhr. In §§ 1 Abs. 2, 2 f. BremGastVO sind weitere gesetzliche Ausnahmen hiervon festgeschrieben.

Darüber hinaus können die Ortspolizeibehörden im Einzelfall weitere Ausnahmen von der allgemeinen Sperrzeit für einzelne Betriebe gem. § 4 BremGastVO erlassen:

§ 4 Ausnahmen für einzelne Betriebe

(1) Die zuständige Behörde kann bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse für einzelne Betriebe den Beginn der Sperrzeit bis 19 Uhr vorverlegen und das Ende der Sperrzeit bis 10 Uhr hinausschieben oder die Sperrzeit befristet oder widerruflich verkürzen

oder aufheben. In den Fällen der Verkürzung oder Aufhebung der Sperrzeit können jederzeit Auflagen erteilt werden.

(2) Die zuständige Behörde kann bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse an den Tagen, an denen gemäß § 1 Abs. 2 die Sperrzeit aufgehoben ist, für einzelne Betriebe eine Sperrzeit nach § 1 Abs. 1 einführen, ihren Beginn bis 19 Uhr vorverlegen und ihr Ende bis 10 Uhr hinausschieben.

Das hier vorausgesetzte „öffentliche Bedürfnis“ (Tatbestandsmerkmal) ist nicht anders zu verstehen als der Begriff des öffentlichen Bedürfnisses in § 18 GastG. Insoweit gelten die allgemeinen Erläuterungen; siehe hierzu Teil 2: 3.4 Verlängerung der Sperrzeit.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.4.3 Formulierungsvorschlag.

4. MAßNAHMEN GEGEN ALKOHOLBEWERBUNG

Es sind keine landesspezifischen Besonderheiten ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 4 Maßnahmen gegen Alkoholverkauf.

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN GEGEN ALKOHOL

Es sind keine landesspezifischen Besonderheiten ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 5 Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol.

6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELN DES STEUERRECHTS

Die Erhebung von Kommunalabgaben richtet sich in Bremen nach § 1 Abs. 1 des Bremer Abgabengesetz (BremAbgG). Danach können die Gemeinden örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern einschließlich der abgabenrechtlichen Nebenleistungen (Verspätungs- und Säumniszuschläge, Zinsen) erheben. Darunter fallen auch Schank- bzw. Getränkesteuern. Diese Abgaben werden nach § 1 Abs. 2 BremAbgG von den Landesfinanzbehörden und in Bremerhaven von der Stadtgemeinde Bremerhaven verwaltet.

HINWEIS

In Bremen besteht insoweit eine Sondersituation: Rechtsstreitigkeiten im Bereich der Kommunalabgaben werden nicht vor den Verwaltungsgerichten, sondern vor den Finanzgerichten ausgetragen.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

Es sind keine landesspezifischen Besonderheiten ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 7 Alkoholverbote im ÖPNV.

