



**JURISTISCHE
EXPERTISE
HESSEN**



HESSSEN

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

Die Aufgaben und Befugnisse der Gefahrenabwehr sind in Hessen in einem **einheitlichen Gesetz** normiert, dem Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG). Das Gefahrenabwehrrecht des Landes folgt aber trotz der einheitlichen Regelung im HSOG dem **Trennungssystem**. Man unterscheidet grundlegend zwischen den Polizeibehörden und den Sicherheits- bzw. Ordnungsbehörden. Eine weitere Besonderheit des Hessischen Gefahrenabwehrrechts besteht darin, dass drei Behördentypen voneinander zu trennen sind. Neben der grundsätzlichen Trennung zwischen **Polizeibehörden** („Vollzugspolizei“) und **Gefahrenabwehrbehörden**, werden letztere weiter nach Verwaltungs- und Ordnungsbehörden unterschieden (§1 Abs. 1 Satz 1 HSOG).

Im Bereich der Gefahrenabwehr sind gem. § 2 Satz 1 HSOG grundsätzlich die Verwaltungsbehörden zuständig. Die Polizei sowie die Ordnungsbehörden werden erst tätig, wenn die Verwaltungsbehörden nicht oder nicht rechtzeitig eingreifen können (Eilzuständigkeit der Polizeibehörden).

In Hessen ist zudem eine Kommunalisierung des Polizeirechts festzustellen. Das bedeutet, die Aufgaben der Gefahrenabwehr überwiegend sind auf Kommunalebene angesiedelt. Je nach Maßnahme

muss im Einzelfall immer geprüft werden, ob auf kommunaler Ebene die Verwaltungsbehörde oder untergeordnet die (kommunale) Ordnungsbehörde zum Handeln berufen ist.

Die **Verwaltungsbehörden** (§§ 82 ff. HSOG) sind in Hessen die Landkreise und die Gemeinden. Die einschlägigen Aufgaben werden dabei jeweils auf Kreisebene durch den Kreisausschuss wahrgenommen, bei den Gemeinden und Städten durch den Gemeindevorstand bzw. Magistrat.

Unter die (allgemeinen) **Ordnungsbehörden** fallen nach § 85 HSOG sowohl Landesbehörden als auch kommunale Stellen. Der Schwerpunkt liegt weitgehend im kommunalen Bereich, da in aller Regel der Bürgermeister (Oberbürgermeister) als örtliche Ordnungsbehörde zuständig ist (§ 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 HSOG).

Bei der Bekämpfung von Gefahren des Alkoholkonsums sind als relevante Zuständigkeitsbereiche der Ordnungsbehörden etwa die Lärmbekämpfung sowie die Sperrzeitenregulierung zu nennen (§ 1 der „Verordnung zur Durchführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Hessischen Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetzes“ (HSOG-DVO)).

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

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Gemeinden können gem. § 74 Satz 1 HSOG für ihr Gemeindegebiet **Gefahrenabwehrverordnungen** erlassen. Diese werden von der Gemeindevertretung beschlossen, welche die kommunalrechtlichen

Rechtmäßigkeitsanforderungen gem. §§ 49 ff. HGO berücksichtigen muss.

Die Gefahrenabwehrverordnungen enthalten gem. § 74 HSOG Gebote oder Verbote, die für eine unbe-

stimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet und die zur Gefahrenabwehr erforderlich sind. Für den Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung muss also eine **abstrakte Gefahr** für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegen. Insoweit bestehen keine landesspezifischen Besonderheiten. Auf die allgemeinen Ausführungen zum Erlass von Alkoholverbotsverordnungen kann also verwiesen werden; siehe hierzu Teil 2: 1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung).

Ein Alkoholkonsumverbot, gestützt auf die §§ 72, 74 HSOG, dürfte damit in aller Regel nicht in Betracht kommen. Es soll aber nicht unerwähnt bleiben, dass in verschiedenen hessischen Städten, etwa Frankfurt am Main, immer wieder politisch über die Einrichtung entsprechender Alkoholverbotsverordnungen diskutiert wird.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.1.5 Formulierungsvorschlag.

1.1.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

In Hessen existiert keine besondere Verordnungsermächtigung zum Erlass von Alkoholverboten. Zu den Einzelheiten solcher Bestimmungen siehe Teil

2: 1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung).

1.1.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Allgemeinverfügungen kommen grundsätzlich als gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme nach § 11 HSOG in Betracht. Auch hierfür muss eine **konkrete Gefahr** vorliegen, die man im Zusammenhang mit dem bloßen Konsum von alkoholhaltigen Getränken nicht feststellen kann. Im Übrigen sind keine landes-

spezifischen Besonderheiten festzustellen (siehe hierzu Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung). Nach den erläuterten rechtlichen Rahmenbedingungen kommt ein Alkoholkonsumverbot durch Allgemeinverfügung in aller Regel nicht infrage.

1.1.4. Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Als Einzelmaßnahmen der Gefahrenabwehrbehörden gegenüber alkoholisierten Personen kommen eine Reihe an Standardbefugnissen nach den §§ 31 ff. HSOG in Betracht. Zu denken ist dabei etwa an:

- die Durchsuchung von Personen und Sachen (§§ 36, 37 HSOG),
- die Sicherstellung von Alkohol (§ 40 HSOG) sowie
- die Aussprache von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten (§ 31 HSOG).

Nach § 31 Abs. 3 HSOG können die Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden zwar ein Aufenthaltsverbot für

einen bestimmten örtlichen Bereich innerhalb der Gemeinde aussprechen, allerdings nur, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Betroffene dort eine Straftat begehen wird. Es reicht nicht aus, dass das Aufenthaltsverbot ausgesprochen wird, um Beeinträchtigungen des Stadtbildes oder -lebens im öffentlichen Raum zu unterbinden, sagt der VGH Kassel (VGH Kassel, Urt. v. 10.04.2014 – 8 A 2421/11).

Zudem kommen weitere einzelfallabhängige Maßnahmen nach § 11 HSOG in Betracht – wie etwa auf die Gefahren von Alkohol bezogene Gefährderansprachen oder Warnungen durch die Behörden.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.4.8 Formulierungsvorschlag.

1.2. Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Der Alkoholkonsum auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen ist als Gemeingebrauch nach § 14 des Hessischen Straßengesetzes (HStrG) einzustufen. Eine abweichende Rechtsprechung der hessi-

schen Gerichte ist nicht ersichtlich. Damit scheidet eine satzungsmäßige Regulierung des Alkoholkonsums im Wege einer Sondernutzungserlaubnis nach § 16 HESStrG aus.

1.2.1. Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum

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

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

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

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.2.2.3 Formulierungsvorschlag.

1.3. Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

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

2. MAßNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOL

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht 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 ALKOHOLVERKAUF

3.1. Polizeirechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

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

3.2. Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

Hessen hat im Jahr 2012 (infolge der Föderalismusreform) von der Möglichkeit Gebrauch gemacht und ein eigenes Hessisches Gaststättengesetz (HGastG) erlassen. Dabei verfolgte der Gesetzgeber mit besonderem Interesse auch die Weiterentwicklung der gefahrenabwehrrechtlichen Bekämpfung von Formen des extremen Alkoholkonsums. Bei der Regulierung der Gaststättenbetriebe wurde in Hessen die bundesrechtliche Erlaubnispflicht für den Ausschank alkoholischer Getränke (§ 2 GastG) in ein überwachungsbedürftiges Gewerbe nach dem Vorbild des § 38 GewO umgestaltet. Es ist also **keine Erlaubnis mehr notwendig**, sondern es wird eine **vorsorgliche Überprüfung der Zuverlässigkeit** durchgeführt.

Das Alkoholausschankverfahren ist dabei in § 3 HGastG speziell geregelt. Nach § 3 Abs. 1 Satz 1

HGastG ist für den Ausschank von Alkohol ein Anzeigeverfahren entsprechend § 14 GewO erforderlich. Das bedeutet, die Gewerbeanzeige muss spätestens sechs Wochen vor Beginn des Gaststättengewerbes bei der zuständigen Behörde erfolgen. Ist ein Alkoholausschank beabsichtigt, muss die zuständige Behörde die Zuverlässigkeit des Gastgewerbetreibenden an Hand der vorzulegenden Unterlagen überprüfen (§ 3 Abs. 3 HGastG).

Der Gesetzgeber will damit eine qualitativ neue Balance zwischen den Regelungszielen Gefahrenabwehr und Verbraucherschutz einerseits und den wünschenswerten Fortschritten in Bezug auf Deregulierung und Bürokratieabbau auf der anderen Seite erreichen.

3.2.1. Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz

Da nach dem HGastG keine Gaststättenerlaubnisse erteilt werden, kommt bei Verstößen eines Gastwirtes gegen Bestimmungen des Jugendschutzes nur eine Untersagung des Betriebes in Betracht (§ 4 HGastG).

Inhaltlich sind im Übrigen keine landesspezifischen Besonderheiten zu beachten; siehe hierzu Teil 2: 3.2.1 Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz.

HINWEIS

Gaststättenerlaubnisse, die bereits vor Inkrafttreten des HGastG erteilt wurden, können allerdings auf der Grundlage von § 49 Abs. 2 Nr. 3 HVwVfG widerrufen werden.

3.2.2. Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)

§ 4 HGastG ist das zentrale ordnungsrechtliche Instrumentarium, will man gastgewerbliche Tätigkeiten wegen bestimmter Formen des Alkoholmissbrauchs untersagen. Danach kann die zuständige Behörde die Ausübung des Gaststättengewerbes untersagen, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Gastgewerbetreibende die erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzen“. Insbesondere gilt das, wenn befürchtet werden muss, dass der Gastgewerbetreibende dem Alkoholmissbrauch, übermäßigem Alkoholkonsum oder der Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten Vorschub leistet.

Der Zusatz „Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ soll den Nachweis bei der behördlichen Feststellung des Alkoholmissbrauchs erleichtern. Ein „Vorschubleisten von Alkoholmissbrauch“ liegt nach Ansicht des Gesetzgebers unter anderem dann vor, „wenn das gastronomische Angebot so gestaltet ist, dass es übermäßigen Alkoholkonsum insbesondere jugendlicher Zielgruppen geradezu provoziert.“

Darüber hinaus sind die Gemeinden gem. § 10 Abs. 2 HGastG im Einzelfall ermächtigt, Anordnungen gegenüber dem Gastgewerbetreibenden zu treffen, um die Gäste gegen Ausbeutung und Gefahren

für Leben und Gesundheit zu schützen. Diese Anordnungen kommen insbesondere in Betracht, um das „Vorschubleisten von Alkoholmissbrauch bzw. übermäßigem Alkoholkonsum“ zu verhindern oder zu vermeiden. Die Vorschrift folgt letztendlich den Grundsätzen des § 5 GastG des Bundes (siehe hierzu Teil 2: 3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen). Der Landesgesetzgeber sieht eine Gesundheitsgefährdung grundsätzlich bei Veranstaltungen, bei denen gegen Bezahlung eines einmaligen (pauschalen) Entgelts alle oder bestimmte alkoholische Getränke kostenlos oder verbilligt abgegeben werden – vor allem, wenn damit Missbrauch oder übermäßiger Konsum von Alkohol oder Jugendschutzverstöße zugelassen werden. Ausgenommen hiervon sollen jedoch sogenannte „All-inclusive-Angebote“ sein, sofern sie im Zusammenhang mit weiteren Hotelleistungen stehen.

Zuständig für die Anzeige und Untersagung von Gaststättenbetrieben ist der **Gemeindevorstand** (§ 16 HGastG i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 3 der Verordnung über Zuständigkeiten nach der Gewerbeordnung, dem Hessischen Gaststättengesetz und dem Hessischen Spielhallengesetz – HGewZustV).

3.2.3. Alkoholtestkäufe durch Minderjährige

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 3.2.3 Alkoholtestkäufe durch Minderjährige.

3.3. Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

Das Hessische Ladenöffnungsgesetz (HLöG) regelt die allgemeinen Ladenöffnungszeiten in § 3 HLöG:

§ 3 Öffnungszeiten

(1) Verkaufsstellen dürfen an Werktagen für den geschäftlichen Verkehr mit Kundinnen und Kunden von 0 bis 24 Uhr geöffnet sein.

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

1. an Sonn- und Feiertagen,
2. am Gründonnerstag ab 20 Uhr,
3. am 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Werktag fällt, ab 14 Uhr und

4. am 31. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Werktag fällt, ab 14 Uhr.

Während dieser Zeiten ist auch das Feilhalten von Waren zum Verkauf an jedermann außerhalb von Verkaufsstellen verboten.

(3) Abs. 2 Nr. 1 gilt nicht für das Feilhalten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen auf Volksfesten, die von der zuständigen Behörde genehmigt worden sind.

(4) Die Gemeinden können

1. abweichend von Abs. 2 Nr. 1 Ausnahmen für das Feilhalten von leicht verderblichen Waren und Waren zum sofortigen Verzehr, Gebrauch oder Verbrauch zulassen, sofern dies zur Befriedigung örtlich auftretender Bedürfnisse notwendig ist,
2. in den Grenzen des § 4 Abs. 1 Nr. 4 bis 6, des § 5 und des § 6 einen geschäftlichen Verkehr auf Großmärkten zum Verkauf an den Endverbraucher zulassen.

(5) Ist eine Verkaufsstelle an Sonn- und Feiertagen geöffnet, hat die Inhaberin oder der Inhaber an der Verkaufsstelle gut sichtbar auf die Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen hinzuweisen. Bei den jeweiligen Öffnungszeiten sind die Zeiten des Hauptgottesdienstes zu berücksichtigen.

Nach den §§ 4 ff. HLöG gelten einzelne Ausnahmen für bestimmte Verkaufsstellen wie etwa Tankstellen. Im Einzelfall können neben den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen auch Ausnahmen im öffentlichen Interesse erlassen werden (§ 7 HLöG). Von dieser Befugnis können allerdings nicht die Kommunen, sondern lediglich das zuständige Ministerium Gebrauch machen. Damit enthält das HLöG für Gemeinden keine spezielle Abweichungsbefugnis (mit Ausnahme der wohl weniger relevanten Bestimmung von verkaufsoffenen Sonntagen nach § 6 Abs. 1 Satz 1 HLöG), die im Zusammenhang mit der Regulierung des Alkoholverkaufs relevant sein könnte.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Verlängerung der Sperrzeiten

Die Sperrzeiten richten sich in Hessen gem. § 9 GastG nach der hierzu erlassenen Hessischen Sperrzeitenverordnung (SperrV). Gem. § 2 SperrV kann die zuständige Verwaltungsbehörde die Sperrzeit allgemein verlängern, verkürzen oder aufheben, wenn ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse vorliegen. Zudem kann sie gem. § 3 SperrV bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse für bestimmte Veranstaltungen und einzelne Betriebe den Beginn der Sperrzeit vorverlegen, das Ende der Sperrzeit hinausschieben oder die Sperrzeit befristet oder widerruflich aufheben.

Der VGH Kassel hat sich zu den Voraussetzungen des § 3 SperrV bereits geäußert. Nach Ansicht des Gerichts ist stets auf die lokalen Besonderheiten im Einzelfall zu achten. Für eine entsprechende Ausnahme müsse im Landesvergleich ein **besonderes**

örtliches Gefahrenpotenzial vorliegen (VGH Kassel, Beschl. v. 12.03.2012 – 8 B 2473/11.N).

Für die Ausführung der Sperrzeitenverordnung sind grundsätzlich die **örtlichen Ordnungsbehörden** zuständig (§ 5 Abs. 1 SperrV). Abweichend davon obliegt die **Festsetzung von Ausnahmen** nach § 3 SperrV für kreisübergreifende Regelungen den **Bezirksordnungsbehörden** sowie für gemeindeübergreifende Regelungen den **Kreisordnungsbehörden**.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.4.3 Formulierungsvorschlag.

4. MAßNAHMEN GEGEN ALKOHOLBEWERBUNG

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 4 Maßnahmen gegen Alkoholverbewerbung.

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN GEGEN ALKOHOL

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 5 Kommunales Informations-handeln gegen Alkohol.

6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELN DES STEUERRECHTS

In Hessen ist eine Besteuerung alkoholhaltiger Getränke nach § 7 Abs. 2 HessKAG möglich. Eine Ausnahme hiervon gilt für den Ausschank von Apfelwein. Eine solche lokalpolitisch geprägte Besteuerungspraxis ist nach Auffassung des VGH Kassel auch unproblematisch, weil ein sachlicher Grund für die differenzierte Behandlung der zu steuernden

alkoholhaltigen Getränke vorliegt (VGH Kassel, Urt. v. 14.10.2005 – 5 UE 819/05).

Dieser Ansicht folgte auch das VG Darmstadt in einer Angelegenheit der Stadt Offenbach, welche die Getränkesteuer zwischenzeitig aber wieder freiwillig abgeschafft haben soll:

„Es ist gerichtsbekannt, dass in der Stadt Offenbach am Main ebenso wie in der Stadt Frankfurt am Main, dort insbesondere in dem [...] südlich des Mains gelegenen Stadtteil Sachsenhausen, [...], Gaststätten bestehen, die insbesondere Apfelwein ausschenken. Ebenso wie in der Stadt Frankfurt am Main erhalten diese Gaststätten ihre besondere Prägung dadurch, dass in ihnen Apfelwein konsumiert wird. Der Apfelwein ist auch ein in Südhessen – anders als in anderen Teilen Hessens – verbreitetes Getränk. Die Absicht, den Konsum dieses nur regional verbreiteten Getränks in den örtlichen Gaststätten zu fördern, stellt einen sachgerechten Grund dar, den Konsum des Apfelweins von der Erhebung der Getränkesteuer auszunehmen.“

(VG DARMSTADT, URT. V. 14.08.2008 – 4 E 211/07).

Zudem können die Kreisfreien Städte sowie die Landkreise nach § 8 Abs. 2 HesKAG eine sogenannte **Schankerlaubnissteuer** per Satzung erheben. Das Bundesverwaltungsgericht hat eine solche Besteuerungspraxis auch ausdrücklich bestätigt, allerdings soll hier nicht die Eindämmung des Alkoholverkaufs im Vordergrund stehen, sondern eine effektive Überwachung der Schankbetriebe. Angesichts der zahlreichen Vorschriften für Gast- und Schankwirten bewirke die Überwachung eine „nicht unerhebliche Mehrbeanspruchung der Polizei“ und rechtfertige dadurch eine differenzierte steuerliche Behandlung von Gaststätten (BVerwG, Urt. v. 08.12.1995 – 8 C 36/93). Die Erhebung einer Schankerlaubnissteuer verfolge in verfassungsrechtlich zulässiger Weise den Lenkungszweck der Begrenzung des Alkoholkonsums.

HINWEIS

In diesem Zusammenhang ist allerdings zu beachten, dass nach der Novellierung des Hessischen Gaststättengesetzes ja gerade keine Erlaubnis mehr für den Betrieb einer Gaststätte erforderlich ist. Es wird lediglich eine Gewerbeanzeige benötigt, wobei für Gaststätten mit Alkoholausschank besondere Maßgaben gelten. Die Steuer kann folglich nicht mehr an die Gaststättenerlaubnis anknüpfen, sondern nur noch an die Errichtung, Erweiterung und Fortführung des Gaststättengewerbes.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 6.4 Formulierungsvorschlag.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

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

