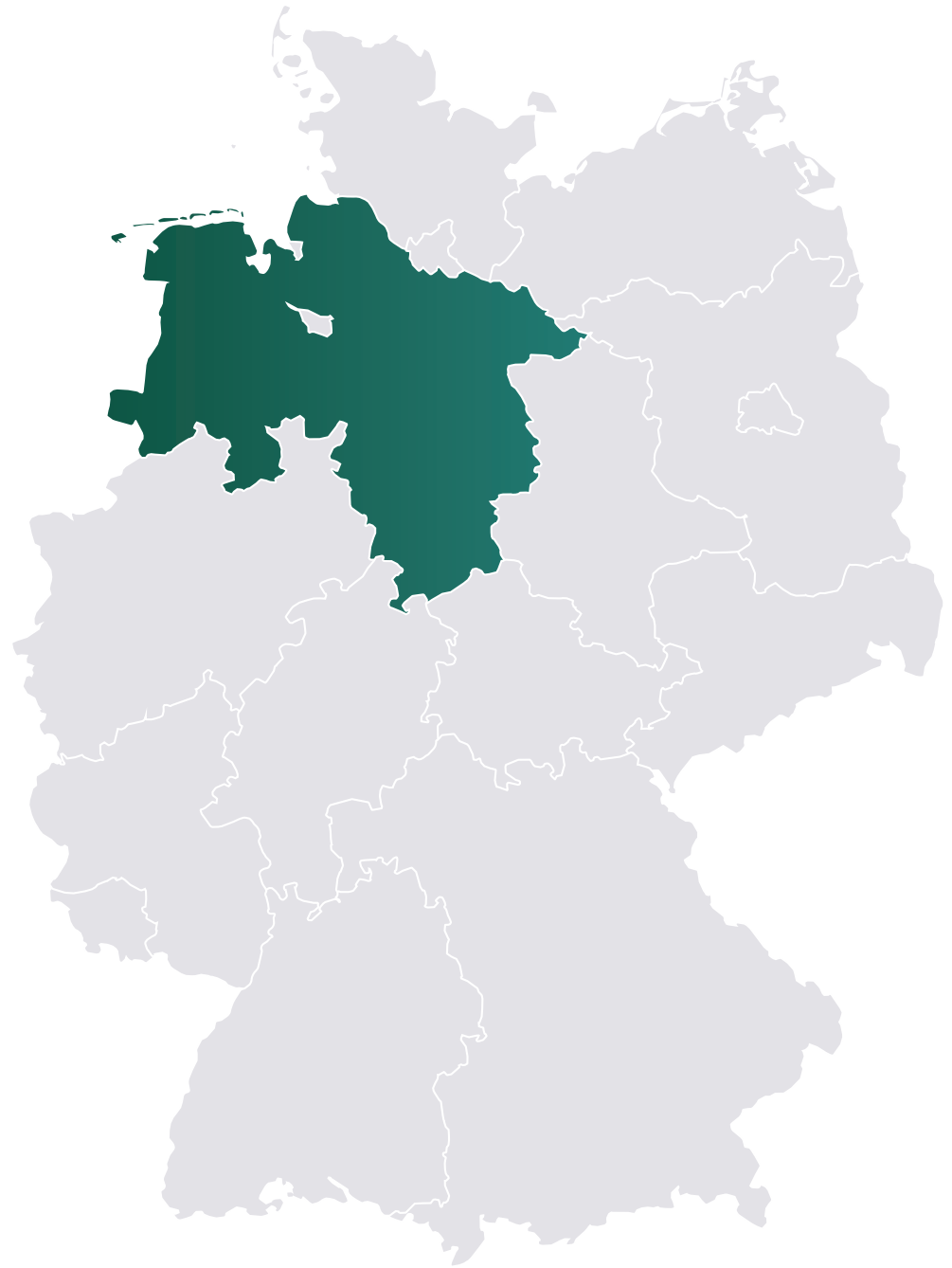




JURISTISCHE

EXPERTISE

NIEDERSACHSEN



NIEDERSACHSEN

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

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

Das niedersächsische Polizeirecht folgt dem Trennungssystem. Polizei und Verwaltungsbehörden sind also strukturell voneinander getrennt und rechtlich selbstständig organisiert. Dennoch ergeben sich die gefahrenabwehrrechtlichen Befugnisse von Polizei und Verwaltungsbehörden einheitlich aus dem Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG). Die originäre Zuständigkeit liegt dabei bei den Verwaltungsbehörden. Die Poli-

zei wird nach § 1 Abs. 2 NPOG erst tätig, wenn die Gefahrenabwehr durch die Verwaltungsbehörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint („Eilzuständigkeit“).

Zuständige Verwaltungsbehörden sind dabei für die Aufgaben der Gefahrenabwehr die Gemeinden, soweit die Zuständigkeit nicht besonders geregelt ist (§ 97 Abs. 1 NPOG).

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Grundsätzlich sind die Gemeinden dazu befugt, Verordnungen für ihren Bezirk oder für Teile ihres Bezirks zu erlassen, um abstrakte Gefahren abzuwehren (§ 55 Abs. 1 Nr. 1 NPOG).

Die Gemeinden erlassen die Verordnungen gem. § 55 Abs. 2 Satz 1 NPOG nach den Vorschriften, die für Satzungen gelten – also durch die jeweiligen kommunalen Vertretungskörperschaften (§ 58 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG). Insoweit kann man für den Erlass abstrakter Gefahrenabwehrverordnungen im Rahmen der Bekämpfung von Gefahren des Alkoholkonsums im kommunalen Raum grundsätzlich auf die allgemeinen Erläuterungen verweisen. (Siehe hierzu Teil 2: 1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung).)

Allerdings hat das OVG Lüneburg für den Erlass von Alkoholverbotsverordnungen auf Grundlage des § 55 Abs. 1 NPOG (zu dieser Zeit Nds. SOG) in einem „Grundsatzurteil“ aus dem Jahre 2012 einen gewissen Sonderweg eingeschlagen (OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12). Diese Rechtsprechung

sollte in der Kommunalpraxis in Niedersachsen besonders berücksichtigt werden.

Bei dem vor dem OVG Lüneburg verhandelten Fall ging es um eine Verordnung zur Begrenzung des Alkoholkonsums im öffentlichen Straßenraum für die „Partymeile“ der Stadt Göttingen, die auf § 55 Nds. SOG gestützt worden war. Nach Ansicht des Gerichtes konnte sich die zum Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung nach § 55 Nds. SOG erforderliche abstrakte Gefahr aus einem Zusammenhang zwischen dem nächtlichen Alkoholkonsum auf einer Straße („Partymeile“) und der Störung der Gesundheit, insbesondere der Nachtruhe, der Anwohner der Straße ergeben. Ein Alkoholkonsumverbot, das zum Schutz der Bewohner erlassen wurde, und das sich auf eine bestimmte Straße und für die Nachtstunden von Samstag, Sonntag sowie einzelne Feiertage beschränkt, sei insoweit verhältnismäßig.

Das OVG Lüneburg betonte zunächst, dass ein Alkoholkonsumverbot im öffentlichen Raum auch auf Tatsachen gestützt werden könne, die nicht aus

statistischen Erhebungen oder wissenschaftlichen Erkenntnissen folgen, sondern allein auf der allgemeinen Lebenserfahrung sowie entsprechenden Indizien beruhen.

Die Gefahrenverursachung könne nicht als monokausales Ereignis interpretiert werden. Der übermäßige Konsum von Alkohol trage jedenfalls maßgeblich dazu bei, dass Gesetzesverstöße und ggf. auch Ordnungswidrigkeiten und Straftaten begangen werden. Anders als durch eine alkoholbedingte Enthemmung seien nach der Lebenserfahrung auch die regelmäßigen „sinnlosen“ Vandalismus-Schäden in Form von zerbrochenen Flaschen, beschädigten Fahrrädern und Schaufensterscheiben, umgestoßenen Verkehrsschildern, entleerten Abfalleimern und Abfallsäcken, ausgerissenen Blumen oder zerstörten Klingelanlagen ebenso wenig zu erklären wie die Beleidigungen und Bedrohungen gegenüber sich beschwerenden Anwohnerinnen und Anwohnern.

Im Ergebnis geht das OVG Lüneburg von einer abstrakten Gefahr aus – sowohl für ein Alkoholkonsumverbot in der Öffentlichkeit als auch für ein Verbot des Mitsichführens von Alkohol in Konsumabsicht. Damit verfolgt das Gericht im Vergleich zu anderen Oberverwaltungsgerichten eine recht großzügige Linie, was die Feststellung einer abstrakten Gefahr angeht, die für den Erlass eines Alkoholverbots auf Grundlage der allgemeinen Verordnungsermächtigung erforderlich ist.

HINWEIS

Die Entscheidung des OVG Lüneburg darf von den Kommunen keinesfalls als Freibrief für die Verordnung von Alkoholkonsumverboten im öffentlichen Raum verstanden werden. Für die Annahme einer abstrakten Gefahr soll die „allgemeine Lebenserfahrung“ alleine nämlich nicht genügen. Neben den Erfahrungswerten muss die Kommune auch „entsprechende Indizien“ anführen. Als entsprechende Indizien galten in diesem Fall zahlreiche und nachhalti-

ge Anwohnerbeschwerden, eine Vielzahl polizeilicher Einsatzberichte über gravierende Störungen, die Aufgabe eines unter Alkoholeinfluss geplünderten und beschädigten Ladenlokals, die verstärkte Nachfrage hinsichtlich alkoholischer Getränke zur Nachtzeit, der Konsum von zur Nachtzeit erworbenem Alkohol vor Ort, die Feststellung alkoholbedingter Hinterlassenschaften (Leergut, Erbrochenes, Urin usw.) sowie das Fehlen öffentlicher Toiletten vor Ort.

Dies verdeutlicht auch eine Entscheidung des OLG Braunschweig, die sich ausdrücklich auf die Rechtsprechung des OVG Lüneburg bezieht. Die Richterinnen und Richter bewerteten jedoch eine „Verordnung zur Begrenzung des Alkoholkonsums und zur Aufrechterhaltung der Reinhaltung der öffentlichen Straßen und Plätze der Stadt Hann. Münden“ als rechtswidrig und damit als nichtig. Insbesondere bezweifelte das OLG Braunschweig den wahrscheinlichen Schadenseintritt, der für die abstrakte Gefahr erforderlich ist, für den räumlichen Geltungsbereich der Verordnung. Dieser war nämlich nicht wie in der Entscheidung des OVG Lüneburg auf eine bestimmte Straße begrenzt, sondern erstreckte sich auf den gesamten Innenstadtbereich (OLG Braunschweig, Beschl. v. 20.03.2013 – 5s (OWiZ) 28/13).

Der Grad der Schadenswahrscheinlichkeit muss umso höher sein, je geringer der Wert des geschützten Rechtsguts, betonten die Richter. Im Entscheidungsfall ging es aber nicht um den Schutz besonders herausragender Rechtsgüter. Die Pöbeleien gegenüber Passanten seien zweifellos ebenso lästig wie die Verschmutzung des Bereichs mit Abfall, Urin und Erbrochenem. Dennoch seien die Beeinträchtigungen im Verhältnis zu anderen Rechtsgütern (Leib, Leben, Gesundheit etc.) nachrangig. Bei den beschriebenen „Handgreiflichkeiten“ seien zudem nur anwesende Alkoholkonsumenten betroffen gewesen und keine unbeteiligten Dritten. Zum anderen erreichen sie nicht die „Intensität von Körperverletzungen“.

HINWEIS

Zieht eine Kommune den Erlass eines örtlichen Alkoholkonsumverbotes auf Grundlage der allgemeinen Verordnungsermächtigung in Betracht, genügt kein „pauschaler Verweis“ auf die Entscheidung des OVG Lüneburg. Ein Alkoholverbot auf Grundlage von § 55 NPOG sollte zudem nur dann in Betracht gezogen werden, wenn es um den Schutz hochrangiger Rechtsgüter wie etwa der Gesundheit der Anwohner geht.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.1.5 Formulierungsvorschlag.

11.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

Eine besondere Grundlage zum Erlass alkoholspezifischer Gefahrenabwehrverordnungen besteht in Niedersachsen nicht. Angesichts der „großzügigen“ Rechtsprechung des OVG Niedersachsen mit Blick

auf die allgemeine Verordnungsermächtigung dürfte sich der Landesgesetzgeber auch nicht herausgefordert fühlen, eine besondere Ermächtigungsgrundlage für die Gemeinden zu schaffen.

11.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass ordnungsbehördlicher Allgemeinverfügungen findet sich in § 11 NPOG. Dafür muss allerdings eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegen. Dementsprechend kommt die Aussprache eines Alkoholkonsum- sowie eines Glasflaschenverbots auf Grundlage des § 11 NPOG im Wege der Allgemeinverfügung grundsätzlich nicht in Betracht.

Dies bestätigt so auch das VG Osnabrück, wonach im Rahmen des üblichen, gesellschaftlich allgemein akzeptierten Alkoholkonsums und Mitführen von Alkohol in der Öffentlichkeit nicht von einer konkreten Gefahr ausgegangen werden kann (VG Osnabrück, Beschl. v. 11.02.2010 – 6 B 9/10). Zudem dürfe mit einer Allgemeinverfügung inhaltlich keine abstrakt-generelle Regelung für eine unbestimmte

Vielzahl von Gefahrenlagen und Personen getroffen werden. In einem solchen Fall muss das Verbot als Verordnung nach § 55 NPOG (zum Zeitpunkt der Entscheidung noch Nds. SOG) erlassen werden. Das ist die Rechtsform, die im Gefahrenabwehrrecht zur Bekämpfung abstrakter Gefahren ausdrücklich vorgesehen ist.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch eine Entscheidung des VG Hannover. Hier ging es um die Befugnisse der Bundespolizei (vgl. §§ 13 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 2 BPolG) bei einem Aufeinandertreffen rivalisierender Fußballfans im Zug: Alkoholisierte Fußballfans sind nicht von vornherein gefährlich oder gewalttätig, erklärte das Gericht. In der Vergangenheit habe sich jedoch gezeigt, dass der Konsum von Alkohol eine aggressionsfördernde Wirkung

habe, die gerade in Gruppendynamischen Prozessen zu gefährlichen körperlichen Auseinandersetzungen und Sachschäden führen kann. Unter den beengten Bedingungen des Bahnverkehrs erachtete das Gericht eine konkrete Gefahr daher für möglich. Zum Schutz der Mitreisenden sei in den genannten Zügen der Erlass einer Verbots-Allgemeinverfügung nicht zu beanstanden (VG Hannover, Beschl. v. 21.11.2014 - 10 B 13138).

HINWEIS

Angesichts der spezifischen Themen Fußball und Bahnverkehr dürfte sich diese Entscheidung für die Alkohol-Verhältnisprävention der Kommunen in Niedersachsen allerdings kaum nutzbar machen lassen.

1.1.4. Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Darüber hinaus können die Ordnungsbehörden durch konkret individuelle Maßnahmen gegen alkoholbedingte Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (§ 11 NPOG) sowie durch besondere Einzelfallmaßnahmen (§§ 12 ff. NPOG) tätig werden.

In Betracht kommen aus dem Katalog der Spezialbefugnisse etwa:

- Befragungen (§ 12 NPOG),
- Gefährderansprache, Gefährderschreiben (§ 12 a NPOG),
- Identitätsfeststellungen (§ 13 NPOG),
- Platzverweise und Aufenthaltsverbote gegen-

über alkoholisierten Störern (§ 17 NPOG),

- Personengewahrsam (§ 18 NPOG) gegenüber alkoholisierten Störern sowie ggf. auch zum Selbstschutz der alkoholisierten Personen,
- die Durchsuchung von Personen und Sachen nach mitgeführten Alkoholika (§§ 22, 23 NPOG) sowie ggf. die Sicherstellung von Alkohol (§ 26 NPOG).

Auf Grundlage der polizeilichen Generalklausel in § 11 NPOG kommen auch Warnungen in Betracht.

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

Auch wenn das OVG Lüneburg hierzu nicht ausdrücklich Stellung bezogen hat, dürfte auch in Niedersachsen der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum als Gemeingebrauch einzustufen sein (ausdrücklich OLG Braunschweig, Beschl. v. 20.03.2013 – Ss (OWiZ) 28/139). Daher scheidet ein straßen- und wegerechtliches Einschreiten per Sondernutzungs-

satzung gem. § 18 des Niedersächsischen Straßengesetzes (NdsStrG) zur Bekämpfung des örtlichen Alkoholkonsums grundsätzlich aus.

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

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

Formulierungshinweise finden sich bei 1.2.2.3 Formulierungsvorschlag.

1.3. Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Es sind keine landesspezifischen Besonderheiten ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 1.3 Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum.

2. MAßNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOL

Wie oben erläutert, geht das OVG Lüneburg davon aus, dass eine abstrakte Gefahr im Rahmen des Erlasses einer Alkoholverbotsverordnung auch bei dem bloßen Mitsichführen von Alkohol vorliegen kann (siehe hierzu Teil 2: 1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung). Weitere landesspezi-

fische Besonderheiten sind nicht ersichtlich. (Siehe hierzu auch Teil 2: 2 Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol.)

Formulierungshinweise finden sich bei 2.3 Formulierungsbeispiel.

3. MAßNAHMEN GEGEN DEN ALKOHOLVERKAUF

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

In Niedersachsen hat das Niedersächsische Gaststättengesetz (NGastG) das Bundesgaststättengesetz vollständig ersetzt (§ 1 Abs. 1 Satz 2 NGastG). Dabei gilt im Gegensatz zum Bundesrecht auch für den Ausschank von Alkohol keine Erlaubnispflicht

mehr. Das gaststättenrechtliche Verfahren beim Ausschank von Alkohol wurde in eine Anzeigepflicht mit besonderer Zuverlässigkeitsprüfung umgestaltet (§§ 2, 3 NGastG). Insoweit soll nach § 4 NGastG die Unzuverlässigkeit insbesondere dann vorliegen,

wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die oder der Gewerbetreibende dem Alkoholmissbrauch Vorschub leistet oder infolge eigenen Alkoholmissbrauchs bei der Betriebsführung erheblich beeinträchtigt ist.

HINWEIS

Die allgemeinen Vorschriften, die den Ausschank von Alkohol in Gaststätten betreffen (wie etwa die §§ 7, 9 NGastG), sind mit den bundesrechtlichen Vorschriften weitgehend identisch.

Neben den bestehenden gesetzlichen Beschränkungen des Alkoholausschanks können die zuständigen Behörden zudem Anordnungen gegenüber dem Betreiber eines Gaststättengewerbes treffen, die zum Schutz der Gäste gegen Ausbeutung oder gegen Gefahren für Leben oder Gesundheit erforderlich sind (§ 5 Abs. 1 Satz 1 NGastG). Damit lassen sich allerdings nur die gastspezifischen Gefahren des Alkoholkonsums bekämpfen. Anordnungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes und sonst gegen erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen für die Bewohner des Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke sowie der Allgemeinheit, wie sie die §§ 5 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 GastG (Bund) vorsehen, sind nach dem NGastG nicht möglich. Den entsprechenden Gefahren muss in Niedersachsen auf bau- oder immissionsschutzrechtlicher Grundlage begegnet werden (VG Hannover, Beschl. v. 16.07.2014 – 11 B 10599/14).

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

In Niedersachsen werden regelmäßig landesweite Alkoholtestkäufe unter Aufsicht des Ministeriums für Inneres und Sport durchgeführt. Insbesondere hält der Innenminister jugendliche Testkäufe für vereinbar mit den Vorgaben des Jugendschutzgesetzes. Das gilt allerdings nur, wenn durch eine enge Begleitung der Jugendlichen ausgeschlossen werden kann, dass sie erworbene Produkte behalten und konsumieren.

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

3.3. Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

Die allgemeinen Verkaufszeiten richten sich grundsätzlich nach § 3 des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten (NLöffVZG). Danach gilt folgendes:

§ 3 Allgemein zulässige Verkaufszeiten

- (1) An Werktagen dürfen Waren ohne zeitliche Beschränkung verkauft werden.
- (2) An Sonntagen und staatlich anerkannten Feiertagen dürfen Verkaufsstellen nur in den Ausnahmefällen der §§ 4 und 5 geöffnet werden.
- (3) Am 24. Dezember ist die Öffnung ab 14 Uhr ausschließlich für Verkaufsstellen im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a bis c und ausschließlich zu den dort genannten Zwecken der Verkaufsstelle

zulässig. Dies gilt auch, wenn dieser Tag auf einen Sonntag fällt.

(4) Die bei Ende der zulässigen Öffnungszeit anwesenden Kundinnen und Kunden dürfen noch bedient werden.

Nach § 5 Abs. 2 Satz 1 NLöffVZG kann die zuständige Behörde im Einzelfall davon abweichen, wenn dies im öffentlichen Interesse erforderlich wird. Auch wenn der Gemeinde diese Aufgaben nach § 8 Abs. 3 Satz 2 NLöffVZG im Wege der Verordnung übertragen werden kann, hat die Regierung von dieser Möglichkeit – soweit ersichtlich – bisher nicht Gebrauch gemacht.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Sperrzeiten

Nach § 10 Satz 1 NGastG kann die Landesregierung durch Verordnung eine allgemeine Sperrzeit festsetzen. In dieser kann sie auch bestimmen, dass die Sperrzeit bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse allgemein oder für einzelne Betriebe verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden kann sowie diese Befugnis auf andere Behörden übertragen. Allerdings hat die Landesregierung von dieser Regelung bisher keinen

Gebrauch gemacht. Eine allgemeine Sperrzeit gibt es in Niedersachsen nicht. Einzelfallverfügungen gegen bestimmte Betriebe können aber auf Grundlage der immissionsschutzrechtlichen Befugnisse ergehen.

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 Alkoholverkauf.

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN

GEGEN ALKOHOL

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

6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELEN DES

STEUERRECHTS

Nach § 3 Abs. 3 des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NdsKAG) ist die Erhebung einer kommunalen Getränkesteuer sowie einer Schankerlaubnissteuer durch die Gemeinden unzulässig.

Damit kommt in Niedersachsen kommunale Alkoholprävention mit den Mitteln des kommunalen Abgaberechts nicht in Betracht.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

Seit 2018 hat die Deutsche Bahn auf einigen Strecken im niedersächsischen Regionalverkehr das Trinken von Alkohol im Zug verboten. Damit ist Niedersachsen das erste Bundesland, in dem das Verbot im Regionalverkehr durch die Deutsche Bahn eingeführt wurde.

Im Übrigen sind landesspezifische Besonderheiten nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 7 Alkoholverbote im ÖPNV.

