



JURISTISCHE

EXPERTISE

SACHSEN-ANHALT



SACHSEN- ANHALT

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKHOLKONSUM

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

Das Polizeirecht in Sachsen-Anhalt folgt dem **Trennungssystem**. Es wird also institutionell zwischen Sicherheitsbehörden und Polizeibehörden unterschieden. Die Organisation sowie die Aufgaben und Befugnisse der Polizei- und Sicherheitsbehörden sind aber dennoch in einem einheitlichen Gesetz, dem „Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt“ (SOG LSA), geregelt.

Auch in Sachsen-Anhalt ist der Aufgabenbereich der Polizeibehörden nach § 1 Abs. 2 Satz 2 SOG LSA erst dann eröffnet, wenn die Gefahrenabwehr durch

die Sicherheitsbehörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint („Eilzuständigkeit“).

Nach § 84 Abs. 1 SOG LSA sind allgemeine Sicherheitsbehörden die Gemeinden, Landkreise und das Landesverwaltungsamt. Innerhalb der Sicherheitsbehörden sind für die Aufgaben der Gefahrenabwehr aufgrund anderer Rechtsvorschriften gem. § 89 Abs. 2 SOG LSA **grundsätzlich die Gemeinden zuständig**, soweit keine besonderen Zuständigkeitsregelungen durch Bundes- oder Landesrecht vorliegen.

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Nach § 94 Abs. 1 Nr. 1 SOG LSA können die Gemeinden und Verbandsgemeinden für ihren Bezirk oder für Teile ihres Bezirkes zur Abwehr **abstrakter Gefahren** Gefahrenabwehrverordnungen erlassen. Die Landkreise, Gemeinden und Verbandsgemeinden erlassen die Gefahrenabwehrverordnungen gem. § 94 Abs. 2 SOG LSA nach den für Satzungen geltenden Vorschriften (§§ 6 ff. GO LSA).

Interessant ist in dieser Hinsicht ein Urteil des **OVG Magdeburg**, das sich mit der Rechtmäßigkeit eines städtischen Alkoholverbotes auf der Grundlage von § 94 Abs. 1 SOG LSA befasst (OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09). Nach § 1 der Verordnung war „im gesamten Stadtgebiet das Lagern oder dauerhafte Verweilen in Verbindung mit Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit verboten, wenn dessen Auswirkungen geeignet sind, Dritte erheblich zu beeinträchtigen.“ Nach Ansicht der Richterinnen und Richter waren weder die Anforderungen des

Bestimmtheitsgrundsatzes erfüllt noch lag eine abstrakte Gefahr vor.

Der Grundsatz der Bestimmtheit verlangt, dass für den Adressaten klar erkennbar sein muss, auf welche Stadtgebiete sich das Verbot des Alkoholkonsums erstreckt und welches Verhalten von dem Verbot erfasst wird. Dies bedeutet zunächst, dass die betroffenen Bereiche vom Ordnungsgeber genau umschrieben werden müssen – ein Verbot des Alkoholkonsums „in der Öffentlichkeit“ kann dem Grundsatz der Bestimmtheit nicht genügen. Zudem muss die Verordnung eindeutig erkennen lassen, worin genau das verbotene Verhalten liegt. Die Formulierung „Lagern und dauerhafte Verweilen in Verbindung mit dem Konsum von Alkohol“ ist danach zu unbestimmt. Das „Lagern“ oder „dauerhafte Verweilen“ müsse „zum Zwecke des Alkoholkonsums“ erfolgen. Offen bleibt außerdem, ob auch solche Personen ordnungswidrig handeln, die zwar

selbst keinen Alkohol konsumieren, sich aber in einer Gruppe aufhalten, in der einer Alkohol zu sich nimmt und es zu Handlungen kommt, die Dritte beeinträchtigen könnten.

Zudem muss bei dem Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung eine **abstrakte Gefahr** vorliegen. Das OVG Magdeburg betonte dabei vor allem, dass sich der Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und den abzuwehrenden Rechtsgutverletzungen (wie Körperverletzung, Lärmbelästigung oder Verschmutzung) nur sehr schwer nachweisen lasse.

HINWEIS

Natürlich kann ein generelles Alkoholverbot die Arbeit der Vollzugskräfte „vor Ort“ ganz erheblich erleichtern, da sie nicht mehr jedem Einzelnen nachweisen müssen, dass dessen konkretes Verhalten ein ordnungsbehördliches Einschreiten rechtfertigt. Diese Arbeitserleichterung kann aber niemals als Begründung für eine Gefahrenabwehrverordnung dienen, betonen die Richterinnen und Richter.

Der **Nachweis des Gefahrenzusammenhangs** bedarf genügend abgesicherter Erkenntnisse; allerdings lassen auch Statistiken und Studien einen solchen Schluss nur im Einzelfall zu. Aus entsprechenden Studien und statistischen Erhebungen muss sich eindeutig ergeben, dass gerade das unter Verbot gestellte Verhalten, nämlich der Genuss von Alkohol, regelmäßig und typischerweise die Gefahr von Körperverletzungen, Sachbeschädigungen und Lärmbelästigungen mit sich bringt. Aus den vorgelegten Unterlagen der Stadt Magdeburg konnte man jedoch nicht rauslesen, wie viele Personen pro Jahr diesen Bereich aufsuchen und wie viele der Besucher Alkohol konsumieren. Diese Angaben wären jedoch notwendig gewesen, um sie ins Verhältnis mit den Zahlen aus der Kriminalitätsstatistik zu stellen. Nur so hätte man feststellen können, ob die Begehung von Straftaten eine typische Folge des Alko-

holkonsums in diesem Bereich darstellt. Die Zahl der unter Alkoholeinfluss begangenen Gewaltdelikte gab letztendlich auch keinen Aufschluss darüber, ob die Gewalttäter den Alkohol zu Hause, auf dem Weg oder in umliegenden Gaststätten getrunken hatten und anschließend gewalttätig geworden waren.

Das OVG Magdeburg stellte klar: Kann eine Behörde im Rahmen der erforderlichen Gefahrenprognose den Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewalttat nicht nachweisen, weil sie nicht genügend Erkenntnisse hat, so liegt keine Gefahr vor, sondern allenfalls eine mögliche Gefahr oder ein Gefahrenverdacht. In einem solchen Fall darf die Behörde aufgrund der ausdrücklichen Regelung in § 2a SOG LSA selbst nicht einschreiten. Die diesbezügliche Bewertungs- und Entscheidungskompetenz steht allein dem Gesetzgeber zu.

HINWEIS

Aus der Entscheidung ergibt aber auch noch eine weitere Erkenntnis: Ein Verbot auf Grundlage des § 94 Abs. 1 SOG LSA kann nur zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit ergehen. Will die Behörde lediglich ein hohes Abfallaufkommen vermeiden, wäre ein Verbot unverhältnismäßig. Ein Verbot, um Glasbruch und die daraus resultierenden Folgen zu vermeiden, ist „nicht erforderlich“.

Legt man die Maßstäbe des OVG Magdeburg nunmehr in der Praxis zugrunde, ist der rechtskonforme Erlass einer Alkoholverbotsverordnung auf Grundlage des § 94 Abs. 1 SOG LSA nur noch schwer denkbar. Siehe hierzu auch Teil 2: 1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung).

1.1.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

Auf die Entscheidung des OVG Magdeburg hat der Landesgesetzgeber mit einer besonderen Verordnungsermächtigung zum Erlass von Alkoholverboten reagiert (§ 94a Abs. 2 a.F. SOG LSA). Allerdings wurde auch diese Vorschrift durch das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt 2014 für verfassungswidrig erklärt (SachsAnhVerfG, Urt. v. 11.11.2014 – LVG 9/13). Der Gesetzgeber hatte seine Ermächtigungsnorm letztendlich auf die gleichen „Erkenntnisse“ gestützt, die bereits das OVG Magdeburg als nicht ausreichend erachtet hatte, und war offenbar davon ausgegangen, dass er insofern ein begründungsfreies Abwägungs- und Gestaltungsrecht habe.

Aber auch der Gesetzgeber muss tragfähige und nachvollziehbare Sachgründe vortragen, wenn er

grundrechtsbeschränkende Regelungen bzw. Regelungsermächtigungen legitimieren will, die den Alkoholkonsum beschränken sollen, fordert das Landesverfassungsgericht. Der Übergang von der Gefahrenabwehr zur Gefahrenvorsorge könne nur damit begründet werden, dass es belastbares Wissen über eine Langzeitkausalität unterhalb der Schwelle des bisherigen Gefahrenkonzepts des SOG LSA gibt. Es reiche nicht aus, dass der Gesetzgeber eine solche Kenntnis postuliert.

Die eindrückliche Entscheidung des Landesverfassungsgerichts verdeutlicht erneut, dass es in Sachsen-Anhalt faktisch wohl kaum oder nicht möglich sein wird, im Wege abstrakt-genereller Regelungen gegen Alkoholkonsum vorzugehen.

1.1.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Nach § 13 SOG LSA können die Sicherheitsbehörden die erforderlichen Maßnahmen treffen, um eine **konkrete Gefahr** abzuwehren – darunter fällt auch der Erlass von Allgemeinverfügungen. Angesichts der Rechtsprechung des OVG Magdeburg zum Erlass von Alkoholverbotsverordnungen werden aber wohl auch alkoholkonsumbeschränkende All-

gemeinverfügungen nicht in Betracht kommen, da an das Kriterium der konkreten Gefahr auch hohe Anforderungen gestellt werden. Ergänzend wird auf die allgemeinen Erläuterungen verwiesen; siehe hierzu Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung.

1.1.4. Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Einzelfallbezogene Maßnahmen können die Kommunen in Sachsen-Anhalt sowohl in Anwendung der Standardmaßnahmen gem. §§ 13a bis 48a SOG LSA als auch auf Grundlage der Generalklausel des § 13 Abs. 1 SOG LSA gegen alkoholisierte Personen richten. In Betracht kommen dabei etwa Platzver-

weise gegen alkoholisierte Störer (§ 36 SOG LSA) oder etwa die Sicherstellung von Alkoholika (§ 45 SOG LSA).

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.4.8 Formulierungsvorschlag.

1.2. Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 1.2 Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum.

1.2.1. Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum

Ein Alkoholkonsumverbot im Wege einer Sondernutzungssatzung kommt nicht in Betracht. Auch in Sachsen-Anhalt ist der Konsum von Alkohol auf öffentlichen Straßen und Plätzen als Gemeingebrauch

nach § 14 Abs. 1 Satz 1 des Straßengesetzes Sachsen-Anhalt (StrG LSA) einzustufen. Siehe hierzu im Übrigen 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.

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

Mit dem Gaststättengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (GastG LSA) vom 07.08.2014 hat der Landesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz

Gebrauch gemacht und damit das bis zu dem Zeitpunkt noch geltende Gaststättengesetz des Bundes abgelöst.

Nach §§ 1, 2 Abs. 1 Satz 1 GastG LSA gilt eine **Anzeigepflicht für Gaststättengewerbe**, die sich an § 14 GewO orientiert. Für den Ausschank alkoholischer Getränke findet darüber hinaus eine Zuverlässigkeitsprüfung nach § 8 GastG LSA statt, welche § 38 GewO nachgebildet ist.

Eine landesrechtliche Besonderheit findet sich in § 11 Abs. 5 GastG LSA. Danach kann die zuständige Behörde aus besonderem Anlass den Ausschank alkoholischer Getränke oder die Abgabe dieser über die Straße vorübergehend für eine bestimmte Zeit und für einen bestimmten örtlichen Bereich ganz oder teilweise untersagen, wenn dies zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der Wahrung des Gesundheitsschutzes erforderlich ist.

Ordnungsrechtliches Instrumentarium ist dabei die **Allgemeinverfügung**. Für die Anordnung muss eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegen. Der besondere Anlass soll dabei ein konkretes Ereignis oder eine konkrete Veranstaltung sein, von der diese Gefahr ausgeht. Als Beispiele nennt der Gesetzgeber sportliche Großveranstaltungen oder Demonstrationen mit hohem Besucheraufkommen.

Darüber hinaus sind die allgemeinen (alkoholbezogenen) Verbote nach § 12 GastG LSA zu beachten:

§ 12 Allgemeine Verbote

3.2.1. Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz

Ob sich der Widerruf von „alten“ Gaststättenerlaubnissen (etwa wegen Verstoßes gegen die allgemeinen Verbote nach § 12 GastG LSA und darauf zurückzuführender Unzuverlässigkeit) nach den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Vorschriften richtet oder nach der Vorschrift zur Untersagung von Betrieben nach § 11 GastG LSA, ist unklar.

(1) Es ist verboten,

1. Branntwein, branntweinhaltige Getränke oder Lebensmittel, die Branntwein in nicht nur geringfügiger Menge enthalten, durch Automaten auszuschenken oder abzugeben,
2. in Ausübung eines Gewerbes alkoholische Getränke an erkennbar Betrunkene auszuschenken oder über die Straße abzugeben,
3. das Verabreichen von Speisen von der Bestellung von Getränken abhängig zu machen oder bei der Nichtbestellung von Getränken die Preise zu erhöhen,
4. den Ausschank alkoholfreier Getränke von der Bestellung alkoholischer Getränke abhängig zu machen oder bei Nichtbestellung alkoholischer Getränke die Preise zu erhöhen,
5. alkoholische Getränke in einer Art und Weise anzubieten, die darauf gerichtet ist, zu übermäßigem Alkoholkonsum zu verleiten.

(2) Beim Ausschank alkoholischer Getränke sind auch alkoholfreie Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle anzubieten. Davon ist mindestens ein alkoholfreies Getränk nicht teurer anzubieten als das preiswerteste alkoholische Getränk. Der Preisvergleich erfolgt hierbei auf der Grundlage des hochgerechneten Preises für einen Liter der betreffenden Getränke. Die zuständige Behörde kann für den Ausschank aus Automaten Ausnahmen zulassen. Die Sätze 1 bis 3 gelten für die Abgabe von alkoholischen Getränken über die Straße entsprechend.

In Bundesländern mit einer ähnlichen Gesetzeslage wird teilweise auf die allgemeinen Vorschriften zurückgegriffen. Es gibt jedoch auch andere Meinungen, wonach die Untersagung „alter Genehmigungen“ (die vor Inkrafttreten des GastG LSA erteilt worden) nach § 11 GastG LSA möglich sein soll.

3.2.2. Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)

Gaststättenrechtliche Maßnahmen zur Abwehr gaststättenspezifischer Alkoholgefahren richten sich nach § 10 GastG LSA. Danach kann die zuständige Behörde jederzeit Anordnungen erlassen, soweit dies zum Schutz der Gäste oder der im Betrieb Beschäftigten oder gegen Gefahren für Leben und

Gesundheit erforderlich ist. Zuständig ist jeweils die Gemeinde (§ 7 Abs. 1 Satz 1 GastG LSA). Die Vorschrift ist an § 5 GastG angelehnt, es wird daher auf die allgemeinen Erläuterungen verwiesen. Siehe hierzu Teil 2: 3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys).

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

Verkaufsstellen in Sachsen-Anhalt dürfen an Werktagen von Montag bis Freitag von 0 bis 24 Uhr und am Samstag von 0 bis 20 Uhr geöffnet sein. An Sonn- und Feiertagen dürfen sie für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden regelmäßig nicht geöffnet sein (vgl. § 3 LöffZeitG LSA).

In Einzelfällen kann das Landesverwaltungsamt erlauben, dass Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen geöffnet werden, wenn dies im öffentlichen Interesse notwendig ist (§ 8 LöffZeitG LSA).

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Sperrzeitenregelungen

Der Landesgesetzgeber hat die sperrzeitenrechtliche Verordnungsermächtigung nicht in das GastG LSA aufgenommen, sondern in das allgemeine Sicherheitsrecht (§ 94a Abs. 1 SOG LSA) integriert. Danach darf das zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium eine allgemeine Sperrzeit für Schank- und Speisewirtschaften sowie öffentliche Vergnügungsstätten durch eine Gefahrenabwehrverordnung festsetzen, um abstrakte Gefahren abzuwehren bzw. zur Gefahrenvorsorge. In dieser Gefahrenabwehrverordnung ist zu bestimmen, dass die Sperrzeit allgemein oder für einzelne Betriebe verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden kann, wenn ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse vorliegen.

Die allgemeinen Sperrzeiten sind dementsprechend in § 1 der „Gefahrenabwehrverordnung über die Festsetzung der Sperrzeit für Schank- und Speisewirtschaften sowie für öffentliche Vergnügungsstätten“ (Sperrzeit GAVO) festgelegt:

§ 1 Sperrzeit für bestimmte Betriebsarten

(1) Die Sperrzeit beginnt für

1. öffentliche Vergnügungsstätten auf Jahrmärkten und Volksfesten sowie für sonstige öffentliche Vergnügungsstätten, in denen Veranstaltungen nach § 60a der Gewerbeordnung stattfinden, um 22 Uhr,

2. Musik-, Tanz-, Theater- oder Filmveranstaltungen im Freien und in Festzelten unter freiem Himmel um 1 Uhr,
3. von der Nutzung für den Betrieb von Schank- und Speisewirtschaften mit umfasste Freiflächen sowie sonstige Schank- und Speisewirtschaften im Freien und in Festzelten unter freiem Himmel um 1 Uhr.

Sie endet jeweils um 6 Uhr.

(2) Die Vorschriften über die Sperrzeit finden keine Anwendung auf

1. den Betrieb der Schank- und Speisewirtschaften in Kraftfahrzeugen und Schiffen, wenn sich der Betrieb auf die Bewirtung der Fahrgäste beschränkt und

2. Nebenbetriebe im Sinne des § 15 Abs. 1 des Bundesfernstraßengesetzes; Alkoholhaltige Getränke dürfen dort in der Zeit von 0 Uhr bis 7 Uhr weder ausgeschenkt noch verkauft werden.

Neben den allgemeingültigen Ausnahmen für bestimmte Betriebe können die Gemeinden bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse entsprechend § 94 Abs. 1 des SOG LSA die Sperrzeit durch Gefahrenabwehrverordnung allgemein festsetzen, verlängern, verkürzen oder aufheben (§ 2 Sperrzeit GAVO).

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 Informationshandeln gegen Alkohol.

6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELN DES STEUERRECHTS

Nach den §§ 1, 3 KAG LSA können die Gemeinden in Sachsen-Anhalt kommunale Steuern erheben. Da die Getränkesteuer sowie die Schanksteuer nach § 3 Abs. 2 KAG LSA nicht explizit ausgeschlossen sind, können diese im Wege von Abgabensatzungen erhoben werden. Weitere Besonderheiten sind nicht

ersichtlich; siehe hierzu auch Teil 2: 6 Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 6.4 Formulierungsvorschlag.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

In der Landesregierung von Sachsen-Anhalt gab es bereits 2017 Überlegungen, den Alkoholkonsum in Bahnen und Bussen des ÖPNV zu untersagen. Soweit ersichtlich, wurde ein Alkoholverbot aber bis-

her noch nicht umgesetzt. Weitere landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 7 Alkoholverbote im ÖPNV.

