



**JURISTISCHE
EXPERTISE
THÜRINGEN**



THÜRINGEN

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

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

Das allgemeine Gefahrenabwehrrecht in Thüringen folgt dem **Trennungsgedanken**. Polizei und Ordnungsbehörden sind institutionell voneinander getrennt, ihre Aufgaben und Befugnisse sind in unterschiedlichen Gesetzen geregelt. Das für die kommunalen Ordnungsbehörden relevante Regelungsregime ist das „Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden“ (ThürOBG).

Für die Ausübung der Befugnisse der Ordnungsbehörden im Bereich der Gefahrenabwehr sind grundsätzlich die Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder erfüllende Gemeinden zuständig, soweit sich nicht aus anderen Vorschriften eine andere Zuständigkeit ergibt (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ThürOBG). Örtlich zuständig sind immer die Ordnungsbehörden, in deren Gebiet die zu schützenden Interessen verletzt oder gefährdet werden (§ 4 Abs. 4 Satz 2 ThürOBG).

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

In Thüringen kann eine Kommune nicht auf die allgemeine Verordnungsermächtigung in § 27 Abs. 1 ThürOBG zurückgreifen, um eine Alkoholverbotsverordnung zu erlassen. Dies folgt schon daraus, dass mit § 27a ThürOBG eine spezielle Verordnungsermächtigung für diesen Bereich geschaffen wurde. Aber auch das OVG Weimar hat klargestellt, dass

§ 27 Abs. 1 ThürOBG als Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer Alkoholverbotsverordnung grundsätzlich nicht in Betracht kommt (OVG Weimar, Urt. v. 21.06.2012 – 3 N 653/09). § 27 Abs. 1 ThürOBG hat somit für die kommunale Alkoholprävention keine Relevanz.

1.1.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

Der Thüringer Gesetzgeber hat den Kommunen mit § 27a ThürOBG ein Mittel zur Bekämpfung des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit per Rechtsverordnung an die Hand gegeben. Ob hiervon Gebrauch gemacht wird, steht im Ermessen der jeweiligen Kommune, die sich an den engen Grenzen der Norm orientieren muss. Allerdings ist § 27a ThürOBG in unterschiedlicher Hinsicht verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Auch der Wortlaut ist dem

Gesetzgeber nicht geglückt, was eine praktische Anwendbarkeit der Vorschrift aufgrund der Auslegungsgrenze wesentlich erschwert oder gar faktisch unmöglich macht.

Rechtliche Bewertung

Mit der 2013 in das Thüringer Ordnungsbehördengesetz aufgenommenen Vorschrift § 27a existiert nun auch in Thüringen eine besondere Verordnungsermächtigung zum Erlass kommunaler Alkoholkonsumverbote, wie es sie auch in Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg gibt.

Der Landesgesetzgeber hat damit auf eine Entscheidung des OVG Weimar reagiert, wonach ein in einer Thüringer Stadtordnung geregeltes Alkoholverbot auf der Grundlage der allgemeinen Verordnungsermächtigung (§ 27 ThürOBG) für unwirksam erklärt wurde (OVG Weimar, Urt. v. 21.06.2012 – 3 N 653/09). Durch das Trinken von Alkohol in der Öffentlichkeit entstehe nach Ansicht der Richterinnen und Richter keine Gefahrenlage, die einen Verordnungserlass, gestützt auf § 27 ThürOBG, rechtfertigen könne.

Um den Anforderungen des OVG Weimar zu entsprechen, sah sich der Landesgesetzgeber also veranlasst, eine spezielle landesgesetzliche Regelung zu schaffen. Aus Sicht der Gemeinden bestehe nämlich ein dringender gesetzlicher Handlungsbedarf, heißt es in der Gesetzesbegründung: Für ihre Einwohnerinnen und Einwohner und Gäste stelle das alkoholbedingte Niederlassen und Verweilen im öffentlichen Raum gerade in Zusammenhang mit alkoholbedingten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, wie etwa Verunreinigungen und ruhestörendem Lärm, ein ständiges Ärgernis dar. Der neu eingefügte § 27a ThürOBG soll diese Lücke füllen und eine taugliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass entsprechender Verordnungen durch die zuständigen Kommunen bieten.

Von dieser Rechtsgrundlage hat etwa jüngst die Stadt Gera für den Bereich des zentralen Stadtplatzes Gebrauch gemacht.

§ 27a ThürOBG (Örtliche Alkoholkonsumverbote) lautet:

(1) Die Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder erfüllenden Gemeinden können zum Zwecke des Kinder- und Jugendschutzes sowie des allge-

meinen Gesundheitsschutzes durch ordnungsbehördliche Verordnung den Konsum von Alkohol in öffentlichen Anlagen und auf öffentlichen Verkehrsflächen, die sich in räumlicher Nähe von Einrichtungen, die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern und Jugendlichen aufgesucht werden oder in der Nähe von Suchtberatungsstellen oder vergleichbaren sozialen Einrichtungen befinden, verbieten. Das Verbot gilt nur außerhalb zugelassener Freischankflächen und darf sich höchstens auf einen Radius von 200 Metern um die Einrichtung erstrecken. Es sollte sich zeitlich an den üblichen Öffnungs- und Betriebszeiten der Einrichtung orientieren.

(2) Die Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder erfüllenden Gemeinden können durch ordnungsbehördliche Verordnung den Konsum von Alkohol in öffentlichen Anlagen und auf bestimmten öffentlichen Verkehrsflächen verbieten, wenn sich die Belastung dieser Anlagen und Verkehrsflächen durch Ausmaß und Häufigkeit alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von der des übrigen Gemeindegebietes deutlich abhebt und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch zukünftig mit der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu rechnen ist. Das Verbot gilt nur außerhalb zugelassener Freischankflächen. Es kann zeitlich befristet oder unbefristet erlassen werden. Der Ordnungsgeber ist gehalten, alle fünf Jahre zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die ordnungsbehördliche Verordnung noch vorliegen.

(3) Die Verbotsbereiche sind durch Hinweisschilder kenntlich zu machen.

Die Vorschrift ist in drei Absätze unterteilt, die ersten **zwei Absätze enthalten jeweils zwei eigene und strikt zu trennende Verordnungsermächtigungen** mit unterschiedlicher Zielrichtung. Die Hinweispflicht in Absatz 3 gilt für Verordnungen nach Absatz 1 und Absatz 2 der Regelung.

Tatbestandsvoraussetzungen

Abs. 1: Alkoholverbotsverordnungen zum Zwecke des Jugendschutzes

§ 27a Abs. 1 ThürOBG soll den Gemeinden eine Handhabe zur Verfügung stellen, um vor allem Kinder und Jugendliche vor Gefahren zu schützen, die vom Alkoholkonsum im öffentlichen Raum ausgehen. Daher soll besonders in der Nähe von Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten und Kinderspielplätzen der Konsum von Alkohol verboten werden können. Die Bestimmung ist an entsprechende Vorschriften zur Gewährleistung des Jugendschutzes aus dem Thüringer Glücksspielgesetz und aus dem Thüringer Spielhallengesetz angelehnt.

Nach § 27a Abs. 1 ThürOBG kann daher zum Zwecke des Kinder- und Jugendschutzes sowie des allgemeinen Gesundheitsschutzes der Konsum von Alkohol in öffentlichen Anlagen und Verkehrsflächen verboten werden, sofern sich diese in räumlicher Nähe (Radius von 200 Meter) zu Einrichtungen befinden, die ihrer Art nach oder tatsächlich überwiegend von Kindern oder Jugendlichen aufgesucht werden. Gleiches gilt für öffentliche Anlagen und Verkehrsflächen in der Nähe von Suchtberatungsstellen und vergleichbaren sozialen Einrichtungen. Dabei soll sich das Verbot an den Öffnungszeiten der Einrichtung orientieren.

Die Vorschrift legt den Erlass solcher Maßnahmen in das Ermessen der zuständigen Behörde („können“). Problematisch ist allerdings, dass § 27a Abs. 1 ThürOBG – abgesehen von der räumlichen Nähe zu den genannten Einrichtungen – keine weiteren ausdrücklichen Tatbestandsvoraussetzungen enthält. Der Gesetzgeber zieht damit also die Einschätzung der Gefahr vollständig „an sich“ und setzt diese schon per Gesetz als tatsächlich gegeben voraus. Damit wird der Eingriff tatbestandlich vollständig **vom Gefahrenbegriff abgekoppelt**. Die zuständige Behörde wird dadurch prinzipiell von sämtlichen Feststellungen über die Gefährlichkeit des verbotenen Handelns im Einzelfall befreit. Ein geschickter Regelungsansatz, der zeigt, dass der Gesetzgeber die tatbestandlichen Schwierigkeiten, die sich im Zusammenhang mit dem Gefahrenbegriff ergeben,

erkannt und vollständig umgangen hat (vgl. etwa zu Art. 30 LStVG: Teil 3 Bayern, 1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung).

Vor allem im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist die Regelung verfassungsrechtlich höchst fragwürdig. Da die Vorschrift von der Gefahr als Tatbestandsvoraussetzung abgekoppelt wurde, fehlt ihr die entscheidende rechtliche Eingriffshürde. Selbst wenn der Gesetzgeber grundsätzlich einen weiten Prognosespielraum hat, was die Beurteilung der Gefahr und entsprechender Bewältigungsmaßnahmen angeht, muss die Entscheidung bei einer so erheblichen Eingriffserleichterung einer besonderen Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten.

Verfassungsrechtlich unbedenklich ist eine solche Ermächtigungsgrundlage nur dann, wenn der Gesetzgeber keinen ursächlichen Zusammenhang zwischen den zugrunde gelegten Straftaten und der Alkoholeinwirkung fordert, sondern bereits Tatsachen genügen lässt, die die Annahme rechtfertigen, dass sich dort Personen aufhalten, die alkoholbedingte Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder das Eigentum begangen haben – so auch das OVG Bautzen (Urt. v. 30.03.2017 - 3 C 19/16).

Nach § 27a Abs. 1 ThürOBG muss aber überhaupt kein kausaler Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gefährdung der genannten Rechtsgüter hergestellt werden. Hinterfragt man im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung die Angemessenheit der Regelung, wird man wohl im Hinblick auf kriminologisch nicht nachweisbare Gefahrenzusammenhänge im Rahmen der Gefahrenvorsorge ein tatbestandliches Korrektiv – eine ausgleichende Maßnahme – fordern müssen. Auch dann – wenn man dem Gesetzgeber eine insoweit großzügige Einschätzungsprärogative einräumt.

Die Norm lässt aber noch weitere Bedenken zu: Hat der Landesgesetzgeber für den Bereich des Jugendschutzes überhaupt die Kompetenz, eine entsprechende Verordnungsermächtigung zu erlassen? Spezifische, vom Alkoholverkauf ausgehende Gefahren für Kinder und Jugendliche hat der Bundes-

gesetzgeber nämlich bereits in § 9 JuSchG aufgegriffen.

Hier **kommt es entscheidend darauf an**, ob man dem Jugendschutzgesetz eine **Sperrwirkung für die Regelung des Alkoholkonsums** zuschreibt (als spezielleres Gesetz). Betrachtet man z. B. § 16 JuSchG, gewährt dieser für den Bereich der Telemedien allein dem Landesrecht den Vorrang. Im Umkehrschluss könnte man annehmen, dass für die Abwehr der von Alkohol ausgehenden Gefahren für die Jugend – sowohl für Erwerb als auch für Konsum von Alkohol – das JuSchG vorgeht. Es ist daher gut möglich, dass § 27a Abs. 1 ThürOBG auch aus kompetenzrechtlichen Gründen für verfassungswidrig erachtet werden muss.

HINWEIS

Wird die Vorschrift trotz der verfassungsrechtlichen Bedenken angewendet, ist der Behörde im Rahmen ihres Ermessens („können“) zu empfehlen, durch eine **verfassungskonforme Auslegung** eine erforderliche **abstrakte Gefahr** für die geschützten Rechtsgüter in die Vorschrift **hineinzulesen** – um verfassungswidrige Grundrechtseingriffe zu vermeiden. Zu den Anforderungen an den **Nachweis dieser Gefahr** kann auf die Ausführungen zu Art. 30 LStVG verwiesen werden (vgl. Teil 3, Bayern: 1.1.2.3 Tatbestandsvoraussetzungen).

1. öffentliche Anlagen und Verkehrsflächen

Als **öffentliche Anlagen** gelten in diesem Zusammenhang nicht private, jedermann zugängliche Flächen, die durch Widmung oder Indienststellung der Erholung, Entspannung oder Erbauung der Allgemeinheit dienen oder durch bauliche oder denkmalpflegerische Gestaltung **Orte der Ruhe oder Besinnung darstellen** (Parks, Grünanlagen, Kinderspielplätze, Gedenkstätten). Als **öffentliche Verkehrsflächen** gelten private, jedermann zugängliche Flächen, die entweder dem öffentlichen Verkehr

gewidmet sind oder ihm tatsächlich zur Verfügung stehen (Straßen, Wege, Plätze, Busbahnhöfe, Bushalteplätze, Parkplätze, öffentliche Hoch- und Tiefgaragen).

2. in der Nähe von Einrichtungen

Diese öffentlichen Bereiche müssen sich in einem Radius von 200 Metern (Satz 2) zu den in § 27a ThürOBG genannten **Einrichtungen** befinden. Unter Einrichtungen, die **„ihrer Art nach“** vorwiegend von Kindern und Jugendlichen aufgesucht werden, fallen etwa Schulen, Jugendheime, Kindergärten und Kinderspielplätze. Zudem sind auch Einrichtungen, die aufgrund örtlicher Gegebenheiten **„tatsächlich überwiegend“** von Kindern aufgesucht werden, vom Anwendungsbereich erfasst. Ein „gelegentliches Aufsuchen“ dieser Orte reicht hierfür nicht aus – der Ort muss besonders frequentiert von Kindern aufgesucht werden.

Darüber hinaus sind auch **Suchtberatungsstellen** und **vergleichbare soziale Einrichtungen** vom räumlichen Anwendungsbereich erfasst. Mit „vergleichbaren sozialen Einrichtungen“ sind wohl solche gemeint, die vor allem entweder der Suchtberatung oder aber dem Gesundheitsschutz dienen. Angesichts der verfassungsrechtlichen Bedenken sollte aber jedenfalls in der Nähe entsprechender Einrichtungen auf ein Verbot verzichtet werden.

3. übliche Öffnungszeiten der Einrichtung

Zudem sollte sich der Verordnungsgeber nach § 27a Abs. 1 S. 3 ThürOBG an den üblichen Öffnungs- und Betriebszeiten der Einrichtung orientieren. Auch wenn die Vorschrift ein solches Vorgehen grundsätzlich in das (eingeschränkte) Ermessen der Behörde stellt („sollte“), kann sich ein Verbot eigentlich nur an den Öffnungszeiten der konkret betroffenen Einrichtung orientieren, da außerhalb dieser Zeiten der Schutzzweck der Norm vollständig entfällt und eine Regelung nicht mehr erforderlich wäre. Denkbar wäre es jedoch, das Verbot zeitlich auf einen gewissen Zeitraum vor Öffnung und nach Schließung der Einrichtung auszuweiten, wenn die gefährdeten Kinder oder Jugendlichen sich in dieser Zeit regel-

mäßig (schon) in der Nähe der Einrichtung aufhalten.

HINWEIS

Ein Verbot auf der Grundlage des § 27a Abs. 1 ThürOBG kann sich nicht auf solche Bereiche erstrecken, die nach Gaststättenrecht konzessioniert sind (also nur „außerhalb zugelassener Freischankflächen“).

Abs. 2: Allgemeine Alkoholverbotsverordnungen

Nach **Absatz 2** können die Kommunen in anderen (als in Absatz 1 adressierten) Gemeindegebieten mit „erhöhtem Gefährdungspotenzial“ Alkoholverbotzonen durch ordnungsbehördliche Verordnung einrichten, um alkoholbedingten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten wirksam entgegenzutreten. Die Entscheidung über die Einrichtung einer Alkoholverbotzone soll dabei als **Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises** (§ 1 Satz 1 OBG) getroffen werden.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Darunter versteht man kommunale Pflichtaufgaben, die nicht unter die kommunale Selbstverwaltung fallen. Die Kommunen müssen hier einzelne Aufgaben nach staatlichen Vorgaben erledigen.

Die Ausgestaltung der Verordnung obliegt der zuständigen Ordnungsbehörde unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse. Als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises unterliegt sie sowohl der Rechts- als auch der Fachaufsicht der zuständigen Aufsichtsbehörde.

Die **gesetzliche Regelung** wird als **misslungen kritisiert**, soweit der Gesetzgeber die Feststellung der „Belastung mit alkoholbedingten Straftaten“ und die „zukünftige Erwartung alkoholbedingter Straftaten“ von unterschiedlichen Voraussetzungen abhängig macht.

Nur für letztgenannte Voraussetzung („dass dort auch zukünftig mit der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu rechnen ist“) soll es genügen, das „Tatsachen die Annahme rechtfertigen“. Es muss hier also davon ausgegangen werden, dass für die Feststellung der Kriminalitätsbelastung („wenn sich die Belastung dieser Anlagen und Verkehrsflächen durch Ausmaß und Häufigkeit alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von der des übrigen Gemeindegebietes deutlich abhebt“) höhere Anforderungen gelten als für die künftige Erwartungshaltung. Insofern scheint die Vorschrift den Kommunen eine „Vollbeweis“ aufzuerlegen.

1. Hebt sich Ausmaß und Häufigkeit alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten deutlich ab?

Die Norm setzt also voraus, dass sich der öffentliche Bereich, für den die Verordnung Wirkung entfalten soll, hinsichtlich **Ausmaß und Häufigkeit alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten** von der des übrigen Gemeindegebietes **deutlich abhebt**.

Eine **alkoholbedingte Straftat** liegt vor, wenn ihre Begehung durch Alkoholkonsum beeinflusst worden ist. Das ist dann der Fall, wenn die Alkoholeinwirkung für die Straftat **mitursächlich** war, sich im Hinblick auf die Begehung der Straftat also **fördernd ausgewirkt** hat (so das OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 - 3 C 19/16). Wie das OVG Bautzen zutreffend feststellte, kann von einem solchen mitursächlichen Zusammenhang zwischen Alkoholeinwirkung und Straftat aber keinesfalls bei jeder Straftat ausgegangen werden, die unter Alkoholeinfluss begangen wurde.

Der insoweit erforderliche Nachweis dürfte in der behördlichen Praxis erhebliche Probleme bereiten.

Denn selbst bei „Straftaten, die Ausdruck eines aggressiven Verhaltens sind, [...] lasse sich nach dem aktuellen Stand der neurobiologischen Forschung kein genereller ursächlicher Zusammenhang feststellen. Selbst eine erhebliche Alkoholeinwirkung führe nicht zwangsläufig bei jedem Menschen zu Aggressionen, so das OVG Bautzen.

Aber gerade bei der Feststellung der Kriminalitätsbelastung durch alkoholbedingte Straftaten genügt nach § 27a Abs. 2 Satz 1 ThürOBG **kein (lediglich) begründeter Verdacht**, um das Verbot zu rechtfertigen. Der folglich erforderliche Nachweis bzw. Beweis (!) der deutlich erhöhten alkoholbedingten Straftatenbelastung kann in der Praxis kaum gelingen. Es wird kaum mit hinreichender Sicherheit feststellbar sein, dass sich ein bestimmtes Gemeindegebiet in Ausmaß und Häufigkeit gerade alkoholbedingter Straftaten von anderen Gemeindegebieten deutlich abhebt. Wie bereits erläutert, kann diese vom Landesgesetzgeber wohl kaum beabsichtigte „Lücke“ der Nachweisführung auch nicht durch den Rechtsanwender durch eine teleologische Auslegung (die Frage nach Sinn und Zweck der Vorschrift) beseitigt werden. Da die gebotene Darlegungslast in der Praxis wohl nicht erfüllbar ist, kann den Kommunen von einer Anwendung der Vorschrift nur abgeraten werden.

2. Ist zukünftig mit alkoholbedingten Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu rechnen?

§ 27a Abs. 2 Satz 1 ThürOBG verlangt zudem, dass an dem betroffenen Ort **zukünftig mit der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu rechnen sein** muss. Im Gegensatz zur Feststellung der Belastung des betroffenen Gebiets soll hier genügen, dass **„Tatsachen die Annahme rechtfertigen“**. Der für die Zukunftsprognose relevante Begründungsmaßstab setzt sowohl hinsichtlich der **„künftigen Begehung“** als auch hinsichtlich der **„Alkoholbedingtheit“** der zu erwartenden Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten lediglich **einen Gefahrenverdacht** voraus (vgl. Teil 2: 1.1.1.3 Gefahrenprognose). Auch hier gilt: Der alleinige Umstand, dass viele, die Ordnungswidrigkeiten und Straftaten begehen, betrunken sind, rechtfertigt

noch nicht die Annahme, dass jeder, der Alkohol zu sich nimmt, auch Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten begehen wird (OVG Weimar, Urt. v. 12.06.2012 – 3 N 653/09).

HINWEIS

Das OVG Bautzen geht allerdings im Hinblick auf die insoweit gleichlautende sächsische Vorschrift davon aus, dass an die Feststellung der Alkoholbedingtheit kein strenger Maßstab anzulegen ist. Es genügen konkrete Anhaltspunkte, die eine Alkoholbeeinflussung der Straftat objektiv vermuten lassen. Aufgrund der statistisch belegten Häufigkeit des Zusammentreffens von Alkoholeinwirkung und Straftat werde man in vielen Fällen von einer Alkoholbedingtheit ausgehen können, wenn die Straftat unter erheblicher Alkoholeinwirkung begangen wurde. (OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 - 3 C 19/16).

3. Hinreichend bestimmte Alkoholverbotsverordnung

Gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 ThürOBG muss eine Alkoholverbotsverordnung inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Unter anderem fordert das OVG Weimar für die Bestimmtheit einer solchen Verordnung eine **konkrete Bezugnahme auf die Menge des konsumierten Alkohols**. So sei die im Entscheidungsfall angegriffene Bestimmung auch deswegen bedenklich, weil sie das mit dem Konsum von Alkohol verbundene „Lagern von Personengruppen“ und das „längere Verweilen einzelner Personen“ unabhängig davon verbiete, wie viel Alkohol getrunken wird (OVG Weimar, Urt. v. 12.06.2012 – 3 N 653/09). Ein per Verordnung geregeltes Alkoholverbot kann laut OVG Weimar nur dann in Kraft gesetzt werden, wenn die konsumierte Alkoholmenge im Einzelfall berücksichtigt wird.

Abs. 3: Hinweispflicht

Absatz 3 schreibt eine für beide Verordnungsermächtigungen geltende Hinweispflicht in Bezug auf das Alkoholkonsumverbot vor. Durch das Aufstellen von Hinweisschildern – unter anderem **in Form von Piktogrammen** – sollen die Einwohner und Gäste der Gemeinden davon in Kenntnis gesetzt werden, dass das Trinken von Alkohol im Verbotsbereich eine mit Geldbuße bedrohte Handlung ist. Erst hierdurch wird der Bürger in die Lage versetzt, sich so zu verhalten, dass er nicht in Konflikt mit einer Verbotsnorm gerät. Zudem soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich solche Alkoholverbotzonen noch nicht flächendeckend im Bundesgebiet durchgesetzt haben und demzufolge auch nicht im Bewusstsein der Bevölkerung verankert sein können. Im Übrigen sind hier die gesetzlichen Anforderungen des § 31 Abs. 3 ThürOBG zu beachten.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Eine „Musterverbotsverfügung“, die den Anforderungen des § 27a ThürOBG gerecht wird, wird es kaum geben können. Vielmehr ist es Sache der Gemeinden, den konkreten Umfang der Alkoholkonsumverbote festzulegen. Neben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sind hierbei auch zahlreiche Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die von Gemeinde zu Gemeinde differieren können.

Für Formulierungsvorschläge siehe Formulierungsvorschlag (Bayern) und Formulierungsvorschlag (Baden-Württemberg) mit weiteren Hinweisen.

1.1.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Ordnungsbehördliche Allgemeinverfügungen zur Abwehr einer konkreten Gefahr lassen sich auf die sicherheitsrechtliche Allgemeinklausel in § 5 ThürOBG stützen. Der Erlass eines Alkoholkonsumverbotes durch Allgemeinverfügung dürfte allerdings auch in Thüringen grundsätzlich nicht in Betracht gezogen werden, da eine konkrete Gefahr vorliegen muss. Siehe hierzu auch Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung.

In diesem Zusammenhang soll nicht unerwähnt bleiben, dass in der jüngeren Vergangenheit in Thüringen Alkoholkonsumverbote im Rahmen einer versammlungsrechtlichen Auflage (vgl. § 15 Abs. 1 VersG) eine praktische Bedeutung erfahren haben. Dabei ging es vor allem um die Beschränkung des

Alkoholkonsums bei sog. Rechtsrock-Veranstaltungen. Das **OVG Weimar** hatte eine Beschränkung der Teilnehmer solcher Versammlungen auf den Konsum von Leichtbier für nicht von vornherein ausgeschlossen (OVG Weimar, Beschl. v. 05.10.2018 - 3 EO 649/18). Die Auflage wurde dennoch für rechtswidrig erklärt, da die Versammlungsbehörde den Rechtsweg mutwillig erschwert hatte. Das **VG Meiningen** konnte dann in der Sache selbst feststellen, dass man einer durch Alkoholkonsum hervorgerufenen aggressiven Konfrontation zwischen Teilnehmern einer Versammlung und einer Gegenversammlung mit einer Beschränkung des Alkoholkonsums auf die Zeit ab 20:00 Uhr – insoweit auch nur Leichtbier – weitgehend begegnen kann (VG Meiningen, Beschl. v. 08.06.2018 - 2 E 862/18 Me).

1.1.4. Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Auch Thüringen folgt bei der Gefahrenabwehr dem **Trennungssystem**. Die Ordnungsbehörden werden also an erster Stelle zur Gefahrenabwehr tätig und die Polizei handelt erst dann, wenn ein (rechtzeiti-

ges) Tätigwerden der Ordnungsbehörden ausscheidet (vgl. §§ 3 Abs. 1 ThürOBG, 3 Satz 1 ThürPAG).

Bei vielen Einzelfallmaßnahmen im Zusammenhang mit Alkoholkonsumverboten in der Öffentlichkeit ist entscheidend, dass die Kräfte „vor Ort“ sind und handeln können. Dies macht deutlich, dass es sich bei den einzelfallbezogenen Maßnahmen, die sich gegen alkoholisierte Störer richten, um Verwaltungsmaßnahmen handelt, die überwiegend der Zuständigkeit der Polizeivollzugsbehörden zuzuweisen sind. Dass die Ordnungsbehörde im Einzelfall einschreitet, ist mehr eine theoretische Möglichkeit. Sachlich zuständig für die Ausübung der Befugnis-

se der Ordnungsbehörden sind nach § 4 Abs. 1 ThürOBG grundsätzlich die Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder erfüllenden Gemeinden, soweit sich nicht aus anderen Vorschriften eine andere Zuständigkeit ergibt. Entsprechende Maßnahmen, etwa Platzverweise, Sicherstellungen, usw. können dabei auf die §§ 15 ff. ThürOBG gestützt werden.

Formulierungshinweise finden sich bei Teil 2: 1.1.4.8 Formulierungsvorschlag.

1.2. Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Auch in Thüringen zählt der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum zum zulässigen Gemeingebrauch (§ 14 ThürStrG). Auch das OVG Weimar weist in seiner umfassenden Entscheidung zur Alkoholverbotsverordnung der Stadt Erfurt darauf hin, dass

der Alkoholgenuss in der Öffentlichkeit keinesfalls allgemein verboten ist, sondern jedermann grundsätzlich in der Öffentlichkeit Alkohol konsumieren darf (OVG Weimar, Urt. v. 21.06.2012 – 3 N 653/09).

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)

Landesspezifischen 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

In Thüringen ersetzt das Thüringer Gaststättengesetz (ThürGastG) das Bundesgaststättengesetz. Dabei wurden die nach Bundesrecht geltende Erlaubnispflicht gem. § 2 ThürGastG in ein **Anzeigeverfahren mit integrierter Zuverlässigkeitsprüfung** umgewandelt.

Die Zuständigkeit im Thüringer Gaststättenrecht richtet sich grundsätzlich nach der Thüringer Gaststättenverordnung (ThürGastVO). Die Ausführung des Thüringer Gaststättengesetzes (ThürGastG)

obliegt den „unteren Gewerbebehörden“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürGastVO). Als solche gelten die in § 1 Abs. 1 Thüringer Zuständigkeitsermächtigungsverordnung (ThürZustErmGeVOG) genannten Stellen: die **Landkreise und die kreisfreien Städte sowie diejenigen kreisangehörigen Gemeinden**, in denen aufgrund von Rechtsvorschriften, die vor dem 17.05.1990 in Kraft getreten sind, **Gewerbeämter bereits bestehen** (sachliche Zuständigkeit). Örtlich ist gem. § 2 Abs. 1 ThürGastVO immer diejenige Stelle zuständig, in deren **Gebiet die Betriebsstätte liegt**.

3.2.1. Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 3.2.1 Widerruf von Gast-

stättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz.

3.2.2. Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)

Mit § 8 ThürGastG wird ein eigenständiges Verbot der Durchführung von sog. „Flatrate-Partys“ angeordnet. Danach ist es verboten, alkoholhaltige Ge-

tränke in einer Art und Weise anzubieten, die dazu geeignet ist, dem Alkoholmissbrauch Vorschub zu leisten (§ 8 Abs. 2 Satz 1 ThürGastG). Hiervon ist

insbesondere dann auszugehen, „wenn Alkohol in unbestimmten Mengen zu einem Preis abgegeben wird, der erheblich unter dem tatsächlich marktüblichen Preis liegt“ (§ 8 Abs. 2 Satz 2 ThürGastG). Siehe hierzu im Übrigen Teil 2: 3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys).

Die Regelung gestattet, gegen Flatrate-Partys vorzugehen, ohne dass es in deren Zusammenhang zu einer konkreten Gefahr (etwa der Ausschank von alkoholhaltigen Getränken an Betrunkene) gekommen ist. So will man gewährleisten, dass vor allem junge Erwachsene nicht zum Alkoholmissbrauch aufgefordert werden. Wenn Verstöße gegen die Verbotsnorm zu befürchten sind oder bereits stattgefunden haben, ist ein Verbot der Flatrate-Party (§ 7 Abs. 1 ThürGastG) in Betracht zu ziehen, „sofern

nicht durch andere organisatorische Auflagen der Gefahr begegnet werden kann.“

HINWEIS

Es gibt jedoch auch Stimmen, die kritisieren, dass bereits das Preiskonzept von Flatrate-Partys herangezogen werden kann, um einen „Alkoholmissbrauch“ zu dokumentieren und auf dieser Basis die Veranstaltung im Vorfeld zu untersagen. Diese Pauschalansicht sei im Hinblick auf die Berufsfreiheit des Gaststättenbetreibers (Art. 12 GG) und der generellen Tolerierung des Alkoholkonsums bedenklich.

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

In § 3 des Thüringer Ladenöffnungsgesetzes (ThürLadÖffG) sind die allgemeinen Ladenöffnungszeiten festgelegt: Danach dürfen Verkaufsstellen grundsätzlich von Montag 00.00 Uhr bis Sonnabend 20.00 Uhr geöffnet sein, sofern nicht andere Regelungen dieses Gesetzes dem entgegenstehen (allgemeine Ladenöffnungszeiten). Regelausnahmen gelten für den Schutz von Sonn- und Feiertagen:

§ 4 Schutz von Sonn- und Feiertagen

(1) Verkaufsstellen sind für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden

1. an Sonn- und Feiertagen,
2. an Sonnabenden nach 20.00 bis 24.00 Uhr und
3. am 24. Dezember und 31. Dezember, wenn diese Tage auf einen Werktag fallen, ab 14.00 Uhr

geschlossen (Schutzzeit) zu halten, sofern durch dieses Gesetz nichts anderes bestimmt ist.

(2) Während dieser Schutzzeiten nach Absatz 1 ist auch das gewerbliche Anbieten von Waren an jedermann außerhalb von Verkaufsstellen verboten; dies gilt nicht für Volksbelustigungen, die dem Titel III der Gewerbeordnung unterliegen und von der nach Landesrecht zuständigen Behörde genehmigt worden sind.

(3) Soweit für Verkaufsstellen nach diesem Gesetz Abweichungen von den Schutzzeiten des Absatzes 1 zugelassen sind, gelten diese Abweichungen unter denselben Voraussetzungen und Bedingungen auch für das gewerbliche Anbieten außerhalb von Verkaufsstellen.

Weitere Ausnahmen gelten zudem für bestimmte Arten von Verkaufsstellen, wie etwa in Tankstellen oder an Bahnhöfen (§§ 5 ff. ThürLadÖffG). Die Landkreise und kreisfreien Städte können darüber hinaus im übertragenen Wirkungskreis in Einzelfällen befristete Ausnahmen von den Bestimmungen der

§§ 4 bis 10 bewilligen, wenn diese im öffentlichen Interesse notwendig sind (§ 11 ThürLadÖffG).

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Verlängerung der Sperrzeiten

Die Sperrzeiten ergeben sich für Thüringen aus § 5 ThürGastG:

§ 5 Sperrzeiten

(1) Die Sperrzeit beginnt für

1. Vergnügungsplätze, Veranstaltungen nach § 60a der Gewerbeordnung, Schaustellungen, unterhaltende Vorstellungen sowie Musikaufführungen und sonstige, nicht unter den Nummern 2 oder 3 genannte Lustbarkeiten, Betriebe und Veranstaltungen im Freien und in Festzelten unter freiem Himmel um 22.00 Uhr,
2. Theater- oder Filmvorführungen im Freien und in Festzelten unter freiem Himmel um 24.00 Uhr,
3. Biergärten, Wirtschaftsgärten und von der Nutzung für den Betrieb von Gaststätten mitumfasste Freiflächen sowie sonstige Gaststätten im Freien und in Festzelten unter freiem Himmel um 1.00 Uhr.

Die Sperrzeit endet für die in Satz 1 genannten Veranstaltungen um 6.00 Uhr.

(2) Bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse kann die Sperrzeit durch Rechtsverordnung allgemein verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden. Zuständig für den Erlass der Rechtsverordnung ist die zuständige Behörde.

(3) Bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse kann für einzelne Betriebe oder Veranstaltungen die Sperrzeit durch Verwaltungsakt festgesetzt, verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden.

(4) Die Verlängerung der Sperrzeit kann entweder durch die Vorverlegung ihres Beginns auf frühestens 20.00 Uhr oder durch das Hinausschieben ihres Endes auf spätestens 8.00 Uhr oder durch eine Kombination von beiden erfolgen. Die Verkürzung der Sperrzeit kann entweder durch das Hinausschieben ihres Beginns oder durch die Vorverlegung ihres Endes oder durch eine Kombination von beiden erfolgen.

(5) Die Verkürzung und die Aufhebung der Sperrzeit können nur befristet oder widerruflich, die Verlängerung der Sperrzeit kann befristet oder unbefristet erfolgen. In den Fällen der Verkürzung oder Aufhebung der Sperrzeit können jederzeit Auflagen erteilt werden. Eine Entscheidung über die Verlängerung, die Verkürzung oder die Aufhebung der Sperrzeit bedarf der Schriftform. Die Belange der betroffenen Gemeinden sind angemessen zu berücksichtigen.

Nach Absatz 2 und 3 können die Gemeinden zudem von der allgemeinen Sperrzeit insgesamt oder für einzelne Betriebe abweichende Sperrzeiten festschreiben, wenn ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse vorliegen.

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

Die Gemeinden können im Wege der Satzung kommunale örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern gem. § 4 Abs. 1 des Thüringer Kommunalabgabengesetzes erlassen. Darunter fällt insbesondere auch die Getränkesteuer. Insoweit gelten keine landesspe-

zifischen Besonderheiten; siehe hierzu Teil 2: 6 Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts.

Formulierungshinweise finden sich bei 6.4 Formulierungsvorschlag.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

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

