



RECHTLICHE HANDLUNGSSPIELRÄUME DER KOMMUNALEN ALKOHOL- VERHÄLTNISPRÄVENTION

*Expertise von Florian Claus Albrecht
im Auftrag der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA)*

INHALT

EDITORIAL

8

TEIL 1 – VERFASSUNGSRECHTLICHE AUSGANGSLAGE

10

1.	<i>Alkohol als Mittel zur Freiheitsverwirklichung</i>	12
2.	<i>Alkohol als Mittel der Freiheitsgefährdung</i>	14
3.	<i>Wirkung von Alkoholverboten</i>	15
4.	<i>Wirkungsweise als verfassungsrechtliche Hürde</i>	16
5.	<i>Zwischenfazit</i>	17

TEIL 2 – BUNDESÜBERSICHT MÖGLICHER EINZELMAßNAHMEN

18

1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	20
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	42
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	43
4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholverbung</i>	53
5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	53
6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	54
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	57

TEIL 3 – MÖGLICHE EINZELMAßNAHMEN NACH BUNDESLÄNDERN

60

Baden-Württemberg	62	
1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	63
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	71
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	71
4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholverbung</i>	74
5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	75
6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	75
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	75

Bayern	76	
1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	77
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	89
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	89

4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholverbung</i>	91
5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	91
6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	92
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	92

Berlin **94**

1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	95
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	98
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	98
4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholverbung</i>	100
5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	100
6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	101
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	101

Brandenburg **102**

1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	103
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	105
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	105
4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholverbung</i>	108
5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	108
6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	108
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	108

Bremen **110**

1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	111
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	115
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	115
4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholverbung</i>	117
5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	117
6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	118
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	118

Hamburg **120**

1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	121
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	124
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	124

4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholverkauf</i>	126
5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	127
6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	127
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	127

Hessen **128**

1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	129
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	131
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	133
4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholverkauf</i>	135
5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	135
6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	135
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	136

Mecklenburg-Vorpommern **138**

1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	139
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	142
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	142
4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholverkauf</i>	144
5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	144
6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	144
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	144

Niedersachsen **146**

1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	147
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	151
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	151
4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholverkauf</i>	153
5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	154
6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	154
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	154

Nordrhein-Westfalen **156**

1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	157
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	160
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	161
4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholverkauf</i>	164

5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	164
6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	165
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	165

Rheinland-Pfalz **166**

1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	167
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	170
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	170
4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholwerbung</i>	173
5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	173
6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	174
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	174

Saarland **176**

1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	177
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	179
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	179
4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholwerbung</i>	182
5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	182
6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	182
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	182

Sachsen **184**

1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	185
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	191
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	192
4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholwerbung</i>	194
5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	194
6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	195
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	195

Sachsen-Anhalt **196**

1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	197
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	200
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	200
4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholwerbung</i>	203
5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	203

6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	203
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	204

Schleswig-Holstein	206
---------------------------	------------

1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	207
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	209
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	210
4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholverbung</i>	212
5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	212
6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	212
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	212

Thüringen	214
------------------	------------

1.	<i>Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum</i>	215
2.	<i>Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol</i>	223
3.	<i>Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf</i>	223
4.	<i>Maßnahmen gegen Alkoholverbung</i>	226
5.	<i>Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol</i>	226
6.	<i>Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts</i>	226
7.	<i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>	226

ÜBERSICHT ZUR ZULÄSSIGKEIT DER EINZELMAßNAHMEN	228
---	------------

LITERATURVERZEICHNIS	232
-----------------------------	------------

IMPRESSUM	237
------------------	------------

EDITORIAL

Bei der Verankerung gesundheitsförderlicher Strukturen nimmt die Lebenswelt Kommune eine Schlüsselfunktion ein. Kommunen haben in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung, denn sie können – gemäß ihres Selbstverwaltungsrechts – die direkten Lebensbedingungen der Menschen selbst gestalten, Partizipationsmöglichkeiten zur Einbindung von Zielgruppen bereitstellen und die Integration verhältnis- wie verhaltensorientierter Präventionsmöglichkeiten in ihre Programmatik einbeziehen. Dies gilt auch und insbesondere für die Alkoholprävention. Viele Rahmenbedingungen und Regulierungen die übermäßigen Alkoholkonsum entgegenwirken, können von Städten, Gemeinden und Landkreisen selbst gesteuert werden.

Hierbei unterstützt die Jugendkampagne „Alkohol? Kenn dein Limit.“ die Kommunalebene – aber auch Multiplikatorinnen und Multiplkatoren – mit vielfältigen Angeboten, sowohl zur Strukturentwicklung als auch zur direkten Umsetzung alkoholpräventiver Maßnahmen. Im Blick steht dabei das übergeordnete Ziel Jugendliche zu einem verantwortungsbewussten Umgang mit Alkohol zu befähigen. Selbstverständlich ist dieses Ziel nur durch das Engagement vieler zu erreichen und die Jugendkampagne möchte stets viele Partnerinnen und Partner für die Umsetzung von Präventionsangeboten gewinnen.

Für die Kommunalebene ist und bleibt Alkoholprävention ein relevantes Thema: Städte und Gemeinden registrieren vermehrt, dass sich übermäßiger Alkoholkonsum in den öffentlichen Raum verlagert. Damit verbunden sind Belästigungen, Sachbeschädigungen, Verschmutzungen, Unfälle oder gar Gewaltdelikte. Insofern sind Kommunalverwaltungen kontinuierlich mit der Herausforderung konfrontiert, einen lebenswerten öffentlichen Raum zu schaffen. Dabei lautet die zentrale Frage: Wie kann gegen übermäßigen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit in rechtlich zulässiger Weise

vorgegangen werden? Auf den folgenden Seiten sollen daher rechtliche Handlungsspielräume für Regulierungsmöglichkeiten kommunaler Alkoholprävention erörtert werden. Ebenso werden die Grenzen rechtlicher Eingriffe dargestellt.

Der verfassungsrechtliche Rahmen, in dem sich die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunalebene bewegen, wird vor allem im ersten Teil (S. 9-14) thematisiert. Hier geht es zum einen um die Freiheit des Einzelnen, Alkohol zu konsumieren und mit sich zu führen, die durch das Grundgesetz geschützt wird. Auf der anderen Seite steht in erster Linie das Grundrecht anderer Mitbürgerinnen und Mitbürger auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Dieses kann durch übermäßigen Alkoholkonsum gefährdet sein. Um einen schonenden Ausgleich zwischen diesen kollidierenden Interessen und Freiheiten zu schaffen, ist im deutschen Recht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verankert. Dieser besagt, dass jede Maßnahme, die in Grundrechte eingreift, einen legitimen öffentlichen Zweck verfolgen und zudem geeignet, erforderlich und angemessen sein muss. An diesem Maßstab müssen sich auch alle hier vorgestellten Maßnahmen messen lassen.

Nach dem verfassungsrechtlichen Überblick werden im zweiten Teil (S. 15-52) rechtspraktische Möglichkeiten der kommunalen Alkoholprävention dargestellt. Von großer Bedeutung sind hier die polizei- und ordnungsrechtlichen Maßnahmen, vor allem das Verhängen von Alkoholverboten mittels Rechtsverordnung oder Verwaltungsakt. Darüber hinaus werden Maßnahmen erläutert, die eine Regulierung von Alkoholwerbung und Alkoholverkauf ermöglichen oder Einfluss auf das Gaststätten- und Ladenschlussrecht nehmen. Daneben werden Möglichkeiten zu Alkoholverboten im Öffentlichen Nahverkehr, steuerrechtliche Optionen sowie kommunale Informationskampagnen beleuchtet. Alle Maßnahmen werden ausführlich auf ihre rechtliche Machbarkeit untersucht und

mit einschlägigen Gerichtsurteilen und Formulierungsvorschlägen untermauert.

Der dritte Teil (S. 53-177) widmet sich den föderalen Besonderheiten der einzelnen Bundesländer. Auf welche rechtliche Grundlage kann ein kommunales Alkoholverbot gestützt werden? Welche Voraussetzungen müssen hierfür erfüllt sein? Mit welchen Schwierigkeiten muss eine Kommune bei der Umsetzung rechnen? Wie beurteilen die örtlichen Verwaltungsgerichte die jeweilige Rechtslage? Für das eigene kommunale Vorgehen sind die Erläuterungen dieses Abschnitts besonders relevant. Hier finden sich rechtliche Normen und Feinheiten, auf die es in dem jeweiligen Bundesland ankommt. Es lohnt aber auch ein Blick über den Tellerrand und aus den Erläuterungen zu den Situationen in anderen Bundesländern ergeben sich möglicherweise wertvolle Anregungen für das eigene Handeln.

Im vierten Teil (ab S. 183) ist eine zusammenfassende Übersicht über zulässige Einzelmaßnahmen zur Alkoholprävention in den verschiedenen Bundesländern abgebildet.

Ich freue mich, dass die BZgA Akteurinnen und Akteure der Suchtprävention sowie Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in der Kommunalverwaltung und die weitere interessierte Fachöffentlichkeit mit dieser allgemeinverständlichen juristischen Expertise über die rechtlichen Handlungsspielräume kommunaler Alkoholprävention informiert. Die Expertise bietet die Grundlage, auf die das jeweilige präventive Handeln einzelner Kommunen und Landkreise aufgebaut werden kann. Die BZgA ist bestrebt, in unregelmäßigen Abständen neuerliche Rechtslagen in künftigen Auflagen zu aktualisieren und die Kommunalebene so in ihren Gestaltungsmöglichkeiten zu unterstützen.

Köln, im Januar 2020

Prof. Dr. med. Heidrun Thaiss

Leiterin der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung





VERFASSUNGS-

RECHTLICHE

AUSGANGSLAGE

Wenn man sich mit rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen beschäftigen will, die Kommunen im Bereich der Alkohol-Verhältnisprävention zur Verfügung stehen, sollte man sich kurz mit den (verfassungs-)rechtlichen Grundlagen auseinandersetzen. Bereits die Bezeichnung Alkohol-Verhältnisprävention weist auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hin. Dieser soll als rechtsstaatliches Grundprinzip vor Grundrechtsverletzungen schützen. Um Rechtsnormen anzuwenden, sollte das Verständnis für eine verfassungskonforme Interpretation der mitunter unbestimmten oder vage formulierten Regelungen vorhanden sein, die Grundlage für kommunales Einschreiten sind. Dies gilt besonders für eingriffsintensive Rechtsgebiete, wie etwa das Recht der Gefahrenabwehr, wo die Maßnahmen stark in die Grundrechte des einzelnen Bürgers eingreifen.

Die folgenden Ausführungen beruhen vor allem auf der Tatsache, dass die durch das Grundgesetz (GG) vorgegebene Rechtsordnung eine Ordnung der Freiheit ist. So werden durch Art. 1 bis 19 GG in erster Linie sog. Freiheitsrechte geschützt. Diese Grundrechte sollen in ihrer Funktion als Abwehrrechte gegenüber dem Staat vor einer Verletzung

durch behördliche Stellen schützen. Darüber hinaus verpflichten sie den Staat aber auch, aktiv zu ihrem Schutz und ihrer Verwirklichung beizutragen.

FACHBEGRIFF KURZ ERKLÄRT

Unter Gefahrenabwehr versteht man die Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen, um Gefahren zu verhindern oder abzumindern, die von Personen oder Sachen ausgehen. Diese Aufgabe kommt in Deutschland den Polizei- und Ordnungsbehörden zu.

Ein Grundrecht auf Sicherheit, das den Freiheitsrechten auf gleicher Ebene entgegengetreten könnte, existiert nicht. Entsprechende Sicherheitsaspekte, die im Zusammenhang mit der kommunalen Alkoholprävention eine Rolle spielen können, dienen vielmehr „nur“ als Voraussetzung für den Freiheitsgebrauch. Oder mit anderen Worten ausgedrückt: In unsicheren Räumen neigt der Bürger dazu, auf seine Freiheit zu verzichten, etwa indem er sie meidet.

1. ALKOHOL ALS MITTEL ZUR FREIHEITSVERWIRKLICHUNG

Dass der Umgang mit Alkohol ein Stück Freiheitsverwirklichung ist, zeigt sich nicht nur an der Bedeutung, die beispielsweise das Feierabendbier in weiten Teilen der Bevölkerung genießt. Auch ein Blick in das Grundgesetz macht das deutlich. Vor allem der Konsum von Alkohol fällt unter die Rubrik „Gebrauch von Freiheitsrechten“. Diese Tragweite darf nicht unterschätzt werden.

In erster Linie geht es hier um Art. 2 Abs. 1 GG, der die allgemeine Handlungsfreiheit, also die freie Entfaltung der Persönlichkeit, schützt. Plakatativ gespro-

chen bedeutet das, dass jeder tun und lassen kann, was er möchte, zu der von ihm gewählten Zeit und an dem von ihm gewünschten Ort, solange er damit nicht gegen Gesetze verstößt und anderen Menschen schadet.

FACHBEGRIFF KURZ ERKLÄRT

Art. 2. Abs. 1 GG ist ein sog. Auffanggrundrecht, d.h. es wird nur dann angewendet, wenn es keine spezielleren Grundrechte gibt.

Das Mitsichführen und der Konsum von alkoholhaltigen Getränken ist durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützt. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass der Umgang mit Alkohol generell in unserer Gesellschaft und nach der Ordnung des Grundgesetzes kritisch zu hinterfragen ist.

Demnach sind das Mitsichführen und der Konsum von Alkohol auf öffentlichen Straßen und Plätzen kein Verhalten, das per se unanständig ist. So betont zum Beispiel der Verwaltungsgerichtshof von Baden-Württemberg, dass Alkoholkonsum in unserer Gesellschaft weithin verbreitet und akzeptiert ist.

Würden der Konsum und das Mitsichführen von Alkohol in der Öffentlichkeit verboten, so wäre dies ein Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts auf allgemeine Handlungsfreiheit. Um einen solchen Eingriff zu rechtfertigen, müsste zunächst die Tragweite des Verbots und somit die Intensität des Eingriffs festgestellt werden. Hier muss immer der Einzelfall betrachtet werden. Entscheidend könnte zum Beispiel sein, zu welcher Zeit oder an welchem Ort der Umgang mit Alkohol eingeschränkt werden soll. Oder ob man bestimmte Arten alkoholhaltiger Getränke ausschließen will.

So geht etwa das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz davon aus, dass die allgemeine Handlungsfreiheit nur sehr gering eingeschränkt wird, wenn ein Alkoholverbot zeitlich, räumlich und inhaltlich stark begrenzt ausgesprochen wird. Dies ist aber im Einzelfall auch anders bewerten, etwa wenn der Alkoholkonsum einen spezifischen Zweck erfüllen soll. Ein Beispiel hierfür ist der sog. „Bierdosen-Flashmob für die Freiheit“ von Passau, den das Bundesverfassungsgericht 2015 im Eilverfahren gestattete.

Ein weiteres Grundrecht, das durch eine Regulierung betroffen sein kann, ist Art. 12 Abs. 1 GG – das Recht auf Berufsfreiheit. Dieses betrifft vor allem den Ausschank oder Verkauf von alkoholhaltigen Getränken. Das nach Art. 12 Abs. 1 GG gewährleis-

tete Grundrecht der Berufswahl und -ausübung umfasst auch das Recht, mit alkoholhaltigen Getränken Handel zu treiben und sie im Rahmen eines Gewerbes an Gäste auszuschenken.

Wenn der Umgang mit alkoholhaltigen Getränken reguliert werden soll, spielt auch die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG eine Rolle. Diese schließt das Recht ein, Eigentum so zu nutzen, wie man es möchte. Übertragen auf unser Thema Alkoholkonsum bedeutet es: erworbener Alkohol darf auch konsumiert werden.

Im Zusammenhang mit Maßnahmen auf dem Gebiet der Alkohol-Verhältnisprävention können noch weitere Grundrechte relevant sein, etwa das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Jenes käme beispielsweise zum Tragen, wenn Alkohol zu medizinischen Zwecken konsumiert wird, was bei starker Alkoholabhängigkeit nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann. Auch die Freiheit der Religionsausübung nach Art. 4 Abs. 2 GG kann von Bedeutung sein, wenn der Konsum von Alkohol einem religiösen Ritus folgt.

HINWEIS

Es lässt sich in diesem Rahmen nicht abschließend klären, welches Grundrecht Vorrang hat, wenn bei einer konkreten regulativen Maßnahme in Bezug auf den Umgang mit Alkohol mehrere Grundrechte betroffen sein können. Wichtig ist aber ein grundsätzliches Verständnis dafür, dass auf dem Gebiet der Alkohol-Verhältnisprävention Grundrechte Einzelner eingeschränkt werden können.

2. ALKOHOL ALS MITTEL DER FREIHEITSGEFÄHRDUNG

Wird eine Regulierung des Umganges mit Alkohol durch die verfassungsrechtliche Brille betrachtet, muss berücksichtigt werden, dass Alkohol oftmals zu Freiheitsgefährdungen führen kann. Vor allem die Freiheit anderer Personen kann gefährdet sein, etwa deren körperliche Unversehrtheit, wenn diese auf Konsumenten alkoholhaltiger Getränke treffen.

FACHBEGRIFF KURZ ERKLÄRT

Das Recht auf körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schützt sowohl die physische als auch die psychische Gesundheit eines Menschen.

Die körperliche Unversehrtheit der Trinkenden selbst kann hingegen weitestgehend unbeachtet bleiben. Die Rechtsordnung schützt das Individuum nämlich nicht vor sich selbst. Das Recht, die eigene Gesundheit und das eigene Leben zu gefährden, ist sogar grundrechtlich geschützt. Das „Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“ beinhaltet auch das negative Freiheitsrecht, nicht zu leben und nicht gesund zu bleiben.

Nun besitzt das Individuum auf der einen Seite die Freiheitsrechte, die den Umgang mit und insbesondere auch den Konsum von Alkohol schützen. Auf der anderen Seite steht das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit all jenen zu, die Opfer alkoholbedingter Gewalttaten werden könnten. Bei Letzterem handelt es sich um ein besonders hochrangiges Schutzgut. Um dieses zu schützen, kann man selbstverständlich in andere Freiheitsrechte eingreifen. Um allerdings einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Freiheitspositionen zu schaffen, die einerseits geschützt und andererseits beschränkt werden, muss im Einzelfall sorgfältig abgewogen werden.

So erklärte unter anderem das Niedersächsische Obergerverwaltungsgericht (OVG Lüneburg) 2012 bei der Überprüfung einer Rechtsverordnung, die den Umgang mit alkoholhaltigen Getränken einschränken sollte: Dem Recht auf körperliche Unversehrtheit kann ein „Recht auf Nachtruhe“ entnommen werden. Dessen Tragweite richtet sich vor allem danach, „was die Betroffenen nicht mehr hinzunehmen brauchen, weil es unzumutbar ist“. Dass das Grundrecht vor allem aber den Schutz vor Gewalttaten umfasse, sei selbstverständlich.

Viele Kommunen, die sich für eine Regulierung des Umgangs mit Alkohol einsetzen, verweisen zudem regelmäßig auf Art. 14 Abs. 1 GG. Dieser schützt das Sacheigentum. Es liegt auf der Hand, dass übermäßiger Alkoholkonsum oftmals auch mit erheblichen Verunreinigungen und Zerstörungswut einhergeht, wodurch das Eigentum anderer Mitbürger beeinträchtigt werden kann. Die Aussprache von Alkoholverboten kann vor diesem Hintergrund ganz sicher auch einen Beitrag zum Eigentumsschutz leisten.

Natürlich ist auf dem Gebiet der Freiheitsgefährdung nicht auszuschließen, dass weitere Grundrechte verletzt werden können. Besondere Fallgruppen, etwa die Störung der Religionsausübung durch Betrunkene, sind zwar theoretisch vorstellbar, spielen in der Praxis jedoch kaum eine Rolle.

Das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung, zum Beispiel der Anwohner, ist hingegen kein besonderes Schutzgut, das bei der Verhängung von Alkoholverboten zu beachten ist. So sieht es zumindest das VG Düsseldorf. Nach Ansicht der Richterinnen und Richter versteht man unter Sicherheitsgefühl nicht die Sicherheit als messbaren Zustand (objektive Sicherheit), sondern vielmehr eine emotionale Einschätzung und Bewertung der eigenen Sicherheit (subjektive Sicherheit). Durch das subjektive Element ist das Sicherheitsgefühl im Ergebnis nicht präzise genug und eignet sich daher nicht als Voraussetzung für einen Eingriff.

3. WIRKUNG VON ALKOHOLVERBOTEN

Nach einem Überblick über die grundrechtliche Bedeutung der Alkohol-Verhältnisprävention wird nun die Wirkung von Alkoholverboten betrachtet: In diesem Zusammenhang muss die Beschränkung von Grundrechten verhältnismäßig sein, also einen legitimen Zweck verfolgen und in diesem Sinne grundsätzlich geeignet sein. Vor diesem Hintergrund muss die Frage aufgeworfen werden, aufgrund welcher empirischer Erkenntnisse in Freiheitsrechte eingegriffen und was damit bewirkt wird. Von grundlegender Bedeutung sind dabei Erkenntnisse über die Wirkung des Alkoholkonsums und der staatlichen Regulierung desselben.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass es kaum wissenschaftliche Studien über den Zusammenhang

zwischen Alkoholkonsum und der Begehung von Straftaten bzw. zwischen Alkoholkonsumverboten und der Reduzierung von Straftaten gibt. Es empfiehlt sich daher, sich zunächst an offiziellen und überprüfbaren Veröffentlichungen unabhängiger Stellen zu orientieren. Die Polizei- und Ordnungsbehörden werden hingegen nicht selten eigene Interessen verfolgen, etwa die Forderung nach einem Totalverbot, das den Überwachungsaufwand vermeintlich reduzieren würde.

Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung beschreibt die Wirkung des Alkoholkonsums in ihrem „Drogen- und Suchtbericht des Jahres 2017“ wie folgt:

„In geringen Mengen hat Alkohol typischerweise eine enthemmende Wirkung. Die Stimmung verbessert sich und die Kontaktfreudigkeit nimmt meist zu. Größere Mengen Alkohol führen jedoch zu massiven Wahrnehmungs- und Aufmerksamkeitsstörungen. Die Koordinationsfähigkeit und Sprache werden zunehmend beeinträchtigt. Schließlich stellen sich Müdigkeit und Benommenheit ein, die bei hohen Mengen Alkohol in Bewusstlosigkeit und schließlich in einem Koma münden.“

Weiter heißt es dort: Übermäßiger (missbräuchlicher) Alkoholkonsum kann nicht nur die Orientierungs- und Reaktionsfähigkeit stören, sondern auch die Urteilsfähigkeit schwächen und die Risikobereitschaft der Konsumenten erhöhen. Dies kann zur Selbstgefährdung führen, aber auch Fremdgefährdungen nach sich ziehen. Manche Konsumenten neigen unter dem Einfluss von Alkohol zu aggressivem Verhalten und Gewalt, aber eben nicht alle oder die überwiegende Zahl. Zudem kommen alkoholisierte Personen nicht nur als Täter in Betracht, sondern werden häufig selbst auch Opfer von Gewalt.

Das ist die Grundlage für die Präventionspolitik der Bundesregierung in Sachen Alkoholkonsum. Sie

setzt allerdings nicht auf die Aussprache von Verboten, sondern eher auf „langfristige und nachhaltige Präventionsangebote und gezielte Informationen“, mit denen die Adressaten möglichst frühzeitig erreicht werden sollen. Offensichtlich konzentrieren sich die Präventionsbemühungen der Bundesregierung jedoch in erster Linie auf die gesundheitlichen und volkswirtschaftlichen Folgen des Alkoholkonsums.

Kommunale Alkoholprävention ist hingegen eher auf die Abwehr von Gefahren im polizeirechtlichen Sinne ausgerichtet. Durch die Aussprache von Alkoholverboten soll ein Beitrag zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geleistet werden. Ob dieser Beitrag allerdings erfolgreich

sein kann, ist umstritten. In der Forschung gibt es grundsätzliche Zweifel über einen legitimen Einsatz von Alkoholverboten zur Gewaltprävention. Auf der anderen Seite werden aber auch klare Zusammenhänge zwischen der Gefahr, Opfer oder Täter einer Straftat zu werden, und dem (eigenen) Alkoholkonsum aufgezeigt.

Einen Zusammenhang zwischen kriminellen Handlungen und Alkoholkonsum legt auch der Bericht des Bundesministeriums des Innern zur Polizeilichen Kriminalitätsstatistik des Jahres 2016 nahe. Demzufolge wurden von insgesamt 146.756 aufgeklärten Fällen von Gewaltkriminalität 40.007 Fälle (27,3 Prozent) unter Alkoholeinfluss verübt. Die World Health Organisation (WHO) weist zudem in ihrem „Global status report on alcohol and health 2014“ darauf hin, dass über den Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und der Begehung von Gewalttaten oder dem Opferwerden weiterer Forschungsbedarf besteht.

Insgesamt lassen sich die Forschungsergebnisse so zusammenfassen: Ein direkter ursächlicher Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewaltkri-

riminalität kann nur sehr schwer festgestellt werden. Ein indirekter Zusammenhang wird sich hingegen nicht von der Hand weisen lassen. Es steht fest, dass Alkohol bei bestimmten Personengruppen als erhöhter Risikofaktor für gewalttätiges Verhalten wirkt.

Eine kommunale Alkohol-Verhältnisprävention, die rechtsstaatlichen Grundsätzen folgt, sollte aus eben diesen Gründen zurückhaltend in Bezug auf Alkoholverbote sein. Ob dies gelingen kann, ist fraglich. Schließlich sind kommunale Entscheidungsträger einem nicht unerheblichen Handlungsdruck ausgesetzt, wenn es um die Aussprache von Alkoholverboten geht. Die Kriminologische Forschungsgruppe der Bayerischen Polizei (KFG) fasst insoweit zusammen:

„Nach wie vor findet Gewalt unter Alkoholeinfluss zumeist für alle sichtbar draußen auf der Straße statt [...], was offensichtlich eine besonders starke Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung zur Folge [hat]“ (Özsöz 2014: 108).

4. WIRKUNGSNACHWEIS ALS

VERFASSUNGSRECHTLICHE HÜRDE

Wie eben erläutert, herrschen Zweifel über den Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und der Begehung von „Rauschtaten“ sowie darüber, was Alkoholverbote letztendlich bewirken können. Doch wie wirken sich nun solche Unsicherheiten und Erkenntnismängel auf die Zulässigkeit von Eingriffsmaßnahmen (z. B. Alkoholkonsumverbote) aus? Schließlich müssen diese auf eine gesetzliche (Ermächtigungs-)Grundlage gestützt werden.

Insoweit ist anzunehmen, dass man mit einer solch unklaren Erkenntnissituation dem Grundsatz der

Verhältnismäßigkeit nicht ausreichend gerecht werden kann. Dieser fordert gerade, dass ein Eingriff, z. B. ein Alkoholverbot, auch geeignet ist, um seine Zielsetzung (hier die Gewaltvermeidung) zu erreichen.

Dennoch erweist sich die verfassungsrechtliche Ausgangslage nicht als Regulierungshindernis. Bereits grundsätzlich lässt sich nämlich feststellen, dass jede Maßnahme „geeignet“ ist, die einen Schritt in die richtige Richtung bedeutet. Laut Bundesverfassungsgericht soll es nämlich gar nicht darauf

ankommen, ob der Zweck auch erreicht wird. Allein die Möglichkeit, dass der Zweck erreicht werden könnte, soll genügen (BVerfG, Urt. v. 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01). Sofern die Möglichkeit besteht, dass sich durch ein Alkoholverbot Gewaltdelikte vermeiden lassen – was unbestritten sein dürfte –, kann davon ausgegangen werden, dass eine gesetzliche Grundlage für Alkoholverbote „geeignet“ im Sinne von verhältnismäßig ist.

Das BVerfG weist in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, dass der Gesetzgeber seine legislatorischen Maßnahmen nicht von wissenschaftlich-empirischen Nachweisen abhängig machen muss (BVerfG, Beschl. v. 27.11.1990 – 1 BvR 402/87). Vielmehr sei er in wissenschaftlich ungeklärten Situationen befugt, die Gefahrenlagen und Risiken abzuschätzen und zu entscheiden, ob er Maßnahmen

ergreifen will oder nicht. Das umfasst auch die Annahme, dass Alkoholverbote zur Vermeidung von Straftaten führen.

Auf der Ebene der Rechtsanwendung spielt die „Geeignetheit“ vor allem dann eine Rolle, wenn es darum geht, wie das Alkoholverbot konkret ausgestaltet werden soll. Welche Anknüpfungspunkte (Verhaltensweisen) müssen vorliegen? Wie lange soll es andauern? Wie wird die örtliche Ausdehnung des Alkoholverbots festgelegt? Auch auf der Verwaltungsebene (der Ebene der Gesetzesanwendung) muss der Frage nachgegangen werden, ob die konkrete Maßnahme zumindest die Möglichkeit einschließt, dass der vom Gesetzgeber vorgegebene Zweck erreicht wird. Hierüber wird man im Einzelfall sicher trefflich streiten können.

5. ZWISCHENFAZIT

Derzeit konzentriert sich die Diskussion über die Möglichkeiten kommunaler Alkoholpräventionsarbeit in der Praxis zu sehr auf eine „Verbotspolitik“. Maßgebliche verfassungsrechtliche Schutzkonzeptionen werden dabei ausgeblendet.

Nicht selten entsteht der Eindruck, dass Verbote der Bevölkerung geben sollen, was sie begehrt. Dabei wird jedoch nicht berücksichtigt, dass das Sicherheitsgefühl – wie bereits erläutert – kein polizeiliches Schutzgut ist. Vor diesem Hintergrund zeichnet sich bereits ab, dass einzelfallbezogene Maßnahmen, die sich gegen Verursacher und Verursacherinnen konkreter Gefahren richten, sowie informationelle Präventionsansätze, z. B. Informationskampagnen über Gefahren des Alkoholkonsums, gegenüber pauschalen Verboten die bessere Wahl wären. Nicht zuletzt deshalb, weil die Wirkmechanismen pauschaler Verbote erhebliche Unsicherheiten aufweisen. Schließlich konnte bislang nicht zweifelsfrei festgestellt werden, dass sich durch ein Alkoholkonsumverbot eine Reduzierung von Straftaten erzielen lässt.

Wenn generelle Verbote angestrebt werden, um den Umgang mit alkoholhaltigen Getränken zu regulieren, dürfte es vernünftig sein, einen Mittelweg zu gehen. Insofern wäre sorgfältig zu prüfen, wo genau, zu welchem Anlass, mit welchen Betroffenen und mit welcher konkreten Zielsetzung Verbote eingesetzt werden.

HINWEIS

Im zweiten Kapitel werden die Möglichkeiten der kommunalen Alkohol-Verhältnisprävention anhand der jeweils in Frage kommenden Maßnahmen dargestellt. Die Erläuterungen folgen dem Grundsatz juristischer Sorgfalt, der darauf abzielt, rechtliche Risiken weitgehend zu reduzieren. In Zweifelsfällen gilt das verfassungsrechtliche Gebot, Freiheit zu gewährleisten („Im Zweifel für die Freiheit“).



BUNDESÜBERSICHT

MÖGLICHER

EINZELMAßNAHMEN

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

In den Kommunen wird vor allem der öffentliche Alkoholkonsum als Ursache für Gefahren ausgemacht, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung beeinträchtigen. Das Problem wird wie folgt beschrieben:

„In immer mehr Städten und Gemeinden tritt die Problematik auf, dass nicht nur Obdachlose, sondern in zunehmendem Maße auch Jugendliche und Heranwachsende öffentliche Plätze, unsicher machen, indem sie dort lärmend ‚herumhängen‘, Passanten anpöbeln und schließlich ihren Müll zurücklassen. Die Hauptursache für derartiges Verhalten wird häufig im öffentlichen Konsum von Alkohol gesehen. Vor diesem Hintergrund wird von zahlreichen Kommunen versucht, diesem Problem mit Hilfe von Alkoholkonsumverboten im öffentlichen Raum zu begegnen.“ (Heckmann 2017: Rn: 516a)

Viele Bürger und Kommunalbedienstete teilen die Einschätzung der Situation offenbar. Wie intensiv die Gefahren wahrgenommen werden, kann sich jedoch von Bundesland zu Bundesland, wenn nicht sogar regional, unterscheiden. So beschreibt beispielsweise der bayerische Gesetzgeber verschärfte Begleiterscheinungen im Zusammenhang mit öffentlichem Alkoholkonsum:

„In etlichen bayerischen Gemeinden hat der Alkoholkonsum auch und insbesondere in öffentlichen Anlagen sowie auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen ein bedenkliches Ausmaß angenommen. Verunreinigungen, Ruhestörungen, Vandalismus und Schlägereien geben Anlass für massive Beschwerden der Anwohnerinnen und Anwohner und schmälern die Attraktivität der betroffenen Gebiete.“

Andere Wahrnehmungen sind angesichts der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland durchaus wahrscheinlich. Dafür spricht auch, dass es bislang nicht flächendeckend Rechtsnormen gibt, die die kommunalen Ordnungsbehörden zum Erlass von Alkoholverbotsverordnungen ermächtigen.

Ungeachtet dessen liegt die gesellschaftliche und kommunale Relevanz des Themas auf der Hand. Die wichtigste Frage dabei lautet: Wie können Kommu-

nen gegen den Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit in rechtlich zulässiger Weise vorgehen?

In Betracht kommen insoweit:

- polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit,
- straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum sowie
- kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum.

1.1 Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit

Bevor die polizei- und ordnungsrechtlichen Möglichkeiten gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit näher erörtert werden, ist es wichtig zu wissen, dass es im Landesrecht grundsätzliche strukturelle Unterschiede gibt. Eine bundesweit einheitliche Rechtslage gibt es im Polizei- und Ordnungsrecht nicht. Das liegt einerseits an der föderalen Struktur des Rechtsgebiets und andererseits an der nach dem Zweiten Weltkrieg verfolgten Zielsetzung, staatlichen Machtmissbrauch zu verhindern. Dies gilt vor allem im Bereich der Länderpolizeien (sog. Entpolizeilichung). Ein Risiko für Machtmissbrauch wurde insbesondere darin gesehen, dass eine mit besonderer Macht ausgestattete zentrale (Polizei-)Behörde zentralisiert Sicherheitsaufgaben wahrnimmt. Eine einzige Zentralbehörde ist gegen inneren und äußeren Machtmissbrauch weniger geschützt, als wenn die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben auf mehrere Instanzen verteilt ist.

In einigen Bundesländern wurde daher der Zuständigkeitsbereich der Polizeibehörden in eine staatliche Polizeiverwaltung und eine in unteren Instanzen meist kommunalisierte Ordnungsverwaltung aufgeteilt. Juristen sprechen hier von einem sog. Trennungssystem. Die kommunalen Ordnungsbehörden unterscheiden sich hierbei von den Polizeibehörden dadurch, dass sie Gefahrenabwehr „vom Schreibtisch aus“ betreiben. Die Polizeibehörden agieren hingegen „auf der Straße“ und nehmen dort ausschließlich vollzugspolizeiliche Aufgaben wahr.

Gefahrenabwehr ist in diesen Ländern zunächst einmal Sache der Kommunen. Nur in Eilfällen werden sie durch die Polizeibehörden unterstützt, etwa „wenn ein sofortiges Tätigwerden erforderlich erscheint“ (so z. B. § 60 Abs. 2 PolG BW). Dem Trennungssystem folgen die Bundesländer Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Andere Bundesländer haben demgegenüber an der historisch gewachsenen Einheit von Polizei- und Ordnungsverwaltung festgehalten (sog. Einheitssystem). In diesen Ländern ist die Gefahrenabwehr eine Aufgabe „der Polizei“, die aus der Vollzugspolizei und den Polizeibehörden besteht. Letztere werden der Kommunalverwaltung zugeordnet. Auch nach dem Einheitssystem darf die Vollzugspolizei nur subsidiär tätig werden, also dann, wenn „die Abwehr der Gefahr durch andere Behörden, die Aufgaben der Gefahrenabwehr zu erfüllen haben, nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint“ (so z. B. § 2 Satz 1 HSOG). Dem Einheitssystem folgen die Bundesländer Baden-Württemberg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen.

Dieser Unterschied ist relevant, da die Bundesländer, die dem Einheitssystem folgen, die Befugnisse zur Gefahrenabwehr in einem einheitlichen Gesetz geregelt haben. In Bundesländern, in denen das Trennungssystem gilt, existieren hingegen meist separate Regelwerke für Ordnungs- und Polizeibehörden. Allerdings gibt es auch einzelne Bundesländer, die zwar dem Trennungssystem folgen, die Aufgaben und Befugnisse zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aber dennoch in einem einheitlichen Gesetz geregelt haben (wie z.B. Berlin und Hessen).

HINWEIS

Im Bereich der kommunalen Alkohol-Verhältnisprävention, die auf eine Eindämmung des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit abzielt, sollte das richtige Regelwerk herangezogen werden: entweder das Landespolizeigesetz oder aber das jeweilige Ordnungsbehördengesetz. In Bayern, das insoweit eine gewisse Sonderstellung einnimmt, ist das Landesstraf- und Verordnungsgesetz relevant.

Neben den strukturellen Unterschieden haben das Polizei- und Ordnungsrecht zumindest eine gemeinsame Zielsetzung. Beides dient (zumindest grundsätzlich) der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Hierdurch unterscheidet sich das Polizei- und Ordnungsrecht vom Recht der Strafverfolgung. Das setzt erst an, wenn Straftaten bereits begangen wurden und sich die Gefahr bereits realisiert hat.

Ob eine Maßnahme dem Gefahrenabwehrrecht oder dem Recht der Strafverfolgung zuzuordnen ist, ist mitunter schwierig zu beurteilen. Insoweit ist es empfehlenswert, auf die primäre Zielsetzung der Maßnahme abzustellen. Gefahrenabwehrrecht liegt vor, wenn es in erster Linie darum geht, Schäden an den Schutzgütern „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ zu vermeiden oder zu verringern. Das Recht der Strafverfolgung ist dann betroffen, wenn man einen Täter ermitteln und diesen der Strafverfolgung zuführen will.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Die **öffentliche Sicherheit** umfasst die Unverletzlichkeit der geschriebenen öffentlich-rechtlichen Rechtsordnung, der Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen, der kollektiven Rechtsgüter sowie den Bestand und die Funktionsfähigkeit des Staates. Unter dem Schutz der öffentlichen Sicherheit ist zu verstehen, dass bspw. niemand im alkoholisierten Zustand Straftaten (Vergehen und Verbrechen) und andere Gesetzesverstöße begehen darf und/oder das Eigentum Dritter beschädigt. Dieses Schutzgut wird immer dann beeinträchtigt, wenn alkoholisierte Täter Straftaten begehen, etwa Körperverletzungen (§ 223 ff. StGB) oder Sachbeschädigungen (§ 303 StGB).

Der Begriff der **öffentlichen Ordnung** bezieht sich hingegen auf die Gesamtheit der ungeschriebenen Wertvorstellungen. Ein Handeln jedes Einzelnen nach den jeweils geltenden sozia-

len und ethischen Anschauungen gilt als Voraussetzung für ein geordnetes menschliches Zusammenleben innerhalb eines bestimmten Gebietes. Gegen die öffentliche Ordnung verstößt zum Beispiel jemand, der unter Alkoholeinfluss Handlungen vornimmt, die nicht durch ein Gesetz untersagt werden, aber gegen anerkannte Sozialnormen verstoßen. Beispiele sind etwa aggressives Betteln oder das Verrichten der Notdurft in der Öffentlichkeit. Der (bloße) Konsum von Alkohol in der Öffentlichkeit fällt wohl nicht darunter, auch wenn er lästig erscheint.

Das bestätigt so auch der VGH Mannheim 1998. Angesichts der Tatsache, dass Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit allgemein toleriert wird, so das Gericht, könne man nicht davon ausgehen, dass eine Person, die in einer Grünanlage oder auf einer Bank in der Innenstadt Alkohol trinkt, gegen soziale Gegebenheiten verstößt. Auch nicht in Gemeinden, die besonderen Wert auf die Erhaltung ihrer Anziehungskraft für Besucher und Gäste legen. Es sei verständlicherweise für die Kommunen ärgerlich, wenn alkoholtrinkende Gruppen an zentralen Plätzen den guten Eindruck zunichtemachen. Das Vermeiden bloßer Ärgernisse sei jedoch kein polizeiliches Schutzgut.

Nachdem über die Grundstrukturen und erste Grundbegriffe des Polizei- und Ordnungsrechts informiert wurde, sollen jetzt die unterschiedlichen Handlungsformen dargestellt werden, die den Polizei- und Ordnungsbehörden auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr zur Verfügung stehen.

Im Zusammenhang mit Alkoholverboten in der Öffentlichkeit gibt es vor allem zwei Handlungsformen. Zum einen die Rechtsverordnung, hierbei ist der Adressatenkreis unbestimmt. (Mehr dazu unter Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung).

Auf der anderen Seite steht der Verwaltungsakt, mitunter auch Polizeiverfügung genannt.

Hier unterscheidet man

- Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung (Adressatenkreis kann bestimmt werden) und
- einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen (Adressat ist bestimmt).

Beide Handlungsformen haben eines gemeinsam: wie alle Eingriffe in Bürger- bzw. Grundrechte müssen sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, da sich kommunale und polizeiliche Stellen im Rechtsstaat **niemals selbst zu einem Grundrechtseingriff ermächtigen dürfen**.

1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Der Erlass einer Rechtsverordnung setzt immer die Feststellung einer **abstrakten Gefahr** voraus. Ob der bloße Konsum von Alkohol eine solche Gefahr darstellen kann, wird von den Gerichten unterschiedlich beurteilt. Man ist sich insofern einig, dass die Anforderungen für ein Alkoholverbot mittels Rechtsverordnung sehr umfangreich sind. Sowohl der Anlass als auch die Ausgestaltung der Rechtsverordnung müssen strengen rechtlichen Maßstäben gerecht werden. Jeder Einzelfall bedarf einer eingehenden Kontrolle, der auch der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte unterliegt.

Kommunen, die den Erlass einer Rechtsverordnung in Erwägung ziehen, haben bereits im Hinblick auf den erforderlichen Anlass eine hohe **Aufklärungs- und Dokumentationspflicht**. Diese kann bis hin zur Erforschung der konkreten Zusammenhänge zwischen Alkoholkonsum und der Begehung von Verstößen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung reichen.

Die Ausgestaltung einer solchen Rechtsverordnung unterliegt zudem einer strengen **Bestimmtheitskontrolle**. Das bedeutet, die Adressaten müssen zweifelsfrei erkennen können, wie sie sich zu verhalten haben, um nicht mit einer gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahme belegt zu werden. Hinzu kommt unter anderem das Erfordernis einer sorgfältigen **Verhältnismäßigkeitsprüfung**. Diese soll gewährleisten, dass Verbote so wenig wie nötig (sog. Erforderlichkeitskontrolle) in die Rechte der Bürger eingreifen und auch nicht „über das Ziel hinauschießen“ (sog. Angemessenheitskontrolle).

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Rechtsverordnungen, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleisten sollen, sind behördliche Anordnungen, die sich an eine **unbestimmte Zahl von Adressaten** richten und eine unbestimmte Zahl von Fällen regeln sollen. Dadurch unterscheiden sie sich auch von einem Verwaltungsakt bzw. einer Polizeiverfügung, bei dem der Adressat stets bestimmbar ist. Um es anhand von Art. 42 Abs. 1 Satz 1 LStVG (Bayern) zu verdeutlichen: Für eine Rechtsverordnung benötigt die Kommune den Beschluss des Gemeinderates. Verwaltungsakte hingegen können eigenständig von den Polizei- und Ordnungsbehörden erlassen werden, der Gemeinderat wird hier nicht eingebunden.

Eingriffshürden

Die Grundlage für eine Rechtsverordnung ist ein arbeitsteiliges Vorgehen zwischen Legislative und Exekutive. Der Gesetzgeber „stellt zunächst das Programm auf“ und schafft damit die erforderliche gesetzliche Grundlage für das Handeln. Dem Verordnungsgeber bleibt es danach überlassen, die Detailregelungen zu treffen und z. B. ein Alkoholkonsumverbot anzuordnen.

Die maßgebliche rechtliche Hürde für den Erlass einer gefahrenabwehrrechtlichen Rechtsverordnung ist das Vorliegen einer **abstrakten Gefahr** für ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Unter einer abstrakten Gefahr versteht man eine Situation, die nach allgemeiner Lebenserfahrung oder der Erkenntnis fachkundiger Stellen ohne Eingreifen typischerweise, höchstwahrscheinlich und in absehbarer Zukunft in einem konkreten Fall zu einem Schaden an einem polizeilichen Schutzgut der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führt.

HINWEIS

Um die Begriffe „abstrakte Gefahr“ bzw. „typisierter Sachverhalt“ verständlich zu machen, lohnt eine Betrachtung des Straftatbestandes „Trunkenheit im Verkehr“ (§ 316 StGB). Hiernach wird bestraft, wer ein Fahrzeug führt, obwohl er infolge des Genusses alkoholischer Getränke oder anderer berauschender Mittel nicht in der Lage ist, das Fahrzeug sicher zu führen. Ist der Fahrer in seiner Fahrtüchtigkeit eingeschränkt, besteht ohne Zweifel die Möglichkeit, dass Lebewesen oder Sachen geschädigt werden.

Gefahrenprognose

Die für den Erlass einer Rechtsverordnung zuständige Stelle muss sich im Vorfeld eingehend mit der Frage befassen, ob wirklich ein Sachverhalt vorliegt, der eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung verursachen kann. Sie

Ausgangspunkt für eine abstrakte Gefahr ist also ein **typisierter Sachverhalt**. Infolgedessen kann man im Einzelfall auch auf den Nachweis der Gefahr des Schadenseintritts verzichten.

Die abstrakte Gefahr darf man keinesfalls mit der **konkreten Gefahr** verwechseln. Diese setzt eine Sachlage, einen Zustand oder ein Verhalten voraus, das aus früherer Sicht, bei ungehindertem Ablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit und in überschaubarer Zukunft einen Schaden für die polizeilichen Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung verursachen wird bzw. eine Störung bereits eingetreten ist.

Teilweise beschreibt man die abstrakte Gefahr auch als „Vorfeld einer konkreten Gefahr“. Das mag in einigen Fällen zutreffen. Es ist jedoch besser, die beiden Gefahrbegriffe durch ihre Bezugspunkte zu unterscheiden. Die **unterschiedlichen Blickwinkel** bewirken, dass der Begriff einer konkreten Gefahr für eine Rechtsverordnung, die über den Einzelfall hinaus wirken soll, nicht herangezogen werden kann. Hier ist eher das Vorliegen einer abstrakten Gefahr die maßgebliche Eingriffshürde.

Bereits aus rein praktischen Gesichtspunkten sind für Rechtsverordnungen (geringere Anforderungen) und Polizeiverfügungen (höhere Anforderungen, da konkreter) **unterschiedliche Eingriffshürden** erforderlich. Das beweist auch die unterschiedliche demokratische Legitimation der staatlichen Eingriffe. Während eine gefahrenabwehrrechtliche Rechtsverordnung immer „Ergebnis eines politischen Prozesses“ ist, handelt es sich bei Polizeiverfügungen um ein Handeln der Verwaltungsbehörden im Einzelfall.

muss sorgfältig prüfen, ob eine Gefahr vorliegt, der man mit einem Rechtssatz (etwa einer Alkoholkonsumverbotsverordnung) begegnen muss. Welche Anforderungen an diese Prüfung zu stellen sind, ist nicht ganz unumstritten.

Laut Bundesverwaltungsgericht (**BVerwG**) soll eine kommunale Ordnungsbehörde an dieser Stelle nicht entscheiden dürfen, ob die ihr zur Verfügung stehenden Erkenntnisse ausreichen, um eine abstrakte Gefahr anzunehmen, da bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können. Bei Unkenntnis bzw. Unsicherheit läge lediglich ein **Gefahrenverdacht** vor, der als bloßes „Besorgnispotenzial“ nicht zum Einschreiten der Polizei- und Ordnungsbehörden ermächtigt.

Hat die zuständige Behörde hingegen alle maßgeblichen Einzelheiten für die Beurteilung einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zusammengetragen, ist die Situation eine andere. Gibt es hinreichende Anhaltspunkte für drohende Schäden, so kann sie aufgrund dieser Erkenntnisse eine Prognose erstellen, ob die tatsächlich drohenden Schäden den Erlass einer Rechtsverordnung rechtfertigen (sog. Prognosespielraum).

Vereinfacht gesagt: Die Gefahrenabwehrbehörde muss wissen, was gefährlich ist. Wenn sie dies weiß, darf sie entscheiden, ob sie hierauf mit einer Rechtsverordnung reagiert. Die Prognose muss allerdings

aufgrund der Kenntnis über den Kausalverlauf in tatsächlicher Hinsicht genügend abgesichert sein.

Auf kommunale Alkoholkonsumverbote übertragen, bedeutet das: Weiß die Behörde mit hinreichender Gewissheit, dass Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit zu Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung führt, kann sie eine Rechtsverordnung erlassen. Dies ist etwa der Fall, wenn sie Erkenntnisse über den Kausalzusammenhang zwischen übermäßigem Alkoholkonsum und der Begehung von Gewalttaten hat, die auf Tatsachen beruhen. Die behördliche Prognose muss sich dann mit der Frage befassen, ob man der abstrakten Gefahr mit einer Rechtsverordnung begegnen kann.

Fehlt eine solche Gewissheit, ist der Erlass einer Rechtsverordnung nach Ansicht des BVerwG hingegen unzulässig. In diesem Fall hat der **Gesetzgeber** jedoch die Möglichkeit, eine entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen, die den **ungewissen Kausalzusammenhang** unterstellt. Solche Gesetze dienen dann jedoch nicht der Gefahrenabwehr, also der Abwehr konkreter und abstrakter Gefahren. Sie fallen eher in den Bereich der **Gefahrenvorsorge** im Vorfeld der Gefahren.

Rechtsprechungsübersicht

Das Gefahrenabwehrrecht kennt sowohl general-klauselartige Verordnungsermächtigungen, also solche, die nicht auf einen bestimmten Fall bzw. eine bestimmte Gefahrenlage abgestimmt sind, aber auch Spezialermächtigungen, die sich mit einer bestimmten Gefährdung befassen (z. B. im Gaststättengesetz, der Gewerbeordnung, im Versammlungsgesetz).

Spezialermächtigungen genießen gegenüber den **Generalklauseln** den Vorteil, dass sie weniger dem Vorwurf ausgesetzt sind, nicht hinreichend bestimmt zu sein (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG). Sofern Spezialermächtigungen existieren, verdrängen die-

se die Generalklauseln. Wie weit diese Verdrängung reicht, ist im Einzelfall umstritten.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Eine Generalklausel ist eine sehr weit gefasste Rechtsnorm, die von den Gerichten konkretisiert werden muss. Eine solche Generalklausel wird verwendet, um zum einen detaillierte Einzelbegriffe zu vermeiden, aber auch um eine möglichst sinnigere Anwendung einer Norm zu ermöglichen.

VGH Mannheim, Urt. v. 28.07.2009 – 1 S 2200/08

So entschied bspw. der Verwaltungsgerichtshof von Baden-Württemberg (VGH Mannheim) über generalklauselartig formulierte Ermächtigungen zum Erlass einer Rechtsverordnung:

„Ein Verbot, wonach es im zeitlichen und örtlichen Geltungsbereich einer Rechtsverordnung auf bestimmten öffentlich zugänglichen Flächen verboten ist, alkoholische Getränke zu konsumieren oder in Konsumabsicht mit sich zu führen, kann nur dann auf eine allgemeine Verordnungsermächtigung gestützt werden, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das verbotene Verhalten regelmäßig und typischerweise Gewaltdelikte zur Folge hat“ (VGH Mannheim, Urt. v. 28.07.2009 – 1 S 2200/08).

Das Gericht schloss sich insoweit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (hierzu 1.1.1.3 Gefahrenprognose) an, wonach ein bloßer, auf ungesicherten Tatsachen beruhender Gefahrenverdacht nicht geeignet ist, eine Alkoholverbotsverordnung zu tragen.

Zunächst einmal stellten die Richter jedoch fest, dass es unstreitig der Lebenserfahrung entspricht, dass Alkoholenuss nicht generell zu Aggressivität oder der Begehung von Straftaten führt, andernfalls müsste Deutschland angesichts der Allgegenwärtigkeit des Alkoholkonsums wohl im Chaos versinken.

Um eine abstrakte Gefahr festzustellen, käme es jedoch entscheidend darauf an, dass es dem Verordnungsgeber gelingt, den Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und einem Verhalten darzulegen, das eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellt. Jegliche Bemühungen, vor allem die Vorlage polizeilicher Studien und Erkenntnisse sowie statistischer Auswertungen, müssen kritisch hinterfragt werden – sowohl hinsichtlich ihres Ausgewertes als auch der zugrundeliegenden wissenschaftlichen Methodik. Was letztendlich zu der Feststellung des VGH führt, dass ein **Kausalzusammenhang zwischen Alkoholkonsum und der Begehung von Gewalttaten** trotz erheblicher Bemühungen nicht dargestellt werden kann.

Die Beweislast liegt aber bei den handelnden Kommunen. Sie müssen den typischen Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und der Begehung von Straftaten belegen und laufen wegen der erheblichen Darlegungslast Gefahr, sich in fragwürdige Nachweisversuche, Wertungen und Widersprüche zu verstricken. Der VGH Mannheim wird solchen Bemühungen jedenfalls keine Beachtung schenken.

VG Düsseldorf, Urt. v. 23.05.2018 – 18 K 8955/17

Die hohen Anforderungen an den Nachweis betont auch das **VG Düsseldorf**, das objektive Anhaltspunkte mit „belastbarer Qualität“ und in „hinreichendem Maße“ verlangt. Die Möglichkeit, auf der Basis einer allgemeinen Verordnungsermächtigung ein rechtskonformes Alkoholkonsumverbot auszusprechen, ist vor dem Hintergrund dieser restriktiven Rechtsprechung äußerst beschränkt. Einige Rechtswissenschaftler gehen sogar davon aus, dass sich Alkoholkonsumverbote im öffentlichen Raum nur dann begründen lassen, wenn der Kommune ein **„statistischer Vollbeweis“** gelingt. Das bedeutet, das Gericht muss von der Tatsache voll überzeugt sein, eine überwiegende Wahrscheinlichkeit reicht nicht aus. Dies dürfte wohl in der kommunalen Praxis ein Ding der Unmöglichkeit sein.

OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09

Das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (**OVG Magdeburg**) schließt sich hinsichtlich der Gefahrenbetrachtung („abstrakte Gefahr“ oder bloßer Gefahrenverdacht) im Wesentlichen dem VGH Mannheim an. Auch in dem dort verhandelten Fall konnte die Behörde nicht nachweisen, dass in dem von der Verbotsverordnung betroffenen Bereich die Gefahr der Körperverletzungen, Sachbeschädigungen und Lärmbelästigungen regelmäßig und typischerweise durch einen übermäßigen Konsum alkoholhaltiger Getränke verursacht wird.

Zudem wies das OVG Magdeburg auf die strikte Einhaltung des **Bestimmtheitsgrundsatzes** aus Art. 103 Abs. 2 GG hin. Dieser gilt, wenn eine Verbotsverordnung mit Bußgeld- oder Strafbestimmungen verbunden ist, und soll gewährleisten, dass der Bürger von vornherein abschätzen kann, ob sein künftiges Verhalten dem Verbot unterliegt oder nicht. Durch entsprechendes verordnungskonformes Verhalten muss er sich dem Risiko der „Bestrafung“ entziehen können. Eine Norm soll danach nicht hinreichend bestimmt sein, wenn nicht ersichtlich ist, welche konkrete Handlung durch die Verbotstatbestände beschrieben und damit untersagt wird.

OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12

Einen anderen Weg in Bezug auf Alkoholkonsumverbote im öffentlichen Raum auf der Grundlage von generalklauselartigen Verordnungsermächtigungen geht das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht (**OVG Lüneburg**). Allerdings muss man hier zunächst darauf hinweisen, dass es dem Verordnungsgeber in dem verhandelten Fall nicht allein um die Bekämpfung von alkoholbedingter Aggressivität und Gewaltkriminalität ging. Vielmehr stand die Gesundheit von über 300 Anwohnern einer durch 12 gastronomische Betriebe geprägten Straße im Fokus und man wollte gegen „erhebliche Lärmbelästigungen, Verunreinigungen und/oder

Gefährdungen durch zerbrochene Flaschen oder Straftaten“ vorgehen.

Nach Ansicht der Lüneburger Richter kann ein verordnungsbasiertes Alkoholkonsumverbot im öffentlichen Raum auch auf eine Tatsachenbasis gestützt werden, die nicht auf statistischen Erhebungen oder wissenschaftlichen Erkenntnissen, sondern allein auf der allgemeinen Lebenserfah-

HINWEIS

Dem würde sich der VGH Mannheim wohl noch anschließen. Gravierende Unterschiede gibt es aber hinsichtlich der „allgemeinen Lebenserfahrungen“ der beiden Obergerichte. Insoweit weichen die niedersächsischen Richterinnen und Richter grundlegend von den Feststellungen ihrer baden-württembergischen Kollegen ab. Letztere betonen die Alltäglichkeit des Alkoholkonsums und verweisen darauf, dass bislang nicht geklärt ist, „welche Bedeutung dem Faktor Alkohol neben zahlreichen anderen Ursachen“ bei der Entstehung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zukommt.

rung sowie entsprechenden Indizien beruht.

Das OVG Lüneburg hält dagegen: Nach allgemeiner Lebenserfahrung soll zumindest der Alkoholkonsum für seine negativen Begleiterscheinungen mitursächlich sein, was die Annahme einer erforderlichen abstrakten Gefahr begünstige. 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 also von einer abstrakten Gefahr aus – sowohl in Bezug auf den Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit als auf das (weitergehende) Verbot, Alkohol in Konsumabsicht mit sich zu führen.

HINWEIS

Die Entscheidung aus Niedersachsen darf allerdings nicht als Freibrief verstanden werden. Das OVG lässt für die Annahme einer abstrakten Gefahr nämlich nicht allein die „allgemeine Lebenserfahrung“ genügen. Zu den Erfahrungswerten müssen auch „entsprechende Indizien“ angeführt werden, z. B. zahlreiche und nachhaltige Anwohnerbeschwerden, eine Vielzahl gravierender Störungen in polizeilichen Einsatzbereichen oder die Feststellung alkoholbedingter Hinterlassenschaften (Leergut, Erbrochenes, Urin usw.)

OVG Koblenz, Urt. v. 06.12.2012 - 7 C 10749/12 und Beschl. v. 25.07.2012 - 7 B 10751/12

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (**OVG Koblenz**) hat offen gelassen, ob ein Alkoholkon-

sumverbot im öffentlichen Raum auf der Grundlage einer Rechtsverordnung zulässig ist. Im vorausgegangenen Verfahren des Eilrechtsschutzes bestätigte es allerdings, dass die Verbotsbehörde hohe Darlegungsanforderungen erfüllen müsse. Eine abstrakte Gefährdung könne nicht angenom-

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Unter Eilrechtsschutz oder auch vorläufigem/einstweiligem Rechtsschutz versteht man die prozessuale Möglichkeit, subjektive Rechte bereits vor der Entscheidung über eine Klage (Hauptsacheverfahren) wirksam zu schützen, wenn es dringlich ist.

men werden, wenn die Kommunen nicht „genügend Erkenntnisse über die Einzelheiten der zu regelnden Sachverhalte“ haben.

Kritisch merkt das Gericht zudem an, dass ein Verbot, dass sich nur auf den Konsum und das Mitsichführen von „Getränken mit hohem Alkoholgehalt“ bezieht, in seiner präventiven Wirkung wohl kaum die Handlung erfasst, die möglicherweise die abstrakte Gefahr verursacht, sprich den generellen Alkoholkonsum (also auch von Bier, Wein und Sekt).

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Aufgrund der hohen Anforderungen, denen ein Alkoholverbot per Rechtsverordnung Stand halten muss, ist davon eher abzuraten. Dennoch ist es in Einzelfällen möglich, Alkoholkonsumverbote per Rechtsverordnung auszusprechen, die auf einer allgemeinen Verordnungsermächtigung beruht. So hat z.B. die „Verordnung zur Begrenzung des Alkoholkonsums in der Göttinger Nikolaistraße“ einer gerichtlichen Kontrolle Stand gehalten (OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12).

#Die Verordnung hat folgenden Wortlaut:

„§ 1 Geltungsbereich

Die Verordnung gilt für den Bereich der Nikolaistraße, ausgehend von der angrenzenden Groner Straße bis zur angrenzenden Hospitalstraße einschließlich des Nikolaikirchhofes (siehe beigefügten Lageplan).

§ 2 Alkoholverbot

1. Im Geltungsbereich der Verordnung ist es auf öffentlich zugänglichen Flächen außerhalb konzessionierter Freisitze verboten
 - a) alkoholische Getränke jeglicher Art zu konsumieren
 - b) alkoholische Getränke jeglicher Art mit sich zu führen, wenn aufgrund der konkreten Umstände die Absicht erkennbar ist, diese im Geltungsbereich dieser Verordnung (§ 1) konsumieren zu wollen.
2. Diese Verordnung gilt in den Nächten von Freitag auf Samstag und Samstag auf Sonntag von 0.00 Uhr bis 8.00 Uhr.
Gleiches gilt auch für die Nächte vor dem Neujahrstag, vor Karfreitag, vor dem 01. Mai, vor Himmelfahrt, vor dem Tag der Deutschen Einheit

§ 3 Ausnahmen

In Einzelfällen kann der Oberbürgermeister aufgrund besonderer Anlässe ganz oder teilweise Ausnahmen vom Verbot des § 2 zulassen.

§ 4 Ordnungswidrigkeiten

1. Ordnungswidrig handelt, wer entgegen den Verboten in § 2 im Geltungsbereich dieser Verordnung alkoholische Getränke konsumiert oder in der Absicht mit sich führt, diese im Geltungsbereich dieser Verordnung zu konsumieren.
2. Diese Ordnungswidrigkeiten können mit einer Geldbuße bis zu 5.000 € geahndet werden.

§ 5 Inkrafttreten

Die Verordnung tritt am Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft und mit Ablauf des 11.2013 außer Kraft.

1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

In einigen Bundesländern existieren teilweise spezielle Verordnungsermächtigungen, die eine Regulierung des Konsums von Alkohol in der Öffentlichkeit ermöglichen sollen: Art. 30 LStVG (Bayern), § 3a Nr. 8 GemRSBefG BR (Bremen), § 9a SächsPolG (Sachsen), Art. 94a SOG LSA (Sachsen-Anhalt, teilweise für verfassungswidrig erklärt) und § 27a OBG (Thüringen).

Diese muss man differenziert bewerten: Können spezielle Verordnungsermächtigungen so interpretiert werden, dass sie in das **Gefahrenvorfeld** hineinreichen, dürften sie mit hoher Wahrscheinlichkeit **verfassungswidrig** sein. Hierauf beruhendes Verwaltungshandeln verletzt Grundrechte. Von solchen Rechtsgrundlagen sollte man, wenn überhaupt, nur äußerst zurückhaltend Gebrauch machen.

Hält eine spezielle Verordnungsermächtigung hingegen an der Notwendigkeit einer abstrakten Gefahr fest (so wie bei der allgemeinen Verordnungsermächtigung), fallen zumindest die verfassungsrechtlichen Bedenken geringer aus. Bei solchen Normen wird die Gefahrenabwehrbehörde (hier also die Kommune) allerdings weiterhin die abstrakte Gefahr genau darlegen müssen (siehe hierzu 1.1.1.3 Gefahrenprognose).

Allenfalls sind solche Spezialnormen daher geeignet, Leitlinien für eine rechtskonforme Ausgestaltung der kommunalen Alkohol-Verhältnisprävention aufzuzeigen. Die Rechtslage wird somit anwenderfreundlicher. Die Eingriffshürde bleibt dennoch denkbar hoch.

Verlagerung der Eingriffshürden in das Gefahrenvorfeld

Aufgrund der komplexen Rechtslage, die der Erlass von Alkoholkonsumverbotsverordnungen im öffentlichen Raum auf der Grundlage genereller Verordnungsermächtigungen (hierzu 1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung) mit sich bringt, diskutiert man in den Bundesländern über die Notwendigkeit **spezieller Verordnungsermächtigungen**. Eine solche braucht es jedoch nicht, sofern sich die kommunale Alkohol-Verhältnisprävention nach den Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts richtet und ein staatlicher Eingriff nur angesichts einer abstrakten Gefahr möglich sein soll. Das Abstellen auf Generalklauseln ist insoweit nämlich erlaubt.

Allerdings kann die Formulierung **spezieller Ermächtigungsbefugnisse** durchaus sinnvoll sein, da die Berechtigten auf diese Weise spezifische Hinweise zur Ausgestaltung erhalten. Eine Ausnahme stellt in diesem Zusammenhang der **Freistaat Bayern** dar. Dort gibt es eine generalklauselartige Ermächtigung für den Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen. In diesem Fall ist eine spezielle Erlaubnisnorm notwendig, will man den Ordnungsbehörden ein Mittel zur Bekämpfung des öffentlichen Alkoholkonsums an die Hand geben. Der Gesetzgeber hat dies durch Art. 30 LStVG umgesetzt.

Wie bereits erläutert, zielt das Polizei- und Ordnungsrecht vor allem darauf ab, konkrete und abstrakte Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung einzudämmen. Will man jedoch die klassischen Gestaltungsmöglichkeiten des Gefahren-

HINWEIS

Auf der Grundlage dieser Erlaubnisnorm hat zum Beispiel auch die Stadt München die „Verordnung der Landeshauptstadt München über das Verbot des Verzehrs und des Mitführens alkoholischer Getränke auf öffentlichen Flächen im Bereich des Hauptbahnhofes“ erlassen, die seit dem 01.08.2019 gilt. Im Geltungsbereich der Verordnung – also rund um den Hauptbahnhof – ist es täglich von 0.00 Uhr bis 24:00 Uhr verboten, alkoholische Getränke zu verzehren oder mit sich zu führen, wenn diese den Umständen nach zum dortigen Verzehr bestimmt sind.

abwehrrechts verlassen und bereits im Vorfeld der abstrakten Gefahr eine vorgelagerte Gefahrenvorsorge betreiben, bedarf es auch hier einer speziellen gesetzlichen Grundlage für die Regulierung des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Laut BVerfG ist die Gefahrenvorsorge eine gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme, die sich im Vorfeld zukünftiger konkreter oder abstrakter Gefahren bewegt. Sie soll den Eintritt einer solchen Gefahr verhindern oder bei deren späterem Eintritt ihrer Bekämpfung dienen.

Die Bekämpfung öffentlichen Alkoholkonsums ist offenbar ein von vielen obersten Gerichten anerkanntes Betätigungsfeld auf dem Gebiet der Gefahrenvorsorge. So hat beispielsweise der VGH Mannheim den Gesetzgeber 2009 geradezu zum Handeln aufgefordert. Nach Ansicht des Gerichtes stellen die sich häufenden Alkoholexzesse gerade unter jungen Menschen ein gesellschaftliches Problem dar, dem man auf verschiedenen Wegen begegnen muss. So könne bereits im Bereich der Gefahrenvorsorge das Bedürfnis bestehen, Freiheitseinschränkungen anzuordnen, um höchstrangige Rechtsgüter wie das Leben und die körperliche Unversehrtheit von Menschen zu schützen. Nur der Gesetzgeber dürfe jedoch die notwendige Risikobewertung vornehmen. Er allein sei befugt, Rechtsgrundlagen für abstrakt-generelle Grundeingriffe zu schaffen, mit denen an einzelnen Brennpunkten Risiken vermindert werden sollen. Eine derart weitreichende Bewertungs- und Entscheidungskompetenz stehe einer Polizeibehörde nicht zu.

Wann immer jedoch gefahrenabwehrrechtliche Eingriffsbefugnisse in das Gefahrenvorfeld verlagert werden, werden verfassungsrechtliche Bedenken laut. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat solche Maßnahmen nämlich nur als Informationseingriffe und dann auch nur zur Abwehr schwerer Straftaten zugelassen, da sie sich abseits der klassischen Gefahrensystematik grundsätzlich gegen jedermann richten können.

Eine solche Regelung im Bereich der Gefahrenvorsorge, wie sie der VGH Mannheim in Betracht zieht, könnte auch mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** kollidieren. Zudem müssen sich Maßnahmen auf dem Gebiet der Gefahrenvorsorge regelmäßig auf „vorläufige Maßnahmen, insbesondere auf das Erheben – und gegebenenfalls Vorhalten – von Informationen beschränken“, da sie weit im Vorfeld vor der konkreten oder abstrakten Gefahr ansetzen. Die nicht unerheblichen Einschränkungen der Handlungsfreiheit,

die mit einem Alkoholverbot beabsichtigt werden, dürften daher mit dem Gedanken der Gefahrenvorsorge kaum vereinbar sein.

Das bestätigte 2014 auch das Landesverfassungsgericht von Sachsen-Anhalt bei der Prüfung einer Alkoholverbotsverordnungsermächtigung, die ebenfalls in das Gefahrenvorfeld reichte. Nach Ansicht des Gerichts habe der Gesetzgeber insoweit keine freie Hand. Er müsse vielmehr anhand tatsächlicher und nachvollziehbarer Gründe belegen, dass eine Freiheitsbeschränkung im Gefahrenvorfeld notwendig ist.

Eine entsprechende gesetzliche Regelung im Bereich der Gefahrenvorsorge ist demzufolge mit hoher Wahrscheinlichkeit verfassungswidrig, zumindest aber mit gravierenden verfassungsrechtlichen Bedenken belastet. Dieses verfassungsrechtliche Problem lässt sich auch nicht dadurch beseitigen, dass die Kommunen sonst einen „unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand“ betreiben müssten, um die Voraussetzungen einer abstrakten Gefahr darzulegen. Die verfassungsrechtlichen Hürden sollen schließlich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit gewährleisten. Daher können sie auch nicht aus Zweckmäßigkeitsgründen beliebig durch staatliche Stellen abgebaut werden.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Formulierungsbeispiele finden sich, soweit spezielle landesspezifische Ermächtigungsgrundlagen vorhanden sind, in den jeweiligen Landeskapiteln.

1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Die maßgebliche Hürde, die ein Alkoholkonsumverbot per Allgemeinverfügung nehmen muss, ist die der „konkreten Gefahr“. Der bloße Konsum von Alkohol wird diese Hürde wohl nicht nehmen. Schließlich ist es nicht hinreichend wahrscheinlich, dass der Trinkende bzw. die Trinkenden auch zu einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung werden. Der Erlass einer Alkoholverbotsverfügung ist daher unzulässig.

Gleichwohl sind in der Rechtsprechung und behördlichen Praxis Tendenzen festzustellen, wonach – vor allem im Zusammenhang mit terroristischen Gefahren – konkrete Gefahren noch im Gefahrenvorfeld verortet werden. Dies ist bedenklich, weil

Eingriffshürden

Im Gegensatz zum einfachen Verwaltungsakt ergeht die Allgemeinverfügung nicht gegenüber einer Einzelperson. Sie richtet sich vielmehr gegen einen Personenkreis. Die Abgrenzung zu einer Rechtsverordnung, die sich ebenfalls an einen Adressatenkreis und keine Einzelperson richtet, kann im Einzelfall problematisch sein. Hier kommen die Kriterien der Konkretheit und der Pluralität der Gefahrenlage ins Spiel. Soll eine **unbestimmte Anzahl von Fällen** geregelt werden und ist der Adressatenkreis eine **unbestimmte Anzahl von Personen**, sollte eine Rechtsverordnung erlassen werden (abstrakt gesprochen eine generelle Regelung, wie im vorherigen Kapitel dargestellt).

Die Allgemeinverfügung ist hingegen zu wählen, wenn ein **bestimmter oder bestimmbarer Personenkreis** (z. B. die Besucher eines Straßenfests) angesprochen werden soll, um eine Gefahr abzuwehren (man spricht hier von konkret-generellen Regelungen; vgl. § 35 Satz 2 VwVfG). Die Ernsthaftigkeit der Gefahr, also die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, ist für die Unterscheidung zwischen generellen und konkret-generellen Regelungen irrelevant.

hierdurch rechtsstaatliche Schutzmechanismen „ergebnisorientiert“ ausgehebelt werden. Eine solche Entwicklung könnte das ausgewogene System des Polizei- und Ordnungsrechts sowie dessen verhältnismäßige Anwendung allmählich schwächen.

Selbst wenn dieser Bewertung in ihrer Konsequenz nicht gefolgt würde: Angesichts der situationsgeprägten Einzelfallentscheidungen der Verwaltungsgerichte besteht eine ganz erhebliche **Rechtsunsicherheit**. Kommunen, die mittels Allgemeinverfügungen gegen öffentlichen Alkoholkonsum vorgehen wollen, muss davon dringend abgeraten werden.

Rechtsgrundlage für den Erlass einer Allgemeinverfügung sind regelmäßig die sog. **polizeilichen Generalklauseln**. Danach dürfen die Gefahrenabwehrbehörden (Polizei und Ordnungsbehörde, in Bayern Sicherheitsbehörde) nach pflichtgemäßem Ermessen diejenigen Maßnahmen treffen, die zur Abwehr und Beseitigung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich sind. Die wichtigste Voraussetzung ist hier das Vorliegen einer „**konkreten Gefahr**“ (hierzu 1.1.1.2 Eingriffshürden).

Wie bereits erläutert, kann man davon ausgehen, dass der Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit keine „abstrakte Gefahr“ darstellt, sondern vielmehr dem Gefahrenvorfeld zuzurechnen ist. Demzufolge kann der Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit auch keine **konkrete Gefahr** darstellen, die zum Einschreiten mittels einer Allgemeinverfügung berechtigt.

Der Alkoholkonsum stellt für sich genommen eine gesellschaftlich akzeptierte Verhaltensweise dar, die zum gefahrenabwehrrechtlichen Einschreiten regelmäßig nicht berechtigt. Wie das **OVG Magde-**

burg zutreffend feststellte, werden die Gefahren für die öffentliche Sicherheit (z. B. Verstöße gegen Strafbestimmungen) nicht durch den Konsum alkoholhaltiger Getränke verursacht, sondern viel-

mehr durch das sich anschließende Verhalten (Verschmutzungen durch Flaschen und Glasscherben, Sachbeschädigungen usw.).

Rechtsprechungsübersicht

Berücksichtigt man die Darlegungen über die Zulässigkeit der Regulierung des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit per Rechtsverordnung, liegt die Schlussfolgerung nahe, dass sich ein Einschreiten mittels Allgemeinverfügung als völlig ungeeignet, da rechtswidrig erweisen muss.

So haben z. B. das **VG Karlsruhe** (Beschl. v. 27.08.2010 – 5 K 2156/10) sowie das **VG Osnabrück** (Beschl. v. 11.02.2010 – 6 B 9/10) als Allgemeinverfügungen erlassene Alkoholkonsumverbote im öffentlichen Raum für rechtswidrig erklärt. Eine ähnliche Sichtweise, vor allem in Bezug auf das entscheidende Tatbestandsmerkmal der „**konkreten Gefahr**“, vertrat das **VG Stuttgart** (Urt. v. 20.12.2002 – 1 K 5431/02) im Zusammenhang mit einem Aufenthaltsverbot auf öffentlichen Plätzen gegen Angehörige der sog. Trinker- und Punkszene.

Das **OVG Schleswig** ist der bisherigen Rechtsprechung nicht ganz gefolgt. In **bestimmten Extremfällen** (hier bei einem Aufeinandertreffen rivalisierender Fußballfans im Zug) könne eine konkrete Gefahr nicht ganz ausgeschlossen werden, was zur Aussprache eines Alkoholverbots per Allgemeinverfügung ermächtigen würde (OVG Schleswig, Beschl. v. 26.10.2012 – 4 MB 71/12).

ausgesprochenen Alkoholkonsumverbots geht. Auch das **VG Hannover** hatte in ausgewählten Zügen unter Berücksichtigung der Anwesenheit von ca. 260 Problemfans und zu erwartender Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Fangruppen ein solches Verbot für rechtmäßig erklärt. Angesichts der besonderen Rahmenbedingungen (Fußball, Zug) sind solche Entscheidungen für die kommunale Alkohol-Verhältnisprävention wenig hilfreich. (Siehe hierzu auch 7. Alkoholverbote im ÖPNV.)

Das **OVG Schleswig** weist zudem in zwei anderen Entscheidungen aus 2012 darauf hin, dass festgestellt sein muss, dass **die Mehrheit** derer, die Alkohol in dem betroffenen Areal konsumieren und von der Verfügung betroffen sind, die Gefahrengrenze überschreitende **Sicherheitsverstöße begehen**. In beiden Fällen wurde dies verneint (OVG Schleswig, Beschl. v. 16.05.2012 – 4 MB 39/12 und Beschl. v. 16.05.2012 – 4 MB 40/12). Damit wird auch diese Rechtsprechungslinie für die Kommunen wenig hilfreich sein. Zudem müssten die Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes dargelegt werden, wonach es nicht möglich ist, im konkreten Einzelfall gegen alkoholisierte Störer vorzugehen.

HINWEIS

Insgesamt sind die Gerichte scheinbar im Zusammenhang mit dem bundespolizeilichen (!) Vorgehen gegen betrunkene Fußballfans in Zügen etwas großzügiger, wenn es um die Bewertung eines per Allgemeinverfügung

HINWEIS

Für eine Berufung auf die Rechtsprechung des OVG Schleswig eignen sich höchstens Sachverhalte, die durch eine kurzfristig eintretende und im Zusammenhang mit dem übermäßigen Alko-

halkonsum stehende, starke Eskalationsgefahr geprägt sind. Als Reaktion auf die Entwicklung von Trinker- und Partyszenen sind die hier unter besonderen Einschränkungen zugelassen Alkoholverbotsverfügungen gänzlich ungeeignet.

In Ausnahmefällen und zudem nur im Eilrechtsschutz, der lediglich eine überschlagartige Prüfung und Abwägung zulässt, hat sich auch das VG Trier für die Zulässigkeit von Allgemeinverfügungen, die ein Alkoholkonsumverbot enthalten, ausgesprochen. Nach Ansicht des Gerichtes kann unter besonderen Umgebungsbedingungen und unter Berücksichtigung der Erfahrungen vergangener Jahre durchaus auch von konkreten Gefährdungen ausgegangen werden (VG Trier, Beschl. v. 26.02.2014 – 1 L 376/14.TR). Das Mitsichführen und der Konsum

von alkoholischen Getränken in der Öffentlichkeit an sich lösen regelmäßig und typischerweise keine Gefahr aus. Allerdings könne auch ein neutrales Verhalten ein Gefahrenpotential bergen und unter besonderen Umgebungsbedingungen in eine akute Schadensneigung umschlagen.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Auf einen Formulierungsvorschlag wird an dieser Stelle verzichtet, da es nach der hier vertretenen Auffassung keine rechtskonforme Möglichkeit gibt, um per Allgemeinverfügung ein Alkoholverbot in der Öffentlichkeit auszusprechen.

1.1.4 Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Die Gerichte sehen oftmals die Voraussetzungen für eine Rechtsverordnung oder Allgemeinverfügung, die den Umgang mit Alkohol regulieren soll, als nicht erfüllt an. Das liegt daran, dass nicht der Alkoholkonsum für sich genommen, sondern vielmehr erst das anschließende Verhalten im alkoholisierten Zustand Rechtsnormen verletzt und Dritte schädigt.

Dieses Problem lässt sich vermeiden, wenn sich gefahrenabwehrrechtliches Vorgehen nicht gegen Alkoholkonsumenten an sich richtet, sondern gegen den einzelnen alkoholisierten Randalierer. Als sog. „Verhaltensstörer“ muss dieser mit gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen rechnen. Konkret kann man sagen: Trinkt jemand im öffentlichen Straßenraum so viel Alkohol, dass er zerstörerisch randaliert, Passanten anpöbelt oder sogar angreift, dann stellt er für alle Passanten eine konkrete Gefahr dar. Sobald eine **konkrete Gefahr, sprich z. B. zuvor genanntes deviantes Verhalten**, vorliegt, ist

die maßgebliche Hürde für eine gefahrenabwehrrechtliche Einzelmaßnahme genommen.

Bei Verhaltensstörern, die übermäßig alkoholisiert sind, kann auf das gesamte Eingriffsspektrum des Polizei- und Ordnungsrechts zurückgegriffen werden. Folgende Maßnahmen können in Betracht gezogen werden:

- Platzverweis,
- Aufenthaltsverbot,
- Gefährderansprache,
- Sicherstellung von alkoholhaltigen Getränken und
- sonstige Maßnahmen

Eingriffshürden

Viele Rechtswissenschaftler sehen eine rechtspolitische Notwendigkeit darin, zunächst gegen die Verhaltensstörer vorzugehen und mithilfe einzelfallbezogener Maßnahmen auf konkrete Gefahren zu reagieren. Das Argument „zu hoher Personal- und Kostenaufwand“ greift hier nicht, da auch generelle Regeln (z. B. Rechtsverordnungen) personalintensiv sind, da sie in einem Rechtsstaat konsequent angewandt und durchgesetzt werden müssen.

Diese überwiegend rechtspolitische Forderung wird auch durch einige Gerichte bestätigt. So betonte zum Beispiel das OVG Magdeburg 2010, dass die Arbeitserleichterung bei generellen Alkoholverboten allein nicht ausreicht, um diese den einzelfallbezogenen Maßnahmen vorzuziehen. Ein generelles Alkoholverbot erleichtere zwar die Arbeit der Vollzugskräfte vor Ort erheblich, da sie nicht mehr jedem Einzelnen nachweisen müssen, dass sein Verhalten ein Einschreiten der Ordnungsbehörden rechtfertige. Dieser Aspekt darf jedoch nicht das maßgebliche Motiv für den Erlass einer Verordnung sein. Schließlich soll die Wahl einer bestimmten polizeilichen Handlungsform nicht nur der Arbeitserleichterung der Ordnungskräfte dienen.

Platzverweis

Im Gefahrenabwehrrecht der Länder gehört der Platzverweis zu den sog. Standardmaßnahmen.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Unter einem Platzverweis versteht man die Aufforderung an eine Einzelperson oder eine Gruppe von Personen, vorübergehend einen Ort zu verlassen oder nicht wieder zu betreten.

Noch konkreter wird der VGH Mannheim, der 2009 klarstellte: Die Entscheidung für eine Polizeiverordnung ist nur dann statthaft, wenn einzelfallbezogene Maßnahmen versagt haben. Die Kommune könne den notwendigen Schutz der Bevölkerung vor alkoholisierten Personen mit dem herkömmlichen polizeilichen Instrumentarium gewährleisten und etwa mit Platzverweisen, Aufenthaltsverboten und Gefährderansprachen im Einzelfall gegen Störer vorgehen. Auch Massenbesäufnisse auf öffentlichen Plätzen (sog. Botellón-Veranstaltungen) können auf der Grundlage des Polizeigesetzes untersagt werden, ohne dass es einer Polizeiverordnung bedarf. Darüber hinaus bietet auch das Jugendschutzgesetz eine Handhabe gegen jugendliche ‚Rucksacktrinker‘.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof sieht das offenbar anders. In einer aktuellen Entscheidung von 2018 weist er darauf hin, dass eine Kommune mit einzelfallbezogenen Maßnahmen keinen unverhältnismäßigen Aufwand betreiben müsse. Vielmehr müsse die Kommune selbst entscheiden, wie sie effektiv für Sicherheit und Ordnung sorgen kann. Diese Entscheidung könne von den Gerichten auch nur eingeschränkt überprüft werden.

Bei dieser gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahme handelt es sich um einen kurzfristigen Eingriff, der wenige Stunden und niemals länger als drei bis vier Tage andauert. Als Anhaltspunkt kann eine Dauer von 24 Stunden dienen. Die kurze Dauer unterscheidet den Platzverweis vom Hausverbot, das nicht nur vorübergehender Natur ist, sondern ggf. auch Jahre lang andauern kann.

Der Platzverweis richtet sich regelmäßig nur gegen Störer, also gegen Personen, die durch ihr Verhalten eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung verursachen. Hierzu gehört der bloße Alkoholkonsum nicht, aber z. B. das Werfen

mit Bierflaschen, das Umwerfen von Blumenkübeln oder das Verrichten der Notdurft auf der Straße.

Aufenthaltsverbot

Im Gegensatz zum Platzverweis ist der Ausspruch eines Aufenthaltsverbots keine kurzfristige Maßnahme, es kann über Wochen oder Monate wirksam sein.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Unter einem Aufenthaltsverbot versteht man das Verbot, sich für einen bestimmten Zeitraum an einem bestimmten Ort, etwa einem Gemeindegebiet oder ein Gebietsteil innerhalb einer Gemeinde, aufzuhalten.

In der Praxis wird diese recht einschneidende Maßnahme in den Kommunen vor allem zur Zerschlagung sog. offener Drogenszenen eingesetzt. Als weitere Anwendungsbereiche des Aufenthaltsverbots sind die Verdrängung von Personengruppen von öffentlichen Plätzen und Straßen bekannt, die durch deviante Verhaltensweisen oder Störung der öffentlichen Ordnung auffallen (bspw. Prostitution in Sperrbezirken).

Als Maßnahme greift das Aufenthaltsverbot in die durch Art. 11 Abs. 1 GG geschützte Freizügigkeit ein. Darunter versteht man das Recht einer Person, ihren Wohn- und Aufenthaltsort frei zu wählen. Insofern darf es laut Art. 11 Abs. 2 GG nur ausgesprochen

Gefährderansprache

In der Praxis hat sich zwischenzeitlich auch die sog. Gefährderansprache etablieren können.

werden, um eine drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes abzuwehren, um Seuchengefahr, Naturkatastrophen oder besonders schwere Unglücksfälle zu bekämpfen, die Jugend vor Verwahrlosung zu schützen oder um strafbaren Handlungen vorzubeugen.

HINWEIS

Für die Aussprache eines Aufenthaltsverbots müssen die kommunalen Ordnungsbehörden im Einzelfall sehr genau prüfen, ob das Landesrecht dies überhaupt zulässt. Fehlt eine spezifische gesetzliche Regelung, kann unter Umständen auf eine gefahrenabwehrrechtliche Generalklausel zurückgegriffen werden.

Die Hürden für die Aussprache eines Aufenthaltsverbots sind dementsprechend hoch. Regelmäßig dient das Aufenthaltsverbot der Verhütung von Straftaten. Zur Abwehr anderer Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, etwa um Beeinträchtigungen des Stadtbilds und -lebens durch öffentlichen Alkoholkonsum zu vermeiden, kommt die Maßnahme weniger in Betracht.

Im Bereich der kommunalen Alkohol-Verhältnisprävention könnte man über ein solches Vorgehen z. B. nachdenken, wenn groß angelegte Trinkgelage organisiert werden, etwa über soziale Netzwerke.

Da es bislang kaum eine spezifische Regelung gibt, wird die Gefährderansprache regelmäßig auf die gefahrenabwehrrechtlichen Generalklauseln gestützt. Allerdings sollten konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich der Anzusprechende tatsächlich an verbotenen Aktivitäten beteiligen wird, die eine Gefahr begründen können. Der bloße Alkoholkonsum stellt keine verbotene Aktivität dar, auch dann nicht, wenn er groß angelegt und in Gruppen stattfindet. In einer sorgfältigen Prüfung muss daher eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung festgestellt werden, um einen entsprechenden Eingriff zu rechtfertigen.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Bei der Gefährderansprache wird eine Person im Vorfeld eines zu erwartenden Rechtsbruchs durch ein Schreiben oder einen Hausbesuch darauf aufmerksam gemacht, welche Konsequenzen ihr drohen können, wenn sie ihr rechtswidriges Verhalten realisiert. Es handelt sich also um eine behördliche Ermahnung, die auf den Abschreckungseffekt setzt.

Sicherstellung von alkoholhaltigen Getränken

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Unter Sicherstellung versteht man die Beschränkung der Verfügungsmöglichkeit über eine Sache durch eine Behörde, um Gefahren abzuwehren. Hierbei wird ein öffentlich-rechtliches Verwahrungsverhältnis begründet.

Um es im Rahmen der kommunalen Alkohol-Verhältnisprävention konkreter zu formulieren: Den Konsumenten werden alkoholische Getränke abgenommen, diese kommen in behördliche Verwahrung oder werden ggf. vernichtet. Eine Vernichtung kann etwa dann in Betracht kommen, wenn die alkoholischen Getränke nicht zurückgegeben werden können, ohne dass erneut eine Gefahr droht.

Die Sicherstellung setzt regelmäßig voraus, dass sie der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr dient. Eine

gegenwärtige Gefahr ist eine in zeitlicher Hinsicht gesteigerte konkrete Gefahr. Das schädigende Ereignis muss bereits begonnen haben oder es müssen Tatsachen vorliegen, die darauf hindeuten, dass der Schaden sofort oder in allernächster Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eintreten wird. Das bedeutet, die Polizei muss eine alkoholisierte Person im öffentlichen Raum antreffen, die bereits begonnen hat, die öffentliche Sicherheit/Ordnung zu stören oder Handlungen zum Nachteil von Dritten zu begehen.

Allein das Mitführen von alkoholhaltigen Getränken stellt weder eine gegenwärtige noch eine konkrete Gefahr dar. Ausnahmsweise hat das OVG Münster jedoch 2012 im Zusammenhang mit dem Kölner Straßenkarneval eine „gegenwärtige, erhebliche Gefahr“ gesehen. An der Veranstaltung nehmen zehntausende, mitunter stark alkoholisierte Karnevalisten teil, was aus Sicht der Richter die Verhängung eines Glasverbots rechtfertigte. Ein Alkoholverbot war hingegen nicht ausgesprochen worden.

Sonstige Maßnahmen

Soweit gefahrenabwehrrechtliche Befugnisse nicht spezifisch geregelt sind, können die Polizei und

Ordnungsbehörden auf der Grundlage von Generalklauseln die erforderlichen Maßnahmen treffen,

um eine konkrete Gefahr abzuwehren. Dabei haben sie einen Gestaltungsspielraum. Allerdings ist zu beachten: Das Grundgesetz hat es allein dem Gesetzgeber überlassen, Regelungen über intensive Grundrechtseingriffe zu treffen. Welche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr in der Verantwortung der Behörden belassen werden können und welche einer spezifischen gesetzlichen Grundlage bedürfen, ist oftmals umstritten. Daher ist die Anwendung sonstiger Maßnahmen aller Voraussicht nach mit Rechtsunsicherheit verbunden und aus der hier dargestellten Rechtsauffassung nicht empfehlenswert.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Formulierungsvorschläge für Einzelfallmaßnahmen sind an dieser Stelle nicht sinnvoll, da es hierbei immer auf die konkreten Verhältnisse vor Ort ankommt. Die Polizei- und Ordnungsbehörden müssen dabei jedoch im Rahmen ihres behördlichen Ermessens vorgehen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Mustervorschläge oder vergleichbare „Vorgaben“ sind aufgrund der vielfältigen Lebenssverhalte und der unterschiedlichen Reaktionsmöglichkeiten ungeeignet.

1.2 Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Das ebenfalls landesspezifische Straßen- und Wegerecht sieht vor, dass die Benutzung der Straßen, Wege und Plätze jedermann gestattet ist (sog. Gemeingebrauch). Für eine Sondernutzung der Straßen, Wege und Plätze, die über den Gemeingebrauch hinausgeht, ist eine behördliche Erlaubnis notwendig, wenn durch die Benutzung der Gemeingebrauch beeinträchtigt werden kann.

Um einen störungsfreien Gemeingebrauch zu gewährleisten, können die Kommunen die Sondernut-

zungen an Straßen und Wegen oder Teilen davon in ihrer Baulast auch abweichend durch eine Satzung regeln. (Unter Straßenbaulast versteht man sämtliche mit dem Bau, der Unterhaltung und dem Betrieb von Straßen und Wegen zusammenhängenden Aufgaben und Pflichten.) Darunter könnte auch eine Regulierung des Umganges mit alkoholhaltigen Getränken fallen, sofern es sich um eine **Sondernutzung** im straßen- und wegerechtlichen Sinne handelt. Verhaltensweisen, die unter Gemeingebrauch fallen, dürfen hingegen nicht durch eine kommunale Satzung eingeschränkt werden.

1.2.1 Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum

Ob es sich bei dem Konsum alkoholhaltiger Getränke im öffentlichen Raum um eine Sondernutzung handelt, wird unterschiedlich beurteilt. Im Allgemeinen wird aber auch das Niederlassen zum Alkoholkonsum nicht als Sondernutzung öffentlicher Straßen, Wege und Plätze eingeordnet. Eine Regulierung des ortsbezogenen Alkoholkonsums durch eine kommunale Satzung ist daher nicht möglich.

Allenfalls im Freistaat Bayern könnte man mit Blick auf eine ältere Entscheidung des **VGH München** (noch) eine gegenteilige Auffassung vertreten.

Dieser hatte sich in einer aus dem Jahre 1982 stammenden Entscheidung so positioniert, dass ein „Niederlassen zum Alkoholenuss“ als Sondernutzung

einzuordnen und folglich genehmigungspflichtig ist. Eine solche Sondernutzung kann durch kommunale Satzung untersagt werden (VGH München, Urt. v. 27.10.1982 – 8 N 82 A-277). Allerdings weist der VGH München in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass Straßen, Wege und Plätze eine Kommunikationsfunktion wahrnehmen („Sie sollen vielmehr Passanten auch zum Aufenthalt und zum Verweilen einladen“). Zumindest der Alkoholkonsum „im Vorübergehen“ sei daher zum Gemeingebrauch zu rechnen.

Die Möglichkeit, satzungsmäßig ein Alkoholkonsumverbot auszusprechen, wird hierdurch deutlich eingeschränkt. Vor allem stellt sich wohl in der Praxis die Frage, wie man zwischen „niedergelassenen Trinkenden“ und „vorübergehenden Trinkenden“ unterscheiden soll. Der **Kontroll- und Prüfaufwand** dürfte hier so hoch sein, dass wohl auch ein behördliches Vorgehen durch einzelfallbezogene Maßnahmen (hierzu 1.1.4 Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen) in Betracht kommt.

Außerdem erscheint die Ansicht des **VGH München widersprüchlich**: Das allgemeine Niederlassen ohne Alkoholgenuss soll keine Sondernutzung sein, das Niederlassen zum Alkoholkonsum hingegen schon? Für die Einstufung des Alkoholkonsums auf öffentlichen Wegen als Sondernutzung macht es allerdings keinen Unterschied, ob dieser „niedergelassen“ oder „vorübergehend“ konsumiert wird. Das entscheidende Anknüpfungsmerkmal der Sondernutzung ist nämlich die Belästigung anderer.

Der öffentliche Straßenraum fungiert als Kommunikationsraum, betont indes das **OLG Saarbrücken** und lehnt eine Einstufung des „niedergelassenen Alkoholkonsums“ als Sondernutzung entschieden ab. Es weist darauf hin, dass vom Gemeingebrauch auch das Niederlassen mit Alkoholkonsum gestattet sein muss, wenn er sich „im üblichen Rahmen“ bewegt. Selbst dann, wenn sich Personen niederlassen, nur um Alkohol zu konsumieren. (OLG Saarbrücken, Urt. v. 15.09.1997 - Ss (Z) 217/97 (51/97).

Der Gemeingebrauch kann aber überschritten sein, wenn mehrere Personen im städtischen Bereich lagern und sich dabei so ausbreiten, dass andere in der Ausübung „ihres“ Gemeingebrauchs beeinträchtigt werden, so die Richter. Es kommt dabei auf alle Umstände des Einzelfalles an, unter anderem die Breite der Straße, die Anzahl der Personen. Haben sich die Personen auf dafür vorgesehenen Sitzgelegenheiten niedergelassen oder sitzen/liegen sie am Boden? Handelt es sich um eine freie Fläche oder um einen Durchgang bzw. eine Zufahrt? Ist ein solches Verhalten vielleicht sogar ortsüblich? Von Bedeutung könne vor allem sein, ob und in welcher Menge dabei Alkohol getrunken wird. Denn durch die Auswirkungen des aufgenommenen Alkohols könne der Gemeingebrauch anderer erheblich und nicht nur vorübergehend beeinträchtigt werden – jedenfalls dann, wenn Alkohol in größeren Mengen genossen wird.

Das **OLG Hamm** folgt dem **OLG Saarbrücken** und verweist mehrfach auf dessen oben genannte Entscheidung. Es fasst zusammen, dass es straßenrechtlich anerkannt ist, dass der Alkoholkonsum auf öffentlichen Verkehrsflächen keine Sondernutzung darstellt, sondern vielmehr (noch) zum Gemeingebrauch an öffentlichen Verkehrsflächen gehört (OLG Hamm, Beschl. v. 04.05.2010 – III-3 RBs 12/10). Mehrheitlich sehen dies auch die Oberverwaltungsgerichte (z. B. **OVG Schleswig** und **OVG Bautzen**) so.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Da eine Regulierung des öffentlichen Konsums von Alkohol mit Mitteln des Straßen- und Wegerechts aus den oben genannten Gründen nicht möglich ist, ist ein Formulierungsvorschlag an dieser Stelle nicht sinnvoll.

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

Straßen- und wegerechtliche Besonderheiten gibt es unterdessen bei der Beurteilung der „in Mode gekommenen“ sog. Bier- und Party-Bikes.

HINWEIS

Bei diesen Bier-Bikes handelt es sich um durch Pedale angetriebene Fortbewegungsmittel, die Sitzgelegenheiten für bis zu 16 Personen bieten können. Das Gefährt wird von bis zu 10 Benutzern angetrieben, die an den Längsseiten sitzend. Auf einer Bank am Heck des Bikes ist für bis zu drei weitere Teilnehmer Platz. Der Fahrer sitzt mit Blick in Fahrtrichtung auf einem Sitzplatz im Frontbereich des Gefährts, er lenkt und bremst es. Selbst antreiben kann er das Gefährt nicht. Die Fahrtgeschwindigkeit beträgt ca. 6 km/h und kann bis zu 10 km/h betragen. Auf dem Bier-Bike befindet sich ein Bierfass mit einem Fassungsvermögen bis zu 50 Litern, eine Zapf- und eine Soundanlage.

Da der Betrieb eines Bier-Bikes als Sondernutzung eingestuft wird, kommt das im Straßen- und Wegerecht verankerte „präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ zur Anwendung. Das bedeutet: Die Betreiber eines Bier-Bikes müssen eine Sondernutzungserlaubnis einholen. Im Rahmen ihrer Kontrollbefugnis prüfen die zuständigen Behörden, ob im Rahmen straßenbezogener Ermessenserwägungen möglicherweise die Sondernutzung auf bestimmten Straßen zu bestimmten Zeiten zugelassen werden kann. Dies könnte zum Beispiel durch Festlegung bestimmter Routen geschehen. Regelmäßig wird man aber die Genehmigung für den Betrieb eines Bier-Bikes aufgrund der damit einhergehenden Gefährdungen und Störungen verweigern können.

HINWEIS

Unter Umständen könnte man den Einsatz jedoch dem Gemeingebrauch zuordnen, wenn ein Bier-Bike im Rahmen einer Sightseeing-Tour verwendet wird. Durch den Personentransport und die zum Anlaufen von Sehenswürdigkeiten erforderliche Ortsveränderung ändert sich ggf. die wesentliche Zielsetzung der Nutzung bzw. die Funktion. Solche Gedankenspiele können aber getrost einer künftigen Entscheidung durch die Verwaltungsgerichte überlassen bleiben.

Die Gerichte verfolgen in Sachen Bier-Bikes eine sehr klare Linie. Sie gehen ausnahmslos von einer straßen- und wegerechtlichen Sondernutzung aus, die untersagt werden kann. Das tragende Argument: Ein Bier-Bike ist eine **verkehrsfremde** Sache, da bei der Nutzung andere Handlungen als die der Fortbewegung im Vordergrund stehen. In erster Linie diene es als Eventfläche.

Einige Rechtswissenschaftler halten dem entgegen, dass ein Bier-Bike durchaus den erforderlichen Verkehrsbezug aufweise, um als Gemeingebrauch eingestuft zu werden. Schließlich werde ja eine bewusste Ortsveränderung herbeigeführt. Ginge es den Teilnehmern allein um das Biertrinken und Feiern, könnten sie auch eine Gaststätte aufsuchen.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Ein Formulierungsvorschlag ist an dieser Stelle nicht sinnvoll. Eine Sondernutzungserlaubnis für den Betrieb eines Bier- oder Party-Bikes kann schlicht abgelehnt werden. Insoweit weist die kommunale Alkohol-Verhältnisprävention keine spezifischen Besonderheiten auf.

1.3 Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Die nächste Frage dreht sich darum, ob und ggf. wie man den Alkoholkonsum in kommunalen Einrichtungen regulieren kann. Als entsprechender Ansatz kommt wiederum das **kommunale Satzungsrecht** in Betracht (vgl. auch Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum). Hierüber können die Anforderungen für die Nutzung kommunaler Einrichtungen geregelt werden.

Will man den Konsum von Alkohol in kommunalen Einrichtungen unterbinden, trifft man auf ein ähnliches Problem wie im Straßen- und Wegerecht (vgl. Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum): Der für die Nutzung kommunaler Einrichtungen maßgebliche **Gemeingebrauch** wird regelmäßig auch das Verweilen mit Alkoholkonsum umfassen. Ausnahmen hiervon sind allenfalls bei kommunalen Präventionseinrichtungen, Einrichtungen für Kinder und Jugendliche oder im Zusammenhang mit ähnlichen Angeboten denkbar.

HINWEIS

Zu den kommunalen Einrichtungen zählen vor allem Schulen, Bibliotheken, Museen, Sportanlagen, Krankenhäuser sowie öffentliche Wald-, Park- und Gartenanlagen. Nicht hingegen öffentliche Straßen, Wege und Plätze. Auch das Rathausgebäude oder andere Sachen im Verwaltungsgebrauch, die nicht von jedermann genutzt werden können, sind keine kommunalen Einrichtungen in diesem Sinne.

Das Nutzungsverhältnis einer kommunalen Einrichtung kann sowohl privat- als auch öffentlich-rechtlich ausgestaltet werden. Hier soll es jedoch nur auf die öffentlich-rechtliche Handlungsformen eingegangen werden, die die Benutzungsregeln mittels Satzung festlegen wollen.

Wird eine öffentliche Einrichtung im Sinne des Gemeingebrauchs genutzt, so wird das regelmäßig dem Widmungszweck entsprechen.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Als Widmung bezeichnet man einen Rechtsakt, der aus einer Sache, zum Beispiel einer Straße, einem Platz oder einer Einrichtung usw., eine öffentliche Sache macht. Mit der Widmung wird erklärt, dass die betreffende Sache künftig einem bestimmten öffentlichen Zweck dienen soll, zum Beispiel dem Gebrauch durch jedermann oder nur bestimmter Nutzergruppen (Radfahrer, Fußgänger).

Auf der anderen Seite könnte man argumentieren, dass die Widmung, die den Gemeingebrauch prägen soll, immer auch ein Kurations- und Ausgestaltungsakt ist. Das bedeutet, man kann die Widmung auch auf bestimmte Nutzungsarten oder Nutzungszwecke beschränken.

Eine Regulierung des Konsums alkoholhaltiger Getränke scheint in bestimmten Konstellationen aber auch denkbar, wenn man die Nutzungszeiten für eine kommunale Einrichtung so festsetzt, dass sie für Alkoholkonsumenten nicht mehr attraktiv ist.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Eine Regulierung des Alkoholkonsums in kommunalen Einrichtungen wird regelmäßig nicht möglich sein. Der nachfolgende Formulierungsvorschlag sollte daher nur besonders begründungsbedürftigen Einzelfällen vorbehalten sein und äußerst zurückhaltend eingesetzt werden:

„Jeder Nutzer der Einrichtung [...] hat alles zu unterlassen, was eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellt. Es ist mithin insbesondere nicht gestattet,

...

- sich ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Konsums alkoholischer Getränke in der öffentlichen Einrichtung aufzuhalten oder diese entsprechend zu nutzen.

...“

Der besonderen Begründungsbedürftigkeit wird Rechnung getragen, wenn man die Alkoholverbote auf besonders schutzbedürftige Bereiche einer kommunalen Einrichtung beschränkt. Als Beispiel kann insoweit die Grünanlagen-Satzung der Stadt Ludwigshafen am Rhein angeführt werden (Satzung der Stadt Ludwigshafen am Rhein über die Benutzung der öffentlichen Grünanlagen vom 08.08.1973, zuletzt geändert durch Satzung vom 27.06.2013, Amtsblatt Nr. 45 vom 03.07.2013). Diese lautet unter § 3 Abs. 2 Nr. 4: „In den Grünanlagen ist den Benutzern untersagt: [...]

4. auf Spiel- und Bolzplätzen, Sportflächen sowie Schulhöfen und Schulsportplätzen alko-

holische Getränke jeglicher Art zu konsumieren oder alkoholische Getränke jeglicher Art mit sich zu führen oder anderen zum Verzehr zu überlassen, wenn aufgrund der konkreten Umstände die Absicht erkennbar ist, diese dort konsumieren zu wollen;

2. MASSNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOL

Ein Verbot, Alkohol mit sich zu führen, richtet sich grundsätzlich nach denselben gesetzlichen Rahmenbedingungen wie ein Konsumverbot. Demzufolge kann man allenfalls die **Rechtsverordnung** als Handlungsinstrument der Kommunen in Betracht ziehen. (Siehe hierzu 1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung). Bei solchen Verboten ist jedoch mit erheblichen **Problemen bei der Anwendung und Durchsetzung** zu rechnen, da sie meist an eine Konsumabsicht anknüpfen. Dennoch

werden sie von den Gerichten als „noch hinreichend bestimmt“ zugelassen.

Ein solches Verbot greift nach Ansicht der Gerichte noch weiter in die Rechte der Betroffenen ein als ein Alkoholverbot in der Öffentlichkeit. Schließlich wird es noch mehr in das „Vorfeld“ der konkreten bzw. abstrakten Gefahr verlagert. So spricht zum Beispiel das OVG Lüneburg, das Alkoholverboten gegenüber grundsätzlich aufgeschlossen ist, von

einem „weitergehenden Verbot“. Das überzeugt, da jemand, der Alkohol nicht mit sich führen darf, diesen letztendlich auch nicht konsumieren kann. Der Transport von alkoholhaltigen Getränken durch die Verbotzone (etwa vom Getränkefachhandel nach Hause) soll hingegen nicht unter ein solches Verbot fallen. Das Gleiche gilt für ein längeres Verweilen mit Alkohol ohne Konsumabsicht. Laut OVG Lüneburg muss beides zusammenkommen: Aufgrund der konkreten Umstände muss die Absicht erkennbar sein, dass der Betroffene den Alkohol an Ort und Stelle, d.h. beim längeren Stehen oder nach einem im Vorübergehen (OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12).

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Die Anordnung eines Verbots des Mitsichführens von Alkohol per Rechtsverordnung kann wie folgt lauten:

„Im Geltungsbereich der Verordnung ist es auf öffentlich zugänglichen Flächen außerhalb konzessionierter Flächen verboten, alkoholhaltige Getränke jeglicher Art mit sich zu führen, wenn aufgrund der konkreten Umstände die Absicht erkennbar ist, diese im Geltungsbereich der Verordnung konsumieren zu wollen.“

Es handelt sich hierbei um einen Ausschnitt aus einer Gefahrenabwehrverordnung, deren Rechtmäßigkeit das OVG Lüneburg 2012 bestätigt hat.

3. MASSNAHMEN GEGEN DEN ALKOHOLVERKAUF

3.1 Polizeirechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

Nachdem bereits polizeirechtliche Maßnahmen in Frage gestellt werden, die sich gegen den Konsum von Alkohol oder gegen dessen Mitsichführen richten, so muss dies erst recht für Eingriffe gelten, die die Verkaufsmöglichkeiten beschränken. Verkaufsverbote tangieren (zumindest) das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, welches durch Art. 14 Abs. 1 GG mitgeschützt wird.

Die Aussprache eines Alkoholverkaufsverbots durch eine Rechtsverordnung scheint zumindest theoretisch möglich. Allerdings wird man darlegen müssen, dass der Verkauf eine abstrakte Gefahr darstellt (siehe hierzu 1.1.1.2 Eingriffshürden).

In der polizeirechtlichen Diskussion werden Maßnahmen auf dem Gebiet der Alkohol-Verhältnisprävention grundsätzlich auf die Beschränkung des Konsums sowie des Mitsichführens alkoholhaltiger Getränke fokussiert. Der Alkoholkonsum ließe sich aber auch dadurch beschränken, dass man die Möglichkeiten zu seinem Verkauf begrenzt.

Alkoholverkaufsverbote geraten allerdings regelmäßig in Konflikt mit den Interessen der Gewerbetreibenden. Diese begrüßen zwar oftmals ein Einschreiten gegen sog. Rucksacktrinker, die „vor Ort“ günstig erworbenen Alkohol konsumieren. Wenn es aber darum geht, den Verkauf von Alkohol „vor Ort“

(z. B. in den sog. konzessionierten Flächen) einzuhegen, sehen sie sich in ihrer wirtschaftlichen Handlungsfreiheit beschränkt. Volksfeste ohne Rucksacktrinker werden vor diesem Hintergrund positiv gesehen, eine Beschränkung der Alkoholverkaufsstände hingegen kategorisch abgelehnt.



In rechtlicher Hinsicht ist ein polizeirechtliches Vorgehen gegen den Verkauf von Alkohol noch bedenklicher als dies bereits bei der Regulierung des Konsums (hierzu 1 Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum) und Mitsichführen (hierzu 2 Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol) der Fall ist. Schließlich wird der staatliche Eingriff noch weiter weg von der Gefahrenverursachung in deren Vorfeld verlegt. Die gefahrenabwehrrechtliche Verkettung könnte man nach teilweise vertretener Auffassung wie folgt darstellen.

Natürlich ist es – vor allem im Hinblick auf die Rechtsprechung des **OVG Lüneburg** (hierzu 1.1.1.4 Rechtsprechungsübersicht) – vorstellbar, auch den Verkauf von Alkohol zumindest als abstrakte Gefahr einzustufen. Deren Verursacher kann dann ggf. als sog. Zweckveranlasser (also Verhaltensstörer) im gefahrenabwehrrechtlichen Sinne in Anspruch genommen werden. Ein Vorgehen gegen den Verkauf alkoholhaltiger Getränke per Rechtsverordnung scheint allerdings nicht praxisrelevant. Es gibt offenbar keine politische Intension, anstelle des Konsumenten die Gewerbetreibenden zu reglementieren.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

In Ermangelung bekannter Anwendungsfelder ist ein Formulierungsvorschlag hier nicht sinnvoll.

3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

Das Gaststättenrecht ist, wie auch das Polizei- und Ordnungsrecht oder das Straßen- und Wegerecht, Ländersache. Es wurde im Zuge der Föderalismusreform 2006 in die Gesetzgebungskompetenz der Länder überstellt. Soweit die Länder keine eigenen Gaststättengesetze erlassen haben, gilt das Gaststättengesetz des Bundes (GastG), das seine Gültigkeit behält, fort.

die Gesundheit der Gäste zu schützen (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GastG). Gleichermäßen kann man ihnen auch die Erlaubnis zum Betrieb des Gaststättengewerbes entziehen, etwa wenn bekannt wird, dass sie dem Alkoholmissbrauch Vorschub leisten oder gegen die Bestimmungen des Jugendschutzes (JuSchG) verstoßen (§§ 15 Abs. 2 i.V.m. 4 Abs. 1 Nr. 1 GastG).

Regelmäßig orientieren sich die landesspezifischen Regelungen am GastG. Dieses sieht vor, dass man Gaststättenbetreibern Auflagen (hierbei kann es sich um Verbote handeln) erteilen kann, etwa um

3.2.1 Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz

Bei Verstößen gegen das Jugendschutzgesetz scheint ein Einschreiten der Kommunen auf der Grundlage des GastG in Verbindung mit dem JuSchG weitgehend unproblematisch. Ist z. B. bekannt, dass der Gastwirt an Jugendliche Branntwein bzw. branntweinhaltige Getränke (im Gesetzestext die Bezeichnung für Spirituosen) abgibt oder Bier an Jugendliche unter 16 Jahren ausschenkt, liegt ein Verstoß gegen § 9 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 JuSchG vor. In diesem Fall kann von der Unzuverlässigkeit des Gastwirtes ausgegangen und seine Gaststättenerlaubnis widerrufen werden.

Verstöße gegen diese Vorschriften sind gem. § 28 Abs. 1 Nr. 10 JuSchG bußgeldbewehrt. Allerdings berechtigt das JuSchG nicht zum gefahrenabwehrrechtlichen Einschreiten, da es insoweit keinerlei Eingriffsbefugnisse enthält. Diese finden sich viel-

mehr im Gaststättenrecht. So kommt insbesondere der Widerruf von gaststättenrechtlichen Erlaubnissen bei Verstößen gegen das JuSchG in Betracht.

Liegen Erkenntnisse über Verstöße gegen § 9 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 JuSchG vor, nämlich die Abgabe von Branntwein bzw. branntweinhaltigen Getränken an Jugendliche bzw. die Abgabe von Bier an Jugendliche unter 16 Jahren, so reicht dies aus, um von der Unzuverlässigkeit eines Gastwirtes auszugehen und seine Gaststättenerlaubnis zu widerrufen. Die Verstöße müssen aber grundsätzlich von erheblichem Gewicht sein. Auch eine Vielzahl kleinerer Verstöße reicht aus, um eine Unzuverlässigkeit anzunehmen. Vor allem dann, wenn der Betriebsinhaber trotz Ermahnung und Bußgeldbescheiden weiter handelt und so verdeutlicht, dass ihm die gesetzlichen Vorschriften gleichgültig sind.

3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)

Inwieweit eine Behörde gegen Trinkveranstaltungen (bspw. Flatrate-Partys) vorgehen kann, ist rechtlich noch nicht abschließend geklärt. Umstritten ist vor allem das Verhältnis zwischen § 5 Abs. 1 Gast und § 4 Abs. 1 Satz 1 GastG aufgrund der unterschiedlichen oder ggf. auch übereinstimmenden Eingriffshürden. Dennoch scheinen die Gerichte eher großzügig, wenn es darum geht, Auflagen zuzulassen, mit denen einem Gastwirt die Durchführung sog. Flatrate-Partys untersagt wird.

Basierend auf der Rechtsprechung (insbesondere des VGH München) muss für die Erteilung einer Auflage nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG, der eine „Gefahr“ (für Leben, Gesundheit oder Sittlichkeit) fordert, eine „**konkrete Gefahr**“ vorliegen. Also eine Sachlage, „die bei ungehindertem, objektiv zu erwartendem Geschehensablauf in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führen kann.“ Wie bereits erläutert (vgl. 1.1.3.2

Eingriffshürden), liegen die Hürden hoch, wenn es darum geht, eine solche Gefahr im Zusammenhang mit Alkoholkonsum festzustellen.

Problematisch ist zudem, dass es hier überwiegend um die Abwehr einer **Selbstgefährdung** gehen wird. Es kann aber wohl kaum Aufgabe der Kommunen sein, Alkoholkonsumenten in Gaststätten vor Gefahren zu schützen, denen sie sich freiwillig aussetzen. Insoweit müssen zumindest ganz besondere Umstände hinzukommen, die eine staatliche Schutzpflicht aktivieren, welche in die Selbstbestimmung der Alkoholkonsumenten eingreift. (Mehr dazu unter Teil 1: 1 Alkohol als Mittel zur Freiheitsverwirklichung.)

Eine Veranstaltung, deren zentrales Anliegen der Alkoholkonsum ist, wird für sich allein genommen die Schwelle, die zum Eingreifen berechtigt, nicht überschreiten. Insbesondere erwachsene „Teilneh-

mende" sollten grundsätzlich selbst entscheiden können, welche Mengen Alkohol sie zu sich nehmen. Anders liegt hingegen die Situation, wenn eine Veranstaltung aggressiv auf Alkoholmissbrauch ausgerichtet ist und sich vor allem an ein unerfahrenes, junges Publikum wendet.

Die Entscheidung, ob eine Trinkveranstaltung zulässig oder unzulässig ist, kann in der Praxis große Schwierigkeiten bereiten. Entscheidend sind – wie so oft – die Umstände des Einzelfalles. Insofern sollten Kommunen unbedingt darauf achten und sehr genau darlegen können, aufgrund welcher Tatsachen sie zu der Annahme kommen, dass es in Bezug auf übermäßigen Alkoholkonsums zu einer „konkreten

Gefahr“ für die Gesundheit der Veranstaltungsteilnehmenden kommen wird.

Anhaltspunkte sind insoweit die Preisstruktur des Angebots (nicht marktübliche Preise) und das Bewerben der Veranstaltung mit der Möglichkeit exzessiven Alkoholkonsums. Hier sollte wieder vor allem das jugendliche Publikum in den Blick genommen werden. Auf eine eingehende Auseinandersetzung und Bewertung des jeweiligen „Bewirtungskonzeptes“ sollte dabei nicht verzichtet werden. Allerdings darf auch die Verhältnismäßigkeit nicht außer Acht gelassen werden: Eine Auflage (Unter-sagung) darf immer nur im Rahmen der verfolgten Zielsetzung regulierend eingreifen. Dann ist sie das mildeste Mittel, das zur Verfügung steht.

Rechtsprechungsübersicht

Die Rechtsprechung sieht solche Trinkgelage grundsätzlich eher kritisch.

Exzessen, wie z.B. Körperverletzungsdelikten, hin-reißen lassen.“

VGH München, Beschl. v. 21.08.2007 – 22 CS 071796,

VGH Kassel, Beschl. v. 25.02.2009 – 6 B 31/09

Nach Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs kann Gastwirten, die exzessive Trinkveranstaltungen durchführen, ein Veranstaltungsverbot (☒ Auflage) auferlegt werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie die für den Gewerbebetrieb erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzen, insbesondere weil sie dem Alkoholmissbrauch Vorschub leisten (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG). „Ein Vorschubleisten kommt auch dann in Betracht, wenn der Gastwirt durch sein Preiskonzept konkludent ankündigt, Alkoholmissbrauch zuzulassen.“ Dies könne auch durch die Abgabe von Alkohol zu sehr niedrigen, nicht kostendeckenden Preisen geschehen. Der VGH München geht weiter davon aus, „dass die Abgabe von beliebig vielen alkoholischen Getränken zu sehr niedrigen, deutlich unter dem Üblichen liegenden Preisen für junge Erwachsene eine tatsächlich wirksame Ermunterung zum Alkoholmissbrauch darstellt.“ Diese bewirke auch, „dass sich diese zu

Auch der Hessische Verwaltungsgerichtshof (VGH Kassel) weist darauf hin, dass exzessive Trinkveranstaltungen untersagt werden können. Er stimmt insofern dem VGH München zu, dass eine Gefährdung der Gesundheit der Gäste (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG) jedenfalls vorliegt, wenn ein Gastwirt im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG dem Alkoholmissbrauch Vorschub leistet.

HINWEIS

Nach der Rechtsprechung der beiden genannten Gerichte wird man wohl davon ausgehen können, dass die Versagungsgründe des § 4 GastG am Ehesten an eine „abstrakte Gefahr“ geknüpft sind. Auflagen nach § 5 GastG erfordern hingegen eine „konkrete Gefahr“. Allein mit Blick auf

die polizei- und ordnungsrechtliche Gefährdungslage könnte man nun meinen, dass die Eingriffshürden des § 5 GastG im Vergleich zu § 4 GastG höher liegen. Dieses Ergebnis dürfte etwas irritieren, da eine Auflage wohl weniger belastend ist als eine Versagung.

OVG Koblenz, Beschl. v. 17.02.2011 – 6 B 10231/11

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (**OVG Koblenz**) weist folglich darauf hin, dass gaststättenrechtliche Auflagen bereits bei Vorliegen von Gesundheitsgefahren unterhalb der Eingriffsschwelle des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG erteilt werden können. Leistet ein Gaststättenbetreiber dem Alkoholmissbrauch Vorschub (im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG), muss die gesetzlich vorgesehene Rechtsfolge der zwingende Widerruf der Gaststättenerlaubnis nach § 15 Abs. 2 GastG sein.

Eine Auflage muss demnach bereits auf der Ebene unterhalb des Widerrufs der Gaststättenerlaubnis greifen. Richtig angewandt, soll sie nämlich im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG einen beanstandungsfreien Gaststättenbetrieb gewährleisten. Es soll überhaupt nicht erst zu einer Situation kommen, die den Widerruf der Gaststättenerlaubnis erfordert.

3.2.3 Alkoholtestkäufe durch Minderjährige

Grundsätzlich sind Alkoholtestkäufe durch Minderjährige erheblichen pädagogischen Bedenken ausgesetzt und sollten folglich nur als letztes Mittel angewendet werden. Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung, solche Testkäufe durchzuführen. Dennoch kann der Einsatz von minderjährigen Testkäufern nach den landesspezifischen Befugnissen legitimiert werden. Voraussetzung ist, dass diese freiwillig und mit Einwilligung der Erziehungsberechtigten tätig werden und die Verkäufer nicht übermäßig zum Verkauf von Alkohol animieren. Zudem sind mit Blick auf Art. 33 Abs. 4 GG nur min-

VG Regensburg, Beschl. v. 28.01.2014 – RN 5 S 14.28

Auch das **VG Regensburg** hat sich bereits damit befasst, unter welchen Voraussetzungen man einem Gastwirt Auflagen gem. § 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG erteilen kann, die dem Schutze seiner Gäste gegen Gefahren für deren Leben, Gesundheit oder Sittlichkeit dienen. Das Gericht folgt der Rechtsprechung des VGH München, wie sollte es in Bayern auch anders sein, und stellt fest, dass die Auflagenerteilung auf jeden Fall zulässig ist, wenn der betroffene Gastwirt dem Alkoholmissbrauch im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG Vorschub leistet. Nach Ansicht des Gerichts kann eine behördliche Auflage erteilt werden (in dem Fall die Untersagung eines Bewirtungskonzeptes), wenn das Veranstaltungskonzept des Gastwirts darauf hinausläuft, viel Alkohol für wenig Geld anzubieten.

Der mögliche Einwand des Gastwirts, es sei im Einzelfall seine Entscheidung, an welchen Gast Alkohol ausgeschenkt werde, greift nicht. „Die Untersagung des Bewirtungskonzeptes habe insoweit auch einen präventiven Charakter, d. h. ein Alkoholmissbrauch durch Besucher der Diskothek soll unterbunden werden. Es soll bereits von vorneherein vermieden werden, dass sich Gäste betrinken.“

derjährige Personen als Testkäufer einzusetzen, die sich in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treuverhältnis befinden, z. B. als Beamte auf Widerruf. Allerdings dürfte hierdurch der Kreis der infrage kommenden Personen ganz erheblich eingeschränkt sein.

Nachdem offene Kontrollen kaum Verstöße zu Tage fördern und zudem zeitintensiv sind, könnte man auf Testkäufe zurückgreifen. Ein Rechtsverstoß ließe sich so rasch und eindeutig feststellen.

HINWEIS

Gerade Minderjährige sind oftmals nicht in der Lage, die Tragweite des Alkoholkonsums abzuschätzen. Das betrifft sowohl ihr Konsumverhalten als auch das Verhalten nach dem Konsum. § 9 Abs. 1 JuSchG reglementiert daher die Abgabe von alkoholischen Getränken an Kinder und Jugendliche (siehe 3.2.1 Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz). Entsprechende Verstöße können mit Bußgeldern bis zu 50.000 € sanktioniert werden (§ 28 Abs. 1 Nr. 10, Abs. 5 JuSchG).

Allerdings gibt es hier verfassungsrechtliche Bedenken. Einerseits geht es um die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG), wenn Ladenlokale betreten werden. Auf der anderen Seite könnte das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) betroffen sein, wenn Informationen über Verkäufer oder Ladeneigentümer erhoben werden. Sofern man nun durch einen Testkauf in die genannten Grundrechte eingreifen will, bedarf dies einer gesetzlichen Grundlage. Diese könnte bspw. in den landesspezifischen Bestimmungen des Gefahrenabwehrrechts zu finden sein.

Wenn man nun davon ausgeht, dass Alkoholtestkäufe durch Minderjährige nach landesspezifischen Regeln zulässig sein können, stellt sich die Frage, wie diese konkret durchgeführt werden sollten. Nach Ansicht des **OLG Brandenburg** müssen sich Testkäufer grundsätzlich zurückhalten, damit man

ihnen keine **Tatprovokation** vorwerfen kann. Sie dürfen sich nicht anders verhalten als reguläre Kunden. Sie dürfen auf einen Gesetzesverstoß auch nicht „mit verwerflichen Mitteln hinwirken“, indem sie bspw. versuchen, die Bedenken des Verkäufers zu zerstreuen, so das **OLG Bremen 2011**. Der Hinweis, dass der Alkohol als Partygeschenk benötigt wird, reiche dafür allerdings nicht aus.

Darüber hinaus hielt es das **OLG Brandenburg 2011** für rechtsmissbräuchlich, wenn jugendliche Testkäufer eingesetzt werden, ohne dass deren Aktivitäten zuvor mit ihren Erziehungsberechtigten abgestimmt wurden. Die Durchführung sog. Testkäufe bedarf also der **Einwilligung ihrer Vertreter** (vgl. § 113 BGB).

HINWEIS

Aus pädagogischen Gründen sollte auf den Einsatz von Minderjährigen unter 14 Jahren ganz verzichtet werden. In Baden-Württemberg wird sogar empfohlen, nur Testkäufer einzusetzen, die mindestens 16 Jahren alt sind. Das **OLG Naumburg** gibt den Behörden zudem auf, bei der Auswahl möglicher Testkäufer darauf zu achten, dass diese nicht wie Erwachsene aussehen. Schließlich ginge es darum, vorsätzliche oder fahrlässige Verstöße gegen das JuSchG zu ahnden, und nicht darum, anständigen Verkäufern eine Falle zu stellen.

3.3 Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

Verstöße gegen das landesspezifische Ladenschlussrecht stellen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar, die als Ordnungswidrigkeit verfolgt wird (vgl. § 24 LadSchlG). Sie können – als konkrete

Gefahr – einzelfallbezogene Maßnahmen der kommunalen Ordnungsbehörden nach sich ziehen.

Das Recht der Ladenöffnungszeiten ist grundsätzlich Ländersache. Die Länder können jedoch die bis zur Föderalismusreform geltenden Bestimmungen des LadSchlG für anwendbar erklären. Hiernach gilt zum Beispiel, dass Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen (§ 3 Nr. 1 LadSchlG) und sonst in der Zeit nach 20 Uhr und vor 6 Uhr (§ 3 Nr. 2 LadSchlG) geschlossen sein müssen. In dieser Zeit können auch keine alkoholhaltigen Getränke veräußert werden.

HINWEIS

Die Ladenschlussgesetze der Länder – auch das LadSchlG – regeln nicht die Öffnungszeiten der Gaststätten, sondern nur die der Verkaufsstellen (so §§ 3 i.V.m. 1 Abs. 1 LadSchlG). Für Gaststätten kommt das speziellere Gaststättenrecht zur Anwendung und damit auch die hier geltenden Sperrzeiten (etwa gem. § 18 GastG).

3.4 Verlängerung der Sperrzeit

Gaststätten und Vergnügungsstätten sind nicht der einzige Ort, an dem Alkohol konsumiert wird. Oftmals sind sie aber wohl der räumliche und zeitliche Kristallisationspunkt, an dem sich der Alkoholmissbrauch in Form von Störungen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung entlädt. Die Ausweitung von Sperrzeiten (gem. § 18 Abs. 1 GastG i.V.m. landesspezifischen Regeln) scheint ein probates Mittel, um Konsummöglichkeiten einzuschränken.

Sofern gegen Bestimmungen des Ladenschlussrechts verstoßen wird, liegt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor. Solche Verstöße stellen konkrete Gefahren dar und berechtigen die Ordnungsbehörde zum Einschreiten. In Betracht kommt zum Beispiel der Erlass einer Schließungsanordnung gegen den Ladenbetreiber.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Bei ladenschlussrechtlichen Verstößen kommen einzelfallbezogene Maßnahmen in Betracht. Entsprechende Schließungsanordnungen müssen sich nach den Umständen des Einzelfalls richten. An eine bestimmte Form sind sie grundsätzlich nicht gebunden. Ein Formulierungsvorschlag ist an dieser Stelle nicht sinnvoll.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Die Sperrzeit bezeichnet den Zeitraum, in welchen in den in Betracht kommenden Betrieben der gewerbsmäßige Ausschank und die gewerbsmäßige Abgabe von zubereiteten Speisen untersagt sind. Seitens des „Betreibers“ muss ein „schankwirtschaftliches Interesse“ bestehen, „privat“ darf er seinen Schankraum nutzen, wann und wie er will.

3.4.1 Festlegung der Sperrzeit durch Rechtsverordnung

Gem. § 18 Abs. 1 Satz 1 GastG können Landesregierungen für öffentliche Vergnügungsstätten eine Sperrzeit durch Rechtsverordnung allgemein festsetzen. Macht ein Land von der Verordnungsermächtigung Gebrauch, ist in der Rechtsverordnung ist zu bestimmen, dass die Sperrzeit allgemein oder für einzelne Betriebe verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden kann, sofern ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse vorliegen.

Sämtliche Bundesländer haben solche Rechtsverordnungen erlassen. Die darin enthaltenen allgemeinen Sperrzeitregelungen fallen in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich aus und bringen regionale Besonderheiten zum Ausdruck. Dies gilt besonders im Hinblick auf Sperrzeiten für besondere Betriebsarten (bspw. auf Schiffen, für Trinkhallen, Volksfeste und Jahrmärkte). Darüber hinaus findet sich jeweils eine allgemeine Regelung über die Abänderung der (allgemeinen) Sperrzeit, sofern ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtlicher Verhältnisse vorliegen.

3.4.2 Anpassung der Sperrzeit bei öffentlichem Bedürfnis oder besonderen örtlichen Verhältnissen

Gem. § 18 Abs. 1 Satz 1 GastG i.V.m. den landesrechtlichen Bestimmungen kann die Sperrzeit allgemein oder für einzelne Betriebe verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden, sofern ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse vorliegen. Dafür muss die zuständige Stelle im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens feststellen, ob hinreichende Gründe vorliegen, die ein Abweichen von der Regel im Interesse der Allgemeinheit rechtfertigen. Es muss vor allem ein gerechter Interessenausgleich im Hinblick auf die Grundrechte der Betreiber von Gast- oder Vergnügungsstätten (Art 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG) und den öffentlichen Belangen, die durch das Gaststättengesetz geschützt werden, gefunden werden. Zu diesen öffentlichen

HINWEIS

Eine Regelung, nach der eine Veränderung der allgemeinen Sperrzeit in atypischen Fällen zugelassen werden kann, gilt als sogenanntes „repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt“. Die Abweichung von der Regelsperrzeit muss also die Ausnahme bleiben.

Die Regelungsoption, die den Ländern durch § 18 Abs. 1 GastG eröffnet wird, ist nur auf Schank- und Speisewirtschaften sowie öffentliche Vergnügungsstätten beschränkt. Sie gilt also nicht für öffentliche Straßen und Plätze. Öffentliche Vergnügungsstätten müssen allerdings gewerbsmäßig bzw. im Rahmen einer wirtschaftlichen Unternehmung betrieben werden, andere öffentliche Veranstaltungen unterfallen der Regelung nicht.

Belangen gehören die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die Nachtruhe, die Volksgesundheit und die Bekämpfung des Alkohol- und Drogenmissbrauchs. Zudem kann die ländliche Struktur einer Gemeinde eine Rolle spielen.

HINWEIS

Die Ermessensentscheidung muss auf einer sorgfältigen und möglichst umfassenden Sachverhaltsermittlung und -bewertung beruhen. So ist etwa zu ermitteln, ob aufgrund bestehender

Tatsachen davon ausgegangen werden kann, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Frage steht, wenn man die allgemeine Sperrzeit beibehält. Zudem muss geprüft werden, ob sich nicht ein milderer Mittel finden lässt, welches einer Verlängerung der Sperrzeiten vorzuziehen wäre.

Die Anforderungen für eine Verlängerung der Sperrzeit – das Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse – sind alternativ zu verstehen. Sie können also jede für sich genommen oder auch kumulativ vorliegen. Die Abgrenzung der beiden Alternativen ist schwierig, mit Blick auf die gerichtliche Praxis aber nicht immer relevant. Regelmäßig wird man wohl von einer mehr oder weniger weitreichenden Überschneidung ausgehen können. Entscheidend sollte daher auf den Schwerpunkt (das Hauptargument) der Maßnahme abgestellt werden.

Das „**öffentliche Bedürfnis**“, das zu einer Verlängerung der Sperrzeiten führen kann, bezieht sich vor allem auf den „Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ (Jarass 1981: 721, 723). Von einem „**öffentlichen Bedürfnis**“ kann etwa dann ausgegangen werden, wenn die Sperrzeitverlängerung den in § 5

Abs. 1 GastG angeführten Schutzgütern dienen soll (insbesondere der Schutz der Nachbarschaft vor unzumutbaren Lärmbelästigungen sowie anderen schädlichen Umwelteinwirkungen).

„**Besondere örtliche Verhältnisse**“ liegen hingegen dann vor, wenn sich die Verhältnisse im örtlichen Bereich so von den Verhältnissen anderer örtlicher Bereiche unterscheiden, dass deswegen eine abweichende Sperrzeit gerechtfertigt erscheint. Zum Beispiel dann, wenn sich ein Betrieb in einer besonders störungsempfindlichen Nachbarschaft befindet.

HINWEIS

Besondere örtliche Verhältnisse lassen sich anhand zahlreicher Gesichtspunkte bestimmen. Dazu gehören „örtliche Lage des Betriebes (Wohnviertel, Vergnügungsviertel, Nähe von der Allgemeinheit dienenden Einrichtungen usw.), Entwicklung des öffentlichen Verkehrs, Einwohnerzahl der Gemeinde, Zusammensetzung der Bevölkerung, Bedürfnisse der Einwohnerschaft und des Fremdenverkehrs, Auswirkungen der Regelung auf Sicherheit, Ruhe und Ordnung in der Umgebung.

3.4.3 Die Ermittlungs- und Beweislast der Kommunen

Die Beweislast, ob die Sperrzeit aufgrund der örtlichen Bedarfslage ausgeweitet werden kann, liegt bei den Kommunen. Diese müssen mit hohem Aufwand belegen, dass nach den öffentlichen Bedürfnissen oder besonderen örtlichen Verhältnissen der Erlass von Sperrzeitverlängerungen erforderlich ist. Um die Art, Dauer und Intensität der Störungen, auf die mit einer Sperrzeitverlängerung reagiert werden soll, tatsächlich festzustellen, müssen Kommunen komplexe Ermittlungsarbeit leisten, ggf. unter Hinzuziehung von Sachverständigen (z. B. für Lärmmessungen). In der Praxis sind typischerweise Lärmmessungen in unterschiedlichen Teilen des

geplanten Geltungsbereichs und zu wechselnden Nachtzeiten nötig, „um ein möglichst vielschichtiges und tragfähiges Bild der tatsächlichen Situation zu erhalten“.

HINWEIS

Um den Bedarf für eine Sperrzeitverlängerung in einem Gebiet zu belegen, soll es regelmäßig nicht ausreichen, wenn Lärmmessungen nur

im Umfeld einzelner Gaststätten durchgeführt werden. Vielmehr ist die Gesamtlärsituation zu bewerten.

Überdies können als Nachweis Polizeiberichte, Erkenntnisse der Straßenverkehrsbehörde, eigene Beobachtungen und dokumentierte Nachbarschaftsbeschwerden herangezogen werden.

Eine präzise Aufklärungsarbeit der zuständigen Behörden ist hierbei unerlässlich. Je sorgfältiger die rechtliche und tatsächliche Situation aufgeklärt und dokumentiert wird, desto tragfähiger ist die spätere Entscheidungsgrundlage in den Gremien und vor Gericht.

HINWEIS

Schwerwiegende Mängel in der Sachverhaltsermittlung können später nicht mehr behoben werden. Der entscheidungserhebliche Zeitpunkt für die Sach- und Rechtslage ist der Zeitpunkt, an dem die Sperrzeitverordnung erlassen wird. Nach dem Erlass festgestellte Tatsachen über Ruhestörungen und ihre Ursachen sind grundsätzlich irrelevant.

Die Rechtsprechung zu den Sperrzeitverlängerungen ist an den konkreten örtlichen Verhältnissen ausgerichtet und in ihrem Detailreichtum kaum vollständig zu erfassen. Ein paar Beispiele:

Eine Verlängerung von Sperrzeiten wurde bspw. dann für zulässig erklärt, wenn ein räumlicher Bereich als „sicherheitsrechtlicher Brennpunkt“ gilt, z. B. aufgrund einer erhöhten Feststellung von Ord-

nungswidrigkeiten oder Straftaten (VGH München, Beschl. v. 09.03.2017 – 22 ZB 16.1872).

Für eine Verlängerung der Sperrzeiten spricht außerdem, wenn der betroffene Gastwirt nachweislich dem Alkoholmissbrauch wiederholt und nachhaltig Vorschub geleistet hat (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG). Dies ist etwa dann der Fall, „wenn Konsumenten so stark alkoholisiert sind, dass sie sich zu Exzessen wie Körperverletzungsdelikten, sexuellen Belästigungen, Sachbeschädigungen oder Beleidigungen hinreißen lassen“ (VGH München, Beschl. v. 13.01.2016 – 22 CS 15.2643).

Ob der Gastwirt von allen Vorfällen weiß oder ob ihn gar ein Verschulden daran trifft, ist irrelevant für das sicherheitsrechtliche Einschreiten gegen eine Gaststätte. Denn das Sicherheitsrecht ist insoweit verschuldensunabhängig und stellt auf die Zurechenbarkeit und Verursachung ab. Der Bezug zum Betrieb muss erkennbar sein (VGH München, Beschl. v. 13.01.2016 – 22 CS 15.2642). Daran soll vernünftigerweise kein Zweifel bestehen, wenn sich die polizeiaktenkundigen Vorfälle entweder im betroffenen Lokal, direkt vor dem Lokal oder in einer solchen Nähe zum Lokal ereignet haben. Insgesamt sind die Gerichte in dieser Annahme eher großzügig

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

„Der Beginn der Sperrzeit für die Außenbewirtschaftung im Gebiet zwischen ... und ..., eingegrenzt durch rote Markierungen im anliegenden Planausschnitt der Gemeinde ... wird auf täglich 22:00 Uhr festgesetzt.“

4. MASSNAHMEN GEGEN ALKOHOLBEWERBUNG

Da sich der Bundesgesetzgeber gegen ein Verbot der Alkoholwerbung entschieden hat, bleibt für den Landesgesetzgeber kein Raum, sich insoweit gegen den Bund zu wenden. Entsprechende gesetzliche Regelungen wären verfassungswidrig und nicht zulässig. Demzufolge müssen sich auch die Kommunen an den diesbezüglichen Wertungen und Grundsatzentscheidungen des Bundesgesetzgebers orientieren.

Will eine Kommune nun gegen die Bewerbung von alkoholhaltigen Getränken im Gemeindegebiet vorgehen, könnte man zunächst an eine kommunale Satzung (vgl. 1.3 Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum) denken, mit der die Nutzung der im Kommunalgebiet liegenden öffentlicher Sachen geregelt wird. Auf den ersten Blick scheint es auch nicht ausgeschlossen, dass ggf. zivilrechtlich ausgestaltete Nutzungsverträge entsprechende Werbeverbote enthalten können.

Eine solche Konstellation hatte bislang nur der **VGH Mannheim** 1992 auf dem Tisch. Hier stellten die

Richterinnen und Richter zunächst fest, dass eine Kommune ihre öffentlichen Werbeflächen zur kommerziellen Nutzung zur Verfügung stellen kann. Es soll einer Gemeinde allerdings nicht gestattet sein, über die Vergabe und Nutzung der von ihr zur Verfügung gestellten Werbeflächen nach Belieben zu entscheiden. Einschränkungen der „Werbefreiheit“ sind nur dann vorstellbar, wenn mit ihnen gemeindegenspezifischen Besonderheiten Rechnung getragen wird. Das bedeutet, eine Kommune darf sich nicht – mit bspw. Werbeverböten – in Belange einmischen, die eine bundes- oder landesweite Bedeutung haben. Der VGH Mannheim weist insoweit darauf hin, dass sich der **Bundesgesetzgeber gegen ein allgemeines Werbeverbot für Alkohol entschieden hat**. Folglich steht es den Gemeinden nicht offen, ein solches Verbot auf kommunaler Ebene faktisch durchzusetzen.

Im Bereich der kommunalen Alkohol-Verhältnisprävention lassen sich also grundsätzlich keine Möglichkeiten herleiten, die Bewerbung von Alkohol zu untersagen.

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN GEGEN ALKOHOL

Das staatliche Informationshandeln, also auch Warnungen der Kommunen vor Alkohol(-missbrauch), ist ein sehr komplexes rechtliches Thema. Hier besteht grundsätzlich Unsicherheit, was vor allem auch auf die inkonsequente Rechtsprechung des BVerfG zurückzuführen sein könnte.

Im Bereich der Alkohol-Verhältnisprävention gibt es immer wieder behördliche Bemühungen, durch Informationskampagnen über die Gefahren des Alkoholkonsums aufzuklären und vor diesen zu warnen. Diese können sich sogar auf in der jeweiligen Kom-

mune ansässige Gaststätten und Ladenlokale erstrecken. Solche behördliche Warnungen gehören zum Bereich des staatlichen Informationshandelns, das zahlreiche Rechtsfragen aufwirft.

Das **BVerfG** hat sich bereits mehrfach mit staatlichem Informationshandeln befasst. Es weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass staatliche Maßnahmen, die Berufstätige bei der Ausübung ihres Berufs beschränken, Eingriffe in die **Berufsfreiheit** gem. Art. 12 Abs. 1 GG darstellen. Solche Eingriffe bedürfen regelmäßig der Legitimierung durch

eine gesetzliche Grundlage. Eine solche muss selbst durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Zumindest dann, wenn die Warnungen ihrer Zielsetzung oder ihrer Wirkung nach eine staatliche Maßnahme ersetzen sollen, die als Eingriff in Grundrechte zu qualifizieren wäre (bspw. ein Alkoholkonsumverbot).

Das BVerfG hat sich insoweit bereits mit den Gefahren des Alkoholkonsums befasst und darauf hingewiesen, dass diese etwa weit hinter die des Rauchens zurückfallen (Beschl. v. 22.01.1997 – 2 BvR 1915/01). Zudem habe man beim Rauchen auch eine Fremdschädigung anderer Personen (Passivraucher). Eine Gefahr für Passivtrinker gäbe es hingegen nicht.

Staatliche Warnhinweise seien zudem am Grundrecht der **Meinungsfreiheit** gem. Art. 5 Abs. 1 GG zu messen. Vor allem dann, wenn sie Gewerbetreibenden – etwa als Aushang in deren Gasträumen – aufgedrängt würden, sodass ein unbefangener Betrachter dies als deren Meinung auffassen könnte.

Scheitern wird eine kommunale Informations- oder Warnkampagne gegen den Konsum bzw. Miss-

HINWEIS

Auch für einen solchen Eingriff ist eine Rechtfertigung notwendig. Das Problem lässt sich dadurch umgehen, dass Warnhinweise oder Informationen zum Thema Alkohol gekennzeichnet werden müssen. Für einen Betrachter muss deutlich erkennbar sein, dass der Inhalt der jeweiligen Kommune zuzurechnen ist.

brauch von Alkohol allerdings an der **Zuständigkeit**. Bei Gefahren des Alkohols handelt es sich mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht um ein regionales (kommunales) Problem, erklärte das BVerfG 2002, sondern vielmehr um eine Aufgabe, die der gesamtstaatlichen Verantwortung (also dem Bund) unterliegt.

Im Ergebnis sind Warnungen der Kommunen, die sich gegen den Alkoholkonsum richten, unzulässig, weil sie nicht in deren Zuständigkeit fallen. Vielmehr wäre für ein solches Vorgehen der Bund der richtige Akteur.

6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELN DES STEUERRECHTS

Im Bereich der kommunalen Alkohol-Verhältnisprävention wird regelmäßig auch diskutiert, inwieweit die Kommunen durch eine zusätzliche Besteuerung (z. B. auch einem „Präventions-Cent“) auf eine Reduzierung des Alkoholkonsums hinwirken können.

Die verfassungsrechtliche Ausgangslage lässt sich wie folgt zusammenfassen: Nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 und 2 GG umfasst die kommunale Selbstverwaltung auch die Finanzhoheit. Die Kommunen haben

also im Rahmen eines gesetzlich angeordneten Haushaltswesens das Recht, eine eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft zu betreiben. Darunter fällt nicht nur die Freiheit, Abgaben selbst zu erheben, sondern deren Höhe selbst festzulegen.

Bei den bereits vielfältigen Besteuerungsformen, die sich mit dem Verbrauch von alkoholhaltigen Getränken befassen (z. B. Biersteuer, Branntweinsteuer-

er, Schaumweinsteuer usw.), handelt es sich um „reine Fiskalzwecknormen“. Sie dienen der Finanzierung staatlicher Ausgaben.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Bei Steuern handelt es sich um Geldleistungen, die der Steuergläubiger ohne direkte Gegenleistung entrichtet. Insofern unterscheiden sie sich von Gebühren, Beiträgen, Sonderabgaben und Umlagen. Durch die Festlegung von Steuern sollen hauptsächlich Einnahmen erzielt werden. Verfolgt die Kommune damit einen Nebenzweck, etwa die Alkohol-Verhältnisprävention, ist das nicht zu beanstanden.

Eine Ausnahme hiervon ist die sog. Alkopopsteuer. Sie kann allerdings nicht als präventiver Erfolg bezeichnet werden. Die Verbrauchsteuer hat kaum dazu geführt, den Alkoholkonsum Jugendlicher zu reduzieren. Stattdessen liegt er heute auf einem noch höheren Niveau als vor Einführung der Steuer. Der Rückgang des Alkopop-Konsums wurde schlichtweg durch einen vermehrten Konsum von Bier und Biermischgetränken mehr als ausgeglichen.

Eine Besteuerung kann nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung erfolgen. Üblicherweise nehmen die Länder ihre Steuerfindungsbefugnis hinsichtlich der sog. Verbrauch- und Aufwandsteuern (Art. 105 Abs. 2a GG) nicht selbst wahr, sondern ermächtigen insoweit die Kommunen. Die landesspezifischen Regelwerke, die Kommunalabgabengesetze, sind recht unterschiedlich und halten einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht immer in Gänze stand.

Bei einer Getränkesteuer handelt es sich um eine sog. örtliche Verbrauchsteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a GG, deren Erhebung (ebenso wie die sog. Schankerlaubnissteuer) allerdings vereinzelt ge-

setzlich verboten ist (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 BayKAG, § 3 Abs. 3 NdsKAG; § 3 Abs. 1 Satz 2 NRWKAG - nur Schankerlaubnissteuer; § 3 Abs. 4 SchlHKAG).

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Verbrauchsteuern und **Aufwandsteuern** stellen auf die Verwendung des Einkommens ab. Verbrauchsteuern belegen den Verbrauch oder Gebrauch bestimmter Waren mit einer Steuer (z.B. Tabaksteuer, Getränkesteuer). Aufwandsteuern knüpfen hingegen am Besitz oder am Halten von Gütern oder an ein bestimmtes Verhalten an (z.B. Hundesteuer, Kfz-Steuer, Spielautomatensteuer).

Damit die Kommune eine Getränkesteuer erheben kann, darf die Erhebung zum einen gesetzlich nicht verboten sein. Auf der anderen Seite muss die jeweilige Kommune eine entsprechende **Satzung** erlassen und darauf einen **Steuerbescheid** stützen. Grundsätzlich darf die Satzung den Kreis der zu steuernden Getränke beschränken. Es dürfen dabei auch solche Getränke besteuert werden, die bereits einer einheitlichen Besteuerung unterliegen (z. B. Biersteuer). In der Satzung sollten diejenigen Getränke aufgezählt werden, die besteuert werden sollen. Alternativ können aber auch diejenigen Getränke genannt werden, die nicht der Besteuerung unterliegen.

Das Steuerfindungsrecht der Kommunen (Art. 105 Abs. 2a GG) bezieht sich ausschließlich auf **Verbrauch- und Aufwandssteuern mit örtlichem Bezug**. Das bedeutet, kommunale Steuern dürfen sich nur auf Sachverhalte beziehen, die im Wesentlichen in der jeweiligen Kommune stattfinden. In Bezug auf die Besteuerung alkoholhaltiger Getränke bedeutet dies, dass deren **Abgabe zum Verzehr an Ort und Stelle** erfolgen muss. Konkret: in Gaststätten, Bars, Restaurants, aber auch an Kiosken, Verkaufsständen, auf Festen oder bei Sportveranstaltungen im Gemeindegebiet.

Besteuert werden dürfen sämtliche alkoholische Getränke, aber auch nur ausgewählte (also z. B. nur Bier).

HINWEIS

Die Steuern dürfen nicht mit gleichartigen Steuern konkurrieren, die bereits durch Bundes- oder Landesgesetz erhoben werden. Sofern aber eine kommunale Alkoholsteuer an die „Abgabe von Getränken zum Verzehr an Ort und Stelle“ gebunden ist, wird dies nach der Rechtsprechung des BVerfG toleriert. Hier soll **keine Gleichartigkeit gem. Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG** vorliegen, da ein Vorgang mit örtlichem Bezug eben keiner Besteuerung durch den Bund unterliegt.

EUROPARECHTLICHE ANMERKUNGEN

Die Erhebung einer Getränkesteuer könnte auch mit dem Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union kollidieren. So hat etwa der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Jahr 2000 eine in Österreich erhobene Gemeindegetränksteuer für unvereinbar mit Artikel 3 Abs. 2 der Richtlinie 92/12 EWG des Rates vom 25.02.1992 (Verbrauchssteuer- bzw. System-Richtlinie) erklärt. Infolgedessen kippte auch das VG Frankfurt eine Getränkesteuersatzung der Stadt Frankfurt am Main.

Dreh und Angelpunkt der europarechtlichen Problematik ist folgende: Gemäß Artikel 3 Abs. 2 der Richtlinie 92/12 müssen die Mitgliedstaaten bei der Erhebung von indirekten Steuern auf verbrauchsteuerpflichtige Waren wie alkoholische Getränke strenge Voraussetzungen beachten. Danach müssen andere indirekte Steuern als **Verbrauchssteuern** eine „besondere Zielsetzung“, d. h. nicht nur reine Haushaltszwecke, verfolgen. Zudem haben sie die Besteuerungsgrundsätze der Verbrauchssteuern oder der Mehrwertsteuer in Bezug auf die Besteuerungsgrundlage sowie die Berechnung, die Steuerentstehung und die steuerliche Überwachung zu beachten (EuGH, Ur. v. 10.03.2005 – C-491/03).

Um Verbrauchssteuern, die diesen hohen Anforderungen unterliegen, handelt es sich aber nur dann, wenn bereits die **Lieferung** alkoholischer Getränke besteuert wird (so der **EuGH 2000** im Fall der österreichischen Gemeindegetränksteuer). Bezieht sich der Steuertatbestand jedoch auf einen Umsatz, zu dem eine **Dienstleistung** gehört (z. B. die Abgabe alkoholhaltiger Getränke im Rahmen einer Bewirtungstätigkeit), so handelt es sich um eine **Steuer auf Dienstleistungen im Zusammenhang mit verbrauchsteuerpflichtigen Waren** im Sinne von Artikel 3 Abs. 3 Unterabs. 2 RL 92/12.

Die Erhebung solcher Steuern steht den Mitgliedstaaten frei, sofern „diese Steuern im Handelsverkehr zwischen Mitgliedstaaten keine mit dem Grenzübertritt verbundenen Formalitäten nach sich ziehen“ (Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 2 RL 92/12).

Fazit: Sofern eine kommunale Alkoholsteuer auf die entgeltliche Abgabe alkoholhaltiger Getränke zum unmittelbaren Verzehr an Ort und Stelle im Rahmen einer Bewirtungstätigkeit erhoben wird, handelt es sich um die Besteuerung einer Dienstleistung, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen standhält. In der Regel wird die Abgabe im Handelsver-

kehr zwischen den europäischen Mitgliedstaaten auch keine mit dem Grenzübertritt verbundenen Formalitäten nach sich ziehen. Somit wird sie auch den Anforderungen des Europarechts gerecht. Allerdings kann die Erhebung einer Getränke- bzw. Alkoholsteuer nach den Bestimmungen des Landessteuerrechts verboten sein.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Die Erhebung einer Getränkesteuer bedarf einer satzungsrechtlichen Grundlage. Die insoweit relevanten gestalterischen Anforderungen würden an dieser Stelle den Rahmen sprengen. Für den „Regelungskern“ einer Steuersatzung könnte auf folgende Formulierungshilfe zurückgegriffen werden:

„§ 1 Steuererhebung

In [...] wird eine Getränkesteuer erhoben

§ 2 Steuergegenstand

Die Steuer entfällt auf die entgeltliche Abgabe von sämtlichen alkoholhaltigen Getränken durch Unternehmer zum unmittelbaren Verzehr im Gebiet [...]. Unmittelbarer Verzehr ist jede Abgabe zum Verzehr an Ort und Stelle.

§ 3 Steuerhöhe

Der Steuersatz beträgt [...] v. H. des Verkaufspreises der in § 2 genannten Getränke. Der Verkaufspreis ist der Preis, den der Endverbraucher tatsächlich zahlt, ausschließlich der Getränkesteuer.“

(Quelle: Satzung über die Erhebung einer Getränkesteuer der Stadt Offenbach vom 12.12.1991).

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

Als Ursache der vor allem in Großstädten stattfindenden und gelegentlich von großem medialem Interesse verfolgten Angriffe auf Fahrgäste hat die Politik den Konsum von Alkohol erkannt. Als Problemlösung wurde daher recht schnell die Aussprache von Alkoholverboten in öffentlichen Verkehrsmitteln präsentiert. Dies hat zur Folge, dass in einigen Bahnhöfen und öffentlichen Verkehrsmitteln die Hausordnung angepasst und der Konsum sowie das Mitführen von alkoholischen Getränken untersagt wurde.

Rechtsgrundlage für Gebote und Verbote für die Nutzung von Einrichtungen des öffentlichen Personenverkehrs sind das zivilrechtliche Hausrecht (§ 903 Satz 1, § 1004 BGB) und die Beförderungs-

bedingen. Soweit der Straßenbahn- und Busverkehr betroffen ist, richten sich letztere nach § 39 Abs. 6, 7, § 57 Abs. 1 Nr. 5 PBefG i.V.m. der Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Omnibusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (BefBedV). § 3 Abs. 1 Nr. 1 BefBedV schließt beispielsweise die Beförderung von alkoholisierten Personen aus, wenn diese eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellen.

Hinsichtlich der Eisenbahnen gilt das Rechtsregime des AEG (Allgemeines Eisenbahngesetz). Die Beförderungsbedingungen der Eisenbahnen richten sich folglich nach § 12, § 26 Abs. 1 Nr. 1a AEG i.V.m. der Eisenbahn-Verkehrsverordnung (EVO). Alkoholverbote sind hierin bislang nicht vorgesehen. Gleichwohl können Abweichungen von den Vorschriften (Besondere Beförderungsbedingungen) gestattet werden.

Nun könnte man denken, dass Alkoholverbote in öffentlichen Bahnhöfen und öffentlichen Verkehrsmitteln rechtlich unproblematisch sind, weil sie der Privatautonomie der privatrechtlich (bspw. als GmbH oder AG) organisierten Verkehrsgesellschaften unterliegen. Die Freistellung solcher Unternehmen von der Pflicht, die Grundrechte Einzelner zu achten, scheint wenig sachgerecht, wenn der Staat an diesen in der einen oder anderen Form beteiligt ist. Das dürfte jedoch der Regelfall sein.

So betont auch das BVerfG in ständiger Rechtsprechung, dass sich die staatliche Gewalt nicht von ihrer gem. Art. 1 Abs. 3 GG bestehenden Grundrechtsbindung entledigen kann, indem sie zivilrechtliche Formen nutzt. Dies soll sowohl für die Verwendung von zivilrechtlichen Handlungsformen als auch für den Einsatz privatrechtlicher Organisations- und Gesellschaftsformen gelten. Ausnahmen hiervon darf es auch nicht aus Nützlichkeitsgesichtspunkten oder für staatliche Betätigungen mit weniger hoheitlichem Charakter geben.

Diese Grundrechtbindung privatrechtlich organisierter staatlicher Verkehrsbetriebe hat zur Folge, dass sich Eingriffe in Grundrechte der Nutzer des öffentlichen Personennahverkehrs grundsätzlich an den Maßstäben orientieren müssen, die „rein“ staatliche Stellen zu beachten hätten.

Infolgedessen muss ein Alkoholverbot geeignet sein, eine zumindest abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu bekämpfen. Dass Alkoholkonsum eine Gefahr im Sinne des Polizei- und Ordnungsrechts darstellt, ist aber – wie bereits mehrfach erläutert – äußerst fraglich. Nicht der Alkoholkonsum führt zu einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, sondern weitere Handlungen der Konsumenten. Gegen diese könnte einzelfallbezogen vorgegangen werden. Pauschale Alkoholverbote in Bus und Bahn stellen jedoch auch den friedlichen Bürger unter einen unangemessenen Generalverdacht. Da ein Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Schadenseintritt nicht nachweisbar ist, sind sie verfassungsrechtlich bedenklich.

Fazit: Die zunehmende Verbreitung von Alkoholverboten in Verkehrsmitteln des ÖPNV bereitet dann rechtliche Probleme, wenn der Staat als Eigner oder Anteilseigner der Verkehrsgesellschaften fungiert. Auch hier kann er sich seiner verfassungsrechtlichen Verantwortung nicht entziehen. Nachdem der Konsum von alkoholhaltigen Getränken ganz überwiegend keine Gefahr im Sinne des Polizei- und Ordnungsrechts darstellt, ist von entsprechenden Regelungen dringend abzuraten.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Die Nutzungsbedingungen über die Aussprache eines Alkoholverbots im ÖPNV könnten wie folgt lauten:

„(1) Fahrgäste haben sich bei Benutzung der Betriebsanlagen und Fahrzeuge so zu verhalten, wie es die Sicherheit und Ordnung des Betriebes, ihre eigene Sicherheit und die Sicherheit anderer Personen gebieten.

(2) In den Fahrzeugen sowie auf den Betriebsanlagen und Haltestellen ist es insbesondere verboten, alkoholhaltige Getränke zu konsumieren oder in Konsumabsicht mitzuführen. Behältnisse mit alkoholischen Inhalt dürfen zudem nur dann mitgeführt werden, wenn die hierfür genutzten Behältnisse fest verschlossen sind.“

Quelle: § 4 Abs. 2 Nr. 14 der Beförderungsbedingungen im Gemeinschaftstarif des Hamburger Verkehrsverbundes (HVV)





**MÖGLICHE EINZEL-
MAßNAHMEN NACH
BUNDESLÄNDERN**



BADEN-

WÜRTTEMBERG

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

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

Das Gefahrenabwehrrecht in Baden-Württemberg folgt dem **Einheitsprinzip** – d.h. nicht nur der Polizeivollzugsdienst, sondern auch die zur Gefahrenabwehr zuständigen Verwaltungsbehörden sind „Polizei“ im gefahrenabwehrrechtlichen Sinne. Die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden sowie der Vollzugspolizei sind dementsprechend nicht getrennt geregelt, sondern richten sich einheitlich nach den Vorschriften des Polizeigesetzes Baden-Württemberg (PolG BW). Die Organisation der Polizei richtet sich dabei im Detail nach den §§ 61 ff. PolG BW.

Nach §§ 61 Abs. 1 Nr. 4, 63 Abs. 4 Satz 2 PolG BW gelten als allgemeine Polizeibehörden auch die **Ortspolizeibehörden**, also die **Gemeinden** einschließlich der **Stadtkreise** und **großen Kreisstädte**. Ist der Aufgabenbereich der Polizei eröffnet, sind zunächst grundsätzlich die Ortspolizeibehörden sachlich zuständig und zum Handeln berufen (§ 66 Abs. 2 PolG

BW). Etwas anderes gilt nach § 67 Abs. 1 PolG BW nur dann, wenn Gefahr im Verzug („Eilfall“) vorliegt. Dies ist der Fall, wenn die zuständigen (kommunalen) Polizeibehörden nicht rechtzeitig erreichbar sind, um tätig zu werden. In einem solchen Fall ist der sog. Polizeivollzugsdienst („die Polizei“ im Sinne des herkömmlichen Sprachgebrauchs) zuständig. Wenn es um die Bekämpfung konkreter Gefahren im öffentlichen Raum geht, ist dies regelmäßig der Fall.

Die Ortspolizeibehörden bzw. sog. Ordnungsämter, an die die Aufgaben delegiert werden, werden demnach in Sachen Gefahrenabwehr normalerweise „vom Schreibtisch aus“ tätig. Sie haben das Recht, **Polizeiverordnungen** zu erlassen, im Einzelfall auch **Polizeiverfügungen** (darunter fällt auch die sog. Allgemeinverfügung). Zudem sind sie gegenüber dem Polizeivollzugsdienst fachlich weisungsbefugt.

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Aufgrund der speziellen Verordnungsermächtigung zu Alkoholkonsumverboten in § 10a PolG BW besteht nicht die Möglichkeit, auf eine allgemeine Verordnungsermächtigung zurückzugreifen. Das ist in Baden-Württemberg vor allem auch im Hinblick auf die eindeutige Positionierung des VGH Mannheim

offensichtlich. Dieser hatte die Risikobewertung, die für den Erlass von Alkoholverbotsverordnungen notwendig ist, in die Verantwortung des Gesetzgebers gestellt (VGH Mannheim, Urt. v. 28.07.2009 - 1 S 2200/08). Das war ein wichtiger Grund für die Schaffung von § 10a PolG BW.

1.1.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

Mit § 10a PolG BW erhalten die Kommunen in Baden-Württemberg ein Instrument an die Hand, durch das sie Alkoholkonsumverbote an örtlichen „Brennpunkten“ aussprechen können. Die notwendige Darlegungslast ist allerdings hoch – zu hoch,

wie viele Rechtswissenschaftler kritisieren. In der kommunalen Praxis dürfte es für die überwiegende Anzahl der Fälle völlig untauglich sein. (Mehr dazu unter: 1.1.2.3 Tatbestandsvoraussetzungen)

Rechtliche Bewertung

Durch das Gesetz vom 28.11.2017 wurde in Baden-Württemberg mit § 10a PolG BW eine besondere Verordnungsermächtigung über den Erlass örtlicher Alkoholkonsumverbote geschaffen. Die Polizei soll so in die Lage versetzt werden, an Örtlichkeiten, die durch alkoholbedingte Straftaten besonders belastet sind (Brennpunkte), frühzeitig gegen exzessiven Alkoholkonsum und daraus resultierende Störungen der öffentlichen Sicherheit vorzugehen. Dadurch soll eine Eskalation auf niedriger Eingriffsschwelle abgewendet werden. Der Gesetzgeber reagierte damit zugleich auf eine Entscheidung des VGH Baden-Württemberg aus dem Jahre 2009, in der das Gericht die Alkoholverbotsverordnung der Stadt Freiburg für nichtig erklärt hatte (VGH Mannheim, Urt. v. 28.07.2009 - 1 S 2200/08). Dort heißt es, der Gesetzgeber müsse tätig werden, wenn schon im Vorfeld dem Alkoholmissbrauch an städtischen „Brennpunkten“ entgegengewirkt werden soll.

Das seit März 2010 in Baden-Württemberg geltende nächtliche Alkoholverkaufsverbot zur Abwehr entsprechender Gefahren wurde mit der Neuregelung aufgehoben. Durch den Erlass entsprechender Alkoholkonsumverbote an besonders belasteten Örtlichkeiten sollen die Ortspolizeibehörden nun gezielt gegen alkoholbedingte Störungen der öffentlichen Sicherheit vorgehen. Dadurch sei ein flächendeckendes Verkaufsverbot nicht mehr erforderlich.

§ 10a PolG BW lautet:

(1) Die Ortspolizeibehörden können durch Polizeiverordnung untersagen, an öffentlich zugänglichen Orten außerhalb von Gebäuden und Außenbewirt-

schaftungsflächen von Gewerbebetrieben, für die eine Erlaubnis oder Gestattung nach gaststättenrechtlichen Vorschriften vorliegt, alkoholische Getränke zu konsumieren oder zum Konsum im Geltungsbereich des Verbots mitzuführen, wenn

1. sich die Belastung dort durch die Häufigkeit alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten oder deren Bedeutung von der des übrigen Gemeindegebiets deutlich abhebt,
2. dort regelmäßig eine Menschenmenge anzutreffen ist,
3. dort mit anderen polizeilichen Maßnahmen keine nachhaltige Entlastung erreicht werden kann und
4. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch künftig mit der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu rechnen ist.

(2) Das Verbot soll auf bestimmte Tage und an diesen zeitlich beschränkt werden.

(3) Polizeiverordnungen nach Absatz 1 sind zu befristen.

Zuständig für den Erlass von Verordnungen nach § 10a PolG BW sind die **Ortspolizeibehörden** (also die Gemeinden einschließlich der sog. Stadtkreise und der Großen Kreisstädte). Für den Erlass einer Polizeiverordnung nach § 10a PolG BW ist somit letztendlich nach § 44 Abs. 3 Satz 1 Gemeindeordnung (GemO) der **Gemeinderat** zuständig.

HINWEIS

Für die geltenden Polizeiverordnungen sind die Ortspolizeibehörden auch gleichzeitig Bußgeldbehörden im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG gem. § 18 Abs. 3 PolG BW.

Tatbestandsvoraussetzungen

Die Ortspolizeibehörden dürfen nach § 10a Abs. 1 PolG BW den Konsum oder das Mitführen alkoholischer Getränke zum Konsum an örtlichen „Brennpunkten“ durch Polizeiverordnung verbieten.

HINWEIS

Nur das Mitführen alkoholischer Getränke „zum Konsum“ kann untersagt werden. Das Durchqueren der Verbotszone mit alkoholischen Getränken sowie das Mitführen und auch das dauerhafte Mitführen ohne Konsumabsicht bleiben weiterhin erlaubt.

Räumlich ist die Verordnungsermächtigung beschränkt auf:

- öffentlich zugängliche Orte
- außerhalb von Gebäuden und Außenbewirtschaftungsflächen von Gewerbebetrieben, für die eine Erlaubnis oder Gestattung nach gaststättenrechtlichen Vorschriften vorliegt.

Dadurch soll klargestellt werden, dass in nicht-öffentlichen Bereichen im Geltungsbereich der Polizeiverordnung, also beispielsweise in Wohnungen oder auch Gaststätten und den zugehörigen genehmigten Außenbewirtschaftungsflächen, weiterhin Alkohol konsumiert werden darf.

Die Verbotszonen müssen aber nicht in räumlicher Nähe zu solchen Gewerbebetrieben angesiedelt sein, sondern können auch etwa für sonstige Parkanlagen oder öffentliche Plätze ausgesprochen

werden, sofern die Voraussetzungen der § 10a Abs. 1 Nr. 1 – 4 PolG BW erfüllt sind. Die hier genannten Kriterien müssen alle gleichzeitig – also **kumulativ** – erfüllt sein („und“).

1. örtlicher „Brennpunkt“

Nach § 10a Abs. 1 Nr. 1 PolG BW muss ein **örtlicher „Brennpunkt“** vorliegen. Hier muss sich die Belastung durch die Häufigkeit alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten oder deren Bedeutung von der des übrigen Gemeindegebiets deutlich abheben. Die Belastung muss sich also entweder in der hohen Anzahl von alkoholbedingten Straftaten oder in deren „Bedeutung“ (vor allem besonders schwere Straftaten) – ausdrücken. Dies ist anhand von polizeilichen Erkenntnissen **zu belegen**. Die Gesetzesbegründung gibt für diesen Beleg bestimmte Schwellenwerte vor, die bei der Bewertung eines Einzelfalls als **Orientierung** dienen können. Diese Kriterien dürfen aber keinesfalls rein schematisch angewandt werden. Vielmehr sollte eine ergänzende Absicherung und Bewertung anhand qualitativer Faktoren (z. B. die Schwere der Delikte) vorgenommen werden.

Ein „Brennpunkt“ setzt eine Mindestbelastung der Fläche mit typischerweise alkoholbedingten Straftaten und/oder Ordnungswidrigkeiten in absoluter Hinsicht voraus:

- Bei einer hohen absoluten Belastung (mehr als 100 Straftaten und/oder Ordnungswidrigkeiten pro Jahr) spricht die Regelvermutung für das Vorliegen eines „Brennpunktes“.
- Bei Werten unter 50 wird ein örtlicher „Brennpunkt“ in der Regel zu verneinen sein.
- Bei einem Wert zwischen 50 und 100

Straftaten und/oder Ordnungswidrigkeiten pro Jahr kommt es vor allem auf die konkreten Umstände im Einzelfall an.

Ob ein Brennpunkt vorliegt, sollte im Einzelfall immer anhand einer Gesamtbetrachtung aller relevanten Umstände ermittelt werden. Es könnte beispielsweise berücksichtigt werden, ob eine Gemeinde mit ihren Infrastrukturen eine „Anziehungskraft“ auf „szeneaffine Personen“ ausübt. Auch die räumliche Ausdehnung der betroffenen Fläche oder das räumliche Umfeld sind zu betrachten. Muss zum Beispiel die Nähe zu Schulen, Kindergärten und ähnlich sensiblen Einrichtungen besonders beachtet werden? Als weitere Indizien für das Vorliegen eines „Brennpunktes“ im Sinne des § 10a Abs. 1 Nr. 1 PolG BW sieht der Gesetzgeber einen **regelmäßig hohen Personenverkehr** sowie das **Ausmaß der Belastung in zeitlicher Hinsicht**. (Treten die Situationen häufig oder regelmäßig ein, die typischerweise zu den festgestellten Belastungen führen?)

HINWEIS

Der Gesetzgeber hat hinsichtlich der Feststellung der Kriminalitätsbelastung auf den Zusatz – „soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ – verzichtet. Die Vorschrift scheint den Kommunen also **für den Nachweis der Alkoholbedingtheit der Straftaten einen „Vollbeweis“ aufzuerlegen**. (Das Gericht muss von der Tatsache voll überzeugt sein, eine überwiegende Wahrscheinlichkeit reicht nicht aus.) Von einem **Zusammenhang zwischen Alkoholeinwirkung und Straftat** kann aber nicht bei jeder Straftat ausgegangen werden, bei der eine Alkoholeinwirkung zur Tatzeit feststeht. Im Einzelfall lässt er sich praktisch zudem extrem schwer nachweisen. Auch wenn sich die handelnde Kommune also an den Kriterien und Richtwerten des Gesetzgebers orientiert, wird ein solcher „Vollbeweis“ in der Praxis kaum möglich sein.

Richtigerweise wird man über die „Belastung“ eines möglichen Brennpunktes nur dann entscheiden können, wenn man auf eine geeignete Vergleichsfläche zurückgreifen kann. Von einer „relativen Mehrbelastung“ kann man wohl dann ausgehen, wenn eine vier- bis fünffach höhere Belastung als auf der Vergleichsfläche vorliegt. Hierbei muss aber die absolute Belastung berücksichtigt werden. Zur Verdeutlichung: „Ein Brennpunkt mit zehn Straftaten pro Jahr hat rechnerisch zwar eine fünffache Belastung. Diese Belastung ist aber aufgrund der sehr geringen Fallzahlen wenig aussagekräftig“ (Braun 2018: 76,78).

Nicht alkoholbedingte Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten müssen bei der Feststellung der Belastung zudem ausgeklammert werden. Die Taten müssen nämlich „alkoholbedingt“ sein.

2. Regelmäßig anzutreffende Menschenmenge

Eine **Menschenmenge** im Sinne des § 10a Abs. 1 Nr. 2 PolG BW soll dann vorliegen, wenn die Polizei mit einer unüberschaubaren Anzahl von Personen konfrontiert ist und die Situation mit den bestehenden polizeilichen Mitteln nicht mehr befriedigend bewältigt werden kann.

Unüberschaubar ist die Menschenmenge nach der Gesetzesbegründung regelmäßig dann, wenn sie sich aus mehr als 100 Personen zusammensetzt. Bei weniger als 50 Personen soll dieses Kriterium in der Regel hingegen nicht erfüllt sein. Bei Personenzahlen zwischen 50 und 100 kommt es auf die Umstände im Einzelfall an.

Der Begriff der Menschenmenge bzw. Menschenansammlung wird bereits in den §§ 52 Abs. 3, 54 Abs. 3 PolG BW verwendet und ist auch sonst im Polizei- und Strafrecht gängig. Nach § 54 Abs. 3 PolG BW ist eine Menschenmenge eine Ansammlung von einer größeren Anzahl von Personen an einem Ort, bei der es gerade auf das Hinzukommen oder Weggehen von Einzelnen nicht ankommt.

Hilfreich ist in diesem Zusammenhang die Rechtsprechung des BGH, wonach eine Menschenmenge eine nicht notwendigerweise ungezählte, aber doch so große Personenmehrheit ausmacht, dass die Personenzahl nicht sofort überschaubar ist. Die Personen müssen dabei einen solchen räumlichen Zusammenhang herstellen, dass bei Außenstehenden die Vorstellung einer Menschenmenge als räumlich verbundenes Ganzes entsteht. Aber auch hier sind wieder die Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Auch bei einer relativ geringen Personenzahl kann von einer Menschenmenge ausgegangen werden, wenn die Örtlichkeit verwinkelt, dunkel, zugewachsen oder unübersichtlich ist.

3. Entlastung durch andere polizeiliche Maßnahmen

Nach § 10a Abs. 1 Nr. 3 PolG BW muss die Kommune prüfen, ob sich eine nachhaltige Entlastung an den festgestellten Brennpunkten nicht mit **anderen polizeilichen Maßnahmen** erreichen lässt. Die Kommunen müssen im Rahmen ihres Ermessens also auch der Frage nachgehen, ob es nicht mildere, ebenso effektive Mittel gibt, um die Situation an einem örtlichen „Brennpunkt“ zu entschärfen. Die „milderen Mittel“ sind zu erproben.

Das ist eine reine „Klarstellung“ des Gesetzgebers, da der Grundsatz ohnehin bei jeder sicherheitsrechtlichen Maßnahme zu beachten ist. Als milderes Mittel kommt vorzugsweise ein Vorgehen gegen die Störer in Betracht – also diejenigen Personen, die aufgrund des Alkoholkonsums die öffentliche Sicherheit und Ordnung in den genannten Bereichen (konkret) beeinträchtigen.

Nur wenn das Vorgehen gegen die Störer die Situation nicht verbessert, kann aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten ein vollständiges Alkoholverbot in Betracht kommen, das sämtliche Gemeindebürger (und darüber hinaus) betrifft. In der Praxis empfiehlt sich insofern ein stufenweises Vorgehen, bei dem die Intensität der einzelnen Maßnahmen gesteigert wird, wenn bisherige Maßnahmen nicht zum Erfolg führen. Die Maßnahmen sind aussagekräftig und nachvollziehbar zu dokumentieren. Das Ergebnis ist

letztendlich Voraussetzung für die Entscheidung, ob als letztes Mittel ein Alkoholkonsum- und -mitführverbot per Polizeiverordnung erlassen werden kann.

4. Zukunftsprognose

Zuletzt müssen nach § 10a Abs. 1 Nr. 4 PolG BW noch Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an den betroffenen Orten auch **zukünftig mit der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu rechnen ist**. Aufgrund des Zusatzes „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ ist an die Feststellung der künftigen Kriminalitätsbelastung kein strenger Maßstab anzulegen. Es genügen konkrete Anhaltspunkte, die auch zukünftig alkoholbedingte Straftaten vermuten lassen.

Fazit: Da schon der Nachweis einer alkoholbedingten Straftat in aller Regel scheitern dürfte, kommt diesem Tatbestandsmerkmal letztendlich keine große praktische Bedeutung mehr zu. Vielmehr spricht der hier aufgenommene Zusatz nur noch mehr dafür, dass für den Nachweis der Alkoholbedingtheit nach Nr. 1 ein Vollbeweis erforderlich ist (siehe oben).

Insbesondere kleinere Gemeinden werden diese Beweishürden kaum überwinden können. Einige Rechtswissenschaftler kritisieren zudem, dass der Gesetzgeber verkannt habe, dass bereits sehr kleine Gruppierungen für ganz erhebliche Störungen sorgen können. Zum Beispiel dann, wenn sie den einzigen Platz „in Beschlag nehmen“, der in einer Gemeinde zur Verfügung steht. Eine Belastung durch eine Menschenmenge, bestehend aus 50 bis 100 Personen, wird in diesem Fall aber sicherlich nicht erreicht werden.

Vielfach wird daher ein flexibler Umgang mit der Vorschrift empfohlen. So müsse ein Alkoholverbot grundsätzlich in jeder Gemeinde möglich sein, auch wenn dort die regelmäßig zu beachtenden Schwellenwerte unterschritten werden (vgl. u.a. Braun 2018: 76,80).

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Für die Anwendung des § 10a PolG BW in der ordnungsbehördlichen Praxis stellt die **Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg** einen kostenlosen Leitfaden (Stand 23.12.2017) zur Verfügung. Dort findet sich ab Seite 32 die folgende Musterverordnung:

§ 1 – Geltungsbereich

(1) Diese Polizeiverordnung gilt für den Bereich des Akademiehofs, begrenzt durch Mathildenstraße, Gewächshausweg, Alleenstraße und Stuttgarter Straße.

(2) Der beigefügte Lageplan vom xx.xx.xxxx ist Bestandteil dieser Polizeiverordnung.

§ 2 – Alkoholverbot

(1) Im Geltungsbereich der Verordnung ist es auf den öffentlich zugänglichen Flächen außerhalb von Gebäuden und konzessionierter Freisitzflächen verboten,

a) alkoholische Getränke jeglicher Art zu konsumieren

b) alkoholische Getränke jeglicher Art mit sich zu führen, wenn aufgrund der konkreten Umstände die Absicht erkennbar ist, diese im Geltungsbereich der Verordnung konsumieren zu wollen.

(2) Dieses Verbot gilt in den Nächten von Freitag auf Samstag und Samstag auf Sonntag jeweils von 18:00 Uhr bis 06:00 Uhr. Gleiches gilt für die Zeit am Vortag eines gesetzlichen Feiertages von 18:00 Uhr bis 06:00 Uhr am gesetzlichen Feiertag selbst.

§ 3 – Ausnahmen

In Einzelfällen oder anlässlich besonderer Ereignisse kann die Polizeibehörde ganz oder teilweise Ausnahmen von diesem Verbot zulassen, sofern keine öffentlichen Interessen entgegenstehen.

§ 4 – Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. entgegen § 2 Abs. 1a in dem in § 1 bezeichneten Bereich alkoholische Getränke konsumiert

2. entgegen § 2 Abs. 1b in dem in § 1 bezeichneten Bereich alkoholische Getränke in der erkennbaren Absicht mit sich führt, diese dort zu konsumieren.

(2) Abs. 1 gilt nicht, soweit eine Ausnahme nach § 3 zugelassen worden ist.

(3) Ordnungswidrigkeiten können nach § 18 Polizeigesetz mit einer Geldbuße geahndet werden.

§ 5 – Inkrafttreten

Diese Polizeiverordnung tritt am Tage nach ihrer Bekanntgabe in Kraft und mit Ablauf des xx.xx.xxxx außer Kraft.

Sofern ein Verbot des öffentlichen Alkoholkonsums gem. § 10a PolG BW ausgesprochen wird, ist Absatz 2 der Norm zu beachten. Danach ist das Verbot auf bestimmte Tage und an diesen zeitlich zu beschränken. Hier greift wieder der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wonach stets das mildeste Mittel zu wählen ist. Demnach sind entsprechende Verbote auch an „Brennpunkten“ **nur zu den Zeiten gerechtfertigt, an denen erfahrungsgemäß mit Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu rechnen ist.** Dies wird insbesondere in den Abend- und Nachtstunden an den Wochenenden und vor Feiertagen der Fall sein. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang das polizeiliche Lagebild.

1.1.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass polizeilicher Allgemeinverfügungen findet sich in § 3 PolG BW. Danach hat die Polizei zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihr nach pflichtmäßigem Ermessen erforderlich erscheinen – innerhalb der durch das Recht gesetzten Schranken.

Ein Einschreiten mittels Allgemeinverfügung dürfte aber in aller Regel nicht in Betracht kommen (siehe hierzu Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung). Vor allem wird es im Einzelfall problematisch sein, im Zusammenhang mit dem Konsum von Alkohol eine konkrete Gefahr zu begründen (siehe Teil 2: 1.1.3.2 Eingriffshürden).

So hatte auch das **VG Karlsruhe** im Jahr 2008 eine solche gemeindliche Allgemeinverfügung für unzulässig erklärt, die während eines lokalen Volksfestes innerorts das Mitführen und den Verzehr alkoholischer Getränke in der Öffentlichkeit untersagt hatte. Die Kommune hatte dadurch Ruhestörungen, Sachbeschädigungen und sonstige Ausschreitungen durch alkoholisierte Besucher des Festes vorbeugen wollen.

Ein Verbot „rund um die Uhr“ wird es unter diesen Voraussetzungen kaum geben können.

Zudem sieht § 10a Abs. 3 PolG BW eine **Befristung der Verbotsverordnung** vor. Es wird vorgeschlagen, das Alkoholverbot z. B. zunächst auf ein Jahr zu befristen. Nach Zeitablauf könne man dann prüfen, „ob die Voraussetzungen für eine Verlängerung noch gegeben sind“. Diese Vorgehensweise scheint wenig praktikabel. So würde etwa durch ein wirksames Alkoholverbot, das für entsprechende „Entlastungen“ sorgt (etwa weil sog. Szeneangehörige verdrängt werden), der Nachweis geführt, dass sich die Lage „beruhigt“ hat. Die Folge: Das Verbot würde künftig nicht mehr benötigt.

Nach Auffassung der Richter war es jedoch keineswegs wahrscheinlich, dass alle Personen, die alkoholische Getränke in den in der Verfügung genannten innerörtlichen Straßen und Plätzen mit sich führen, sich gesetzeswidrig verhalten wollen und im obigen Sinne als Störer auftreten werden. Eine konkrete Gefahr könne auch nicht allein damit begründet werden, dass die Kommune in den vergangenen Jahren während der Ortsfeste verstärkt Ruhestörungen und Sachbeschädigungen in einer Parkanlage festgestellt habe.

An dieser Rechtsprechung hält das VG Karlsruhe fest. In Baden-Württemberg dürfte demnach der Erlass eines kommunalen Alkoholverbotes im Wege der Allgemeinverfügung in der Regel ausscheiden, da eine konkrete Gefahr erforderlich ist.

Weitere landesrechtliche Besonderheiten sind insoweit nicht ersichtlich; siehe hierzu auch Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung).

1.1.4. *Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen*

Die polizeilichen Einzelfallmaßnahmen richten sich vor allem nach §§ 26 ff. PolG BW sowie nach der Allgemeinklausel in §§ 1, 3 PolG BW. Dennoch ist aber auch hier ein Einschreiten „vom Schreibtisch aus“ durch die Gemeinden bzw. die zuständigen Ordnungsämter denkbar.

Ermächtigt ist stets „die Polizei“ im einheitlichen Sinne. In Betracht kommen bei der Bekämpfung von alkoholspezifischen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung etwa

- die auf § 3 PolG BW gestützte Gefährderansprache (also der Hinweis, dass geplante Aktionen polizeirechtswidrig sind);

- Personenfeststellungen sowie Vernehmungen gem. §§ 26, 25 PolG BW,
- Platzverweise und Aufenthaltsverbote nach § 27a PolG BW etwa gegenüber alkoholisierten „Randalierern“;
- die Durchsuchung von Personen und Sachen (etwa eines Rucksack auf Glasflaschen) gem. §§ 29 f. PolG BW sowie
- die Sicherstellung von Alkohol nach § 32 PolG BW.

Siehe auch 1.1.4.8 Formulierungsvorschlag.

1.2. **Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum**

Der VGH Mannheim geht davon aus, dass der Konsum von Alkohol auf öffentlichen Straßen keine Sondernutzung darstellt. Vielmehr bewege sich der Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit ganz eindeutig und regelmäßig in den Grenzen des kommunikativen Gemeingebrauchs und beeinträchtige auch nicht unzumutbar den ggf. anders gearteten Gemeingebrauch anderer.

Dennoch kann im Einzelfall die Grenze des Gemeingebrauchs überschritten werden. Dies mag vor allem dort der Fall sein, wenn man sich niederlässt, um Alkohol zu konsumieren. Im Entscheidungsfall hatte die polizeiliche Umweltschutz-Verordnung der Stadt Ravensburg auf dem Prüfstand gestanden. Danach waren das Betteln und das Sicherniederlassen außerhalb von Freiausschankflächen ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkoholgenusses verboten. Die Richterinnen und Richter zweifelten nicht daran, dass sich das Niederlassen, um Al-

kohol zu konsumieren, die Grenzen des zulässigen Gemeingebrauchs überschreiten und damit Anlass einer polizeilichen Einzelmaßnahme sein könne. Dennoch könne die Abgrenzung, wo dieser zulässige Gemeingebrauch endet, nur im Einzelfall getroffen werden (VGH Mannheim, Beschl. v. 06.10.1998 - 1 S 2272/97).

Vom Gemeingebrauch erfasst ist der Alkoholkonsum nach Ansicht des VGH Mannheim insbesondere auch in Grün- und Erholungsanlagen. Denn diese Anlagen dienen grundsätzlich (auch) dem Sicherniederlassen zum Verweilen. Unter straßenrechtlichen Aspekten, die für die Abgrenzung von Gemeingebrauch und Sondernutzung allein maßgeblich sind, kann es daher keinen Unterschied machen, ob in diesen Anlagen alkoholische oder sonstige Getränke verzehrt werden. Dementsprechend kann darin auch keine Gefahr für die öffentliche Ordnung gesehen werden.

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

Die Möglichkeiten der Beschränkung des Mitsichführen von Alkohol im öffentlichen Raum ergeben sich aus § 10a PolG BW; siehe hierzu Teil 3, Baden-Württemberg: 11.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung). Im Übrigen sind landesspezifische

Besonderheiten nicht ersichtlich; vgl. 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

Für das Land Baden-Württemberg wurde gem. § 1 LGastG BW (abgesehen von den §§ 2 f. LGastG BW) die Fortgeltung des Bundesgaststättengesetz angeordnet. Insoweit kann auf die allgemeinen Ausführungen verwiesen werden; siehe hierzu Teil 2: 3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den

Alkoholverkauf. Eine Besonderheit ist allerdings zu beachten: Nach § 8a GastVO ist neben den StrauBenwirtschaften (§§ 5 bis 8 GastVO) auch der Ausschank von selbsterzeugtem Apfelwein grundsätzlich erlaubnisfrei, also ohne Erlaubnis möglich.

Die sachliche Zuständigkeit für die Ausführung der Bestimmungen des Gaststättenrechts obliegt nach § 1 GastVO BW grundsätzlich den unteren Verwaltungsbehörden sowie Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit eigener Baurechtszuständigkeit nach § 46 Abs. 2 und 3 der LBO BW. Die § 1 Abs. 2 bis Abs. 6 GastVO BW regeln abweichende Zuständigkeiten, z. B. ist nach Nr. 3 der Polizeivollzugsdienst für die Nachschau zuständig.

Der VGH Mannheim musste im Jahr 2004 über eine gaststättenrechtliche Auflage entscheiden. Darin wurde ein Kioskbetreiber im Nahbereich eines Fußballstadions dazu aufgefordert, in den Zeiten unmittelbar vor Beginn und nach Beendigung eines Spiels nur Leichtbier (max. Alkoholgehalt 3 %) auszuschenken. Die Richterinnen und Richter hielten die Auflage für rechtlich unbedenklich. Allerdings konnte die Gemeinde in diesem Fall „hinreichend belegen“, dass der „unbeschränkt zulässige Alkoholausschank we-

sentliche Ursache für das Sicherheitsrisiko im Kioskbereich war“ (VGH Mannheim, Beschl. v. 14.09.2004).

HINWEIS

Untere Verwaltungsbehörden im Sinne des § 1 Abs. 1 GastVO BW sind gem. § 15 LVG BW in den Landkreisen die **Landratsämter** (sowie nach Maßgabe der §§ 17, 19 LVG BW die Verwaltungsgemeinschaften und Großen Kreisstädte) und in den Stadtkreisen die **Gemeinden**.

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 Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz.

3.2.2. Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)

Mit § 2 LGastG BW wurde in Baden-Württemberg eine spezielle Regelung über begrenzte Werbeverbote in Bezug auf das Alkoholangebot in Gaststätten geschaffen. Der Landesgesetzgeber geht davon aus, dass ein solches gaststättenspezifisches Werbeverbot noch von seiner Gesetzgebungskompetenz gedeckt ist. Die Regelung lautet wie folgt:

§ 2 Verbot Alkoholmissbrauch fördernder Angebote

Es ist verboten, alkoholische Getränke in einer Weise anzubieten oder zu vermarkten, die geeignet ist, dem Alkoholmissbrauch oder übermäßigem Alkoholkonsum Vorschub zu leisten.

Das Verbot soll laut Gesetzesbegründung neben den bereits vorhandenen gaststättenrechtlichen Instrumentarien im GastG des Bundes (welches in Baden-Württemberg nach § 1 LGastG BW fort gilt) ein eindeutiges Zeichen gegen Angebote, die den übermäßigen Alkoholkonsum fördern, setzen und den Behörden ein effektives Handlungsinstrumentarium dagegen zur Verfügung stellen. Die Regelung nimmt bestimmte Vermarktungskonzepte wie etwa „Koma“- oder „Ballermannpartys“, Trinkwettbewerbe wie „Wettsaufen“ oder „Würfelsaufen“, „Flatrate“- oder „All-inclusive“-Partys ins Visier.

Allerdings scheint die Vorschrift insgesamt ziemlich unbestimmt und daher interpretationsbedürftig. Nach den Gesetzgebungsmaterialien steht das **Verbot der Vermarktung** (Bewerbung) in unmittelbarem Zusammenhang mit der Durchführung **verbotener Trinkveranstaltungen** (z. B. Flatrate-Partys, siehe hierzu Teil 2: 3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen). Es soll also primär dann

greifen, wenn eine solche verbotene Veranstaltung beworben wird.

Das Verbot gilt hingegen nicht für Werbeangebote, wie z. B. Eröffnungsangebote zu besonders günstigen, nicht kostendeckenden Preisen („erstes Getränk kostenlos oder nur die Hälfte“), Gutscheinkaktionen, Happy-Hour-Aktionen und ähnlich vergleichbare Werbe- oder Marketingmaßnahmen.

3.2.3. Alkoholtestkäufe durch Minderjährige

In Baden-Württemberg werden Alkoholtestkäufe durch die Polizei, das Jugendamt und jugendliche Testkäufer offenbar regelmäßig durchgeführt. Das Landesministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg hat hierzu ein Merkblatt mit den Voraussetzungen für die Durchführung von Testkäufen durch Jugendliche nach dem Jugendschutzgesetz veröffentlicht:

https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Sucht/Information_Testkaeufe.pdf

Zu den speziellen rechtlichen Anforderungen an solche Testkäufe siehe Teil 2: 3.2.3 Alkoholtestkäufe durch Minderjährige.

3.3. Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

Das bis Ende 2017 geltende, zeitlich begrenzte Verbot des Alkoholverkaufs nach § 3a LadÖG BW wurde mittlerweile aufgehoben. Damit erübrigen sich die damit zusammenhängenden rechtlichen Fragen.

Ansonsten richten sich die allgemeinen Ladenöffnungszeiten nach § 3 LadÖG BW. Die Regelung lautet wie folgt:

§ 3 Ladenöffnungszeiten

(1) Verkaufsstellen dürfen geöffnet sein, soweit nicht Regelungen dieses Gesetzes entgegenstehen.

(2) Verkaufsstellen müssen für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden geschlossen sein

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

(3) Während der Ladenschlusszeiten nach Absatz 2 ist auch das gewerbliche Feilhalten von Waren zum Verkauf an jedermann außerhalb von Verkaufsstellen verboten. Soweit für Verkaufsstellen nach diesem Gesetz oder den hierauf gestützten Vorschriften Abweichungen von den Ladenschlusszeiten nach Absatz 2 zugelassen sind, gelten diese Abweichungen unter denselben Voraussetzungen und Bedingungen auch für das gewerbliche Feilhalten.

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

(5) Absatz 2 gilt nicht für Volksfeste, die den Vorschriften des Titels III der Gewerbeordnung unterliegen und von der zuständigen Behörde genehmigt worden sind.

Gesetzliche Ausnahmen hiervon gelten nach den §§ 4 ff. LadÖG BW für bestimmte Geschäfte wie etwa Apotheken, Tankstellen usw. Darüber hinaus können die Gemeinden gem. §§ 11 Abs. 1, 14 Abs. 1 LadÖG BW

befristete Ausnahmen von den Vorschriften der §§ 3 bis 10 LadÖG BW bewilligen, wenn die Ausnahmen im öffentlichen Interesse dringend notwendig sind.

Formulierungshinweise finden sich bei Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Sperrzeitenregelungen

Die Sperrzeiten in Baden-Württemberg richten sich nach §§ 9 ff. GastVO BW.

In § 9 GastVO BW ist die **allgemeine Sperrzeit** geregelt. Die Sperrzeit für Schank- und Speisewirtschaften sowie für öffentliche Vergnügungsstätten beginnt danach grundsätzlich um 3 Uhr, in Kur- und Erholungsorten um 2 Uhr. In der Nacht zum Samstag und zum Sonntag beginnt die Sperrzeit um 5 Uhr. Sie endet jeweils um 6 Uhr.

Liegen ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse vor, kann die Sperrzeit gem. § 11 GastVO BW durch Rechtsverordnung allgemein verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden. Solche Rechtsverordnungen können gem. § 1 Abs. 5 Satz 1 GastVO BW von den Gemeinden, den Landratsämtern, den Regierungspräsidien und dem Innenministerium erlassen werden.

Neben der allgemeinen Sperrzeitverlängerung ist nach § 12 GastVO BW auch eine **Sperrzeitverlängerung bzw. -verkürzung** für einzelne Betriebe möglich. Auch hier sind ein öffentliches Bedürfnis oder

besondere örtliche Verhältnisse erforderlich. Nach § 1 Abs. 6 GastVO BW sind die Gemeinden für die Sperrzeitenverkürzung an einzelnen Tagen für einzelne Betriebe zuständig.

HINWEIS

Diese Vorschriften sind dritt- bzw. nachbarschützend. Das bedeutet, im Einzelfall kann auch ein betroffener Dritter (z. B. ein Nachbar) einen Anspruch auf Verkürzung der Sperrzeiten geltend machen, sofern die Voraussetzungen vorliegen. Die betroffene Kommune kann also im Einzelfall auch wegen der örtlichen Verhältnisse dazu verpflichtet sein, die allgemeinen Sperrzeiten zu verkürzen.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.4.3 Formulierungsvorschlag.

4. MAßNAHMEN GEGEN ALKOHOLBEWERBUNG

Hier ist die – gaststättenspezifische – Vorschrift zur Alkoholvermarktung in Gaststätten des § 2 LGastG BW zu beachten (siehe hierzu Teil 3, Baden-Württemberg: 3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen). Weitere landesspezifische Besonder-

heiten sind nicht ersichtlich, siehe hierzu im Übrigen Teil 2: 4 Maßnahmen gegen Alkoholwerbung.

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN

GEGEN ALKOHOL

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich, siehe hierzu Teil 2: 5 Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol. Gem. § 9 KAG BW ist es vor allem nicht verboten, Getränkesteuern zu erheben.

6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELN DES STEUERRECHTS

Gem. § 9 Abs. 4 KAG BW können die Gemeinden örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind, jedoch nicht Steuern, die vom Land erhoben werden oder den Stadtkreisen und Landkreisen vorbehalten sind. Die Erhebung einer Getränkesteuer ist nach Landesrecht nicht verboten.

Weitere landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 6 Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts.

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.



BAYERN

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

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

Die polizeirechtliche Struktur des Freistaats Bayern folgt dem **Trennungsgedanken** (vgl. Teil 2: 1.1 Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit). Die Regelungen für die Polizeibehörden sind dem Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen

Staatlichen Polizei (PAG) zu entnehmen. Die gefahrenabwehrrechtliche Betätigung der kommunalen Ordnungsbehörden folgt dem Landesstraf- und Verordnungsgesetz (LStVG). Hierbei ist zu beachten, dass die Befugnisse durchaus unterschiedlich ausgestaltet sind.

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Das für die kommunalen Ordnungsbehörden relevante LStVG enthält **keine Generalklausel**, die den Erlass von Alkoholverbotsverordnungen gestatten würde. Insofern ist die Anordnung eines Alkoholkonsumverbots in der Öffentlichkeit auf der Grundlage einer allgemeinen Verordnungsermächtigung im Freistaat Bayern nicht möglich.

Eine besondere Verordnungsermächtigung für die Reglementierung des „Verzehrs alkoholischer Getränke auf öffentlichen Flächen“ findet sich allerdings in Art. 30 LStVG (hierzu 1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)).

1.1.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

Der bayerische Gesetzgeber hat den Kommunen mit Art. 30 LStVG 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. Allerdings ist Art. 30 LStVG erheblichen

verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Insofern ist ein sehr zurückhaltendes Vorgehen angezeigt. Unter Umständen ist eine verfassungskonforme Auslegung möglich, wenn eine „abstrakte Gefahr“ als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal zugrunde liegt.

Rechtliche Bewertung

Der bayerische Gesetzgeber geht davon aus, dass sich gefährliche und schwere Körperverletzungen, Sachbeschädigungen und die Straßenkriminalität im Allgemeinen durch eine Reglementierung

des Alkoholkonsums auf öffentlichen Flächen zumindest stark reduzieren lassen. Dafür müssen die Kommunen gleichlaufend befugt sein, durch entsprechende Ordnungswidrigkeitstatbestände

rasch („umgehend“) gegen Verstöße vorzugehen. In der Konsequenz wurden die Kommunen mit Art. 30 LStVG ermächtigt, durch Verordnung den Verzehr sowie das Mitführen alkoholischer Getränke zum Verzehr auf bestimmten öffentlichen Flächen zu verbieten.

Solche Verordnungen sollen der Verhütung von alkoholbedingten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung dienen. Die Vorschrift, die zunächst am 01.08.2013 in Kraft getreten ist, wurde mit Wirkung zum 25.05.2018 überarbeitet und flexibler gestaltet.

Art. 30 LStVG Verzehr alkoholischer Getränke auf öffentlichen Flächen

(1) Die Gemeinden können durch Verordnung auf bestimmten öffentlichen Flächen – außerhalb von Gebäuden und genehmigten Freischankflächen – den Verzehr alkoholischer Getränke verbieten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort auf Grund übermäßigen Alkoholkonsums regelmäßig Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten begangen werden. Die Verordnungen nach Satz 1 sind längstens auf vier Jahre zu befristen. In ihnen können die Gemeinden auch das Mitführen alkoholischer Getränke an den in der Verordnung bezeichneten Orten verbieten, wenn die Getränke den Umständen nach zum dortigen Verzehr bestimmt sind.

(2) Mit Geldbuße kann belegt werden, wer einer auf Grund des Abs. 1 erlassenen Verordnung zuwiderhandelt.

Unzweifelhaft sollen durch Art. 30 LStVG künftige Straftaten und Ordnungswidrigkeiten „verhütet“ werden. Fraglich ist allerdings, was damit gemeint

ist. Die Straftatenverhütung umfasst jedenfalls „die Aufklärung und Vorbeugung zukünftiger Delikte auch dann, wenn noch keine Anhaltspunkte für Straftaten vorliegen“ (Gusy 2014: § 4 Rn. 188). Damit ist die Straftatenverhütung vermutlich ein Oberbegriff, der auch die Strafverfolgungsvorsorge beinhaltet.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Die Strafverfolgungsvorsorge dient der Durchsetzung der Strafverfolgung in Bezug auf mögliche zukünftige Straftaten. Für gerichtliche Verfahren unterliegt sie der Kompetenz des Bundes. Die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten obliegt den einzelnen Ländern. Maßnahmen der Strafverfolgungsvorsorge sind z. B. der genetische Fingerabdruck sowie die erkennungsdienstliche Behandlung.

Art. 30 LStVG ist dem Bereich der **Gefahrenvorsorge** zuzurechnen. Dafür spricht die Positionierung des bayerischen Gesetzgebers: „Die Verordnungen dienen der Verhütung von alkoholbedingten Straftaten [...]“. Zum Erlass einer Rechtsverordnung, die auf Art. 30 LStVG beruht, genügt bereits der **Verdacht einer Gefahr**.

Berücksichtigt man die Anforderungen auf dem Gebiet der Gefahrenvorsorge (siehe hierzu Teil 2: 1.1.2.2 Verlagerung der Eingriffshürden in das Gefahrenvorfeld), ist die Vorschrift demnach schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

Tatbestandsvoraussetzungen

Die gesetzlichen Anforderungen, die unter Geltung von Art. 30 LStVG zu beachten sind, werden nachfolgend anhand der einschlägigen Tatbestandsmerkmale vorgestellt und erläutert.

1. „auf bestimmten öffentlichen Flächen“

Das Tatbestandsmerkmal regelt den örtlichen Geltungsbereich einer Alkoholverbotsverordnung. „Un-

ter den Begriff der ‚öffentlichen Flächen‘ fallen vor allem die dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wege und Plätze im Sinne des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes sowie (sonstige) im Eigentum der öffentlichen Hand stehende Flächen, die öffentlich zugänglich sind.

HINWEIS

Im Privateigentum stehende Flächen können nur in den Geltungsbereich einer Verordnung einbezogen werden, wenn sie für den öffentlichen Verkehr freigegeben sind (z. B. Kundenparkplätze von Einkaufsmärkten, Tankstellengelände).

Die öffentliche Fläche muss in der Verordnung **genau bestimmt** werden. Zur näheren Bezeichnung soll die Angabe der Namen der betroffenen Straßen und/oder Plätze „unter genauer Bezeichnung der Abschnitte, welche vom Alkoholverbot erfasst werden sollen“, genügen. Auch der Verweis auf einen beigefügten Lageplan (Kartenausschnitt mit entsprechenden Markierungen) sollte zweckdienlich sein.

Die Verordnungsermächtigung grenzt sich durch das Tatbestandsmerkmal **„außerhalb von Gebäuden und genehmigten Freischankflächen“** vom Anwendungsbereich des Gaststättengesetzes (GastG) ab. Zudem werden private Gebäude und Räume, die von der Allgemeinheit abgeschirmt sind, dem Anwendungsbereich des Gesetzes entzogen.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Den Gesetzgeber kann man so verstehen, dass **Gebäude** im Sinne der Bayerischen Bauordnung (BayBO) gemeint sind, also **„selbstständig benutzbare, überdeckte bauliche Anlagen,**

die von Menschen betreten werden können“ (Art. 2 Abs. 2 BayBO). Das könnte allerdings zur Folge haben, dass überdachte Bereiche (z. B. Tankstellen, Wartehäuschen und Unterstände) nicht von Art. 30 LStV umfasst werden. Nach der Zielsetzung des Gesetzes sollen aber gerade auch solche Bereiche in den Anwendungsbereich fallen. Viele Rechtswissenschaftler plädieren daher für einen von der BayBO unabhängigen „Gebäudebegriff“, der alle „vollkommen umschlossenen baulichen Anlagen einbezieht, die selbstständig benutzbar sind.

Unter **genehmigten Freischankflächen** versteht man all jene Bereiche, in denen alkoholhaltige Getränke mit behördlicher Erlaubnis ausgeschenkt werden.

2. tatsächliche Anhaltspunkte, die die Annahme rechtfertigen

Die **„tatsächlichen Anhaltspunkte“**, die die Gemeinde zur Nachweisführung verwendet, müssen „hinreichend sicher“ sein. Allerdings, so heißt es in der Gesetzesbegründung, dürfen an die Darlegung der „tatsächlichen Anhaltspunkte“ keine Anforderungen gestellt werden, die von den Gemeinden mit vertretbarem Verwaltungsaufwand nicht erfüllt werden können.

Ausgangslage des Tatbestandsmerkmals **„die Annahme rechtfertigen“** sind „belastbare Erhebungen“. In diesem Zusammenhang können etwa polizeiliche Statistiken und Untersuchungen über das Alkoholkonsumverhalten und die Begehung alkoholbedingter Ordnungswidrigkeiten sowie alkoholbedingter Straftaten im räumlichen Geltungsbereich der Verordnung herangezogen werden. Diese sind mit den Umständen in den übrigen Teilen des Gemeindegebiets zu vergleichen. Allerdings sollte eine Gemeinde hier nicht den empirischen Nachweis führen müssen, dass Alkohol, der bereits auf dem Weg zu dem in der Verordnung bezeichneten „Brennpunktgebiet“ oder in umliegenden Gaststät-

ten konsumiert wurde, nicht für alkoholbedingte Ordnungswidrigkeiten und Straftaten mitursächlich gewesen sein könnte.

Gefordert ist also kein Beweis oder Nachweis, sondern lediglich ein **Gefahrenverdacht**. Die bloße Möglichkeit einer Gefahr genügt für eine solche Annahme allerdings nicht. Möglich ist nämlich fast alles. Ein Hinweis auf möglicherweise zu erwartende Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten wäre also nichtssagend. Gleichwohl hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof im Oktober 2018 unter Bezugnahme auf die sog. **je-desto-Formel** darauf hingewiesen, dass bereits die entferntere Möglichkeit eines Schadenseintritts ausreichen kann, um eine sicherheitsrechtliche Verordnung zu erlassen, wenn besonders hochwertige Rechtsgüter, wie etwa Leben und Gesundheit von Menschen, in Gefahr gesehen werden (BayVerfGH, Urt. v. 29.10.2018 – Vf. 21-VII-17).

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Die „je-desto-Formel“: Je höher der Rang eines gefährdeten Rechtsguts oder das Ausmaß des drohenden Schadens ist, desto geringere Anforderungen sind an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zu stellen.

Ob dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof die gebotene Differenzierung zwischen einer spezifisch festzustellenden Schadenswahrscheinlichkeit und der grundsätzlich immer gegebenen Schadensmöglichkeit gelungen ist, kann hier nicht bewertet werden. Gleichwohl wird man davon ausgehen können, dass zumindest nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Freistaats Bayern etwas großzügiger von Gefahrenabwehrverordnungen Gebrauch gemacht werden kann.

Die Behörden könnten für mehr Rechtssicherheit sorgen, wenn es ihnen gelingt, in Sachen Gefahrenbewertung und der darauf beruhenden Annahmen hinreichend konkret vorzutragen. Das würde z. B.

die Einbeziehung polizeilicher Daten voraussetzen, die Auskunft über den Begehungsort, die Tatzeit sowie den genauen Alkoholisierungsgrad geben. Entscheidend werden auch die Darstellung und Erläuterung der genauen Tatumstände betrachtet werden müssen.

3. dort (der örtliche Geltungsbereich)

Schließlich muss „dort“, also im örtlichen Geltungsbereich der Verordnung, der Anteil von Taten im Sinne des Art. 30 Abs. 1 Satz 1 LStVG besonders hoch sein. Der örtliche Geltungsbereich bezieht sich demnach auf ausgewählte „Brennpunktgebiete“.

HINWEIS

Die Regelung beruht auf der Annahme, dass der Konsum von Alkohol für sich genommen nicht als konkrete oder abstrakte Gefahr eingestuft werden kann. Vor diesem Hintergrund ordnet der Landesgesetzgeber bereits den übermäßigen Alkoholkonsum „als ein Risiko ein, gegen das man vorgehen können soll“ („auf Grund übermäßigem Alkoholkonsums“).

Nach Art. 30 Abs. 1 Satz 1 LStVG soll sich der Gefahrenverdacht ausdrücklich auch auf die Kausalität – den Zusammenhang – zwischen übermäßigem Alkoholkonsum und der Begehung relevanter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten beziehen. Ein entsprechender Nachweis ist allerdings nicht erforderlich, da die Norm als Vorfeldbefugnis konzipiert wurde.

4. regelmäßig Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten

Regelmäßig meint nicht nur vereinzelt oder gelegentlich.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Nach § 1 OWiG ist eine Ordnungswidrigkeit eine rechtswidrige und vorwerfbare Handlung, (also eine Gesetzesübertretung), die mit einer Geldbuße geahndet wird.

Straftaten sind solche Taten, die mit Kriminalstrafe belegt sind. Also insbesondere diejenigen, die im Strafgesetzbuch (StGB) angeführt werden.

Die für eine Gefährdungsbewertung maßgeblichen Ordnungswidrigkeiten mussten bislang von „**erheblicher Bedeutung**“ sein. Dieser Zusatz wurde jedoch mit Wirkung zum 25.05.2018 aus dem Gesetz gestrichen, um Abgrenzungsprobleme zwischen bedeutsamen und weniger bedeutsamen Ordnungswidrigkeiten zu beseitigen. Laut Gesetzgeber sei eine solche Präzisierung nicht notwendig, da ein Vorgehen gegen Ordnungswidrigkeiten von gerin-

Rechtsfolge

Als Rechtsfolge können die Kommunen beruhend auf Art. 30 LStVG ein Alkoholverbot (Art. 30 Abs. 1 Satz 1 LStVG) sowie ein Verbot des Mitsichführens von alkoholischen Getränken (Art. 30 Abs. 1 Satz 2 LStVG) auf bestimmten öffentlichen Flächen anordnen.

Dabei wurde in der Neufassung der Regelung auf die Beschränkung „in der Zeit von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr“ verzichtet. Der begrenzende Zeitrahmen von 22 Uhr bis 6 Uhr wird in der sicherheitsbehördlichen Praxis zum Teil als zu eng und nicht sachgerecht angesehen, da sich alkoholbedingte Störungen, die mit Verordnungen nach Art. 30 Abs. 1 LStVG verhütet werden sollen, tatsächlich nicht nur auf diese Zeiten beschränken. Die Regelung soll vor diesem Hintergrund künftig auch zum Einschreiten gegen „Vorglühen“ und „Stammsteher“ (Menschen, die zwar eine Wohnung haben, meistens aber keine

ger Bedeutung aufgrund der Verhältnismäßigkeit eh nicht geboten sei.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist eine Differenzierung zwischen bedeutsamen und weniger bedeutsamen Ordnungswidrigkeiten jedoch unverändert geboten, wie einige Rechtswissenschaftler betonen. So müsse eine tatbestandsmäßige Ordnungswidrigkeit etwa 1. Breitenwirkung aufweisen, 2. die Beeinträchtigung ein besonderes Maß aufweisen und 3. auf bedeutsame Schutzgüter zielen. Eine weitere Position: „Je länger anhaltend und je intensiver die begangenen Ordnungswidrigkeiten und Straftaten sind und je höherrangiger die betroffenen Rechtsgüter, desto eher wird eine Alkoholverbotsverordnung gerechtfertigt sein.“ Damit dürfte auch der Anschluss an die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (s.o.) vollzogen sein. Ob Verschmutzungen, Lärm und andere Belästigungen der Ansatzpunkt für eine Verbotsverordnung sein können, wird mithin maßgeblich von der Dauer und der Intensität der festgestellten Ordnungswidrigkeiten abhängen.

festen Arbeit, und deren Leben sich im öffentlichen Raum abspielt.) berechtigen.

Auch insoweit gilt: Es kann jeweils nur der **Eingriff** gestattet werden, der **erforderlich** (sog. mildestes Mittel) und **nicht unangemessen** ist (sog. Zweck-Mittel-Relation). In zeitlicher Hinsicht muss sich daher eine Verbotsverordnung selbstverständlich auf die Zeiten beschränken, in denen sich relevante Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten häufen. Betroffen sein können folglich bestimmte Tageszeiten oder auch bestimmte Wochentage. Unzulässig dürften hingegen völlig undifferenzierte Dauerverbote sein. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist allerdings auch dann zu beachten, wenn es darum geht, die Art des verbotenen Getränks und die Verbotsdauer zu konkretisieren.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Erlass einer Alkoholverbotsverordnung im Ermessen der betroffenen Kommunen steht. Im Sicherheitsrecht gilt nämlich das **Opportunitätsprinzip** (also kein Zwang zum Einschreiten). Danach kann die Kommune entscheiden, „ob“ sie gegen übermäßigen Alkoholkonsum vorgehen will (sog. Entschließungs-

ermessen), und auch festlegen, „wie“ das Vorgehen ausgestaltet sein soll (sog. Auswahlermessen). Es wird insofern empfohlen, Verbotsverordnungen in ganzheitliche Konzepte einzubinden, die auch weitere Möglichkeiten zur Bekämpfung des exzessiven Alkoholkonsums beinhalten.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Eine „Musterverbotsverordnung“, die den Anforderungen des Art. 30 LStVG gerecht wird, wird es kaum geben können. Vielmehr müssen die Gemeinden den konkreten Umfang von Verboten des Alkoholkonsums festlegen. Dabei gilt es nicht nur den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu berücksichtigen, sondern auch zahlreiche andere Gesichtspunkte, die von Gemeinde zu Gemeinde differieren können. Der folgende Formulierungsvorschlag sollte also im Einzelfall kritisch hinterfragt werden.

§ 1 Räumlicher und zeitlicher Geltungsbereich

(1) Diese Verordnung regelt das Verbot des Verzehrs und des Mitführens von alkoholischen Getränken für nachfolgend näher bezeichnete öffentliche Flächen außerhalb

– von Gebäuden,

[...]

– sowie der genehmigten Freischankflächen.

Der räumliche Geltungsbereich der Verordnung ist wie folgt begrenzt:

[...]

Erfasst von dem Geltungsbereich ist die dem öffentlichen Verkehr freigegebene Fläche

[...].

Der räumliche Geltungsbereich dieser Verordnung ist in dem beigefügten Plan des [...] umgrenzt. Der Plan ist als Anlage Bestandteil dieser Verordnung.

(2) Die in § 2 dieser Verordnung geregelten Verbote gelten täglich in der Zeit von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr.

§ 2 Alkoholverbot

Im Geltungsbereich der Verordnung ist es verboten,

a) alkoholische Getränke zu verzehren oder

b) alkoholische Getränke mit sich zu führen, wenn diese den Umständen nach zum dortigen Verzehr bestimmt sind.

§ 3 Ausnahmen

Aufgrund besonderer Anlässe kann (...) in Einzelfällen ganz oder teilweise Ausnahmen vom Verbot des § 2 dieser Verordnung zulassen.

Quelle: Auszug aus der Verordnung der Landeshauptstadt München über das Verbot des Verzehrs und des Mitführens alkoholischer Getränke auf öffentlichen Flächen im Bereich des Hauptbahnhofes vom 14.12.2016

Ein weiteres landespezifisches Formulierungsbeispiel findet sich bei Parzefall/Ecker/Katzer, Kommunales Ortsrecht, 50. Aktualisierung 2016, Teil 8, 88.10:

§ 1 Geltungsbereich

Diese Verordnung gilt für den Bereich (...), der durch den als Anlage zu dieser Satzung beigefügten Lageplan von (...) ausgewiesen ist. Die roten Markierungen auf dem Lageplan stellen die äußerste Grenze des Geltungsbereichs dar.

§ 2 Geltungsdauer

Diese Verordnung gilt in den Nächten von Freitag auf Samstag und Samstag auf Sonntag jeweils in der Zeit von 22:00 bis 6:00 Uhr.

§ 3 Alkoholverbot

Im Geltungsbereich der Verordnung gem. § 1 ist es auf öffentlichen Flächen (außerhalb von Gebäuden und genehmigten Freischankflächen) verboten:

- a) alkoholischer Getränke zu verzehren,
- b) alkoholischer Getränke mitsichzuführen, wenn die Getränke den Umständen nach zum Verzehr im Geltungsbereich nach § 1 bestimmt sind.

§ 4 Ausnahmen vom Alkoholverbot

Aufgrund besonderer Anlässe kann die Gemeinde in Einzelfällen ganz oder teilweise Ausnahmen vom Verbot des § 3 zulassen.

§ 5 Ordnungswidrigkeiten

Gemäß (...) kann mit Geldbuße bis zu (...) Euro belegt werden, wer vorsätzlich entgegen den Verboten des § 3 im Geltungsbereich dieser Verordnung gem. § 1 alkoholische Getränke

- a) verzehrt,
- b) alkoholischer Getränke mitsichführt, wenn die Getränke den Umständen nach zum Verzehr im Geltungsbereich nach § 1 bestimmt sind.

§ 5 Inkrafttreten/Außerkräfttreten

Die Verordnung tritt eine Woche nach ihrer Bekanntmachung in Kraft und (...) Jahre nach ihrem Inkrafttreten außer Kraft.

1.1.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Von einem Vorgehen gegen den Alkoholkonsum durch eine Allgemeinverfügung ist im Freistaat Bayern grundsätzlich abzuraten. Das maßgebliche Argument: Der Gesetzgeber hat sich mit Art. 30 LStVG auf den Verordnungsweg festgelegt und in diesem Zusammenhang auch die Eingriffshürden

abgesenkt. Dennoch lassen sich in der kommunalen Praxis auch Alkoholverbotsverfügungen finden, die allerdings regelmäßig an den spezifischen Anforderungen des bayerischen Gefahrenabwehrrechts scheitern.

Rechtliche Bewertung

Hinsichtlich der Rechtslage im Freistaat Bayern gilt zunächst: Die Gemeinden als Sicherheitsbehörden können gem. Art. 6 LStVG nur Maßnahmen aussprechen, die im LStVG geregelt sind. So wie das bayerische Polizei- und Ordnungsrecht aufgebaut ist, ergänzen sich beide Typen von Sicherheitsbehörden. Die Polizeibehörden sind „rund um die Uhr“ personell besetzt und für Maßnahmen „vor Ort“ erreichbar. Die Kommunen hingegen leisten ihren Beitrag zur Sicherheit regelmäßig zu den üblichen Dienstzeiten „vom Schreibtisch“ aus.

HINWEIS

Die Kommunen sind gegenüber den Dienststellen der Polizei weisungsbefugt (Art. 9 Abs. 2 POG, Art. 10 Satz 2 LStVG). Handeln Polizeibehörden auf Weisung einer Gemeinde, so gelten nicht die Vorgaben des LStVG, sondern vielmehr des PAG (vgl. Art. 2 Abs. 1 PAG). Hier soll es jedoch allein um die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen gehen. Ein „Stellvertreterhandeln“ durch Polizeibehörden ist dennoch möglich, bleibt bei der Betrachtung aber außen vor.

Unabhängig von der landesspezifischen Rechtslage wird man grundsätzlich davon ausgehen können, dass ein Einschreiten gegen Alkoholkonsum mittels Allgemeinverfügung regelmäßig unstatthaft ist (vgl. Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung). Untermuert wird dies durch

die verschärften Anforderungen für ein kommunales Eingreifen im Wege der Allgemeinverfügung laut LStVG. Die insoweit heranzuziehende Generalklausel des Art. 7 Abs. 2 LStVG enthält keine Befugnis, um Gefahren für die öffentliche Ordnung abzuwehren. Die Sicherheitsbehörden dürfen im Einzelfall nur dann Anordnungen treffen, um

1. rechtswidrige Taten, die den Tatbestand eines Strafgesetzes oder einer Ordnungswidrigkeit verwirklichen, oder verfassungsfeindliche Handlungen zu verhüten oder zu unterbinden,
2. durch solche Handlungen verursachte Zustände zu beseitigen,
3. Gefahren abzuwehren oder Störungen zu beseitigen, die Leben, Gesundheit oder die Freiheit von Menschen oder Sachwerte, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten erscheint, bedrohen oder verletzen.

Insofern lässt sich feststellen, dass Kommunen danach auch keine Befugnis haben, um verschiedene private Rechte zu schützen und dass selbst bei der Abwehr von Gefahren für Sachwerte nur eingeschränkte Handlungsspielräume verbleiben.

Zudem wird man vertreten können, dass mit Art. 30 LStVG das Thema Alkoholverbote im öffentlichen Raum „tatbestandsmäßig erfasst“ wurde. Ein Rückgriff auf die Generalklausel des Art. 7 Abs. 2 LStVG wäre damit ausgeschlossen. Maßgeblich ist insoweit nämlich, dass sich der Gesetzgeber des Problems konkret angenommen hat. Nunmehr ist auch damit zu rechnen, dass die Kommunen das als „Problemlösung“ bereitgestellte Mittel (Verord-

nungsermächtigung des Art. 30 LStVG) und nicht die insoweit unpräzise Generalermächtigung des Art. 7 Abs. 2 LStVG einsetzen werden. Demzufolge ist die Generalermächtigung des Art. 7 Abs. 2 LStVG kaum relevant, was den Erlass von Alkoholverboten mittels Allgemeinverfügung angeht.

1.1.4. Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Aufgrund der Trennung zwischen Polizei- und Ordnungsbehörden haben im Freistaat Bayern regelmäßig die Sicherheitsbehörden das Recht, einzelfallbezogene Maßnahmen auszusprechen. Diese sind gegenüber den Polizeibehörden gem. Art. 10 Satz 2 LStVG weisungsbefugt.

Rechtliche Bewertung

Im Freistaat Bayern besteht das Problem, dass die Kommunen ihre Aufgaben auf dem Gebiet der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit und Ordnung regelmäßig „vom Schreibtisch aus“ wahrnehmen (vgl. Teil 2: 1.1 Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit). Bei den hier vorgeschlagenen Einzelfallmaßnahmen ist es aber entscheidend, dass Kräfte „vor Ort“ sind und handeln können. Dies macht deutlich, dass es sich bei einzelfallbezogenen Maßnahmen, die sich gegen alkoholisierte Störer richten, um Verwaltungshandeln handelt, das grundsätzlich dem Tätigkeitsbereich der Polizeivollzugsbehörden zuzuordnen ist. Zur Erinnerung: Im Gegensatz zu den kommunalen Ordnungsbehörden sind die Polizeivollzugsbehörden „rund um die Uhr“ personell besetzt. Sie können daher mit „permanenter Präsenz“ im öffentlichen Raum agieren.

Einzelfallbezogene Maßnahmen, die von den kommunalen Gefahrenabwehrbehörden ausgesprochen werden, fallen in die Anwendung des LStVG. Insoweit kommt wiederum nur die Generalklausel gem. Art. 7 Abs. 2 LStVG in Betracht. Platzverweise und Aufenthaltsverbote, Gefährderansprachen so-

HINWEIS

In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass solche Verbotsverfügungen aufgrund ihrer möglicherweise diskriminierenden Wirkung regelmäßig zum Politikum werden. Umstritten war z. B. eine Allgemeinverfügung der Stadt München, wonach „erkennbar unter dem Einfluss von Alkohol und/oder Substanzen stehende Personen“ nicht mehr zwischen den Buden und Brunnen des Viktualienmarktes verweilen durften, „soweit diese andere gefährden, schädigen oder mehr“. Die Allgemeinverfügung sei derzeit aber nicht in Kraft, wie eine Nachfrage bei den Markthallen München ergeben hat.

HINWEIS

Der Vollständigkeit halber: Gem. Art. 83 Abs. 1 BV können die Kommunen neben den kommunalen Ordnungsbehörden auch eine „örtliche Polizei“ schaffen. Diese sog. Kommunalpolizei ist in der Praxis des Gefahrenabwehrrechts allerdings nicht relevant. Aus Kostengründen ist sie so gut wie nicht existent.

wie Sicherstellungen dürften also durchaus möglich sein, sofern die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 2 LStVG vorliegen (siehe hierzu Teil 2: 1.1.4 Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen). Allerdings wird es mit Blick auf die personelle Situation der Kommunen insoweit eher bei einer theoretischen Möglichkeit bleiben.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

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

Wie in Teil 2 besprochen (vgl. Teil 2: 1.2.1.1 Zusammenfassung), ist ein satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum auch im Freistaat Bayern wohl eher nicht zulässig. Allerdings hat sich der VGH München in einer älteren Entscheidung grundsätzlich für eine solche Option ausgesprochen. Landesspezifisch kann man wohl daher von der Zulässigkeit solcher Maßnahmen ausgehen.

Rechtliche Bewertung

Im Freistaat Bayern hat der Gesetzgeber 2013 eine rechtliche Bewertung der kommunalen Kompetenzen und Möglichkeiten über die satzungsmäßige Regelung des Alkoholkonsums auf Grundlage des Straßen- und Wegerechts vorgenommen:

„Nach einem Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 27. Oktober 1982 (Az. 8 N 82 A.277) stellt das „Niederlassen zum Alkoholgenuss“ eine erlaubnispflichtige Sondernutzung dar, während ein zeitlich begrenztes Verweilen nicht ausreichen soll. Der Bayerische VGH hat es damals unbeanstandet gelassen, dass die gegenständliche Sondernutzungssatzung eine Sondernutzungserlaubnis für das ‚Niederlassen zum Alkoholkonsum‘ generell versagte. Nach den Erhebungen der polizeilichen Arbeitsgruppe Alkoholmissbrauch haben aktuell insgesamt 158 bayerische Gemeinden auf der Grundlage des Art. 22a BayStrWG Sondernutzungssatzungen erlassen, die den Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit regeln.

Eine repräsentative Befragung von Gemeinden aus den Zuständigkeitsbereichen der zehn bayerischen Polizeipräsidien im Rahmen der polizeilichen Arbeitsgruppe Alkoholmissbrauch hat ergeben, dass die existierenden Satzungen betreffend den Alkoholkonsum im öffentlichen Raum durchweg positive Auswirkungen auf die Sicherheitslage haben (Rückgang alkoholbedingter Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und Sicherheitsstörungen, Verringerung des Beschwerdeaufkommens aus der Bevölkerung).

Durch den Erlass straßenrechtlicher Sondernutzungssatzungen können allerdings von vornherein nur bestimmte Erscheinungsformen übermäßigen Alkoholkonsums auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen unterbunden werden. Probleme bereitet insbesondere auch der in der Praxis häufig mit Sicherheits- und Ordnungsstörungen verbundene Alkoholkonsum junger Menschen, etwa auf dem Hin- und Rückweg von Diskotheken sowie in Kneipen- und Vergnügungsvierteln.“

(LT-DRS. (BAYERN) 16/15831 V. 27.02.2013, S. 4).

Damit blendet der bayerische Gesetzgeber die Argumente des OLG Saarbrücken und des OLG Hamm (siehe hierzu Teil 2: 1.2.1.2 Rechtsprechungsübersicht), die dem VGH München überzeugend entgegenzutreten, offenbar ergebnisorientiert aus. Das ändert allerdings nichts an der rechtlichen Bewertung, dass das Niederlassen zum Alkoholkonsum keine straßen- und wegrechtliche Sondernutzung ist.

Rechtswidrig dürfte damit etwa eine Satzung über die Benutzung der öffentlichen Plätze, Grünanlagen und Spielplätze einer Gemeinde sein, wonach der „Aufenthalt zum Zwecke des Alkoholgenusses verboten ist, soweit dieser geeignet ist, die Allgemeinheit oder einzelne zu belästigen oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu beeinträchtigen“ (so § 3 Abs. 3 Nr. 6 der Ortsplatz-, Grünanlagen- und Spielplatzsatzung des Marktes Schnaittach vom 04. August 2009, zuletzt geändert am 02. Dezember 2009).

Solche Vorschriften, die als Vorsorgemaßnahmen zur Abwehr möglicher Beeinträchtigungen in das Gefahrenvorfeld hineinreichen und den Gemeingebrauch untersagen, werden durch die straßen- und wegrechtliche Kompetenzen der Kommunen nämlich nicht gedeckt.

Anders wäre eine Satzung zu bewerten, die lediglich klarstellt, dass der Alkoholkonsum durch Polizei- und Sicherheitsbehörden untersagt werden kann, wenn er eine (konkrete) Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung hervorruft. So etwa die Satzung über die Benutzung von öffentlichen Grünanlagen, städtischen Spiel- und Fußballplätzen sowie Freizeitanlagen der Stadt Passau (bekannt

gemacht im Amtsblatt der Stadt Passau Nr. 19 vom 01.06.2006). Dort heißt es in § 2 Abs. 3 g:

„Es ist in Grünanlagen und auf Spielplätzen insbesondere verboten, [...] alkoholische Getränke oder andere berauschende Mittel in Grünanlagen oder auf Spielplätze zum dortigen Genuss zu verbringen oder sich zum Zwecke des Alkoholgenusses aufzuhalten oder niederzulassen, wenn dadurch Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung entstehen.“

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

§ 6 Nicht erlaubnisfähige Sondernutzung

Die Sondernutzungserlaubnis wird insbesondere nicht erteilt,

a) [...]

b) für das Niederlassen zum Alkoholgenuss außerhalb zugelassener Freischankflächen,

c) [...]

(Quelle: nach VGH München, Beschl. v. 27.10.1982 - 8 N 82 A.277)

Eine solche Regelung gibt lediglich die Befugnisse aus der polizeirechtlichen Generalklausel wieder und hat keinen eigenständigen Regelungsinhalt. Die bestehende Rechtslage wird hierdurch nicht verschärft, daher ist sie rechtskonform.

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

Die Rechtslage weist im Freistaat Bayern keine Besonderheiten auf. Relevant ist u.a. Art. 18 Abs. 1 BayStrWG: „Die Benutzung der Straßen über den Gemeingebrauch hinaus (Sondernutzung) bedarf der Erlaubnis der Straßenbaubehörde, in Ortsdurchfahrten der Erlaubnis der Gemeinde, wenn durch die Benutzung der Gemeingebrauch beeinträchtigt werden kann.“
Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.2.2.3 Formulierungsvorschlag.

1.3. Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Die allgemeinen Ausführungen (siehe Teil 2: 1.3 Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum) gelten auch für den Freistaat Bayern. Insofern kommt eine Regulierung des Alkoholkonsums mit Mitteln des Kommunalrechts regelmäßig nicht in Betracht. In diesem Zusammenhang soll allerdings nicht unerwähnt bleiben, wie sich diesbezüglich in der Vergangenheit der bayerische Gesetzgeber positioniert hat:

„Soweit eine öffentliche Einrichtung im Eigentum der Gemeinde steht oder die Gemeinde auf eine im Eigentum eines Dritten stehende Einrichtung zumindest auf zivilrechtlichem Weg wie ein Eigentümer einwirken kann, kommt zudem der Erlass einer auf Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 der Gemeindeordnung gestützten Benutzungssatzung in Betracht. In einer solchen Satzung kann der Konsum von Alkohol auch vollständig untersagt werden. So enthält etwa die ‚Satzung über die Benutzung der öffentlichen Grünanlagen in Augsburg (Grünanlagensatzung)‘ der Stadt Augsburg eine Regelung, die den Alkoholgenuss außerhalb zugelassener Freischankflächen untersagt, soweit dadurch die öffentliche Sicherheit und Ordnung beeinträchtigt werden kann. Ein vorsätzlicher Verstoß gegen dieses Verbot kann nach der Satzung der Stadt Augsburg mit einer Geldbuße bis 1.000€ belegt werden.“

(LT-DRS. (BAYERN) 16/739 v. 02.03.2009, S. 2)

Und an anderer Stelle:

„Gemäß Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 der Gemeindeordnung (GO) können sie durch Satzungen die

Benutzung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen regeln. Hierunter können insbesondere auch kommunale Park- bzw. Grünanlagen fallen. Für diese können die Gemeinden somit mit Benutzungsregelungen auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 der Gemeindeordnung auch den Konsum von alkoholischen Getränken untersagen. Nach den Erhebungen der polizeilichen Arbeitsgruppe Alkoholmissbrauch haben aktuell insgesamt 283 bayerische Gemeinden auf der Grundlage der Gemeindeordnung Satzungen erlassen, die den Alkoholkonsum in ihren öffentlichen Einrichtungen regeln.“

(LT-DRS. (BAYERN) 16/15831 V. 27.02.2013, S. 3)

Dieser Rechtsauffassung kann allerdings aus oben benannten verfassungsrechtlichen Bedenken nicht gefolgt werden (vgl. Teil 2: 1.3.2 Rechtsprechungsübersicht).

2. MAßNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOL

Gem. Art. 30 Abs. 1 Satz 3 LStVG können Gemeinden durch eine Rechtsverordnung auch das Mitführen Alkoholischer Getränke in bestimmten Bereichen verbieten, wenn die Getränke den Umständen nach zum dortigen Verzehr bestimmt sind; vgl. 1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (zu Art. 30 LStVG). Weitere landesspezifische Beson-

derheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu auch Teil 2: 2 Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol.

Weitere Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 2.3 Formulierungsbeispiel.

3. MAßNAHMEN GEGEN DEN ALKOHOLVERKAUF

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 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

Nach § 1 Abs. 1 BayGastV sind für den Vollzug gaststättenrechtlicher Vorschriften grundsätzlich die **Kreisverwaltungsbehörden** zuständig. Kreisverwaltungsbehörden sind in Bayern die 71 Landratsämter als untere staatliche Verwaltungsbehörden und die 25 kreisfreien Städte, soweit sie im übertragene Wirkungsbereich staatliche Aufgaben erfüllen, die sonst vom Landratsamt als der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahrzunehmen sind. Die praktische Relevanz des gaststättenrechtlichen Vorgehens der Kommunen gegen übermäßigen Al-

koholkonsum wird hierdurch stark eingeschränkt. Sie besteht allerdings noch in den kreisfreien Städten.

Landesspezifische Besonderheiten ergeben sich gem. § 4 ff. BayGastV für Straßenwirtschaften und altrechtlich erlaubnisfreien Ausschank sowie gem. § 7 ff. BayGastV hinsichtlich der einzuhaltenden Sperrzeiten. Weitere landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich.

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 Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz.

3.2.2. **Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)**

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; 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**

In Bayern gilt das Ladenschlussgesetz des Bundes (LadSchlG). Die Ladenschlussverordnung des Freistaats Bayern (LSchlV) sieht **Ausnahmen von den allgemeinen Ladenschlusszeiten** des § 3 Nr. 1 LadSchlG vor (§ 1 LSchlV). Hiernach dürfen in den Gemeinden oder Gemeindeteilen, die in der Anlage zur LSchlV aufgeführt sind, bestimmte Produkte **an jährlich höchstens 40 Sonn- und Feiertagen bis zur Dauer von acht Stunden** verkauft werden. (Das betrifft: Badegegenstände, Devotionalien, frische Früchte, alkoholfreie Getränke, Milch und Milchzeugnisse, Süßwaren, Tabakwaren, Blumen und Zei-

tungen sowie Waren, die für diese Orte kennzeichnend sind). Auf diese Ausnahmen kann somit nur der Verkauf u.a. alkoholfreier Getränke auch an Sonntagen gestützt werden.

Die Zuständigkeiten im Ladenschlussrecht sind im Freistaat Bayern in der Anlage zur „Verordnung über gewerbeaufsichtliche Zuständigkeiten“ (ZustV-GÄ) unter der laufenden Nr. 8 geregelt. Sie sind auf verschiedene Behörden bzw. Stellen verteilt. Ansprechpartner sind in der Regel die Kreisverwaltungsbehörde und/oder die Gemeinde. Die

Sanktionierung von Verstößen gegen das LadSchlG übernehmen regelmäßig die Landratsämter als zu-

ständige Sicherheitsbehörde (Art. 6 LStVG, Befugnis nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG).

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Verlängerung der Sperrzeit

In Bayern richten sich die Sperrzeiten nach § 7 Bay-GastV. Hiernach gilt:

(1) Die Sperrzeit für Schank- und Speisewirtschaften sowie für öffentliche Vergnügungsstätten beginnt um 5 Uhr und endet um 6 Uhr.

(2) Abs. 1 gilt nicht

1. in der Nacht zum 1. Januar,
2. auf Schiffen und Kraftfahrzeugen, wenn sich der Betrieb auf die Fahrgäste beschränkt,
3. auf Autohöfen, die auf Autobahnen mit Zeichen 448.1 der Straßenverkehrsordnung angekündigt wurden; § 8 Abs. 2 bleibt unberührt.

Den Kommunen können nach § 8 Abs. 2 BayGastV „für einzelne Betriebe durch Verwaltungsakt den Beginn der Sperrzeit bis höchstens 19 Uhr vorverlegen, wenn es insoweit ein öffentliches Bedürfnis gibt oder es die besonderen örtlichen Verhältnisse erfordern.“ Im Verfahren einer Sperrzeitverlängerung ist gem. Art. 28 BayVwVfG der betroffene Gastwirt vorher anzuhören.

Im Übrigen siehe hierzu Teil 2: 3.4 Verlängerung der Sperrzeit.

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.

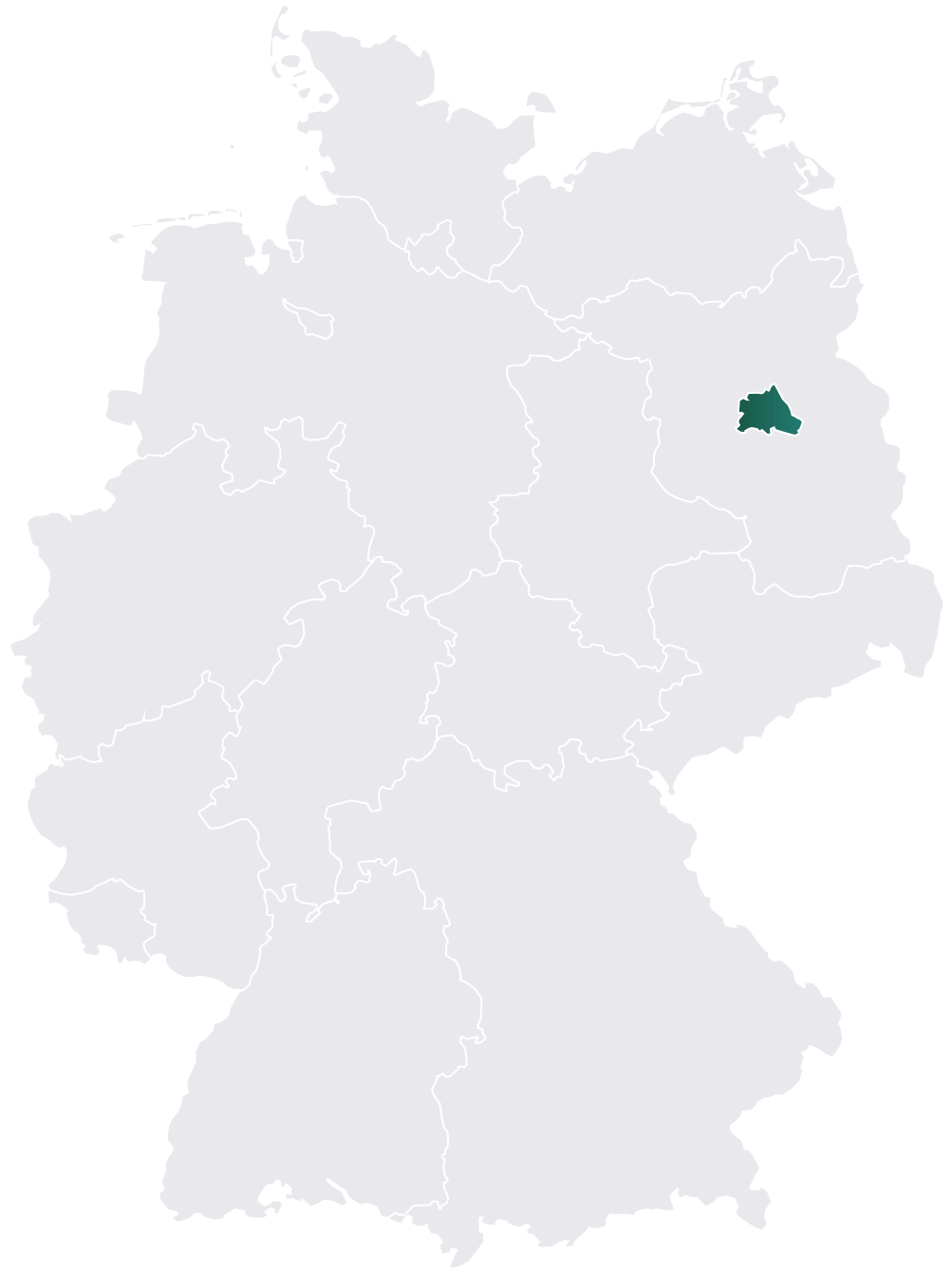
6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELN DES STEUERRECHTS

In Bayern ist die Erhebung einer Alkoholsteuer gem. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 Bay KAG verboten:

„Eine Getränkesteuer, eine Jagdsteuer, eine Speiseeissteuer und eine Vergnügungssteuer dürfen nicht erhoben werden.“

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

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



BERLIN

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

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

Die polizeirechtliche Struktur des Landes Berlin folgt dem **Trennungsgedanken**. Strukturell sind Polizei- und Sicherheitsbehörden also voneinander getrennt und werden eigenständig tätig. Das Land Berlin nimmt jedoch insoweit eine gewisse Sonderstellung ein. Hier ist das Gefahrenabwehrrecht trotz

grundsätzlicher Trennung zwischen Vollzugspolizei und Sicherheitsbehörden in einem einheitlichen Gesetz geregelt (sog. **Berliner Modell**), dem Allgemeinen Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG).

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

§ 55 ASOG enthält eine allgemeine Verordnungsermächtigung für den **Senat** (die Landesregierung von Berlin – vgl. Art. 55 Berliner Verfassung). Danach ist dieser befugt, Rechtsverordnungen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ASOG) zu erlassen. Der inhaltliche Rahmen für entsprechende Verordnungen wird durch § 56 ASOG konkretisiert.

In Berlin existiert keine Verordnungsermächtigung, welche speziell den Alkoholkonsum im öffentlichen Raum regelt. Für den Erlass einer solchen Verordnung nach den §§ 55 ff. ASOG kann also auf die allgemeinen Ausführungen zu den Alkoholkonsumverboten auf der Grundlage einer allgemeinen Verordnungsermächtigung verwiesen werden; siehe hierzu Teil 2: 1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung).

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Verordnungen zur Gefahrenabwehr nach § 56 Abs. 2 Satz 1 ASOG „**in ihrem Inhalt bestimmt sein**“ müssen. Damit wiederholt das Gesetz den sog. **Bestimmtheitsgrundsatz**, der aus Art. 103 Abs. 2 GG folgt.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Der **Bestimmtheitsgrundsatz** besagt, dass der Bürger erkennen muss, welche Rechtsfolgen sich aus seinem Verhalten ergeben können. Die staatliche Reaktion auf sein Handeln muss voraussehbar sein. Konkret bedeutet das: Immer dann, wenn der Staat gegenüber dem Bürger auftritt (vor allem bei Gesetzen und Verwaltungsakten), muss er für eine hinreichend klare Formulierung und eine Bestimmung der Rechtsfolgen sorgen.

Hinsichtlich der Unbestimmtheit von Alkoholverboten hat sich auch das OVG Magdeburg geäußert: Danach muss der Bestimmtheitsgrundsatz grundsätzlich als strenger Maßstab beachtet werden, wenn eine bußgeldbewehrte Vorschrift in Kraft gesetzt werden soll. Dem § 56 Abs. 2 Satz 1 ASOG kann man insofern wohl entnehmen, dass der gleiche Maßstab auch dann gelten soll, wenn es um nicht

bußgeldbewehrte Rechtsverordnungen geht („müssen“).

Auf kommunaler Ebene wird man in Berlin wohl grundsätzlich die durch das OVG Magdeburg aufgestellten Maßstäbe einhalten müssen. Die Entschei-

dung, ob eine Rechtsverordnung bußgeldbewehrt wird oder nicht, wird gem. § 57 ASOG in das Ermessen des Verordnungsgebers gestellt („können“).

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.1.5 Formulierungsvorschlag.

1.1.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

Eine besondere Verordnungsermächtigung zum Verbot des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum gibt es im Land Berlin nicht. Siehe hierzu Teil 2: 1.1.2

Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung).

1.1.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Nach § 17 Abs. 1 ASOG haben die Ordnungsbehörden die Befugnis, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um eine im Einzelfall bestehende (konkrete) Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Allgemeinverfügungen kommen nach § 17 ASOG nur bei im Einzelfall bestehenden Gefahren – also beim Vorliegen einer **konkreten Gefahr** – in Betracht.

Eine solche konkrete Gefahr liegt aber insbesondere dann nicht vor, wenn die polizeiliche oder sicherheitsbehördliche Aufgabe darin besteht, **im Vorfeld der Gefahrenabwehr** Vorsorgemaßnahmen zu treffen, um zukünftige eventuelle Gefahren, vor allem die Begehung von Straftaten, zu verhindern (wie

oben allgemein erläutert, vgl. hierzu Teil 2: 1.1.3.2 Eingriffshürden).

Nach dem allgemeinen Verständnis der konkreten Gefahr fordert demnach auch das VG Berlin, dass für Allgemeinverfügungen im Rahmen des § 17 Abs. 1 ASOG eine Sachlage vorliegen muss, die bei ungehindertem Geschehensablauf des zu erwartenden Geschehens in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit führt (VG Berlin, Urt. v. 29.08.2013 - VG 1 K 207/11).

Auch in Berlin wird ein Alkoholkonsumverbot im Wege der Allgemeinverfügung daher wohl regelmäßig ausscheiden.

1.1.4. Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Auch in Berlin sind die Ordnungsbehörden der Polizei übergeordnet (also weisungsberechtigt). Die Polizei wird im Rahmen der Gefahrenabwehr in eigener Zuständigkeit nur dann tätig, wenn die Abwehr der Gefahr durch eine andere Behörde **nicht oder nicht rechtzeitig möglich** erscheint (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ASOG). Ausnahmen bilden nur die Fälle des § 1 Abs. 1 Satz 2 ASOG („Vorbereitungen für die Hilfeleistung

und das Handeln in Gefahrenfällen“) und Abs. 3 der Norm („vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“).

Vor diesem Hintergrund können die Ordnungsbehörden nach der **Generalklausel in § 17 Abs. 1 ASOG** die jeweils notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, soweit

die Befugnisse nicht über die §§ 18 bis 51 ASOG besonders geregelt sind.

Als besondere Eingriffsbefugnisse kommen im Zusammenhang mit Alkoholmissbrauch zum Beispiel **Platzverweise** nach Art. 29 Abs. 1 Satz 1 ASOG sowie die **Sicherstellung von alkoholhaltigen Getränken** nach § 38 ASOG in Betracht.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.4.8 Formulierungsvorschlag.

HINWEIS

Hierbei handelt es sich überwiegend um Maßnahmen, die nicht von den kommunalen Ordnungsbehörden, sondern von der Polizei getroffen werden. Der Anwendungsbereich dieser Normen ist im Hinblick auf die Präventionsarbeit der Kommunen demzufolge äußerst gering.

1.2. Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Das seit 1999 noch im Berliner Straßengesetz (Berl-StrG) geregelte Verbot des Alkoholkonsums auf öffentlichen Straßen und Wegen wurde bereits 2006 aufgehoben. Eine spezielle Vorschrift zum Verbot des Alkoholkonsums auf öffentlichen Straßen und

Wegen existiert daher auch in Berlin nicht. Folgt man der überwiegenden Rechtsprechung, gilt der Alkoholkonsum auf öffentlichen Straßen auch nach dem einschlägigen § 10 Abs. 2 Satz 1 BerlStrG als Gemeingebrauch.

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.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.2.1.3 Formulierungsvorschlag.

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

Das Land Berlin hat von der Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Gaststättenrechts bisher nicht Gebrauch gemacht, die im Wege der Föderalismusreform auf die Länder übertragen wurde. Daher ergeben sich nur wenige Durchführungsbestimmungen und Sonderregelungen zum GastG aus der einschlägigen Berliner Gaststättenverordnung (BlnGastV). Ansonsten gelten die Regelungen des Bundesrechts weiterhin fort (siehe hierzu 3.2

Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf).

Zuständig für die Durchsetzung der Bestimmungen des GastG sowie der BlGastV sind grundsätzlich die Bezirksämter als Ordnungsbehörde gem. § 2 Abs. 4 Satz 1 ASOG i. V. m. Nr. 21 lit. e der Anlage zum Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord).

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)

Bislang gibt es nur eine bekannt gewordene veröffentlichte Entscheidung eines Berliner Verwaltungsgerichts zu Flatrate-Partys. In diesem Fall hatte das VG Berlin entschieden, dass eine Verbotsauflage

nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG grundsätzlich zulässig ist. Es sei hinreichend wahrscheinlich, dass bei einer solchen Veranstaltung Personen Alkohol in gesundheitsschädlicher Menge konsumieren, wenn

der Alkohol zu niedrigen Preisen unbegrenzt aus-
geschenkt werde. Das Verwaltungsgericht forderte
aber wohl im Rahmen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG eine

konkrete Gefahr, die es im Entscheidungsfall als ge-
geben ansah. So heißt es in den Urteilsgründen:

„Jede Pauschalpreisabrede nimmt demjenigen, der den Preis gezahlt hat, die Frage ab, ob er eine in Betracht kommende Leistung noch bezahlen kann. Diese Frage wirkt konsumdämpfend, ihre problemlose Bejahung konsumfördernd. Marktteilnehmer achten üblicherweise darauf, dass sie für ihre Leistung eine möglichst hohe Gegenleistung erhalten. Wer seine Leistung bereits erbracht hat, aber über die Gegenleistung weitgehend frei verfügen kann, wird eher zusehen, dass er seine Vorstellungen von einem günstigen Preis-Leistungs-Verhältnis erreicht.“

(VG BERLIN, BESCHL. V. 16.11.2007 - VG 4 A 364.07,
4 A 364/07).

Auch wenn das VG Berlin die Zulässigkeit der gast-
stättenrechtlichen Auflage hier bestätigte, wird
wiederrum deutlich, dass es im Einzelfall immer
auf die konkrete Form der Veranstaltung ankommt.
Im Entscheidungsfall konnten die Partybesucher z.
B. für 14 € über einen sehr langen Zeitraum Geträn-
ke nach einer Karte konsumieren. Auch für hoch-
prozentige Spirituosen wurde kein zusätzlicher
Aufschlag berechnet.

HINWEIS

Angesichts der Rechtsprechung des VG Berlin
sollte die zuständige Behörde bei einer entspre-
chenden Untersagung nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG
besonders darauf achten und auch ausführlich
begründen, inwieweit das (Miss-)Verhältnis zwi-
schen den Alkoholpreisen auf der Flatrate-Party
und den marktüblichen Alkoholpreisen im Ein-
zelfall eine konkrete Gesundheitsgefahr für die
Gäste verursacht.

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 Berlin gilt das Berliner Ladenöffnungsgesetz
(BerLadÖffG). Darin sind die Ladenöffnungszeiten
von gewerblichen Anbietern sowie, damit zusam-
menhängend, die Beschäftigung der Arbeitneh-
merinnen und Arbeitnehmer als Verkaufspersonal
in Verkaufsstellen des Einzelhandels geregelt.

Das Berliner Ladenschlussrecht zeichnet sich durch
eine besondere Großzügigkeit aus. Es musste aber
2010 als Reaktion auf eine Grundsatzentscheidung
des BVerfG mit Blick auf den verfassungsrechtlich
geschützten Sonntag teilweise angepasst werden.

Dennoch bleibt es weiterhin das liberalste Ladenöffnungszeitengesetz bundesweit.

In Berlin dürfen sämtliche Verkaufsstellen **an Werktagen von 0.00 bis 24.00 Uhr** – also „rund um die Uhr“ – geöffnet sein (§ 3 Abs. 1 BerlLadÖffG). Zudem dürfen Verkaufsstellen, die Lebens- und Genussmittel zum sofortigen Verzehr anbieten, an Sonn- und Feiertagen von 13.00 bis 20.00 Uhr und am 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Adventssonntag fällt, von 13.00 bis 17.00 Uhr geöffnet sein (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 BerlLadÖffG).

Nach § 6 BerlLadÖffG können weitere Ausnahmen zugelassen werden. Hieran sind allerdings keine zu niedrigen Anforderungen zu stellen. Zuständig für die Durchsetzung der Ladenöffnungszeiten und etwaige Anordnungen bzw. Verfügungen sind in Berlin wiederum die Bezirksamter als „zuständige Behörden“ i.S.v. § 8 BerlLadÖffG.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Verlängerung der Sperrzeiten

Die allgemeinen Sperrzeiten in Berlin richten sich nach § 6 BlnGastV. Wenn ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse vorliegen, kann die Sperrzeit allgemein verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden (§ 7 BlnGastV). Gleiches ist nach § 8 BlnGastV auch für einzelne Betriebe

möglich. Zuständig sind die Bezirksamter als Ordnungsbehörde gem. § 2 Abs. 4 Satz 1 ASOG i.V.m. Nr. 21 lit. e der Anlage ZustKat Ord.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.4.3 Formulierungsvorschlag.

4. MAßNAHMEN GEGEN ALKOHOLBEWERBUNG

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

2008 hat das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg allerdings öffentlichkeitswirksam beschlossen, in Zukunft keine Werbung für Tabak und Alkohol auf bezirkseigenen Grundstücken zu gestatten.

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN GEGEN ALKOHOL

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

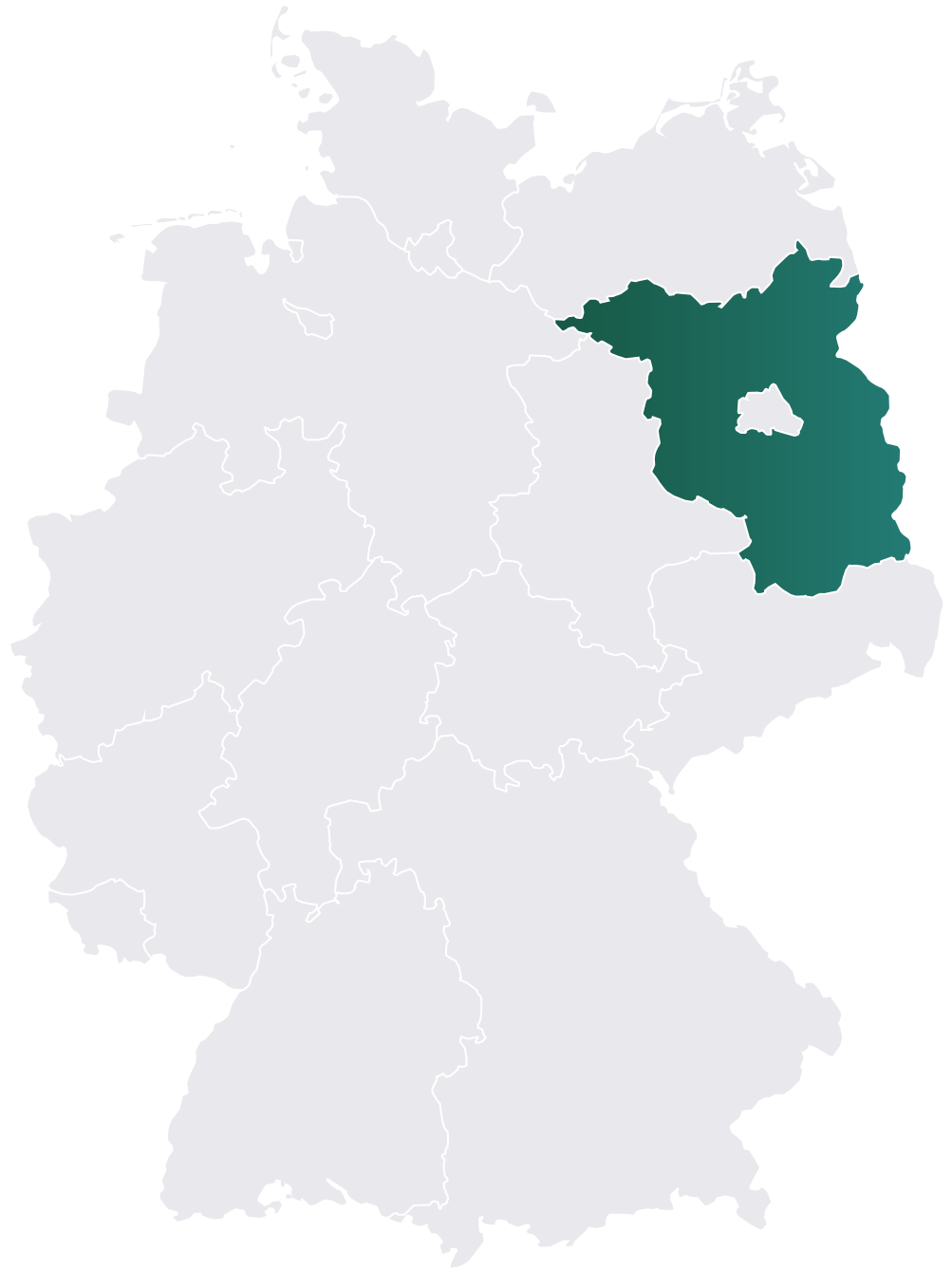
6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELN DES STEUERRECHTS

Berlin hat – anders als die meisten Bundesländer – kein Kommunalabgabengesetz. Das insoweit noch vergleichbare Berliner Gebühren- und Beitragsgesetz (BlGebBeitrG) ermächtigt nicht zur Erhebung örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern. Die

Erhebung einer Getränke- oder Schankerlaubnissteuer durch kommunale Stellen scheidet daher in Berlin aus, da es keine gesetzliche Grundlage gibt. Zuletzt wurde die Einführung einer Getränkesteuer in Berlin im Jahre 2001 diskutiert.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

In den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) ist nach § 3 Nr. 6 der Hausordnung lediglich der „übermäßige“ Alkoholenuss verboten. Siehe hierzu auch Teil 2: 7 Alkoholverbote im ÖPNV.



BRANDENBURG

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN

ALKOHOLKONSUM

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

Die polizeirechtliche Struktur des Landes Brandenburg folgt dem **Trennungsgedanken**. Die Regelungen für die Polizeibehörden finden sich im Brandenburgischen Polizeigesetz (BbgPolG). Die gefahrenabwehrrechtlichen Zuständigkeiten und Befugnisse der kommunalen Ordnungsbehörden richten sich nach dem Ordnungsbehördengesetz (BdbOBG).

Auch in Brandenburg ist die Polizei nach § 2 Satz 1 BbgPolG nur unterstützend im Bereich der Gefahrenabwehr zuständig, wenn die Abwehr einer Gefahr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint.

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Im Brandenburg sind die Befugnisse der Ordnungsbehörden zum Erlass von Rechtsverordnungen ausführlich in den §§ 24 bis 37 BdbOBG geregelt. Für eine ordnungsbehördliche Verbotssverordnung kommt als Ermächtigungsgrundlage allein § 26 BbgOBG in Betracht. Nach dieser Norm können die örtlichen Ordnungsbehörden Rechtsverordnungen erlassen, um Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren.

Eine nach § 26 Abs. 1 OBG erforderliche abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung liegt nach der landesrechtlichen Rechtsprechung in Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen vor (siehe hierzu Teil 2: 1.1.1.2 Eingriffshürden). Also immer dann, wenn bei bestimmten Verhaltensweisen oder Zuständen **nach allgemeiner Lebenserfahrung oder fachlichen Erkenntnissen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit** ein Schaden für die polizeilichen Schutzgüter im Einzelfall, d. h. eine konkrete Gefahrenlage, einzutreten pflegt. Diesbezüglich gibt es also keine landesspezifischen Besonderheiten.

Das **VG Cottbus** hat eine auf § 26 BbgOBG gestützte, städtische Alkoholverbotsverordnung, durch die der Konsum und Genuss von Alkohol in der Öffentlichkeit und auf bestimmten Straßen verboten wurde, in einem Eilverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO für unrechtmäßig erachtet (VG Cottbus, Beschl. v. 21.12.2016 - 4 L 206/16). Der zuständigen Ordnungsbehörde war nicht gelungen, die erforderliche hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadens belastbar darzulegen. Das Verwaltungsgericht scheint auch grundsätzlich dahingehend zu tendieren, entsprechende Alkoholverbotsverordnungen als gefahrenabwehrrechtlich unzulässig einzustufen.

Im Ergebnis wies das VG Cottbus darauf hin, dass ein Alkoholkonsumverbot eben nicht an das sich aus dem Alkoholkonsum möglicherweise ergebende (gefährliche) Folgetherhalten anknüpft. Vielmehr verlagere es die Gefahrenabwehr weit in das Gefahrenvorfeld, indem es ein nicht unmittelbar ordnungs- oder sicherheitsgefährdendes Verhalten generell untersage. Dies sei nach Auffassung des VG Cottbus auch unter Berücksichtigung der „ordnungsbehördlichen Schutzgüter und auch

sonst aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht zulässig“.

Diese Ansicht des VG Cottbus wurde durch das **OVG Berlin-Brandenburg** in dem nachfolgenden Beschwerdeverfahren bestätigt (OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 14.07.2017 - 12 S 7.17, bisher nicht veröffentlicht). Das Oberverwaltungsgericht wies darauf hin, dass die Feststellungen der Polizei- und Ordnungsbehörden gerade nicht ausreichen, um hier von einer abstrakten Gefahr ausgehen zu können. Den Behörden sei es nicht einmal gelungen, einen Zusammenhang zwischen den von ihnen fest-

gestellten und angeführten Strafanzeigen und den Alkoholverbotzonen herzustellen. Zudem betonten die Richter, dass das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger kein polizeiliches Schutzgut darstellt.

Damit dürfte der Erlass von Alkoholverbotsverordnungen in Brandenburg auf Grundlage der allgemeinen Verordnungsermächtigung wohl in aller Regel nicht in Betracht kommen.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.1.5 Formulierungsvorschlag.

1.1.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

Eine besondere Verordnungsermächtigung für das Verbot des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum existiert in Brandenburg nicht. Landespezifische Besonderheiten sind also nicht ersichtlich; siehe

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

1.1.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Nach dem Trennungsgedanken werden Allgemeinverfügungen in Brandenburg jeweils von der zuständigen Ordnungsbehörde erlassen. Verantwortlich für den Erlass einer Allgemeinverfügung sind nach § 3 Abs. 1 BbgOBG die Ämter, die amtsfreien Gemeinden und die kreisfreien Städte.

Die allgemeine gefahrenabwehrrechtliche Ermächtigungsbefugnis der Ordnungsbehörden findet sich in § 13 BbgOBG. Danach können die Ord-

nungsbehörden die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Dabei muss es sich auch hier um eine konkrete Gefahr handeln. Weitere landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich, auf die allgemeinen Ausführungen wird verwiesen. Siehe hierzu Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung.

1.1.4. Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Die Ordnungsbehörden können nach § 13 BbgOBG die notwendigen Maßnahmen (individuell und konkret) ergreifen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Zudem haben sie Zugriff auf verschiedene besondere polizeiliche Eingriffsbefugnisse aus dem BbgPolG gem. § 23 BbgOBG. In Betracht kommen insoweit etwa die Identitätsfest-

stellungen gem. § 23 Nr. 1 lit. b i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 1 BbgPolG sowie die Aussprache von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten gegenüber alkoholisierten Störern gem. § 23 Nr. 1 lit. e BbgOBG i.V.m. § 16 BbgPolG.

Formulierungshinweise finden sich bei 1.1.4.8 Formulierungsvorschlag.

1.2. Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Nach der geltenden Rechtsprechung stellt sich auch nach § 14 Abs. 1 Satz 1 BbgStrG der Alkoholkonsum auf den öffentlichen Straßen in Brandenburg als Gemeingebrauch dar, vgl. hierzu Teil 2:

1.2.1.2 Rechtsprechungsübersicht. Landesspezifische Besonderheiten sind in diesem Zusammenhang nicht ersichtlich.

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.

ches 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 ALKOHOLOL

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 ALKOHOLOLVERKAUF

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 Brandenburg ersetzt das Brandenburgische Gaststättengesetz (BbgGastG) das GastG des Bundes (vgl. § 13 BbgGastG). Die bundesrechtliche Erlaubnispflicht, insbesondere für den Ausschank alkoholischer Getränke, nach § 2 GastG des Bundes wurde hier in eine sog. **Anzeigepflicht** gem. § 2 BbgGastG umgewandelt, die eine **vorsorgliche Überprüfung der Zuverlässigkeit** unter Anwendung des § 35 GewO vorsieht. Für den Ausschank alkoholischer Getränke gelten darüber hinaus die besonderen gesetzlichen Vorgaben in den §§ 4, 6 BbgGastG.

Spezielle ordnungsbehördliche Befugnisse sind in § 6 Abs. 1, 2 BbgGastG enthalten:

§ 6 Anordnungen und Untersagungen

(1) Zum Schutz der Gäste vor Gefahren für Leben oder Gesundheit können von der zuständigen Behörde jederzeit Anordnungen erlassen werden. Pflichten, die die Gewerbetreibenden aufgrund anderer Rechtsvorschriften, insbesondere zum Schutz der Jugend, der Beschäftigten, der Nachbarschaft oder der Umwelt haben, bleiben unberührt.

(2) Aus besonderem Anlass kann der gewerbsmäßige Ausschank alkoholischer Getränke vorübergehend für eine bestimmte Zeit und für einen bestimmten örtlichen Bereich ganz oder teilweise

untersagt werden, wenn dies zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung oder der Wahrung des Gesundheitsschutzes erforderlich ist.

§ 6 Abs. 2 BbgGastG ist eine spezielle Regelung. Danach können die nach § 1 Abs. 1 Nr. 12 BbgGastG zuständigen örtlichen Ordnungsbehörden aus besonderem Anlass den gewerbsmäßigen Ausschank alkoholischer Getränke vorübergehend für eine bestimmte Zeit und für einen bestimmten örtlichen Bereich ganz oder teilweise untersagen, wenn dies zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung oder der Wahrung des Gesundheitsschutzes erforderlich ist.

Der besondere Anlass muss dabei ein konkretes Ereignis oder eine konkrete Veranstaltung sein, von der im Einzelfall eine **konkrete Gefahr** ausgeht. Das Verbot ist dementsprechend zeitlich und örtlich begrenzt zu erlassen und kann sich auch auf einzelne alkoholische Getränke beziehen.

Eine Untersagung kann auch im Wege der Allgemeinverfügung ergehen. Laut Gesetzesbegründung soll § 6 Abs. 2 BbgGastG auch zur Unterbindung des Alkoholmissbrauchs, wie z. B. „bei Flatrate-, Ballermann-, Koma-, All you can drink-Partys oder ähnlichen Veranstaltungen genutzt werden“.

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

Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz.

3.2.2. Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)

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

3.2.3. Alkoholtstkäufe durch Minderjährige

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

3.3. Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

Die Bestimmungen zum Ladenschlussrecht ergeben sich in Brandenburg aus dem Brandenburgischen Ladenöffnungsgesetz (BbgLÖG). Auch in Brandenburg ist der Verkauf von Alkohol werktags grundsätzlich von 0 Uhr bis 24 Uhr erlaubt (§ 3 Abs. 1 BbgLÖG). An Sonn- und Feiertagen ist die Öffnung von Verkaufsstellen in der Regel nach § 3 Abs. 2 BbgLÖG grundsätzlich verboten. Die Vorschrift lautet:

§ 3 Allgemeine Ladenöffnungszeiten

(1) Verkaufsstellen dürfen an Werktagen von 0 Uhr bis 24 Uhr geöffnet sein (allgemeine Ladenöffnungszeiten), soweit nachfolgend keine abweichenden Regelungen getroffen werden.

(2) Verkaufsstellen müssen für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden geschlossen sein:

1. an Sonn- und Feiertagen und am 24. Dezember, der auf einen Adventssonntag fällt,

2. am 24. Dezember, sofern dieser Tag auf einen Werktag fällt, ab 14 Uhr.

(3) Außerhalb der allgemeinen Ladenöffnungszeiten ist auch das gewerbliche Anbieten von Waren zum Verkauf an jedermann außerhalb von Verkaufsstellen verboten. Soweit für Verkaufsstellen nach diesem Gesetz Abweichungen von den Ladenschlusszeiten des Absatzes 2 zugelassen sind, gelten diese Abweichungen auch für das gewerbliche Anbieten außerhalb von Verkaufsstellen.

(4) Ist eine Verkaufsstelle an Sonn- und Feiertagen geöffnet, so hat der Inhaber in oder an der Verkaufsstelle gut sichtbar auf die Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen hinzuweisen.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Verlängerung der Sperrzeiten

Die Sperrzeiten sind in der Brandenburgischen Verordnung über die Sperrzeit (BbgSperrzV) geregelt. Die allgemeine Sperrzeit richtet sich nach § 1 BbgSperrzV:

§ 1 Allgemeine Sperrzeit

(1) Die Sperrzeit für Schank- und Speisewirtschaften sowie für öffentliche Vergnügungsstätten beginnt um 4.00 Uhr und endet um 6.00 Uhr. In den Nächten zum Sonnabend und zum Sonntag beginnt die Sperrzeit um 5.00 Uhr und endet um 6.00 Uhr.

(2) In der Nacht zum 1. Januar sowie in den jeweiligen Nächten zum Dienstag vor Aschermittwoch,

zum Aschermittwoch, zum 1. Mai, zum 2. Mai, zum 3. Oktober und zum 25. Dezember ist die Sperrzeit nach Absatz 1 aufgehoben.

Nach § 2 BbgSperrzV gelten für einzelne Betriebe weitere Ausnahmen. Die Sperrzeit kann gem. § 3 BbgSperrzV durch ordnungsbehördliche Verordnung allgemein verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden, wenn ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse vorliegen.

Zudem können nach § 4 BbgSperrzV für einzelne Schank- und Speisewirtschaften sowie öffentliche Vergnügungsstätten

- der Beginn der Sperrzeit bis 19.00 Uhr vorverlegt und das Ende der Sperrzeit bis 10.00 Uhr hinausgeschoben oder
- die Sperrzeit befristet und widerruflich verkürzt oder aufgehoben werden,

wenn dies aufgrund eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse erforderlich ist. Insoweit sind keine weiteren landesspezifischen Besonderheiten ersichtlich; siehe hierzu auch Teil 2: 3.4 Verlängerung der Sperrzeit.

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 MITTELN DES STEUERRECHTS

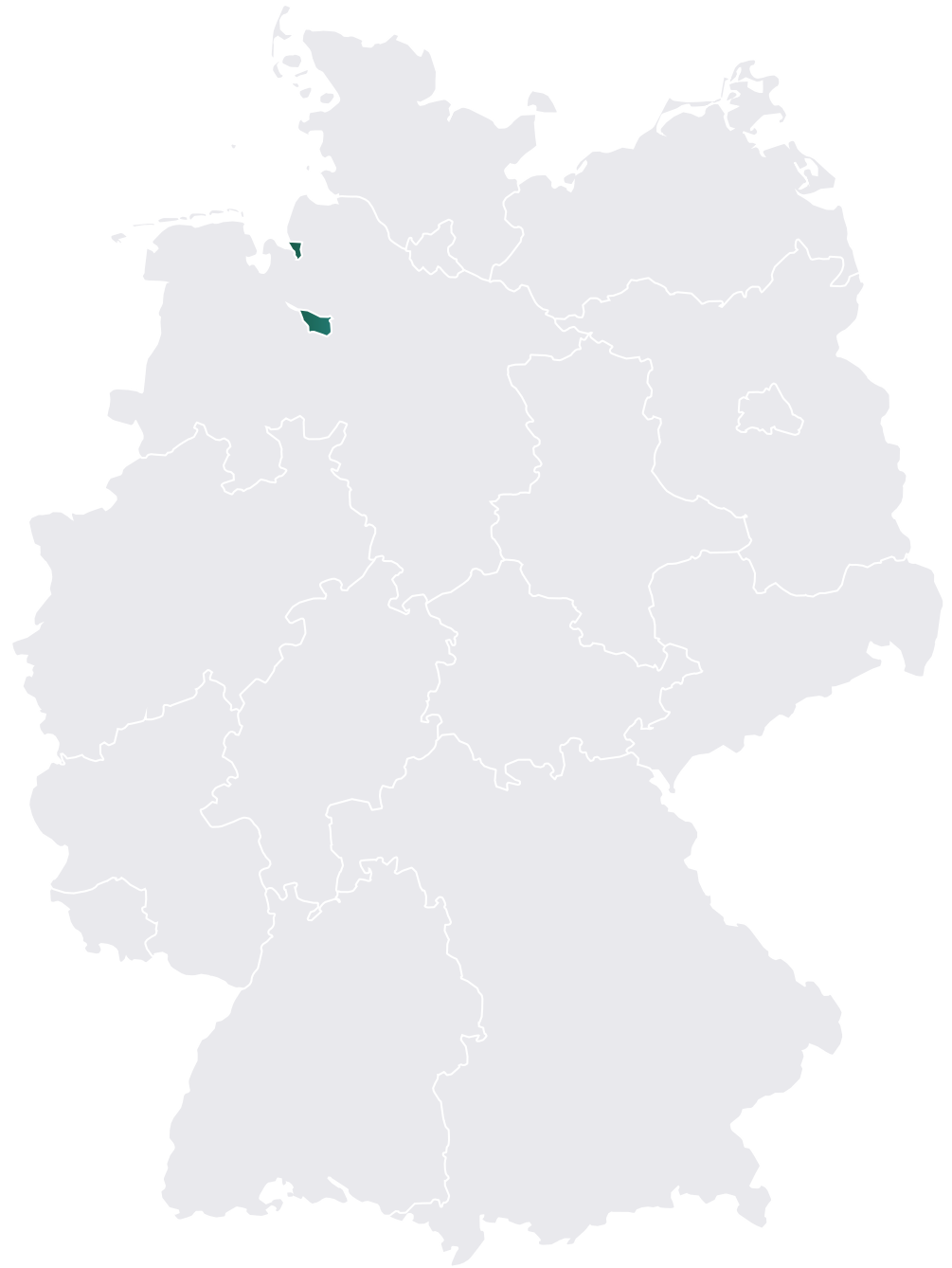
In Brandenburg ist eine kommunalsatzungsmäßige Getränkesteuer im Rahmen von § 3 Abs. 1 BbgKAG grundsätzlich denkbar. § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgKAG bestimmt allerdings, dass die Besteuerung der Deckung von Ausgaben dienen „soll“, die sich durch andere Einnahmequellen (etwa Gebühren

und Beiträge) nicht finanzieren lassen. Weitere landesspezifische 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

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



BREMEN

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

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

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

gemäßem Ermessen unaufschiebbar notwendig erscheinen („Eilzuständigkeit“).

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

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

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

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

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

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

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

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

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

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

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

1.1.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

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

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

1.1.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

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

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

1.1.4. Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

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

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

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

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.4.8 Formulierungsvorschlag.

1.2. Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

1.2.1. Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum

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

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

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

[...]

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

erlassen.“

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

HINWEIS

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

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

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

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

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

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

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

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

HINWEIS

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

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

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

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.2.1.3 Formulierungsvorschlag.

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

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

StrG wäre durch den Erlass einer Sondernutzungssatzung denkbar.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.2.2.3 Formulierungsvorschlag.

1.3. Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

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

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

2. MAßNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOLOL

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

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 2.3 Formulierungsbeispiel.

3. MAßNAHMEN GEGEN DEN ALKOHOLOVERKAUF

3.1. Polizeirechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

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

3.2. Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

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

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

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

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

3.2.1. Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz

Es sind keine landesspezifischen Besonderheiten ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 3.2.1 Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz.

3.2.2. Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)

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

3.2.3. Alkoholtestkäufe durch Minderjährige

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

3.3. Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

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

§ 3 Ladenschlusszeiten

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

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

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

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

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Verlängerung der Sperrzeiten

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

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

§ 4 Ausnahmen für einzelne Betriebe

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

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

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

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

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.4.3 Formulierungsvorschlag.

4. MAßNAHMEN GEGEN ALKOHOLBEWERBUNG

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

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN GEGEN ALKOHOL

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

6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELN DES STEUERRECHTS

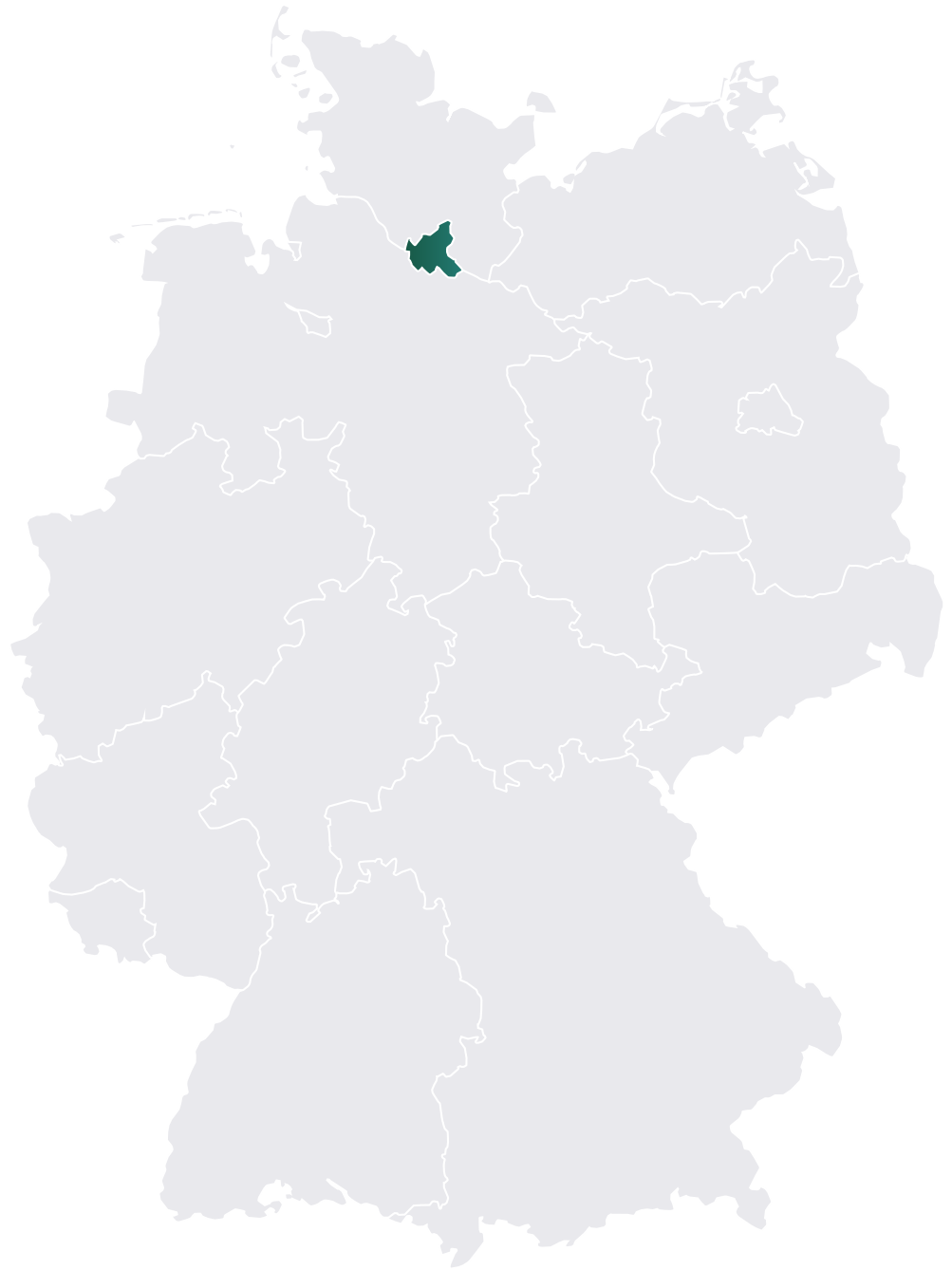
Die Erhebung von Kommunalabgaben richtet sich in Bremen nach § 1 Abs. 1 des Bremer Abgabengesetz (BremAbgG). Danach können die Gemeinden örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern einschließlich der abgabenrechtlichen Nebenleistungen (Verspätungs- und Säumniszuschläge, Zinsen) erheben. Darunter fallen auch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

HINWEIS

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

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

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



HAMBURG

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN

ALKOHOLKONSUM

Das Gefahrenabwehrrecht in Hamburg folgt dem **Trennungsgedanken** – es wird also institutionell zwischen der **Vollzugspolizei** und den **Sicherheitsbehörden der Verwaltung** unterschieden. Dennoch sind die Befugnisse von Verwaltungsbehörden und Polizei einheitlich im „Hamburgischen Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ (HbgSOG) geregelt. Die herangezogene Anordnungsbefugnis enthält nach dem HbgSOG ebenso eine Ermächtigung, die sich (auch) an die Sicherheitsbehörden richtet.

Die Vollzugspolizei darf erst dann einschreiten, wenn eine unaufschiebbare Maßnahme („Eilfall“)

geboten ist, weil die Gefahr von den Verwaltungsbehörden nicht rechtzeitig abgewehrt werden kann (§ 3 Abs. 2 Satz 1 lit. a HbgSOG). Wer die zuständige **Verwaltungsbehörde** ist, richtet sich dabei in Hamburg – soweit die Zuständigkeit nicht durch Sondernormen bestimmt wird – nach den „Zuständigkeitsanordnungen des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg“. Danach verteilen sich die ordnungsrechtlichen Zuständigkeiten auf die Bezirksverwaltung sowie die verschiedenen Fachbehörden inklusive der Behörde für Inneres als Fachbehörde. Die meisten Aufgaben der Ordnungsverwaltung werden wohl bei den Bezirksamtern liegen.

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

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Die allgemeine Verordnungsermächtigung für die Verwaltungsbehörden findet sich in § 1 HbgSOG. Danach wird der Senat dazu ermächtigt, durch Rechtsverordnung die zum Schutz der Allgemeinheit oder des Einzelnen erforderlichen Bestimmungen zu erlassen, um Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren. Auch hier muss also eine **abstrakte Gefahr** für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegen. Maßnahmen zur Gefahrenvorsorge sind nach den Vorgaben der Norm folglich nicht gestattet.

Die Rechtslage weist also keine landesspezifischen Besonderheiten auf. Dementsprechend kann auf die allgemeinen Erläuterungen verwiesen werden; siehe hierzu Teil 2: 1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung).

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.1.5 Formulierungsvorschlag.

1.1.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

Eine besondere gefahrenabwehrrechtliche Verordnungsermächtigung zu Alkoholverboten gibt es im

HbgSOG nicht. Allerdings existiert eine besondere Verordnungsermächtigung in § 3 des Hamburgi-

schen Grünanlagengesetzes (HbgGrEAnlG). Danach ist der Hamburger Senat ermächtigt, im Wege der Rechtsverordnung die im Einzelfall erforderlichen Bestimmungen für die Benutzung und zum Schutz der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen zu treffen. Auf dieser Rechtsgrundlage hat die Stadt Hamburg im Jahr 2017 den Alkoholkonsum auf dem Hamburger Rathausplatz sowie im „Max-Schmeling-Park“ untersagt. Insoweit geht es nicht um Gefahrenabwehrrecht, sondern um den Schutz der Grün- und Erholungsanlagen und deren Nutzung durch die Bürgerinnen und Bürger. Die Begründung des Gesetzgebers:

„Es liegt im besonderen öffentlichen Interesse, dass das Fehlverhalten einzelner Personen nach Alkoholenuss nicht dazu führt, dass die öffentliche Grün- und Erholungsanlage nicht ihrem Widmungszweck – der Gesundheit und Erholung der Bevölkerung – dienen kann. Das Interesse einzelner Personen, Alkohol auf den Plätzen zu verzehren, ist dabei nicht höher einzustufen.“

Eine solche Verordnung kommt im Ergebnis nur für öffentliche Grün- und Erholungsanlagen nach § 1 HbgGrEAnlG in Betracht. Ein allgemeines Verbot für öffentliche Plätze oder ganze Stadtteile lässt sich jedoch in keinem Fall auf diese Verordnungsermächtigung stützen.

1.1.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Allgemeinverfügungen stützen sich in Hamburg auf die gefahrenabwehrrechtliche Generalklausel in § 3 HbgSOG. Allerdings muss eine **konkrete Gefahr** für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegen.

Insoweit gelten jedoch keine landesspezifischen Besonderheiten; siehe hierzu Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung.

1.1.4. Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Als gefahrenabwehrrechtliche Verfügungen im Einzelfall kommen verschiedene Maßnahmen aus dem Katalog der besonderen Maßnahmen nach §§ 11 ff. HbgSOG in Betracht. (Andere atypische Maßnahmen lassen sich auf die gefahrenabwehrrechtliche Generalklausel in § 3 HbgSOG stützen.)

- die Durchsuchung von Sachen und Personen (§§ 15, 15a HbgSOG).

Diese Maßnahmen werden im Regelfall durch den Polizeivollzugsdienst „vor Ort“ ausgesprochen. Entsprechende Verfügungen der Verwaltungsbehörden „vom Schreibtisch aus“ kommen daher nur selten in Betracht.

Zu nennen sind dabei etwa:

- Platzverweise, Aufenthalts- und Betretungsverbote gegen alkoholisierte Störer (§§ 12a, b HbgSOG),
- die Sicherstellung von Alkohol (§ 14 HbgSOG) sowie

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.4.8 Formulierungsvorschlag.

1.2. Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

In Hamburg richtet sich die straßen- und wegerechtliche Situation nach dem Hamburgischen Wegegesetzes (HWG). Dieses Gesetz weist zwar einige ham-

burgische Spezifika auf, diese spielen allerdings für die Beurteilung der Rechtslage, ob man über das Straßen- und Wegerecht gegen den öffentlichen

Alkoholkonsum vorgehen kann, keine Rolle. Auch nach der landesspezifischen Rechtsprechung dienen die öffentlichen Straßen, Wege und Plätze dem „kommunikativen Gemeindegebrauch“. Die Möglichkei-

ten, den öffentlichen Alkoholkonsum zu begrenzen, sind demzufolge stark eingeschränkt.

Siehe hierzu auch Teil 2: 1.2 Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum.

1.2.1. Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum

Nach § 16 Abs. 1 HWG dienen die öffentlichen Wege dem Gemeindegebrauch. Sie dürfen ohne besondere Erlaubnis im Rahmen der Widmung und der Vorschriften über den Straßenverkehr benutzt werden, soweit andere dadurch nicht in ihrem Gemeindegebrauch unzumutbar beeinträchtigt werden und Sondernutzungen nicht entgehen.

zur Teilnahme am öffentlichen Verkehr gehören. Insgesamt ist der „Verkehrsbegriff“ ebenso wie der Begriff „Gemeindegebrauch“ weit auszulegen. Beide Begriffe umfassen den kommunikativen Straßen- und Wegegebrauch. Das gelte nicht nur für den Informations- und Meinungsaustausch, sondern auch für den (gemeinsamen) Konsum von Alkohol und die „Pflege menschlicher Kontakte“.

Der Konsum von alkoholhaltigen Getränken auf öffentlichen Wegen und Straßen ist in aller Regel als Gemeindegebrauch i.S.d. § 16 HWG einzustufen. So betonen Hamburger Rechtswissenschaftlerinnen und Rechtswissenschaftler, dass nicht nur das schnelle oder langsame Gehen, sondern auch das Stehenbleiben, Verweilen vor Schaufenstern oder Sitzen auf den heute zahlreich angebotenen Straßenmöbeln auf Gehwegen und Fußgängerzonen

Ein straßen- und wegerechtliches Einschreiten gegen den öffentlichen Alkoholkonsum mittels einer Satzung scheidet damit auch in Hamburg aus. Weitere landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu auch Teil 2: 1.2.1 Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum.

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

Die Nutzung von sog. Bier-Bikes im öffentlichen Straßenraum ist in der Regel kein Gemeindegebrauch, sondern stellt eine erlaubnispflichtige Sondernutzung gem. § 19 Abs. 1 Satz 1 HWG dar. Denn sie findet nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken statt. Es liegt also im Ermessen der zuständigen Behörde, ob sie die Nutzung von Bierbikes zulassen oder untersagen will. Siehe hierzu auch Teil 2: 1.2.2. Satzungsrechtliches Vorgehen gegen mobilen Alkoholkonsum (sog. Bier-Bikes).

20.03.2015 – 11 K 3271/13). Ein Fortbewegungsmittel sei als verkehrsfremde Sache und damit als sondererlaubnispflichtig einzustufen, sofern es zwar äußerlich am Verkehr teilnehme, jedoch aus Sicht eines objektiven Beobachters nach seinem Erscheinungsbild tatsächlich eine andere oder überwiegend andere Funktion erfüllt. Davon sei laut VG Hamburg bei den Bierbikes auszugehen. Aufgrund der konkreten Gestaltung des „BigBikes“, insbesondere auch seiner konstruktiven Bauweise, bestehe der hauptsächliche Nutzungszweck offensichtlich nicht darin, eine Ortsveränderung zum Zwecke des Personen- oder Gütertransports herbeizuführen, sondern in geselliger Runde zu feiern, zu reden oder in sonstiger Weise beisammen zu sein. Den Teilnehmenden werde mit den BigBikes „eine Plattform

Die Stadt Hamburg hat in der Vergangenheit bereits einem Betreiber diese Erlaubnis nicht erteilt. Dieser setzte sich gegen die verweigerte Erlaubnis gerichtlich zur Wehr, scheiterte mit seinem Rechtsbehelf aber vor dem VG Hamburg (VG Hamburg, Urt. v.

geboten, die sie als Gruppe nutzen können, beispielsweise um gemeinsam bestimmte Ereignisse zu zelebrieren, den Zusammenhalt innerhalb eines Teams zu stärken (Stichwort: Teambuilding) oder ein unbefangenes Kennenlernen zu ermöglichen. Gerade dieser Eventcharakter bzw. dieses Gruppenerlebnis mache das BigBike aus ...“.

Einen offensichtlichen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis besteht nach Auffassung des VG Hamburg ebenfalls nicht. Die Erlaubniserteilung liege grundsätzlich im Ermessen der Behörde. Eine Ermessensreduzierung auf Null komme schon deshalb nicht in Betracht, da durch den Betrieb der „BigBikes“ die Sicherheit eingeschränkt und die Leichtigkeit des Verkehrs beeinträchtigt sein könnte (vgl. § 19 Abs. 1 Satz 4 HWG).

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.2.2.3 Formulierungsvorschlag.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Bei einer Ermessensreduzierung auf Null wird der Ermessensspielraum der Verwaltungsbehörde aufgrund der folgenden Umstände soweit reduziert, dass sie trotz Ermessen nur noch eine einzige fehlerfreie Entscheidung treffen kann.

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 ALKOHOLOL

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 ALKOHOolverKAUF

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 Hamburg gibt es kein eigenes Gaststättengesetz; vielmehr wurden in der Hamburger Verordnung über den Betrieb von Gaststätten (Gaststättenverordnung – GastVO) lediglich die Vorschriften des Gaststättengesetzes des Bundes ergänzt. Inhaltlich richten sich die gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen in diesem Bereich also nach dem GastG. Siehe hierzu Teil 2: 3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf.

Die Verfahren nach der GastVO können über den Einheitlichen Ansprechpartner Hamburg abgewickelt werden (§ 10a GastVO). Eine zuständige Behörde muss in Hamburg also nicht bestimmt werden.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Der Einheitliche Ansprechpartner soll für Unternehmen und Gründer Behördengänge vereinfachen. Als Verfahrensmittler berät er in allen bei Unternehmensgründung und -führung anfallenden Fragen und ermittelt den notwendigen Verfahrensweg oder die richtige Behörde. Der Kontakt erfolgt über den elektronischen Weg (Portal), per Email oder über Geschäftsstellen.

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)

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; 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 Ladenschlussrecht

Die Ladenöffnungszeiten für Hamburg richten sich nach dem Hamburgischen Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (HbgLadOeffG), die allgemeine Sperrzeit nach § 3 HbgLadOeffG:

§ 3 Allgemeine Ladenöffnungszeiten

(1) Verkaufsstellen dürfen an allen Werktagen für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden unbeschränkt geöffnet sein, sofern in diesem Gesetz nicht etwas anderes geregelt ist.

(2) Verkaufsstellen müssen vorbehaltlich nachstehender Vorschriften für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden geschlossen sein:

1. an Sonn- und Feiertagen,
2. am 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Werktag fällt, ab 14.00 Uhr.

(3) Während der Ladenschlusszeiten nach Absatz 2 ist auch das gewerbliche Feilhalten von Waren zum Verkauf an Jedermann außerhalb von Verkaufsstellen verboten. Soweit für Verkaufsstellen nach diesem Gesetz Abweichungen von den Ladenschlusszeiten des Absatzes 2 zugelassen sind, gelten diese Voraussetzungen und Bedingungen auch für das gewerbliche Feilhalten außerhalb von Verkaufsstellen.

(4) Ist eine Verkaufsstelle an Sonn- und Feiertagen geöffnet, so hat der Inhaber an der Verkaufsstelle gut sichtbar auf die Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen hinzuweisen.

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

Daneben bestehen nach den §§ 4 ff. HbgLadOeffG einzelne Ausnahmen für bestimmte Betriebe wie etwa Tankstellen und Raststätten an Verkehrsstellen. Darüber hinaus kann die zuständige Behörde nach § 8 Abs. 1 HbgLadOeffG in Einzelfällen **aus wichtigem Grund** im öffentlichen Interesse befristete Ausnahmen von den Vorschriften der §§ 3 bis 7 bewilligen. Solche Ausnahmeverfahren nach § 8 Abs. 2 HbgLadOeffG können in Hamburg ebenfalls über den Einheitlichen Ansprechpartner Hamburg abgewickelt werden (§§ 71a ff. HbgVwVfG).

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Sperrzeiten

Nach § 1 der Hamburger Sperrzeitverordnung (HbgSperrZVO) gilt

- für Schank- und Speisewirtschaften grundsätzlich eine Sperrzeit von 5 bis 6 Uhr,
- für Musikaufführungen, Schaustellungen, unterhaltende Vorstellungen und sonstige Lustbarkeiten im Freien grundsätzlich von 24 bis 6 Uhr.

Die zuständige Stelle kann zudem nach § 2 HbgSperrZVO Ausnahmen von den allgemeinen Sperrzeiten festlegen und bestehende Sperrzeiten verlängern oder verkürzen. Zuständig sind die Bezirksämter.

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 MITTELN DES

STEUERRECHTS

Das Hamburgische Abgabengesetz (AbgG) bringt zum Ausdruck, dass Steuern in Hamburg nicht auf der Grundlage einer allgemeinen Besteuerungsgrundlage, sondern vielmehr im Einzelfall durch ein

Steuergesetz erhoben werden. Die Erhebung einer Getränkesteuer ist damit in Hamburg nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

Der Konsum von Alkohol in den Bussen und Bahnen des Hamburger Verkehrsverbundes ist seit dem Jahr 2011 verboten. (Ausnahmen bestehen in den Zügen der Nord-Ostsee-Bahn, der Nordbahn und der DB Regio von und nach Schleswig-Holstein sowie auf den Hafen-Fähren). Es sei den Fahrgästen natürlich nach wie vor erlaubt, alkoholhaltige Getränke in fest verschlossenen Behältnissen mit sich

zu führen und selbstverständlich könne jeder, der vorher etwas getrunken hat, auch weiterhin mit öffentlichen Verkehrsmitteln des HVV fahren.

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



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 hessischen 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 Informationshandeln 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.



MECKLENBURG- VORPOMMERN

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

Das Polizeirecht des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern folgt dem **Trennungssystem**. Man unterscheidet also bei der Gefahrenabwehr grundlegend zwischen den Polizeibehörden und den Sicherheits- bzw. Ordnungsbehörden. Die gefahrenabwehrrechtlichen Eingriffsbefugnisse sind dabei in einem **einheitlichen Gesetz** geregelt, dem Sicherheits- und Ordnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (SOG M-V).

HINWEIS

Die strukturelle Gliederung sowie die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Polizeibehörden ergibt sich aus einem (eigenständigen) Polizeiorganisationsgesetz (POLG M-V), das aber hinsichtlich der Aufgaben und Befugnisse der kommunalen Sicherheitsbehörden keine Rolle spielt.

Nach § 2 SOG M-V obliegt die Gefahrenabwehr den Ordnungsbehörden und der Polizei. Im Verhältnis zu den Ordnungsbehörden wird die Polizei aber erst dann selbstständig zur Gefahrenabwehr tätig, wenn im Einzelfall die Gefahrenabwehr unaufschiebbar ist („Eilzuständigkeit“), vgl. § 3 SOG M-V. In der Praxis haben Polizei und Ordnungsbehörde allerdings im

Rahmen ihrer sachlichen Zuständigkeit zusammenzuarbeiten und sich gegenseitig über Vorkommnisse und Maßnahmen von Bedeutung zu unterrichten (§ 11 SOG M-V). Die sachlichen Zuständigkeiten sind somit weitgehend „fließend“ und von den Umständen des Einzelfalls abhängig.

Sachlich zuständige Ordnungsbehörden können nach § 3 Abs. 1 Satz 1 SOG M-V sein:

- die Ministerien im Rahmen ihres Geschäftsbereichs (Landesordnungsbehörden),
- die Landräte für die Landkreise (Kreisordnungsbehörden),
- die Oberbürgermeister für die kreisfreien Städte,
- die Amtsvorsteher für die Ämter sowie
- die Bürgermeister für die amtsfreien Gemeinden (örtliche Ordnungsbehörden).

Nach § 4 Abs. 2 Satz 1 SOG M-V ist grundsätzlich die **örtliche Ordnungsbehörde** zuständig, die anderen (höheren) Kommunalbehörden sind es nur dann, wenn es gesondert festgeschrieben ist. Bei Gefahr im Verzug ist für unaufschiebbare Maßnahmen zudem jede örtlich zuständige Ordnungsbehörde immer auch sachlich zuständig. **Örtlich** zuständig ist jeweils die Ordnungsbehörde, in deren Bezirk die zu schützenden Interessen verletzt oder gefährdet werden (§ 5 Abs. 1 SOG M-V).

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

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Nach § 17 SOG M-V können die Landes-, Kreis- und örtlichen Ordnungsbehörden Verordnungen erlas-

sen (Verordnungen über die öffentliche Sicherheit oder Ordnung), um Gefahren für die öffentliche Si-

cherheit oder Ordnung abzuwehren. Auch hier muss eine **abstrakte Gefahr** für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegen. Landesspezifische Besonderheiten sind insoweit nicht ersichtlich; siehe hierzu

Teil 2: 1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung).

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.1.5 Formulierungsvorschlag.

1.1.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

Eine besondere Verordnungsermächtigung zum Verbot des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum existiert in Mecklenburg-Vorpommern nicht.

1.1.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Nach § 13 SOG M-V können die Ordnungsbehörden und die Polizei im Rahmen der geltenden Gesetze die Maßnahmen treffen, die nach pflichtgemäßem Ermessen notwendig sind, um Gefahren von der Allgemeinheit oder Einzelnen abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht

wird. Hierauf lässt sich auch der Erlass von Allgemeinverfügungen stützen. Insoweit sind jedoch keine landesspezifischen Besonderheiten ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung.

1.1.4. Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Nach den §§ 13, 26 ff. SOG M-V kommen Einzelfallverfügungen gegenüber alkoholisierten Störern in Betracht. Zu denken ist dabei insbesondere an:

- **polizeiliche Befragung und Auskünfte (§ 28 SOG M-V),**
- **Identitätsfeststellungen (§ 29 SOG M-V),**
- **Platzverweise (§ 52 SOG M-V),**
- **Durchsuchung von Personen und Sachen nach Alkohol sowie dessen Sicherstellung (§§ 53, 57, 61 SOG M-V) sowie**

- **die Ingewahrsamnahme von Personen (§ 55 SOG M-V).**

Andere Einzelfallmaßnahmen lassen sich auf die polizeiliche Generalklausel in § 11 SOG M-V stützen. Allerdings werden entsprechende Einzelfallmaßnahmen häufig schnell und „vor Ort“ durch die Polizeivollzugsbeamten durchgeführt. Ein Vorgehen der Ordnungsbehörden wird daher nur im Ausnahmefall in Betracht kommen.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.4.8 Formulierungsvorschlag.

1.2. Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Die straßen- und wegerechtliche Bewertung richtet sich in Mecklenburg-Vorpommern nach dem „Straßen- und Wegegesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ (StrWG MV). Nach § 2 Abs. 1 StrWG MV

erfasst das Gesetz alle Straßen, Wege und Plätze, sofern diese dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind.

Gem. § 21 Abs. 1 StrWG MV ist der Gebrauch der öffentlichen Straßen jedermann im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrsvorschriften zum Verkehr gestattet (Gemeingebrauch). Kein Gemeingebrauch liegt vor, wenn die Straße nicht vorwie-

gend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt wird. Allerdings ist der Begriff „Verkehr“ weit gefasst und lässt ebenso den „kommunikativen Gemeingebrauch“ zu, der wohl auch den Konsum von alkoholhaltigen Getränken umfasst.

1.2.1. Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum

Nach § 24 Abs. 1 StrWG MV können die Gemeinden den Gebrauch der Gemeindestraßen „über den Gemeingebrauch hinaus“ sowie „für Zwecke der öffentlichen Versorgung“ abweichend von § 22 Abs. 1 bis 6 und § 30 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 durch Satzung regeln.

Diese Regelungsbefugnis der Gemeinde beschränkt sich jedoch aufgrund des eindeutigen Wortlauts auf die Sondernutzung von öffentlichen Gemeindestraßen. Das hat auch das OVG Greifswald klargestellt (OVG Greifswald, Urt. v. 7.3.2017 – 1 K 17/14). § 24 Abs. 1 StrWG MV erlaube es den Gemeinden nicht, ortsrechtlich vom System der §§ 21, 22 StrWG MV abzuweichen. Der Satzungsgeber müsse sich also an dem darin bestimmten gesetzlichen Leitbild ori-

entieren und dürfe die Grenze zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung nicht verschieben, sondern allenfalls Zweifelsfälle klarstellend regeln. Was gesteigerter Gemeingebrauch sei und was nicht, könne nicht Gegenstand einer gemeindlichen Sondernutzungssatzung sein.

Da der Alkoholkonsum auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen üblicherweise als Gemeingebrauch nach § 21 Abs. 1 Satz 1 StrWG MV einzustufen ist, kommt ein satzungsrechtliches Tätigwerden der Kommunen daher nicht in Betracht. 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 bei 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 ALKOHOLOL

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 ALKOHOLOLVERKAUF

3.1. Polizeirechtliche Maßnahmen gegen den AlkoholoLverkauf

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

3.2. Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den AlkoholoLverkauf

In Mecklenburg-Vorpommern gilt das Gaststätten-gesetz des Bundes im Wesentlichen fort. Daher sind die allgemeinen Erläuterungen zum Bundesrecht weitestgehend übertragbar (vgl. hierzu Teil 2: 3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den AlkoholoLverkauf).

Zuständig für die Durchführung der gaststätten-rechtlichen Befugnisse sind nach § 1 Abs. 1 Satz 1 der „Gaststättengesetz-Ausführungsverordnung Mecklenburg-Vorpommern“ (MVGastVO) die in der Anlage der Verordnung genannten Stellen. Für

die Erteilung der Gaststättenerlaubnis (§ 2 Abs. 1 GastG) sowie die Anordnung von Auflagen (§ 5 Abs. 2 GastG) sind die Landräte für die Landkreise sowie die Oberbürgermeister/Bürgermeister der kreisfreien Städte (als **Kreisordnungsbehörden**) zuständig.

Der Erlass eines vorübergehenden Ausschankver-bots für alkoholische Getränke aus besonderem Anlass (§ 19 GastG) liegt hingegen in der Zuständigkeit der Ordnungsbehörden. Das sind die Oberbürger-meister/Bürgermeister der kreisfreien Städte bzw. die Bürgermeister der amtsfreien Gemeinden.

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 Ju-gendschutz.

3.2.2. Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; 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

Die Ladenöffnungszeiten richten sich in Mecklenburg-Vorpommern nach dem Ladenöffnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (LöffG M-V). Die allgemeinen Ladenöffnungszeiten richten sich nach § 3 LöffG M-V:

§ 3 Allgemeine Verkaufszeiten

(1) Der gewerbliche Verkauf ist an Werktagen montags bis freitags ohne zeitliche Begrenzung und samstags von 0.00 bis 22.00 Uhr zulässig. Aus besonderem Anlass ist an vier Samstagen im Jahr der gewerbliche Verkauf bis 24.00 Uhr zulässig. Dieser ist der zuständigen Behörde zwei Wochen im Voraus schriftlich anzuzeigen. Die bei Ladenschluss anwesenden Kunden dürfen noch bedient werden.

(2) Der gewerbliche Verkauf ist ausgeschlossen:

1. an Sonn- und gesetzlichen Feiertagen,
2. am 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Werktag fällt, ab 14.00 Uhr.

(3) Fällt der 24. Dezember auf einen Sonntag, so ist der gewerbliche Verkauf abweichend von Absatz 2 Nr. 1 für die Dauer von höchstens drei Stunden bis längstens 14.00 Uhr zulässig, wenn überwiegend Lebens- und Genussmittel oder Weihnachtsbäume verkauft und Gottesdienste nicht gestört werden.

Ausnahmen hiervon werden in § 5 LöffG M-V geregelt. Entsprechende „Sonderverkaufszeiten“ gelten danach etwa für Tankstellen, Geschäfte in Bahnhöfen usw. Zudem kann die zuständige Behörde Ausnahmen von den allgemeinen Öffnungszeiten erlassen, wenn die Ausnahmen im öffentlichen Interesse dringend notwendig werden (§ 11 Satz 1 LöffG M-V). Zuständig hierfür sind die Landräte und Oberbürgermeister der kreisfreien Städte (§ 1 der Zuständigkeitsverordnung zur Ausführung des Ladenöffnungsgesetzes (LöffGZustVO M-V) i.V.m. der Anlage zur LöffGZustVO M-V).

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Sperrzeitenregelungen

Die Regelung der Sperrzeiten nach § 18 GastG obliegt in Mecklenburg-Vorpommern dem Wirtschaftsminister (§ 1 Satz 1 MVGastVO). Von dieser Ermächtigung wurde bisher nicht Gebrauch gemacht. In Mecklenburg-Vorpommern gibt es also **keine allgemeine Sperrzeit**. Demzufolge haben die lokalen Ordnungsbehörden auch keine Möglichkeit, mit einer Regelung abweichende Sperrzeiten festzusetzen. Allerdings ist die Regelung von Sperrzeiten für den Einzelfall weiterhin als Maßnahme i.S.d. § 5 Abs. 1 Nr. 3 GastG denkbar (VG Hannover, Beschl. v. 09.11.2015 – 11 B 3507/15).

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 Alkoholverbung.

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

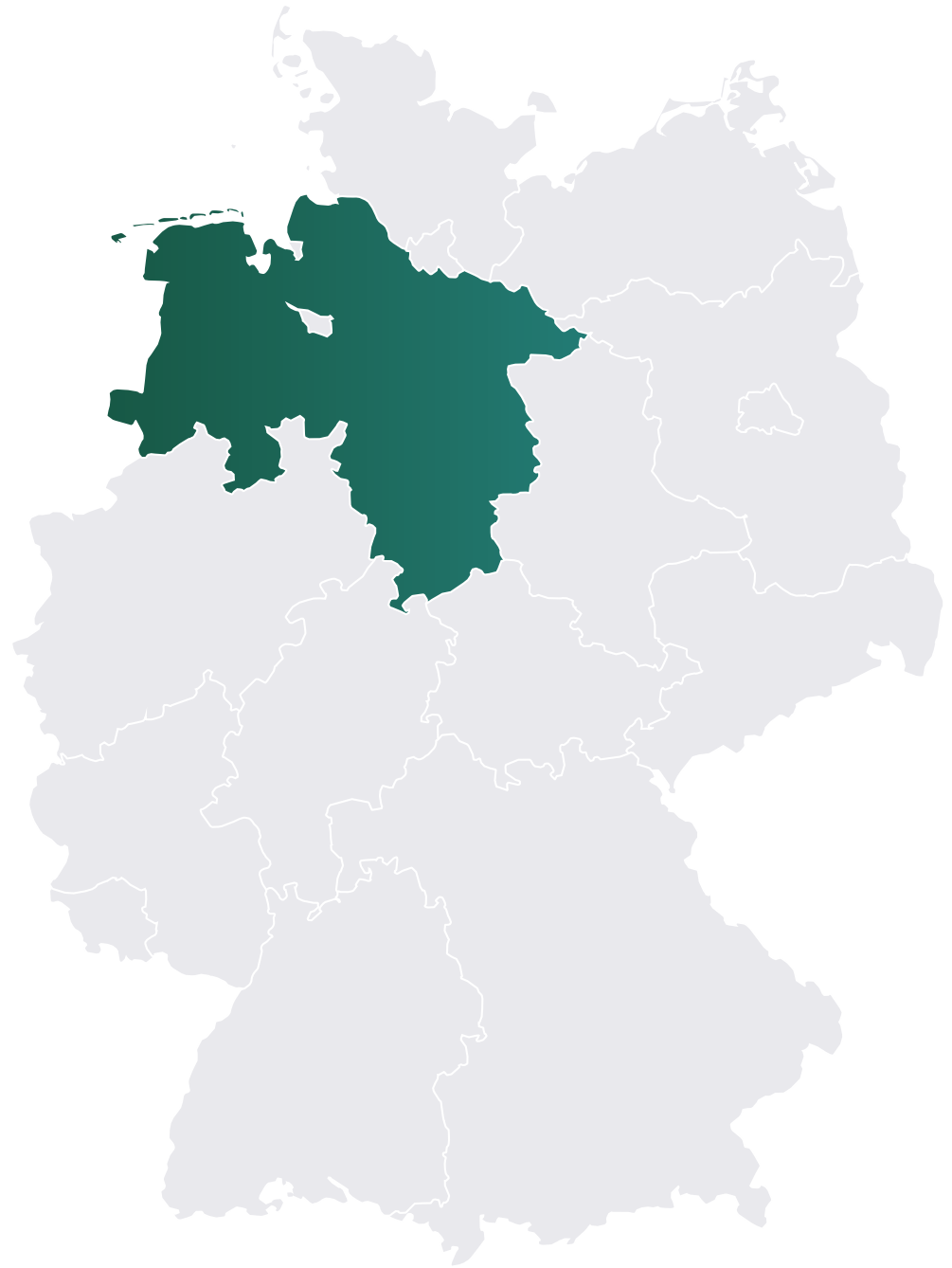
Nach § 3 des Kommunalabgabengesetzes Mecklenburg-Vorpommern (KAG M-V) können die Gemeinden und Landkreise örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben. Damit kommt auch die

Erhebung einer Getränkesteuer und Schankerlaubnissteuer grundsätzlich in Betracht.

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.



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 nachhaltige

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 – Ss (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.

1.1.2. 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.

1.1.3. 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: Alkoholisierete 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 gruppenspezifischen 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 – 5s (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 MITTELN DES

STEUERRECHTS

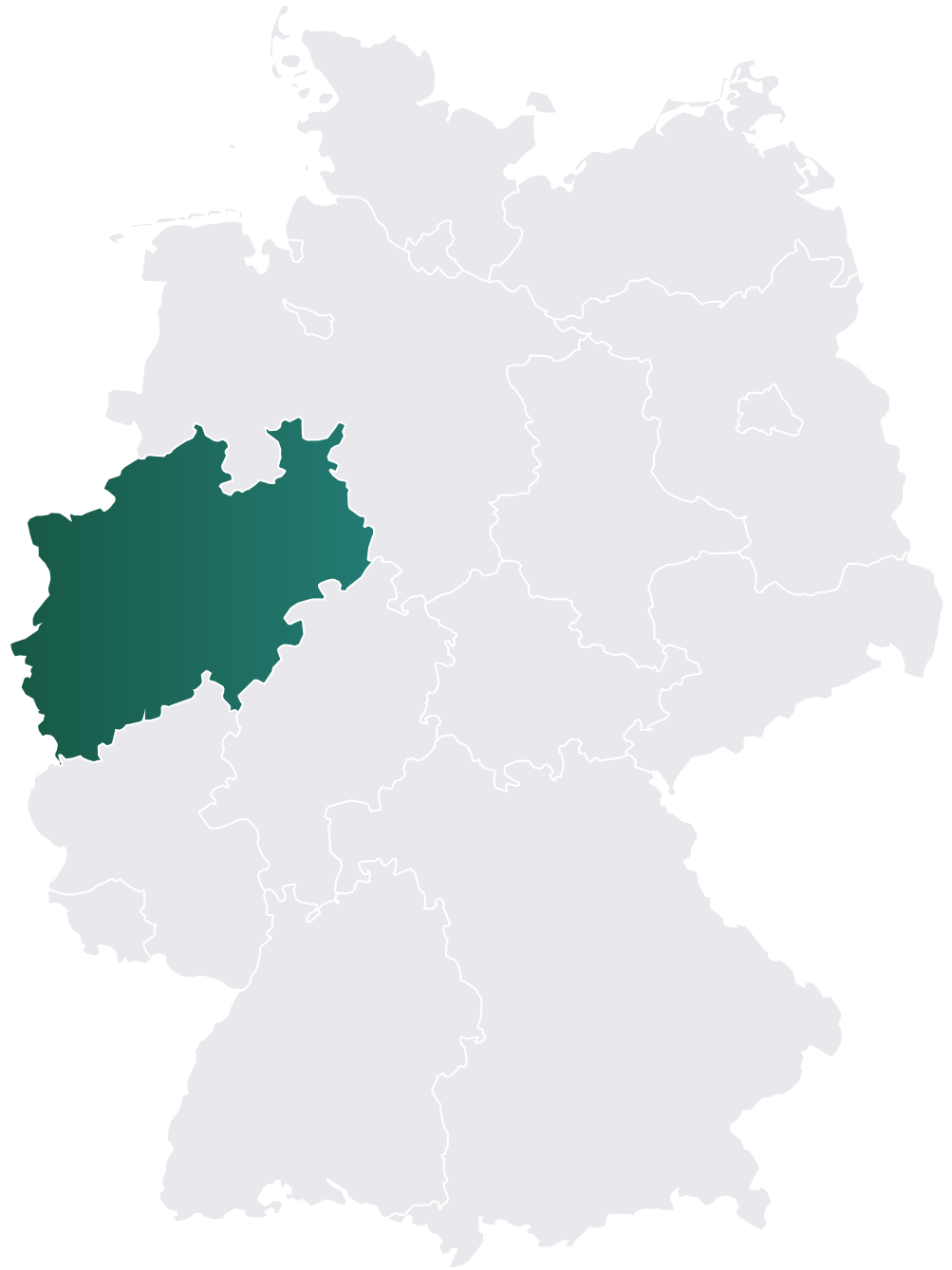
Nach § 3 Abs. 3 des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NdsKAG) ist die Erhebung einer kommunalen Getränkesteuer sowie einer Schenkerlaubnissteuer durch die Gemeinden unzulässig.

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.



NORDRHEIN- WESTFALEN

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

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

Das Sicherheits- bzw. Gefahrenabwehrrecht in Nordrhein-Westfalen folgt dem **Trennungsgedanken**. Man unterscheidet zwischen Polizei und Ordnungsbehörden, auch ihre jeweiligen Aufgaben und Befugnisse werden in unterschiedlichen Gesetzen geregelt – im „Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen“ (PolG NRW) sowie im „Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden“ (OBG NRW). Dabei ist grundsätzlich von einem Vorrang der Ordnungs-

behörden auszugehen. Die Polizei wird in aller Regel erst tätig, wenn ein Handeln der anderen Behörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint (§ 1 Abs. 1 Satz 3 PolG NRW).

Zuständig ist jeweils die örtliche Ordnungsbehörde, in deren Bezirk die zu schützenden Interessen verletzt oder gefährdet werden (§§ 4 Abs. 1, 5 Abs. 1 Satz 1 OBG NRW).

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Eine allgemeine Verordnungsermächtigung für Ordnungsbehörden findet sich in § 27 Abs. 1 OBG NRW. Gemeint sind hier die örtlichen Ordnungsbehörden, die Kreisordnungsbehörden sowie die Landesordnungsbehörden. Die letzteren beiden dürfen allerdings nur dann tätig werden, wenn eine einheitliche Regelung im Einzelfall erforderlich ist (§§ 27 Abs. 2, 3 OBG NRW).

Zuständig für den Erlass einer ordnungsbehördlichen Verordnung ist die Vertretung (§ 27 Abs. 4 Satz 1 OBG NRW) – bei Gemeinden und kreisfreien Städten also der Gemeinde- bzw. Stadtrat (§ 41 Abs. 1 S. 2 lit. f GO NRW) und bei den Kreisen der Kreistag (§ 26 Abs. 1 S. 2 lit. f KrO NRW).

In der Vergangenheit haben bereits einige nordrhein-westfälische Gemeinden auf der Basis von § 27 Abs. 1 OBG NRW eine Alkoholkonsumverbotsverordnung erlassen, so z. B. die Stadt Duisburg. Gegen die Alkoholverbotsverordnung der Stadt Duisburg wurde allerdings sogleich Klage erhoben. Der damit beauftragte Rechtsanwalt monierte unter anderem,

dass die Stadt so allgemeine Erwägungen wie das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung für das Alkoholverbot angeführte hatte. Er bezweifelte, ob ein Alkoholverbot überhaupt geeignet sei, eine abstrakte Gefahr abzuwehren, da der Konsum auch außerhalb des vom Verbot erfassten Gebiets oder in der Gastronomie stattfinden kann.

Das **VG Düsseldorf** folgte dieser Argumentation im Wesentlichen. Die Richterinnen und Richter betonten, dass in dem bloßen Konsum von Alkohol keine (abstrakte) Gefahr gesehen werden kann. Der Alkoholkonsum könne allenfalls Verhaltensweisen auslösen, die dann zu Schäden an polizeilichen Schutzgütern führen (VG Düsseldorf, Urt. v. 23.05.2018 – 18 K 8955/17). Das Gericht kritisierte in dem Zusammenhang, dass das von der Ordnungsbehörde vorgelegte Zahlenmaterial nicht belastbar sei. Insgesamt sei das Verhältnis zwischen der Anzahl der Personen, die – ggf. auch regelmäßig – Alkohol konsumieren und dem quantitativen und qualitativen Ausmaß der Störungen der öffentlichen Sicherheit zu gering. Auch eine in diesem Zusammenhang

durchgeführte Bürgerbefragung bewerteten sie als zu wenig aussagekräftig. Widersprüchlich sei zudem, dass das Alkoholverbot den öffentlichen Raum betreffen soll, während auf direkt angrenzenden konzessionierten Flächen Alkohol ungehindert ausgeschenkt werde. Schließlich könne die Ordnungsbehörde auch mit einzelfallbezogenen Maßnahmen gegen Störer vorgehen.

Auch das **OLG Hamm** hat bereits darauf hingewiesen, dass ein Alkoholkonsumverbot, gestützt auf die allgemeine Verordnungsermächtigung, wenn über-

haupt, nur im Ausnahmefall in Betracht kommen kann, keinesfalls aber als Vorsorgemaßnahme (OLG Hamm, Beschl. v. 04.05.2010 - 3 RBs 12/10).

Ansonsten sind keine landesspezifischen Besonderheiten ersichtlich; siehe hierzu auch Teil 2: 1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung).

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.1.5 Formulierungsvorschlag.

1.1.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung ' (besondere Verordnungsermächtigung)

In Nordrhein-Westfalen existiert keine besondere Verordnungsermächtigung für Alkoholverbote, insoweit kann auf die allgemeinen Ausführungen ver-

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

1.1.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Rechtsgrundlage für den Erlass einer ordnungsbehördlichen Allgemeinverfügung ist § 14 Abs. 1 OBG NRW. Danach können die Ordnungsbehörden die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Eine **konkrete Gefahr** liegt vor, wenn bei ungehindertem Ablauf des Geschehens in überschaubarer Zukunft mit einem Schaden für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden kann. Grundsätzlich gibt es damit keine landesspezifischen Besonderheiten und es kann auf die allgemeinen Ausführungen verwiesen werden. Siehe hierzu Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung.

Ausnahmsweise ist zumindest ein „mittelbares Alkoholkonsumverbot“ im Wege der Allgemeinverfügung möglich – nämlich im Zusammenhang mit Glasflaschenverboten. Ein solches Verbot untersagt zwangsläufig auch den Verzehr von Alkohol

aus Glasflaschen. Insoweit soll das Einschreiten der Ordnungsbehörde aber nicht die Gefahren des Alkoholkonsums bekämpfen, sondern gesundheitliche Gefahren durch Flaschenwürfe, Scherben usw. bei Großveranstaltungen verhindern, die in Verbindung mit Alkoholkonsum auftreten.

Laut OVG Münster kann für bestimmte Veranstaltungen im Wege der Allgemeinverfügung das Verbot ausgesprochen werden, Glasbehältnisse mitzuführen und zu benutzen, wenn ein solches Verbot geeignet und angemessen ist, um das massenhaft ordnungswidrige Entsorgen von Glas und die dadurch drohenden Schäden an Personen und Sachen wirksam zu bekämpfen (OVG Münster, Urt. v. 09.02.2012 – 5 A 2375/10).

1.1.4. *Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen*

Einzelmaßnahmen der örtlichen Ordnungsbehörden gegenüber alkoholisierten Personen können auf die nach § 24 OBG NRW speziellen Eingriffsbefugnisse der Polizei gestützt werden, die auch für Ordnungsbehörden gelten. Möglich sind etwa:

- **Platzverweise für alkoholisierte Personen (§§ 24 Nr. 13 i.V.m. 34 Abs. 1 PolG NRW) oder**
- **die Sicherstellung alkoholhaltiger Getränke (§§ 24 Nr. 13 i.V.m. 34 Abs. 1 PolG NRW).**

Darüber hinaus kommen auch sonstige Maßnahmen auf Grundlage der Generalklausel nach § 14 Abs. 1 OBG NRW in Betracht.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.4.8 Formulierungsvorschlag.

1.2. *Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum*

Als straßen- und wegerechtliche Maßnahmen kommen in Nordrhein-Westfalen insbesondere der Erlass von Sondernutzungssatzungen (§ 19 S. 1 NWStrWG) in Betracht.

Im Einzelfall ist auch der Erlass einer Ordnungsverfügung (§ 22 Satz 1 NWStrWG) möglich. Danach kön-

nen die zuständigen Gemeinden die erforderlichen Maßnahmen zur Beendigung der Benutzung oder zur Erfüllung der Auflagen anordnen, wenn eine Straße ohne die erforderliche Erlaubnis benutzt wird oder der Erlaubnisnehmer seinen Verpflichtungen nicht nachkommt.

1.2.1. *Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum*

Ein Alkoholkonsumverbot im Wege einer Sondernutzungssatzung (§ 19 Satz 1 NWStrWG) oder einer Nutzungsuntersagung (§ 22 Satz 1 NWStrWG) kommt nicht in Betracht. Der Alkoholkonsum auf öffentlichen Verkehrsflächen stellt keine erlaubnispflichtige Sondernutzung im straßenrechtlichen Sinne gem. § 18 NWStrWG dar, sondern ist als Gemeingebrauch einzustufen. Das bestätigte auch das OLG Hamm (OLG Hamm, Beschl. v. 04.05.2010 - 3 RBs 12/10). Siehe hierzu ausführlich auch Teil 2: 1.2.1 Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum.

Das OLG Hamm versteht den Begriff des Gemeingebrauchs richtigerweise weit und fasst darunter auch Verhaltensweisen, die mit der eigentlichen Fortbewegung nichts zu tun haben, sondern vielmehr dem Informations- und Meinungs austausch sowie der Pflege menschlicher Beziehungen dienen. Das soll insbesondere für innerörtliche Straßen und Plätze, Fußgängerbereiche sowie verkehrsberuhigte Zonen

gelten, aber **auch für jedermann zugängliche Grünflächen**, die sich diesen Verkehrsflächen anschließen (selbst wenn sie Teil einer öffentlichen Einrichtung sind). Aus diesem Grund kann eine Gemeinde laut OLG Hamm kein wirksames generelles Alkoholverbot im Rahmen einer speziellen Sondernutzungssatzung gem. § 19 Satz 1 NWStrWG erlassen.

Das Gleiche soll auch für ein generelles Alkoholverbot gelten, das im Wege einer Benutzungsordnung einer öffentlichen Einrichtung i.S. von § 8 NWGO für eine Grünfläche erlassen wird, die der Öffentlichkeit allgemein und ohne besondere Zulassung zugänglich ist. Die Situation in einer öffentlichen Grünanlage sei nicht vergleichbar mit öffentlichen Einrichtungen i.S. von § 8 NWGO, die gerade nicht unbeschränkt der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, wie etwa Schulen, Kindergärten oder Schwimmbäder. Bei derartigen Einrichtungen dürfte es unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit möglich sein, ein

generelles Alkoholverbot wirksam bußgeldbewehrt anzuordnen, so das Gericht.

Konkret: Sofern die betroffene Verkehrsfläche per Widmung als **öffentlich zugängliche Fläche** gilt, steht sie im Gemeingebrauch i.S.v. § 14 Abs. 1 NWStrWG – womit ein Alkoholverbot ausscheidet.

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

Die Gerichte in Nordrhein-Westfalen mussten sich bereits häufiger mit der Einordnung von „Bier-Bikes“ als straßen- und wegerechtliche Sondernutzung befassen. Im Ergebnis ist nach Auffassung des OVG Münster sowohl die Nutzung von „Bier-Bikes“ (OVG Münster, Urt. v. 23.11.2011 - 11 A 2325/10) als auch von „Party-Bikes“ (OVG Münster, Urt. v. 23.11.2011 - 11

A 2511/10) als Sondernutzung i.S.d. § 18 NWStrWG einzustufen. Siehe hierzu auch 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

In öffentlichen Einrichtungen i.S. von § 8 NWGO, die gerade nicht unbeschränkt der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, wie etwa Schulen, Kindergärten oder Schwimmbäder, soll ein generelles Alkoholverbot per Einrichtungssatzung bzw. Benutzungsordnung grundsätzlich unbedenklich möglich sein, sofern die Verhältnismäßigkeit gewahrt wird (OLG Hamm, Beschl. v. 04.05.2010 - 3 RBs 12/10).

Dies gilt jedoch nicht, wenn der Bereich (z. B. Park, Platz oder Grünanlage) zwar zu einer öffentlichen Einrichtung gehört, aber dem öffentlichen Verkehr zum freien Zugang gewidmet ist und die Nutzung nicht auf einen bestimmten Nutzungszweck beschränkt, sondern vielmehr der Allgemeinheit zum Gemeingebrauch überlassen ist.

2. MAßNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOLOL

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 NRW gilt weiterhin das Bundesgaststättengesetz – die Vorgaben zur Erteilung und zum Entzug von Schankerlaubnissen richten sich also nach den allgemeinen Vorschriften. Insoweit gelten keine landesspezifischen Besonderheiten; siehe hierzu Teil 2: 3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf.

Nach § 3 Abs. 1 GewRV NRW können die örtlichen Ordnungsbehörden aus besonderem Anlass den gewerbsmäßigen Ausschank alkoholischer Getränke vorübergehend für bestimmte Zeit und für einen bestimmten örtlichen Bereich ganz oder teilweise verbieten, wenn dies zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist.

Eine Entscheidung hierzu gibt es u.a. vom VG Düsseldorf, das ein vorübergehendes Alkoholverkaufsverbot in bestimmten Stadtbereichen der Stadt Köln im Wege der Allgemeinverfügung als rechtmäßig erachtet hatte (VG Düsseldorf, Beschl. v. 22.10.2009 - 12 L 1623/09). Konkret ging es hier um ein sportliches Aufeinandertreffen der Fußballvereine 1. FC Köln und Borussia Mönchengladbach. Die Stadt Köln hatte sich hier auf die polizeilichen Erfahrungen

der letzten Jahre berufen, wonach die Begehung von Straftaten durch massiven Alkoholgenuss begünstigt worden sei. Zudem hätten die Erfahrungen gezeigt, dass auch Fans, die grundsätzlich nicht zu Ausschreitungen neigen, sich häufig unter Alkoholeinwirkung mit Gewalttätern solidarisieren und an gewalttätigen Ausschreitungen beteiligen.

HINWEIS

Diese Entscheidung kann durchaus kritisch hinterfragt werden, da § 19 GastG eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erfordert. Ob ein Beleg über „polizeilichen Erfahrungen der letzten Jahre“ tatsächlich dafür ausreicht, um anzunehmen, dass vom Alkoholkonsum konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen, scheint fragwürdig.

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 Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz.

3.2.2. Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)

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

3.2.3. Alkoholtestkäufe durch Minderjährige

Nach einem Erlass des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales zur Durchführung des Jugendschutzes in der Öffentlichkeit aus dem Jahr 1988 sind Alkoholtestkäufe durch Kinder und Jugendliche

rechtswidrig und werden untersagt. Erwachsene, die einen Alkoholtestkauf mit Kindern oder Jugendlichen durchführen, erfüllen selbst den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit.

3.3. Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

Die allgemeinen Ladenöffnungszeiten richten sich nach § 4 des Ladenöffnungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (LÖffG NRW):

§ 4 Ladenöffnungszeiten

(1) Verkaufsstellen dürfen

1. an Werktagen montags bis freitags ohne zeitliche Begrenzung und samstags von 0 bis 22 Uhr geöffnet sein (allgemeine Ladenöffnungszeit) und
2. am 24. Dezember an Werktagen bis 14 Uhr geöffnet sein, wenn in den nachfolgenden Bestimmungen keine abweichenden Regelungen getroffen werden.

(2) Außerhalb der allgemeinen Ladenöffnungszeit nach Absatz 1 ist auch das gewerbliche Anbieten von Waren zum Verkauf an jedermann außerhalb von Verkaufsstellen verboten. Soweit für Verkaufsstellen nach diesem Gesetz Ausnahmen von der allgemeinen Ladenöffnungszeit des Absatzes 1 zugelassen sind, gelten diese Ausnahmen unter denselben Voraussetzungen und Bedingungen auch für das gewerbliche Anbieten außerhalb von Verkaufsstellen.

(3) Abweichend von Absatz 1 Nummer 1 dürfen Verkaufsstellen zur Durchführung von Verkaufsveranstaltungen an bis zu vier Samstagen im Jahr von 0

bis 24 Uhr geöffnet sein. Die Tage werden von den Inhaberinnen und Inhabern von Verkaufsstellen festgelegt und sind der zuständigen örtlichen Ordnungsbehörde vier Wochen im Voraus schriftlich anzuzeigen. Widerspricht die örtliche Ordnungsbehörde nicht spätestens zwei Wochen nach dem Eingang der Anzeige, darf die Veranstaltung durchgeführt werden.

(4) Absatz 3 findet keine Anwendung

1. auf den Ostersonntag,
2. auf den Pfingstsamstag,
3. auf den Samstag vor einem Adventssonntag, der nach § 6 Absatz 4 freigegeben wird,
4. auf die Samstage vor dem Volkstrauertag und dem Totensonntag und
5. auf die Samstage vor dem 1. Mai, vor dem 3. Oktober, vor dem Allerheiligentag und vor dem 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Sonntag fällt.

(5) Bei der Öffnung einer Verkaufsstelle nach Absatz 3 Satz 1 müssen sämtliche Abschlussarbeiten bis 24 Uhr abgeschlossen sein.

(6) Ausnahmen auf Grund der Vorschriften der Titel III und IV der Gewerbeordnung bezüglich Volks-

festen, Messen, Märkte und Ausstellungen bleiben unberührt.

Relevante Ausnahmen von den allgemeinen Ladenöffnungszeiten finden sich in den §§ 5 ff. LÖffG NRW

etwa für Tankstellen oder Verkaufsstellen an Flughäfen oder Bahnhöfen.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Sperrzeitenregelungen

In Nordrhein-Westfalen richten sich die Sperrzeiten nach § 3 der Gewerberechtsverordnung (GewRV). Nach § 3 Abs. 2 GewRV haben die örtlichen Ordnungsbehörden die Ermächtigung, im Wege der Rechtsverordnung nach § 18 Abs. 1 Satz 1 GastG eine **allgemeine Sperrzeit** für Schank- und Speisewirtschaften festzusetzen. Diese Rechtsverordnung ist als ordnungsbehördliche Verordnung im Sinne des § 27 OBG NRW zu erlassen.

Sofern die Behörde keine abweichende Regelung nach Abs. 2 getroffen hat, beginnt die Sperrzeit für Schank- und Speisewirtschaften um 5.00 Uhr und endet um 6.00 Uhr (§ 3 Abs. 3 Satz 1 GewRV). Für öffentliche Vergnügungsstätten gilt eine abweichende allgemeine Sperrzeit, die um 1 Uhr beginnt und um 6 Uhr endet (§ 3 Abs. 3 Satz 3 GewRV).

Zudem kann die zuständige Ordnungsbehörde nach § 3 Abs. 4 GewRV für die allgemeine Sperrzeit sowie

nach § 3 Abs. 5 für einzelne Betriebe **Ausnahmen** von den grundsätzlich geltenden Sperrzeiten erlassen, sofern ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse vorliegen.

Da die Zielsetzung der Sperrzeitenfestsetzung weitgehend mit der aus § 5 GastG übereinstimmt, ist vor allem der in § 5 Abs. 1 Nr. 3 GastG normierte Schutz gegen schädliche und gegen sonstige erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen für die Bewohnerinnen und Bewohner des Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke sowie der Allgemeinheit zu berücksichtigen (OVG Münster, Beschl. v. 28.09.2017 – 4 B 885/17).

Das VG Köln hat die beiden Tatbestandsmerkmale „öffentliches Bedürfnis“ sowie „besondere örtliche Verhältnisse“ näher definiert (VG Köln, Beschl. v. 27.06.2016 – 1 L 1255/16):

„Ein besonderes öffentliches Bedürfnis für die Vorverlegung der Sperrzeit ist dann anzunehmen, wenn die Beibehaltung der regulären Sperrzeit für die Nachbarschaft des Gaststättenbetriebes, insbesondere für die Bewohner der angrenzenden Grundstücke, zu unzumutbaren Lärmbelästigungen führt, die namentlich in der Nachtzeit nicht hinzunehmen sind [...]

Besondere örtliche Verhältnisse liegen demgegenüber vor, wenn sich die Verhältnisse im örtlichen Bereich so von den Verhältnissen anderer örtlicher Bereiche unterscheiden, dass deswegen eine Abweichung von der allgemeinen Sperrzeit gerechtfertigt erscheint.“

Das VG Köln stellte zudem klar, dass ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Schutzes vor schädlichen Umwelteinwirkungen in Betracht

kommen. Vielmehr können entsprechende Sperrzeitvorschriften auch dem Schutz vor sonstigen Sicherheitsbeeinträchtigungen dienen. Dabei müssen der Behörde Tatsachen vorliegen, die die Annahme

rechtfertigen, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Frage steht, wenn man die allgemeine Sperrzeit beibehält. Um besondere örtliche Verhältnisse im Sinne von § 3 Abs. 6 GewRV zu begründen, spielen vor allem Ordnungswidrigkeiten und Straftaten eine wichtige Rolle.

Eine Besonderheit besteht nach § 3 Abs. 8 GewRV für den **Ausschank selbst erzeugter Weine oder Apfelweine**. Hier können die Ordnungsbehörden, ebenfalls unter Rückgriff auf die allgemeine Verordnungsermächtigung (§ 27 OBG NRW), bestimmen, dass für den Ausschank dieser Getränke und in Verbindung mit zubereiteten Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle für die Dauer von höchstens vier Monaten, zusammenhängend oder in zwei Zeitabschnitten im Jahr, keine Erlaubnis notwendig ist. Die Vorschrift lautet:

§ 3 Regelungen auf dem Gebiet des Gaststättenrechts

[...]

(8) Den örtlichen Ordnungsbehörden wird die Ermächtigung übertragen, durch Rechtsverordnung

nach § 14 Satz 1 und 2 Gaststättengesetz zur Erleichterung des Absatzes selbst erzeugten Weines oder Apfelweines zu bestimmen, dass der Ausschank dieser Getränke und im Zusammenhang hiermit das Verabreichen von zubereiteten Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle für die Dauer von höchstens vier Monaten, zusammenhängend oder in zwei Zeitabschnitten im Jahr, keiner Erlaubnis bedarf. Sie können hierbei Vorschriften über

1. die persönlichen und räumlichen Voraussetzungen für den Ausschank sowie über Menge und Jahrgang des zum Ausschank bestimmten Weins oder Apfelweins,
2. das Verabreichen von Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle,
3. die Art der Betriebsführung

erlassen. Die Rechtsverordnung ist als ordnungsbehördliche Verordnung im Sinne des § 27 des Ordnungsbehördengesetzes zu erlassen.

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 Alkoholvererbung.

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN GEGEN ALKOHOL

In dem Erlass des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales zur Durchführung des Jugendschutzes in der Öffentlichkeit (v. 11.05.1988 - IV B 4 - 6300.2) wird den Jugendämtern und Ordnungsämtern empfohlen, die vielfältigen präventiven Maßnahmen des Jugendschutzes aus den letzten Jahren, wie z.B. die

Plakataktion „Kein Alkohol an Kinder und Jugendliche“, fortzusetzen.

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

6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELN DES STEUERRECHTS

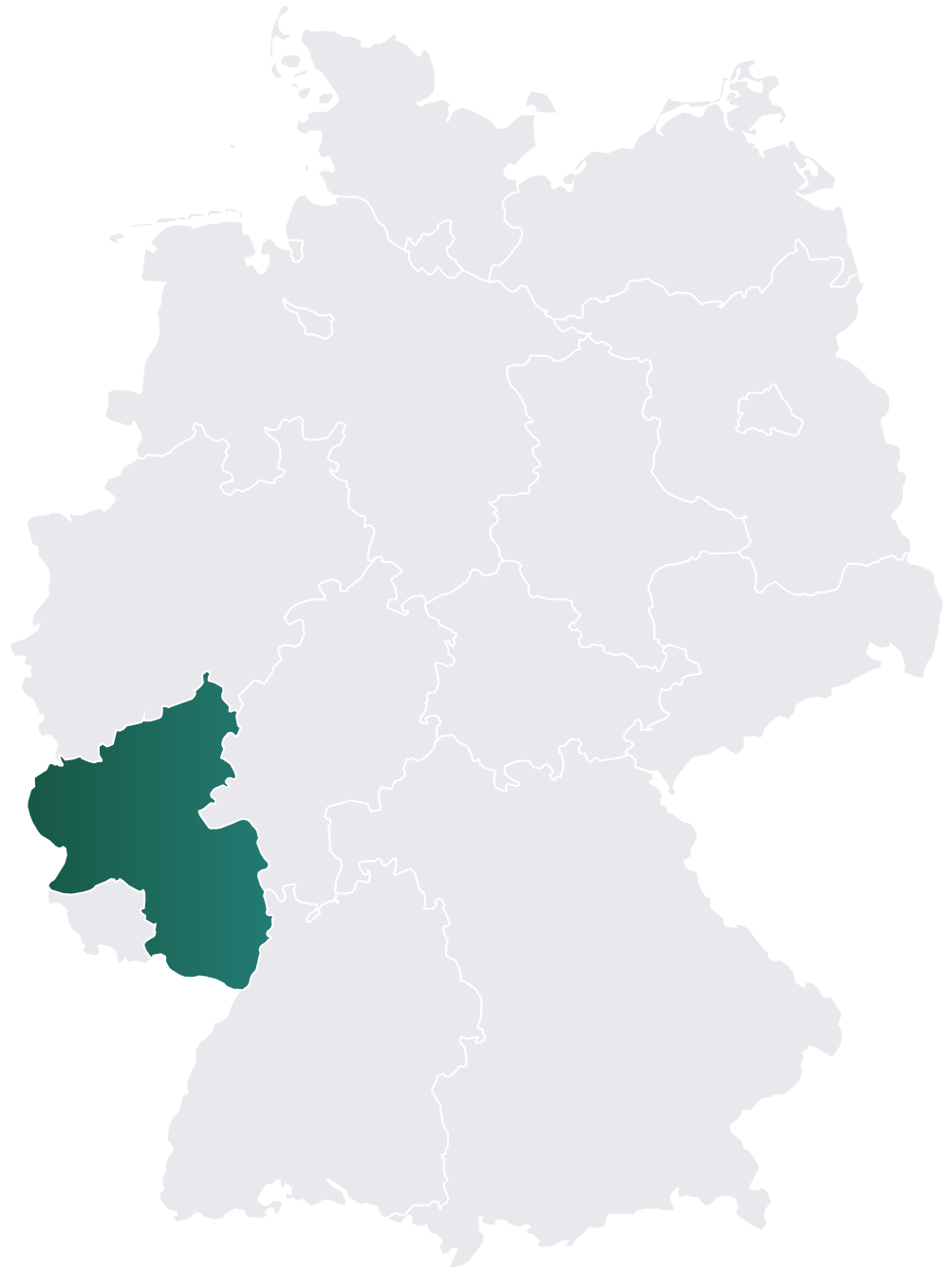
Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 des Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) können die Gemeinden Steuern im Wege der kommunalen Abgabensatzung erlassen. Allerdings ist nach § 3 Abs. 1 Satz 3 KAG NRW die Erhebung einer Steuer auf die Erlangung der Erlaubnis, Gestattung oder Befugnis

zum Betrieb eines Gaststättengewerbes unzulässig. Die Erhebung einer Getränkesteuer wäre allerdings möglich.

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.



RHEINLAND- PFALZ

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

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

Mit § 1 Abs. 1 POG werden die Aufgaben auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr den **allgemeinen Ordnungsbehörden und der Polizei** gleichermaßen zugewiesen. Die Ordnungsbehörden als Verwaltungsbehörden gliedern sich dabei in örtliche Ordnungsbehörden, Kreisordnungsbehörden und die Landesordnungsbehörde auf (§ 88 Abs. 1 POG).

Dabei nehmen zunächst einmal die allgemeinen Ordnungsbehörden die Aufgaben nach dem POG

wahr, sofern diese nicht ausdrücklich in die Verantwortung der Polizeibehörden (zu diesen § 76 POG) gestellt wurden. Die Polizeibehörden konzentrieren sich hierbei auf die Ausübung vollzugspolizeilicher Tätigkeiten. Rheinland-Pfalz folgt also im Recht der Gefahrenabwehr dem **Trennungsgedanken** (hierzu Teil 2: 1.1.1.1 Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit).

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Die Rechtsgrundlage für den Erlass von Rechtsverordnungen auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr findet sich in § 43 POG. Danach können die allgemeinen Ordnungsbehörden zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung Gebote und Verbote erlassen, die für eine unbestimmte Zahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet sind.

§ 43 Abs. 3 Satz 2 POG weist darauf hin, dass die örtlichen Ordnungsbehörden (also die Kommunen) mit Zustimmung des Stadtrates, des Gemeinderates der verbandsfreien Gemeinde oder des Verbandsgemeinderates Gefahrenabwehrverordnungen für ihren Dienstbezirk oder Teile davon erlassen dürfen.

Die maßgebliche Hürde, die als Voraussetzung für den Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung genommen werden muss, ist auch hier die abstrakte Gefahr. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung und der entsprechend hohen Darlegungsanforderungen (siehe hierzu Teil 2: 1.1.1.2 Eingriffshürden) wird man damit auch in Rheinland-Pfalz regelmäßig

kein Alkoholkonsumverbot per Rechtsverordnung anordnen können.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Aufgrund der hohen Rechtsunsicherheit wird an dieser Stelle auf einen Formulierungsvorschlag verzichtet. Sofern dennoch eine Rechtsverordnung zur Regulierung des öffentlichen Alkoholkonsums erlassen werden soll: eine Musterverordnung des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz nebst weiteren Erläuterungen findet man bei Kuhn/Stollenwerk 2017: § 43 S. 2 ff.

Weitere Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.1.5 Formulierungsvorschlag.

1.1.2. *Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)*

Das Gefahrenabwehrrecht von Rheinland-Pfalz enthält keine besondere Verordnungsermächtigung, die den Erlass von Alkoholkonsumverboten regelt.

1.1.3. *Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung*

Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 POG können die Kommunen Gefahren, die mit dem öffentlichen Alkoholkonsum einhergehen, auch mit dem Mittel der Allgemeinverfügung bekämpfen. Allerdings ist insoweit die hohe Hürde der „konkreten Gefahr“ zu nehmen, was unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung

nur schwerlich gelingen kann (vgl. Teil 2: 1.1.3.2 Eingriffshürden).

So weist z. B. das Ordnungsamt der Stadt Koblenz in einer Stellungnahme zum Erlass einer Alkoholverbotsverfügung auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Satz 1 POG auf Folgendes hin:

„Da nicht bekannt ist und auch nicht mit Sicherheit prognostiziert werden kann, dass in den o. a. Örtlichkeiten wieder Alkoholexzesse mit Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit stattfinden werden, liegt zurzeit nur ein Gefahrenverdacht und keine konkrete Gefahr vor. Somit besteht momentan keine rechtliche Möglichkeit, eine vorsorgliche Allgemeinverfügung zu erlassen. Erst wenn Erkenntnisse vorliegen, die eine konkrete Gefahr begründen, ist es möglich, diese Verfügung zu erlassen.“

In der gleichen Stellungnahme empfiehlt die Behörde, auch sehr sorgfältig zu prüfen, welchen Befristungen (etwa hinsichtlich der Jahreszeiten) und räumlichen Beschränkungen Alkoholverbotsverfügungen unterworfen sein müssen, damit nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. § 2 POG) verstoßen werde.

Ungeachtet der zahlreichen rechtlichen Hürden erfreuen sich Alkoholverbotsverfügungen in Rheinland-Pfalz offenbar einer gewissen Beliebtheit. So haben etwa die Stadt Mülheim-Kärlich anlässlich des „Möhnumzugs“ im Jahr 2014 und die Stadt Nassau anlässlich des „Michelsmarkts“ im Jahr 2016 sowie anlässlich der „Bahamas Night“ im Jahr 2017 Alkoholverbotsverfügungen in Kraft gesetzt.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Exemplarisch kann auf die Allgemeinverfügungen aus Nassau verwiesen werden. Begründet werden sie mit alkoholbedingten Verhaltensweisen, die permanente Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften darstellen. Zu nennen sind hier vor allem das Jugendschutzgesetz, das Landes-Immissionsschutzgesetz, abfallrechtliche Vorschriften, die Gefahrenabwehrverordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen der Verbandsgemeinde.

Im Tenor lauten die Allgemeinverfügungen wie folgt:

ALLGEMEINVERFÜGUNG:

Anlässlich des Michelsmarktes (bzw. der ‚Bahamas Night‘) in Nassau ist innerhalb des Marktgeländes (bzw. des Festgeländes) und den angrenzenden Bereichen (siehe räumlicher Geltungsbereich im beigefügten Lageplan) von [Tag, Datum, Uhrzeit] bis [Tag, Datum, Uhrzeit] der Konsum von alkoholischen Getränken in der Öffentlichkeit sowie das Mitführen von alkoholischen Getränken zum Zwecke des Konsums in der Öffentlichkeit verboten. Das Verbot gilt nicht für Bereiche, für die eine gaststättenrechtliche Erlaubnis besteht, sofern die dort ausgeschenkten Getränke verzehrt werden.

1.1.4. Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Einige Rechtswissenschaftlerinnen und Rechtswissenschaftler weisen immer wieder darauf hin, dass generelle Regelungen (also Rechtsverordnungen und Allgemeinverfügungen) kein Allheilmittel sein können. Schließlich wird auch das entsprechende Vollzugspersonal benötigt, um solche Regelungen zu kontrollieren und Verstöße zu ahnden. Dementsprechend stellt sich die Frage, ob es im Einzelfall ausreicht, mit dem zur Verfügung stehenden Personal gegen Verursacher konkreter Gefahren vorzugehen. Durch ein solches Vorgehen wird die Gefahrenabwehr auf die Verantwortlichen konzentriert. Die (nicht störende) Allgemeinheit wird vor Eingriffen in ihre Freiheit geschont.

Nach dem POG sind zahlreiche einzelfallbezogene Maßnahmen zulässig, von denen neben der Polizei auch die Ordnungsbehörden Gebrauch machen können. Dazu gehören etwa:

- die Identitätsfeststellung (§ 10 POG),
- Platzverweisungen (§ 13 POG) und
- die Sicherstellung (§ 22 POG).

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

Die Rechtslage in Rheinland-Pfalz weist keine landesspezifischen Besonderheiten auf; siehe hierzu

1.2.1 Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum.

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

Die Rechtslage in Rheinland-Pfalz weist keine landesspezifischen Abweichungen auf; siehe hierzu Teil

2: 1.2.2. Satzungsrechtliches Vorgehen gegen mobilen Alkoholkonsum (sog. Bier-Bikes).

Relevant ist § 41 LStrG, wonach die Nutzung der Straße, die über den Gemeingebrauch hinausgeht, der Erlaubnis der Straßenbaubehörde bedarf. Diese entscheidet darüber **im Benehmen** mit dem Träger der Straßenbaulast.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.2.2.3 Formulierungsvorschlag.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Benehmen ist eine Form der Mitwirkung bei einem Rechtsakt. Die handelnde Behörde muss vor Erlass eines Verwaltungsaktes die Stellungnahme einer anderen (höheren) Behörde einholen. Das Einverständnis der anderen Stelle muss nicht vorliegen (Einvernehmen). Die handelnde Behörde kann von der Auffassung abweichen, wenn sachliche Gründe vorliegen. Dennoch geht die Beteiligungsform über eine bloße Anhörung hinaus, bei der die andere Stelle lediglich ihre Vorstellungen in das Verfahren einbringen kann.

1.3. Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Die Rechtslage in Rheinland-Pfalz weist keine landesspezifischen Besonderheiten auf; siehe hierzu Teil 2: 1.3 Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum.

2. MAßNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOLOL

Die Rechtslage in Rheinland-Pfalz weist keine landesspezifischen Besonderheiten auf; siehe hierzu Teil 2: 2 Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol. Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 2.3 Formulierungsbeispiel.

3. MAßNAHMEN GEGEN DEN ALKOHOLOVERKAUF

Die Rechtslage in Rheinland-Pfalz weist keine landesspezifischen Besonderheiten auf; siehe hierzu Teil 2: 3 Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf.

3.1. Polizeirechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

Die Rechtslage in Rheinland-Pfalz weist keine landesspezifischen Besonderheiten auf; siehe hierzu

Teil 2: 3.1 Polizeirechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf.

3.2. Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

§ 1 GastVO legt fest, dass die zuständige Behörde für die Durchführung des Gaststättengesetzes und der auf seiner Grundlage ergangenen Rechtsverordnungen sowie für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 28 GastG die Gemeindeverwaltung der verbandsfreien Gemeinde, die Verbandsgemeindeverwaltung sowie in kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten die Stadtverwaltung ist. Die verbandsfreien Gemeinden, die Verbandsgemeinden sowie die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte nehmen die Aufgabe als **Auftragsangelegenheit** wahr.

Landesspezifische Besonderheiten ergeben sich gem. § 10 Abs. 1 GastVO für den Ausschank von selbst erzeugtem Wein durch Straußwirtschaften. Dieser bedarf für die Dauer von vier zusammenhängenden Monaten oder zwei zusammenhängenden

Zeitabschnitten von insgesamt vier Monaten im Jahr keiner Erlaubnis. Gem. § 12 Abs. 2 Satz 2 GastVO darf der Straußwirt Flaschenbier allerdings nicht über die Straße abgeben. Für den Ausschank von selbst erzeugtem Apfelwein sind die Regeln entsprechend anzuwenden (§ 15 GastVO).

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Bei Auftragsangelegenheiten handelt es sich nicht um Aufgaben, die unter die kommunale Selbstverwaltung fallen, sondern um übertragene staatliche Aufgaben. Die Kommunen fungieren quasi als Dienstleister des Bundes.

3.2.1. Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz

Die Rechtslage in Rheinland-Pfalz weist keine landesspezifischen Besonderheiten auf; siehe hierzu

Teil 2: 3.2.1 Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz.

3.2.2. Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)

Die Rechtslage in Rheinland-Pfalz weist keine landesspezifischen Besonderheiten auf; siehe hierzu

Teil 2: 3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys).

3.2.3. Alkoholtstkäufe durch Minderjährige

Die Rechtslage in Rheinland-Pfalz weist keine landesspezifischen Besonderheiten auf; siehe hierzu Teil 2: 3.2.3 Alkoholtstkäufe durch Minderjährige.

3.3. Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

In Rheinland-Pfalz sind gem. **§ 3 LadöffnG** allgemeine Ladenschlusszeiten vorgesehen:

§ 3 Allgemeine Ladenschlusszeiten

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

1. an Sonn- und Feiertagen,
2. montags bis samstags bis 6 Uhr und ab 22 Uhr und
3. am 24. Dezember, wenn dieser auf einen Werktag fällt, bis 6 Uhr und ab 14 Uhr,

soweit in den nachfolgenden Bestimmungen keine abweichenden Regelungen getroffen werden. Verkaufsstellen für Bäcker- und Konditorwaren dürfen abweichend von Satz 1 den Beginn der Ladenöffnungszeit an Werktagen auf 5.30 Uhr vorverlegen. Die zu Beginn der Ladenschlusszeit anwesenden Kundinnen und Kunden dürfen noch bedient werden.

§ 4 LadöffnG sieht vor, dass verbandsfreie Gemeinden, Verbandsgemeinden und kreisfreie und große kreisangehörige Städte unter Berücksichtigung besonderer Einkaufsbedürfnisse der Bürger, des Fremdenverkehrs oder besonderer örtlicher oder regionaler Gegebenheiten durch Rechtsverordnung bestimmen können, dass Verkaufsstellen an bis zu acht Werktagen im Kalenderjahr bis spätestens 6 Uhr des folgenden Tages geöffnet sein dürfen.

Sonderregelungen gelten zudem für Tankstellen, die abweichend von den allgemeinen Ladenöffnungszeiten an allen Tagen ohne zeitliche Begrenzung geöffnet sein dürfen (§ 6 LadöffnG).

HINWEIS

Während der allgemeinen Ladenschlusszeiten und außerhalb von nach § 4 LadöffnG festgelegten erweiterten Ladenöffnungszeiten darf an Tankstellen (neben Ersatzteilen und Betriebsstoffen) nur Reisebedarf verkauft werden. Dazu zählen gem. § 2 Abs. 2 LadöffnG auch Genussmittel in kleineren Mengen.

Das OVG Koblenz hat in diesem Zusammenhang entschieden, dass die zuständige Stelle auf der Grundlage von § 14 Abs. 2 Satz 1 LadöffnG im Einzelfall (durch Verwaltungsakt) konkretisieren kann, was unter „Reisebedarf“ bzw. „Genussmittel in kleineren Mengen“ fällt (OVG Koblenz, Ur. v. 19.03.2009 – 6 A 11335/08). Diese Konkretisierung kann dazu führen, dass der Verkauf von alkoholhaltigen Getränken durch Tankstellenbetreiber sowohl hinsichtlich der Menge als auch hinsichtlich des Alkoholgehalts der mengenmäßig beschränkten Getränke eingeschränkt wird.

Gehalten wurde mit der Entscheidung folgende Verfügung:

„Der Verkauf von Alkohol in der Zeit von 22.00 Uhr bis 06.00 Uhr wird der Betreiberin der ...-Tankstelle, Frau ..., für die Betriebsstätte in 67227 Frankenthal, ... Straße ... untersagt. Ausgenommen davon bleibt der Verkauf von

- alkoholischen Getränken mit einem Alkoholgehalt bis zu 8 Volumenprozent in einer Menge bis zu 2 Liter pro Person oder

- alkoholischen Getränken mit einem Alkoholgehalt von über 8 bis 14 Volumenprozent in einer Menge bis zu 1 Liter pro Person oder

- alkoholischen Getränken mit einem Alkoholgehalt von über 14 Volumenprozent in einer Menge bis zu 0,1 Liter pro Person als Reisebedarf an Reisende, d.h. Kraftfahrer/innen und deren Mitfahrer/innen, zulässig."

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3
Formulierungsvorschlag.

3.4. Verlängerung der Sperrzeiten

Eine Sperrzeitregelung findet sich für Rheinland-Pfalz in § 17 GastVO. Danach beginnt die Sperrzeit für Schank- und Speisewirtschaften sowie öffentliche Vergnügungsstätten um 5.00 Uhr und endet um 6.00 Uhr. In der Nacht zum Samstag, zum Sonntag, zu einem gesetzlichen Feiertag, zum Rosenmontag und zum Fastnachtsdienstag ist die Sperrzeit aufgehoben.

Die allgemeine Sperrzeit kann ausnahmsweise (allerdings dann allgemeingültig) festgelegt, verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden, wenn ein öffentliches Bedürfnis vorliegt oder besondere

örtliche Verhältnisse bestehen (§ 19 Abs. 1 GastVO). Bei der Feststellung eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse sind der Schutz der Nachtruhe der Nachbarschaft, der Bedarf der Allgemeinheit an den Diensten der Betriebe und die Störungsempfindlichkeit der Umgebung zu berücksichtigen (§ 19 Abs. 2 GastVO). Die Ausnahmen von der allgemeinen Sperrzeit können gem. § 20 GastVO auch auf einzelne Betriebe beschränkt werden.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.4.3
Formulierungsvorschlag.

4. MAßNAHMEN GEGEN ALKOHOLBEWERBUNG

Die Rechtslage in Rheinland-Pfalz weist keine landesspezifischen Besonderheiten auf; siehe hierzu Teil 2: 4 Maßnahmen gegen Alkoholwerbung.

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN GEGEN ALKOHOL

Die Rechtslage in Rheinland-Pfalz weist keine landesspezifischen Besonderheiten auf; siehe hierzu

Teil 2: 5 Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol.

6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELN DES STEUERRECHTS

Gem. § 5 Abs. 2 Satz 1 KAG können die Gemeinden örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben, solange und soweit diese nicht bundesrechtlich geregelten Steuern gleichartig sind. Ein Verbot der Erhebung einer Getränkesteuer ist landesrechtlich

nicht vorgesehen. Siehe hierzu im Übrigen Teil 2: 6 Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 6.4 Formulierungsvorschlag.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

Die Rechtslage in Rheinland-Pfalz weist keine landesspezifischen Besonderheiten auf; siehe hierzu Teil 2: 7 Alkoholverbote im ÖPNV.

Interessant ist aber eine Berichterstattung der Rhein-Zeitung aus dem Jahr 2011, wonach sich das Infrastrukturministerium gegen eine zentrale Regelung der Alkohol-Frage ausspricht. Auch die in Rheinland-Pfalz tätigen Verkehrsverbände zeigten sich einem Verbot in Bussen und Bahnen skeptisch gegenüber. Es sei nicht vertretbar, aufgrund der Verfehlungen Einzelner die gesamte Bevölkerung zu bevormunden, heißt es dort. Ein Alkoholverbot wäre geradezu ‚irrsinnig‘, da der Verkehrsverbund Rhein-Mosel (VRM) durch insgesamt drei Weinan-

baugebiete verlaufe. Nach Auskunft des VRM-Geschäftsführers gibt es keine Pläne, ein Verbot einzuführen. Schließlich wolle man ja, dass die Menschen mit Bussen und Bahnen zu Weinfesten gelangen und das Auto stehen lassen können.

Auch nach Stellungnahmen des Rhein-Nahe-Nahverkehrsverbunds (RNN), des Verkehrsverbunds Region Trier (VRT), des Verkehrsverbunds Rhein-Neckar (VRN) und des Rhein-Main-Verkehrsverbunds (RMV) werden zumindest in näherer Zukunft keine Alkoholverbote angestrebt. Die Entwicklungen in anderen Städten (genannt wird etwa Hamburg) würden allerdings beobachtet und analysiert.



SAARLAND

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

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

Das Saarland ist eines der wenigen Bundesländer, das im Polizeirecht dem sog. Einheitsprinzip folgt. Die Polizei setzt sich gem. § 1 Abs. 1 SPolG aus den Polizeiverwaltungsbehörden und der Vollzugspolizei zusammen. Diese nehmen als einheitliche Behörde die Aufgaben der Gefahrenabwehr wahr. Die Aufgaben und Befugnisse der Polizei sind im saarländischen Polizeigesetz (SPolG) geregelt.

Die Kommunen sind als Ortspolizeibehörden (Bürgermeisterinnen/Bürgermeister) ein Teil der allge-

meinen Verwaltungsbehörden gem. §§ 75 Abs. 2 Nr. 3, 76 Abs. 3 SPolG.

Die Ortspolizeibehörden sind nach §§ 80 Abs. 2 PolG vorrangig zur Gefahrenabwehr berufen und damit sachlich zuständig, sofern es keine speziellen Rechtsvorschriften gibt. Demgegenüber werden die Polizeivollzugsbehörden grundsätzlich nur dann tätig, soweit die Abwehr einer Gefahr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint („Eilzuständigkeit“), so § 85 Abs. 2 Satz 1 SPolG.

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Rechtsgrundlage zum Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen ist § 59 SPolG. Danach können die Polizeiverwaltungsbehörden zur Gefahrenabwehr dienende Gebote oder Verbote erlassen, die in einer unbestimmten Zahl von Fällen an eine unbestimmte Zahl von Personen gerichtet sind. Für Maßnahmen der Gefahrenabwehr setzt die Polizeiverordnung

das Vorliegen einer abstrakten Gefahr voraus. Insofern sind keine landesspezifischen Besonderheiten ersichtlich; siehe hierzu 1.1.1.2 Eingriffshürden.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.1.5 Formulierungsvorschlag.

1.1.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

Im Saarland existiert keine besondere Verordnungsermächtigung zum Erlass von Alkoholverboten. Weitere Ausführungen sind an dieser Stelle daher entbehrlich; siehe hierzu Teil 2: 1.1.2 Alkoholkonsum-

verbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung).

1.1.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Die Rechtsgrundlage für gefahrenabwehrrechtliche Allgemeinverfügungen ist § 8 Abs. 1 SPolG. Die Polizei kann danach die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, soweit nicht die §§ 9 bis 40 die Befugnisse der Poli-

zei besonders regeln. Der Erlass einer Allgemeinverfügung setzt das Vorliegen einer konkreten Gefahr voraus. Insoweit gelten keine landesspezifischen Besonderheiten; siehe hierzu Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung.

1.1.4. Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Denkbare ordnungspolizeiliche Einzelmaßnahmen finden sich vor allem in den §§ 9 ff. SPolG. In Betracht kommen etwa:

- Identitätsfeststellungen (§ 9 SPolG),
- Befragungen (§ 11 SPolG),
- Platzverweisungen und Aufenthaltsverbote gegenüber alkoholisierten Störern (§ 12 SPolG),
- Durchsuchungen von Personen und Sachen auf mitgeführten Alkohol (§§ 17, 18 SPolG) sowie

- Sicherstellung von Alkohol (§ 21 SPolG).

Zudem sind weitere atypische Maßnahmen auf Grundlage der polizeilichen Generalklausel nach § 8 SPolG denkbar, z. B. die Gefährderansprache oder das Gefährderschreiben oder polizeiliche Warnungen.

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

Ein Alkoholkonsumverbot im Wege einer Sondernutzungssatzung wird aktuell von einigen Rechtswissenschaftlerinnen und Rechtswissenschaftlern wohl grundsätzlich für möglich gehalten.

Alkoholaufnahme dazu, dass andere belästigt werden oder dass die Nutzung nicht mehr als vorübergehend bewertet werden kann, so das OLG Saarbrücken, Beschl. v. 15.09.1997 - 5s (Z) 217/97 (51/97).

Nach der Rechtsprechung des OLG Saarbrücken ist der Genuss von Alkohol jedoch als Gemeingebrauch einzustufen. Es bestünde kein Zweifel, dass das Niederlassen einzelner oder mehrerer Personen im innerstädtischen Bereich, etwa um ein Buch zu lesen, sich zu unterhalten oder etwas zu essen und zu trinken, vom verfassungsrechtlich garantierten Gemeingebrauch gedeckt sei. An dieser Situation ändere sich auch nichts, wenn eine oder mehrere Personen Alkohol trinken. Zudem führe nicht jede

Die Gemeinden können zwar durch Satzung bestimmte Sondernutzungen von der Erlaubnis befreien und für Sondernutzungen an Gemeindestraßen entsprechende Erleichterungen gewähren. Eine Ermächtigung, den gem. § 14 SaarlStrG jedermann zustehenden Gemeingebrauch einzuschränken, enthalte das Gesetz jedoch nicht.

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

Das Saarland hat bereits 2011 von seiner Landesgesetzgebungskompetenz im Gaststättenrecht Gebrauch gemacht. Das Saarländische Gaststättengesetz (SGastG) hat das Gaststättengesetz des Bundes vollständig ersetzt. Ein wesentlicher Unterschied zum GastG besteht darin, dass für den Betrieb einer Gaststätte keine Erlaubnis der zuständigen Behörde mehr erforderlich ist. Im Saarland wird lediglich ein Anzeigeverfahren entsprechend der gewerberech-

lichen Vorschriften (vgl. § 14 GewO) nach § 3 Abs. 1 SGastG durchgeführt.

Für Betriebe, die Alkohol ausschenken wollen, findet eine präventive Zuverlässigkeitsprüfung statt (§ 4 Abs. 1 Satz 1 SGastG). Die zuständige Behörde muss unverzüglich nach Erstattung der Gewerbeanzeige mit Alkoholausschank die persönliche Zuverlässigkeit der Gewerbetreibenden überprüfen.

Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 38 Abs. 1 GewO. Insoweit bietet das Gesetz der zuständigen Behörde zahlreiche Eingriffsmöglichkeiten, um gegen Alkoholmissbrauch und dessen spezifische

gaststättenrechtliche Gefahren vorzugehen. Zuständig für den Vollzug dieses Gesetzes sind die Gemeinden (§ 2 Abs. 1 SGastG).

3.2.1. **Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz**

Da nach dem SGastG keine Gaststättenerlaubnisse erteilt werden, kommt auch ein „Widerruf“ im Grunde nicht in Betracht. Für Gaststättenerlaubnisse, die vor Inkrafttreten des SGastG erlassen wurden, richtet sich der Widerruf nach den allgemeinen Vorschriften (siehe § 49 SVwVfG). Zudem kann die Be-

hörde die Aufnahme des Betriebes präventiv untersagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Betreiber unerfahrene, leichtsinnige oder willensschwache Personen ausbeuten oder dem Alkoholmissbrauch Vorschub leisten werden (§ 4 Abs. 4 SGastG).

3.2.2. **Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)**

Grundsätzlich ist es nach § 10 Nr. 5 SGastG allgemein verboten, alkoholische Getränke in einer Weise anzubieten oder zu vermarkten, die geeignet ist, dem Alkoholmissbrauch oder übermäßigem Alkoholkonsum Vorschub zu leisten. Darunter fallen entsprechende „Koma-Partys“, bei welchen schon der äußere Anschein der Bewerbung und die Art und Weise des Angebotes auf die Herbeiführung eines Alkoholrausches gerichtet sind.

Darüber hinaus kann die zuständige Gemeinde jederzeit Anordnungen zum Schutze der Gäste, insbesondere gegen Ausbeutung und gegen Gefahren für Leben oder Gesundheit erlassen (§ 9 Satz 1 SGastG). Insoweit können auch Anordnungen zur Eindämmung des Alkoholkonsums ergehen.

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**

Die allgemeinen Ladenöffnungszeiten richten sich im Saarland grundsätzlich nach § 3 des Saarländischen Ladenöffnungsgesetzes (LÖG Saarland):

§ 3 Allgemeine Ladenöffnungszeiten

Verkaufsstellen dürfen zu folgenden Zeiten für den geschäftlichen Verkehr mit den Kunden geöffnet sein:

1. montags bis samstags von 6 Uhr bis 20 Uhr,
2. abweichend von der Vorschrift der Nr. 1 darf die Ortpolizeibehörde die Öffnung von Verkaufsstellen aus Anlass von besonderen Ereignissen

an jährlich höchstens einem Werktag von 6 bis 24 Uhr zulassen,

3. am 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Werktag fällt, von 6 Uhr bis 14 Uhr.

Verkaufsstellen für Bäckerwaren dürfen abweichend von Satz 1 den Beginn der Ladenöffnungszeiten an Werktagen auf 5.30 Uhr vorverlegen.

Ausnahmen gelten für bestimmte Verkaufsstellen wie etwa Tankstellen usw. (§§ 4 ff. LÖG Saarland). Weitere Ausnahmen können im Saarland nicht durch die örtlichen Behörden, sondern lediglich durch die oberste Landesbehörde im öffentlichen Interesse gestattet werden (§ 9 LÖG Saarland).

3.4. Sperrzeitenregelungen

Die allgemeine Sperrzeit richtet sich nach § 11 SGastG:

§ 11 Allgemeine Sperrzeit

(1) Die Sperrzeit für ein Gaststättengewerbe gemäß § 1 Absatz 1 und öffentliche Vergnügungsstätten mit Ausnahme der Spielhallen im Sinne des § 1 des Saarländischen Spielhallengesetzes beginnt um 5 Uhr und endet um 6 Uhr. In der Nacht zum 1. Januar ist die Sperrzeit aufgehoben.

(2) Die Sperrzeit für Jahrmärkte und Veranstaltungen nach § 60a der Gewerbeordnung in ihrer jeweils geltenden Fassung beginnt um 22 Uhr und endet um 7 Uhr.

(3) Die Sperrzeit für Rummelplätze, Kirmessen, Trinkhallen, Imbissstände und für andere, nach diesem Gesetz anzeigepflichtige Betriebe, die in ähnlicher Art geführt werden, beginnt um 23 Uhr und endet um 7 Uhr.

(4) Für den Betrieb der Schank- oder Speisewirtschaft in Schiffen und Kraftfahrzeugen gilt keine

Das LÖG Saarland gilt übrigens nicht für Gaststätten, hier ist § 12 SGastG zu beachten:

§ 12 Nebenleistungen

(1) Gewerbetreibende nach § 1 Absatz 1 oder Dritte dürfen auch außerhalb der zulässigen Ladenöffnungszeiten Zubehörowaren an Gäste abgeben.

(2) Gewerbetreibende nach § 1 Absatz 1 dürfen zum alsbaldigen Verzehr und Verbrauch Getränke und zubereitete Speisen, die sie in ihrem Vertrieb auschenken oder verabreichen, sowie Flaschenbier, alkoholfreie Getränke, Tabak- und Süßwaren über die Straße abgeben.*

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.1.3 Formulierungsvorschlag.

Sperrzeit, wenn sich der Betrieb auf die Bewirtung der Fahrgäste beschränkt.

(5) Bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse, insbesondere zum Schutz der betroffenen Anwohner, können die Gemeinden den Beginn der Sperrzeit vorverlegen und das Ende der Sperrzeit hinausschieben oder die Sperrzeit befristen und widerruflich verkürzen.*

Nach Abs. 5 können die Gemeinden Ausnahmen von der allgemeinen Sperrzeit erlassen, wenn ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse vorliegen. Soweit ersichtlich, gibt es hierzu noch keine eigenständige saarländische Rechtsprechung. Die Rechtsprechung anderer Bundesländer kann jedoch übertragen werden. Landesspezifische Besonderheiten sind in diesem Zusammenhang nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 3.4 Verlängerung der Sperrzeit.

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 Alkoholverbung.

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN GEGEN ALKOHOL

In dem Erlass des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales zur Durchführung des Jugendschutzes in der Öffentlichkeit wird den Jugendämtern und Ordnungsämtern empfohlen, die vielfältigen präventiven Maßnahmen des Jugendschutzes aus den

letzten Jahren, wie z.B. die Plakataktion „Kein Alkohol an Kinder und Jugendliche“, fortzusetzen. Weitere landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 5 Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol.

6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELN DES STEUERRECHTS

Nach §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 Satz 1, 3 Abs. 1 des Saarländischen Kommunalabgabengesetzes (SaarlKAG) können die Gemeinden und Gemeindeverbände Steuern im Wege von Abgabensatzungen erheben.

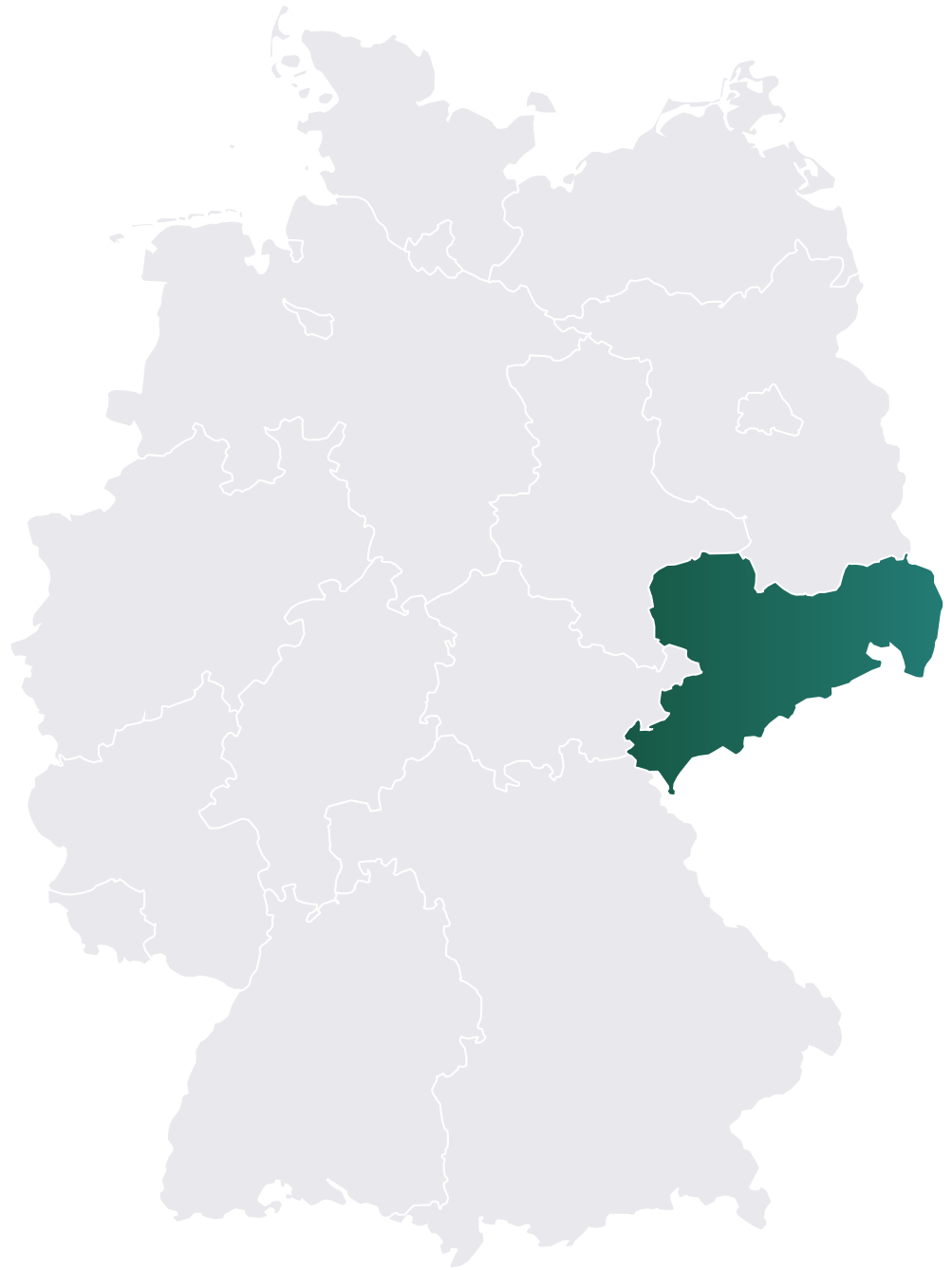
Insoweit gibt es eine Besonderheit: Sog. Schankerlaubnissteuern dürfen im Saarland nur von den Gemeindeverbänden und den kreisfreien Städten erhoben werden (§ 3 Abs. 4 Satz 1 SaarlKAG). Zudem kann die Schankerlaubnissteuer auch von Betrieben erhoben werden, für die die Errichtung, Erweiterung

und Fortführung des Betriebes gewerberechtlich eigentlich nicht erlaubnispflichtig ist (§ 3 Abs. 4 Satz 3 SaarlKAG). Zur Getränkesteuer enthält das SaarlKAG keine besondere Vorschrift. Da diese auch nicht ausdrücklich untersagt ist, ist deren Erhebung nach den allgemeinen abgaberechtlichen Vorschriften durch die Gemeinden grundsätzlich zulässig.

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.



SACHSEN

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

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

Das sächsische Polizeirecht folgt dem sog. **Einheits-system** (siehe hierzu Teil 2: 1.1 Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit). Das bedeutet, dass der Begriff „Polizei“ organisationsrechtlich als Oberbegriff verwendet wird, der sowohl die Polizeibehörden (im sog. Trennungssystem als „Ordnungsbehörden“ bezeichnet) als auch den Polizeivollzugsdienst umfasst. Sofern das Landesrecht die „Polizei“ zu einer bestimmten Maßnahme ermächtigt, erfasst die jeweilige Norm folglich beide Zweige der Polizei.

Um es konkreter zu fassen: Die Polizeibehörden gliedern sich in die allgemeinen und die besonderen Polizeibehörden. Dabei handelt es sich um staatliche, teils um kommunale Behörden. Der Begriff PVD (Polizeivollzugsdienst) umfasst als Sammelbegriff sämtliche Polizeidienststellen des Freistaates Sachsen. Kommunale Polizeidienststellen gibt es in Sachsen nicht. Die gemeindlichen Vollzugsbediensteten werden organisationsrechtlich den Ortspolizeibehörden zugeordnet.

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Eine allgemeine Ermächtigungsgrundlage, die den Erlass von Rechtsverordnungen zur Bekämpfung abstrakter Gefahren gestattet, findet sich in § 9 Abs. 1 SächsPolG. Da durch § 9a SächsPolG eine spezielle Rechtsgrundlage für die Bekämpfung des

öffentlichen Alkoholkonsums geschaffen wurde, ist insoweit ein Rückgriff auf § 9 Abs. 1 SächsPolG ausgeschlossen. Die Vorschrift hat keine Relevanz im Kontext der kommunalen Alkohol-Verhältnisprävention.

1.1.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

Der sächsische Gesetzgeber hat den Kommunen mit § 9a SächsPolG ein Mittel zur Bekämpfung des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit mittels Rechtsverordnung an die Hand gegeben. Ob eine Kommune

hiervon Gebrauch macht, steht in ihrem eigenen Ermessen. Falls ja, muss sie sich an den engen Grenzen der Norm orientieren.

Rechtliche Bewertung

Mit § 9a SächsPolG hat der Landesgesetzgeber auf eine Entscheidung des VGH Mannheim aus dem Jahr 2009 reagiert (hierzu Teil 2: 1.1.1.4 Rechtspre-

chungsübersicht). Die Norm wurde mit Wirkung zum 29.10.2011 als besondere Verordnungsermächtigung in das Landespolizeigesetz des Freistaates

Sachsen eingefügt. Rechtsverordnungen nach § 9a SächsPolG können nur von den Ortspolizeibehörden erlassen werden.

§ 9a SächsPolG – Ermächtigung zum Erlass örtlich und zeitlich begrenzter Alkoholkonsumverbote

(1) Die Ortspolizeibehörden können durch Polizeiverordnung verbieten, auf öffentlichen Flächen außerhalb von genehmigten Außenbewirtschaftungsflächen alkoholische Getränke zu konsumieren oder zum Zwecke des Konsums innerhalb dieser Fläche mitzuführen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sich dort Personen aufhalten, die alkoholbedingte Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder das Eigentum begangen haben und künftig begehen werden.

(2) Das Verbot ist auf bestimmte Tage innerhalb einer Woche und Stunden des Tages zu beschränken. Ein generelles Verbot an allen Tagen und über mehr als zwölf Stunden am Tag ist unzulässig. Das Verbot ist örtlich auf den zur Verhütung von Straftaten erforderlichen Umfang zu beschränken. Die örtliche Verbotsbeschränkung nach Satz 3 darf sich lediglich auf einen räumlichen Bereich beziehen, der höchstens durch zwei Plätze und drei Straßen im Sinne des Straßengesetzes für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Straßengesetz - SächsStrG) vom 21. Januar 1993 (SächsGVBl. S. 93), zuletzt geändert durch Artikel 30 des Gesetzes vom 15. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 387, 403), begrenzt wird. Von einer nach Satz 1 und 3 festgesetzten Beschränkung kann die nach Absatz 1 zuständige Behörde in besonderen Fällen Ausnahmen zulassen.

(3) Polizeiverordnungen nach Absatz 1 müssen mindestens einen Monat und dürfen höchstens ein Jahr gelten. Der Erlass einer erneuten Polizeiverordnung ist zulässig, wenn dies zur Abwehr der in Absatz 1 genannten Gefahr zwingend geboten ist.

Laut Gesetzesbegründung ist das erklärte Ziel des § 9a SächsPolG, „alkoholbeeinflussten Straftaten im öffentlichen Raum rechtssicher und effektiv zu begegnen.“ Der Gesetzgeber bezog sich dabei auf die Polizeiliche Kriminalstatistik in Sachsen für das Jahr 2009. Nach polizeilichem Erkenntnisstand haben da-

nach insgesamt 12,0% aller männlichen Tatverdächtigen, 10,6% aller jugendlichen Tatverdächtigen und 15,8% aller heranwachsenden Tatverdächtigen bei der Tatausübung unter Alkoholeinfluss gestanden. Ein besonders hoher Anteil von Tatverdächtigen unter Alkoholeinfluss sei zudem im Zusammenhang mit der Begehung von Widerstandshandlungen (§ 113 StGB), gefährlicher und schwerer Körperverletzungen (§§ 224, 226 StGB) sowie der Gewaltkriminalität im Allgemeinen festgestellt worden. Diese Zahlen dürften sich bis heute nicht wesentlich verändert haben.

Einige Rechtswissenschaftlerinnen und Rechtswissenschaftler zweifeln allerdings daran, dass die Norm mit dem Grundgesetz bzw. der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar ist, da die Eingriffsbefugnis in das Gefahrenvorfeld vorverlagert wurde. Eine Absenkung der Eingriffsschwelle müsse jedoch dem Schutz hochrangiger Rechtsgüter vorbehalten bleiben. Gerade diese müssten ja wegen des untersagten Verhaltens auch regelmäßig gefährdet sein. Vom bloßen Alkoholkonsum gehe aber regelmäßig eben keine Gefahr für das Leben oder die körperliche Unversehrtheit anderer Personen aus. Insofern sei der finale Eingriff, also das Alkoholkonsumverbot, immer dem Vorwurf der Unverhältnismäßigkeit ausgesetzt, zumal ja auch weniger einschneidende Gefahrerforschungsmaßnahmen zur Verfügung stünden.

Das OVG Bautzen teilt die verfassungsrechtlichen Bedenken nicht. § 9a SächsPolG sei zumindest insofern mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar, „soweit der Gesetzgeber keinen streng kausalen Zusammenhang zwischen den zugrunde gelegten Straftaten und der Alkoholeinwirkung voraussetzt, um den Erlass eines örtlichen Alkoholverbots mittels Polizeiverordnung zu rechtfertigen.“ Vielmehr lasse er „bereits Tatsachen genügen, die die Annahme rechtfertigen, dass sich dort Personen aufhalten, die alkoholbedingte Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder das Eigentum begangen haben“ (OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16).

Was die Maßnahmen auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr für die Allgemeinheit angeht, habe der

Gesetzgeber bei der Prognose und Einschätzung der betreffenden Gefährdung einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich deren Eignung. Dieser sei erst dann überschritten, „wenn die Erwägungen des Ge-

setzgebers so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffenen gesetzgeberischen Maßnahmen sein können“. Dies sei bei § 9a SächsPolG nicht der Fall.

Tatbestandsvoraussetzungen

Die gesetzlichen Anforderungen des § 9a SächsPolG sollen nun anhand der relevanten Tatbestandsmerkmale vorgestellt und erläutert werden. Eine allumfassende Abbildung der zahlreichen Probleme eines so komplexen Gesetzes würde allerdings hier den Rahmen sprengen.

Durch Absatz 1 der Norm können die Ortspolizeibehörden eine Rechtsverordnung in eigener Zuständigkeit erlassen, um den Konsum alkoholischer Getränke und das Mitführen solcher Getränke zum Zweck des dortigen Konsums auf bestimmten öffentlichen Flächen (außerhalb von genehmigten Außenbewirtschaftungsflächen) zu untersagen. (Formerfordernisse siehe § 11 SächsPolG).

1. öffentliche Flächen

Die Verbote gem. § 9a SächsPolG sind in räumlicher Hinsicht auf **„öffentliche Flächen“** begrenzt. Das sind zunächst einmal die Straßen, Wege und Plätze im Sinne des Sächsisches Straßengesetzes, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind. Durch den Hinweis des Gesetzgebers, „dass sich dort Personen aufhalten, die alkoholbedingte Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder das Eigentum begangen haben und künftig begehen werden“, wird der Geltungsbereich räumlich „eng beschränkt“. Eine Rechtsverordnung gem. § 9a SächsPolG ist damit nur zulässig, wenn sie einen „konkreten Brennpunkt“ betrifft und räumlich auch nicht über diesen hinausreicht.

HINWEIS

Nach Ansicht des OVG Bautzen ist es egal, wo die betroffenen Personen die alkoholbedingten Straftaten begehen. Der nach Wortlaut geforderte örtliche Bezug der Norm richte sich nur auf die Anwesenheit, nicht auf die Begehung der Straftaten (OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16).

2. außerhalb von genehmigten Außenbewirtschaftungsflächen

Der räumliche Anwendungsbereich des § 9a SächsPolG wird durch das Tatbestandsmerkmal **„außerhalb von genehmigten Außenbewirtschaftungsflächen“** vom Anwendungsbereich des Sächsisches Gaststättengesetzes abgegrenzt.

HINWEIS

Nun könnte man einwenden, dass der Alkoholkonsum innerhalb genehmigter Außenbewirtschaftungsflächen die gleichen Gefahren mit sich bringt wie derjenige außerhalb solcher Areale. Das würde ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG (Gleichbehandlungsgrundsatz) bedeuten. Verfassungskonform wäre die Anwendung der Norm nur dann, wenn die Behörde auf ein Verbot gem. § 9a SächsPolG verzichtet, wenn innerhalb den betroffenen Flächen ein Alkoholausschank zugelassen wurde, der vom Verbot nicht erfasst wird.

3. Konsum und Mitsichführen alkoholischer Getränke

Verboten ist zunächst der Konsum **„alkoholischer Getränke“**. Also solches gilt ein Getränk zumindest dann, wenn es eine nicht nur geringe Menge an anderen alkoholischen Getränken enthält (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 2 JuSchG). Der Konsum von schwach alkoholhaltigen Getränken wie etwa alkoholfreiem Bier fällt demnach nicht in den Anwendungsbereich des § 9a SächsPolG.

Neben das Konsumverbot tritt das Verbot des **„Mitsichführen zum Zwecke des Konsums“**. Die Konsumabsicht muss durch äußere Umstände belegt sein, z. B. durch mitgeführte Trinkgefäße, Strohhalm, bereits geöffnete oder geleerte Flaschen. Das Durchqueren einer „Verbotzone“ mit Alkohol ohne Konsumabsicht, etwas das Transportieren vom Einkauf nach Hause, wird nicht von dem Verbot erfasst. Gleiches gilt für das Verweilen mit Alkohol, wenn die Konsumabsicht fehlt.

4. wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen

Ein Alkoholverbot mittels Rechtsverordnung ist nur zulässig, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sich im relevanten Bereich Personen aufhalten, die alkoholbedingte Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder das Eigentum begangen haben und künftig begehen werden“. Nach der Intention des Gesetzgebers sollen diese Tatsachen über bloße Anhaltspunkte sowie über Vermutungen, Vorurteile, Verdachtsmomente und polizeiliche Erfahrungen hinausgehen. Sie müssen nachweisbar sein und durch Feststellungen untermauert werden. Der Ordnungsgeber muss dazu eingehende Untersuchungen durchgeführt haben.

5. alkoholbedingte Straftaten

Hierunter sind alle Straftaten zu fassen, deren Begehung durch Alkoholeinwirkung beeinflusst worden ist. Die Alkoholeinwirkung muss für die Straftat zumindest mitursächlich sein, sie muss jedoch nicht die alleinige Ursache sein (OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16).

Problematisch ist allerdings, dass sich auch ein „nur“ mitursächlicher Zusammenhang zwischen der Alkoholeinwirkung und der Begehung einer Straftat nur schwer nachweisen lässt. Hiervon könne nicht bei jeder Straftat ausgegangen werden, bei der eine Alkoholeinwirkung zur Tatzeit feststeht, so das OVG Bautzen weiter. Dies gelte selbst für solche Straftaten, die aggressionsgetrieben begangen werden. Selbst eine erhebliche Alkoholeinwirkung führe nicht zwangsläufig bei jedem Menschen zu Aggressionen. Die Richterinnen und Richter verweisen auf den aktuellen Stand der neurobiologischen Forschung, wonach eine individuelle Neigung zu alkoholinduzierter Aggression neben neurobiologischen Faktoren auch von persönlichen Erwartungen an die Wirkung des Alkohols und von Erfahrungen mit gewalttätigen Auseinandersetzungen abhängt. Auch die frühkindlichen Umweltbedingungen – insbesondere soziale Ausschließung und Diskriminierung – spielen wohl eine Rolle.

Allerdings verlangt der Landesgesetzgeber überhaupt keinen Vollbeweis für die Mitursächlichkeit. Die Darlegungspflicht der Behörden wird auf das Maß der „Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen“ herabgestuft. Dieser „herabgestufte Rechtfertigungsmaßstab“ beziehe sich neben der Mitursächlichkeit auch auf die Erwartung des Aufenthalts („dort Personen aufhalten“). Das OVG Bautzen zieht hieraus die Schlussfolgerung, dass an die Feststellung der Alkoholbedingtheit folglich kein strenger Maßstab anzulegen ist. Es genügen wohl konkrete Anhaltspunkte, die eine Alkoholbeeinflussung der Straftat objektiv vermuten lassen. Ob die konkrete Straftat „alkoholbedingt“ begangen worden ist, sei eine Frage des Einzelfalls und daher vom Ordnungsgeber in Würdigung des Straftäters sowie der Tatumstände zu prüfen. Wegen der statistisch belegten Häufigkeit des Zusammentreffens von Alkoholeinwirkung und Straftat wird man aber in vielen Fällen von einer Alkoholbedingtheit ausgehen können, wenn diese unter erheblicher Alkoholeinwirkung begangen worden sind.

Allerdings dürfe die Darlegungspflicht auch nicht zu sehr abgesenkt werden. Die Kommunen müssen für eine belastbare Tatsachengrundlage sorgen, die den Erlass eines zeitlich und örtlich begrenzten Alkohol-

verbots durch Polizeiverordnung rechtfertigt. Hierzu bedarf es zunächst einer Identitätsfeststellung vor Ort sowie anschließende Ermittlungen bei den Strafverfolgungsbehörden. Auch die Einsichtnahme in Ermittlungsakten, ob die betreffenden Personen alkoholbedingte Straftaten begangen haben, ist ggf. notwendig. Die Kommunen sind also auf eine Zusammenarbeit mit dem Polizeivollzugsdienst angewiesen.

Rechtsfolge

Das Alkoholkonsumverbot ist auf bestimmte Tage innerhalb einer Woche und Stunden des Tages zu beschränken (§ 9a Abs. 2 Satz 1 SächsPolG). Ein generelles Verbot an allen Tagen und über mehr als zwölf Stunden am Tag ist unzulässig (§ 9a Abs. 2 Satz 2 SächsPolG). Diese Beschränkungen sollen die Verhältnismäßigkeit der Vorschrift gewährleisten.

Das Verbot soll nur soweit reichen, wie es „erforderlich“ ist. Zudem soll die kommunale Verbotspraxis auch nicht ausufern. So darf sich die örtliche Verbotsbeschränkung nur auf einen räumlichen Bereich beziehen, der höchstens durch zwei Plätze und drei Straßen im Sinne des Straßengesetzes für den Freistaat Sachsen begrenzt wird (§ 9a Abs. 2 Satz 4 SächsPolG). Die erfassten Straßen und Plätze müssen genau bezeichnet und möglichst durch einen Lageplan in der Anlage optisch gekennzeichnet werden.

Nach § 9a Abs. 3 SächsPolG dürfen Alkoholverbotsverordnungen mindestens einen Monat und höchstens ein Jahr lang gelten. Soll die Verordnung nicht länger als einen Monat gelten, ist sie vom Bürgermeister, im Übrigen vom Gemeinderat zu erlassen (§ 14 Abs. 1 SächsPolG). Der Erlass einer erneuten Polizeiverordnung ist zulässig, wenn dies zur Abwehr der in § 9a Abs. 1 SächsPolG genannten Gefahr zwingend geboten ist.

HINWEIS

Aufgrund der „sehr eng gefassten Tatbestandsmerkmale“ sei von der Norm kaum Gebrauch zu machen, beanstanden Kritiker. Wenn eine Identitätsfeststellung erforderlich sei, könne man auch gleich Polizeikräfte vor Ort bereithalten, die per Einzelverfügung gegen „Gefährder“ vorgehen. Ohnehin exekutierte sich auch eine Polizeiverordnung nicht selbst, sondern muss von Einsatzkräften vor Ort bei Bedarf durchgesetzt werden. Das OVG Bautzen entgegnet, dass eine höhere Polizeipräsenz auch eskalierend wirken könne und zudem Kosten verursache, die auf Dauer nicht hingenommen werden können.

HINWEIS

Aufgrund der „sehr eng gefassten Tatbestandsmerkmale“ sei von der Norm kaum Gebrauch zu machen, beanstanden Kritiker. Wenn eine Identitätsfeststellung erforderlich sei, könne man auch gleich Polizeikräfte vor Ort bereithalten, die per Einzelverfügung gegen „Gefährder“ vorgehen. Ohnehin exekutierte sich auch eine Polizeiverordnung nicht selbst, sondern muss von Einsatzkräften vor Ort bei Bedarf durchgesetzt werden. Das OVG Bautzen entgegnet, dass eine höhere Polizeipräsenz auch eskalierend wirken könne und zudem Kosten verursache, die auf Dauer nicht hingenommen werden können.

FORMULIERUNGSVORSCHLAG

Eine „Musterverbotsverfügung“, die den Anforderungen des § 9a SächsPolG gerecht wird, kann es kaum geben. Vielmehr ist es Sache der Gemeinden, den konkreten Umfang eines Alkoholkonsumverbots festzulegen. Neben dem Ver-

hältnismäßigkeitsgrundsatz sind dabei zahlreiche Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die von Gemeinde zu Gemeinde differieren können.

Zu den Formulierungsvorschlägen siehe 1.1.2.5 Formulierungsvorschlag (Bayern) und 1.1.2.5 Formulierungsvorschlag (Baden-Württemberg) mit weiteren Hinweisen.

1.1.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Gem. § 3 Abs. 1 SächsPolG können die Kommunen durch polizeiliche Allgemeinverfügungen gegen konkrete Gefahren vorgehen. Ob dieses Handlungsinstrument gegen den öffentlichen Alkoholkonsum in Sachsen allerdings zweckmäßig ist, ist zweifelhaft. Zum einen hat sich der Landesgesetzgeber auf die speziellere Rechtsverordnung gem. § 9a SächsPolG festgelegt, zum anderen wird die für den Erlass einer Allgemeinverfügung maßgebliche Eingriffshürde der „konkreten Gefahr“ kaum zu nehmen sein.

Auf eine Maßnahme ist in der Rechtsprechung des Freistaates Sachsen allerdings besonders hinzuweisen. Die Rede ist von Alkoholverboten als versammlungsrechtliche Auflage. Vor allem bei rechtsextremen Versammlungen bzw. Konzertveranstaltungen hat die Maßnahme in der Vergangenheit eine gewisse praktische Bedeutung erlangt.

*Das **OVG Bautzen** hatte ein solches Alkoholverbot (als Auflage gem. § 15 Abs. 1 SächsVersG) zugelassen, sofern damit nicht nur die allgemeinen, durch*

den Alkoholverzehr in der Öffentlichkeit möglicherweise verursachten Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verhindert werden sollen. Vielmehr muss es darum gehen, den Gefahren des Alkoholkonsums in einer spezifischen versammlungsrechtlichen Situation zu begegnen, die durch besondere Umstände geprägt ist (OVG Bautzen, Beschl. v. 19.04.2018 – 3 B 126/18). Bereits das Motto der geplanten Versammlung, nämlich Europa zurückzuerobern, habe bereits eine kämpferische Zielrichtung gezeigt, so das OVG. Der kämpferisch-aggressive Charakter der Veranstaltung sei durch geplante Kampfkunstvorführungen zum „Kampf der Nibelungen“ noch unterstrichen worden. Man könne also davon ausgehen, dass auf dem Festgelände von vornherein eine latent aggressive Grundstimmung besteht. Es liege auch nicht fern, dass mit fortlaufender Dauer der Veranstaltung die durch Programm und Charakter geförderte aggressive Grundstimmung durch übermäßigen Alkoholkonsum deutlich gesteigert werden könnte.

1.1.4. Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Einzelfallbezogene Maßnahmen können die sächsischen Kommunen sowohl in Anwendung der Standardmaßnahmen gem. §§ 18 bis 28 SächsPolG als auch auf Grundlage der Generalklausel des § 3 Abs. 1 SächsPolG gegen alkoholisierte Personen richten. Ermächtigt wird insoweit nämlich „die Polizei“ (Siehe

hierzu auch Teil 2: 1.1 Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit). Hierzu gehören etwa der Platzverweis (§ 21 SächsPolG) und die Sicherstellung (§ 26 SächsPolG).

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

Das **OVG Bautzen** hat sich bereits 2011 der überwiegenden Rechtsauffassung angeschlossen, wonach das Niederlassen zum Alkoholkonsum als Gemeingebrauch einzustufen ist. Mit den Mitteln des Straßen- und Wegerechts seien bloße „Ärgernisse“ eben nicht zu bekämpfen (OVG Bautzen, Beschl. v. 07.07.2011 – 4 A 370/10).

Weitere 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).

hinaus ist Sondernutzung. Sie bedarf der Erlaubnis der Straßenbaubehörde, in Ortsdurchfahrten der Erlaubnis der Gemeinde. Soweit die Gemeinde nicht Träger der Straßenbaulast ist, darf sie die Erlaubnis nur mit Zustimmung der Straßenbaubehörde erteilen.*

Die Nutzung von Bier-Bikes ist wohl auch in Sachsen als Sondernutzung einzustufen. Relevant sind hier u.a. § 18 Abs. 1 Satz 1 bis Satz 3 SächsStrG: „Die Benutzung der Straße über den Gemeingebrauch

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

Das Mitsichführen von Alkohol kann in Sachsen auf der Grundlage von § 9a Abs. 1 SächsPolG verboten werden (siehe hierzu Teil 2: 1.1.2.3. Tatbestandsvor-

aussetzungen). Im Übrigen gelten die allgemeinen Erläuterungen unter 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

Grundsätzlich kann hinsichtlich der polizeirechtlichen Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf auf die allgemeinen Erläuterungen verwiesen werden; siehe hierzu Teil 2: 3.1 Polizeirechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf.

Eine Entscheidung des OVG Bautzen aus Jahr 2007 darf in diesem Zusammenhang allerdings nicht unerwähnt bleiben. Hier mussten die Richter eine Polizeiverordnung prüfen, die es den Inhabern und Betreibern von Schank- und Speisewirtschaften in einem räumlich beschränkten Bereich untersagte, in den Nächten von Freitag auf Sonnabend und von Sonnabend auf Sonntag jeweils von 22:00 Uhr bis 5:00 Uhr alkoholische Getränke an jedermann über die Straße abzugeben (Alkoholabgabeverbot).

Im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes kam das Gericht zu dem Ergebnis, dass eine solche Rechtsverordnung weder von vornherein offensichtlich rechtmäßig oder offensichtlich nicht rechtmäßig ist (OVG Bautzen, Urt. v. 27.09.2007 – 3 BS 100/07). Entscheidend war, dass der Alkoholverkauf zu den relevanten Zeiten ja nicht gänzlich verboten sein sollte, sondern nur der Verkauf über die Straße –

während alkoholische Getränke in den betroffenen Spätshops selbst konsumiert werden konnten. Erst im Hauptsacheverfahren könne geklärt werden, ob tatsächlich eine abstrakte Gefahr im polizeirechtlichen Sinne vorliegt, die dann ggf. auch in eine konkrete Gefahr für so wichtige Rechtsgüter wie Leben und körperliche Unversehrtheit, aber auch das Eigentum sowohl der beteiligten Personen und Ordnungskräfte als auch unbeteiligter Dritter (Passanten, Anwohner und örtliche Gewerbetreibende) umschlagen kann.

HINWEIS

Auf welche Rechtsgrundlage das streitige Alkoholverkaufsverbot gestützt wurde, bleibt unklar. § 9a SächsPolG kann jedenfalls heute nicht herangezogen werden. Die Vorschrift gestattet nur den Erlass von Konsumverboten. Maßgeblich dürfte wohl § 9 Abs. 1 SächsPolG gewesen sein, die allgemeine Verordnungsermächtigung.

3.2. Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

Gaststättenrechtliche Besonderheiten sind in Sachen nicht ersichtlich; siehe hierzu auch Teil 2: 3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf. Die relevanten Gebote und Verbote sind in § 8 SächsGastG geregelt:

§ 8 Verbote und Gebote

(1) Im Gaststättengewerbe ist es verboten,

1. Spirituosen oder überwiegend spirituosehaltige Lebensmittel aus Automaten zu verkaufen,
2. alkoholische Getränke erkennbar betrunkenen Personen anzubieten und auszuschenken,

3. alkoholische Getränke in einer Art und Weise anzubieten, die darauf gerichtet ist, zu übermäßigem Alkoholkonsum zu verleiten,
4. das Angebot von Speisen von der Bestellung von Getränken abhängig zu machen oder bei der Nichtbestellung von Getränken die Preise zu erhöhen,
5. das Angebot von alkoholfreien Getränken von der Bestellung alkoholischer Getränke abhängig zu machen oder bei der Nichtbestellung alkoholischer Getränke die Preise zu erhöhen.

(2) Bei Ausschank alkoholischer Getränke sind auch alkoholfreie Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle anzubieten. Davon ist mindestens ein alkoholfreies Erfrischungsgetränk nicht teurer anzubieten als das preiswerteste alkoholische Getränk. Der Preisver-

gleich erfolgt hierbei auch auf der Grundlage des hochgerechneten Preises für einen Liter der betreffenden Getränke. Die Gemeinde kann für den Ausschank aus Automaten Ausnahmen zulassen.

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)

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; 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

Das Ladenschlussrecht ist in Sachsen im Sächsischen Ladenöffnungsgesetz geregelt. Relevant sind hier vor allem § 3 Abs. 1 und Abs. 2 SächsLadÖffG:

§ 3 Öffnungszeiten

(1) Montags bis sonnabends dürfen Verkaufsstellen von 6 bis 22 Uhr öffnen. Am 24. Dezember dürfen Verkaufsstellen, sofern dieser Tag auf einen Werktag fällt, von 6 bis 14 Uhr öffnen.

(2) Außerhalb der in Absatz 1 genannten Zeiten und an Sonn- und Feiertagen sind die Öffnung von Verkaufsstellen und das gewerbliche Anbieten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen zum Verkauf an jedermann verboten, soweit nicht durch dieses Ge-

setz oder aufgrund dieses Gesetzes etwas anderes bestimmt wird (allgemeine Ladenschlusszeiten).

Eine wichtige Ausnahmegesetzgebung befasst sich mit den Tankstellen, diese dürfen nämlich an allen Tagen ganztägig geöffnet sein (§ 5 SächsLadÖffG).

Im Übrigen siehe hierzu Teil 2: 3.3 Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Verlängerung der Sperrzeiten

Die Sperrzeit richtet sich in Sachsen nach § 9 Sächs-GastG:

§ 9 Sperrzeit

(1) Die Sperrzeit für Gaststätten sowie für öffentliche Vergnügungsstätten beginnt um 5 Uhr und endet um 6 Uhr. Für Spielhallen und öffentliche Vergnügungsstätten auf Jahrmärkten und Rummelplätzen sowie für sonstige öffentliche Vergnügungsstätten, in denen Veranstaltungen nach § 60a der Gewerbeordnung stattfinden, beginnt die Sperrzeit um 23 Uhr und endet um 6 Uhr. In der Nacht zum 1. Januar, zum 1. Mai und zum 2. Mai ist die Sperrzeit aufgehoben.

(2) Bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse wird die Gemeinde ermächtigt, die Sperrzeit

1. allgemein durch Rechtsverordnung zu verlängern, zu verkürzen oder aufzuheben,

2. für einzelne Betriebe durch Verwaltungsakt den Beginn der Sperrzeit bis frühestens 20 Uhr vorzulegen und das Ende der Sperrzeit bis 7 Uhr hinauszuschieben oder die Sperrzeit zu befristen und widerruflich zu verkürzen oder aufzuheben. In den Fällen der Verkürzung oder Aufhebung der Sperrzeit können jederzeit Auflagen erteilt werden.

Sperrzeiten für Spielhallen dürfen drei Stunden nicht unterschreiten.

(3) Die Aufsicht über die Einhaltung der Sperrzeiten obliegt den Gemeinden.

Im Übrigen siehe hierzu Teil 2: 3.4 Verlängerung der Sperrzeit.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.4.3 Formulierungsvorschlag.

4. MAßNAHMEN GEGEN ALKOHOLBEWERBUNG

Ungeachtet dessen, dass Werbeverbote für Alkohol grundsätzlich kritisch gesehen werden (vgl. Teil 2: 4 Maßnahmen gegen Alkoholwerbung), scheint sich in Sachsen eine Verbotspraxis dennoch etabliert zu haben. Aktuelle Pressemeldungen weisen darauf hin, dass z. B. die Stadt Dresden auf eigenen Flächen

Werbung für Alkohol verboten hat. Die Grundlage für dieses Verbot sei ein vom Stadtrat 2015 beschlossenes „Strategiepapier für Suchtprävention“. Das generelle Verbot für Alkoholwerbung soll in Dresden auch in Zukunft für alle neuen Werbeverträge gelten.

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

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 6 Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts. Gem. § 7 ff. SächsKAG ist die Erhebung von Getränkesteuern nicht ausgeschlossen.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 6.4 Formulierungsvorschlag.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

Ungeachtet der allgemeinen Bedenken (vgl. Teil 2: 7 Alkoholverbote im ÖPNV), geht man in Sachsen hinsichtlich der Verhängung von Alkoholverböten im ÖPNV offenbar restriktiver vor.

So soll Presseberichten zufolge eine Sprecherin der Dresdner Verkehrsbetriebe darauf aufmerksam gemacht haben, dass es Sache der Fahrer sei, die Alkoholverbote im Rahmen des Hausrechts durchzusetzen: „Packen Fahrgäste die offene Bierflasche nicht weg, verwirken sie ihr Mitfahrrecht.“ Man beobachte mit Sorge, dass Partygänger schon auf der Hinfahrt in Straßenbahnen und Bussen „vorglühen“ oder auf dem Heimweg einen „Absacker“ nehmen. Das „We-

gebier“ sei inzwischen sogar tagsüber zu beobachten, was insbesondere für Kinder und Jugendliche ein falsches Vorbild abgibt. Daher habe man in „allen Bussen und Bahnen der DVB neue Piktogramme angebracht, die auf das Verzeherverbot alkoholischer Getränke hinweisen.“

Die Regeln für den öffentlichen Personennahverkehr in Dresden und der Region Oberelbe werden in der Broschüre „VVO-Kleingedrucktes – Beförderungsbedingungen und Tarifbestimmungen“ zusammengefasst. Dort heißt es in § 4 Abs. 2 Nr. 15 Abs. 2 der Beförderungsbedingungen des Verkehrsverbundes Oberelbe (Stand: 02.01.2018):

„Die Mitnahme von zum sofortigen Verbrauch bestimmter Nahrungsmittel und Getränke ist grundsätzlich nicht gestattet. Jedoch kann durch das Fahrpersonal oder durch örtliche Anweisung der Verzehr von Speisen und Getränken erlaubt werden. Für Verunreinigungen, die dadurch entstehen, haftet der Verursacher.“

Die im geltenden Ess- und Trinkverbot konkretisierende Fokussierung auf den Alkoholkonsum ist Teil der kommunalen Suchtprävention.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 7.3 Formulierungsvorschlag.



SACHSEN- ANHALT

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

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 ALKOHOLOL

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 2 Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol.

3. MASSNAHMEN GEGEN DEN ALKOHOLOLVERKAUF

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. Alkoholtstkäufe durch Minderjährige

Landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 3.2.3 Alkoholtstkäufe 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 Vergnügungstätten 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 Vergnügungstätten“ (Sperrzeit GAVO) festgelegt:

§ 1 Sperrzeit für bestimmte Betriebsarten

(1) Die Sperrzeit beginnt für

1. öffentliche Vergnügungstätten auf Jahrmärkten und Volksfesten sowie für sonstige öffentliche Vergnügungstätten, 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

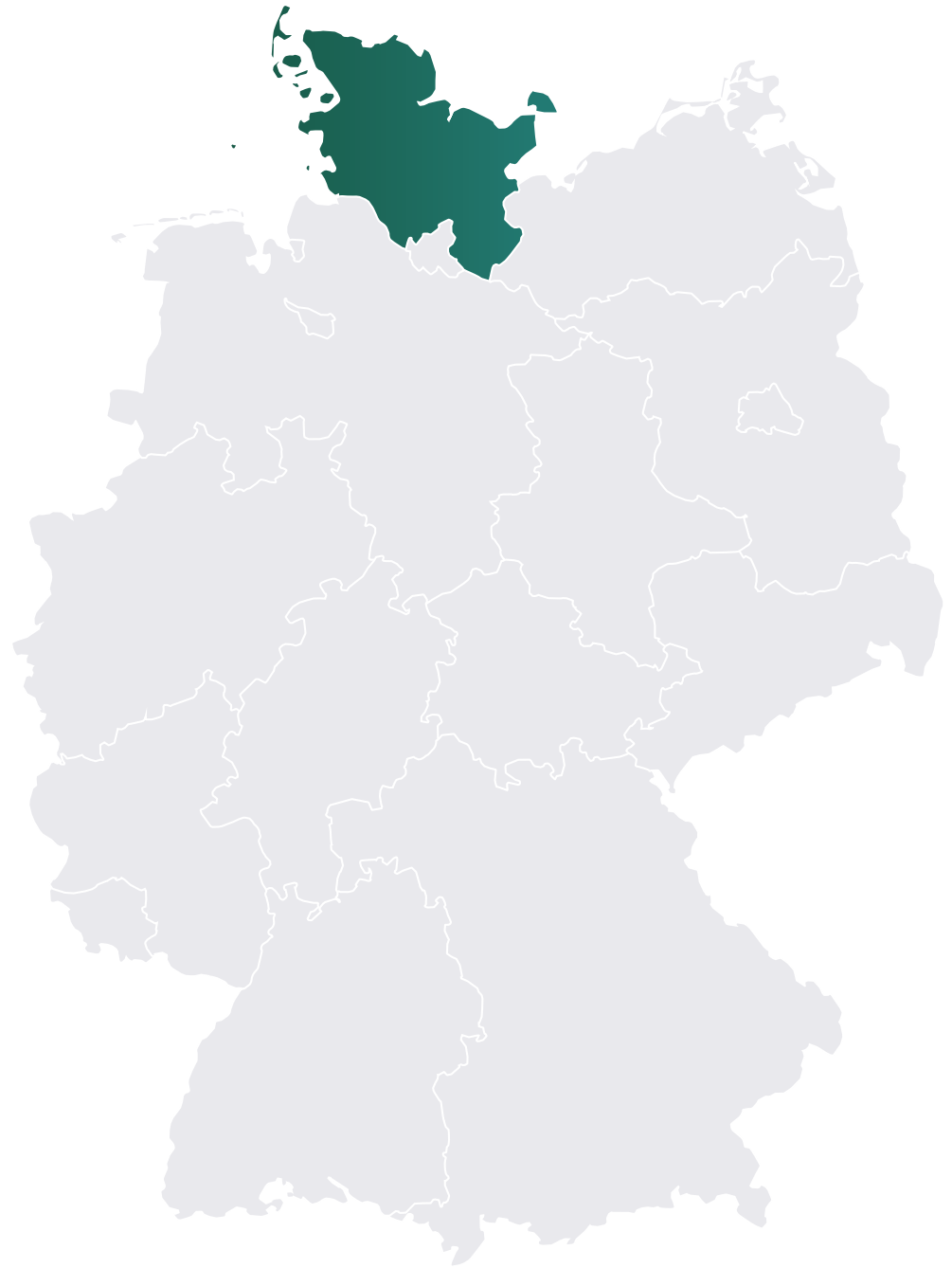
Nach den §§ 1, 3 KAG LSA können die Gemeinden in Sachsen-Anhalt kommunale Steuern erheben. Da die Getränkesteuer sowie die Schanksteuer nach § 3 Abs. 2 KAG LSA nicht explizit ausgeschlossen sind, können diese im Wege von Abgabensatzungen erhoben werden. Weitere Besonderheiten sind nicht

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



SCHLESWIG- HOLSTEIN

1. MAßNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

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

In Schleswig-Holstein ist der größte Teil des Verwaltungsrechts – und damit auch das Sicherheitsrecht – einheitlich im sog. Landesverwaltungsgesetz (LVwG SH) geregelt. Das Gefahrenabwehrrecht findet sich im dritten Abschnitt des zweiten Teils „Verwaltungshandeln“ (§§ 162 bis 227a LVwG SH).

In Schleswig-Holstein gilt das **Trennungsprinzip**: Es wird institutionell zwischen den Ordnungsbehörden

und der Polizei unterschieden. Für die Gefahrenabwehr sind grundsätzlich die örtlichen Ordnungsbehörden zuständig (§ 165 Abs. 1, 2 LVwG SH), soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist. Die Polizei trifft zur Gefahrenabwehr hingegen nur solche Maßnahmen, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen für unaufschiebbar hält („Eilzuständigkeit“).

1.1.1. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Nach § 175 Abs. 1 LVwG SH können die örtlichen Ordnungsbehörden als Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit Verordnungen erlassen (sog. Verordnungen über die öffentliche Sicherheit). Nach § 55 Abs. 2 LVwG SH werden Verordnungen der Städte, der übrigen Gemeinden und der Ämter (Stadt-, Gemeinde- und Amtsverordnungen) durch den Bürgermeister, den Amtsdirektor oder in ehrenamtlich verwalteten Ämtern durch den Amtsvorsteher, für das Gemeinde- oder Amtsgebiet oder für Teile von ihnen erlassen.

Weitere Voraussetzungen für den Erlass von Verordnungen regeln die §§ 53 bis 64 LVwG SH.

Auch hier muss eine abstrakte Gefahr vorliegen. Angesichts der allgemeinen Schwierigkeiten, die mit dem Nachweis des Zusammenhangs zwischen Alkoholkonsum und Rechtsgutverletzung einhergehen,

kommt eine Verordnung nach § 175 Abs. 1 LVwG SH in der Praxis in der Regel nicht in Betracht.

Auch das OVG Schleswig äußerte sich bereits zu den Nachweisproblemen bei Gefahrenabwehrverordnungen: „Ist die Behörde mangels genügender Erkenntnisse über die Einzelheiten der zu regelnden Sachverhalte und/oder über die maßgeblichen Kausalverläufe zu der erforderlichen Gefahrenprognose nicht im Stande, so liegt keine Gefahr, sondern – allenfalls – eine mögliche Gefahr oder ein Gefahrenverdacht vor [...]. Die Verordnungsermächtigung in § 175 LVwG gilt aber nicht für die mögliche Gefahr oder den Gefahrenverdacht...“ (OVG Schleswig, Urt. v. 18.01.2012 - 4 KN 1/11).

1.1.2. Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

Eine besondere Verordnungsermächtigung zum Erlass von Alkoholverboten im öffentlichen Raum existiert in Schleswig-Holstein nicht. Insoweit sind also keine landesspezifischen Besonderheiten zu

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

1.1.3. Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Gefahrenabwehrrechtliche Allgemeinverfügungen durch die Ordnungsbehörde sind auf Grundlage von § 176 Abs. 1 Nr. 2 LVwG SH möglich. Allgemeinverfügungen im Sinne von §§ 106 Abs. 2, 176 Abs. 1 Nr. 2 LVwG SH sind als Maßnahme zur Gefahrenabwehr aber nur zulässig, soweit sie im Einzelfall zur Abwehr einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit erforderlich sind.

Alkoholkonsumverbote können also im Wege einer Allgemeinverfügung im Einzelfall nur ausgesprochen werden, wenn eine konkrete Gefahr vorliegt. Eine solche Situation ist beim Konsum von Alkohol in der Öffentlichkeit in aller Regel nicht gegeben, sondern kann vielmehr nur im Ausnahmefall in Betracht gezogen werden. Einen solchen Ausnahmefall sah das OVG Schleswig z. B. anlässlich eines Fußballspiels zwischen BVB Dortmund II und F.C. Hansa Rostock als gegeben an. Durch Allgemeinverfügung war hier das Mitsichführen und Konsumieren von Alkohol in den Regionalzügen von Rostock nach Dortmund und zurück verboten worden, allerdings zeitlich und örtlich begrenzt (OVG Schleswig, Beschl. v. 26.10.2012 – 4 MB 71/12).

So erklärte das **OVG Schleswig** beispielsweise ein entsprechendes Verbot auf bestimmten öffentlichen Flächen im Gebiet eines Sees und verschiedener Wanderwege für rechtswidrig, obwohl aufgrund

HINWEIS

Diese durch die beengten Verhältnisse des Bahnverkehrs und die Besonderheiten alkoholisierten Fußballfans geprägte Rechtsprechung wird sich für die kommunale Alkohol-Verhältnisprävention nur schwer nutzbar machen lassen. Sofern kein entsprechend örtlich und zeitlich begrenzter Sonderfall vorliegt, wird ein Alkoholkonsumverbot in der Öffentlichkeit per Allgemeinverfügung regelmäßig ausscheiden.

eines besonderen Ereignisses – wie etwa dem Vatertag – mit erhöhtem Alkoholkonsum zu rechnen war. Es sei nicht der Alkoholkonsum an sich, der eine Gefährdung für polizeirechtlich geschützte Rechtsgüter nach sich zieht. Vielmehr müssen weitere Handlungen des Konsumenten hinzutreten, um Gefahren oder Störungen der öffentlichen Sicherheit zu verursachen. Die gesicherte Erkenntnis, dass am Vatertag – auch in größeren Mengen – Alkohol konsumiert werde, begründe in der Regel lediglich einen Gefahrenverdacht, welcher für sich genommen den Erlass einer Allgemeinverfügung noch nicht rechtfertigt (OVG Schleswig, Beschl. v. 16.05.2012 - 4 MB 39/12).

1.1.4. Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Einzelfallverfügungen gegenüber alkoholisierten Störern sind auf Grundlage der Spezialbefugnisse in den §§ 199 ff. LVwG SH sowie auf Grundlage der

gefahrenabwehrrechtlichen Generalklausel in § 176 Abs. 1 LVwG S-H möglich. In Betracht kommen dabei etwa Platzverweise oder Aufenthaltsverbote gegen-

über alkoholisierten Störern (§ 201 LVwG SH) sowie die Sicherstellung von Alkoholika (§ 210 LVwG SH).

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

Gem. § 21 Abs. 1 StrWG SH kann der Gebrauch von öffentlichen Orts- und Gemeindestraßen über den jedermann gestatteten Gemeingebrauch i.S.d. § 20 StrWG SH hinaus – d.h. die der Erlaubnis des Trägers der Straßenbaulast bedürftige Sondernutzung – durch Ortssatzung geregelt werden.

Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein eine derartige Ermächtigung nicht enthält. Da jedoch der Alkoholgenuss auf öffentlichen Straßen und Plätzen auch nach Auffassung des OVG Schleswig als Gemeingebrauch einzustufen ist, scheidet ein satzungsrechtliches Verbot mithin aus (OVG Schleswig, Urt. v. 16.06.1999 – 4 K 2/99).

Die Gemeinden selbst können den Gemeingebrauch indes nicht durch Satzung einschränken, weil das

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 bei 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 Schleswig-Holstein gilt das Gaststättengesetz des Bundes weiterhin fort, weshalb im Wesentlichen auf die allgemeinen Erläuterungen verwiesen wird; siehe hierzu Teil 2: 3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf. Allerdings enthält die Gaststättenverordnung Schleswig-Holstein (GastVO SH) einige besondere Anforderungen an das gaststättenrechtliche Verwaltungsverfahren. In Bezug auf den Alkoholausschank ergeben sich jedoch keine Besonderheiten.

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 Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz.

3.2.2. Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)

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

3.2.3. Alkoholtestkäufe durch Minderjährige

Das Gesundheitsministerium in Schleswig-Holstein hat 2013 Alkohol- oder Tabaktestkäufe durch Jugendliche per „Erlass zur Durchführung des Jugendschutzgesetzes“ „legitimiert“. Hier ist geregelt, unter welchen Voraussetzungen die kommunalen Ordnungsbehörden der Kreise und Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern die Einhaltung des Jugendschutzes über Alkoholtestkäufe überprüfen können. Der Erlass enthält eine detaillierte Liste an Voraussetzungen, die die Ordnungsbehörden bei der Durchführung solcher Testkäufe zum Schutz der Jugendlichen einhalten müssen.

3.3. Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

In Schleswig-Holstein sind in § 3 des Ladenöffnungszeitengesetzes Schleswig-Holstein (LOeffZG SH) allgemeine Ladenöffnungszeiten vorgesehen:

§ 3 Allgemeine Ladenöffnungs- und Ladenschlusszeiten

(1) Verkaufsstellen dürfen vorbehaltlich des Absatzes 2 an Werktagen ohne zeitliche Begrenzung geöffnet sein,

(2) Verkaufsstellen müssen für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden geschlossen sein:

1. an Sonn- und Feiertagen,
2. am 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Werktag fällt, ab 14.00 Uhr.

(3) Fällt der 24. Dezember auf einen Sonntag, dürfen abweichend von Absatz 2 Nr. 1 Verkaufsstellen bis 14.00 Uhr geöffnet sein, die

1. gemäß § 9 an Sonn- und Feiertagen geöffnet sein dürfen,
2. überwiegend Lebens- und Genussmittel feilhalten,

3. Weihnachtsbäume feilhalten.

(4) Für das gewerbliche Feilhalten von Waren an jedermann außerhalb von Verkaufsstellen gelten die nach diesem Gesetz zulässigen Öffnungen von Verkaufsstellen entsprechend."

Für bestimmte Verkaufsstellen wie Tankstellen, Apotheken usw. gelten nach den §§ 6 ff. LOeffZG SH Sonderregelungen. Nach § 12 Satz 1 LOeffZG SH kann die zuständige Behörde in Einzelfällen zudem befristete Ausnahmen von den Vorschriften der §§ 3 bis 9 dieses Gesetzes bewilligen, wenn diese im öffentlichen Interesse erforderlich werden.

Hierfür sind gem. § 2 Abs. 2 der Ladenöffnungszeiten-Zuständigkeitsverordnung (LöffzZVO) die Bürgermeister der Gemeinden über zehntausend Einwohner auf kommunaler Ebene zuständig, im Übrigen die Landräte.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Sperrzeitenregelungen

Nach § 2 der Landesverordnung über die Regelung der Sperrzeit (SpZeitVO SH) wird folgende allgemeine Sperrzeit festgelegt:

§ 2 (Beginn und Ende)

(1) Die Sperrzeit beginnt um 4 Uhr und endet um 6 Uhr.

(2) Die Sperrzeit für Spielhallen und ähnliche Unternehmen beginnt um 1 Uhr und endet um 6 Uhr; in den Nächten zum Sonnabend und zum Sonntag beginnt die Sperrzeit um 2 Uhr.

(3) Die Sperrzeit für öffentliche Vergnügungstätten auf Spezial- und Jahrmärkten sowie für Volksfeste und ähnliche Veranstaltungen beginnt um 23 Uhr und endet um 13 Uhr.

Wenn ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse vorliegen, kann die zuständige Behörde die Sperrzeit befristet allgemein verlängern, verkürzen oder aufheben sowie für einzelne Betriebe den Beginn der Sperrzeit bis 19 Uhr vorverlegen (§ 3 Abs. 1 SpZeitVO SH). In den Fällen des § 2 Abs. 1 SpZeitVO SH kann das Ende der Sperrzeit auch bis 10 Uhr hinausgeschoben oder die Sperrzeit befristet verkürzt oder aufgehoben werden. Dabei

muss gem. § 3 Abs. 2 SpZeitVO SH vor allem der Schutz der Nachtruhe der Nachbarschaft, der Bedarf der Allgemeinheit an den Diensten der Betriebe sowie die Störungsempfindlichkeit der Umgebung berücksichtigt werden.

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 § 3 Abs. 4 des Kommunalabgabengesetzes für Schleswig-Holstein (KAG SH) ist die Erhebung einer Steuer auf die Erlaubnis zum Betrieb eines Gaststät-

tengewerbes (also Schankerlaubnissteuer) sowie einer Getränkesteuer **unzulässig**.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

Neben den rechtlich durchaus bedenklichen Alkoholverboten, die von den Verkehrsunternehmen ausgesprochen werden (siehe hierzu Teil 2: 7 Alkoholverbote im ÖPNV), kommen laut OVG Schleswig im Einzelfall auch sicherheitsbehördliche Alkohol-

verbote im Nahverkehr in Betracht, wenn besondere örtliche Umstände vorliegen (siehe hierzu Teil 3, Schleswig-Holstein: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung).



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 Vorzug. 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 Ordnungsgeber 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 konzes- sioniert sind (also nur „außerhalb zugelasse- ner Freischankflächen“).

Abs. 2: Allgemeine Alkoholverbotsverordnungen

Nach **Absatz 2** können die Kommunen in anderen (als in Absatz 1 adressierten) Gemeindegebieten mit „erhöhtem Gefährdungspotenzial“ Alkoholverbots- zonen durch ordnungsbehördliche Verordnung ein- richten, um alkoholbedingten Straftaten und Ord- nungswidrigkeiten wirksam entgegenzutreten. Die Entscheidung über die Einrichtung einer Alkoholver- botszone soll dabei als **Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises** (§ 1 Satz 1 OBG) getroffen werden.

FACHBEGRIFFE KURZ ERKLÄRT

Darunter versteht man kommunale Pflicht- aufgaben, die nicht unter die kommunale Selbstverwaltung fallen. Die Kommunen müs- sen hier einzelne Aufgaben nach staatlichen Vorgaben erledigen.

Die Ausgestaltung der Verordnung obliegt der zu- ständigen Ordnungsbehörde unter Berücksichti- gung der konkreten örtlichen Verhältnisse. Als Auf- gabe des übertragenen Wirkungskreises unterliegt sie sowohl der Rechts- als auch der Fachaufsicht der zuständigen Aufsichtsbehörde.

Die **gesetzliche Regelung** wird als **misslungen kri- tisiert**, 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 ausgegan- gen werden, dass für die Feststellung der Krimi- nalitätsbelastung („wenn sich die Belastung dieser Anlagen und Verkehrsflächen durch Ausmaß und Häufigkeit alkoholbedingter Straftaten oder Ord- nungswidrigkeiten von der des übrigen Gemeinde- gebietes deutlich abhebt“) höhere Anforderungen gelten als für die künftige Erwartungshaltung. In- soweit scheint die Vorschrift den Kommunen eine „Vollbeweis“ aufzuerlegen.

1. Hebt sich Ausmaß und Häufigkeit alkoholbeding- ter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten deut- lich ab?

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

Eine **alkoholbedingte Straftat** liegt vor, wenn ihre Begehung durch Alkoholkonsum beeinflusst wor- den ist. Das ist dann der Fall, wenn die Alkoholein- wirkung für die Straftat **mitursächlich** war, sich im Hinblick auf die Begehung der Straftat also **för- dernd ausgewirkt** hat (so das OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 - 3 C 19/16). Wie das OVG Bautzen zutref- fend feststellte, kann von einem solchen mitursäch- lichen Zusammenhang zwischen Alkoholeinwirkung und Straftat aber keinesfalls bei jeder Straftat aus- gegangen werden, die unter Alkoholeinfluss began- gen 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 E0 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 (Thür-LadÖffG) 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 Ladenöffnungszeit). 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 Alkoholverbung.

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.



























































**ÜBERSICHT ZUR
ZULÄSSIGKEIT DER
EINZELMAßNAHMEN**

Zulässig *Maßnahme nach hier vertretener Auffassung oder der Intention des Gesetzgebers gestattet.*

Unzulässig *Maßnahme nach hier vertretener Auffassung verboten.*

Umstritten *Maßnahme fragwürdig, wohl aber in Ausnahmefällen möglich oder in der Praxis verbreitet.*

	BW	BY	BE
1.1.1 <i>Alkoholkonsumverbote (Allgemeine RVO)</i>			
1.1.2 <i>Alkoholkonsumverbote (Besondere RVO)</i>			
1.1.3 <i>Alkoholkonsumverbote (Allgemeinverfügung)</i>			
1.1.4 <i>Alkoholkonsumverbote (Einzelfallmaßnahmen)</i>			
1.2.1 <i>Alkoholkonsumverbote (StraßenR/ortsbezogen)</i>			
1.2.2 <i>Alkoholkonsumverbote (StraßenR/mobil)</i>			
1.3 <i>Alkoholkonsumverbote (Kommunale Satzung)</i>			
2. <i>Verbot des Mitsichführens von Alkohol</i>			
3.1 <i>Alkoholverkaufsverbote (Polizeirecht)</i>			
3.2.1 <i>Alkoholverkaufsverbote (GaststättenR/Jugendschutz)</i>			
3.2.2 <i>Alkoholverkaufsverbote (GaststättenR/Flatrate-P.)</i>			
3.2.3 <i>Alkoholverkaufsverbote (Testkäufe)</i>			
3.3 <i>Alkoholverkaufsverbote (LadenschlussR)</i>			
3.4 <i>Alkoholverkaufsverbote (SperrzeitenR)</i>			
4. <i>Verbot der Bewerbung von Alkohol</i>			
5. <i>Informationshandeln gegen Alkoholkonsum</i>			
6. <i>Besteuerung von Alkohol</i>			
7. <i>Alkoholverbote im ÖPNV</i>			

BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Yellow	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Dark Green	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Red	Red	Red
Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Dark Green	Red	Red	Dark Green
Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Yellow	Red	Red	Red	Yellow	Red
Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green
Red	Dark Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green
Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Yellow	Dark Green	Yellow	Yellow	Yellow	Dark Green	Yellow	Yellow	Red	Dark Green	Red	Yellow	Dark Green
Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green
Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green
Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green
Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green
Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green
Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Yellow	Red	Red	Red
Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Dark Green	Red	Red	Dark Green	Dark Green	Red	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Dark Green	Red	Dark Green
Red	Red	Yellow	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Yellow	Red	Red	Red

Kommentare, Fachbücher & Monografie

- *Baldus, Manfred/Knauff, Matthias: Landesrecht Thüringen. Baden-Baden 2019, Nomos Verlagsgesellschaft.*
- *Beaucamp, Guy/Ettemeyer, Ulrich/Rogosch, Josef Konrad/Stammer, Jens: Hamburger Sicherheits- und Ordnungsrecht. 2. Auflage, Stuttgart u.a. 2009, Boorberg Verlag.*
- *Becker, Ulrich/Heckmann, Dirk/Kempen, Bernhard/Manssen, Gerrit: Öffentliches Recht in Bayern. 7. Auflage, München 2017, Verlag C.H.Beck.*
- *Bengl, Karl/Berner, Georg/Emmerig, Ernst u.a.: Bayerisches Landesstraf- und Verordnungsgesetz: LStVG. Stuttgart u.a. Stand September 2015, Boorberg Verlag.*
- *Brandt, Edmund/Schinkel, Manfred-Carl: Staats- und Verwaltungsrecht für Niedersachsen, Baden-Baden 2002, Nomos Verlagsgesellschaft.*
- *Christ, Josef/Oebbecke, Janbernd: Handbuch Kommunalabgabenrecht. München 2016, Verlag C.H. Beck.*
- *De Clerck, Hans/Schmidt, Hermann Walter/Pitzer, Harald: Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz. Siegburg Stand Juli 2018, Verlag W. Reckinger.*
- *Elzermann, Hartwig/Schwier, Henning: Polizeigesetz des Freistaates Sachsen. 5. Auflage, Stuttgart 2013, Kohlhammer.*
- *Erbs, Georg/Kohlhaas, Max, hrsg. von Häberle, Peter: Strafrechtliche Nebengesetze, München Stand August 2017, Verlag C.H.Beck.*
- *Finger, Thorsten: Die offenen Szenen der Städte. Hamburg 2006, Duncker und Humblot.*
- *Fischer-Lescano, Andreas/Sperlich, Peter: Landesrecht Bremen. Baden-Baden 2018, Nomos Verlagsgesellschaft.*
- *Gröpl, Christoph/Guckelberger, Annette/Wohlfarth, Jürgen: Landesrecht Saarland. 3. Auflage, Baden-Baden 2017, Nomos Verlagsgesellschaft.*
- *Gusy, Christoph: Polizei- und Ordnungsrecht. 10. Auflage, Tübingen 2017, Mohr Siebeck.*
- *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Koch, Hans-Joachim: Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht. 3. Auflage, Baden-Baden 2006, Nomos Verlagsgesellschaft.*
- *Hömig, Dieter/Wolff, Heinrich Amadeus: GG, 11. Auflage, Baden-Baden 2016, Nomos Verlagsgesellschaft.*
- *Kingreen, Thorsten/Poscher, Ralf: Polizei- und Ordnungsrecht. 10. Auflage, München 2018, Verlag C.H.Beck.*
- *Kodal, Kurt: Straßenrecht. 7. Auflage, München 2010, Verlag C.H.Beck.*
- *Köppert, Valentin: Alkoholverbotsverordnungen in der Rechtspraxis. Baden-Baden 2011, Nomos Verlagsgesellschaft.*
- *Körner, Burkhard/Mehringer, Rolf/Johannsen, Jens: Landesstraf- und Verordnungsgesetz (LStVG). Wiesbaden Stand Januar 2017, Kommunal- und Schul-Verlag.*

- Kuhn, Bernhard/Stollenwerk, Detlef: *Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz*. Wiesbaden Stand September 2017, Kommunal- und Schul-Verlag.
- Liskan, Hans/Denninger, Erhard: *Handbuch des Polizeirechts*. 6. Auflage, München 2018, Verlag C.H. Beck.
- Meixner, Kurt/Fredrich, Dirk: *HSOG, 12. Auflage*, Stuttgart u.a. 2016, Boorberg Verlag.
- Möstl, Markus/Kugelman, Dieter: *BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen*. München Stand August 2018, Verlag C.H.Beck.
- Möstl, Markus/Mühl, Lothar: *BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen*. München Stand April 2018, Verlag C.H.Beck.
- Möstl, Markus/Schwabenbauer, Thomas: *BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern*. München Stand April 2018, Verlag C.H.Beck.
- Möstl, Markus/Trurnit, Christoph: *BeckOK Polizeirecht Baden-Württemberg*. München Stand November 2017, Verlag C.H.Beck.
- Möstl, Markus/Weiner, Bernhard: *BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen*. Stand August 2018, Verlag C.H.Beck.
- Mühl, Lothar/Leggereit, Rainer/Hausmann, Winfried: *Polizei- und Ordnungsrecht in Hessen*. 5. Auflage, Baden-Baden 2018, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Nikles, Bruno W./Roll, Sigmar/Spürck, Dieter u.a.: *Jugendschutzrecht*. 3. Auflage, Köln 2011, Luchterhand Verlag.
- Özsöz, Figen: *Gewaltdelikte unter Alkoholeinfluss bei jungen Menschen in Bayern*. München 2014, Bayerisches Landeskriminalamt.
- Parzefall, Helmut/Ecker, Gerhard/Katzer, Günter: *Kommunales Ortsrecht, Teilband 1*. Köln Stand Oktober 2016, Carl Link Verlag.
- Pavel, Matthias: *Behördliches Vorgehen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit*. Bern 2013, Peter Lang Verlagsgruppe.
- Pewestorf, Adrian/Söllner, Sebastian/Tölle, Oliver: *Polizei- und Ordnungsrecht*. 2. Auflage, Köln 2017, Carl Heymanns Verlag.
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard/Kniesel, Michael: *Polizei- und Ordnungsrecht*. 9. Auflage, München 2016, Verlag C.H.Beck.
- Pörtl, René: *Gaststättenrecht*. 5. Auflage, Heidelberg 2003, C.F. Müller Verlag.
- Rucker, Norbert/Bruckner, Doris/Blümel, Andreas: *Ordnungsbehördengesetz Thüringen*. Wiesbaden, Stand Februar 2018, Kommunal- und Schul-Verlag.
- Schenke, Wolf-Rüdiger: *Polizei- und Ordnungsrecht*. 10. Auflage, Heidelberg 2018, C.F. Müller Verlag.
- Schlacke, Sabine/Wittreck, Fabian: *Landesrecht Nordrhein-Westfalen*. Baden-Baden 2017, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schön, Wolfgang/Fabry, Wolfgang: *Praxis der Kommunalverwaltung – PdK Hessen*. Wiesbaden Stand Dezember 2015, Kommunal- und Schul-Verlag.
- Schütz, Hans Joachim/Classen, Claus Dieter: *Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern*. 3. Auflage, Baden-Baden 2014, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Stober, Rolf: *Ladenschlussgesetz – LSchlG*. 4. Auflage, Köln 2000, Carl Heymanns Verlag.

- Strohs, Matthias: *Abwehr alkoholbedingter Gefahren*. Hamburg 2013, Verlag Dr. Kovac.
- Thiel, Markus: *Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr*, Tübingen 2010, Mohr Siebeck.
- Wagner, Marc: *Bundespolizeirecht*, 3. Auflage, Eberdingen 2016, Verlag Deutsche Polizeiliteratur.
- Weidtmann-Neuer, Sabine: *Niedersächsisches Gaststättengesetz*, Dresden 2012, SV SAXONIA Verlag
- Württenberger, Thomas/Heckmann, Dirk/Tanneberger, Steffen: *Polizeirecht in Baden-Württemberg*. 7. Auflage, Heidelberg 2017, C.F. Müller

Aufsätze in Fachzeitschriften

- Albrecht, Florian: *Durststrecken im Nah- und Fernverkehr. Rechtliche Rahmenbedingungen für Alkoholverbote in Bus und Bahn*, in: *NVZ - Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht* 2011, Ausgabe 24, S. 588-591.
- Albrecht, Florian: *Kommunale Alkoholverbote*, in: *Die Polizei* 2011, Ausgabe 4, S. 117-123.
- Albrecht, Florian: *Alkoholverbote in der kommunalen Praxis*, in: *VR - Verwaltungsrundschau* 2012, Ausgabe 2, S. 41-46.
- Albrecht, Florian/Hatz, Andreas: *Die Dosis macht das Gift! (Polizei-)Rechtliche und kriminologische Aspekte der Alkoholverbote im öffentlichen Raum*, in: *ZVR-Online - Zeitschrift für Verwaltungsrecht Online*, Dok. Nr. 13/2012.
- Anne Beck/Andreas Heinz: *Alkoholbezogene Aggression: Soziale und neurobiologische Faktoren*, in: *Deutsches Ärzteblatt* 2013, Ausgabe 42, S.711-716.
- Stefan Braun: *Hohe Hürden für zeitlich und örtlich begrenzte Alkoholkonsumverbote*, in: *BWVGZ - Die Gemeinde* 2018, Ausgabe 3, S. 76-82.
- Brückner, Götz: *Die Verfassungsmäßigkeit des § 9a SächsPolG - Grenzen abstrakter Alkoholverbote im öffentlichen Raum*, in: *LKV - Landes- und Kommunalverwaltung* 2012, Ausgabe 5, S. 202-207.
- Dietz, Andreas: *Nachtschwärmer gegen Nachtschläfer - Sperrzeitverlängerungen im Spiegel der jüngeren Rechtsprechung*, in: *GewArch - Gewerbearchiv* 2013, Ausgaben 7/8 und 9: S.292-297, 351-357.
- Di Fabio, Udo: *Information als hoheitliches Gestaltungsmittel*, in: *JuS - Juristische Schulung* 1997, Ausgabe 1, S. 1-7.
- Dürr, Wolfram: *Grundlagen des Brandenburgischen Gaststättengesetzes*, in: *GewArch - Gewerbearchiv* 2009, Ausgabe 7/8, S. 286-291.
- Ehlers, Dirk: *Rechtsprobleme der Nutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen - Teil 1*, in: *JURA - Juristische Ausbildung* 2012, Ausgabe 9, S. 692-700.
- Guckelberger, Annette: *Flatrate- und Billigalkoholpartys aus gaststättenrechtlicher Perspektive*, in: *LKV - Landes- und Kommunalverwaltung* 2008, Ausgabe 9, S. 385-391.

- Guckelberger, Annette/Heimpel, Silvia: Das saarländische Gaststättengesetz, in: LKRZ – Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland, 2013, Ausgabe 1, S. 1-6.
- Gutknecht, Sebastian: Testkäufe von Minderjährigen zur Feststellung von Verstößen gegen § 12 JuSchG in Ladengeschäften, in: JMS-Report – Jugend Medien Schutz-Report 2007, Ausgabe 4, S. 2-5.
- Hecker, Wolfgang: Zur neuen Debatte über Alkoholkonsumverbote im öffentlichen Raum, in: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2009, Ausgabe 16, S. 1016-1019.
- Hecker, Wolfgang: Neue Rechtsprechung des VGH Mannheim zum Alkoholkonsumverbot im öffentlichen Raum, in: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2010, Ausgabe 6, S.359-363.
- Heß, Kurt-Michael: Das neue Hessische Gaststättengesetz, in: GewArch – Gewerbearchiv 2012, Ausgabe 6, S. 236-243
- Hilpert, Thomas: Beförderungsbedingungen im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs als Rechtsproblem, in: NZV – Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht 2007, Ausgabe 6, S. 288-290.
- Jarass, Hans D.: Gaststättenlärm und Sperrzeit, NJW – Neue juristische Zeitschrift 1981, Ausgabe 14, S. 721-728.
- Kaller, Katrin/Jukl, Sebastian: Maßnahmen gegen "Flatrate-" und "Billigalkohol-Partys" am Beispiel des Vorgehens der Stadt Nürnberg, in: KommJur – Kommunaljurist 2007, Ausgabe 12, S. 441-445.
- Kasper, Andreas: Die Getränkesteuer, in: KommJur – Kommunaljurist 2006, Ausgabe 12, S. 449-451.
- Kikut, Verena: Neue Verordnungs-ermächtigung für die Kommunen im Kampf gegen den öffentlichen Alkoholmissbrauch, in: KommP BY – KommunalPraxis Bayern 2013, Ausgabe 9, S. 305-309.
- Lenski, Sophie-Charlotte: Staatliches Informationshandeln als Grundrechtseingriff, in: ZJS – Zeitschrift für das Juristische Studium 2008, Ausgabe 1, S. 13-17.
- Lund, Carsten: Das Bierbike - Nachwuchs bei den Sondernutzungsfällen?, in: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt 2011, Ausgabe 6, S. 339-343.
- Martini, Mario/Kühl, Benjamin: Staatliches Informationshandeln, JURA – Juristische Ausbildung 2014, Ausgabe 12, S. 1221-1236.
- Pewestorf, Adrian: Anmerkung zu den Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes Mannheim vom 28.07.2009, 1 S 2200/08 und vom 28.07.2009, 1 S 2340/08, in: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt 2009, Ausgabe 21, S. 1396-1399.
- Scheidler, Alfred: Aktuelle Rechtsprechung zur Gewerbeuntersagung, in: GewArch – Gewerbearchiv 2015, Ausgabe 3, S. 102-108.
- Schieder, Alfons: Anforderungen an Alkoholverbotsverordnungen, in: BayVBl. – Bayerische Verwaltungsblätter 2015, Ausgabe 13, S. 439.
- Schmid, Josef: Änderung des Anwendungsbereichs für gemeindliche Alkoholverbots-satzungen in Bayern, in: KommP BY – KommunalPraxis Bayern 2018, S. 258-261.
- Schmidt am Busch, Birgit: Informale Absprachen als Steuerungsinstrument im Gaststättenrecht, in: GewArch – Gewerbe-archiv 2009, Ausgabe 10, S. 377-384.

- *Schoch, Friedrich: Die Allgemeinverfügung (§ 35 Satz 2 VwVfG), in: JURA – Juristische Ausbildung 2012, Ausgabe 1, S. 26-32.*
- *Schöngart, Wolfgang /Kappelhoff, Dagmar: Kommunale Steuern, in: StBW – Steuerberater Woche 2011, Ausgabe 17, S. 794-796*
- *Schröder, Meinhard /Führ, Thorsten: Zulässigkeit von Flatrate-Parties, in: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2008, Ausgabe 2, S. 145-149.*
- *Seifert, Frank-Florian: Sonntagsschutz und Ladenöffnung in Berlin nach dem 2. Änderungsgesetz vom 13.10.2010, in: LKV – Landes- und Kommunalverwaltung 2011, Ausgabe 2, S. 67-71.*
- *Sponsel, Rudolf/Albrecht, Florian: Bestimmung waffenrechtlicher Zuverlässigkeit mittels eines Präventiv-Prognose-Gutachtens, in: Kriminalistik 2017, Ausgabe 4, S. 252-259.*
- *Steinberg, Rudolf: Rechtsprobleme der gaststättenrechtlichen Sperrzeit, in: GewArch – Gewerbearchiv 1991, Ausgabe 4, S. 167-170.*
- *Stern, Klaus: Die Schutzpflichtenfunktion der Grundrechte: Eine juristische Entdeckung, in: DÖV – Die öffentliche Verwaltung 2010, Ausgabe 6, S. 241-249.*
- *Strohs, Matthias: Nächtliches Alkoholverkaufsverbot in Baden-Württemberg, in: KommJur – Kommunaljurist 2010, Ausgabe 6, S. 201-208.*
- *Strohs, Matthias: Der Einsatz jugendlicher Testkäufer zur Überwachung des Verbots der Abgabe alkoholischer Getränke an Minderjährige nach § 9 des Jugendschutzgesetzes, in: GewArch – Gewerbearchiv 2014, Ausgabe 9, S. 342-345.*
- *Voßkuhle, Andreas/Kaiser, Anna-Bettina: Grundwissen – Informationshandeln des Staates, in: JuS – Juristische Schulung 2018, Ausgabe 4, S. 343-345.*
- *Weißberger, Christian: Der bayerische Weg zur Bekämpfung des übermäßigen Alkoholkonsums im öffentlichen Raum, in: BayVBl. – Bayerische Verwaltungsblätter 2014, Ausgabe 16, S. 488-496.*
- *Wehser, Eckart: Echte Gefahren oder allenfalls ein Gefahrenverdacht für (Polizei-)Verordnungen?, in: DVP – Deutsche Verwaltungspraxis 2017, Ausgabe 2, S. 54-62.*
- *Wienbracke, Mike: Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, ZJS 2013, Ausgabe 2, S. 148-155.*

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
Maarweg 149-161
50825 Köln

Projektleitung

Thomas Praßer und Dr. Tobias Schwarz (BZgA)

Alle Rechte vorbehalten

Autoren

Florian Claus Albrecht (Rechtsassessor, Master of Criminology and Police Science)
unter Mitarbeit von Ferdinand Wessels

letzte Aktualisierung des Inhalts

Florian Claus Albrecht, 14.11.2018

Redaktionelle Bearbeitung

Claudia Kilian (Recht und Sprache – Juristisches Lektorat und Fachredaktion)

Visuelle Konzeption und Gestaltung

H2F GmbH & Co. KG

Druck

SAXOPRINT GmbH

Auflage

100 Stück



VORTIV – VOR ORT AKTIV ist ein Angebot von „Alkohol? Kenn dein Limit.“

Eine Kampagne der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) für Jugendliche und junge Erwachsene. Unterstützt durch den Verband der Privaten Krankenversicherung e.V.